



ReSPA

Regional School
of Public Administration

Откривање скриени судири на интереси Методологија за надзорни тела и други заинтересирани страни



ReSPA

Ранка Бартула-Мушкиќ
Раководител на програма

Автор

м-р Тилман Хоп, експерт за борва против корупција, Германија.

ПРИЗНАНИЈА

Авторот би сакал да им се заблагодари на следниве лица за нивните коментари за нацрт-верзијата: членовите на Работната група на РеСПА за етика и интегритет; д-р Раду Котичи, Босна и Херцеговина; Адам Фолдес, Германија; д-р Валц Калнинш, Латвија; Педро Гомес Переира, Швајцарија; Пол Зубков, Германија.

РеСПА е заедничка иницијатива на Европската Унија и земјите од Западен Балкан и работи на поттикнување и зајакнување на регионалната соработка во областа на јавната администрација меѓу нејзините земји-членки. РеСПА се стреми да понуди извонредни иновативни и креативни настани и обуки, активности за вмрежување, за градење капацитети, и консултантски услуги за да се осигури дека заедничките вредности на почитување, толеранција, соработка и интеграција се реafirмираат и се спроведуваат во јавните администрации во регионот.

Овој документ е изготвен со финансиска поддршка на Европската Унија. РеСПА е единствено одговорна за содржината на овој документ и под никакви околности не може да се смета дека содржината ги одразува ставовите на Европската Унија.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Регионална школа за јавна администрација, 2017 година

Оваа публикација е во сопственост на РеСПА. Се забранува секако неовластено печатење или употреба на овој материјал.

КОНТАКТ

Регионална школа за јавна администрација

Бранеловиќа

П. фах 31, 81410

Даниловград, Црна Гора

Телефон: +382 (0)20 817 200

Интернет: www.respaweb.eu

е-пошта: respa-info@respaweb.eu

СОДРЖИНА

1	<i>Зошто</i> оваа методологија?	4
2	<i>Што</i> да се бара: шеми за сокривање судир на интереси	6
	2.1 Некомпатибилност	6
	2.2 Ад-хок судири	7
	2.3 Транснационални шеми.....	8
3	<i>Каде</i> да се бара: стратегии за пребарување	9
	3.1 Некомпатибилност	9
	3.2 Ад хок судири	10
	3.3 Транснационални шеми.....	14
	3.4 Електронски алатки за пребарување	15
4	<i>Кога</i> да се бара: алармирачки сигнали и други активатори („тригери“)	17
5	<i>Кој</i> треба да бара: заинтересирани страни во откривање судир на интереси	18
	5.1 Тела што ги потврдуваат анкетните листови за имотната состојба/изјави за интерес.....	19
	5.2 Супервизори	20
	5.3 Внатрешна контрола	20
	5.4 Надворешни ревизори	20
	5.5 Граѓанско општество	20
6	<i>Накратко:</i> 10 начела.....	21

1 Зошто оваа методологија?

Прикриениот судир на интереси во јавниот сектор е една од најчестите шеми на корупција, дури и во високо развиените индустриски земји.¹ Затоа, меѓународната заедница посветува многу истражување на **спречување** на оваа форма на корупција, на пример:

- ОЕЦД, Управување со судир на интереси во јавниот сектор, Алатки (2005 г.), 113 страници (OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A Toolkit (2005));²
- АДБ/ОЕЦД, Управување со судир на интереси – Рамка, алатки и инструменти за спречување, откривање и управување со судир на интереси (2008 г.), 247 страници (ADB/OECD, Managing Conflict of Interest – Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest (2008));³
- Регионална иницијатива за спречување корупција (РАИ), Правила и искуства за прашања поврзани со интегритет (2012 г.), 119 страници (Regional Anti-Corruption Initiative (RAI), Rules and experiences on integrity issues (2012));⁴
- Светска банка, Механизми за јавна отчетност (МЈО): процена на законските и практичните напори на земјите поврзани со ограничувањата на судирот на интереси (2013 г.), 10 страници;⁵
- Совет на Европа/Тилман Хоп, Законодавни алатки за судир на интереси (2015 г.), 140 страници (Legislative Toolkit on Conflict of Interest (2015)).⁶

Сепак, спречувањето е само една „страна од паричката“. Ефикасниот систем за интегритет, исто така, треба **активно да ги открие** многуте случаи каде што превенцијата не успеала бидејќи службеното лице не го обелоденило неговиот/нејзиниот судир на интереси. Зачудувачки е дека прирачниците за судир на интереси ретко ја разгледуваат страната на активна детекција, односно откривање. Публикацијата од 247 страници дури и носи ветувачки наслов „Рамка, алатки и инструменти за спречување, **откривање** и управување со судир на интереси“. ⁷ Меѓутоа, во оваа публикација, читателот не наоѓа метод за „откривање“ судир на интереси.

Целта на оваа методологија е да го **затвори** овој **јаз**. Таа се обидува да одговори на прашањето: „Како се открива судир на интереси што службеното лице не го пријавило?“

Во реалноста досега, во повеќето земји постои само **една заинтересирана страна** задолжена за откривање скриен судир на интереси, а тоа е телото за етика или за спречување на корупцијата во различни земји. Во многу случаи, телото за интегритет или

¹ Видете, на пример, за Австралија и Нов Зеланд, Deloitte [Bribery and Corruption Survey](#) 2017: „Досега, најголем број од испитаниците го навеле неоткриениот судир на интереси како форма на корупција што ја забележуваат.“

² <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

³ <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>.

⁴ http://www.rai-see.org/doc/Study-Rules_and_experiences_on_integrity_issues-February_2012.pdf.

⁵ https://agidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer_30Sep2013.pdf.

⁶ www.tilman-hoppe.de/Col_toolkit.

⁷ АДБ/ОЕЦД, Управување со судир на интереси - Рамка, алатки и инструменти за спречување, откривање и управување со судир на интереси (2008 г.) 247 страници, www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf (нагласено од авторот).

само **реагира** на жалби или само **ги проверува** годишните пријави на имот дали се целосни.⁸

Целта на оваа методологија е да се даде целосна слика на тоа што треба да се направи за **проактивно** откривање на судири на интереси. Постојат разновидни **шеми** како јавните службеници се обидуваат да ги сокријат нивните приватни интереси – сите овие шеми треба да бидат цел на надзорот. Во исто време, судирот на интереси остава **траги** и разни заинтересирани страни се во позиција да ги користат овие траги за откривање скриени судири на интереси.

