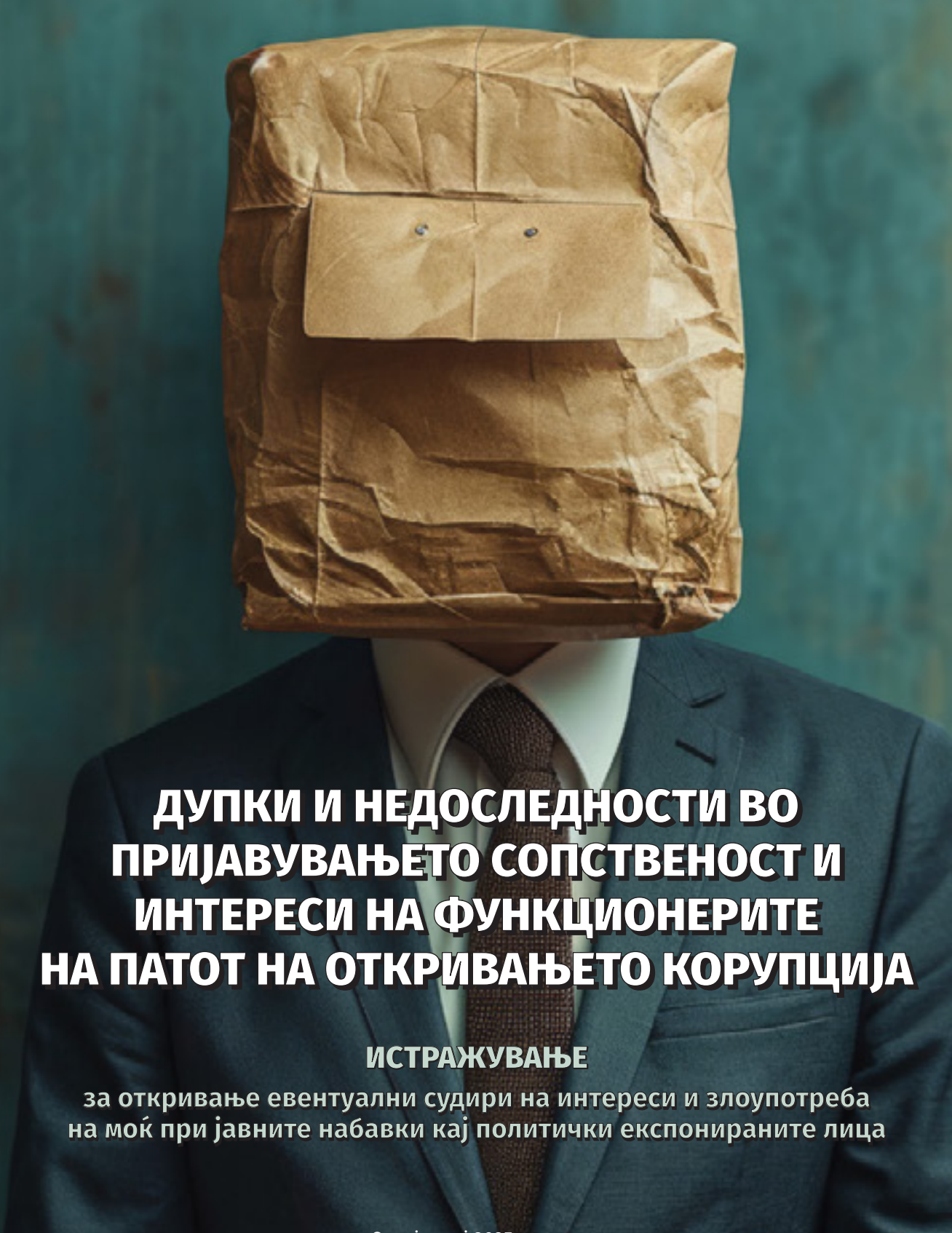




ДУПКИ И НЕДОСЛЕДНОСТИ ВО ПРИЈАВУВАЊЕТО СОПСТВЕНОСТ И ИНТЕРЕСИ НА ФУНКЦИОНЕРИТЕ НА ПАТОТ НА ОТКРИВАЊЕТО КОРУПЦИЈА

ИСТРАЖУВАЊЕ

за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба
на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица

Дупки и недоследности во пријавувањето сопственост и интереси на функционерите на патот на откривањето корупција

Издавач:

Центар за граѓански комуникации

Автори:

Сабина Факиќ, Герман Филков и Павле Гацов

Истражувачки тим:

Славица Кучукова Николова, Павлинка Стрезоска, Марко Митевски и Александар Јанев

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Полиестердеј ДООЕЛ, Скопје

Печати:

Полиестердеј ДООЕЛ, Скопје

Тираж:

150 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

343.352:35.073.53]:342.518(497.7)"2022-2024"(047.31)

35.073.53:005.584.1(497.7)"2022-2024"(047.31)

342.518:[343.352:35.073.53(497.7)"2022-2024"(047.31)

ФАКИЌ, Сабина

Дупки и недоследности во пријавувањето сопственост и интереси на функционерите на патот на откривањето корупција : Истражување за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица / [автори Сабина Факиќ, Герман Филков и Павле Гацов] = Boshllëqe dhe mungesë konsistence në deklarimin e pronës dhe interesave të funksionarëve në rrugën drejt zbulimit të korrupsionit : hulumtim për zbulim të konfliktit të mundshëm të interesave dhe keqpërdorimit të pushtetit gjatë prokurimeve publike te personat politikisht të eksponuar / [autorë Sabina Fakiq, German Fillkov dhe Pavle Gacov ; përktheu nga gjuha maqedonase në gjuhën shqipe Agon Ismail]. - Скопје : Центар за граѓански комуникации = Shkup : Qendra për Komunikime Qytetare, 2025. - 20,20 стр. : илустр. ; 29 см

