



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА



МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА (МЦМС)  
ЦЕНТАР ЗА ИЗУЧУВАЊЕ ДЕМОКРАТИЈА (ЦИД)

# Следење на врската меѓу корупција и организиран криминал:

Документи за јавни политики

II дел

## Документи за јавна политика: Следење на врската меѓу корупција и организиран криминал

### Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

### За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор  
Димче Митревски, извршен директор

### Автори:

Емилија Туцаровска-Ѓорѓиевска, МЦМС  
Миша Поповиќ  
Слаѓана Димишкова

### Превод:

Ениена Аети

### Лектура:

Ивана Коцевска

### Печати:

Винсент Графика

**Наслов на проектот:** „Борба против корупција и организиран криминал – Ад АКТА“

### Контакт

Адреса: ул. „Никола Парачунов“ бр.41 А  
п. Фах 55, 1060 Скопје  
Е-пошта: [mcms@mcms.mk](mailto:mcms@mcms.mk);  
Веб страница: [www.mcms.mk](http://www.mcms.mk)  
Facebook: <http://www.facebook.com/mcms.mk>  
Twitter: [http://twitter.com/mcms\\_mk](http://twitter.com/mcms_mk)

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје  
341.232:343.52(4-12)(047)

ТУЦАРОВСКА-Ѓорѓиевска, Емилија  
Следење на врската меѓу корупција и организиран криминал :  
документи за јавна политика. Д. 2 / [Емилија Туцаровска-Ѓорѓиевска,  
Миша Поповиќ, Слаѓана Димишкоска]. - Скопје : Македонски центар  
за меѓународна соработка (МЦМС), 2015. - 36 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 33-35

ISBN 978-608-4681-33-5

1. Поповиќ, Миша [автор] 2. Димишкоска, Слаѓана [автор]. - I.  
Ѓорѓиевска, Емилија Туцаровска- види Туцаровска-Ѓорѓиевска, Емилија  
а) Корупција - Организиран криминал - Анализа - Македонија  
COBISS.MK-ID 98284042

*Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка. Сите права се задржани. Репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено со претходна дозвола на издавачите, заради цитирање на анализи од книгата и под услови изложени во продолжението.*

*Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин за едукативни намени без наплата. За копирањето во други услови, за употреба во други публикации или, пак, за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачите.*

*“This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the Macedonian Center for International Cooperation and the Center for Studing Democracy and can in no way betaken to reflect the views of the European Union.”*

*„Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Македонскиот центар за меѓународна соработка и на Центарот за изучување на демократија (ЦИД) и на никаков начин не ги одразува гледишта на Европската Унија.“*

## СОДРЖИНА

<b>Вовед</b> .....	5
<b>1. СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ за работата на Бирото за јавни набавки во областа на корупцијата и организираниот криминал</b> .....	6
1. Законска и институционална рамка .....	6
2. Практика .....	9
3. Распространетост на корупцијата во јавните набавки .....	9
4. Неоптимално спроведување на процедурите .....	11
5. Заклучоци и препораки .....	13
<b>2. СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ за работата на Министерството за внатрешни работи (МВР) во областа на корупцијата и организираниот криминал</b> .....	15
1. Вовед .....	15
2. Мерки за борба против корупцијата и организираниот криминал .....	15
2.1. Превентивни мерки .....	16
2.1.1. Професионални стандарди .....	16
2.1.2. Антикорупциска стратегија .....	17
2.1.3. Кампањи за јакнење на јавната свест .....	21
2.2. Репресивни мерки .....	22
2.2.1. Резултати од мерките во рамки на МВР .....	22
2.2.2. Резултати од мерките на ниво на држава .....	23
3. Предизвици .....	23
4. Заклучоци .....	24
<b>3. РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА И ОРГАНИЗИРАН КРИМИНАЛ ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР</b> .....	25
Вовед .....	25
1. Поткуп на јавни службеници .....	26
2. Перење пари .....	27
3. Закани од организиран криминал во приватниот сектор .....	30
Препораки .....	32
Користена литература .....	33



## Вовед

Корупцијата и организираниот криминал се негативни феномени кои со своето влијание создаваат декомпозиција на општеството, го оспоруваат економскиот раст и го зголемуваат степенот на сиромаштија. Дополнително, нивното влијание го поткопува владеењето на правото и ги уназадува напорите за демократизација особено на посттранзициските општества.

Борбата против овие два негативни тренда подразбира систематски приод од сите чинители на една земја. За таа цел, особено важно е јакнењето на капацитетите на граѓанските организации во следењето на корупцијата, на врската со организираниот криминал и јакнењето на свеста на граѓаните за негативното влијание врз нивниот секојдневен живот.

Проектот „Борба против корупцијата и организираниот криминал“, спроведуван од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) во соработка со Центарот за изучување демократија (ЦИД) од Бугарија, ја има токму таа цел: да ја поттикне проактивноста на граѓанското општество за да влијае врз јавните политики, да ја одржи одговорноста на релевантните институции и да придонесе кон јакнење на интегритетот на целокупното општество.

Следењето на врската меѓу корупцијата и организираниот криминал е пилот-проект во Македонија и за првпат се спроведува со цел да послужи и како алатка за подобро следење на овие негативни појави од страна на релевантните државни институции, како што е Министерството за внатрешни работи на Македонија итн.

Документите за јавна политика – втор дел, се дел од овој проект и даваат преглед на три аспекти од следењето на корупцијата и организираниот криминал.

Првиот документ за јавна политика – студија на случај, дава преглед на законската и институционална рамка на Бирото за

јавни набавки. Во оваа студија на случај се анализира праксата низ која се спроведуваат јавните набавки во Македонија, како и распостранетоста на корупцијата во јавните набавки. Во таа насока, понудени се и препораки за подобро сузбивање на коруптивните ризици во спроведувањето на јавните набавки.

Во вториот документ за јавна политика – студија на случај, се анализира правната и институционалната рамка на работата на Министерството за внатрешни работи (МВР) во областа на корупцијата и организираниот криминал, како и превентивните и репресивните мерки кои ги превзема Министерството во сузбивањето на корупцијата и организираниот криминал.

Третиот документ за јавна политика дава преглед на ризиците од корупција и организиран криминал во приватниот сектор. Овој дел нуди анализа на неколку клучни ризици на корупција и организиран криминал во бизнис секторот, како што се: перењето пари, изнуда и сл.

Документите за јавна политика – втор дел, од вкупно двата дела со шест документи за јавна политика, се дел од проектот „Борба против корупцијата и организираниот криминал“, финансиран од ЕУ во рамките на Националната програма за привремена поддршка и градење на институционални капацитети, IPA 2009.

## 1. СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ за работата на Бирото за јавни набавки во областа на корупцијата и организираниот криминал

Миша Поповиќ

### Законска и институционална рамка

Процесот на доделување на јавните набавки во Република Македонија е уреден со Законот за јавни набавки, кој во оваа форма постои од 2007 година, а последната измена ја претрпе во 2014 година.<sup>1</sup> Законот постојано се усогласува со европското заедничко право (*acquis*) и претставува соодветна основа за спроведување на целите заради кои е донесен. Според Бирото за јавни набавки, целта на Законот е:

„(...) да обезбеди конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка“<sup>2</sup>

Во член 4 од Законот за јавни набавки се дефинираат *договорни органи* кои се обврзани да ги применуваат прописите од овој Закон. Според овој член, договорни органи се: државните органи и единиците на локалната самоуправа; правни лица од јавен интерес финансирани од државата; здруженија формирани од договорни органи; јавни претпријатија или претпријатија каде

доминантен капитал имаат договорни органи; правни лица со секторски договори. Законот се применува при: доделување договор за јавни набавки, вклучително и секторските договори; рамковни спогодби; договори на други субјекти финансирани со барем 50% од страна на договорен орган; спроведување на конкурс за идејно решение.<sup>3</sup>

Се предвидуваат два типа на исклучоци при јавните набавки и тие се посебно уредени уште во самиот почеток на Законот.<sup>4</sup> Првиот тип на исклучоци се поврзани со државната безбедност и уредуваат дел од набавките во одбраната или набавки каде транспарентноста на постапката може да загрози повисок јавен интерес.

Вториот тип на исклучоци се оние кои произлегуваат од потребата за практичност и уредуваат набавки во областите на дипломатските претставништва, купопродажба на земјиште и набавка на креативни услуги. Во оваа група спаѓаат и малите набавки кои не надминуваат месечни расходи од 500 евра.

Иако главнината од овие исклучоци е во согласност со меѓународната пракса, сепак, се издвојува провизијата во член 8 каде Законот не се применува при набавка на медиумско време.<sup>5</sup> Ова им овозможува на договорните органи да не ги применуваат пропишаните постапки кога за потребите на јавни кампањи купуваат временски периоди на радио и телевизиските медиуми.

Оваа *празнина* во процедурите претставува можност за непропорционално влијание врз медиумите од оние што располагаат со власта, кои во овој случај стануваат големи огласувачи. Според извештајот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиуми, Владата

<sup>1</sup> Службен весник на Република Македонија 180/2014.

<sup>2</sup> Член 2 од Законот, преземен како парафразиран од Богоева Мицовска Маре, Александар Аргировски и група автори. „Прирачник за јавни набавки – второ издание“, Биро за јавни набавки, 2014.

<sup>3</sup> Член 5.

<sup>4</sup> Членови помеѓу 6 и 11.

<sup>5</sup> АLINEЈА 2.

на Република Македонија е вториот најголем огласувач во 2013 година со 4,99% од медиумскиот пазар.<sup>6</sup> Треба да се нагласи дека во ова се пресметани и бесплатно емитуваните спотови, меѓутоа и покрај тоа ова е индикативна бројка за степенот на влијание кое Законот за јавни набавки овозможува да помине без потребното ниво на транспарентност. Обидите на новинари да дојдат до информација за степенот на јавната потрошувачка за огласување беше неуспешен, бидејќи таквата информација беше прогласена за доверлива.<sup>7</sup>

Таквото решение во Законот е нејасно, особено ако се земе принципот на *вредност за пари*, кој според Бирото за јавни набавки е едно од начелата на добрите јавни набавки. За разлика од набавката на креативни содржини, јавниот интерес при набавка на медиумско време може да се пресмета преку понудена цена и достапност до публика, па според тоа може да биде соодветен за стандардна процедура за јавна набавка.

Законот за јавни набавки предвидува неколку типови на постапки:

- отворена постапка;
- ограничена постапка;
- постапка со преговарање со претходно објавување оглас;
- постапка со преговарање без претходно објавување оглас;
- конкурентен дијалог;
- постапка со барање за прибирање понуди;
- избор на креативно решение.

<sup>6</sup> *Анализа на медиумскиот пазар за 2013*, Скопје: Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, 2014.

<sup>7</sup> Јордановска Мери и Сашка Цветковска, „Парите за рекламирање кои Владата ги плаќа од наш џеб се „државна тајна“!“ *Фокус*, 15 јуни, 2012.

Овие постапки, меѓу другото, се разликуваат и според степенот на транспарентност. Како најтранспарентни се отворената, ограничената и постапката со барање за прибирање понуди како поедноставена верзија приспособена на големината на договорот. Останатите се помалку транспарентни и се резервирани за специфични типови на договор за јавна набавка или, пак, за итни случаи. За дел од нив регулативата предвидува *кочница* која би требало да надомести за недостигот на отвореност на процедурата преку задолжителен услов одлуката за доделување на договорот да биде врз основа на најниска цена.

Еден важен дел од системот за јавни набавки претставува електронската аукција која е пропишана во Законот за дел од овие постапки. Целта на аукцијата е преку систем на негативно наддавање да се постигне намалување на цените на понудите со што поефикасно би се трошеле јавните пари.