За таа намена, во оваа методологија се опишуваат:

- **Шеми** како јавните службеници кријат судир на интереси;
- **Заинтересирани страни** кои би можеле да учествуваат во откривањето скриени судири на интереси;
- **Стратегии** што би можеле да се искористат за следење приватни интереси.

Како нуспроизвод на оваа методологија, креаторите на политики можат да го погледнат сопственото **законодавство** за судир на интереси од нова перспектива и до кој степен можеби се потребни дополнителни овластувања за ефективен надзор на судирите на интерес.⁹

Оваа методологија е продолжение на „**Компаративната студија** - судирите на интереси во практика“ (2015 г.)¹⁰ на РеСПА и „**Препораката** за Западен Балкан за обелоденување на финансии и интереси на службени лица“ на РеСПА (2014 г.).¹¹

Се надеваме дека методологијата ќе биде адаптирана и интегрирана во надзорните механизми на **телата за интегритет**, во стандардните постапки за пошироката државна служба, и во следењето што го врши **граѓанското општество** во однос на судирите на интерес во јавната служба.

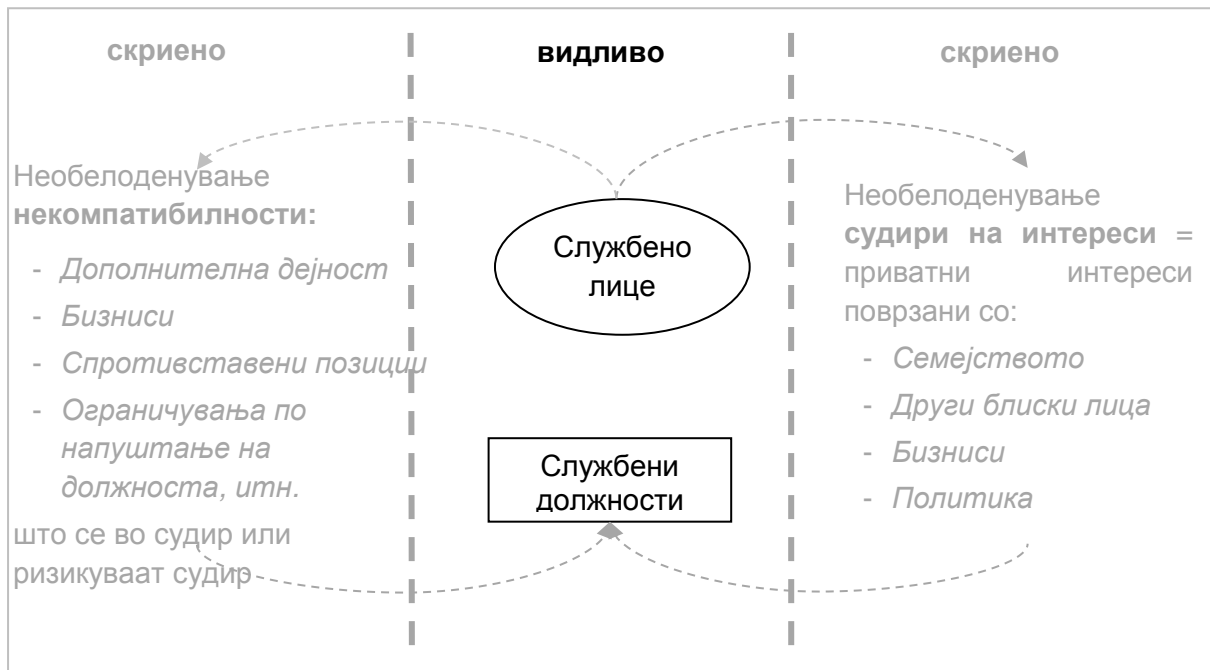
⁸ Извештај на Европската Унија за спречување на корупцијата, COM (2014), 38 конечен, страница 12: „Проверките на суштината често се формалистички и најчесто се ограничени на административни проверки. Најчесто недостасуваат алатки и капацитети за следење потребни за спроведување суштински проверки.“

⁹ АКако што е наведено во „Законодавни алатки за судир на интереси“ на Советот на Европа: „Важно е ревизорските и надзорните тела да имаат доволно ресурси и **овластувања** за вршење на нивните должности. Ова посебно вклучува итен и непречен пристап до широк опсег државни **бази на податоци** и до сите други службени записи и документи. Ревизорските и надзорните тела треба да имаат овластување да ги користат јавно достапните приватни податоци (на пример, интернет) или информациите доброволно отстапени од страна на приватни физички или правни лица. Со вакви овластувања, надзорното тело би можело, на пример, да ревидира случаен избор на документи за набавка и проверки во матичните книги, трговскиот регистар, и информации од даночните управи, дали постои врска меѓу понудувачот што добил тендер и некое службено лице во соодветниот јавен орган.“ (ibid, Коментар за член 17).

¹⁰ <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2015-7>.

¹¹ <http://www.respaweb.eu/11/library#income-and-asset-declarations-comparative-study-113>.

2 Што да се бара: шеми за сокривање судир на интереси



2.1 Некомпатибилност

Некомпатибилностите сами по себе не се судир на интерес, туку ограничувања создадени да спречат судир на интереси пред тој да може да настане. Со други зборови, некомпатибилностите се обидуваат ризикот од судир на интереси да го сведат на најниско ниво. На пример, во некои земји на (одредени категории) службени лица не им е дозволено да се занимаваат со дополнителна дејност или да поседуваат сопствен бизнис, бидејќи постои висок ризик интересите на дејноста или на бизнисот да дојдат во судир со јавните должности на службеното лице. Главните постојани ограничувања што постојат на меѓународно ниво и соодветните стратегии за сокривање се следниве:

Ограничувања	Стратегии за сокривање
Дополнителна дејност	Непријавување на дополнителната дејност во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси; непријавување на дејноста во даночната пријава; непријавување на дејноста за социјално осигурување (доколку е применливо).
Бизниси	Непријавување на бизнисот во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси; регистрирање на претпријатие под различно име или под правна структура како посредник.
Договори со јавен сектор	Непријавување на договорот во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси или користење

	правни структури како посредници.
Членство	Непријавување на членството во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси.
Спротивставени јавни позиции	Непријавување на позицијата во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси.
Ограничувања по напуштање на должноста	Непријавување на бенефиции по напуштањето на должноста во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси; сокривање пред поранешниот работодавач; непријавување во даночната пријава; непријавување во социјалното осигурување (доколку е применливо).
Политичка припадност	Непријавување на членството во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси; избегнување учество во (полу) јавни настани на политички партии.