Текст на мак. и алб. јазик. - Фусноти кон текстот. - Содржи и: Boshllëqe dhe mungesë konsistence në deklarimin e pronës dhe interesave të funksionarëve në rrugën drejt zbulimit të korrupsionit : Hulumtim për zbulim të konfliktit të mundshëm të interesave dhe keqpërdorimit të pushtetit gjatë prokurimeve publike te personat politikisht të eksponuar. - Публикацијата е во рамки на проектот: "Користење на податоците за вистински сопственици за намалување на корупцијата"

ISBN 978-608-4974-45-1

1. Филков, Герман [автор] 2. Гацов, Павле [автор]

а) Корупција -- Функционери -- Македонија -- 2022-2024 -- Истражувања б) Јавни набавки -- Злоупотреба -- Мониторинг -- Македонија -- 2022-2024 -- Истражувања в) Функционери -- Јавни набавки -- Злоупотреба -- Македонија

-- 2022-2024 -- Истражувања

COBISS.MK-ID 66265861

Проектот „Користење на податоците за вистинските сопственици за намалување на корупцијата“ е поддржан од Владата на Швајцарија преку Цивика мобилитас. Мислењата кои се изразени овде не нужно ги одразуваат ставовите на Швајцарската влада, на Цивика мобилитас или на организациите што ја спроведуваат.

СОДРЖИНА

Клучни наоди	3
Контекст и методолошки пристап	4
Резултати од истражувањето	6

Клучни наоди



- Пристапот до податоците од Регистарот за вистински сопственици во Република Северна Македонија не е ниту бесплатен, ниту лесен.
- Преку Регистарот на вистински сопственици се откриени сопствеништва во фирми на политички експонирани лица (градоначалници и министри), кои не им се пријавени во изјавите за интереси доставени до Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК).
- Неусогласеноста на податоците за бизнис-интересите на политички експонираните лица укажува на отсуство на соодветна проверка и верификација на точноста на податоците и во Регистарот на вистински сопственици, и во изјавите за интереси што избраните и именуваните лица ги доставуваат до ДКСК.
- Фирми кои се во сопственост на актуелни градоначалници и поранешни министри се јавуваат како носители на договори за јавни набавки, за концесии и на лиценци доделени од државни институции.
- Со тоа што во изјавите за имотната состојба и интереси треба да се наведат само податоци за најтесното семејство, надвор од радарот остануваат трговски друштва во кои блиски лица на политички експонираните случаи се сопственици, основачи, содружници, членови на собрание, на надзорен одбор, на управен одбор или на менаџмент или се овластени лица во трговски друштва (државни и приватни). Ова го отежнува откривањето на судирот на интереси и злоупотребата на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица.
- Избраните и именуваните лица до крајот на 2023 година ги доставувале изјавите за интереси на стар образец, каде што се барало да се обелоденат бизнис-интересите и на нивните блиски лица, а не само на членовите на нивното семејство, како што налага Законот за спречување на корупција и судирот на интереси од јануари 2019 година. Оттука, мал дел од избраните и именуваните функционери, иако немале законска обврска, доставувале информации и за своите родители, браќа, сестри и братучеди.
- Плаќањето за податоците од Регистарот на вистински сопственици дополнително ја засилува важноста на податоците од изјавите за интереси на избраните и именуваните лица. Оттука е крајно проблематично што електронскиот систем на ДКСК не ги нуди податоците за изјавените интереси од страна на избраните и именуваните лица кои своите изјави ги доставиле до 2024 година. Имено, за овие избрани и именувани лица, достапни се само податоци за нивната имотна состојба, но не и за интересите.
- На граѓаните им е оневозможено активно учество во откривање на евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ од страна на носителите на функции. Регистарот на вистински сопственици не е јавно отворен и за информациите во него се плаќа, а податоците за бизнис-интересите на политички експонираните лица во јавно достапниот електронски систем на ДКСК се нецелосни.

Контекст и методолошки пристап



Огромниот потенцијал што го имаат податоците за вистинските сопственици на фирмите во борбата против криминалот и корупцијата стана јасен веднаш при воспоставувањето и објавувањето на првите регистри на вистински сопственици во земјите низ светот, пред точно една деценија.

Освен првичната идеја – да се спречи затскривањето на сопственоста во фирмите, остварувањето нелегални профити и финансирањето тероризам – обелоденувањето на вистинските сопственици во фирмите прерасна во алатка за спречување и на даночно затајување, злоупотреби во доделувањето јавни набавки, концесии и други јавни средства.

Така, податоците за вистинските или крајните сопственици се користат за истражување и откривање случаи на корупција; за донесување одлуки за намалување на ризиците од корупција и за креирање антикорупциски политики и практики.

Во овој контекст, вредноста на податоците за вистинските сопственици во борбата против корупцијата доаѓа особено од нивното вкрстување со други информации, а иновативното користење на податоците е клучно за проширување на напорите за транспарентност и одговорност на секој план.

Клучна улога овде играат граѓанските организации и истражувачките новинари, кои се јавуваат како премостувачи меѓу новата и сè уште нејасна регулатива и огромните можности што ги препознаваат во податоците за вистинските сопственици.