Електронската аукција како систем се спроведува преку сервисот „Е-набавки“, администриран од Бирото за јавни набавки.<sup>8</sup> Тој претставува централна точка каде се објавуваат:

- законски пропишаните огласи;
- се регистрираат економските оператори;
- известувањата за склучени договори;
- известувањата за реализација на договори;
- се реализира електронската аукција.

Главната придобивка на системот е што информациите за јавните набавки на сите договорни органи на Република Македонија

<sup>8</sup> Достапно на: <http://e-nabavki.gov.mk>

се видливи и достапни на едно место. Покрај информативниот и услужен карактер на овој сервис, тој претставува една од основните алатки за транспарентно водење на целиот процес.

Сепак, иако информациите се јавни и достапни за секого, самиот систем не обезбедува можност за понапреден надзор на јавните набавки од трета страна. Досега, Бирото за јавни набавки не се вклучи во процесот на отворање на податоците преку обезбедување компјутерски обработливи податоци со кои граѓанскиот сектор, истражувачи и новинари ќе можат подлабински да ги обработуваат информациите и со тоа да прават независен надзор врз јавните набавки.

Главна институција задолжена за процесот на јавните набавки е Бирото за јавни набавки, како државен орган во состав на Министерството за финансии. Оваа институција е централната точка во системот за јавни набавки и, меѓу другото, се грижи за правилно функционирање на системот, давање поддршка, објаснувања и обуки за засегнатите страни, го поедноставува начинот на работа на договорните органи обезбедувајќи мостри за потребната документација. Меѓутоа, Бирото врши и иницијален надзор при ситни пропусти.

Во овој дел важно е да се спомене и Советот за јавни набавки. Ова тело, гледано од аспект на сферата на коруптивно дејствување, има надлежност да дава согласност за исклучоци од законски пропишаната форма за постапката за доделување договор за јавна набавка. Најзначаен дел во оваа смисла е обврската комисиите за јавни набавки при договорните органи да добијат согласност од Советот за продолжување на постапката во случаи кога таа треба да биде со ограничена транспарентност (на пр., постапка без претходно објавен оглас) или, пак, претпоставената конкуренција е помала од

законски пропишаните норми. На овој начин се вградуваат бариери со кои договорните органи арбитрарно можат да ја приспособат постапката за да ја намалат транспарентноста или конкуренцијата, што само по себе го зголемува ризикот од корупција.

Од аспект на следење на можностите за коруптивно дејствување при јавните набавки, непосредно надлежни институции се и: Државната комисија за жалби по јавни набавки; Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија. Од непосредна важност за некои случаи на коруптивно дејствување е и Комисијата за заштита на конкуренцијата, која би требало да соработува во процесот при случаи на незаконско договарање на економските оператори, најчесто во случаи на формирање картели.

Државната комисија за жалби по јавни набавки претставува второстепен орган задолжен да одлучува по претставки од договорните органи и економските оператори. Иако степенот на решавање по жалбите е задоволителен, сепак, во годишниот извештај за 2013 година се нотира дека Комисијата е недоволно екипирана.<sup>9</sup> Во моментот во Комисијата работат 15 службеници, што е помалку од една третина од вкупниот број предвидени работни места според систематизацијата.<sup>10</sup> Ако претпоставиме дека годишно има околу 250 работни дена, тим од 15 службеници решил 533 предмети,<sup>11</sup> односно два предмета дневно. Ова го доведува во прашање не само капацитетот за решавање по предметите, туку претставува зголемен обем за работа во која продолжено иследување по предметите се наметнува како потреба за посеопфатен

<sup>9</sup> Годишен извештај за работата на Државната комисија за 2013 година Државна комисија за жалби по јавни набавки, 2014.

<sup>10</sup> Ибид.

<sup>11</sup> Ибид стр. 11.



надзор во превенција и супресија на можностите за коруптивно дејствување.

## 2. Пракса

Наспроти законската рамка поврзана со јавните набавки се наоѓа праксата низ која тие се спроведуваат. Иако законската рамка воспоставува соодветна основа за трошење на јавните средства според зацртаните начела на јавните набавки, искуството во Република Македонија покажува отстапувања од посакуваната состојба. Овие отстапувања имаат две главни димензии: распространетост на корупцијата; неоптимално спроведување на процедурите и неефикасен надзор во сите фази на спроведување на набавките.

## 3. Распространетост на корупцијата во јавните набавки

Како главна појдовна точка за оцена на распространетоста на корупцијата во јавните набавки, во оваа студија ќе биде земено истражувањето на Македонскиот центар за меѓународна соработка од 2014 година спроведено со бизнисите во Македонија. Во тоа анкетно истражување беа вклучени 400 деловни субјекти, а беа испитувани искуството, притисокот и перцепцијата за корупцијата во Република Македонија. Дел од наодите на тоа истражување се објавени во Извештајот за проценка на корупцијата кој МЦМС го објави во 2014 година во кој се анализирани и *трошоците* кои корупцијата ги прави во доменот на јавните набавки.<sup>12</sup>

Според анализата содржана во Извештајот, 1,25% од бизнисите во Македонија имале

<sup>12</sup> Нурединовска Емина, Марија Саздевски, и Борјан Ѓузелов. *Извештај за проценка на корупцијата во Македонија*. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014

директно искуство со давање мито заради добивање договор за јавна набавка.<sup>13</sup> Од вкупниот број на испитани претпријатија, повеќе од една третина (35%) одговориле дека не требало да платат мито. Од сите испитани претпријатија, 0,75% одговориле дека требало да платат помеѓу 3 и 5% од сумата на договорот, и по 0,25% одговориле дека требало да платат помеѓу 6 – 10% и 11 – 20% од вредноста.<sup>14</sup>

Поаѓајќи од овие податоци, направена е анализа во која се проценува вредноста на годишниот износ на давање мито при јавните набавки. Тргувајќи од 1,25% како распространетост на корупцијата во оваа сфера за 2013 година, се проценува дека од вкупно 20 645 договори, кај 258 договори имало случај на подмитување. Ако се земе дека просечната вредност на договорот е 2,5 милиони денари, а најчестата вредност на митото помеѓу 6 и 10% од договорот, тогаш годишното ниво на дадено мито се движи помеѓу 40 и 65 милиони денари.<sup>15</sup>

Во истото истражување претпријатијата на истата тема биле прашани за перцепцијата колку другите актери во нивниот економски сектор подмитуваат. За разлика од искуственото прашање, перцепцијата за распространетоста на корупцијата е далеку повисока и изнесува 12%.<sup>16</sup> Применувајќи ја истата анализа од погоре, се доаѓа до проценка дека перцепцијата на претпријатијата за годишните трошоци за подмитување изнесува до 650 милиони денари.

Секако, треба да се има предвид дека овие две проценки се разликуваат меѓу себе по самиот предмет на мерењето. Првата проценка се базира на искуството

<sup>13</sup> Ибид стр. 94

<sup>14</sup> За табеларен преглед види Табела 1 во Прилог

<sup>15</sup> Ибид стр. 94

<sup>16</sup> За табеларен преглед види Табела 2 во Прилог

и претставува проценка за минималните годишни трошоци за подмитување. Имајќи предвид дека искусствените истражувања на корупцијата се употребувана методологија, ова мерење претставува солидна основа за набљудување на овој феномен.

Сепак, проценката која произлегува од мерењето на корупцијата, исто така, може да претставува значаен показател, особено имајќи ја предвид осетливоста на темата и претпазливоста на испитаниците кога се испитува нивното директно искуство со криминални активности. Во таа смисла, овие две проценки се соодветен показател на размерот кој годишниот износ на подмитување може да го има како интервал кој се движи во просек од 40 милиони до просечни 650 милиони денари.

Имајќи предвид дека бројот на избегнати одговори (не знам/без одговор) кај искусственото прашање е мал и изнесува 5%, а истовремено процентот на општо годишно искуство со подмитување при јавни набавки е 1,25%, тогаш на анализата може да ѝ се пристапи и на друг начин. Поаѓајќи од претпоставката дека потпримерокот на испитани компании коишто учествувале на тендери е репрезентативен, тогаш искуството со корупција изнесува 3,47%. Според тоа, може да се процени дека од околу 52,5 милијарди денари доделени на јавни набавки во 2013 година,<sup>17</sup> 3,47% биле доделени во услови на подмитување, односно 1,8 милијарди денари. Само од тие компании што подмитиле, 60% платиле помеѓу 3 и 5% од вредноста на договорите, и по 20% од компаниите платиле помеѓу 6 – 10% и 11 – 20%. Тргувајќи од најмалата вредност на процентуално подмитување (3, 6 и 11%), се проценува дека во 2013 година

во Република Македонија на основ на мито се дадени минимум 94,7 милиони денари.<sup>18</sup>

Овие две методи на проценување на корупцијата покажуваат дека значителни средства (помеѓу 40 и 94 милиони денари според конзервативни проценки) завршуваат на годишно ниво во коруптивните мрежи на оние кои ги носат одлуките за доделување договори, или, пак, на оние кои се хиерархиски надредени во ешалоните на јавната служба.

Според истото истражување, просечното мито кое требало да се плати за добивање јавна набавка изнесува 11 667 денари, а митата се движеле помеѓу 2 и 30 илјади денари. Компаниите кои дале мито работеле во дејностите: производство, градежништво, големопродажба, транспорт и информации и комуникации. Според перцепцијата за плаќање мито во економскиот сектор во кој дејствуваат, подмитување има и во секторите: земјоделие, комуналии, истражувања, креативни индустрии и административни услуги.<sup>19</sup>

Меѓутоа, тоа што треба да се земе предвид е дека ова не е целата слика за тоа како работи коруптивната мрежа при доделување на јавни набавки. Истражувачкиот инструмент во ова анкетно испитување е главно фокусиран на митото како димензија на корупцијата. Со овој метод многу потешко може да се процени опфатот на коруптивни мрежи базирани на услуги и влијание кои вообичаено се пошироки од феноменот на директно подмитување.

Сепак, како помагало во оваа смисла претставува индексот на прифатливост на коруптивни практики дефиниран во Системот

<sup>17</sup> Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот за јавните набавки за 2013 година. Биро за јавни набавки, 2014

<sup>18</sup> За подетален табеларен опис види Табела 3 во Прилог.

<sup>19</sup> Истражување спроведено со 400 бизниси за потребите на USAID Програмата за антикорупција.

за следење на корупција кој е применет во ова испитување.<sup>20</sup> Индексот претставува мерка со која се мери колку различни очигледни, но и помалку очигледни практики на коруптивно дејствување се прифатливи за испитаниците. На тој начин, во услови кога прифатливоста е поголема, анализата може да претпостави дека одредени коруптивни практики во помал обем се препознаваат и со тоа се пријавуваат при испитувањето.

Во истражувањето на бизнисите во Република Македонија, кај 32,5% од претставниците на компаниите барем една форма на корумпирање на функционер или јавен службеник не била препознаена како корупција. Ова е првата индикација за тоа дека коруптивниот систем врзан за јавни набавки може да биде многу поголем и врзан за поинакви индиректни форми на корупција.

Според извештајот на БЈН, во 2013 Државната комисија за спречување на корупцијата добила 14 а по шест од нив постапувала.<sup>21</sup> Иако бројот на пријави од година во година се намалува, останува отворено прашањето колку институциите ефикасно се справуваат со корупцијата во јавните набавки. Според споменатата анкета, се проценува дека во барем 258 договори имало случаи на подмитување. Тоа значи дека теоретски ДКСК постапувала по нешто повеќе од 2% од случаите.

Ова остава значителен простор за неказнета корупција што само ја продолжува спиралата на злоупотреба на јавните пари. Секако, треба да се нотира дека корупцијата тешко се открива. Сепак, може да се постави аргумент дека соработката помеѓу институциите би

<sup>20</sup> Системот за следење на корупцијата е инструмент развиен од Центарот за студии на демократијата од Софија, Република Бугарија.