2.2 Ад-хок судири

Ад-хок судирите на интереси зависат од ситуацијата – службеното лице привремено се наоѓа во состојба каде што тој/таа може да ги потпомага неговите/нејзините приватни интереси. На пример, даночен инспектор спроведува даночна ревизија на член од семејството.

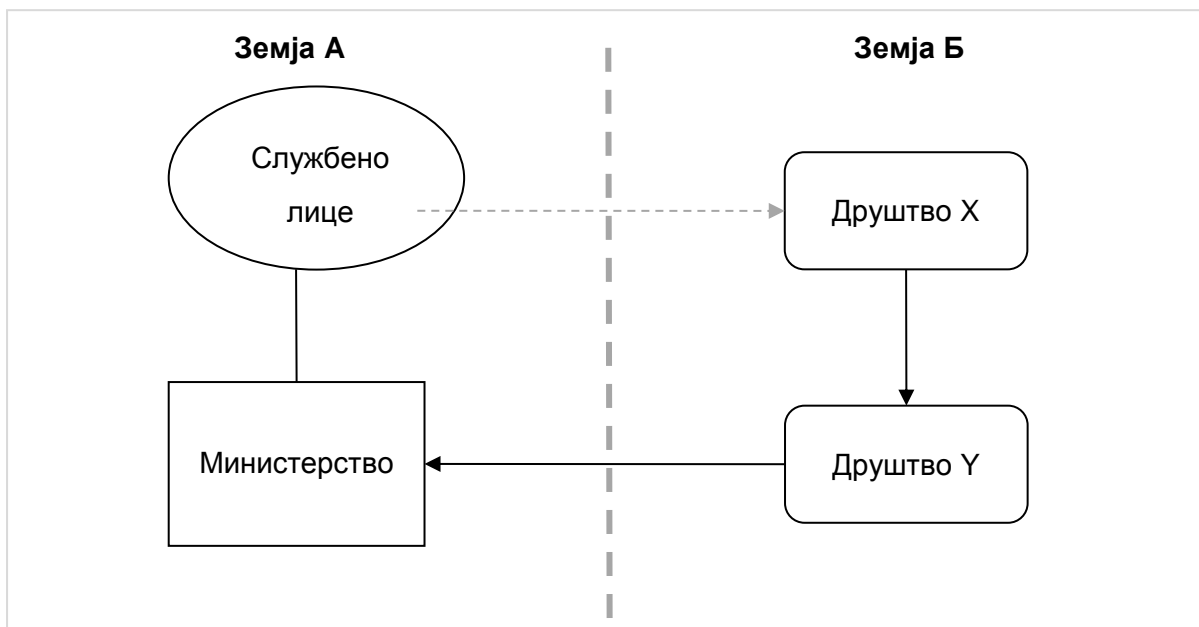
Категорија на приватен интерес	Стратегии за сокривање
Семејни односи	Не се откриваат ад-хок семејни односи; не се пријавуваат членови на семејството во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси онолку колку што се бара; не се пријавува семеен бизнис во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси; се сокриваат семејните односи зад различно име или правно лице.
Други блиски односи	Не се пријавуваат ад-хок лични односи.
Деловни односи	Не се пријавуваат ад-хок деловни односи; не се пријавува бизнисот во анкетниот лист за имотната состојба/изјавата за интереси; не се евидентираат бизнис или конкретни интереси; регистрирање на претпријатие под различно име.
Политичка припадност	Не се пријавува политичка припадност; не се пријавува членството во анкетниот лист за имотната

	состојба/изјавата за интереси.
Подароци	Не се пријавуваат примени подароци над законското ограничување; подарокот се прикажува како да бил од приватни извори; се кријат подароци од јавниот надзор (не се објавува „спонзорирано“ патување на социјалните мрежи).

Друга генеричка стратегија за сите горенаведени приватни интереси е работите да се уредат така што официјалниот чин се спроведува од страна на **друго службено лице**, но под неформални упатства на лицето во судир на интереси.

2.3 Транснационални шеми

Странските јурисдикции не само што се привлечна опција за службените лица кои бараат да ги сокријат своите пари што потекнуваат од корумпирани извори, туку, странските земји се интересни и за сокривање судири на интереси. На пример, министерот што деловно соработува со неговото министерство лесно ќе биде откриен. Сокривањето на бизнисот под сопственоста на друго (домашно) претпријатие е опција, но тоа лесно може да биде откриено од секоја заинтересирана страна со проверка на домашниот регистар на трговски друштва. Сокривањето на бизнис под еден или повеќе слоеви на странски правни структури е поефективна алтернатива. Домашното надзорно тело можеби нема овластувања да ги провери странските бази на податоци и тие можеби не се јавно достапни, поради јазични бариери, или поради тоа што базата на податоци се наоѓа во нетранспарентна земја („офшор дестинација“).



Генерално, има два вида шеми што вклучуваат странски земји:

- Некомпатибилности: Службеното лице поседува странски бизнис или остварува приход од позиција во странство и тоа не го обелоденува.

- Ад хок конфликти: Службеното лице (или негови семејни/блиски односи) поседува домашен бизнис, тоа го сокрива под превезот на странска правна структура и се вклучува во ситуација каде што има судир на интереси, како што се набавки за неговиот работодавач.

3 Каде да се бара: стратегии за пребарување

3.1 Некомпатибилност

Стратегијата за откривање некомпатибилности во голема мера се преклопува со финансиската ревизија на пријавите на имот. Надзорното тело ги споредува податоците во анкетниот лист за имотната состојба на службеното лице со податоците што се содржат во јавните и приватните бази на податоци, како што се базите на претпријатијата, друштвата, даноците, матични книги (членови на семејството). Надзорното тело генерално може да открие непријавени членства преку пребарување на интернет или во списоците за членството или секундарни информации (на пример, соопштение за печат, или извештај од настан на здружение каде што се спомнува членството на службеното лице).

