



Финансирано од  
Европска Унија



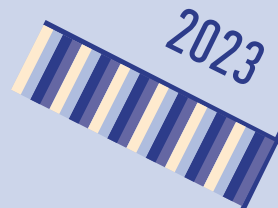
**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА



**SELDI.net**  
Southeast European Leadership for  
Development and Integrity



2023

**ИЗВЕШТАЈ**

**ЗА ПРОЦЕНА НА  
КОРУПЦИЈАТА  
ВО СЕВЕРНА  
МАКЕДОНИЈА**





Финансирано од  
Европска Унија



**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА



**SELDI.net**  
Southeast European Leadership for  
Development and Integrity

2023 **ИЗВЕШТАЈ**  
**ЗА ПРОЦЕНА НА**  
**КОРУПЦИЈАТА**  
**ВО СЕВЕРНА**  
**МАКЕДОНИЈА**

# ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2023

## Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

## Уредник:

Александар Кржаловски, директор

## Автори:

Јасмина Ристовска, Наташа Димова, Снежана Камилловска Трповска, Фанија Ивановска и Јасмина Чаушоска (МЦМС)

## Придонес:

Миша Поповиќ, Институт за демократија Социетас Цивилис Скопје

## Лектура:

Даниел Медароски

## Тираж:

50 копии

## Дизајн:

Кома лаб.

## Печатница:

КОМА ДООЕЛ

ISBN: 978-608-4848-55-4

Скопје, 2023 г.

---

CIP - Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

343.352(497.7)"2023"(047.3)

ИЗВЕШТАЈ за проценка на корупцијата во Северна Македонија 2023 / [автори Јасмина Ристовска, ... и др.] - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2023. - 78 стр. : илустр. ; 25 см

Достапно и на: <http://www.mcms.mk/>. - Фусноти кон текстот. - Автори: Наташа Димова, Снежана Камилловска Трповска, Фанија Ивановска и Јасмина Чаушоска

ISBN 978-608-4848-55-4

1. Ристовска, Јасмина [автор] 2. Димова, Наташа [автор] 3. Камилловска Трповска, Снежана [автор]  
4. Ивановска, Фанија [автор] 5. Чаушоска, Јасмина [автор]

а) Корупција -- Македонија -- 2023 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 62575877

---

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 во анализа на книгата и под услови изложени во продолжението.

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

Во електронска форма публикацијата е достапна на [www.mcms.mk](http://www.mcms.mk) и [www.seldi.net](http://www.seldi.net)

Оваа публикација е финансирана од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Оваа публикација е подготвена од Македонскиот центар за меѓународна соработка со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација: Извештај за проценка на корупцијата во Северна Македонија 2023 година им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски држави.

# Содржина

Листа на кратенки.....	5
Предговор.....	7
Вовед.....	8
Методологија .....	8
<b>1. НИВО НА КОРУПЦИЈА .....</b>	<b>10</b>
1.1. Индекси на корупција.....	11
1.2 Корупцијата како општествен проблем .....	12
1.3. Фактори што влијаат врз распространетоста на корупцијата .....	13
1.4. Искуство со корупцијата.....	14
1.4.1. Пресуди поврзани со корупција .....	14
1.4.2. Коруптивен притисок и вклученост во корупција .....	15
1.5. Ставови кон корупцијата .....	18
1.5.1. Свесност за корупција.....	18
1.5.2. Прифатливост.....	20
1.5.3. Подложност.....	21
1.6. Перцепција за корупција: Потенцијал за спречување на корупцијата .....	22
1.6.1. Веројатност за коруптивен притисок .....	22
1.6.2. Распространетост на корупцијата (по професии) .....	23
1.6.3. Корупција во државните институции (ранливи сектори) .....	25
1.6.4. Изводливост на јавните политики за борба против корупцијата.....	26
1.7. Доверба во антикорупциските институции .....	27
<b>2. АНТИКОРУПЦИСКИТЕ ПОЛИТИКИ И ПРАВНАТА РАМКА .....</b>	<b>30</b>
2.1. Постоечки антикорупциски стратегии, акциски планови и програми .....	31
2.2. Специјализиран закон за антикорупција .....	32
2.3. Антикорупциско законодавство.....	33
2.4. Законска рамка за борба против корупцијата во судството.....	35
2.5. Други правни инструменти за борба против корупцијата .....	37
2.6. Случај „Коридори“.....	39
2.7. Процена на ризикот од корупција и спречување на корупцијата во институциите .....	40

<b>3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРАКТИКИ И СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ</b> .....	<b>42</b>
3.1. Општи институционални случувања.....	43
3.2. Специјализирани антикорупциски институции.....	44
3.3. Антикорупциски механизми во процесите на донесување одлуки.....	46
3.4. Улогата на граѓанските организации во изготвувањето на антикорупциската правна рамка.....	47
3.5. Други државни контролни тела кои придонесуваат во борбата против корупцијата ...	48
3.5.1. Инспекциски совет .....	48
3.5.2. Државен завод за ревизија .....	49
3.5.3. Управа за јавни приходи .....	50
3.5.4. Царинска управа .....	51
3.6. Јавни набавки.....	51
<b>4. ПРАВОСУДСТВО И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА</b> .....	<b>54</b>
<b>5. КОРУПЦИЈАТА И ЕКОНОМИЈАТА</b> .....	<b>58</b>
5.1. Состојба во земјата .....	59
5.2. Мерки во борбата против сивата економија.....	62
<b>6. ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА</b> .....	<b>64</b>
6.1. Активности на граѓански организации за антикорупција .....	65
6.2. Медиуми .....	66
<b>7. МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА</b> .....	<b>69</b>
<b>Заклучоци</b> .....	<b>71</b>

# Листа на кратенки

<b>БДП</b>	Бруто-домашен производ
<b>ВМРО-ДПМНЕ</b>	Внатрешно-македонска револуционерна организација — Демократска партија за македонско национално единство
<b>ГРЕКО</b>	Група држави против корупцијата
<b>ДДВ</b>	Данок на додадена вредност
<b>ДУИ</b>	Демократска унија за интеграција
<b>ДЗР</b>	Државен завод за ревизија
<b>ДКСК</b>	Државна комисија за спречување корупција
<b>ДИК</b>	Државната изборна комисија
<b>ДЗС</b>	Државен завод за статистика
<b>ЕНЕР</b>	Единствен национален регистар на прописи
<b>ЗЗФ</b>	Законот за здруженија и фондации
<b>АКМИС</b>	Информациски систем за автоматско управување со судски предмети (Automated Court Case Management Information System)
<b>ИРЛ</b>	Истражувачката репортерска лабораторија
<b>УНКАК</b>	Конвенцијата на Обединети нации против корупција
<b>МЦМС</b>	Македонскиот центар за меѓународна соработка
<b>ИФЕС (IFES)</b>	Меѓународната фондација за изборни системи
<b>ММФ</b>	Меѓународниот монетарен фонд
<b>МВР</b>	Министерството за внатрешни работи
<b>МИОА</b>	Министерството за информатичко општество и администрација
<b>МТСП</b>	Министерството за труд и социјална политика
<b>ОН</b>	Обединетите нации
<b>ОЈО-ГОК</b>	Основно јавно обвинителството за гонење организиран криминал и корупција
<b>УНДП</b>	Програмата за развој на Обединетите нации
<b>ПВР</b>	Процена на влијанието на регулативата
<b>п.п.</b>	Процентни поени
<b>РСМ</b>	Република Северна Македонија
<b>СЕП</b>	Секретаријатот за европски прашања
<b>ССК</b>	Систем за следење на корупцијата
<b>СДСМ</b>	Социјалдемократски сојуз на Македонија
<b>СЈО</b>	Специјално јавно обвинителство
<b>УБК</b>	Управа за безбедност и контраразузнавање
<b>УЈП</b>	Управа за јавни приходи
<b>ЦИД</b>	Центар за изучување на демократијата
<b>ЦДАД</b>	Централна база на податоци за странска помош
<b>ЦРРСМ</b>	Централен регистар на Република Северна Македонија
<b>СДЦ</b>	Швајцарска агенција за развој и соработка





---

# Предговор

Извештајот за процена на корупцијата претставува сеопфатен преглед на состојбата и динамиката на корупцијата во Северна Македонија. Основата на овој извештај е Системот за следење на корупцијата (ССК) развиен од Центарот за изучување на демократијата (ЦИД) од Бугарија. ССК за првпат беше спроведен во Северна Македонија во 2001 г. во рамките на споредбената анализа на корупцијата во Југоисточна Европа спроведена од страна на мрежата на граѓански организации „Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа“ - СЕЛДИ (*Southeast Leadership for Development and Integrity - SELDI*). ССК се заснова на различни извори на информации и ги комбинира квантитативните и квалитативните методи за следење и процена на корупцијата. Обединетите нации (ОН) го имаат признаено ССК како систем со најдобри практики за следење на корупцијата на национално ниво и е во согласност со пристапот за виктимизација на ОН за мерење на нивото на административна корупција. ССК се заснова на различни извори на информации и ги комбинира квантитативните и квалитативните методи за следење и процена.

Извештајот е сочинет од седум дела. Во првиот дел е анализирано нивото на корупција во Северна Македонија врз основа на наодите од анкетата со населението за перцепцијата и искуството со корупцијата и за одредени прашања споредувани со секундарни податоци. Во овој дел, преку седум индекси, даден е одговор за актуелното искуство на граѓаните со корупцијата, за нивните ставови кон корупцијата и за перцепциите за корупцијата. Антикорупциските политики и правната рамка се презентирани во вториот дел, додека институционалните практики и спроведувањето на законите се опфатени со третиот дел. Четвртата тема на овој извештај е улогата на судството во справувањето со корупцијата, а петтата се занимава со опкружувањето и влијанието на ефектите од коруптивните дела врз развојот на економијата. Шестиот и седмиот дел се однесуваат на граѓанското општество и неговата улога во борбата против корупцијата, како и меѓународната соработка и поддршка за антикорупциските политики и мерки.

Извештајот е подготвен од страна на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) како дел од проектите „Граѓанско општество за добро владеење и антикорупција во Југоисточна Европа: Градење на капацитетите за застапување врз база на докази, влијание врз политиките и граѓански ангажман (СЕЛДИ.нет)“, поддржан од Европската комисија и „Граѓаните против корупцијата“, поддржан од Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД).

**Александар Кржаловски** | директор | Македонски центар за меѓународна соработка

---

# Вовед

Во рамките на проектите „Граѓанско општество за добро владеење и антикорупција во Југоисточна Европа: Градење на капацитетите за застапување врз база на докази, влијание врз политиките и граѓански ангажман (СЕЛДИ.нет)“ и „Граѓаните против корупцијата“, МЦМС го издава „Извештајот за процена на корупцијата во Северна Македонија“.

МЦМС подготви извештај за процена на корупцијата во 2014 г. и во 2016 г., како дел од програмата на УСАИД за антикорупција, во 2018 г. како дел од проектот „Следење на работата на ДКСК“, поддржан од Британската амбасада и во 2019 г. и 2021 г. како дел од „Граѓанското општество за добро владеење и антикорупција во Југоисточна Европа: Градење на капацитетите за мониторинг, застапување и подигање на јавната свест“, поддржан од Европската комисија.

Извештајот за процена на корупцијата претставува сеопфатен преглед на состојбата и динамиката на корупцијата во Северна Македонија. Методологијата за подготовка на овој извештај користи различни извори на информации и ги комбинира квантитативните и квалитативните методи за следење и процена на корупцијата, меѓу кои и анкетата со население. Извештајот содржи седум делови: ниво на корупција, политики, институции, судство, економија, граѓански сектор и меѓународна соработка.

---

# Методологија

Извештајот за процена на корупцијата се заснова на методологијата на Системот за следење на корупцијата (ССК), развиена од Центарот за изучување на демократијата (ЦСД) од Бугарија. Во извештајот се анализирани примарни податоци добиени од анкетата со полнолетно население, и секундарни податоци.

Примарните податоци од овој извештај кои во најголем дел се искористени во глава 1 – Ниво на корупција, глава 5 – Корупцијата и економијата и глава 6 – Граѓанското општество во борбата против корупцијата.

За разлика од претходните истражувања кога се спроведуваше теренска анкета, овој круг на ССК се спроведе по пат на телефонска анкета. Телефонската анкета е направена на репрезентативен примерок (во понатамошниот текст анкета со населението) од 1.017 испитаници, спроведена од ИПСОС во периодот помеѓу 3 и 26 јули 2023 г. Популациската рамка на примерокот беше население постаро од 18 години, а критериуми за репрезентативност беа: пол, етничка припадност, возраст, место на живеење и региони. Во рамките на примерокот, 51% беа жени, а 49% мажи, додека во однос на етничката застапеност, Македонците беа застапени со 68%, а Албанците со 22%, другите етнички групи беа застапени со 10%. Во однос на местото на живеење, селската популација беше застапена со 38%, додека градската со 62%.

### Слика бр. 1.

Главните индикатори на Системот за следење на корупцијата



Овој систем овозможува динамична споредба на добиените податоци од следењето во различни земји и различни временски периоди во однос на обемот, областите и формите на корупција. Истиот е сочинет од три групи индикатори кои даваат преглед на корупцијата формално групирани во седум индекси (опишани подетално во делот 1 - Ниво на корупција).

Во извештајот користено е мноштво од секундарните податоци, како: анализа на закони и подзаконски акти, стратегии и други документи, извештаи од релевантни институции и граѓански организации. Дел од податоците се добиени од органите на државната управа преку директно доставени барања за податоци од јавен карактер. Целта е преку секундарните податоци да се обезбеди претстава за целокупното опкружување кое влијае на состојбите со корупцијата во Северна Македонија, а пред сè, законската рамка и ефикасноста на институциите во повеќе области.

# 1.

---

## Ниво на корупција

---

*Овој дел од извештајот  
е заснован на примарни  
податоци кои се добиени од  
анализата на населението  
опишана во методологијата  
и ја дава основа за ССК.*

## 1.1. Индекси на корупција

ССК дава систематски преглед на корупцијата во земјата преку седум индекси кои се направени врз основа на индикаторите за корупција. Седумте индекси се формираат од податоците добиени од истражувањето за перцепција и виктимизација спроведено на возрастна популација и се поделени во три групи:

1. **Актуелното искуство со корупцијата**  
кое е сочинето од индексите притисок и вклученост;
2. **Ставовите за корупцијата**  
кои се анализирани преку индексите свесност, прифаќање и подложност; и
3. **Перцепциите за корупцијата**  
заснована на индексите веројатност за притисок и распространетост на корупцијата.