<sup>21</sup> Биро за јавни набавки 2014, стр. 33

помогнала во поефикасно справување со директната корупција во јавните набавки. Така, на пример, Државната комисија за жалби по јавни набавки во 2013 решавала по 533 предмети од кои уважила 178 жалби на економските оператори. Пред Управниот суд во истата година пристигнале 63 предмети. Иако се работи за апроксимација, овој збир е релативно блиску до проценката (258) за случаи на договори во кои имало подмитување и пријавените случаи може да бидат извор за длабински преглед врз договорните органи и економските оператори против корупција.

#### 4. Неоптимално спроведување на процедурите

Втора димензија на проблемите во праксата во која се спроведуваат јавните набавки претставува нивното неоптимално спроведување. Под ова се подразбираат пропусти во спроведување на процедурите, како и исходот од самите повици најмногу од аспект на намалената конкуренција.

Центарот за граѓански комуникации е невладин организација која континуирано го следи процесот на јавни набавки во Република Македонија. Извештаите на ЦГК даваат добра слика за праксата на јавните набавки, нотирајќи ја разликата помеѓу законската рамка и праксата на јавните набавки преку следење пропусти во процедурите.

Едно од главните својства на праксата која остава простор за коруптивно дејствување претставуваат условите кои се поставуваат во повиците за јавна набавка или, пак, елиминацијата на понуди. Според извештаите на ЦГК, се нотираат елиминации на понудите поради административни пропусти и неисполнување на условите на

тендерот.<sup>22</sup> Според постоечката регулатива,<sup>23</sup> но и според толкувањата на ДКЖН,<sup>24</sup> се овозможува дискреционо право на комисиите за јавни набавки да толкуваат во кои случаи елиминираат, а во кои случаи бараат дополнување на понудата.

Ваквото дискреционо право овозможува широк простор за интервенција на комисиите и влијание во рамки на процедурите да се додели *посакуваната* а не најдобрата понуда. Општата недоверба во институциите и неволноста да се обжалуваат или покренуваат претставки<sup>25</sup> на тој начин придонесува во овозможување на коруптивните мрежи да функционираат без лесно да бидат детектирани во постапка.

На ова се надоврзува честата пракса да се поставуваат високи или специфични критериуми за понудувачите со што се дестимулира конкуренцијата.<sup>26</sup> Практиката покажува дека во такви случаи се фаворизираат малку (најчесто еден) понудувачи. Зајавниот интерес, меѓудругото, таквата пракса на преквалификација остава сомнеж за корупциски ризик во услови кога не е најјасно зошто критериумите се така поставени. ЦГК нотира повеќе такви случаи во нивните мониторинзи.

За да се надмине овој ризик, во 2014 е донесена измена на Законот со која за набавки во кои пазарната конкуренција има помал број на актери од пропишаниот<sup>27</sup> е потребно да се бара согласност од Советот

<sup>22</sup> *Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија – Втор квартален извештај за 2014 година*, Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2014, стр. 4

<sup>23</sup> Член 140 став 3 од Законот за јавни набавки.

<sup>24</sup> Центар за граѓански комуникации, 2014, стр. 10

<sup>25</sup> Нурединоска, 2014, стр. 81

<sup>26</sup> Центар за граѓански комуникации, 2014, стр. 12

<sup>27</sup> За различни вредности на проценетата набавка Законот предвидува различен број на потенцијални понудувачи

за јавни набавки. Иако е потребно време за да се процени ефектот на оваа измена, ЦГК во својот втор квартален извештај за 2014 на мал примерок нотира продолжување на ваквата пракса и покрај законските промени. Така, во тој извештај се нотираат 32% од случаите во кои имало само еден понудувач.<sup>28</sup>

Третиот аспект на ограничувањето на конкуренцијата како корупциска алатка се содржи во високиот процент на поништени тендери, кој според извештајот на ЦГК во вториот квартал на 2014 изнесува 22,4%. Од сите поништувања, 29% се поради неприфатлива или соодветна понуда.<sup>29</sup> Имајќи ги предвид претходните два аспекта, се повторува дилемата во колкав обем оваа алатка на договорните органи им овозможува однапред детерминирана селекција на кандидатите.

На ова се надоврзува фактот дека, според извештајот на БЈН за 2013, со постапките со преговарање без објавување оглас, како најмалку транспарентна постапка за доделување јавни набавки, се потрошени 11% од вкупната сума за таа година. Како процентуален износ од вкупната сума на јавни пари потрошени за набавки, во 2013 е виден најголемиот удел од 2010 година. Токму поради ова, односно можноста преку процеси на елиминација или превисоки критериуми да се одведе низ процедура постапката од транспарентна кон нетранспарентна, набљудувањето на овие постапки е особено значајно. Истражувањата покажуваат дека единечната цена која се плаќа за стоки, услуги и работи често зависи од бројот на понудувачи отколку од постапката која се применува.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Ибид стр. 12

<sup>29</sup> Ибид стр. 19

<sup>30</sup> *Индекс на рационалност бр 11*. Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2014

Набљудувањето на праксата на јавните набавки покажува состојба во која злоупотребите на самите постапки не се драстични, меѓутоа се насетуваат неформалните мрежи на корупција кои функционираат паралелно. Кон крајот на 2014 година, БЈН во соработка со Комисијата за заштита на конкуренцијата издаде прирачник за договорните органи при процедурите за јавни набавки да можат полесно да идентификуваат незаконско здружување, поделба на пазарот или ценовно фиксирање помеѓу економските оператори.<sup>31</sup>

Тоа што е интересно во овој дел е дека во самиот прирачник авторите се повикуваат на искуство од вакво незаконско дејствување на претпријатијата кое ја намалува конкуренцијата. Притоа, од извештаите на Комисијата од 2010 до денес, се нотираат само два случаи во кои ваквото усогласување е поврзано со јавни набавки. Во таа смисла, се отвора прашањето колкава е разликата помеѓу неформалното познавање за вакво дејствување од страна на надзорните органи и нивниот капацитет да постапуваат по вакви предмети. Притоа, оваа пракса на здружување помеѓу операторите претставува значаен дел од целата коруптивна мрежа околу јавните набавки која не почива на подмитување туку на размена на влијание. Сепак, овој прирачник е позитивен пример за дејствувањето на институциите. Размената на знаење и градење на капацитетите е основа на борбата против корупцијата. Меѓутоа, останува да се види колкав ќе биде ефектот на достапноста на овие ресурси на знаење врз детектирањето на оваа пракса.

<sup>31</sup> Биро за јавни набавки и Комисија за заштита на конкуренцијата. „Водич за откривање незаконски договарања во постапките за доделување на договори за јавни набавки“. Биро за јавни набавки, 2014

## 5. Заклучоци и препораки

**1: Постои јаз помеѓу законски пропишаниот систем и праксата на постапки за доделување договори за јавните набавки.** Овој јаз не се должи толку на самото фактичко непочитување на прописите, туку на искористување на недореченостите во Законот со кои се конституираат ризици за коруптивно дејствување.

Законот постојано се усовршува и тоа во насока која не претставува хиперрегулација, туку во допрецизирање и затворање на просторот за паралелно неформално дејствување кое останува во рамки на регулација. Сепак, потребно е јакнење на капацитетите на засегнатите јавни институции кои вршат надзор на процесот на набавки. Клучно е овие институции да се здобијат со адекватни човечки ресурси кои ќе можат длабински да ја анализираат состојбата, што е неопходна појдовна точка во борбата против корупцијата.

**2: Нивото на директна корупција е на високо ниво.** Проценката на износот на годишното ниво изнесува помеѓу 0,09% и 0,2% од вредноста на јавните набавки. Имајќи го предвид тоа дека ова се конзервативни проценки, и дека се работи само за директно подмитување, може да се каже дека јавните пари сè уште значајно се злоупотребуваат од коруптивните мрежи за обезбедување влијание. Од друга страна, податоците покажуваат релативно ниска ефикасност (гледана низ призмата на покренати предмети) во справување со корупцијата во јавните набавки.

Поаѓајќи од оваа ниска ефикасност, јавните институции треба да се служат со капацитетите на граѓанскиот сектор кој независно го набљудува овој феномен. Резултатите од истражувањата и мониторинзите кои граѓанските организации ги прават може

да им послужат на надлежните институции за поцелисходно да ги фокусираат своите ограничени капацитети. Дополнително, потребно е поголема волја од страна на јавните институции да соработуваат со граѓанските организации искористувајќи и комбинирајќи го заедничкото знаење.

**3: Постои недоволна отвореност на податоците кога се работи за јавните набавки.** Набљудувањето на јавните набавки, и од јавните институции но и од граѓански организации, одзема ресурси за да се подготват податоците за анализи. Во услови кога електронската евиденција за јавните набавки е скоро целосна, немањето пристап до отворени компилирани и статистички обработливи податоци е неоправдано.

Бирото за јавни набавки треба да се вклучи во акцијата за отворање податоци која е во тек а ги засега државните институции. На тој начин може да се развијат софистицирани системи за детекција на проблематични процедури при јавните набавки, но и делови од неформалните мрежи, а тоа ќе отвори простор за повеќе време и ресурси за длабинско набљудување на јавните набавки.

## СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ за работата на Министерството за внатрешни работи (МВР) во областа на корупцијата и организираниот криминал

Слаѓана Димишкова

### Вовед

Работата на Министерството за внатрешни работи генерално, а оттука и посебно во делот на борбата против корупцијата и организираниот криминал е дефинирана главно во Законот за внатрешни работи (ЗВР), поточно тој е основата.<sup>32</sup> Со овој Закон се уредуваат внатрешните работи, организацијата и надлежноста на Министерството за внатрешни работи (во понатамошниот текст Министерство или МВР), категориите, статусот и посебните должности и овластувања на работниците во Министерството, контролата на вршењето на работите на Министерството, правата и обврските од работен однос на работниците во Министерството, должностите на работниците во Министерството, материјалната одговорност, односно надоместокот на штета и дисциплинската одговорност на работниците во Министерството. Оттука ефикасното функционирање на сите овие елементи значи и ефикасност на борбата против корупцијата и организираниот криминал.

Со Законот се дефинирани сите мерки или нивоа за борбата против корупцијата и организираниот криминал, како стандарди во работењето (ова е регулирано со ЗВР или глава 6, чл.45, 46 го регулираат засновањето на работен однос; критериумите за унапредување се регулирани во членови

<sup>32</sup> Сл. весник на РМ 92/2009, 118/2009, 35/2010, 36/2011, 158/2011, 114/2012, 187/2013 и 116/2014

од 95 до 106; оценување и критериуми за оценување на службените лица регулирани се во членови од 107 до 114). Со ЗВР е регулирана и соработката на МВР со останатите институции, како Јавното обвинителство (глава 3); потоа соработката помеѓу органите внатре во самото МВР (глава 3).

Борбата со корупцијата и организираниот криминал е работа на секој припадник на Министерството, односно органите на МВР – Бирото за јавна безбедност и Управата за контраразузнавање, потоа Секторот за односи со јавност, Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (СВКПС). СВКПС ја изработува Антикорупциската програма и е одговорен за пропусти на вработените, но во зависност од тежина на делото може да се вклучи Секторот за организиран криминал или, пак, работата/истрагата да е на ниво, на пример, СВР Скопје, Битола. Но, МВР како една од институциите кои се клучни во борбата со корупцијата освен нејзино откривање во сопствените редови, работи и генерално на ниво на цела држава за што е потребна соработка внатре на сите нивоа, како и со други институции како Јавното обвинителство, Управата за јавни приходи, Државната комисија за спречување на корупцијата и слично. Оттука СВКПС при МВР е само еден дел во целата работа или борбата против корупцијата и организираниот криминал.<sup>33</sup>

## 2. Мерки за борба против корупцијата и организираниот криминал

Поради фактот што секој од Министерството е вклучен во борбата против корупцијата

<sup>33</sup> СВКПС работи според Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи, Сл. весник 58/2000, 22/2002

и организираниот криминал може да се говори за нивоа или мерки на кои таа се одвива.