Во следнава табела се наведени базите на податоци и некомпатибилностите што можат да се откријат врз основа на нивните податоци. Очигледно, постоењето и пристапот до ваквите бази на податоци зависи од условите во соодветната земја:

База на податоци	Релевантна некомпатибилност
Даночна управа	Дополнителен приход, сопственост на претпријатие, членарина за членство во политичка партија, втора јавна позиција, дополнително вработување или вработување по напуштање на должноста.
Матични книги	Кругот на членовите на семејството за да се открие дали има прекршување на ограничувањето за сопственост на бизнис (претпријатие) од страна на членови на семејството.
Регистар на деловни субјекти	Сопственост на бизнис со што се прекршуваат ограничувањата.
Регистар на трговски друштва	Сопственост на бизнис со што се прекршуваат ограничувањата.
Регистри на патенти/лиценци	Сопственост на бизнис со што се прекршуваат ограничувањата.

Политичката припадност не може лесно да се открие. Најчесто не постои база на податоци за членство во политичка партија, освен внатрешните и приватните списоци на членови што ги имаат политичките партии.

Поради тоа, треба да се направи креативно пребарување на податоците објавени на **интернет**. Добри достапни упатства како да се најдат скриени информации се, на пример, “Exposing the Invisible” од Tactical Technology Collective,¹² или “Bellingcat’s Digital Forensics Tools”.¹³

3.2 Ад хок судири

Судир на интереси се појавува кога „приватниот интерес“ на службеното лице „влијае, или се чини дека влијае, врз непристрасното и објективното вршење на неговите должности [јавниот интерес]“.¹⁴ Прикривањето судир на интереси значи: сокривање на приватниот интерес и сокривање дека тој е поврзан со јавните должности на службеното лице. Приватниот интерес и односот со должностите на службеното лице се непознати. Оттука, за тоа да се открие, треба да се работи од двете страни:

- идентификување и мапирање на сите **приватни интереси** на службеното лице. Приватните интереси не се физички, туку „само во свеста“ на вклучените лица. Во секој случај, тие оставаат траги - во канцелариски датотеки, бази на податоци, социјални мрежи, итн.
- Пребарување на **работни одлуки** на службеното лице за заинтересирани страни во кои тој/таа би можел да има приватен интерес.

Доколку се работи од двете страни, треба да се побараат врски меѓу приватните интереси на службеното лице и неговото работење на работното место:



¹² <https://exposingtheinvisible.org/>.

¹³ <https://docs.google.com/document/d/1BfLPJpRtyq4RFtHJoNpvWQjmGnyVkfE2HYoiCKOGguA/edit>.

¹⁴ Чл. 13, став 1 од Препораката на Советот на Европа [Recommendation No. R \(2000\) 10](#) на Комитетот на министри за земјите-членки за кодексите на однесување за службените лица.

3.2.1 Почетна точка 1: Мапа на приватните интереси

Првиот чекор е да се изготви мапа на која се прикажуваат заинтересираните страни каде што службеното лице би можело да има приватен интерес. Кога се идентификуваат заинтересираните страни, не треба да се мисли само на имиња. Имињата на заинтересираните страни се важни, но не се единствениот идентификатор; подеднакво важни се адресите или даночните броеви, дури и кога имињата не се познати. Пример е домашната адреса на службеното лице - секој член на семејството може да претставува приватен интерес на службеното лице: иако нивните имиња можеби не се познати, нивната адреса е позната. Само со користење на оваа адреса може да се идентификуваат приватните интереси.

На пример:

Службеното лице работи како професор на правен факултет. Кога се врши ревизија на судир на интереси, би можело да се пребара списокот на студенти што полагаат завршен испит преку домашната адреса на професорот. Секое совпаѓање може да доведе до член на семејството на професорот, или партнер, и да подразбира судир на интереси на професорот во однос на испитот на одреден студент.

Следниве извори може да послужат како идентификатори за приватни интереси:

Категорија	Извор на податоци
Членови на семејство	Матични книги, социјални мрежи, регистрирана адреса на службено лице или живеалиште (за членови на потесно семејство)
Други блиски односи	Интернет-страници што го поврзуваат службеното лице со лице со кое е во блиски односи (случајно пребарување на името на службеното лице, социјални мрежи); регистрирана адреса на службено лице или живеалиште (за членови на потесно семејство); регистар на земјиште; регистар на овластувања
Бизниси	Даночна база на податоци, регистар трговски друштва, регистар на деловни субјекти, регистар на интелектуална сопственост, интернет, социјални мрежи, регистар на овластувања
Политичка припадност	Даночна база на податоци (надоместок за политичко членство - ако е оданочлив), база на податоци на политички донации, интернет, социјални мрежи

Како што е веќе наведено, треба да се направи креативно пребарување на податоците објавени на **интернет**. Добри достапни упатства како да се најдат скриени информации се,

на пример, “Exposing the Invisible” од Tactical Technology Collective¹⁵, или “Bellingcat’s Digital Forensics Tools”.¹⁶

Како резултат на таа **мапа** се добива список со имиња и можни други идентификатори, како што се адреси или даночни броеви. Така се обезбедуваат поимите за пребарување за вториот чекор: Во вториот чекор, треба да се пребараат работните податоци на службеното лице за секој од поимите за пребарување. Секој позитивен погодок подразбира длабински преглед на видот на евентуалниот однос меѓу службените должности и приватниот интерес на службеното лице.

Следува неисцрпен список на бази на податоци каде што може да пребаруваат идентификатори на приватни интереси:

База на податоци	Можен приватен интерес
База на податоци за човечки ресурси (список на персонал)	Ангажирање членови на семејството или блиски лица
Доделени тендери (набавки)	Набавки од страна на членови на семејството, блиски лица или бизниси поврзани со службеното лице
Даночна база на податоци	Одлуки или ревизии на даночните инспектори во врска со блиски лица или бизниси
Лиценци (возачка дозвола, деловни лиценци, дозвола за градба, итн.)	Давање лиценци на блиски лица или бизниси
Образовни регистри (прием, испити, итн.)	Фаворизирање блиски лица при прием или испит
Царина (база на податоци на инспекции)	Фаворизирање блиски лица или бизниси
База на податоци на одлуки за урбанистичко зонирање (на пример, во општините)	Зголемување на вредноста на земјиштето на службеното лице, на блиски лица или нивните бизниси
База на податоци на пациенти (болници, осигурувања)	Фаворизиран третман на блиски лица
База на податоци на судски предмети	Случаи за кои одлучувале обвинител или судија поврзани со блиски лица или нивните бизниси
Секаква архива на печатени документи	Секаков приватен интерес

¹⁵ <https://exposingtheinvisible.org/>.