Во многу земји, откако беа откриени низа злоупотреби, се изменија значајни политики и практики за да се оневозможат многу од коруптивните практики кои се случуваа пред одлуката да се објават имињата на вистинските сопственици. Оттука, токму граѓанските организации помогнаа да се развијат тие политики и да се донесат значајни одлуки во насока на потранспарентно, поотчетно и поефикасно владеење.

За разлика од другите земји, кај нас, иако воведен пред неколку години под притисок на странските партнери и организации, регистарот на вистински сопственици нема примена на алатка за борба против корупцијата. Но, независно од примената, и нашиот регистар содржи податоци и има потенцијал да се користи како таков инструмент, особено имајќи ја предвид широко распространетата корупција во земјава и крајната потреба да се интензивираат борбата и напорите за нејзино спречување.

Оттука и идејата за оваа проектна активност – податоците за вистинските сопственици да бидат основа за откривање корупција, за намалување на ризиците од неа и за донесување системски решенија во таа насока.

Предмет на истражувањето беше проверка и откривање на постоењето на евентуален судир на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонирани лица, а врз основа на вкрстување на податоците од новосозданиот регистар на вистински сопственици со оние од регистарот на избрани и именувани јавни функционери, со нивните изјави за интереси и со податоците за договорите за јавни набавки, концесии и јавно-приватни партнерства склучени во годините откако постои регистарот.

Податоците за вистинските сопственици можат да придонесат за откривање корумпирани актери, за одвраќање на нечесните чинители од натамошна злоупотреба на јавните набавки, за зголемување на конкуренцијата и подобрување на квалитетот на производите и услугите, како и за вградување системски надзор и проверки во насока на унапредување на набавките.

Истражувањето вклучи проверка на податоците за 360 избрани и именувани функционери кои се највлијателни во однос на надлежностите и овластувањата и за коишто има податоци, односно постои обврска за поднесување изјава за интереси. Во оваа фаза, истражувањето ги вклучи претседателите на владата, министрите, замениците-министри, директорите на државните претпријатија и фондови, градоначалниците и претседателите на општинските совети.

Имајќи предвид дека основен предмет на истражувањето беше да се проверат и да се откријат евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица, најнапред се направи истражување за да се открие кој функционер (директно или преку членови на неговото најтесно семејство со кои живее заедно) и во која фирма има сопственост или интерес.

За таа цел, се проверија изјавите на интереси што функционерите ги доставувале до ДКСК – за оние до јануари 2024 година, во хартиена форма, а за оние по јануари 2024 година, во електронска форма. Потоа, се извршија проверки во Регистарот на вистински сопственици за да се види кои од функционерите пријавиле дека се крајни сопственици на фирми, а и за да се проверат вистинските сопственици на фирмите кои биле во фокусот на јавноста, споменувани во контекст на блискост со некој функционер или биле носители на договори за јавни набавки, концесии за минерални сировини и сл.

Потоа, пријавените фирми од изјавите за интереси и откриените фирми чишто сопственици се функционерите и ним блиски лица се проверија во базата на податоци на Електронскиот систем за јавни набавки за да се види дали, колку и кога добивале договори за јавни набавки. Истото се направи и во достапните бази на склучените договори за концесии и за јавно-приватно партнерство.

Во секоја од овие фази на истражувањето се јавија сериозни проблеми кои, во крајна линија, оневозможуваат ефикасно користење на податоците за откривање и за спречување корупција и судир на интереси, а кои се подетално опишани во резултатите од истражувањето.

Врз основа на наодите од ова истражување, како и од претходно изработената „Анализа на користењето на податоците за вистинските сопственици во борбата против корупцијата во Северна Македонија“, и по спроведени јавни консултации, ќе се изработи документ за јавни политики со препораки за подобрување на употребата на информациите за вистинските сопственици за унапредување на антикорупциските напори во земјата.

Резултати од истражувањето



■ Пристапот до податоците од Регистарот за вистински сопственици во Република Северна Македонија не е ниту бесплатен, ниту лесен.

Предмет на спроведеното истражување се 360 избрани и именувани функционери во периодот 2022 – 2024 година (првите три години од воспоставувањето на Регистарот на вистински сопственици) кои биле носители на следните категории на функции на централно и на локално ниво:

- премиери;
- министри;
- заменици-министри;
- градоначалници;
- претседатели на совети на општините;
- директори на државни фондови и
- директори на државни претпријатија основани од Собранието и од Владата.

Избраните и именуваните лица кои беа предмет на анализа биле или сè уште се носители на овие функции.

За да се добие информација дали одредено физичко лице во моментот е вистински сопственик на некоја фирма, во Централниот регистар треба да се платат 300 денари, а за да се дознае дали некое физичко лице било вистински сопственик во минатото, податокот чини 800 денари.

Притоа, доколку во Регистарот на вистински сопственици постојат повеќе лица со исто име и презиме, потребно е да се располага и со информација во кој месец и година е родено физичкото лице за кое се бараат податоците од Регистарот. Но, имањето на овој податок е корисен дури и кога во системот е евидентирано едно лице со одредено име и презиме. Имено, доколку не се располага со месецот и годината на раѓање постои ризик, да се добие податокот за физичко лице кое не е избрано и именувано, туку само има исто име и презиме.

На пример, со исто име и презиме беа евидентирани членови на совети на две општини. Во Регистарот на вистински сопственици беше евидентирано едно физичко лице со тоа име и презиме, како сопственичка на фирма. Но, натамошните вкрстувања на податоците доведоа до заклучокот дека не станува збор за ниту еден од членовите на совет со истото име, туку за трето лице.