Трите групи индекси ја прикажуваат рамнотежата меѓу корупцијата и антикорупцијата во земјата. Искуството ги поттикнува перцепциите (повисокиот актуелен коруптивен притисок е поврзан со повисоки перцепции за распространетост на корупцијата) и ставовите (вклученоста може да го зголеми прифаќањето), а пак од друга страна, ставовите (подложност) може да го потврдат коруптивното искуство и перцепциите може да ги обликуваат ставовите.

**Слика 2.**  
Меѓусебна  
поврзаност на  
индикаторите  
за корупција



Индексите за корупција во ССК може да имаат вредност од 0 (нема корупција), до 100 (апсолутна корупција). Но, толкувањето на вредноста се разликува во зависност од тоа дали ќе се земе предвид искуството и ставовите или перцепциите. Во индексите за искуство и ставови, секоја вредност над 5 веќе е показател на значаен коруптивен проблем. Во индексите кои ја одразуваат перцепцијата, вредностите повисоки од 50 треба да се сметаат за сериозен коруптивен проблем.

## 1.2 Корупцијата како општествен проблем

Граѓаните за разлика од претходните години, во 2023 г. како и во 2021 г. корупцијата ја гледаат како најголем општествен проблем. За забележување е фактот дека 63,5% од испитаниците значително повеќе од 46,1% во 2021 г., ја рангираа корупцијата како најголем проблем меѓу понудените 11 опции.

### Табела бр. 1.

Северна Македонија: клучни проблеми, 2018 г., 2019 г., 2021 г. и 2023 г.

(Процентни од населението што ги идентификувало соодветните фактори како проблем)

Категорија	2023	Категорија	2021	Категорија	2019	Категорија	2018
Корупција	63,5	Корупција	46,1	Невработеност	41,2	Невработеност	47,1
Политичка нестабилност	38,6	Невработеност	40,4	Ниски приходи	38,5	Политичка нестабилност	38,6
Сиромаштија	25,5	Високи цени	39,6	Политички нестабилност	34,0	Ниски приходи	36,4
Криминал	25,3	Ниски приходи	37,5	Корупција	29,5	Сиромаштија	36,2
Ниски приходи	24,2	Сиромаштија	29,9	Сиромаштија	28,3	Корупција	28,4
Здравствена заштита	19,0	Политичка нестабилност	24,5	Загадување	27,7	Високи цени	25,8
Невработеност	17,9	Криминал	21,6	Високи цени	23,2	Криминал	20,5
Високи цени	16,2	Здравствена заштита	17,1	Криминал	20,4	Загадување на околината	18,6
Образование	14,0	Образование	11,6	Здравствена заштита	12,6	Меѓуетнички проблеми	13,2
Меѓуетнички проблеми	7,8	Меѓуетнички проблеми	8,2	Меѓуетнички проблеми	11,3	Здравствената заштита	10,6
Загадување	6,0	Загадување	6,8	Образование	6,7	Образование	5,1

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Во 2023 г. се забележува испреплетување на социјалните и општествените проблеми на првите пет места, па така по корупцијата граѓаните како најголеми проблеми ги идентификуваат политичката нестабилност, сиромаштијата, криминалот и ниските приходи. Она што особено се разликува од минатите години е дека здравствената заштита полка се искачува на скалилата на проблеми.

Во 2023 г., како и во 2021 г., меѓуетничките проблеми и загадувањето како проблеми се најдоа на последните две места.

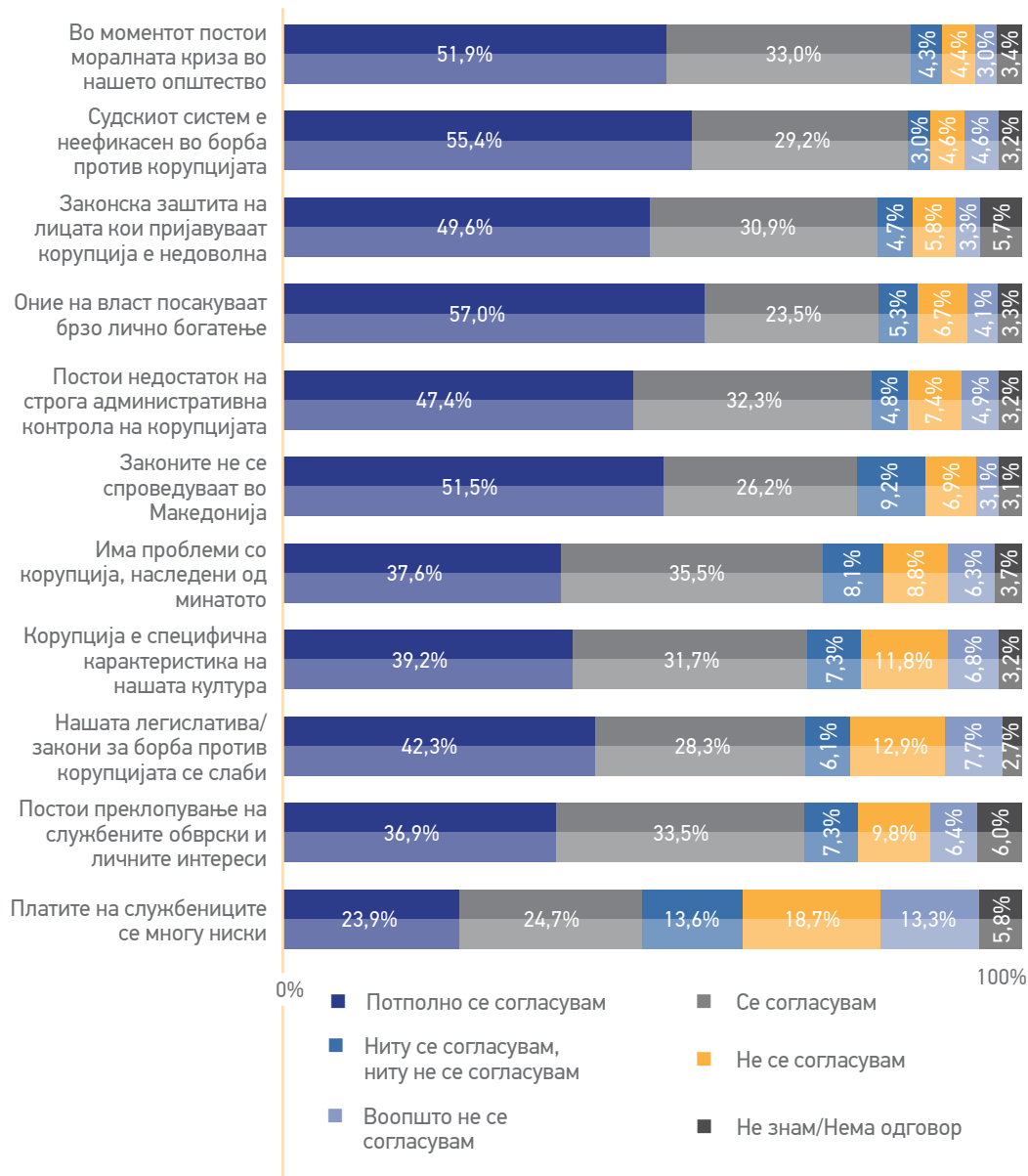
Ако се земе во корелација и организираниот криминал со корупцијата и се разгледуваат двата проблеми како состојби кои имаат иста позадина и бараат поврзани мерки за нивно сузбивање, се доаѓа до заклучок дека за граѓаните токму борбата против корупцијата и организираниот криминал е далеку на врвот на општествените проблеми.

### 1.3. Фактори што влијаат врз распространетоста на корупцијата

За над 80% од македонските граѓани постојето морална криза во нашето општество, следено со неефикасноста на судскиот систем во борбата против корупцијата, желбата за брзо лично богатење на оние кои се на власт и недоволната заштита на лицата кои пријавуваат корупција се водечки фактори за широкораспространетата корупција. Мнозинство од граѓаните сметаат дека сите фактори, освен тој дека службениците имаат ниски плати (види на слика број 3), влијаат врз распространетоста на корупцијата.

**Слика бр. 3.**

*Фактори што влијаат врз распространетоста на корупцијата во Северна Македонија, 2023 г.*



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023

Демографски гледано, не постојат значителни разлики во перцепцијата колку одредени фактори влијаат врз распространетоста на корупцијата во Северна Македонија.

Она што е забележително е дека и Албанците и Македонците во најголема мера се согласуваат за факторите кои влијаат врз распространетоста на корупцијата, а забележана е одредена разлика во ставовите кај само два од факторите. Па така, за 57,3% од Македонците, наспроти 47,6% од Албанците, се согласуваат дека платите на службениците се ниски, додека за 71,8% од Македонците, наспроти 81,3% од Албанците, законите не се спроведуваат во Северна Македонија.

Со тврдењето дека корупцијата е специфична карактеристика на нашата култура се согласуваат 66% од Македонците и 72,3% од Албанците, додека со тврдењето дека желбата за брзо лично богатење на оние кои се на власт е водечкиот фактор за широкораспространетата корупција се согласуваат 78,6% од Македонците и 83,4% од Албанците.

Интересно за истакнување е што симпатизерите на ВМРО-ДПМНЕ (86,3%) и симпатизерите на ДУИ (80,0%), наспроти симпатизерите на СДСМ (65,5%), сметаат дека за корупцијата придонесува желбата за брзо лично богатење на оние кои се на власт.

## 1.4. Искуство со корупцијата

Првата група индикатори кои го одразуваат искуството со корупцијата анализираат три аспекти. Прво, потребно е да се добијат (секундарни) статистички податоци за бројот на пресуди за дела од корупцијата кои потоа би можеле да се споредат со наодите од анкетата со населението, а се однесуваат на коруптивниот притисок и на вклученоста во корупција. Впрочем, коруптивниот притисок и вклученоста во корупција се двата индекси кои даваат целосна слика за актуелното искуство со корупцијата.

### 1.4.1. Пресуди поврзани со корупција

Податоците од Државниот завод за статистика (ДЗС) укажуваат на тоа дека бројот на лица прогласени за виновни за злоупотреба на службената положба во Северна Македонија се движи во рамките од 90 лица во 2010 г., до 75 во 2020 г., 80 во 2021 г. и 98 лица во 2022 г.

Забележителен е променлив тренд - помеѓу 2010 г. и 2020 г. каде просекот во првите четири години бил 90 лица, при што во 2014 г. го достигнува врвот од 193 лица, за понатака континуирано да опаѓа до 2018 г. на 92 лица, па најмалку 53 осудени лица - во 2019 г., а веќе од 2020 г. бележи постојан раст. Бројот на лица осудени за давање или примање поткуп е многу мал. Забележителен е тренд на намалување на бројот на овие лица. Најголем број виновни лица за давање и примање поткуп е 20 лица во 2010 г., а најмалку 3 во 2018 г. Трендот на мал број обвинети лица продолжува и во 2021 г. и во 2022 г. со 4 обвинети лица годишно.



**Слика бр. 4.**  
Број на лица  
прогласени  
за виновни за  
злоупотреба  
на службената  
положба  
и за поткуп  
(примање и  
давање поткуп)  
(2010-2022)



Извор: База на податоци на Максстат<sup>1</sup>

Според податоците на следната слика може да направиме и споредба на бројот на обвинети наспроти бројот на лица прогласени за виновни за примање и давање поткуп за периодот 2017-2022 г. (согласно расположливите податоци во базата на податоци на Максстат).

**Слика бр. 5.**  
Број на  
обвинети лица  
и број на лица  
прогласени  
за виновни за  
поткуп  
(примање и  
давање поткуп)



Извор: База на податоци на Максстат<sup>2</sup>

## 1.4.2. Коруптивен притисок и вклученост во корупција

За разбирање на динамиката на корупцијата, ССК го користи коруптивниот притисок, или потенцијалната корупција, односно колку луѓе би дале поткуп доколку тоа им е побарано од службени лица. Овој индекс се мери според контактите со службените лица и барањето од нивна страна да им се даде одредена сума пари, подарок или да се направи услуга. Притисокот е придружен со јасно барање (експлицитно барање) или сигнали (преку клучни изрази или знаци) дека службеното лице очекува нешто за возврат.

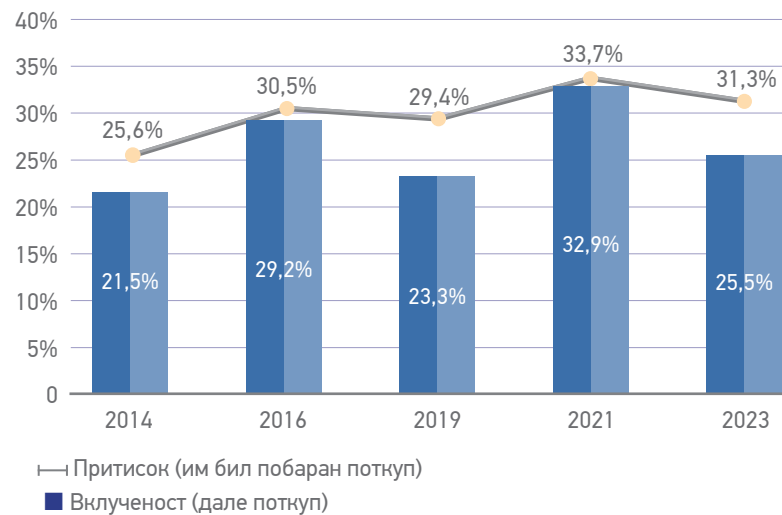
Истражувањето покажува дека 31,3% од граѓаните биле изложени на коруптивен притисок, додека 25,5% биле вклучени во корупција. Ова всушност покажува намалување на коруптивниот притисок за 2,4 процентни поени (п.п.) и намалување на вклученоста во корупција за 7,4 п.п. споредено со 2021 г.

Исто така, разликата помеѓу притисокот и вклученоста во 2023 г. бележи зголемување, што сугерира и зголемување на отпорот кон корупцијата.