¹⁶ <https://docs.google.com/document/d/1BfLPJpRtyq4RFtHJoNpvWQjmGnyVkfE2HYolCKOGguA/edit>.

Подароците се посебен случај: Многу подароци се материјални, но не оставаат траги во никаква база на податоци, како што се „мали“ подароци (вино, пенкала, часовници, итн.). Ако подароците се доволно големи за да мора да се пријават во анкетниот лист, како што се возила или недвижен имот, тие можат да се откријат во текот на финансиска ревизија на листот доколку не биле пријавени или нивниот извор е прикриен. Некои подароци се нематеријални, како на пример, покана за вечера или покана на рекреативно патување. Некои подароци најчесто можат да се откријат ако активно се проверат трагите на социјалните мрежи. Да резимираме: откривањето непријавени примени подароци во голема мера зависи од пријави од страна на „информатори“ (колега, граѓанин). Доколку е доволно голем, подарокот активно може да се открие со користење на редовните методи при финансиски ревизии.

3.2.2 Почетна точка 2: Податоци од работното место на службеното лице

Оваа стратегија за пребарување не започнува со мапа на приватните интереси, туку со мапа на одлуките што службеното лице ги донело додека било на функција. Прво, треба да се бараат **невообичаени** одлуки, поради нивната финансиска вредност (на пример, доделени набавки, менување на урбанистички зони за земјиште, итн.), опсегот на правата доделени на приватно лице (на пример, времетраење на лиценца, членство во јавно тело, итн.). Треба да се направи проверка барем на одреден примерок од вакви невообичаени одлуки: Дали некоја заинтересирана страна има корист од јавната одлука на службеното лице преку приватен интерес? За таа цел, треба да се земат идентификаторите на заинтересираните страни (име, адреса, даночен број) и да се обидат да се поврзат со службеното лице.

На пример:

Друштвото Д добило голем тендер од Министерството за образование. Една проверка на друштвото Д открива дека г. Г е еден од сопствениците. Проверката на трговскиот регистар открива дека г. Г е сопственик и на друштвото У. Според базата на податоци за финансирање политички партии, друштвото У дало значителен износ за изборната кампања на заменикот министер за образование.

Очигледно, многу, ако не и повеќето скриени судири на интереси се однесуваат на вообичаените секојдневни одлуки: судска одлука, одлука за повлекување обвинение, дозвола за градба, помали набавки, или вработување во министерство. Поради тоа, секогаш треба да се направи проверка на **случаен примерок** на одлуки и да се спроведе заднинска проверка за вклучените страни.¹⁷

Како што е случајот со даночните пријави¹⁸, како и целни и случајни проверки на анкетните листови/изјави за интерес. На пример, кога GRECO откри дека недостасуваат механизми за

¹⁷ За случајни ревизии според меѓународни стандарди видете, на пример: OECD, [Use of Random Audit Programs](#) (2004), 51 стр.; GRECO Извештај за оценката за Босна и Херцеговина ([Eval IV Rep \(2015\) 2E](#)), препорака v: Се препорачува „спојување на системот за обелоденување со ефективен контролен механизам (вклучувајќи случајни проверки)“.

¹⁸ Видете, на пример: OECD, [Use of Random Audit Programs](#) (2004), 51 страница.

проверка, препорача „да се спои системот за обелоденување со ефективен контролен механизам (вклучувајќи случајни проверки)“.¹⁹

Што се однесува до базите на податоци и извори на одлуки донесени од службени лица, се применуваат истите што се наведени во „Почетна точка 1“.

Исто така, важно е да се ревидира дали службеното лице постапило во рамките на неговите **задолженија** што му се доделени според внатрешни правила. Доколку не е така, тоа може да биде знак дека службеното лице постапило во име (и според упатствата) на колега за да се прикрие судир на интереси на колегата.

3.3 Транснационални шеми

3.3.1 Некомпатибилности

Што се однесува до некомпатибилностите, стратегијата за пребарување е иста како за домашните некомпатибилности, освен тоа што треба да се проверат **странски** бази на податоци. Тоа носи два предизвици:

- Прво, потребен е пристап до странските бази на податоци.
- Второ, не се знае во која од околу 195 земји службеното лице води бизнис или има дејност (на пример, консултантски услуги), доколку тоа му е забрането.

Пристап во странство: Наједноставниот начин е пристап до **отворени податоци**. Многу странски бази на податоци се достапни за сите преку интернет, некои од нив дури и на добро разбирлив меѓународен или регионален јазик, како што е англискиот јазик. Покрај тоа, внесот на клучни поими на пребарувач на интернет често може да даде изненадувачки добри резултати. Јазичните бариери можат да се надминат со користење на алатки за автоматски превод (на пример, *google translate*).

Кога базите на податоци не се достапни онлајн, надзорните тела најчесто треба да имаат формален или неформален **договор** со другата земја. За таа цел, изготвен е мултилатерален договор²⁰ и Европската комисија го препорачува неговото донесување.

Избор на земја: За пребарувања преку **интернет**, најчесто се појавуваат информации поврзани со клучните поими од која било земја, сè додека соодветната интернет-страница ги содржи клучните поими со истата азбука. На пример, англиските имиња на руска интернет-страница може да бидат со латинска азбука или да бидат транслитерирани.

За пристапување до ограничени **бази на податоци**, не е изводливо од 195 земји да се бара да вршат проверки дали има совпаѓања во некоја база на податоци (195 помножено со 10 или повеќе) само за едно службено лице. Сепак, би можело да се направи случајна проверка во мал број земји каде што има зголемена веројатност од прекугранични

¹⁹ Видете GRECO Извештај за оценката за Босна и Херцеговина ([Eval IV Rep \(2015\) 2E](#)), препорака v.

²⁰ Видете ја интернет-страницата на RAI [webpage](#) во соработка со и вклопување слични обиди од страна на РеСПА (студија на изводливост [Feasibility Study](#) 2014); соопштение за печат [Press release](#) (12 јули 2017 година) од страна на италијанското Министерство за надворешни работи за резултатите од Самитот во Трст.

трансакции. На пример, Молдавија и Романија имаат ист јазик и имаат многу прекугранични деловни, семејни врски, како и државна соработка.