Во услови кога многу институции не ги објавуваат биографиите на носителите на јавни функции, доаѓањето до податоците за месецот и годината на раѓање е вистински предизвик. Сето ова го прави тешко и сложено користењето на податоците од Регистарот на вистински сопственици.

Освен ова, за да се добие информација за вистинските сопственици на одредена фирма, треба да се знае и единствениот матичен број на таа фирма (ЕМБС) и да се платат 299 денари, односно 600 денари, за да се дознаат вистинските сопственици во минатото.

Во истражувањето кое ги вклучи споменатите 360 избрани и именувани лица, не можеше за сите нив да се пронајдат месецот и годината на раѓање за да може да се провери дали се вистински сопственици на некоја фирма, и покрај сите вложени напори и направени пребарувања на официјалните веб-страници на институциите, како и на социјалните мрежи. На крајот, од Регистарот на вистински сопственици се обезбедија податоци за 339 од анализираниите 360 избрани и именувани лица, бидејќи за останатите не можеше да се најде датумот на раѓање.

■ **Преку Регистарот на вистински сопственици се откриени сопствеништва во фирми на политички експонирани лица (градоначалници и министри), кои не им се пријавени во изјавите за интереси доставени до ДКСК.**

Функционерите се должни да достават изјава за имотна состојба и интереси до ДКСК во рок од 30 дена од преземањето на вршењето на јавните овластувања и должности¹. Во неа, во делот за интереси, треба да пријават дали се сопственици, основачи, содружници, членови на собрание, на надзорен одбор, на управен одбор или на менаџмент, или се овластени лица во некое трговско друштво.

Во Регистарот на вистински сопственици, пак, се евидентираат сопственичките удели во правни лица од над 25%². Со право се очекува податоците евидентирани во Регистарот на вистински сопственици да бидат идентични со податоците наведени во доставените изјави за интереси.

Но, истражувањето спроведено преку паралелна анализа на податоците доставени до Регистарот на вистински сопственици и на оние во изјавите за интереси доставени до ДКСК откриваат неусогласености.

Деталната анализа на обезбедените податоци од Регистарот на вистински сопственици покажува дека како сопственици на фирми се јавуваат 41 лице, односно 12,1 % од вкупно анализираните. Притоа, оние политички експонирани лица што имаат фирми најчесто имаат повеќе од една.

Резултати од истражувањето во Регистарот за вистински сопственици

Вид на функција во периодот 2022–2024 година	Број на функционери (по категории на функции) кои беа предмет на истражувањето	Обезбедени податоци од Регистарот на вистински сопственици	Се јавуваат како сопственици на фирми	Процент на лица кои се вистински сопственици на фирми
Премиери, министри и заменици-министри	123	121	16	13,2 %
Градоначалници	81	79	8	10,1 %
Претседатели на совети на општини	81	74	9	12,2 %
Директори на фондови	15	14	1	7,1 %
Директори на државни претпријатија	60	51	7	13,7 %
Вкупно	360	339	41	12,1 %

¹ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Сл. весник на РМ 12/2019).

² Закон за спречување перење пари и финансирање тероризам (Сл. весник на РСМ 151/2022 и 208/2024).

Според податоците во Регистарот на вистински сопственици, овие 41 лице се јавуваат како вистински сопственици во вкупно 72 фирми.

Но, кога овие податоци обезбедени од Регистарот на вистински сопственици беа споредени со податоците што функционерите ги дале во изјавите за интереси доставени до ДКСК, се дојде до констатација дека половина од функционерите ги сокриле сопственичките удели во фирмите. Односно, дури 23 лица, целосно или делумно, ги сокриле своите сопственички удели во фирми. Поконкретно, 17 лица воопшто не ги пријавиле 18-те фирми во кои имаат сопственички удели, додека пак 6 лица, наместо да пријават 34 фирми, во изјавите за интереси пријавиле само 9 фирми. Во изјавите доставени до ДКСК недостигаат вкупно 43 фирми кои стојат дека се во сопственост на функционерите во Регистарот на вистински сопственици.

Можат да се издвојат неколку случаи од откриената неусогласеност на податоците што упатуваат на криење на бизнис-интересите на политички експонираните лица.

Првиот случај се однесува на градоначалник кој во Регистарот на вистински сопственици е евидентиран како сопственик во 5 трговски друштва, со удели коишто се движат меѓу 34 % и 100 %. Во својата изјава за интереси, истиот градоначалник го пријавил сопствеништвото само во две од петте фирми. Трите останати фирми не се наведени во доставената изјава за интереси. Како и да е, дел од овие фирми се јавуваат како носители на договори за јавни набавки и за концесија за ископ на минерални сировини.

Како втор индикативен пример може да се издвојат воочените неусогласености за сопственоста на друг градоначалник. Имено, во Регистарот на вистински сопственици, тој се јавува како вистински сопственик во две трговски друштва, и тоа со удели од по 33,3 %. Уделот во една од фирмите го пријавил во изјавата за интереси доставена до ДКСК на почетокот од вториот градоначалнички мандат, на 17.12.2021 година, во хартиена форма. Но, не го пријавил и стекнувањето сопственост во втората фирма на крајот од 2022 година. За конфузијата да биде уште поголема, во електронската база на изјави за интереси достапна сега на веб-страницата на ДКСК, за овој градоначалник нема податоци за какви било пријавени сопственички удели во фирми. Ова е системска аномалија на електронскиот систем што го води ДКСК. За сите носители на функции кои доставиле изјави за имотната состојба и интереси заклучно со 31.12.2023 година, на системот се јавно достапни само податоците за имотната состојба, но не и за интересите.