1 Ibid

2 Ibid

**Слика бр. 6.**  
Коруптивен притисок и вклученост во корупција  
% од граѓаните со 18+ на кои им било побарано да дадат или дале поткуп (пари, услуги, подароци) во минатата година



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023

**Табела бр. 2.**

Проекции на притисок и вклученост во корупција

	Анкетен резултат	Бр. на населението (проекција)
<b>Притисок</b>	31,3%	456.827
<b>Вклученост</b>	25,5%	371.924

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2022 и Проекции на населението за 20223 г. на Државниот завод за статистика: пресметковна база на полнолетното население од 1.461.223 лица

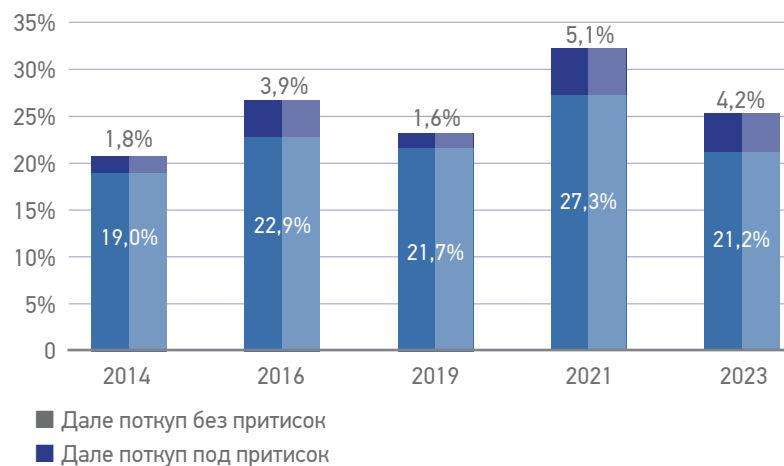
И покрај намалувањето на притисокот и вклученоста, оваа проекција покажува дека голем дел од граѓаните имаат искуство со корупција, односно на речиси 460 илјади полнолетни граѓани им бил побаран поткуп барем еднаш и над 370 илјади граѓани поткупиле барем еднаш изминатата година. Ваквите проекции покажуваат широка распространетост на административната корупција.

Во однос на вклученоста во корупцијата, ако претпоставиме дека се работи за поединечни случаи, зборуваме за потенцијално минимум 371.924 сторени дела. Ако го споредиме тоа со збирот на обвинети лица во 2022 г. за злоупотреба на службената должност и обвинетите лица за примање и давање поткуп (вкупно 98 лица), добиваме стапка на ефикасност на институциите од 0,026%, односно толкав е процентот на случаи кои се обработуваат, наспроти оние кои претпоставуваме дека се случуваат.

Анализата на вклученоста според тоа дали имало коруптивен притисок или не, бележи подобрување, споредбено со 2021 година. Во 2023 г. секој петти граѓанин кому му било побарано противуслуга, подарок или пари, тој тоа го направил, додека 4,2% од граѓаните дале поткуп, иако не искусиле притисок тоа да го направат.

3 Вкупно проценето резидентно население на Република Северна Македонија, состојба 31 декември. PxWeb (stat.gov.mk)

**Слика бр. 7.**  
Вклученост  
во корупција  
со или без  
коруптивен  
притисок



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023

За да се одреди динамиката на административната корупција, важно е да се согледа и интензитетот на интеракција на граѓаните со администрацијата и со тоа да се утврди коруптивниот притисок. Во изминатата година, 9,6% од граѓаните се соочиле со директното барање поткуп при секоја или при повеќето случаи на интеракција, а за 15,8% од граѓаните при интеракцијата имало сугестија од административните службеници дека имаат такви очекувања.

Овие податоци покажуваат одредено намалување на директен коруптивен притисок во споредба со 2021 г. кога 11,7% од граѓаните се соочиле со директно барање за поткуп, додека се бележи раст кај индиректното барање за поткуп во однос на 2021 г. кога изнесувало 14,2%.

Околу 40% од граѓаните одговориле дека немале интеракција со администрацијата во 2022 г.

**Табела бр. 3.**

Интензитетот на коруптивниот притисок (%)

Колку често	Директно побарале пари, подарок или услуга	Не побарале директно, но покажале дека очекуваат пари, подарок или услуга
Во сите случаи	2,6	4,0
Во повеќето случаи	7,0	11,8
Во изолирани случаи	10,2	13,6
Во ниту еден случај	40,4	30,8
Нема контакт/ не знае/ нема одговор	39,7	39,7

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Етнички гледано, за разлика од 2021 г., Македонците (37,6%) во поголем број во однос на Албанците (22,8%) морале во сите или во повеќето случаи да дадат пари, подарок или противуслуга кога имале контакти со службени лица во јавниот сектор (види во табелата 4).

**Табела 4.***Искусство со корупцијата (%)*

		Национален просек	Македонци	Албанци
Да му даде готовина (пари) на службеникот	Во сите случаи	3,1	2,1	7,0
	Во повеќето случаи	6,7	8,6	1,8
	Во изолирани случаи	13,9	12,3	21,1
	Во ниту еден случај	75,1	76,0	68,4
	Не знае/ нема одговор	1,2	1,0	1,8
Да му даде подарок на службеникот	Во сите случаи	3,6	2,7	5,3
	Во повеќето случаи	7,4	10,3	0,0
	Во изолирани случаи	17,9	14,2	33,3
	Во ниту еден случај	70,5	72,1	61,4
	Не знае/ нема одговор	0,6	0,6	0,0
Да му направи услуга на службеникот	Во сите случаи	3,5	3,3	3,5
	Во повеќето случаи	8,6	10,5	5,3
	Во изолирани случаи	19,7	19,3	28,1
	Во ниту еден случај	67,2	65,9	63,2
	Не знае/ нема одговор	0,9	1,0	0,0

*Извор, Систем за следење на корупцијата, 2023 г.*

## 1.5. Ставови кон корупцијата

Трите главни ставови потребни за да се разбере динамиката на коруптивното однесување се: свесноста за коруптивното однесување и колку добро граѓаните разбираат и препознаваат што е корупција, потоа прифатливоста, односно толерантноста кон корупцијата и подложноста на корупција.

### 1.5.1. Свесност за корупција

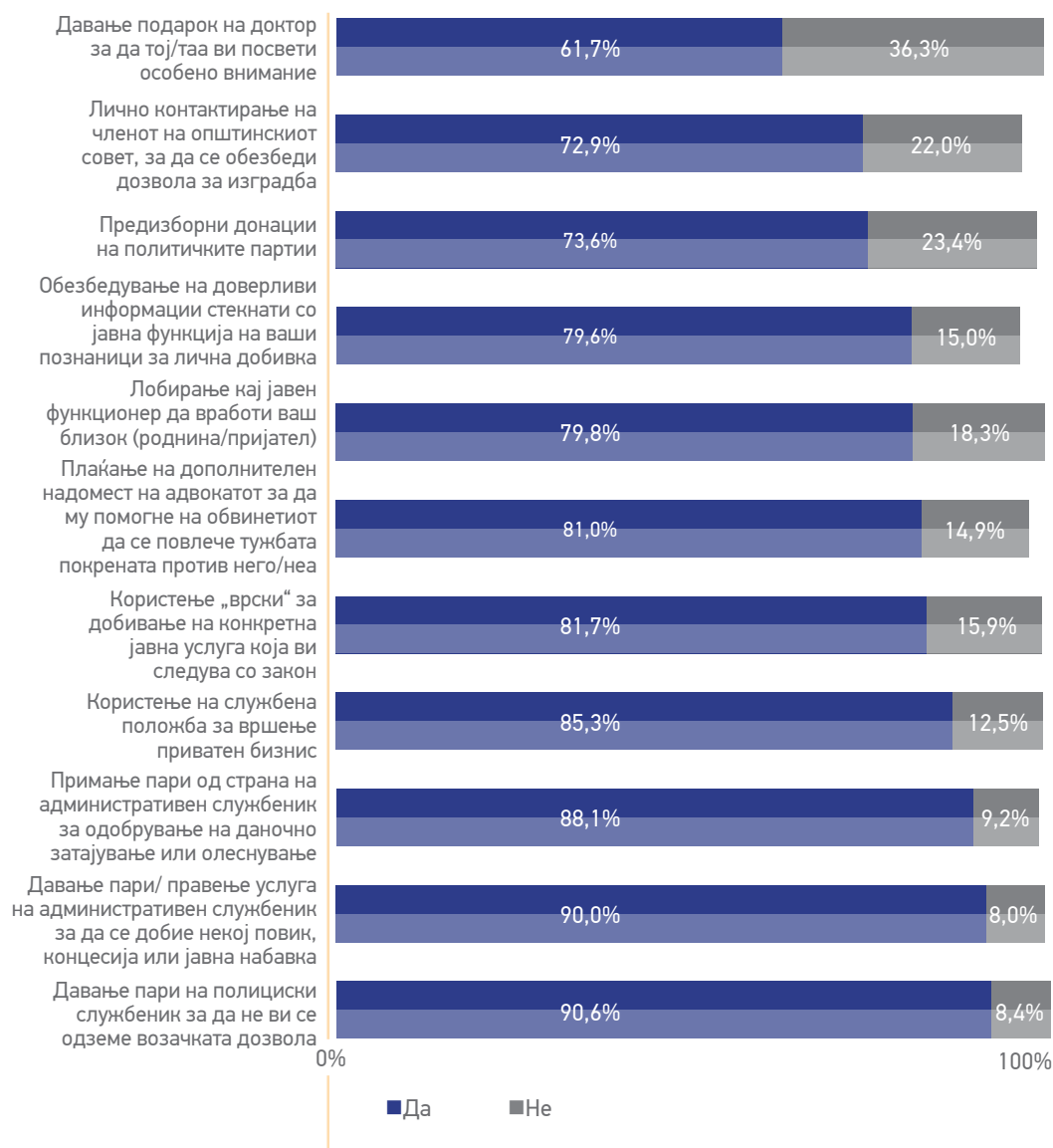
Податоците покажуваат дека граѓаните имаат високо ниво на свесност и затоа се веродостоен извор за изведување заклучоци од анкетите на населението. Граѓаните не го препознаваат само поткупот даден во пари, туку препознаваат и други посложени форми на корупција, како непотизам, клиентелизам итн. Така, на прашањето кои од следниве активности се примери за корупција во сите наведени ситуации, мнозинство од граѓаните

истите ги препознаваат како корупција. Мнозинството се движи од 61,7 % до 90,6%, со најмногу посочување на давањето пари на полициски службеник за да не се одземе возачка дозвола, потоа давање пари/ правење услуга на административен службеник за да се добие некој повик, концесија или јавна набавка, примање пари од страна на административен службеник за одобрување даночно затајување или олеснување итн.

Меѓутоа, и покрај мнозинството граѓани кои ги препознаваат сите наведени активности како корупција, останува за забележување дека повеќе од една третина од испитаниците сметаат дека не е корупција ако се даде подарок на доктор за да обрне повеќе внимание (36,3%), потоа повеќе од една петтина сметаат дека не претставуваат корупција предизборните донации на политичките партии (23,4%) и личното контактирање со член на општински совет со цел да се обезбеди дозвола за изградба (22,0%).

### Слика бр. 8.

Свесноста за препознавање на корупцијата во различни секојдневни практики



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

## 1.5.2. Прифатливост

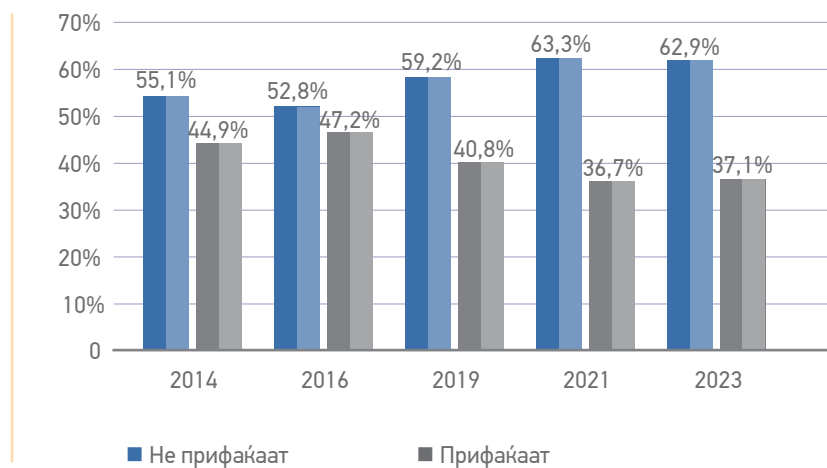
Бројот на граѓани кои не ја одобруваат корупција останува на исто ниво како и во 2021 г., и тоа за 4 п.п. повеќе споредбено со 2019 г. кога корупција не одобрувале 59,2%. Согласно податоците од оваа анализа, 62,9% од граѓаните не одобруваат коруптивни практики. Индексот го покажува степенот до кој коруптивните практики или корупцијата се толерираат во рамките на вредносниот систем на општеството. Треба да се напомене дека неодобрувањето на корупцијата од страна на граѓаните расте ако корупцијата вклучува пари.

Истражувањето покажува дека за разлика од минатото истражување прифатливоста на подарок/ услуга/ ручек за раководните лица во министерствата и општините за решавање личен проблем е скоро иста во однос на прифатливоста тоа да го направат пратениците или министрите. Исто така, според податоците, 90,0% од граѓаните сметаат дека е неприфатливо раководните лица во министерствата и општините, како и пратениците и министрите, да добијат готовина за решавање личен проблем.

Доколку се земат предвид различните форми на коруптивни практики и истите се споредат со оние кои не прифаќаат воопшто никакви форми на корупција, ќе добиеме сооднос од 62,9% кои не би прифатиле, наспроти 37,1% на лица кои би прифатиле такво однесување, слично како и во 2021 г. Ваквите бројки се охрабрувачки во однос на истражувањата во 2016 г. и 2019 г., кога релациите биле 52,8-47,2% и 59,2%-40,8%.