Некои странски бази на податоци може да бараат да се плати **кориснички надоместок**. За таа цел, надзорните тела треба да имаат законска основа²¹ и помал буџет за плаќање такви надоместоци. Најчесто ваквите надоместоци може да се платат само преку кредитна картичка и/или сервиси како PayPal. Надзорното тело треба да има пристап до вакви сервиси за плаќање.

Секогаш кога судирот на интереси вклучува сомневање за **перење пари**, меѓународната мрежа на Единици за финансиско разузнавање (FIU) може да се искористи за прекугранична размена на податоци. Треба да се забележи дека во некои земји проверката на анкетните листови ја вршат FIU, како на пример, во Грција.

3.3.2 Ад хок судири

Вклученоста на непознато, нетранспарентно странско друштво треба да биде алармирачки сигнал за активирање длабинска заднинска проверка: Кој е сопственик на странското друштво? Кои други друштва се во сопственост на странското друштво, и дали домашното службено лице е (делумен) сопственик?

На пример:

Министерството за транспорт објавило тендер за голем договор за доставување 12 трамваи за главниот град. Договорот е доделен на друштвото С од соседна земја. Проверката на друштвото С вклучува прегледување на странски трговски регистар. Податоците покажуваат дека друштвото С е во сопственост на домашно претпријатие. Сопственик на домашното претпријатие е госпоѓа З. со живеалиште во соседната земја. Податоците од странските матични книги покажуваат дека госпоѓа З. е мажена за раководител на сектор во Министерството за транспорт.

Примерот покажува дека може да постојат прекугранични односи што содржат приватен интерес, како што се семејни или други блиски односи. Податоците од интернет (интернет страница на друштвото, странските трговски регистри) и социјалните мрежи можат дополнително да помогнат при идентификувањето вакви односи.

3.4 Електронски алатки за пребарување

Очигледно, секое пребарување за приватни интереси поврзани со службено лице е најефикасно кога податоците можат да се пребаруваат во електронска форма и кога е достапен софтвер за поддршка на пребарувањето. Приватниот сектор веќе подолго време има корист од ваквите електронски алатки за пребарување.²² Особено, големите ревизорски

²¹ Видете го украинскиот подзаконски акт бр. 201/30069 од 2017 г. (Министерство за правда), Глава III, секција 11, дел 2: „За да се проверат информациите за ентитети што пријавуваат имот, Националната агенција има право да прима информации од јавни бази на податоци, регистри на странски држави, вклучувајќи и плаќање на надоместок за одредена информација во согласност со законот, доколку таков надоместок треба да се плати за да се добие пристап до информација.“

²² FSS (2017), [Best Practices for Employers: Conflicts of Interest](#): „Често се вели дека врските тешко можат да се откријат, но во реалноста, конфликтите речиси секогаш оставаат трага што може да се забележи со електронски

друштва користат посебен софтвер за да ги истражуваат постојните бази на податоци и да бараат совпаѓања, на пример, меѓу вработените и снабдувачите:²³

Employee Name	Employee Address	Home Phone	Vendor Name	Vendor Address	Phone	YTD Paid
Bristol, Jim J	30 Dean Wells Ct	6394565896	STONE GRASS COMPANY LLC	30 DEAN WELLS COURT	6394565896	\$980
Bunton, Susie F	600 N Church	6557833693	COLD CREEK MACHINE & TOOL	600 NORTH CHURCH ST	6557833693	\$2,507
Smith, Debra A	2180 Millhaven Court	3146539490	HAZELWOOD EAST GRADUATION	ATTN DEBRA SMITH 11300 DUNN	3146539490	\$9,765
Fehrenbacher, Jimmy	2115 N 600TH ST	6187522791	FEHRENBACHER CARPENTRY	2705 NORTH 600TH ST	6187522791	\$5,674
Slider, Kim E	2 Meppen Drive	3338429601	LAW OFFICE OF KIM E SLIDER LL	4 MEPPEN DRIVE	3338429601	\$15,350
Lopinotis, Douglas S	1702 N. 17th	6182772146	LOPINOTIS COMMUNICATIONS IN	26 LISA LANE	6182772146	\$700,000
Woodsmith, Michael G	1388 Jones Place	5735927709	MICHAEL GENE WOODSMITH	P O BOX 1233	5735927709	\$56,780
Wright, Kipper D	2222 W. 9th	6362392289	CUB SCOUT Pack 444	ATTN KIPPER WRIGHT 2222 W 9TH	6362392289	\$500

Применливоста на ваквите алатки зависи од квалитетот на јавните бази на податоци. Некои од прашањата што треба да се разгледаат се следниве:

- Дали податоците се **машински читливи**? „База на податоци“ само со збирка на датотеки со слики од скенирани печатени документи нема да биде од голема корист, освен ако датотеките со слики не можат да се сортираат барем според име на лицето. Во вакви случаи, сликите треба да бидат соодветно обработени, за да можат да се пребаруваат (на пример, оптичко препознавање знаци -OCR).
- Преку кои **идентификатори** може да се пребарува базата на податоци? Понекогаш, базите на податоци не дозволуваат пребарување по име, туку само според технички карактеристики (на пример, според локација на земјишна парцела, но не според име). Можното решение во овој контекст би било да се издвојат необработените (сурови) податоци во формат што дозволува пребарување и потоа да се примени софтверот за пребарување.
- Дали идентификаторите се **недвосмислени**? Името и презимето често не се доволни за да се идентификува одреден поединец. Најчесто треба да се додаде друг идентификатор, или електронски, или рачно откако ќе се најдат неколку совпаѓања со истото име.
- Дали идентификаторите се промениле со текот на **времето**? Понекогаш, системот на нумерирање, како на пример за пасоши, или за друштва, се менува со текот на времето. Како резултат на тоа, истото физичко или правно лице може да биде евидентирано под два различни броеви во различни бази на податоци, во зависност во кој период биле внесени тие податоци.