И друг градоначалник, покрај двете фирми чија сопственост ја пријавил во ДКСК, се јавува како основач и на трета фирма. Имено, овој градоначалник во изјавата за интереси пријавил сопствеништво од 100 % во две фирми. Но, во Регистарот на вистински сопственици, покрај на овие две трговски друштва, тој е впишан како сопственик и на 33 % од трета фирма.

Голема неусогласеност во податоците е воочена и во случајот со поранешен член на Владата. Во Регистарот на вистински сопственици, тој е евидентиран како сопственик на удели од 25 % до 80 %, дури во 20 трговски друштва. Но, во изјавата за интереси што ја доставил до ДКСК, пријавени му се само две фирми, од кои едната во процес на продажба. Произлегува дека разликата е дури во 19 фирми. Доколку се бара логика во ваквото постапување, произлегува дека во изјавата за интереси се наведени само фирми во кои тогашниот вицепремиер бил директен основач, но не и уделите што ги има во други фирми основани од нив. Една од фирмите која не е наведена во Изјавата за интереси на овој поранешен функционер се јавува како носител на договор за јавна набавка.

Понатаму, градоначалник, во Регистарот на вистински сопственици, се јавува како сопственик во приватна здравствена установа, а тоа не му е наведено во изјавата за интереси доставена до ДКСК.

Поранешен министер, пак, во Регистарот на вистински сопственици е евидентиран како 100 % сопственик на аптека. Но, во изјавата за интереси тоа правно лице од негова страна е наведено како сопственост на сопругата.

Неусогласеност на податоците се забележани и кај заменик-министерка, која во Регистарот на вистински сопственици се јавува како сопственик во две трговски друштва, во едното со 100 % и во второто со 50 % сопственички удел. Додека, пак, во изјавата за интереси е пријавена сопственост само во фирмата каде што уделот е 100 %, а во втората е наведена само како управител, но не и како сопственик. Во минатото, фирмите на заменик-министерката склучувале договори за јавни набавки.

Имајќи ги предвид овие, но и другите примери откриени во истражувањето, се поставува прашањето – во што може да се верува. Ако не може да им се верува целосно на изјавите за интереси, дали може да им се верува на податоците во Регистарот на вистински сопственици?

■ **Неусогласеноста на податоците за бизнис-интересите на политички експонираните лица укажува на недостаток на соодветна проверка и верификација на точноста на податоците и во Регистарот на вистински сопственици и во изјавите за интереси што избраните и именуваните лица ги доставуваат до ДКСК.**

Неусогласеност е забележана кај поранешен министер, кој во Регистарот на вистински сопственици се јавува како сопственик на 50 % од трговско друштво, додека пак во изјавата за интереси е наведено дека фирмата е во негова 100 % сопственост.

Во текот на истражувањето е откриен случај и на претседател на совет на општина кој во изјавата за интереси доставена во септември 2021 година, навел дека поседува удел од 25 % во друштво за шпедиција, трговија и услуги. Таквиот удел не е евидентиран во Регистарот на вистински сопственици каде што уписот е извршен во април 2021, а не може да се пронајде ниту во т.н. Историјат на вистински сопственици на посочениот субјект.

Забуна создаваат и самите изјави за интереси објавени на електронскиот систем на ДКСК, каде што не се прецизира висината на сопственичкиот удел на функционерот, па оттука не може ни да се провери целосната веродостојност на пријавените податоци. Ваков е примерот со носител на актуелна директорска функција кој не е евидентиран во Регистарот на вистински сопственици, а во изјавата за интереси самиот декларира сопственост во неколку трговски друштва. Индиректно, ова може да се толкува дека неговите удели во пријавените фирми се помали од 25 %. Но секако наметнува потреба од унапредување на системот на изјавите за интереси со овозможување да се пријават и да се објават и процентите на сопственост.

Понатаму, во рамките на истражувањето, воочени се неколку примери во кои носители на функции се откажуваат од сопствеништвото во фирмите. Оттука, се наметнува прашањето дали тие промени се направени само за да се сокрие интересот зад анонимно лице или станува збор за реален трансфер на сопственоста.

Проверката на точноста на податоците е значајна не само од аспект на лоцирање на сопственост на политички експонираните лица во трговски друштва, туку и за детектирање на случаи во кои избраните и именуваните лица формално ја префрлаат сопственоста во фирмите на други лица, но останува нивниот бизнис-интерес во тие фирми.

Во согласност со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, ДКСК е надлежна за проверка на податоците од изјавите за имотната состојба и интересите. Поконкретно, според член 92 од Законот, ДКСК врши проверка на вистинитоста на податоците внесени во изјавата за имотната состојба и интересите во случај кога постапува по конкретен предмет или врз основа на годишниот план.

Во пракса, оваа обврска се извршува многу ограничено, односно многу е мал бројот на проверки што ги спроведува ДКСК во оваа смисла. Според годишниот извештај за работата на ДКСК за 2024 година³, во смисла на проверка на податоците од изјавите, ДКСК спровела 14 проверки во согласност со годишниот план, и 30 проверки кога постапувала по конкретен предмет, од коишто 6 по сопствена иницијатива и 24 по пријави.