Новата генерација (18-29 години) станува помалку толерантна кон корупцијата споредено со претходните бранови на истражување. Така, за разлика од минатите години, во ова истражување не се забележуваат особено значајни разлики помеѓу старосните групи, што оди во насока на општото зголемување на нетолеранцијата кон корупцијата. Оваа година над 80,0% од испитаниците од оваа возрасна група ги сметаат сите коруптивни практики за неприфатливи, што ги става на исто рамниште како другите групи.

**Слика бр. 9.**  
**Прифатливост на корупција**  
% од граѓаните со 18+ кои прифаќаат различни видови корупција



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Доколку се направи проекција според последната процена на населението, за 540.653 граѓани во Северна Македонија корупцијата е прифатлив начин на однесување. Иако споредено со претходните истражувања бројот е намален, сепак сè уште големината на оваа бројка претставува значаен проблем во развојот на антикоруптивни политики, бидејќи коруптивното однесување може лесно да се експлоатира од политички или бизнис-фактори.

### 1.5.3. Подложност

Индексот за подложност ја мери склоноста на граѓаните да ги компромитираат нивните вредности под притисок на околностите, односно кога се соочени со реални животни ситуации, кои бараат од нив да донесат одлука дали да користат корупција или не, знаејќи дека ќе има непосредни последици за оној кој ја донел одлуката. Овој индекс е збир на две прашања, ситуација во која од граѓаните би било побарано да платат одреден надомест во пари, да дадат подарок или услуга за да решат проблем и второто, хипотетичка ситуација кога испитаникот се става во позиција на слабо платен службеник и неговото однесување во однос на понудени пари, подарок или услуга. ИИ

Забележано е намалување на подложност на корупција во однос на минатите години. Имено, скоро секој петти граѓанин (19,0%) е подложен на корупција, за разлика од 31,0% во истражувањето од 2021 година. Намалувањето на процентот на подложни на корупција во 2023 година значи дека е зголемен бројот на оние граѓани со мешано однесување, а охрабрува податокот дека расте бројот (39,9%) на граѓани кои не се подложни на корупција.

**Слика бр. 10.**

#### Подложност на корупција

% од граѓаните со 18+ кои би прифатиле или дале поткуп во улога на граѓанин и/или службеник



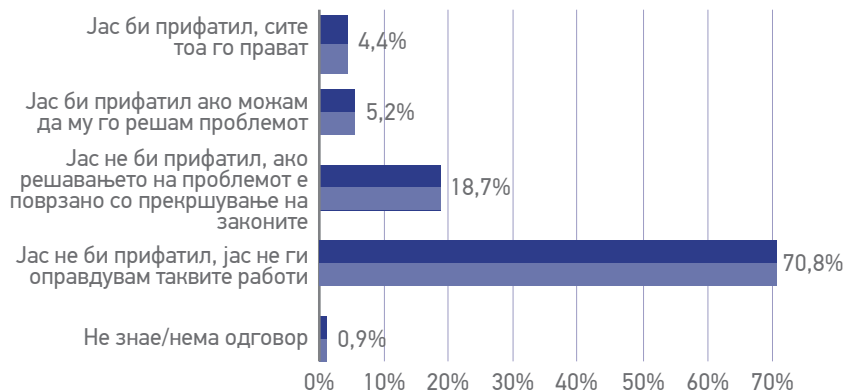
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Измешани сигнали дава прифатливоста на корупцијата од страна на граѓаните во 2023 г. Во 2023, 70,8% за разлика од 59,0% од испитаниците во 2021 г. рекле дека во улога на слабо платени службеници, никогаш не би прифатиле понуден поткуп затоа што не оправдуваат такви акции, а 18,7% од испитаниците во 2023 г. за разлика од 32,0% во 2021 г. би прифатиле поткуп доколку тоа не значи повреда на правото.

**Слика бр. 11.**

#### Подложност на примане пошкучи

Замислете се себеси како слабо платен службеник на кого некој му понудил готовина, подарок или услуга за да му го реши проблемот. Што би направиле вие:



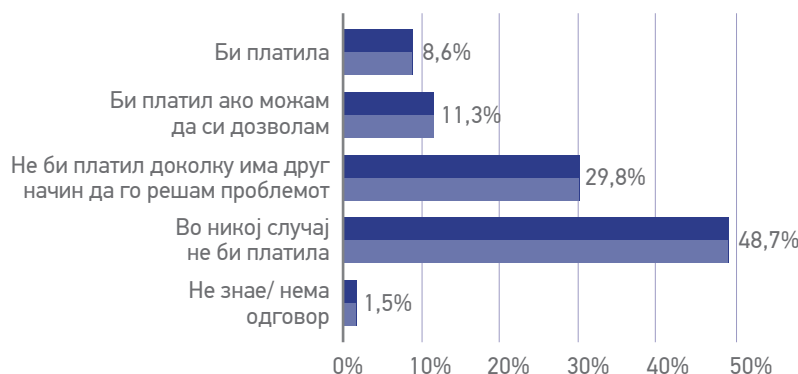
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Што се однесува, пак, до подложноста на давање поткуп, 8,6% од граѓаните рекле дека би платиле, 11,3% би платиле доколку можат да си дозволат, 48,7% не би платиле во никој случај, додека 29,8% не би платиле доколку има друг начин да го решат проблемот.

### Слика бр. 12.

#### Подложност на давање џошкџ

Доколку би имале голем проблем и некој службеник директно би ви побарал пари за да го реши, што би сториле вие?



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Проекцијата на процентите врз возрастното население (1.461.223) на Северна Македонија покажува дека 711.615 од граѓаните не се подложни на корупција, но дополнителни 435.444 граѓани доколку нема друг начин, би платиле. Во овој момент тоа значи ограничен извор на отпор кон обидите за заобиколување на правилата, а со тоа и ограничен човечки потенцијал за колективно спротивставување на корупцијата. Резултатот покажува дека ќе биде потребно време додека да се стигне до поголема критична маса која ќе може да ги пополни редовите во администрацијата, политиката и бизнисот потребни за успешно спротивставување со корупцијата.

## 1.6. Перцепција за корупција: Потенцијал за спречување на корупцијата

Третата група индикатори се однесува на перцепцијата за корупцијата и е заснована на индексите за веројатноста за коруптивен притисок и распространетоста на корупцијата. Во овој дел како трет индикатор за добивање целосна слика за перцепцијата е посветен на ранливоста на различните сектори. Наедно, преку оваа група индикатори се проектираат и перспективите за можното справување со корупцијата во иднина. Така, напорите за спречување на корупцијата може да се мерат преку анализа на коруптивното однесување на различни државни институции, и тоа од аспект на перцепција на граѓаните и како извор на притисок, но исто така и преку потенцијалниот притисок за корупција и преку процена на изводливост на јавните политики за борба против корупцијата.

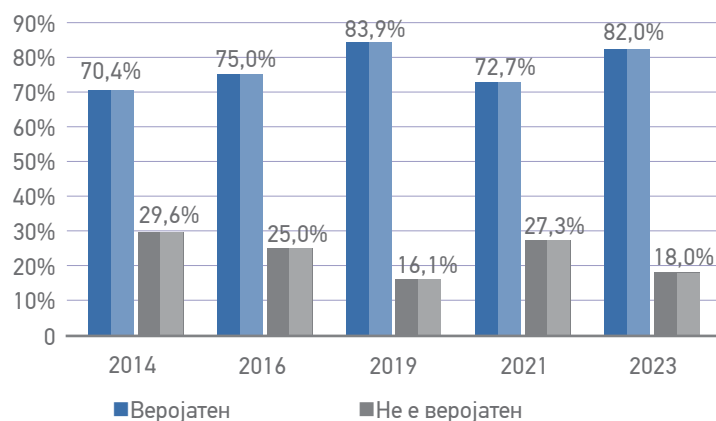
### 1.6.1. Веројатност за коруптивен притисок

Најголем дел од граѓаните сметаат дека коруптивниот притисок ќе продолжи да постои и во иднина. Во 2023 г., 82,0% од граѓаните (72,7% во 2021 г.) сметаат дека постои веројатност или голема веројатност за коруптивен притисок, наспроти помал дел од 18,0% (27,3% во 2021 г.) од граѓаните кои сметаат дека изложеноста на коруптивен притисок ќе биде мала, односно дека воопшто не постои. И покрај намалувањето на актуелниот притисок и вклученост, ова е значително зголемување во перцепцијата за постоење коруптивен притисок во однос на 2021 г. и дава негативни сигнали меѓу граѓаните дека е можно справување со корупцијата.



**Слика бр. 13.**  
Перцепции за  
веројатноста за  
коруптивен  
притисок

% од граѓаните со 18+ кои сметаат дека корупцискиот притисок е многу веројатен, веројатен наспроти не е веројатен и не е воопшто веројатен



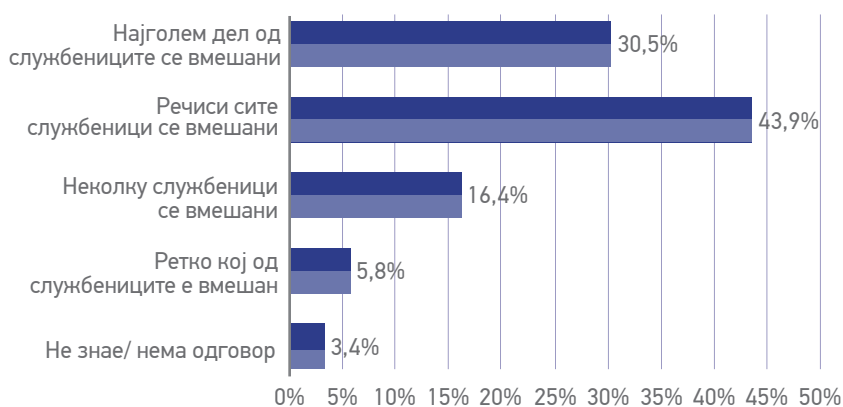
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

## 1.6.2. Распространетост на корупцијата (по професии)

Мислењето на граѓаните дека корупцијата е во голема мера навлезена меѓу службените лица и во јавната администрација бележи пораст во 2023 г. За разлика од 2021 г. кога 69,0% од испитаниците сметале дека службените лица се вмешани во корупција, во 2023 г. ова мислење го делат 74,4%. На приближно ниво е мислењето на испитаниците кои сметаат дека сите се вмешани, односно од 30,7% во 2021 на 30,5%, во 2023 г., додека пак зголемен е бројот на оние кои сметаат дека најголем дел од службениците се вмешани во корупција, од 38,9% во 2021 на 43,9% во 2023 г. Само 5,8% од граѓаните мислат дека ретко кое службено лице е вмешано. Ставовите се различни кај Албанците и кај Македонците, па за разлика од 2021 г. перцепцијата за распространетост на корупцијата се намалува кај Албанците, па така 26,2% во 2023 г. (43,1% во 2021) од Албанците сметаат дека најголем дел од службениците се вмешани во корупција, а се зголемува кај Македонците, па 31,3% во 2023 г. (26,9% во 2021) од Македонците сметаат дека најголем дел од службениците се вмешани.

**Слика бр. 14.**  
Перцепција на  
граѓаниите за  
распространетоста  
на корупцијата  
меѓу државните  
службеници

Според вас, колку длабоко е навлезена корупцијата помеѓу службениците во јавниот сектор?



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

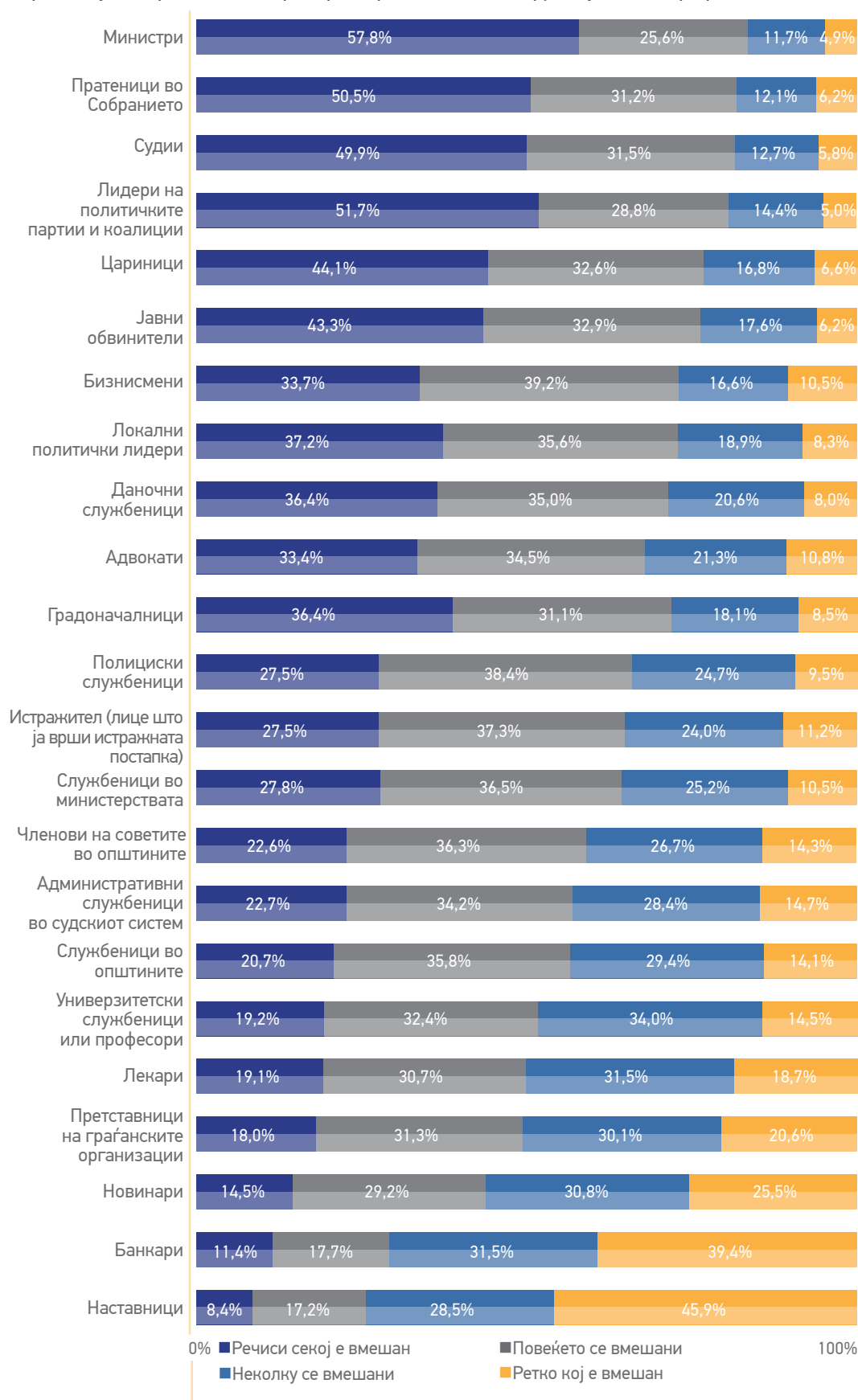
Во 2023 г. повеќе од четири петтини од граѓаните сметаат дека министрите се најкорумпирани. Покрај нив, големо мнозинство од граѓаните (над 80,0%) смета дека пратениците, судиите и лидерите на политичките партии и коалиции се најкорумпирани професии, а исто така мнозинството (над 70,0%) сметаат дека корупцијата е навлезена и кај цариниците, јавните обвинители, локалните политички лидери, бизнисмените и даночните службеници.