Прво, превентивни мерки кои подразбираат три насоки, професионални стандарди, подготовка на антикорупциска стратегија и кампањи за јакнење на јавната свест за овој сегмент.

Второ, репресивни мерки, односно откривање и кривично процесуирање на случаи на корупција и организиран криминал.

Превентивните и репресивните мерки се предмет на Антикорупциската програма на МВР која се подготвува на годишно ниво.

## 2.1. Превентивни мерки

### 2.1.1. Професионални стандарди

Воспоставувањето и спроведувањето на професионални стандарди е основен услов за успех во борбата против корупцијата и организираниот криминал. Во овој дел станува збор за јасно дефинирани задачи, кратење на дискрециски права, спроведување на системот за кариера и слично.

Сето ова е регулирано во ЗВР. Во глава 6 се говори за засновање на работниот однос, односно условите (член 46 од ЗВР). На пример, се констатира дека лицето треба да е државјанин на Република Македонија, да е полнолетно, да е здравствено и психофизички способно, со правосилна пресуда да не му е изречена казна забрана за вршење професија, дејност или должност. Со актот за систематизација на работните места во Министерството, Бирото и Управата, можат да се утврдат и посебни услови за засновање на работен однос во Министерството.

Предвидена е обука на вработените. На пример, (член 72 од ЗВР) континуирана обука на работници во Министерството се врши заради поуспешно вршење на работните задачи од страна на работникот на работното место на кое е распореден, односно заради обезбедување ефикасно извршување на функцијата на Министерството.

Утврдени се критериуми за унапредување. Или (член 96 од ЗВР) унапредувањето се врши во транспарентна постапка, врз основа на професионалните квалитети и квалификации на овластеното службено лице, неговите работни способности, завршените обуки во текот на работниот однос и начинот на извршување на работните обврски, независно од полот, расата, бојата на кожата, политичкото и верското уверување. Предвидено е и унапредување во повисок платен ранг.<sup>34</sup> Во истите се утврдени условите за унапредување во повисок платен ранг (член 98), според кои овластеното службено лице се унапредува во соодветен платен ранг ако ги исполнува следниве услови:

- за унапредување во прв платен ранг да има добиено три последователни оценки „задоволува“ или „се истакнува“ на истото работно место или на друго работно место кое во однос на претходното работно место е во исто хиерархиско ниво во листата на хиерархија на работните места и
- за унапредување во повисок платен ранг да има добиено три последователни оценки „задоволува“ или „се истакнува“ по стекнување на претходниот платен ранг и тоа на истото работно место или на друго работно место кое во однос на претходното работно место е во исто хиерархиско ниво во листата на хиерархија на работните

<sup>34</sup> Оваа мерка, унапредување во повисок платен ранг, во согласност со Законот за изменување и дополнување на ЗВР објавен во Сл. весник на РМ 187/2013 ќе започне да се применува од 1 јануари 2017 година



места. Притоа е утврдена и постапка за унапредување во повисок платен ранг (член 101).

ЗВР (член 102) прецизира и како се спроведува унапредување на друго работно место, односно условите во согласност со овој член се:

- работното место на кое се унапредува е слободно,
- во целост ги исполнува условите утврдени во актот за систематизација на работните места за работното место на кое се врши унапредувањето,
- ги има завршено обуките утврдени за работното место на кое се унапредува,
- било оценето со оценки на начин и под услови утврдени со овој Закон,
- поминала најмалку една година од неговото последно унапредување и
- во последните три години не било казнувано поради кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски утврдени со Закон, Колективен договор на Министерството и договор за вработување.

Овластените службени лица редовно се оценуваат и како истото се одвива е дефинирано во ЗВР (член 107 и 108). Оценувањето е најдоцна до крајот на првото тримесечје во тековната година за претходната календарска година. Оценувањето, пак, на овластено службено лице се врши врз основа на подготвен профил на работно место, како и критериумите кои се однесуваат на резултатите од неговата работа, како и личните квалитети што тоа ги покажало во текот на работењето, и тоа:

- стручност,
- обем на работа (колку работа завршил),
- навременост (кога ги завршил работите),
- самостојност,
- креативност,
- прецизност,
- доверливост,
- соработка,
- организирање на работата,
- интердисциплинарност,
- однос кон странките,
- комуникација и
- други способности поврзани со работата.

Квалификациите, селекциите и слично се регулирани и во Кодекс на полициска етика.<sup>35</sup>

### 2.1.2. Антикоруписка стратегија

За реализација на целите на годишно ниво се подготвува и антикорупциска програма која ја изработува Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди.

Што вели Антикоруписката стратегија за 2015 година?<sup>36</sup>

Антикорупциската програма на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија за оваа година „има за цел да ја сведе корупцијата на најниско можно ниво, да ги спречи или намали неефикасноста на службите на Министерството во насока на непречено и

<sup>35</sup> Сл. весник на РМ 114/2006

<sup>36</sup> Антикоруписка програма за 2015 година, МВР, СВКПС ев.бр. 14-112/1

максимално остварување на целите, мисијата и визијата дефинирани во стратешките определби на Министерството“.

Оттука Антикорупциската програма на МВР ги дефинира обврските за сите структури во Министерството и полицијата.

Во Програмата за 2015 година *прво*, се става акцент на селекција на кандидатите при вработување во Министерството (освен во Програмата, дефинирано е и во ЗВР). Според истата, селекцијата на кандидатите за работа во Министерството за внатрешни работи треба да биде заснована на соодветни процедури кои мораат да бидат јавни, фер и транспарентни со цел да се регрутираат кандидати со највисоки професионални и етички способности.

*Второ*, се става акцент на јакнење на интегритетот на вработените во Министерството за внатрешни работи. Оттука МВР во соработка со Демократскиот центар за контрола на вооружените сили од Женева (ДЦАФ) од 2013 година отпочна со активности за реализација на Проектот за полициски интегритет.<sup>37</sup> Очекувањата од овој проект се дека преку имплементација на препораките изнесени во публикацијата Прирачник за полициски интегритет ќе се подобри професионалноста на полицискиот кадар во справувањето со корупцијата, како и подигање на интегритетот на вработените.<sup>38</sup> Во рамките на активностите кои произлегуваат од проектот е и изготвување План за интегритет во Министерството за внатрешни работи. Целта на Планот за интегритет е да направи проценка на ранливоста и изложеноста

на вработените во Министерството на незаконски, непрофесионални, неетички и коруптивни практики и да излезе со предлог соодветни краткорочни и долгорочни мерки за негово зајакнување.<sup>39</sup> Овие мерки имаат за цел да го зајакнат професионализмот и етиката кај вработените во Министерството, со цел да се зајакне однесувањето во согласност со моралните вредности и законската регулатива, да се намали ризикот од коруптивно однесување, злоупотреба на авторитет и непрофесионализам.

*Трето*, во Програмата се става акцент на континуирана и специјализирана обука на вработените во Министерството. Усовршувањето е постојана активност која ја спроведува Министерството за внатрешни работи. Во рамките на своите активности, Центарот за обука во соработка со ДЦАФ и ОБСЕ ќе спроведе тренинг и едукација со цел усовршување на полициските службеници кои се борат против корупција во сите организациски единици.

*Четврто*, како значаен сегмент во Програмата се говори за отчетноста и транспарентноста во работењето. Отчетноста на полицијата значи дека полицијата прифаќа да даде одговор на прашањата за нејзините одлуки и дејствувања и е подготвена да ги прифати последиците од евентуални злоупотреби на овластувањата. Целта на отчетноста е да се спречи полицијата од злоупотреба на службените овластувања, да се спречи политичкиот авторитет од злоупотреба на неговата контрола врз полицијата, да се унапреди полицискиот интегритет и најважно од сè да се зголеми довербата на граѓаните во полицијата.

Во секој случај, еден од најважните начини на кој граѓанското општество може да ја контролира корупцијата во полицијата е преку зачестени контакти и интеракција

<sup>37</sup> DCAF (Democratic Control of Armed Forces) или Демократски центар за контрола на вооружените сили е меѓународна фондација формирана во 2000 година на иницијатива на Швајцарската конфедерација. Повеќе за Фондацијата на [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

<sup>38</sup> Прирачникот за полициски интегритет е достапен на [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

<sup>39</sup> Антикорупциска програма за 2015 година

со полицијата. Друг важен чинител за постигнување на транспарентност е и Секторот за односи со јавност и информации од јавен карактер кој во соработката што ја има со медиумите и надлежностите ќе ја подигне јавната свест за опасноста од корупција и организиран криминал.

**Петмо**, во Програмата за 2015 година се повторува и потребата од доследно почитување на Кодексот на полициска етика.<sup>40</sup> Основните стандарди на полициската етика бараат строго почитување на личноста, како при извршување на задачите спрема трети лица, така и при раководење со полициските службеници; строго придржување на правото при спроведување на интерните и екстерните одлуки за постапките во полициското работење и транспарентност на полициското постапување.

**Шесто**, се става акцент на поттикнување на граѓаните да пријават корупција во Министерството и полицијата. За таа цел Министерството за внатрешни работи има отворено бесплатна телефонска линија 199 на која граѓаните или правните лица можат да пријават сомневање за постоење корупција или коруптивно однесување на припадник на Министерството. Пријавите можат да се поднесат писмено или усно, по пошта, по факс, по е-пошта или онлајн директно на веб-страницата на Министерството за внатрешни работи. Доколку сакаат, граѓаните, можат да пријават корупција и анонимно, во сите полициски станици од општа надлежност се поставени сандачиња, со што се поедноставува постапката за пријавување незаконско и непрофесионално постапување.<sup>41</sup>

**Седмо**, и во оваа Програма како и во останатите правни акти се укажува на важноста од спроведување систем на

кариера и креирање правичен систем на плати и наградување на трудот. Практично со Законот за внатрешни работи веќе е воведен мерит систем и унапредувањето на вработените во Министерството за внатрешни работи и полицијата врз основа на стручност, компетентност и професионалност. Донесените подзаконски акти предвидуваат низа објективни и мерливи критериуми за унапредување во службата. „Со хоризонталното и вертикалното напредување во кариерата, начинот и критериумите за оценување, дисциплинската одговорност и новините во санкционирањето и деградирањето на полициските службеници се подига свеста на вработените за извршување на поставените задачи и намалување на можноста за коруптивно однесување“, се констатира во Антикорупциската програма за годинава.

**Осмо**, Програмата говори и за спроведување проценка за ризик од појава на корупција на работните места во МВР. Во согласност со надлежностите на Министерството за внатрешни работи и полициските овластувања, може да се каже дека секој аспект од работењето на полицијата е подложен на коруптивно однесување на полициските службеници. Некои сегменти од работењето на Министерството за внатрешни работи се поподложни на сериозна и системска корупција од останатите. Секторите кои се справуваат со тековните високопрофитабилни видови криминал (т.е., поинакви од еднократните или повремени видови криминал) обично нудат долгорочни можности за сериозните случаи на корупција. Како најподложни работни места за појава на корупција во Министерството се издвојуваат работните места во сообраќајната полиција, граничните работи, управните служби, а, исто така, и службите кои директно работат на случаите на корупција и организиран криминал, делот на работните места од областа на

<sup>40</sup> Сл. весник на РМ 114/2006

<sup>41</sup> Антикорупциска програма за 2015 година

сузбивање недозволена трговија (со дрога, луѓе, акцизна стока), како и работните места кои се поврзани со договорите за набавка за потребите на полицијата, работни места кои го вклучуваат одлучувачкиот фактор во полицијата и други.<sup>42</sup> Доколку се категоризираат приоритетите во борбата против корупцијата, мора да се идентификуваат сферите на работењето на полицијата, со цел да создадат подобри можности за идентификување на работните места за кои постои поголем ризик за корупција, со цел насочено фокусирање кон нивно надминување и санкционирање. Од тие причини, потребно е да се изврши проценка на ризикот од корупција на секое работно место.