техники за „копање“ податоци. Наместо откривање, повеќе станува збор за идентификување на врските“; Недела на усогласеност (2014 г.), [Isn't That a Conflict? The Internal Auditor's Role in Scrutinizing Related Parties](#): „Сè почесто ја гледам употребата на аналитичката технологија како алатка за откривање потенцијални судири на интереси. Совпаѓањето на податоците може да се изврши меѓу податоците за вработениот и за снабдувачот, за да се идентификуваат односи и врски што укажуваат на можни судири и слабост на контролата. Совпаѓањето на податоци би барало вработени и снабдувачи со иста адреса, даночен број или банкарска сметка.“

²³ Снимка на екранот „Совпаѓање на податоци меѓу вработен/снабдувач – Аналитика за спречување измана и електронско откривање од страна на Делoit“ („Vendor/employee matching records – Anti-Fraud Analytics and Electronic Discovery by Deloitte“), преземено од: Jean Villedieu (28 април 2014 г.), Fraud detection: identifying conflicts of interest with graphs, <https://linkurio.us/blog/fraud-detection-identifying-conflicts-of-interest-with-graphs/>.

- Колку се **веродостојни** тие податоци? Треба да се има предвид дека податоците можеби биле погрешно внесени или можеби недостасуваат големи количини информации. Исто така, може да има погрешно позитивно совпаѓање во примерокот од податоци што се пребарува. Овој аспект е многу значаен, бидејќи не може да се потпрете на негативен резултат од пребарувањето. Електронското пребарување во однос на податоците или совпаѓањата што недостасуваат треба да се надополни (на пример, со проверка на случаен примерок од податоците што не се содржат во базата на податоците, но само на „хартија“.

Колку што може да се забележи, софтверот што се користи за откривање судири на интереси во приватниот сектор ретко се применува во јавниот сектор (надвор од друштвата во државна сопственост). Обидите, развојот, или купувањето ваков софтвер е поле каде што меѓународните донатори треба да ја насочат својата помош.

4 Кога да се бара: алармирачки сигнали и други активатори („тригери“)

Не може да се спроведе длабинска „ревизија на судири на интереси“ за сите службени лица, ниту пак на значителен дел од нив. За спроведување на Почетната точка 1 или 2 од горенаведената стратегија за пребарување (видете Поглавје 3) потребни се човечки ресурси, дури и кога има поддршка од електронски алатки за пребарување. Затоа, треба да се направи приоритет на ревизиите и тие да почнат според следниве основи:

- **Случаен** избор („лотарија“) на одреден процент службени лица секоја година (на пример, 4%);
- **Медиумски** известувања за сомневањата;
- Поткрепени **приговори** за прекршување на одредбите за судир на интереси (отворени и анонимни);
- Проверката на годишниот анкетен лист открива:
 - **Нецелосно пријавен имот:** Службеното лице не пријавило ставка што претставува или се однесува на приватен интерес (член на семејството, бизнис или недвижен имот во сопственост на службеното лице или неговото семејство, итн.);
 - **Незаконски стекнато или необјаснето богатство:** Животниот стил (излезни финансиски текови) не одговара на приходот (влезни финансиски текови);
 - Животниот стил одговара на приходите, но има **невообичаен** „законски“ приход од
 - зделки со земјиште,
 - уредување на земјиште,
 - приход од бизнис,
 - странски инвестиции или приход, или
 - од финансиски трансакции со членови на семејството или други блиски лица.

Сите овие случаи можат да бидат показател дека богатството е стекнато во судир на интереси на штета на државата (фаворизирано урбанистичко зонирање на земјиште, фаворизирани набавки, итн.).

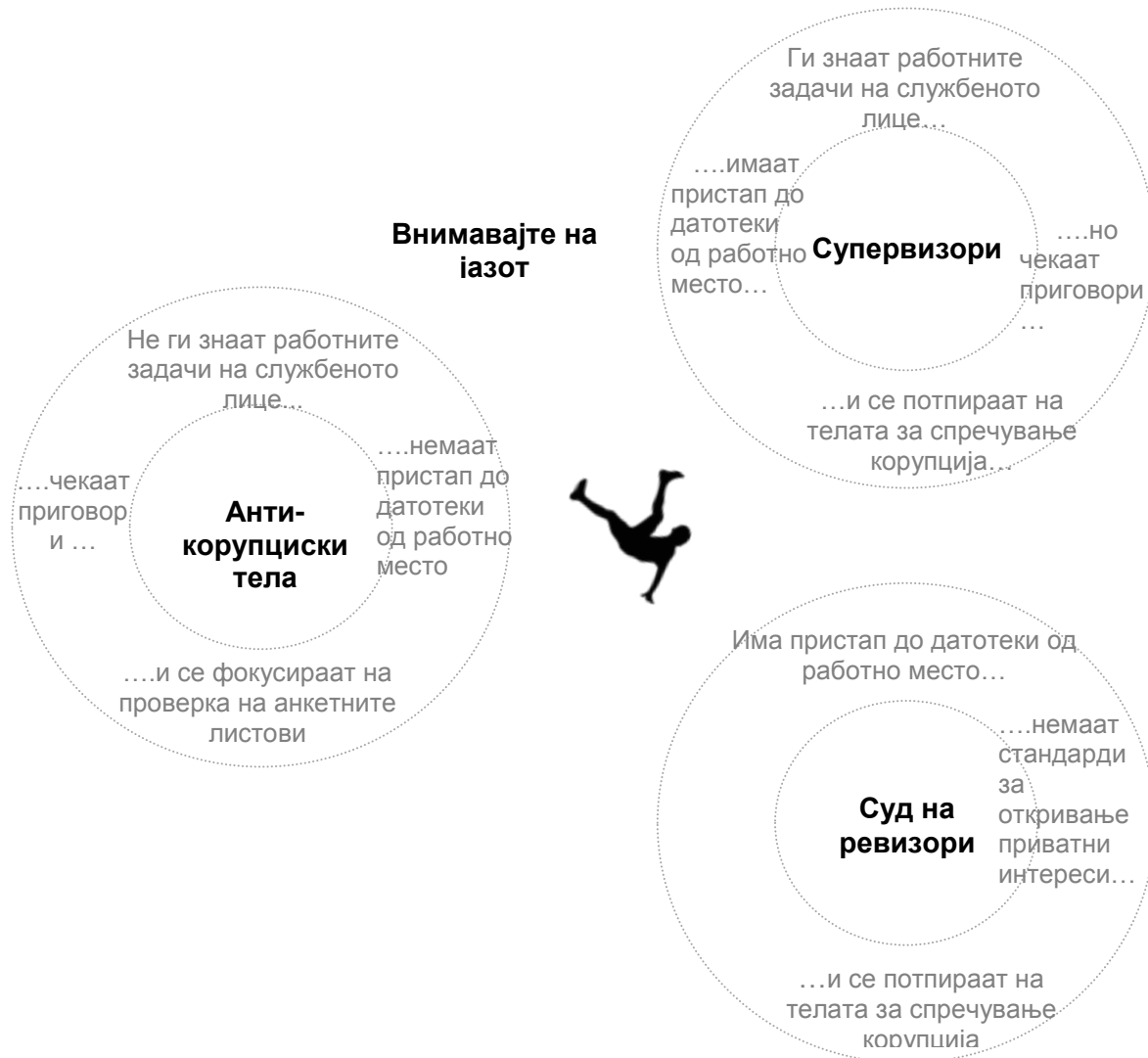
- **Членови на семејството** се сопственици на бизниси;
- Службеното лице претходно било сопственик на **бизнис** или работело во приватен сектор на раководна функција;
- Позиции со **висок ризик** (набавки, човечки ресурси, лицензирање, субвенции, речиси секаде каде што државата распределува ограничени ресурси/каде што граѓаните се натпреваруваат да бидат избрани);
- Јавната агенција што вработува склучила договори со **странски** друштва.