Паралелно со проверката на изјавите на интереси, се наметнува потребата предмет на проверка да бидат и информациите во Регистарот на вистински сопственици. Притоа, проверката треба да овозможи верификација на точноста на внесените податоци, како и на направените промени во вистинското сопствеништво, вклучувајќи утврдување на потеклото на парите и на финансиските капацитети и на дотогашните и на новите сопственици. Во случај на префрлање на сопственоста без надоместок, да се провери профилот на сопственикот. Какви било сомнителни активности треба да бидат пријавени до надлежните институции за понатамошна истрага.

³ Годишен извештај за работата на ДКСК за 2024 година, достапен на следниот линк (16.05.2025): <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024-%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf>

■ **Фирми кои се во сопственост на актуелни градоначалници и поранешни министри се јавуваат како носители на договори за јавни набавки, за концесии и на лиценци доделени од државни институции.**

Целта на изјавите за интереси што ги даваат избраните и именуваните лица е, меѓу другото, да се обелодени нивниот потенцијален бизнис-интерес и да се следи носителот на функцијата да не ја злоупотреби доверената моќ при доделување договори за јавни набавки или други државни договори, бенефиции и привилегии, нарушувајќи ја рамноправноста на пазарот. Криењето на бизнис-интересите е првиот црвен сигнал кој се вклучува кога станува збор за политички експонирани лица.

Откритието дека политички експонирани лица не ги пријавиле во изјавите за интереси фирмите кои им се евидентирани во Регистарот на вистински сопственици веќе го вклучи овој црвен аларм.

Следата фаза на истражувањето се однесуваше на проверка на овие фирми во Електронскиот систем за јавни набавки во насока на тоа да се види дали тие се јавуваат како носители на јавни набавки, како и проверка на базите за доделени концесии и договори за воспоставување јавно-приватно партнерство од страна на државата. Во случаи кога посочените фирми се јавуваат како носители на јавни набавки, се анализира дали има промена на нивната вредност пред и по стекнување на функцијата.

Како позначајни сознанија до коишто се дојде во тој процес може да се издвојат следните.

Градоначалниците кои имаат сопственички удели во трговски друштва, очекувано, не овозможиле склучување договори на тие трговски друштва со општините кои ги раководат. Но, воочено е дека кај дел од фирмите во нивна сопственост има зголемување на вредноста на склучените договори за јавни набавки по нивното преземање на функциите. Ова секако може да се протолкува во насока на тоа дека нивната политичка моќ резултирала со одредени влијанија.

Така, фирма во која градоначалник има 100 % сопственост, во петте години пред да му започне мандатот, односно во периодот 2013 – 2017 година, има договори за јавни набавки во вредност од 25 милиони денари (406 илјади евра), а во петте години по добивањето на мандатот (2018 – 2022 година) – околу 90 милиони денари (или 1,5 милиони евра), односно два и пол пати повеќе. Друга фирма на истиот градоначалник, пак, во која има удел од 75 %, во петте години пред добивање на мандатот остварила вкупна вредност на договорите за јавни набавки од 47 милиони денари, а во петте години откако е градоначалник, околу 111 милиони денари, односно 77 % повеќе. Значајно е да се нагласи дека голем продор на пазарот на јавни набавки има и фирмата на сопственикот со кого овој градоначалник има и друга заедничка фирма.

Градоначалник, пак, кој е на чело на иста општина во два мандати, сопствеништвото во две фирми го добил во декември 2022 година. Се чини дека овие сопственички удели се резултат на промени во рамките на семејна сопственост, кон што водат истите презимиња со лицето на чие место се стекнува сопственоста. Но, една од овие фирми во јуни 2024 година добила лиценца за вршење енергетска дејност – производство на електрична енергија од фотонапонска електроцентрала.

Гледано на ниво на носители на функции на локално ниво, значаен е да се издвои и случајот со претседавач со советот на една општина, којшто во текот на својот мандат склучил два договори за јавни набавки со општината. Станува збор за договори за геодетски услуги во вкупна вредност од 600.002 денари (9.756 евра). Претседавачот на советот дури и се потпишал на склучените договори за јавни набавки во својство на управител на трговското друштво.

Во рамките на истражувањето се откриени и низа други случаи, од кои се издвојува следниот пример што се однесува на поранешен член на владата. Негови фирми биле носители и на договори за концесии, а една од фирмите каде што имал индиректен сопственички удел од 40 %, во периодот 2014 – 2024 година има склучено 78 договори во вредност од 320 милиони денари (5,2 милиони евра). Сепак, во времето на мандатот, оваа фирма има склучено само еден договор од 2,3 милиони денари (37 илјади евра).

Има и случај министер да основа фирма во време на извршување на функцијата. Со оглед на тоа дека фирмата остварувала приходи додека министерот бил на функција, и ова е одредена слабост во системот за спречување на судирот на интереси и корупцијата.

Имајќи ги предвид овие примери, секако е многу значајно јавното истакнување на вистинските сопственици, пред и по напуштањето на функцијата на политички експонирани лица. Транспарентноста на сопствеништвото на договорите за јавни набавки и за доделените концесии ќе овозможи граѓаните да имаат целосна слика за процесите.

- **Со тоа што во изјавите за имотната состојба и интереси треба да се наведат само податоци за најтесното семејство, надвор од радарот остануваат трговски друштва во кои блиски лица на политички експонираните случаи се сопственици, основачи, содружници, членови на собрание, на надзорен одбор, на управен одбор или на менаџмент, или се овластени лица во трговски друштва (државни и приватни). Ова го отежнува откривањето на судирот на интереси и злоупотребата на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица.**

Во услови кога вредноста на јавните набавки и други јавни договори постојано расте, а корупцијата според сите оценки останува широко распространета, со право може да се оцени дека постои висок ризик фирми во кои сопственички удели имаат лица блиски до носителите на функции да бидат привилегирани во добивањето договори за јавни набавки, концесии, јавно-приватно партнерство и други.