*Деветто*, Програмата се осврнува и на зајакнување на меѓуинституционалната соработка. Со цел ефикасна борба против корупцијата е неопходно постоење и соработка на Министерството со другите ресорни министерства, државни органи и институции за борба против корупцијата и криминалот воопшто. Во таа насока, се констатира во Антикорупциската програма за 2015 година, неопходно е постоење на функционална поврзаност и формирање заедничка база на податоци до кои ќе имаат пристап сите субјекти задолжени за борба против корупцијата, со цел размена на информации заради обезбедување одржлив систем на заеднички приод во реализирањето на сопствените обврски на институциите за неселективната борба против корупцијата.

„Со цел справување со корупцијата во сопствените редови од исклучително значење е соработката на СВКПС со организациските единици во МВР, пред сè, со Одделот за сузбивање на организиран и сериозен криминал во Бирото за јавна безбедност, како и меѓуинституционалната соработка на Секторот со институциите задолжени

за борба против корупцијата, пред сè, со Јавното обвинителство – Одделението за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупција“, се вели во Антикорупциската програма за 2015 година.

Важна е и соработката со Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) која се одвива во согласност со пропишаниот меморандум за соработка. Постои јасна врска помеѓу корупцијата и судирот на интереси. Корупцијата честопати може да вклучува случаи на судир на интереси, но сите случаи на судир на интереси не се истовремено и случаи на корупција. Кога се работи за судир на работи кои се неспоиви со полициските, проценката ја дава посебна комисија во Министерството, меѓутоа кога се работи за активности кои претставуваат судир на интереси, толкување за истото се бара од Државната комисија за спречување корупција.

*Десетто*, се говори за унапредување на меѓународната соработка во борбата против корупцијата. СВКПС како надлежен сектор констатира, превенира и санкционира случаи на корупција и коруптивно однесување на вработени во Министерството и полицијата, посебно внимание придава на соработката со сродните служби од регионот и пошироко во насока на размена на искуства и добри практики со цел сузбивање на корупцијата во сопствените редови. Во изминатиот период се потпишани Меморандуми за соработка во делот на внатрешната контрола со Министерствата за внатрешни работи од регионот. За наредната 2015 година ќе се потпишат меморандуми и со други држави (во програмата не се наведува со кои држави). Секоја земја има свои специфичности во дејствувањето и справувањето со злоупотребите на службените овластувања во сопствените редови и во оваа насока секое споделено искуство овозможува

<sup>42</sup> Антикорупциска програма за 2015 година

надополнување и надоградување на веќе постоечките практики. И МВР на планот на сузбивање на криминалот и корупцијата има потпишано меморандуми за соработка со другите држави и нивните организациски единици надлежни за сузбивање на истите остваруваат непосредна комуникација со министерствата во регионот, која ќе продолжи и во 2015 година. Државите-потписнички преземаат активности во борбата против корупцијата по пат на организирање заеднички координирани акции со специјални методи, размена на информации, заемна помош при имплементација на националните закони и давање препораки за решавање и постигнување на планираните цели во борбата против корупцијата и организираниот криминал.

Со цел откривање и сузбивање на организиран криминал и корупција во текот на соработката, службите разменуваат податоци за „сторители на кривични дела со елементи на корупција, поврзаноста помеѓу припадниците на криминалните групи или злосторнички организации, нивно основање, фактичката состојба посебно за време, место и начин на сторување на делото, објекти на напад, за посебни околности на кршење на правните прописи и преземени мерки“.<sup>43</sup>

На крајот на Програмата се вели дека истата произведува конкретни обврски за сите организациски единици на Министерството и полицијата.

На пример, СВКПС е надлежен да ја следи реализацијата на Антикорупциската програма, да ги насочува активностите на организациските единици и да ја поттикнува реализацијата на активностите предвидени во Програмата. Истовремено, СВКПС во одредени области е задолжен и за спроведување на Антикорупциската програма. Сите наведени носители на

<sup>43</sup> Антикорупциска програма за 2015 година

конкретни активности секој во својот делокруг на работа треба да изготват агенда со активности и дефинирана временска рамка за нивно реализирање и на секои три месеци до СВКПС да доставуваат известување за планираните и реализирани активности од Антикорупциската програма и Акцискиот план. Само со координирани активности на сите организациски единици во Министерството за внатрешни работи, Бирото за јавна безбедност и Управата за безбедност и контраразузнавање, се вели во програмата за 2015 година, „можеме да се справиме со оваа општествено негативна појава во сопствените редови, а истовремено со реализација на истата ќе ја зајакнеме меѓуинституционалната соработка како и соработката со граѓаните со единствена цел спротивставување на корупцијата и коруптивното однесување во сопствените редови“.

### ***2.1.3. Кампањи за јакнење на јавната свест***

Како важен сегмент во борбата против корупцијата и организираниот криминал се посочува и јавноста, односно соработката на граѓаните. Во овој дел се работи на кампањи или давање нови можности преку кои граѓаните би можеле поедноставно да пријавуваат коруптивни кривични дела.<sup>44</sup> За илустрација, отворена е телефонска линија за пријавување корупција. Линијата функционира од 22 септември 2007 и до 5 февруари 2015 година се пријавени 4 017 дела за противправни и коруптивни однесувања<sup>45</sup> (повеќе во делот за Антикорупциска стратегија).

<sup>44</sup> Повеќе за јакнење на јавната свест во борбата против корупцијата во делот за Антикорупциска стратегија

<sup>45</sup> Податоците се од Аналитика при МВР

## 2.2. Репресивни мерки

Под репресивно дејствување или мерки се подразбираат откривање и санкционирање по однос на кривични дела корупција и организиран криминал. За репресивните мерки, односно откривањето на казнените дела корупција и организиран криминал најдобро говорат бројките.

### 2.2.1. Резултати од мерките во рамки на МВР

Кога станува збор за сузбивање на корупцијата во рамки на МВР, надлежниот Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди во текот на изминатата 2014 година против 188 (против 277 во 2013 година) полициски службеници изрече задолжителна мерка за поведување постапка за утврдување одговорност пред Комисијата за утврдување дисциплинска одговорност, од нив на четворица (исто и во 2013 година) припадници на МВР им е изречена и задолжителна мерка да бидат отстранети од работното место и Министерството – суспендирани се до завршување на постапката пред Комисијата за дисциплинска одговорност.

Во текот на изминатата година од страна на Комисиите за дисциплинска одговорност во МВР по иницијатива на СВКПС се завршени 116 постапки по кои на Предлог на надлежните Комисии, министерот за внатрешни работи донел 64 решенија за парични казни, за 19 лица писмено предупредување, за пет лица е изречена мерка прераспоредување на пониски работни места, условно откажување на договор за вработување за едно лице, а за пет вработени по предлог на Комисијата, министерот донел Решение за отказ на договор за вработување, 22 постапки се

запрени или отфрлени, бидејќи Комисијата утврдила дека нема повреда на член од Колективниот договор на МВР или настанала застареност за изрекување дисциплинска мерка.

Покрај постапката за утврдување на дисциплинска одговорност, Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди во согласност со подзаконските акти може да изрече и други задолжителни мерки до непосредниот старешина кои треба да ги преземе против работниците во МВР кои непрофесионално или незаконски постапувале. Така, во текот на изминатата година СВКПС изрече задолжителна мерка укажување (предупредување) за 217 (за 261 лице во 2013 година) службени лица. За 39 (45 лица во 2013 година) службени лица е изречена задолжителна мерка покренување постапка за утврдување материјална одговорност за надомест на штета, а двајца вработени се упатени на вонреден лекарски преглед.

Во случаите каде се утврдени незаконитости во постапувањето на службените лица кои имаа обележје на кривично дело, од страна на СВКПС се поднесени 17 (11 во 2013 година) кривични пријави против 25 вработени во МВР за сторени 20 кривични дела, од кои пет „несовесно работење во службата“, четири кривични дела „злоупотреба на службената положба и овластување“, три „предизвикување општа опасност“ по две „примање поткуп“, и „малтретирање во вршење на служба“ и по едно дело „мачење и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување и казнување“, „фалсификување службена исправа“, „фалсификување исправа“ и „употреба на исправа со неистинита содржина“.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Податоците се од Извештајот за работа на СВКПС во 2014 година, МВР, СВКПС ев.бр. 14-/1

## 2.2.2 Резултати од мерките на ниво на држава

Кога станува збор за борбата против корупцијата и организираниот криминал генерално, според податоци од МВР од 2007 заклучно со 2011 година целосно се документирани 404 случаи во кои се пријавени 1 245 сторители, главно носители на јавни функции, службени и раководни лица. Со извршените инкриминации (најчесто „злоупотреба на службената положба и овластувања“) го оштетиле буџетот и за себе прибавиле противправна имотна корист во висина од 15,1 милијарди денари или 245,5 милиони евра.

Во истиот период се документирани над 150 случаи на примање и давање поткуп во кои се пријавени 260 лица, што е за 50 проценти повеќе документирани дела во однос на периодот 2002 – 2006 и повеќе од двојно пријавени лица кои давале или земале поткуп (во периодот 2002 – 2006 година има 85 дела со 92 сторители).

Табела 1.

По години	Претпоставена штета	Број на случаи	Сторители
2007	3,1 милјарди ден.	116	306
2008	4,2 милјарди ден.	80	192
2009	1,8 милјарди ден.	91	214
2010	3,5 милјарди ден.	72	238
2011	2,5 милјарди ден.	45	295

Од 2011 година до 2013 година од организиран криминал целосно се документирани 639 кривични дела во кои се пријавени 1 301 сторители. Во областа на организираниот криминал до декември 2014 година има вкупно 226 дела за кои се поднесени пријави против 429 сторители. Од областа на корупцијата има 23 дела против 27 сторители.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Податоците се од Аналитика при МВР

## 3. Предизвици

Фактот што корупцијата и организираниот криминал не можат целосно да се искоренат говори дека пред Министерството за внатрешни работи постојат предизвици кои се поставуваат како цели кога се прецизираат активностите. Оттука пред МВР практично во континуитет се појавуваат следните предизвици:

- строго почитување на Уставот и законите;
- целосна афирмација на принципите за професионалност во полицијата;
- јасно и прецизно дефинирање на надлежностите на службите во состав на Министерството и полицијата;
- сведување на дискреционите права на ниво на исклучок или нужност;
- соодветна селекција и вработување во полицијата;
- креирање правичен систем на плати и наградување на трудот;
- унапредување на обуката на вработените преку воспоставување ефективен, функционален, остварлив и препознатлив систем на обука;
- зајакнување на меѓуинституционалната соработка во борбата против корупцијата и криминалот со сите институции задолжени за спроведување на законот.

Имајќи го предвид горенаведеното, како и поставениот репер за нулта толеранција на корупцијата, градејќи ефикасен и ефективен контролен механизам преку преземање превентивни и репресивни мерки, и активности за откривање и санкционирање на секој конкретен случај за кој постојат докази се стеснува просторот за коруптивно однесување на полициските службеници.

Борбата против корупцијата и организираниот криминал бара перманентно

јакнење на капацитетите на Министерството, како и соодветна стручна и техничка опременост со цел ефикасно работење. Ова подразбира дека е неопходно да има компетентен, стручен и обучен кадар за ефикасна борба против корупцијата и организираниот криминал.