Наставниците и банкарите, како и во 2021 г., се перципираат како најмалку корумпирани од сите наведени 23 професии или групи, помалку од 25,6%, односно 29,1% од граѓаните сметаат дека се корумпирани. Новинарите (43,7%) и претставниците на граѓанските орга-

низации (49,3%) се следните на листата каде што помалку од мнозинството од граѓаните сметаат дека се корумпирани.

**Слика 6р. 15.**

*Перцепција на граѓаните за распространетоста на корупцијата во професиите*



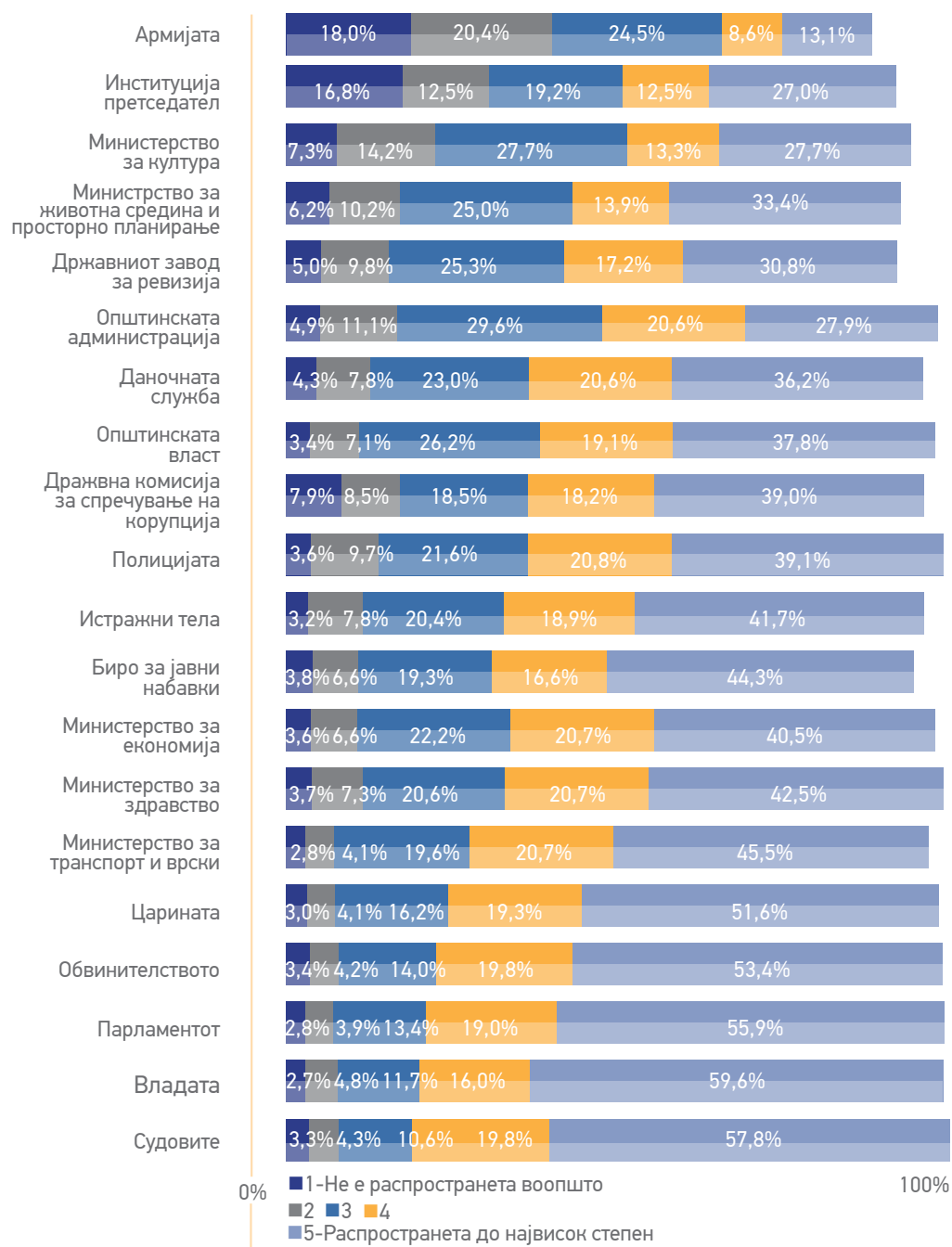
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

### 1.6.3. Корупција во државните институции (ранливи сектори)

Перцепцијата на граѓаните вели дека корупцијата е најраспространета во судовите и во Владата. Имено, на скалата од еден до пет, каде што еден значи воопшто нема корупција, а пет значи распространетост на корупцијата од највисоко ниво, 77,6% од граѓаните дале највисоки оценки (четири и пет) за распространетост на корупцијата во судовите, 75,6% за распространетост на корупцијата во Владата, 74,9% за распространетост на корупцијата во Парламентот, 73,2% во Обвинителството и 70,9% сметаат дека корупцијата е распространета во Царината. Од друга страна, граѓаните како и во претходните години имаат најниска перцепција за распространетоста на корупцијата во Армијата и во институцијата Претседател.

**Слика бр. 16.**

Перцепција за распространетоста на корупцијата во државните институции



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

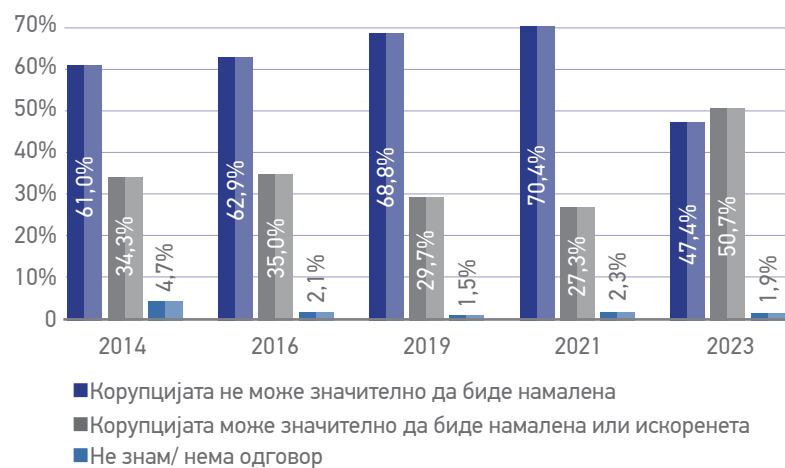
Во оваа рунда на мерење се забележува конвергенција помеѓу перцепциите за распространетост на корупцијата за професии и институции. Така, во оваа рунда, личното искуство на испитаниците со професиите со кои имаат зачестен контекст, помалку влијаело во креирањето перцепции за корумпираност на професии и се чини дека повеќе зависи од општата слика за состојбата во општеството, која се пренесува низ медиумите и познаничките мрежи на испитаниците.

Динамиката за перцепција во последната декада испраќа мешани сигнали за тоа што се случува во општествената сфера. Негативниот тренд започнат во 2019 г. за зголемување на перцепцијата за корупцијата во сите општествени сфери продолжува и во 2023 г., особено кај првите пет прворангирани најмногу корумпирани професии, но со одредени намалувања во трендовите за перцепцијата во помалку корумпираните сфери, како наставници, банкари и новинари.

#### 1.6.4. Изводливост на јавните политики за борба против корупцијата

Во однос на перспективите за сузбивање на корупцијата, во 2023 г. граѓаните покажуваат поголем оптимизам, односно 50,7% од граѓаните веруваат дека корупцијата може значително да се намали и искорени, Сепак, сè уште е големи процентот на граѓани - 47,4% кои сметаат дека корупцијата не може да биде значително намалена. Ваквиот песимизам можеби претставува опасност за поттикнување повисоки стапки на прифатливост и вклученост во корупција.

**Слика бр. 17.**  
Перцепции за изводливост на јавните политики за борба против корупцијата



Извор. Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Не се забележуваат разлики во очекувањата кога се разгледува етничката позадина на граѓаните, па така 20,4% од Албанците и 20,7% од Македонците сметаат дека корупцијата не може да се намали. За 26,2% од Албанците и од Македонците корупцијата секогаш ќе постои во земјата, но сепак може да се намали. Подеднаков оптимизам покажуваат 52,4% од Албанците и 51,4% од Македонците кои веруваат дека корупцијата може значително да се намали или целосно да се искорени.

Во 2023 г. најголем оптимизам покажуваат симпатизерите на ДУИ, па за 64,0% од нив корупцијата може значително да се намали или искорени, во однос на 56,5% од симпатизерите на ВМРО-ДПМНЕ и 54,8% од симпатизерите на СДСМ. Според 31,0% од симпатизерите на СДСМ, за разлика од 21,0% на ВМРО-ДПМНЕ и 16,0% на ДУИ, корупцијата секогаш ќе биде присутна, но сепак може да се намали до одреден степен, додека СДСМ овој пат се поголеми песимисти (13,1%) во однос на ВМРО-ДПМНЕ (21,4%) и на ДУИ (20,0%) во очекувањата дека корупцијата не може да се намали.

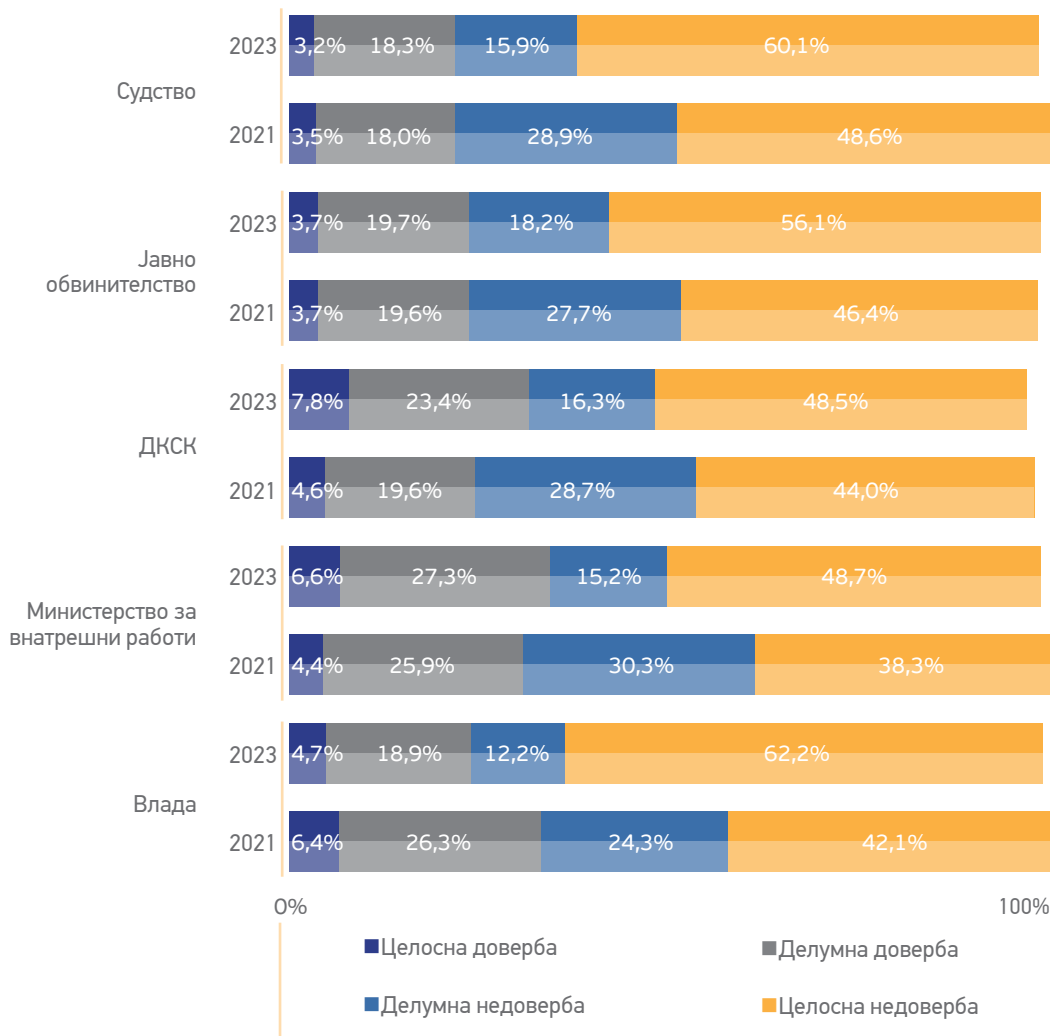
## 1.7. Доверба во антикорупциските институции

Граѓаните исто така беа запрашани и за нивната доверба во институциите, односно во колкава мера секоја од институциите, според нив, може успешно да се справи со корупцијата во Северна Македонија.

Според резултатите од анкетата, во 2023 г. расте довербата на граѓаните за способноста за справување со корупцијата во Министерството за внатрешни работи (МВР) и во Државната комисија за спречување корупција. Кумулативно, збирот од одговори „целосна доверба“ и „делумна доверба“ изнесува 33,9% за МВР (30,3% во 2021 г.) и 31,2% за ДКСК (24,2% во 2021 г.). Значително се зголемува недовербата во Владата или 74,4% од граѓаните имаат делумна или целосна недоверба во Владата кога станува збор за справување со корупцијата, за разлика од 2021 г. кога недовербата била искажана од 66,5% испитаници. Јавното обвинителство (74,3% целосна и делумна недоверба) и судството (76,0% целосна и делумна недоверба) се постојано на дното на листата на институции во кои граѓаните веруваат дека може да се справат со корупцијата.