5 Кој треба да бара: заинтересирани страни во откривање судир на интереси

Од стратешка перспектива на поставување функционален национален систем за откривање скриени судири на интереси, две работи се значајни:

- (Централизирано) тело може и не треба да биде единствено одговорно за откривање судири на интереси;
- Сите други заинтересирани страни треба да имаат јасно упатство за нивната улога во откривањето судири на интереси.

Често, јазот во откривањето судири на интереси во практиката изгледа на следниов начин:



5.1 Тела што ги потврдуваат анкетните листови за имотната состојба/изјави за интерес

Комисиите за етика или агенциите за спречување на корупцијата се најчесто задолжени за проверка на анкетните листови за имотната состојба/изјавите за интерес на службените лица. Улогата на овие тела во откривањето скриени судири на интереси е следнава:

- Да ги провери анкетните листови за **целосност** на податоците; во случај на нецелосни податоци, треба да се информира работодавачот за да се започне со длабинска ревизија на судир на интереси (освен ако комисијата за етика или агенцијата за спречување корупција има овластување да спроведе таква ревизија преку проверка на документите на работното место);
- Да спроведе проверка според Почетна точка 1 и 2 од стратегијата за пребарување за избор на службени лица (видете Поглавје 4) користејќи ги сите достапни податоци до кои надзорното тело има пристап (**отворени податоци**, како и сите јавни и приватни бази на податоци).

5.2 Супервизори

Сите надредени лица треба **активно** да вршат надзор на нивниот персонал.²⁴ Тоа значи дека тие треба

- да имаат разумно разбирање на **анкетните листови/изјавите за интерес** на секој член на персоналот и приватните интереси наведени таму, како и на официјалните задолженија на секој член на персоналот;
- редовно да ревидираат **примерок** на одлуки на членовите на персоналот за секоја трансакција што укажува на тоа дека се вклучени приватни интереси.

5.3 Внатрешна контрола

Единиците за внатрешна инспекција/контрола треба да имаат пристап до анкетните листови/изјавите за интерес и треба да ја спроведат горенаведената стратегија (видете Поглавје 3) за пребарување за избор на службени лица (видете Поглавје 4) користејќи ги сите достапни податоци до кои надзорното тело има пристап (**работни досиеја**, отворени податоци, како и сите јавни и приватни бази на податоци).²⁵

5.4 Надворешни ревизори

Судот на ревизори треба да вклучи **стандардна постапка** за откривање судир на интереси во нивните правила за ревизија. Тие секогаш треба да проверуваат примерок од одлуки и да ги применат чекорите 1 и 2 од стратегијата за пребарување (Поглавје 3).

5.5 Граѓанско општество

Новинарите, НВОите и/или заинтересираните граѓани можат да ги применуваат чекорите 1 и 2 од стратегијата за пребарување во секое време користејќи ги сите податоци до кои имаат пристап: отворени податоци, како и сите јавни и приватни бази на податоци, плус сите досиеја до кои можат да стигнат (копии од работните досиеја од страна на „информатор“).

²⁴ Интернет страница на Независната комисија против корупцијата (ICAC), Нов јужен Велс (Австралија): Спречување корупција > Откривање корумпирано однесување > Надзор и проверка, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/supervision-and-checking/4883>.

²⁵ Видете ICAC, Улогата на внатрешната ревизија и проверка на работата за откривање корупција: „Агенциите треба да имаат процеси за проверка на ревизијата и на работата што се способни за откривање на видовите корумпирано однесување идентификувано од страна на агенцијата во нејзиниот процес за идентификување ризици.“, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/internal-audit-and-work-review/1534>.

10 начела за ефективна ревизија на судир на интереси

1. Државните тела задолжени за надзор не треба да **чекаат на приговори**, туку имаат механизми за **активно откривање** судири на интереси.
2. Проверката на годишните **анкетни листови за имотната состојба** за целосност на податоците не е сама по себе ревизија на судир на интереси и не е доволна.
3. Ревизијата треба да ги **мапира** сите **приватни интереси** на односното службено лице што се познати и што може да се истражат.
4. Приватните интереси можат да се сокријат преку физички и правни лица; оттука, треба да се пребараат сите приватни интереси, особено вклучените **правни лица** „во сенка“ („никогаш не прекинувајте со истражувањето“).
5. Исто така, ревизијата треба да користи **отворени податоци** и сите достапни бази на податоци за истражување на приватните интереси.
6. Државните тела задолжени за надзор треба да осигурат пристап до податоците **од странство** за да може да се мапираат приватните интереси скриени зад странски заинтересирани страни.
7. Сите јавни тела треба редовно да вршат ревизија на **случаен примерок** од службени лица и/или службени досиеја за индикации на судир на интереси.
8. Како што тоа се прави во приватниот сектор, ревизијата треба да користи **електронски алатки за пребарување** за „копање“ податоци (за идентификување совпаѓања меѓу работните досиеја и приватните интереси).
9. Ревизиите никогаш не треба да бидат задача за само едно (централно) државно тело; треба да се дефинира јасната улога на **секоја заинтересирана страна** и не треба да има празнини, вклучувајќи ги особено супервизорите (надредените лица), единиците за внатрешна ревизија, како и (надворешниот) суд на ревизори.
10. Ревизијата треба да биде врз основа на **стратегија за пребарување** во писмена форма и сите засегнати страни треба да бидат обучени според таа стратегија.