#### 4. Заклучоци

Корупцијата може да се разбере како запоставување на јавниот интерес за материјална или нематеријална услуга, предност, корист, погодност или интерес во форма на каква било добивка без разлика на нејзината големина или вредност, како и секоја нефинансиска добивка, без разлика на нејзиниот вид, форма или содржина.<sup>48</sup>

Според дефиницијата на Обединетите нации, организираниот криминал подразбира широки размери на комплексни криминални дејства извршени од страна на поголем број лица, организирани во поцврста или полабава организација, со цел да се придобие лично стекнување на материјални добра за учесниците во истото, а за сметка на осиромашување на средствата на заедницата и нејзините членови-граѓаните.

Самите дефиниции укажуваат на тоа дека корупцијата и организираниот криминал бараат постојано јакнење на капацитетите како во човечки ресурси, така и во опрема. Ова практично се провлекува и низ погоре дефинираните предизвици. Истите не се предизвици само за македонското Министерство за внатрешни работи, туку речиси без исклучок за секоја држава. За да се реализираат предизвиците, клучна е соработката меѓу институциите како во рамки на државата, така и на ниво на држави.

<sup>48</sup> Дефиницијата за корупција е наведена во Антикорупциската програма за 2015 година подготвена од МВР

Ова, пак, води кон тоа дека Македонија има обврска во делот на нормативата постојано да ги следи меѓународните норми, односно нормите на евро-атлантските организации кон кои се стреми. Притоа истите треба да ги преточува во македонското законодавство, а овој процес да се одвива навремено и доследно. Дека се следат меѓународните стандарди говори и фактот дека минатата година беше донесен нов Закон за внатрешни работи, но поради приспособувањата во рамки на Министерството е предвидена одложена примена.<sup>49</sup> Поточно примената ќе стартува во март годинава.

Министерството за внатрешни работи, како што е посочено во Антикорупциската програма, и за годинава борбата против корупцијата ја смета за перманентна потреба. Истата, пред сè, е свртена кон елиминирање на причините кои ја генерираат нејзината појава кон брзо разоткривање на нејзините појавни форми и уште поефикасно постапување на организациските единици во Министерството за нејзино санкционирање. Сето тоа треба да се прави во сите пори на општественото живеење, како и во редовите на МВР. Целта е таа да се сузбие, а со тоа да се заштитат виталните вредности на општествениот систем, како демократијата, човековите слободи и права, владеењето на правото, слободата на пазарот, конкуренцијата и компетентноста, транспарентноста и одговорноста во вршењето на јавните работи и во располагањето со јавните добра.

За ефикасна борба против ова општествено зло подеднакво се важни политичката волја, нормативните решенија, институционалната рамка, ефикасната примена на законите, институционалниот и личниот капацитет и интегритет, како и соработката меѓу институциите во земјата и на меѓународен план.

<sup>49</sup> Закон за внатрешни работи, Сл. весник 42/2014, 116/2014



### 3. РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА И ОРГАНИЗИРАН КРИМИНАЛ ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Емилија Туцаровска-Ѓорѓиевска

#### Вовед

На корупцијата во приватниот (бизнис) сектор во Македонија треба да ѝ се посвети сериозно внимание.

Корупцијата се појавува во повеќе форми, како поткуп, конфликт на интереси, трговија со влијанија, тајни договори и непотизам.<sup>50</sup> Тоа води кон нарушување на легитимната конкуренција и намалување на довербата во властите и во правниот систем. И покрај ниските споредбени нивоа на перцепција за корупција во ЕУ според меѓународните споредби, сите држави се погодени од овој феномен.<sup>51</sup> Сериозните случаи на корупција можат да ги стават во прашање основните функции на државата и на приватните бизниси.<sup>52</sup>

Претставниците на бизнис секторот во државата ја рангираат корупцијата како петта најзначајна пречка во водењето на бизнис, по високите даноци, честите промени во законите и регулативите, сложените даночни закони и ограничениот пристап до финансирање.<sup>53</sup>

Според Глобалниот извештај за конкурентност на Светскиот економски форум за 2013–

<sup>50</sup> ЕВРОПОЛ, Проценка за закана од сериозен и организиран криминал во ЕУ, (СОСТА), 2013 Преземено од: [http://grasco.u-strasbg.fr/public/document/europol\\_socsta\\_2013-Report.pdf](http://grasco.u-strasbg.fr/public/document/europol_socsta_2013-Report.pdf)

<sup>51</sup> Ибид.

<sup>52</sup> Ибид.

<sup>53</sup> Извештај на УНДОК, 2013, Бизнис, корупција и криминал во ПЈРМ

2014 година, анкетираниите бизнисмени ги рангираат пристапот до финансирање и несоодветната инфраструктура како најпроблематични фактори за водење бизнис, а корупцијата, исто така, е спомната меѓу најголемите ограничувања.<sup>54</sup> Други фактори кои влијаат врз позицијата на државата според корупцијата се: довербата во етичките стандарди на политичарите која е релативно ниска, фактот што нелегални плаќања на поткуп понекогаш се поврзани со неколку јавни сервиси, како што се увозот и извозот, јавните комунални претпријатија, годишните плаќања данок, доделување јавни договори и лиценци.<sup>55</sup> Извештајот за напредок на ЕУ за 2013 година оценува дека деловното опкружување во Македонија е негативно погодено од корупција.<sup>56</sup> Извештајот за напредок во 2014 година укажува дека спроведувањето на реформите за подобрување на деловното опкружување сè уште е слабо.<sup>57</sup> Уште повеќе, изгледите за развој и вработувања длабоко зависат од деловното опкружување на домашниот приватен сектор и со цел да бидат поддржани, постои потреба за натамошно олеснување на постапките за лиценцирање, исто така, со цел да се поттикне повратна врска меѓу домашните и странските компании.<sup>58</sup>

Емпириските студии за следење на корупцијата и организираниот криминал укажуваат дека криминалните мрежи имаат

<sup>54</sup> Светски економски форум, Глобален извештај за конкурентност на Светскиот економски форум 2013-2014, Македонија

<sup>55</sup> Портал за антикорупција во бизнисот, Македонија, 2014, Преземено од: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/macedonia/general-information.aspx>

<sup>56</sup> Европска комисија, Извештај за напредок на ЕУ за Македонија 2013. Достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/20131008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/20131008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

<sup>57</sup> Ибид.

<sup>58</sup> Ибид.

посебен интерес во приватниот сектор и преку активности насочени кон вработени во компании имаат големи можности за извлекување значителни приходи, избегнување регулативи за спречување, перење пари, или олеснување операции на илегалните пазари.<sup>59</sup> Често, напорите на организираниот криминал за влијание врз вработените во приватниот сектор се надвор од приоритетите на институциите за спроведување на законите и на судските институции.<sup>60</sup>

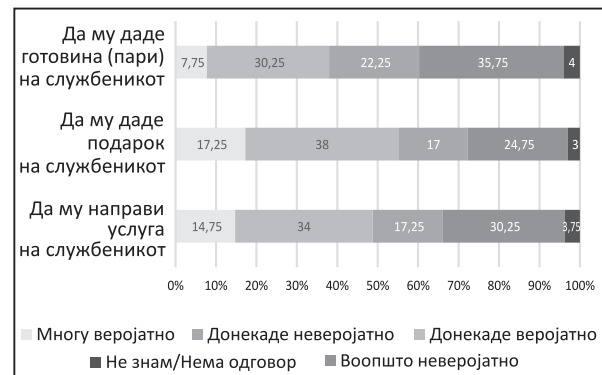
## 1. Поткуп на јавни службеници

Повеќе од половина од населението во СЕЛДИ земјите веруваат дека живеат во многу корумпирана средина и при контакт со јавните службеници доста веројатно е да се појави коруптивен притисок.<sup>61</sup> 90% од учесниците во испитувањето во Бугарија и Косово веруваат дека постои коруптивен притисок.<sup>62</sup> Во Хрватска тој процент е најнизок, но дури и таму 2/3 од населението верува дека постои корупција. Тоа покажува дека на корупцијата во целиот регион се гледа како сериозен проблем со релативно пониско ниво во Турција, Хрватска и Босна и Херцеговина.<sup>63</sup>

Истражувањето на МЦМС, исто така, открива дека 55,8% од македонските компании скоро никогаш или ретко би дале пари на јавен службеник, а 48,8% би направиле услуга на

службеник со цел на успешен начин да решат некој проблем кој се појавил во компанијата. Погледни Графикон 1.

**Графикон 1. Со цел да се реши одреден проблем, колку е веројатно дека треба... (бизниси)**



Извор: Анкета со бизниси, МЦМС 2014

Давањето поткуп на јавни службеници во рамките на приватниот сектор ја нагласува улогата на корупцијата во секојдневниот бизнис на голем број македонски компании.

Студијата на ЕУ, спроведена од Центарот за изучување на демократи (ЦИД) во 2010, за поврзаноста помеѓу корупцијата и организираниот криминал, открива дека најраспространетата и систематска форма на корупција која е цел на организираниот криминал е поврзана со службениците од понизок ешалон во полицијата и јавната администрација.<sup>64</sup> Целта на организираниот криминал е и даночната управа, финансиските регулатори и други регулаторни тела кои можат да влијаат на криминалните активности, но на помалку систематски и значителен начин.<sup>65</sup>

Во рамки на проектот „Борба против корупцијата и организираниот криминал – Ад АКТА“ финансиран од ЕУ, во текот на 2014 година беа спроведени 40 полуструктурирани интервјуа со претставници од различни

<sup>64</sup> Гунев, П. & Безлов, Т, 2011, Врските помеѓу организираниот криминал и корупцијата, Центар за проучување на демократијата (ЦИД)

<sup>65</sup> Ибид.

<sup>59</sup> Гунев, П. & Безлов, Т, 2011, Врските помеѓу организираниот криминал и корупцијата, Центар за проучување на демократијата (ЦИД)

<sup>60</sup> Ибид.

<sup>61</sup> СЕЛДИ (2014) Southeast Europe Leadership for Development and Integrity. Anti-Corruption Reloaded Assessment of Southeast Europe. [Водство за развој и интегритет во Југоисточна Европа. Стратегија за добро владеење и антикорупција во Југоисточна Европа] Преземено од: [http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI\\_RAR.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_RAR.pdf).

<sup>62</sup> Ибид.

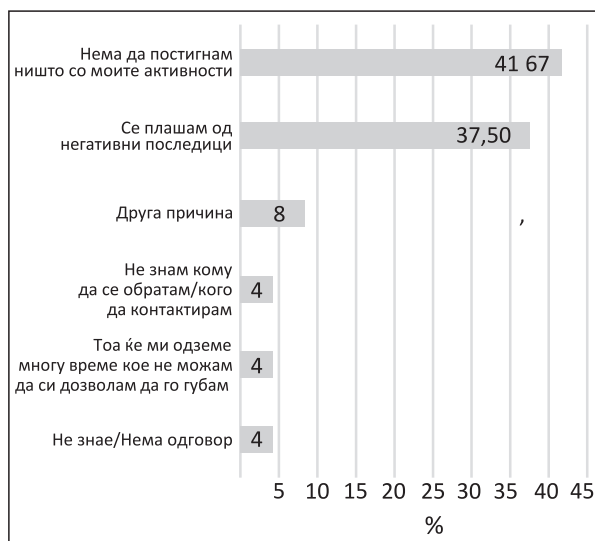
<sup>63</sup> Ибид.

релевантни државни институции и невладини претставници (граѓански сектор, медиуми, експерти, независни истражувачи итн.)

Анализата од одговорите од интервјуираните лица за потребите на овој проект покажа дека дозволите за градба се меѓу најважните интереси на криминалците или на криминалот /белиот криминал, чија цел е да ја корумпираат власта (јавната администрација), по што следи интересот во земјоделството (државни субвенции за земјоделци) и контактите за јавни набавки. Имено, клучните индустрии во кои има поврзаност помеѓу криминалните групи и поединци се градежната индустрија, индустријата за управување со отпад, туризмот, осигурителните компании, индустријата за тутун, спортски федерации итн. Перењето пари е идентификувано како една од клучните причини за користење на корупцијата во градежната индустрија.