### Слика бр. 18.

Доверба во антикорупциските институции: Колку доверба имате во секоја од поменуваните институции дека можат успешно да се справат со корупцијата?



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023 г.

Кога ја земаме предвид етничката припадност, за разлика од порано, почнуваат да се јавуваат посериозни разлики во довербата кај Македонците и кај Албанците, така што Македонците имаат значително пониска доверба во сите наведени институции во однос на способноста за справување со корупцијата.

Од друга страна, кога ги гледаме исказите од аспект на политичките ставови, огромни разлики се забележани во мислењата на симпатизерите на трите најголеми партии, што секако е очекувано.

Поддржувачите на ДУИ имаат позитивни очекувања од сите институции, а поддржувачите на СДСМ значително повеќе веруваат во нив. Спротивно, поддржувачите на ВМРО-ДПМНЕ покажале многу голема недоверба во институциите, односно повеќе од 80,0% од нив рекле дека не веруваат речиси во сите институции задолжени за борба против корупцијата (особено во Владата во која не веруваат 91,9% од симпатизерите на ВМРО-ДПМНЕ). Од друга страна, најмала, но сепак многу висока недоверба, изразиле за способноста на ДКСК. Она што е интересно да се напомене е дека сепак довербата на симпатизерите значително се намалува кога станува збор за јавното обвинителство и судството.

#### Табела бр. 5.

*Доверба во антикорупциските институции: Колку доверба имате во секоја од подолунаведените институции дека можат успешно да се справуваат со корупцијата?*

Институција	ВМРО-ДПМНЕ			СДСМ		
	2019	2021	2023	2019	2021	2023
Влада	18,8	9,1	7,4	62,8	72,4	67,9
Министерство за внатрешни работи	22,4	12,1	19,2	62,2	62,2	76,2
ДКСК	14,1	7,3	24,0	37,9	51,0	58,3
Јавно обвинителство	12,2	6,5	12,9	41,8	51,8	40,5
Судови	7,7	7,9	14,0	35,1	45,2	84,9

*Извор: Систем за следење на корупцијата, 2023*



# 2.

---

Антикорупциските  
политики и правната  
рамка

---





## 2.1. Постоечки антикорупциски стратегии, акциски планови и програми

Главниот документ за антикорупциски политики е „**Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси (2021-2025)**“<sup>4</sup> подготвена од ДКСК и усвоена од страна на Собранието во април 2021 г.<sup>5</sup> Спроведувањето на Националната стратегија треба да придонесе да се намали нивото на корупција, да се подобри интегритетот, транспарентноста и отчетноста во сите сектори на општеството, а со тоа да се обезбеди јавноста да има повисока доверба во работата на законодавната, судската и извршната власт. Подготовката на стратегијата се одвиваше во широк консултативен процес. Стратегијата е кроссекторска и идентификува корупциски ризици во повеќе области на системот. За првпат, претпријатијата во сопственост на државата, просторното и урбано планирање, спортот, земјоделството и животната средина се идентификувани како области од ризик во стратегијата.

ДКСК е носител на процесот на изработка на Стратегијата и го следи нејзиното спроведување, додека активна улога во нејзиното спроведување имаат сите субјекти од јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. ДКСК доставува годишни извештаи за својата работа и извештаи за спроведувањето на националната стратегија до Собранието (во согласност со член 18.6, 18.7 и член 19.2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси).

Според годишниот извештај на ДКСК за 2022 г. за спроведувањето на Националната стратегија, во 2022 г. 10% од активностите се целосно спроведени, 35% се тековни и 55% не се спроведени<sup>6</sup>. Според годишниот извештај за 2021 г., 20% од активностите биле целосно спроведени, 27% биле тековни, а 59% воопшто не се спроведени. Според службите на Европската комисија со цел да биде ефективно, спроведувањето на стратегијата треба да се одвива на сите нивоа во администрацијата. Одговорните институции треба да изградат ефективен систем на известување за степенот на спроведување на активностите. Ниската стапка на спроведување на националната стратегија покажува недостиг на политички заложби и чувство на сопственост кај институциите<sup>7</sup>.

Како резултат на недоволно добро спроведување на стратегијата, ДКСК одлучи да преземе чекори за нејзина измена. Во таа насока, во просториите на ДКСК, со поддршка на Меѓународната фондација за изборни системи ИФЕС (IFES), се одржаа серија работилници. На овие работилници беше разгледан предлог-материјалот за изменување и дополнување на Националната стратегија 2021-2025, како и нови предлози кои ги дадоа учесниците<sup>8</sup> на секоја од работилниците по одделни сектори од стратегијата.

---

4 Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 (<https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>)

5 Службен весник на Република Северна Македонија бр. 86/2021

6 Од вкупно 165 предвидени активности за 2022 година, 17 се реализирани, 90 не се реализирани, додека пак 58 активности се во тек на реализација.

7 Скрининг-извештај, Северна Македонија, кластер 1 - Основи

8 На работилниците учествуваат претставници од граѓански организации, експерти, од институциите кои се означени како надлежни или вклучени институции за реализација на одредена активност, односно лица вработени во организациските единици кои директно учествуваат во реализацијата на утврдените активности во НС 2021-2025, како и лица за кои институциите сметаат дека можат да дадат придонес во измената и дополнувањето на Националната стратегија.

Северна Македонија е потписник на сите најважни меѓународни, европски и регионални антикорупциски документи, со што презема обврски за дејствување во оваа сфера, но истовремено обезбедува можности за добивање поддршка од меѓународната заедница во борбата против корупцијата.

Во областа на јавните набавки, државата ја има усвоено **Стратегијата за унапредување на системот на јавните набавки во Република Северна Македонија (PCM) (2022–2026)**, со годишни акциски планови. Бирото за јавни набавки го следи спроведувањето на стратегијата. Стратегијата е во согласност со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во рамките на стратегијата се утврдени мерки за борба против корупцијата и судирот на интереси.

Во надлежност на кабинетот на заменик-претседателот на Владата на РСМ задолжен за политики за добро владеење се подготвува и реализира **Планот за политики за добро владеење**. Досега се донесени планови за 2022<sup>9</sup> г. и 2023<sup>10</sup> г. кои даваат преглед на националните приоритети во областа на добро владеење. Плановите и утврдените цели се усогласени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси и нејзиниот акциски план.

Во надлежност на заменик-претседателот на Владата на РСМ задолжен за политики за добро владеење се подготвува новата **Стратегија за транспарентност на Владата со акциски план (2023–2026)**. За изготвувањето на стратегијата се формира работна група со вклучени претставници од државните институции, граѓанскиот сектор, претставници од новинарските здруженија и меѓународните организации со седиште во земјата. Стратегијата ќе послужи како механизам за поврзување и усогласување на сите досега донесени стратешки документи и законски и подзаконски решенија, кои на директен или индиректен начин целат кон подобрувањето на транспарентноста на владините институции, со што ќе се овозможи повисоко ниво на одговорност на јавните службеници и функционери пред граѓаните<sup>11</sup>.

## 2.2. Специјализиран закон за антикорупција

Во 2019 г. се донесе **Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси**<sup>12</sup> кој ги соединува корупцијата и судирот на интереси. Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања. Во однос на спречувањето на судирот на интереси, со законот јасно се наведува постапувањето и пријавувањето, како и постапката пред ДКСК во случај на судир на интереси. Во случај на сомнеж за постоење судир на интереси, ДКСК спроведува постапка за утврдување. Со цел да се постигне по-

---

9 ggpp2022\_final\_mk.pdf (vlada.mk)

10 plan\_2023\_public\_final\_mk\_0\_0.pdf (vlada.mk)

11 Започна процесот на подготовка на Стратегијата за транспарентност на Владата со акциски план (2023–2026) | Влада на Република Северна Македонија (vlada.mk)

12 Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 12/2019)

голема транспарентност и институционална одговорност, ДКСК ја известува јавноста за овие случаи на судир на интерес.

Законот исто така содржи мерки за спречување на корупцијата во политиката, вклучувајќи финансирање политички партии и изборни кампањи, извршување јавни надлежности, работи од јавен интерес и други активности спроведувани од правни субјекти. Законот исто така ја овластува ДКСК да истражи привилегии или дискриминација во договорите за јавни набавки или да побара од надлежните институции да преземат одредени мерки и активности. Законот забранува вршење на влијание во постапките за јавни набавки.

Со Законот од 2019 г. се утврдија сериозни критериуми за избор на професионален состав на ДКСК и транспарентна и инклузивна постапка за избор на членови, што и предвидува учество на претставници на граѓанските организации и медиумите, а не вклучува претставници на Владата.

## 2.3. Антикорупциско законодавство

Петтиот круг на евалуација на ГРЕКО се однесува на „Спречување на корупцијата, промовирање интегритет кај централната власт (лица на кои им се доверени највисоките извршни функции - ЛНИФ) и органите за спроведување на законот (ОСЗ)“. ГРЕКО упати 23 препораки до Северна Македонија во својот извештај за евалуација. Од 23 препораки, 4 се спроведени на задоволително ниво, 9 имаат делумно спроведување, а 10 се неспроведени<sup>13</sup>.

Согласно **Законот за прекршоци** од 2019 г.<sup>14</sup>, прекршочната постапка е поедноставена - опцијата за нејзино одложување со поднесување жалба до Комисијата (второстепената) за прекршочни постапки е укината, а сторителот за кого е изречена парична казна сега може да побара судска заштита директно во Управниот суд. Во поглед на практичната примена на системот на санкции во однос на прекршување на правилата/легислативата за конфликт на интереси, интегритет и антикорупција и обезбедување се потенцира дека санкциите се ефикасни, пропорционални и превентивни. Ова го покажуваат статистиките на ДКСК, што е показател за големиот број изречени санкции за прекршоци од носители на јавни функции, вклучително и лица кои вршат највисоки извршни функции.

Со чести промени и надолжувања на **Законот за внатрешни работи** ќе се цели кон подложување на полицискиот персонал на редовни проверки на професионалниот интегритет. Во овој контекст од особена важност е членот 64-6 „Тест за професионален интегритет“, со кој фокусот е кон спречување на корупцијата и злоупотребата на службената положба, а со цел јакнење на интегритетот на работниците во Министерството и превентивно дејствување, а организациската единица од членот 58 од овој закон врши проверка на интегритетот преку спроведување тест за професионален интегритет на работниците во Министерството<sup>15</sup>.

---

13 <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Izvestaj/Greko/petti-krug.pdf>

14 Закон за прекршоци (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 96/2019 година)

15 Закон за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи (Службен весник на РСМ, бр. 89/2022)

**Кривичниот законик**<sup>16</sup> исто така е менуван и дополнуван во последните години, двапати во 2015 г. и во 2017 г., како и еднаш во 2018 г. и во 2023 г. Промените во овој закон се надополнување на измените од претходните години, во однос на препораките на ГРЕ-КО од сите 5 евалуациски кругови, како и понатамошно усогласување со меѓународните стандарди.

Последните измени на кривичниот законик од 2023 г. се донесоа по скратена постапка со европско знаменце. Измените наидоа на големи бранувања и осуди во јавноста и граѓанскиот сектор. Со измените се намалија казните од член 353 од Кривичниот законик кој се однесува на злоупотреба на службената должност и овластување, а се укина и одредбата за санкционирање на злоупотребата на службена положба и овластувања при вршење јавни набавки или на штета на буџетот и на јавните фондови, а намалување на казните има и за делото злосторничко здружување од член 394. Со намалувањето на висината на казните за конкретните дела се намали и времетраењето на нивното застарување, а со измените се укина и проширената конфискација за нелегално стекнат имот<sup>17</sup>.

Дополнувањата и измените на **Изборниот законик**<sup>18</sup> исто така стапија во сила во последните години. Дополнувањата на Изборниот законик предвидуваат поголема контрола и регулација на емитувањето платени политички реклами, во однос на времетраењето, временските рамки, транспарентното означување за финансирањето на рекламата, а сите овие и слични прописи се регулирани со членот 75-д, ставовите 1 и 2 од Изборниот законик<sup>19</sup>. Со законот е регулирана и забрана за емитување платено политичко рекламирање од денот на распишување на изборите, па сè до почетокот на изборната кампања. Голем број промени беа насочени и кон медиумско претставување на партиите во рамките на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ААВМУ). Па така, ААВМУ за услугите е должна да достави извештај за платеното политичко рекламирање на радиодифузерите до Државната изборна комисија (ДИК) на десеттиот ден од денот на изборната кампања и на седмиот ден по завршувањето на изборната кампања. Овие закони имаат за цел да овозможат еднаков натпревар и транспарентност во финансирањето на политичките кампањи и намалување на корупцијата во изборните процеси.

Правната рамка за финансирање на политичките партии се состои од два закони, и тоа Законот за финансирање на политичките партии<sup>20</sup> и Законот за партиски истражувачки и аналитички центри<sup>21</sup>. Државниот завод за ревизија (ДЗР) го надгледува финансиското работење на политичките партии и врши ревизија на изборните кампањи. Одговорностите на ДКСК се дефинирани во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Тие главно се состојат од следење, обелоденување и преземање мерки против одговорните лица во државните органи и институции.

Може да се дејствува доколку постои сомневање дека се користат буџетски/ општински средства за организирање или финансирање на изборната кампања, ако постои сомневање дека изборната кампања се финансира од извори кои не се во согласност со закон-

---

16 Кривичен законик (Службен весник на Република Македонија бр. 37/1996)

17 Службен весник 188/2023

18 Изборен законик (Службен весник на Република Македонија бр. 40/2006)

19 Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 140/2018)

20 Службен весник 74/04, 86/08, 161/08, 96/09, 148/11, 142/12, 23/13 и 140/18 и Службен весник 294/20

21 Службен весник 23/13 и 15/2015

ските одредби или доаѓаат од анонимни извори и ако политичките партии се финансираат од недозволени или незаконски извори.