Дополнително е проблематично тоа што изјавите за имотната состојба и интереси се отстрануваат од веб-страницата на ДКСК со престанок на мандатот на избраните и именуваните лица.

Ова само ја засилува потребата од јавно поврзување на податоците од Регистарот на вистински сопственици со Електронскиот систем за јавни набавки, како прв чекор кон ефикасно користење на овие податоци во засилување на борбата против корупцијата.

Уште една недоследност во системот којашто ги отежнува целосниот увид и проверката на податоците е што функционерите сами ги запишуваат називите на фирмите во кои имаат интереси. Ова е многу често проследено со нецелосни и неточни називи на фирми, кои потоа не можат да се најдат во Централниот регистар и во другите бази на податоци. Исто така, потребно е многу време за да се утврди точниот назив на фирмата, за потоа да се извршат проверките.

Ваквата недоследност може да се реши со автоматско поврзување на системот во којшто електронски се впишуваат податоците од изјавите за имотна состојба и интереси со Централниот регистар. На тој начин, називите на фирмите ќе се избираат од Централниот регистар и фирмите ќе се појавуваат со своите целосни и точни називи, што ќе овозможи и полесна натамошна проверка и увид. Вакво поврзување е веќе направено во Електронскиот систем за јавни набавки, каде што имињата на фирмите што добиваат и учествуваат на тендерите се преземаат автоматски од Централниот регистар.

- **Избраните и именуваните лица, до крајот на 2023 година, ги доставувале изјавите за интереси на стар образец каде што се барало да се обелоденат бизнис-интересите и на нивните блиски лица, а не само за членовите на нивното семејство, како што налага Законот за спречување на корупција и судирот на интереси од јануари 2019 година. Оттука, мал дел од избраните и именуваните функционери, иако немале законска обврска, доставувале информации и за своите родители, браќа, сестри и братучеди.**

Во согласност со актуелниот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси⁴ (член 119 став 5), ДКСК во рок од 60 дена од нејзиното конституирање требало да го пропише образецот за изјава за имотна состојба и интереси. Потребата за ова произлезе поради спојувањето на двата претходни закона – за спречување на корупција⁵ и за судир на интереси⁶ во еден, па оттука и на дотогашните две изјави – за имотна состојба и за интереси, во една. Но, образецот на таа заедничка изјава е изработен дури четири години по донесувањето на законот, со усвојување на Правилникот за формата и содржината на образецот за податоци на избрани и именувани лица⁷ на 14 февруари 2023 година. Практичната примена на новиот образец, пак, започнува дури од 1 јануари 2024, со воведувањето на новиот електронски систем на ДКСК. Претходно е извршено изменување и дополнување на Правилникот и конечно утврдување на образецот на Изјавата за имотна состојба и интереси и за пријавување промена⁸.

Притоа, проблематично е што стариот образец на изјавите за интереси⁹, кои избраните и именуваните лица ги користеле до 31.12.2023 година, содржи упатство за пополнување според кое, во однос на трговските друштва, треба да се пријават податоци и за „блиски лица“ кои се сопственици, основачи, содружници, членови на собрание, на надзорен одбор, на управен одбор или на менаџмент, или се овластени лица во трговски друштва (државни и приватни). Притоа, под „блиско лице“ се подразбираат лицата во брачна или вонбрачна заедница со службеното лице; роднини по крв во права линија (син и ќерка, внуци, татко и мајка, баба и дедо); роднини по крв во странична линија до четврти степен (брат и сестра на родителите, први и втори братучеди); посвоителот и посвоеникот; роднини по сватовство до втор степен (татко и мајка, брат и сестра и братучедите на брачниот другар); секое физичко или правно лице со кое службеното лице има приватен интерес. На крајот од 2018 година, Уставниот суд ги укина „вторите братучеди“ и „братучедите на брачниот другар“ од опфатот на „блиски лица“ во оваа изјава за интереси¹⁰.

Со Законот за спречување корупција и судир на интереси од јануари 2019 година е направено натамошно стеснување на опфатот на лицата за кои функционерот треба да ги пријави интересите. Така, новата обврска не ги опфаќа „блиските лица“ и е ограничена само на „членовите на семејство со кое избраните и именуваните лица живеат во едно домаќинство“. Оттука, законот и користениот образец до крајот на 2023 година биле неусогласени.

Но, и покрај оваа неусогласеност на образецот, праксата покажува дека избраните и именуваните лица речиси и да не пријавувале интереси на лицата надвор од своето семејство. Ова во ДКСК го објаснуваат со насоките кои им биле давани на избраните и именувани лица да го следат Законот, а не упатството дадено во образецот.

Според спроведеното истражување, од 360 лица за кои се проверени изјавите за интереси доставени до ДКСК, произлегува дека само 29 лица навеле трговско друштво во кое ним „блиско лице“ има сопственички удел или е управител.

Но произлегува дека овие 29 лица пријавиле, иако немале законска обврска за тоа. Оваа состојба води кон оценката дека

⁴ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Сл. весник на РМ 12/2019).

⁵ За спречување на корупцијата (Сл. весник на РМ 28/2002 број 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/10, 97/15 и 148/15).

⁶ Закон за спречување судир на интереси (Сл. весник на РМ 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015).