Анкетата за бизниси на МЦМС, покажа дека 41,6 % од вработените во компаниите не пријават кривични дела затоа што не веруваат дека со нивната акција нешто би се постигнало, додека 37,5% се плашат од негативни последици доколку пријават коруптивни дела.

**Графикон 2. Причина за непријавување на корупција од страна на бизнисите**



Извор: Бизнис анкета МЦМС, 2014

Овие бројки потврдуваат дека недостасуваат соодветни превентивни механизми во приватниот сектор во земјата, како и соодветни казни против корупцијата и организиран криминал. Јакнењето на интегритетот на самите компании, исто така, може да ја подобри подготвеноста и храброста на вработените во приватниот сектор да пријават поткуп како и други коруптивни и кривични дела.

Исто така, тоа покажува дека постои потреба за зајакнување на механизмите на заштита на поткажувачите и во јавниот и во приватниот сектор.

## 2. Перење пари

Според дефиницијата на Интерпол, перење пари е: „секој чин или обид за дело да се прикрие или затаи идентитетот на незаконски стекнатиот приход, така што се чини дека сè потекнува од легитимни извори“.<sup>66</sup>

Организираните криминални групи, исто така, ја користат мобилноста на луѓето за перење пари. Најголемиот дел на вклучените пари можат да ги компромитираат законските економии и директно да влијаат врз јавните процеси со „купувањето“ на изборите со помош на корупција.<sup>67</sup>

Перењето пари во Македонија најчесто е поврзано со финансиски криминал, како што се затајувањето данок, криумчарењето, финансиските измами и измами за приватизација, поткуп, злоупотреба на службената положба и корупцијата. Најголемиот дел од испраните профити се резултат на домашни криминални

<sup>66</sup> Преземено од: <http://www.interpol.int/Crime-areas/Financial-crime/Money-laundering>

<sup>67</sup> Конвенција на Обединетите нации против транснационален организиран криминал. Преземено од: <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>

активности.<sup>68</sup> Извештајот за напредок на ЕУ открива дека Законот за спречување на перење пари и финансирање на тероризам не е во согласност со релевантните насоки на ОН.<sup>69</sup>

Сепак, забележан е мал напредок во 2014. Законот за спречување на перењето пари и финансирањето на тероризам бил дополнет, со што е подобрена усогласеноста со препораките на ФАТАФ (Работна група за финансиски дејствувања).<sup>70</sup>

Постојат два општи фактора кои ги детерминираат трендовите на перењето пари: случувањата во незаконските пазари и пошироката финансиска и економска средина. Дobar дел од профитот генериран од организираниот криминал се пере со користењето на многу едноставни шеми. Мнозинството од учесниците на незаконските пазари не генерираат доволно финансиски ресурси за кои е потребно перење пари.<sup>71</sup>

Анализите на квантитативните податоци покажуваат дека 23% од македонските компании гледаат на перењето пари како ретка појава, 12,5 % како релативно честа појава и 3% од компаниите сметаат дека е честа појава. Погледни Графикон 3.

<sup>68</sup> Ибид.

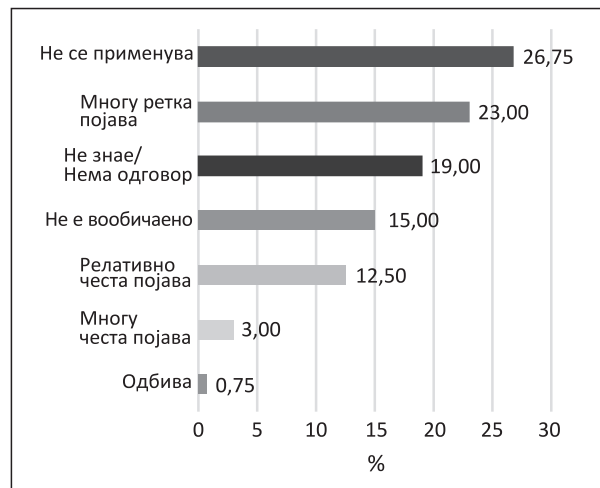
<sup>69</sup> Европска комисија, Извештај за напредок на Македонија за 2013 година Генерален директоријат за проширување, достапно на:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/20131008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/20131008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

<sup>70</sup> Преземено од: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/MKD4-SUMMMONEYVAL\(2014\)1SUMM\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/MKD4-SUMMMONEYVAL(2014)1SUMM_en.pdf)

<sup>71</sup> Центар за изучување на демократијата. Проценка на закана од сериозен и организирани криминал (SOCTA). \* На пазарот на нелегални цигари, на пример, пари оставени да се исперат не надминува 15% од сите приходи (или 30 000 000 € од 200 000 000 € вкупниот пазар промет).

### Графикон 3. Перцепција на македонските компании за појавата на перење пари



Извор: Анкета за бизниси, МСМС, 2014

Просечната сума на пари на договорите за кои постои перење пари е 120 000 МКД (1 947 евра).

Потенцијални компании кои може да се користат за перење пари се сите компании вклучени во приватниот сектор, како што се: финансиски институции (банки, инвестициски фондови, брокерски куќи, осигурителни компании, пензиски фондови), компании за големопродажба, адвокати, сметководители, нотари, компании за недвижен имот, спортски клубови и дилери на стоки од голема вредност (на пр. возила или накит).<sup>72</sup>

Интервјуираните лица за потребите на ова истражување посочија дека во Македонија, најчестите индустрии кои се цел на организираниот криминал се банките, заради потребата од перење пари откако се реализирани криминалните активности. Други индустрии кои се претставени како подложни на активности на организиран криминал се: индустријата за производство на тутун и цигари, компании за дистрибуција на нафта итн.

<sup>72</sup> Гунев, П. & Безлов, Т, 2011, Врските помеѓу организираниот криминал и корупцијата, Центар за проучување на демократијата (ЦИД).

Интервјуираните лица исто така, укажаа дека перењето пари, профитот и незаконски активности (трансфер на пари) се основните цели на групите на организиран криминал кои ја користат корупцијата во приватните компании.

Исто така се укажа дека најчести професии/позиции во Македонија кои се најмногу подложни на коруптивни активности, вклучително и перењето пари се: сметководители, службеници во банки, службеници за јавни набавки итн.

Интервјуираните лица за ова истражување исто така укажаа дека корумпирањето на службеници во банки со цел да не пријавуваат перење пари е многу редок феномен, но недоволната контрола на банките или недоволно ефикасните мерки за перење пари се многу почеста причина за успешно перење пари. Оттука, сторителите користат шеми со кои вмешаноста на банките многу тешко може да се докаже или не е потребна: користењето на оф-шор компании, фондови и фондации.

Во 2012 г. Управата за финансиско разузнавање (УФЕ) пријавила 29 случаи на сомнителни трансакции поврзани со перење пари и 121 случај поврзани со други типови на економски и финансиски криминал до истражните органи cases и обвинителството.<sup>73</sup> Најголем дел од профитот од овие случаи продолжува да биде даночното затајување.<sup>74</sup> Вкупно 36 лица биле обвинети во шест случаи во текот на 2012 г. 11 лица биле осудени во четири случаи, што претставува пораст во однос на претходната година.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Европска комисија. Извештај за напредок на ЕУ за Македонија 2013. Достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/20131008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/20131008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

<sup>74</sup> Ибид.

<sup>75</sup> Ибид.

Според Управата за финансиско контраразузнавање, бројот на сомнителни трансакции е намален од 239 во 2012 г. на 169 во 2013г., што претставува намалување од 29%.<sup>76</sup> Во 2013 г. Управата за финансиско контраразузнавање до институциите одговорни за спроведување на законот поднела 25 известувања за перење пари и финансирање на тероризам, што претставува намалување од 31% од претходната година и 3 обвиненија против 25 лица за перење пари и 4 пресуди против 41 лице.<sup>77</sup>

Во јануари 2009 г., Владата на Република Македонија ја усвои Националната стратегија за спречување на перење пари и финансирање на тероризам која е во согласност со Законот против перење пари и финансирање на тероризам. Оттука, иако не е земја-членка на ЕУ, прописите во Македонија против перењето пари се генерално во согласност со Европската директива 2005/60/ЕК, ФАТФ препораките и 9 посебни ФАТФ препораки за спречување на финансирањето на тероризмот.<sup>78</sup> Меѓу планираните активности, целта на Националната стратегија е да обезбеди поефикасен систем за спречување на перењето пари и финансирање на тероризмот во Македонија, за на крај да се обезбеди: поефикасно откривање, документирање и истрага на делата поврзани со перење пари и финансирање на тероризмот, на пр., поголем број на кривични обвиненија и судски одлуки за перење пари и финансирање на тероризмот, обука на администрацијата итн.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Европска комисија. Извештај за напредок на ЕУ за Македонија 2014. Достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

<sup>77</sup> Ибид.

<sup>78</sup> Преземено на: <http://www.anti-moneylaundering.org/europe/Macedonia.aspx>

<sup>79</sup> Ибид.

Подложноста на корупција и организиран криминал може да се забележи, исто така, во донесувањето и спроведувањето на законодавството против перењето пари заедно со регулаторните практики и надгледувањето на банките. Во таа насока, Euro shore студијата покажува дека во земјите со ниски регулаторни стандарди кои се применуваат во банките, индексот на организираниот криминал е двојно поголем во споредба со земјите со повисоки стандарди за спроведување на законодавството за борба против перењето пари.

Според Европската банка за реконструкција и развој (ЕБРР), законот за банки и другите прописи се добро развиени, и создаваат солидна законска рамка за корпоративно управување на банките.<sup>80</sup> „Поголемиот дел од поголемите банки ги објавуваат онлајн кодовите и одборите на банките усвоиле етички кодекс, кој мора да вклучува барања за трансакции со конфликт на интерес“.<sup>81</sup>

Банките се должни да основаат ревизорски комисии, но, сепак, не постои законска обврска за да вклучат независни директори, а банките изгледа дека немаат обука и програма за членовите на надзорните одбори.<sup>82</sup> Што се однесува на внатрешната контрола на банките, додека според банкарските прописи одговорноста за ефикасна организација на системот за внатрешна контрола им се доделува на надзорниот и управниот одбор, надзорниот орган не наложува да се дава редовен извештај и објавување на функцијата на внатрешната контрола на банката.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Европската банка за реконструкција и развој (ЕБРР). Commercial laws of Macedonia June 2013 COMMERCIAL LAWS OF Macedonia June 2013: an assessment by the EBRD. Достапно на: <http://www.ebrd.com/documents/legal-reform/fyr-macedonia-country-law-assessment.pdf>

<sup>81</sup> Ибид.

<sup>82</sup> Ибид.

<sup>83</sup> Ибид.

Македонските банки се правно обврзани да воспостават механизми за усогласеност кои допрва треба да ја покажат нивната ефикасност.

### 3. Закани од организиран криминал во приватниот сектор

Недостигот на добро управување во приватниот сектор обезбедува добра средина за раст на организираниот криминал. Во таа насока, истражувањето на МЦМС, исто така, покажува дека кај 81,6% од македонските компании не било извршено кривично дело во рамки на нивните компании, додека кај 10,5% од приватниот сектор било извршено кривично дело во просториите на нивните компании, од кои 7,89% од компаниите веруваат дека извршените кривични дела се извршени како дел од организиран криминал или се поврзани со организиран криминал. Погледни Графикон 4.