Според оценката на Европската комисија, правната рамка за финансирање изборни кампањи содржи доста пропусти. За да се зајакне транспарентноста, Изборниот законик треба да бара сеопфатно обелоденување на сите видови приходи и расходи од кампањата од страна на натпреварувачите. Според Европската комисија, треба да продолжат напорите за подобрување на ефикасноста на демократскиот систем, вклучувајќи ја и транспарентноста за финансирањето на политичките партии. Во овој поглед, препораките на ГРЕКО за „Транспарентност на финансирањето на партиите“ треба да се преточат во соодветни мерки<sup>22</sup>.

Реформа на изборниот процес се смета за приоритет, вклучувајќи и донесување нов изборен законик. Работна група за измена на Изборниот законик е воспоставена во мај 2023 г., во која членуваат претставници на политички партии, граѓански организации и други заинтересирани страни.

**Законот за централниот регистар** се надополнува низ текот на годините со цел минимизирање на административните пречки на фирмите, преку дигитализирање на процесите со што се намалува контактот помеѓу клиентите со што се намалува и ризикот за корупција и поткуп. Но, не се дигитализира само централниот регистар, туку и поврзаноста помеѓу Централниот регистар и другите засегнати државни органи.

## 2.4. Законска рамка за борба против корупцијата во судството

Со цел правично и непристрасно судење, **Законот за судовите** се дополнува, па така, на пример, во 2018 г. Законот за судовите<sup>23</sup> се надополни, па тој превидува потешки дисциплински регулативи со кои поведува постапка за утврдување одговорност на судијата, како основ за разрешување се сметаат и: членување во политичка партија, искористување на својата функција и угледот на судот за остварување свои приватни интереси, постигнување незадоволителна оценка во две редовни последователни оценувања од страна на Судскиот совет на Република Македонија, што се смета за нестручно и несовесно вршење на судиската функција, вршење друга јавна функција, работа или дејност која не е спојлива со вршењето на судиската функција, примање подароци и друга корист во врска со судиската работа, при одлучувањето не ги применува ставовите изразени во конечните пресуди на Европскиот суд за човековите права и изнесува (открива) доверливи информации кои ги сознал постапувајќи по предметите или вршејќи ја судиската функција. Дополнително, во 2019 г. во истиот закон се додадени и претставени посебни дополнителни услови за избор на судија во основен суд, апелационски суд и во Врховниот суд на Република Северна Македонија. Овие и други вакви законски регулативи кои се дополнувани низ годините го прошируваат обемот на рестрикции на судиите, нивната работа, активноста надвор од работата, како и процесот на нивното избирање, со што се ограничува можноста за корупција во судскиот систем.

---

22 Нацрт-скрининг извештај, Северна Македонија, кластер 1 – Основи, 20/07/2023

23 Закон за дополнување на Законот за судовите (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. (83/2019)

Со цел поголема транспарентност и ефикасност, во сила стапи **Законот за изменување и дополнување на Законот за Советот за јавни обвинители**<sup>24</sup>. Па така, по закон, седниците на Советот се јавни, освен по одлука на Советот (со двотретинско мнозинство), со цел заштита на јавниот обвинител, освен во случаите кога се избира јавен обвинител, јавноста во никој случај не може да биде исклучена. Законот предвидува и изземање на член од Советот доколку во вршењето на својата функција дознае за постоење околности кои може да предизвикаат сомневање во неговата непристрасност и тој е должен веднаш за тоа да го извести Советот, кој ќе донесе соодветна одлука. Советот на јавните обвинители во рок од седум дена од денот на гласањето за избор на основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, го именува за основен јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција кандидатот кој освоил најмногу гласови на гласањето од страна на сите јавни обвинители во Северна Македонија. Овие промени се од огромна важност во борбата против корупцијата, како и за осигурување на транспарентноста, непристрасноста, независноста и одговорноста на Советот, јавните обвинители и целосниот судски систем.

Работна група предводена од заменик-претседателката на Владата задолжена за политики за добро управување подготви **предлог-закон за конфискација на имот во граѓанска постапка**, кој ќе биде доставен до ЕУ и до Венецијанската комисија за мислење, а потоа ќе се разгледува на јавна расправа пред пошироката јавност, со цел да се донесе функционален и применлив закон усогласен со меѓународните стандарди. Според Владата, со законот ќе се овозможи воспоставување дополнителен механизам за успешно спречување на неосновано збогатување и конфискација на имот кој не бил стекнат од законски извори. Ваков закон е неопходен со цел да се зајакне борбата против корупцијата во државата<sup>25</sup>. Имајќи го предвид временскиот рок и динамиката на работата на работната група за овој закон, Платформата на граѓанските организации за борба против корупцијата се повлече од работната група, ценејќи дека слабостите кои се констатирани во предложениот текст не може суштински да се отстранат. Покрај недостатоци во консултативниот процес, Платформата смета дека недостасува соодветна анализа за состојбата и оправданоста на вакво законско решение и дека таква анализа ќе покаже дека во правната рамка на државата веќе постојат механизми за конфискација на имот, кои не се применуваат соодветно<sup>26</sup>.

---

24 Закон за изменување и дополнување на Законот за Советот на јавните обвинители (Службен весник на Република Македонија, бр. 42/2020)

25 Грковска: Ќе следува широка јавна расправа за Законот за конфискација на имот во граѓанска постапка по добивање на мислењата од ЕУ и Венецијанската комисија | Влада на Република Северна Македонија (vlada.mk)

26 [Допис на Платформата] Повлекување од работната група за креирање на Законот за конфискација на имот во граѓанска постапка – Антикорупција | Платформа за борба против корупцијата (antikorupcija.mk)

## 2.5. Други правни инструменти за борба против корупцијата

Во последните неколку години дополнети се одредени закони, а и во сила стапија нови антикорупциски закони. Еден од тие закони е **Законот за заштита на укажувачите**<sup>27</sup>, со кој се уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите. Во однос на ова е изготвен и прирачник за заштита на укажувачите<sup>28</sup> во рамките на ИПА твининг-проектот „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“, финансиран од ЕУ, а спроведуван од ДКСК. Надзорот над спроведувањето на законот го прави Министерство за правда. ДКСК собира податоци, подготвува извешти, ги поднесува до Собранието и истите се јавно достапни.

Уште во 2008 г. постоеше **Закон за лобирање**, но во четвртиот извештај за Северна Македонија на ГРЕКО<sup>29</sup> се идентификуваа сериозни слабости во однос на постоечката поставеност на лобирањето. Имајќи ја предвид тогашната состојба, добиените препораки и со цел согласување со меѓународните стандарди за лобирање, се предложи донесување нов закон за лобирање. Па така, првичниот закон од 2008 г. стана неважечки, а во 2021 г. се донесе новиот Закон за лобирање<sup>30</sup> кој стапи во сила во 2022 г., додека сите поврзани подзаконски акти беа усвоени од страна на ДКСК во декември 2021 г. Со законот се проширени надлежностите на ДКСК, додавајќи надлежност за водење и регистрирање лобисти и организации.

**Законот за јавните набавки**<sup>31</sup>, заедно со подзаконските акти, обезбедува солидна правна рамка за воспоставување модерен, транспарентен и ефикасен систем за јавни набавки. Законот во голема мера е усогласен со Директивите на ЕУ кои ја регулираат областа на јавните набавки и пресудите на Европскиот суд на правдата. Актуелниот закон им овозможува на договорните органи да ги спроведуваат јавните набавки транспарентно, ефикасно и стратешки. Во текот на 2019 г. се донесе и **Законот за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста**<sup>32</sup> и со тоа се заокружи правната рамка и наедно се пренесе правото на ЕУ за јавни набавки во нашето национално законодавство за јавните набавки. Со овој закон се обезбедува транспарентност, слободна и фер конкуренција и рационално трошење на јавните средства при спроведување на набавките. Па така, процесот на доделување договори за јавни набавки и во областа на одбраната и безбедноста, односно планирањето, спроведување на процесите, склучувањето и реализацијата на договорите е еден транспарентен економичен и ефикасен процес. Оттука, во 2021 г. овој закон се дополни и измени<sup>33</sup> со цел да се осигура економичноста и ефикасноста во постапките на јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста. Законот за изме-

---

27 Закон за заштита на укажувачите (Службен весник на Република Македонија, бр. 196 / 2015)

28 Прирачник за заштита на укажувачите (ДКСК)

29 [https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/GrecoRC4\(2016\)8-Republic-of-Macedonia-MK.pdf](https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/GrecoRC4(2016)8-Republic-of-Macedonia-MK.pdf)

30 Закон за изменување и дополнување на Законот за лобирање (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 122 / 2021)

31 Закон за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија, бр. 64. 24/19)

32 Закон за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста (Службен весник на Република Македонија, бр.180/2019)

33 Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста (Службен весник на Република Македонија, бр. 176/21)



нување и дополнување на Законот за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста доведе до произлегување подзаконски акти. Па така, Министерството за одбрана донесе правилник за формата и содржината за евиденција на економските оператори, начин за водење евиденција, како и достапност на информациите за тековните набавки. Дополнително се донесе и правилник за начинот на проверка и потврдување на исполнетоста на условите во постапките за набавките.

**Законот за стратешки инвестиции во РСМ**, усвоен во јануари 2020 г., со кој се предвидува изземање од примената на Законот за јавните набавки, во член 4 ги дефинира стратешките инвестициски проекти и проекти кои се „спроведени врз основа на договори меѓу земјите“ и се сметаат за стратешки проекти. Според информациите обезбедени од надлежните институции, статус на стратешки инвестициски проект добиле 10 проекти со вкупна вредност од 1,7 милијарди евра (од 24 пристигнати барања), откако беше усвоен законот. Осум од овие проекти со вкупна вредност од 1,3 милијарди евра се во енергетскиот сектор. Притоа, не се дадени информации за постапките за набавки што се користат за реализација на овие проекти. **Законот за утврдување јавен интерес и именување стратешки партнер за реализација на градежниот проект на коридорот VIII и на дел од коридорот X** од јули 2021 г. во својот член 4 предвидува дека одредбите од Законот за јавните набавки нема да се применуваат за доделување договори поврзани со подготовка и спроведување на проектот.

Според препораките на Европската комисија, државата треба да обезбеди транспарентност и усогласеност со правото на ЕУ за јавни набавки во спроведувањето на Законот за стратешки инвестиции, како и при спроведувањето на меѓувладините договори.

Во однос на концесиите, **Законот за концесии и јавно-приватно партнерство** од 2012 г. (Закон за концесии и јавно-приватно партнерство) и неговите седум подзаконски акти не се целосно усогласени со Директивата за концесии на ЕУ од 2014 г., на која и претходеше, но ги почитува општите принципи на ЕУ. Недостигаат јасни дефиниции и разграничувања во однос на правилата и постапката за доделување јавно-приватно партнерство, како договор за јавни работи или услуги или концесија. Согласно препораките во извештајот на Европската комисија, земјата треба да донесе закон за јавно-приватно партнерство и закон за концесии, со цел да се усогласи правната рамка со законодавството на ЕУ.

Бирото за јавни набавки (БЈН) разви софистициран електронски систем за јавни набавки<sup>34</sup> кој претставува единствен компјутерски систем достапен на интернет, преку кој се овозможува пополнување и објавување на огласите за доделување договори за јавни набавки, огласите за барање за прибирање понуди, известувања за склучени договори, евиденции за барање за прибирање понуди, поништување на постапките, спроведување на постапките за доделување договори за јавни набавки со користење електронски средства (користење електронска опрема за обработка и чување податоци), како и спроведување електронски аукции. Во тек е развивање платформа за е-пазар, е-каталози, односно натамошно подобрување на системот за процесирање. Продолжи практиката на запишување компании „на црна листа“ поради професионална злоупотреба во фазата на набавки, што не е во согласност со правилата на ЕУ. Во 2021 г. се издадени 33 негативни препораки од договорните органи, од кои шест биле одбиени од БЈН.

---

34 <https://www.e-nabavki.gov.mk>



## 2.6. Случај „Коридори“

Во јули 2021 г. Собранието го усвои законот со кој се именува стратешки партнер за изградба на коридорот 8 и на дел од коридорот 10<sup>35</sup>. Со овој закон проектот се изведе од примената на Законот за јавните набавки и директно се доделува договорот без конкурентна постапка. Државната комисија за спречување на корупцијата поведе постапка за оценување на уставноста на овој закон<sup>22</sup>. ДКСК потенцира дека законот во целина е во спротивност со Уставот на РСМ и од аспектот на одредбите на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и дека претставува висок ризик-фактор за корупција и судир на интереси. Во декември 2021 г. Уставниот суд ја отфрли оваа иницијатива. Понатаму се посочува дека како што стои во самиот закон, суспендирањето, односно исклучувањето други закони, претставува сериозна опасност за владеење на правото. Ваквото суспендирање или исклучување други закони овозможува простор за корупција, можност за злоупотреба на функцијата, јавното овластување и службената должност. ДКСК, освен што поведува постапка за оценување на уставноста на Законот за утврдување јавен интерес и номинирање стратешки партнер за спроведување на проектот за изградба на инфраструктурниот коридор 8 и коридорот 10 повикува да се поништи овој закон, но и да се запре извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени/преземени врз основа на оспорениот закон. Повеќе граѓански организации исто така реагираа во однос на спорниот закон, а една од нив е и Платформата на граѓанските организации за борба против корупцијата која поднесе барање<sup>36</sup> за повлекување на дневниот ред на седницата 112 на Собранието на РСМ. Барањето беше донесено бидејќи од Платформата оценуваат дека целиот процес вклучува ризици од корупција со тоа што ги заобиколуваат општите закони. И покрај сите овие реакции, Уставниот суд одлучи да не поведе постапка и да не го оценува спорниот закон, а судиите не дадоа никакво образложение за ваквата одлука.

Клучни информации околу договорите за коридорите беа изнесени на 12 април 2023 г.<sup>37</sup>, кога Владата соопшти дека американско-турскиот конзорциум „Бехтел и Енка“ за 57 месеци, или во 2027 г., треба да ја заврши изградбата на автопатските делници од коридорите 8 и 10-д во вкупна должина од 110 километри. Договорот Владата го потпиша на 8 март годинава, кога и беше презентирано дека изградбата ќе чини околу 1,3 милијарди евра. Не беше јасно дали соопштената цена и рок (1,3 милијарди евра и 57 месеци) ги претпоставува сегашните закони или законите кои допрва треба да се менуваат. На овие нејаснотии се доби одговор дека рокот и цената се со претпоставени сменети закони. Тоа, во практика, значи дека Владата преговарала и направила договор и врз основа на непостоечки законски норми во тој момент.