⁷ Правилник за формата и содржината на образецот за податоци на избрани и именувани лица, ДКСК, 14.02.2023 год. достапен на следниот линк (16.05.2025): [Правилник-за-форма-и-содржина-на-образецот-за-податоци-на-избрани-и-именувани-лица.pdf](#)

⁸ Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за формата и содржината на образецот на изјавата за имотна состојба и интереси и пријавување промена во имотната состојба и интересите, ДКСК, 28.12.2023 год. достапен на следниот линк (16.05.2025 год.): [08-2059-3.pdf](#)

⁹ Изјава за интереси, ДКСК, достапна на следниот линк (16.05.2025 год.): [https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/12/izjavazainteresiNMK.pdf](#)

¹⁰ Одлука на Уставен суд У.бр.24/2018-1 од 25.12.2018 год., достапна на (16.05.2025 год.): [https://ustavensud.mk/archives/17322](#)

тоа што доставувањето на информациите во изјавите за имотна состојба и интереси е ограничено само на членовите на семејството со кое избраните и именуваните лица живеат во едно домаќинство е исклучително тесно и не овозможува откривање евентуален судир на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица.

Пријавен интерес на блиско лице во трговско друштво

Вид на функција во периодот 2022–2024 година	Вкупен број функционери кои биле предмет на истражувањето	Пријавен интерес на блиско лице во трговско друштво	Процент на функционери кои пријавиле интерес на блиско лице
Премиери, министри и заменици-министри	123	15	12,20 %
Градоначалници	81	9	11,11 %
Претседатели на совети на општини	81	0	0
Директори на фондови	15	2	13,33 %
Директори на државни претпријатија	60	3	5,00 %
Вкупно	360	29	8,05 %

- **Плаќањето за податоците од Регистарот на вистински сопственици дополнително ја засилува важноста на податоците од изјавите за интереси на избраните и именуваните лица. Оттука е крајно проблематично што електронскиот систем на ДКСК не ги нуди податоците за изјавените интереси од страна на избраните и именуваните лица кои своите изјави ги доставиле до 2024 година. Имено, за овие избрани и именувани лица достапни се само податоци за имотната состојба, но не и за интересите.**

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси е јасен и избрано или именувано лице, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал, нотар, извршител, административен службеник од категоријата А утврдена со закон или лице вработено во кабинетите на Претседателот на Република Северна Македонија, претседателот на Собранието на Република Северна Македонија, потпретседателите на Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Владата на Република Северна Македонија, замениците на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, министрите и генералниот секретар на Владата на Република Северна Македонија, заради извршување работни задачи на посебен советник, при изборот, именувањето назначувањето, односно вработувањето, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на изборот, именувањето, назначувањето односно вработувањето, поднесува изјава за имотна состојба и интереси. Истиот рок од 30 дена се применува и за пријавување промена во имотната состојба и интереси.

Но, во пракса, избраните и именуваните лица не ги почитуваат доследно овие свои обврски и не ретко се случува одредено избрано и именувало лице да биде вклучено во регистарот со изјава за имотна состојба и интереси доставена од претходната, а не од актуелната функција.

На овој начин се јавуваат разлики во Регистарот за избрани и именувани лица и во податоците за имот и интереси. Во значен број случаи, изјавите не се доставени од актуелните, туку од претходните функции што ги имале избраните и именувани лица. Таков е примерот дури и со носители на високи функции.

Дополнително е конфузно тоа што електронскиот систем посебно ги евидентира изјавите доставени до крајот на 2023 година и оние доставени по 1 јануари 2024 година. Воедно, не сите податоци содржани во изјавите за имотната состојба и за интереси за сите носители на функции кои се доставени во хартиена форма до 31.12.2023 година ѝ се достапни на јавноста. Имено, во јавно достапната електронска евиденција, ДКСК ги пренела само податоците за имотната состојба, но не и информациите за декларираните интереси. Оттука, за потребите на ова истражување од ДКСК, во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа побарани писмените изјави од избраните и именуваните лица. Целиот процес на прибирање на изјавите траеше 4 месеци бидејќи стручните служби на ДКСК можеа да анонимизираат и да достават само по околу 60 изјави месечно.

- **На граѓаните им е оневозможено да учествуваат активно во откривањето на евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ кај носителите на функции. Регистарот на вистински сопственици не е јавно отворен и за информациите во него се плаќа, а податоците за бизнис-интересите на политички експонираните лица во јавно достапниот електронски систем на ДКСК се нецелосни.**

Сегашната поставеност на системот им оневозможува на граѓаните да учествуваат во процесот на верификација на точноста на податоците за сопствеништвото на избраните и именуваните функционери. Тие немаат пристап до информациите за сопствениците на одредени фирми, за да можат да ги алармираат јавноста и надлежните институции за случаи кога носител на јавна функција е во блиски релации со одредена фирма.

Воедно, граѓаните не можат да изградат ниту информиран став за тоа дали носителите на високи функции ја користат доверената моќ за да овозможат на фирми кои се во сопственост на нивни блиски лица да добиваат договори за јавна набавка, договори за јавно приватно-партнерство или, пак, договори за концесија.

Во услови кога за информациите за сопствеништво треба да се плати, се олеснува и криењето на сопствениците на фирмите бидејќи верификацијата на податоците не е процес во кој учествуваат повеќе граѓани, граѓански здруженија или медиуми.

Кога овој факт ќе се стави во корелација со фактот дека изјавите за интереси доставени од избраните и именуваните лица во голем број случаи не се објективни, сеопфатни и точни, се доведува во прашање квалитетот на процесот на откривање на интересите на политички експонираните лица.