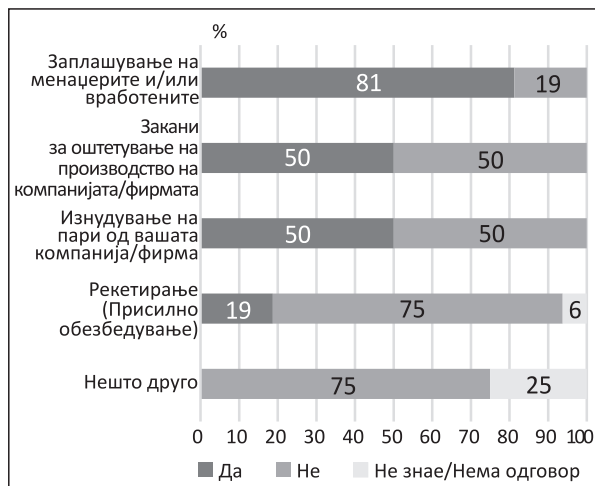
**Графикон 4. Дали сметате дека криминалното дело (некои од криминалните дела) извршено во Вашата компанија во текот на минатата година е дел од организиран криминал?**



Извор: Анкета со бизниси, МЦМС, 2014

Понатаму, 81%, од македонските компании имале искуство со заплашувањето на управители и/или на вработени, додека 50% имале искуство со закани за оштетување на производство на компанијата/фирмата и 50% имале искуство со изнуда на пари од компанијата. Погледни Графикон 5.

**Графикон 5. Видови на коруптивни прекршоци во рамки на компаниите**



Извор: Анкета со бизниси, МЦМС 2014

Истражувањето за 2013 на УНОДК покажа дека распространетоста на изнудата над бизнисот во земјата треба да се смета како најзагрижувачко прашање, имајќи предвид дека изнудата е многу сериозно кривично дело во кое сторителот се обидува да изнуди пари или друга корист од одредена компанија со закани и заплашувања на управителите или вработените.<sup>84</sup> Според извештајот на УНОДК, изнудата е присутна, исто така, како „понуда“ за заштита од оштетување на имот и лица, а дадените пари се претставуваат како „пари за заштита“ или се поврзуваат со организирани криминални групи, кои имаат моќ и средства да даваат издржани закани кон бизнисот со потенцијални директни последици доколку барањата не бидат исполнети.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> УНОДК извештај: Бизнис, корупција и криминал во Република Македонија: Влијанието на поткупот и други видови на криминал во приватните претпријатија, 2013

<sup>85</sup> Ибид.

Податоците од истражувањето на УНОДК покажуваат дека две петтини (40,4 %) од законите за изнуда вклучуваат одредена оштета на бизнисот или сопственоста, додека 6,7% укажуваат на неодредено оштетување на бизнисот или имотот.<sup>86</sup> Покрај тоа, 26,9 % вклучуваат одредени лични закани за повредување на сопственикот, управителот или нивни роднини. Други случаи вклучуваат ветување за заштита против други криминални закани, како што е повредување клиенти, загадување на производите или киднапирање на вработени, управители или нивни роднини.<sup>87</sup>

Вообичаено, малите компании, исто како и големите корпорации се ранливи на коруптивни однесувања во служба на организирани криминални групи, имајќи предвид дека „малите локални бизниси се особено подложни на изнуда од корумпирани јавни функционери, додека поголемите домашни и глобални корпорации кои успеале да го контролираат поткупот во нивните редови сè уште треба да се грижат за нелојалната конкуренција од помалку конкуренти.<sup>88</sup>

Анализата од одговорите на интервјуираните лица за потребите на истражувањето на МЦМС, покажа дека клучната причина за ранливост на приватниот сектор од корупција и организираниот криминал е недостигот на контролни механизми. Поголем дел од интервјуираните лица изјавија дека постојат делумно усвоени механизми за контрола на делата поврзани со корупција и организиран криминал во приватниот сектор и дека не постојат заеднички прифатени механизми од бизнис заедницата. Напротив, повеќето од внатрешните антикорупциски политики

<sup>86</sup> Ибид.

<sup>87</sup> Ибид.

<sup>88</sup> Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата: Ресурсен водич за државни мерки за зајакнување на корпоративниот интегритет, 2013

и стратегии се спроведуваат врз основа на самостојната проценка на компанијата на такви однесувања.

Дополнително, главни предизвици и мерки кои се и наведени во насоките на Конвенцијата на Обединетите нации за зајакнување на корпоративниот интегритет се:

- недостиг на силен корпоративен интегритет;
- потреба од антикорупциски корпоративни програми како основна алатка за зајакнување на интегритетот и охрабрување на државата со цел да се овозможи подобро однесување во рамките на приватниот сектор со комбинација на санкции и стимуланси за доброто однесување.<sup>89</sup>

Клучно за намалување на ризиците од корупција и организиран криминал е доброто управување во приватниот сектор.

Клучни показатели на управувањето се транспарентноста и ефикасноста на банкарскиот систем како и пристапот на бизнисот до финансиски услуги во формална прописна рамка со цел да ги извршува вообичаените активности.<sup>90</sup> Особено што доколку малите или големите претпријатија се соочуваат со потешкотии за добивање заеми, тие ќе се свртат кон незаконските извори за да обезбедат финансиски услуги со повисока каматна стапка (пари со камата).<sup>91</sup>

Друга перспектива е поврзана со управувањето на финансискиот сектор и корпорациите, со посебен фокус на законодавството за перење пари заедно со регулаторна рамка и практиките за надзор на банките.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Ибид.

<sup>90</sup> Бускалија Е & Дијк. Ван, Контрола на организиран криминал и корупција во јавниот сектор, Форум за криминал и општеството том 3, бр. 1 и 2, 2003.

<sup>91</sup> Ибид.

<sup>92</sup> Ибид.

Малиот ризик и високата заработувачка од измамата претставуваат причина која го привлекува организираниот криминал. Често, во приватните компании недостасува безбедносен систем, делумно поради аутсорсинг на администрацијата, должностите за одржување и развој, а делумно поради високиот трошок за ефикасни превентивни мерки.<sup>93</sup>

## Препораки

Потребно е јакнење на внатрешните контроли на банките, како и објавување на редовни извештаи од спроведените контроли;

Потребно е јакнење на контролните механизми во банките за спречување на перење пари.

Потребни се силни механизми за заштита на пријавувачите, односно вработените кои имале искуство со кривично дело на корупција и организиран криминал во рамки на својата компанија (како закана, изнуда, даночно затајување и сл).

Искуството на вработените со изнуда на пари од компанијата, или директно заплашување на менаџерите или вработените е исто така показател за потреба од ефективни механизми за сузбивање на корупција и организиран криминал во бизнис секторот.

Постои потреба од анти-корупциски корпоративни и едукативни програми како основна алатка за зајакнување на интегритетот со цел да се овозможи намалување на ризиците од корупција и организиран криминал во приватниот сектор во комбинација со санкции и стимуланси за добро однесување.

<sup>93</sup> Ибид.



## ///Користена литература:

### *Правни документи:*

Антикорупциска програма за 2015 година, МВР, Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, ев.бр. 14-112/1

Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на РМ 92/2009, 118/2009, 35/2010, 36/2011, 158/2011, 114/2012, 187/2013 и 116/2014

Закон за јавни набавки (Службен Весник 136/2007)

Закон за спречување на корупција (Службен Весник 28/2002)

Кодекс на полициска етика, Сл. Весник на РМ 114/2006

Закон за внатрешни работи, Сл. Весник 42/2014, 116/2014

Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи, Сл. Весник 58/2000, 22/2002

Закон за спречување на перење на пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам (Службен Весник 4/2008)

Закон за државна ревизија (Службен Весник 66/2010)

### *Стратешки документи и програми:*

Биро за јавни набавки, Комисија за заштита на конкуренцијата. “Водич за откривање незаконски договарања во постапките за доделување на договори за јавни набавки.” Биро за јавни набавки, 2014.  
<http://goo.gl/u6PLsi>.

Годишен Извештај за работата на Државната комисија За 2013 Година. Државна комисија за жалби по јавни набавки, 2014.  
<http://goo.gl/M9NtZH>.

Извештај за активностите на бирото за јавни набавки во функционирањето на системот за јавните набавки За 2013 година. Биро за јавни набавки, 2014. <http://goo.gl/XpaO5F>.

Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија - втор квартален Извештај За 2014 година. Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2014.  
<http://goo.gl/EKkWZl>.

Европска Комисија. Извештај за напредок на ЕК за Република Македонија во 2014 година. Достапен на:  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/package/mk\\_rapport\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/package/mk_rapport_2014_en.pdf)

Европска Комисија. Извештај за напредок на ЕК за Република Македонија во 2013 година. Достапен на:  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf)

Извештајот за работа на Сектор за внатрешна контрола и полициски стандарди во 2014 година, МВР, Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди ев.бр. 14-/1

Државна стратегија за борба против перење пари и финансирање на тероризам, Управа за финансиско разузнавање.  
[http://www.usppft.gov.mk/files/docs/Nacionalna\\_2011.pdf](http://www.usppft.gov.mk/files/docs/Nacionalna_2011.pdf)

ДКСК, Државна програма за превенција и репресија на корупција 2011 – 2015. Достапно на : <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/drzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf>

Стратегија за реформа на јавната администрација 2010-2015, достапна на: [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija\\_zaRJA.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf)

Стратешки план на Министерството за Правда 2012-2014, Програма за борба против корупција. Достапен на: <http://www.justice.gov.mk/documents/STRATESKI%20PLAN%202012-2014%20god-WEB%20STRANA.pdf>

### *Други извори:*

A. Giustiniani, K. Ross. 2008. Bank Competition and Efficiency in the FYR Macedonia. South-Eastern Europe Journal of Economics 2 (2008). International Monitoring Fund,

Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Анализа На Медиумскиот Пазар За 2013. Скопје: Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, 2014. <http://goo.gl/FA100A>.

Бизнис анти-корупција портал, профил на држава - Македонија. 2014. Преземено од: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/macedonia/general-information.aspx>

Богоева М. М, Аргировски А., Глигоријевска, Р. Ѓорѓиева, К., Папеш Г., Александар Блажески, Александар Данаилов, and Мила Трајковиќ. “Прирачник За Јавни Набавки - Второ Издание.” Биро за јавни набавки, 2014. <http://goo.gl/UtgjwC>.

Бускаља. Е & Ван Дијк, Јан. Контрола врз организираниот криминал и корупција во јавниот сектор. Форум за криминал и општество вол. 3, Нос. 1 и 2, 2003.

Center for Studying Democracy (CSD) Report on Corruption, Contraband and Organized Crime in Southeast Europe. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016997.pdf>. 2003

Center for Studying Democracy. (CSD) Examining the links between organised crime and corruption. 2010. Retrieved from: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20428>

Center for the Study of Democracy, 2013, Addressing the Threat of Fraud and Corruption in Public Procurement: Review of State of the Art Approaches, pp 68-69, available at: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=16800>.

Индекс на рационалност Бр. 11. Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2014. <http://goo.gl/tcBqaM>.

Јордановска, М., and Цветковска, С. “Парите за рекламирање кои Владата ги плаќа од наш џеб се „државна Тајна“!” Фокус, 15 јуни, 2012. <http://goo.gl/EQzZhz>

Нурединовска, Е. Саздевски, М., и Ѓузелов. Б. Извештај За проценка на Корупцијата Во Македонија. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014. <http://goo.gl/g28rhc>.

Центар за граѓански комуникации (2013) 19ти квартален извештај 2013, издаден во Скопје, јануари 2014

World Economic Forum. Global Agenda Council on Transparency & Anti-Corruption 2014-2016. Retrieved from: <http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-transparency-anti-corruption-2014-2016-0>

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2013-2014. Retrieved from: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2014-2015. Retrieved from: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf)

World Economic Forum. Global Risks 2015 (10th Edition). Retrieved from: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_2015\\_Report15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_2015_Report15.pdf)

### *Интернет страни*

[www.mvr.gov.mk](http://www.mvr.gov.mk)

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