Со цел побрзо носење на потребните закони, власта се потпре на европското знаменце. Во однос на носење на законите со европско знаменце, вицепремиерот Артан Груби изјави дека со измените на законите се работи во интерес на граѓаните бидејќи само така процесот ќе биде побрз, поквалитетен и поевтин. Дополнително, вицепремиерот посочу-

---

35 Закон за утврдување јавен интерес и номинирање стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот коридор 8 (делница: Тетово-Гостивар-Букојчани и проектот за автопатот Требеништа-Струга-Кафасан) и коридорот 10д (делница на автопатот Прилеп-Битола) во Република Северна Македонија (Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 163/2021)

36 <https://www.antikorupcija.mk>

37 <https://360stepeni.mk/vladata-napravila-dogovor-so-behtel-i-enka-vrz-osnova-i-na-nepostoechki-zakonski-odredbi/>

ва дека ЕУ ги вброила коридорите 8 и 10 во геостратешки коридори, па така се оправдува користењето на европското знаменце. Со изјавата дека изградбата ќе била поевтина, се појавуваат нелогичности поради тоа што цената воопшто не е позната, а и каква ќе е цената ако не се заврши во зададениот рок.<sup>38</sup> Во однос на користењето на европското знаменце се огласи и евроамбасадорот во РСМ, Дејвид Гир, кој го оспори означувањето на законите поврзани со коридорите 8 и 10 со европско знаменце, бидејќи овој закон не носи никакво усогласување со стандардите на ЕУ.<sup>39</sup>

Со измени на закони власта цели кон тоа да издејствува работниците што ќе бидат ангажирани на изградбата на коридорите да работат повеќе од 40 часа неделно. Ваков обид Владата имаше преку Законот за изградба на делници од коридорите 8 и 10, кој предвидуваше работно време од 60 часа неделно. Измените на други закони предвидуваат и низа ослободувања од давачки, како ослободување од данок на додадена вредност (ДДВ) и акциза на енергенси, но и ослободување од ДДВ, увозни давачки и данок на моторни возила (за теренските возила) на стратешкиот партнер. Исто така, се планира и забрзување на постапката за експропријација. Па така, на пример, нема да се чека правосилност на одлуката за експропријација, туку ќе биде доволно таа да стане само конечна.

## 2.7. Процена на ризикот од корупција и спречување на корупцијата во институциите

Во Северна Македонија во примена се два актуелни модели за процена на ризикот од корупција. Таков е моделот на процена на ризикот од институционална корупција врз основа на самопроцена, која е во примена од 2009 г. согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола<sup>40</sup> и со која управува Министерството за финансии, а методологијата е изготвена со меѓународна помош. Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ги дефинира ризиците од корупција како кој било вид на внатрешна или надворешна слабост или процес што може да претставува можност за појава на корупција во државните тела, јавните претпријатија и други институции од јавниот сектор. Врз основа на наброените дефинирани ризици се врши процесот на идентификување на ризиците од корупција и тој ги содржи следниве чекори: прибирање и анализа на информации кои се релевантни за институцијата (надворешен и внатрешен преглед), идентификување на областите, процесите/функциите и индикаторите за идентификување на сите релевантни ризици, идентификување на индикаторите, ризиците за корупција и ранливоста на корупција.

Вториот модел е секторска процена на ризикот од институционална природа врз основа на надворешна процена – во 2019 г. беа направени неколку секторски процени со поддршка од меѓународен донатор, чија цел беше да се помогне во напорите за стратешко планирање. Согласно надлежностите на ДКСК, а особено членот 17, точка 17 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, ДКСК изготвува анализи за ризикот од корупција во разни сектори.

---

38 <https://360stepeni.mk/grubi-im-se-izvini-na-mediumite-zashto-vladata-nedovolno-jasno-im-go-prezentirala-dogovorot-so-behtel-i-enka/>

39 <https://www.slobodnaevropa.mk/a/32405038.html>

40 Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (Службен весник на Република Македонија, бр. 90/2009)



# 3.

---

## Институционални практики и спроведување на законите

---

*Борбата против корупцијата останува предизвик за Северна Македонија, иако државата презема голем број чекори во насока на усогласување на законодавството и формирање специјализирано антикорупциско тело со превентивна и репресивна моќ. Сепак, корупцијата продолжува да биде еден од најголемите проблеми со кој се соочуваат граѓаните. Иако правната и институционалната рамка се во голема мера усогласени со законодавството на ЕУ, недостигуваат конкретни резултати во борбата против корупцијата.*

## 3.1. Општи институционални случувања

Во 2020 г., во рамките на Владата на Зоран Заев, беше промовирана нова вицепремиерска функција за борба против корупцијата, одржлив развој и човечки ресурси. Новата функција ја доби генералниот секретар на СДСМ, Љупчо Николовски, во улога на координатор меѓу институциите кои се борат против корупцијата. Во 2022 г.<sup>41</sup>, со изборот на новата влада предводена од Ковачевски, оваа функција беше преименувана во **вицепремиер задолжен за политики за добро владеење** и истата ја презеде Славица Грковска.

Против поранешната шефица на **Основното јавно обвинителството за гонење организиран криминал и корупција (ОЈО-ГОКК)**, Вилма Русковска, и други две обвинителки, беше поведена дисциплинска постапка за утврдување одговорност од страна на Јавното обвинителство, за сомнение дека намерно и неоправдано направиле крупна професионална грешка и сториле дисциплинска повреда на Законот за јавно обвинителство, по што јавниот обвинител на РСМ донесе решение за оддалечување од функцијата јавен обвинител. По суспендирањето на Русковска, во ноември 2022 г. Советот на јавните обвинители го именува Ислам Абази за основен јавен обвинител на ОЈО-ГОКК Скопје<sup>42</sup>. Сепак, изборот беше конфликтен поради тоа што беа објавени фотографии на Абази со функционери на ДУИ, иако тој претходно демантирал лични контакти со партијата. ДКСК изрази сомнеж во критериумите за избор и за постоење некакво влијание<sup>43</sup>.

**Претседателката на Судскиот совет**, Весна Дамева, беше разрешена од функцијата во април 2023 г.<sup>44</sup>. Разрешувањето на Весна Дамева предизвика низа реакции и барања за преиспитување на одлуката. На оваа одлука реагираше и Блупринт-групата, која беше изненадена од инсистирањето точката да биде донесена на дневен ред и да биде одлучено по неа без постоење основ за разрешување<sup>45</sup>. Дамева поднесе кривична пријава до Основното јавно обвинителство Скопје и тужба до Управниот суд во врска со одлуката за нејзино разрешување. Кривичната пријава се однесува за кривичното дело злоупотреба на службената должност и овластување<sup>46</sup>.

---

41 <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=6cc6791d-23cf-4cff-b4d1-969c4d329421>

42 Соопштение – СЈОПМ (sjorm.gov.mk)

43 Телевизија 24: Ивановска со забелешки за начинот на кој е избран Абази

44 Соопштение од 438-та седница на Судскиот совет на РСМ - 26.04.2023 година (sud.mk)

45 Жестоки реакции по разрешувањето на претседателката на Судскиот совет, се бара преиспитување на одлуката | Meta.mk

46 ЕКСПРЕТСЕДАТЕЛКАТА НА СУДСКИОТ СОВЕТ ВЕСНА ДАМЕВА ПОДНЕСЕ КРИВИЧНА ПРИЈАВА ДО СКОПСКОТО ОБВИНИТЕЛСТВО И ТУЖБА ДО УПРАВНИОТ СУД ЗА НЕЈЗИНОТО РАЗРЕШУВАЊЕ - Сакам Да Кажам (sdk.mk)

## 3.2. Специјализирани антикорупциски институции

Во изминатиот период нема промени во поставеноста на мандатот на антикорупциските институции.

На централно ниво, **ДКСК** дејствува како независна специјализирана антикорупциска институција. ДКСК поднесува годишен извештај за својата работа до Собранието на РСМ.

Во 2021 г. ДКСК доби нови канцелариски простории, што претставуваше решение на долгогодишниот проблем на Комисијата. Новите канцеларии се соодветни за инсталирање сервери потребни за поврзување на ДКСК со 17 институции од кои ќе може да се обезбедуваат информации за откриени случаи поврзани со корупција или судир на интереси. Дополнително, од државниот буџет се обезбедија и 615.000 евра за опремување и модернизирање на канцелариите.

Во 2022 г. беше зголемен бројот на вработени во ДКСК, така што од предвидените 64 работни места со систематизацијата, пополнети се 48, што претставува 75% пополнетост и подобрување на состојбата со човечките ресурси во однос на 2021 г. кога пополнетоста изнесуваше 53%, односно беа пополнети 34 работни места<sup>47</sup>.

ДКСК во јули 2022 г. го промовира Центарот за обука, заедно со платформата за *E-learning*<sup>48</sup>, наменета за сите лица заинтересирани за стекнување нови знаења во сферата на корупцијата, судирот на интереси и интегритетот.

Во насока на подобрување на соработката со други институции со цел поефикасна борба против корупцијата во изминатиот период, ДКСК потпиша повеќе меморандуми за соработка, односно со Комисијата за хартии од вредност, Јавното обвинителство на РСМ, Народната банка на РСМ, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), Инспекциски совет итн. Дополнително, ДКСК и МВР го потпишаа Договорот за соработка и размена на податоци во електронска форма и ИМеморандумот Иза унапредување на системот на заштита на укажувачите, како ефективна алатка во борбата против корупцијата<sup>49</sup>.

Како резултат на зголемената чувствителност се зголемува бројот на пријави на сите облици на судир меѓу јавниот и приватниот интерес. Во табелата 6 се прикажани состојбите во однос на примени пријави со наводи за постоење судир на интереси во последните три години.

---

47 GI-2022-конечен.pdf (dsk.mk)

48 Систем за учење на далечина на ДКСК (dsk.mk)

49 <https://dsk.mk/mk/?s=%D0%BC%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC>

**Табела бр. 6.**

Предмети со наводи за судир на интереси

Оформени предмети	Број на евидентирани предмети		
	2022	2021	2020
Сопствена иницијатива	27	17	6
Пријави од граѓани	118	89	80
<b>Вкупно</b>	<b>145</b>	<b>106</b>	<b>86</b>

Извор: Годишни извештаи на ДКСК

Во 2022 г. ДКСК донесе одлуки по 161 предмет во споредба со 2021 г. кога донесе 152 одлуки за постапувања по пријави во делот на судир на интереси. Истата година ДКСК поднесе 6 иницијативи пред надлежните институции во споредба со 2021 г. кога поднесе само две за поведување постапка за утврдување одговорност на службени лица поради судир на интереси. Истата година ДКСК поднесе две иницијативи споредено со 2021 г. кога не била поднесена ниту една иницијатива за разрешување службени лица поради судир на интереси<sup>50</sup>.

Постапувањата на ДКСК во однос на проверка и утврдување на состојбите поврзани со сомнежи за коруптивно однесување, судир на интереси, спречување корупција во политиката, непријавување имот и интереси, проверка на изјавите за имот итн. ги темели на основа на пријави од правни или физички лица, анонимни или познати, по допрен глас или по сопствена иницијатива, но и по годишни планови. И во текот на 2022 г. до ДКСК беа доставени голем број пријави по сите основи прикажани во следната табела<sup>51</sup>.

**Табела бр. 7.**

Состојба на предметите по примени пријави, сопствена иницијатива и донесени одлуки

Област за постапување	Корупција		Судир на интереси		Имотна состојба		Финансирање изборни кампањи		Вкупно	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
Година	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
Приемни пријави	563	583	118	89	17	51	0	48	698	771
Сопствена иницијатива	20	16	27	17	80	806	0	6	127	845
Бр. на донесени одлуки	509	390	161	152	372	92	14	41	1056	675

Извор: Годишни извештаи на ДКСК

50 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/03/GI-2022-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

51 GI-2022-конечен.pdf (dksk.mk)

ДКСК континуирано ги обработува новоподнесените анкетни листови и ги ажурира податоците за промена на имотната состојба.

### Табела бр. 8.

Анкетни листови за имотната состојба

Поднесени анкетни листови	2022 г.	2021 г.	2020 г.
Вкупно	4.423	2.006	1.519

Извор: Годишни извештаи на ДКСК

Со усвоениот годишен план за следење на имотната состојба и судирот на интереси, беше предвидена проверка на податоците за имотната состојба и судирот на интереси на директори на јавни претпријатија, директори на јавни здравствени установи, директори на инспекторати, судии, обвинители и пратеници<sup>52</sup>.

ДКСК, врз основа на доставени пријави, но и по сопствена иницијатива, оформи предмети за проверка на вистинитоста на податоците во анкетните листови доставени од избрани и именувани лица. Во 2022 г. оформи 97 предмети, наспроти 857 предмети во 2021 г.

Поради локалните избори во 2021 г., ДКСК спроведе системска проверка на избраните лица (градоначалници, советници, директори и сл.), како и на лицата чиј мандат завршил за навремено доставување анкетни листови по завршувањето на функцијата. Во 2021 г. беа оформени 753 предмети, а по нив беше постапувано во 2022 г. ДКСК издаде 372 прекршочни платни налози, 317 одлуки за запирање на постапката и 56 барања до Прекршочната комисија на ДКСК за отпочнување прекршочна постапка заради неплаќање на глобата<sup>53</sup>.

## 3.3. Антикорупциски механизми во процесите на донесување одлуки

Собранието нема специјализирана антикорупциска комисија. Во Собранието може да се основа анкетна комисија ако 20 пратеници (од вкупно 120) покренат прашања за испитување одговорност за корупција, во која се вклучени избраните и именувани функционери. Таквата анкетна комисија има надлежност да побара доставување на сите документи и материјали што може да се релевантни за дадениот случај, од кое било релевантно правно или одговорно лице. Во септември 2023 г. Собранието донесе одлука<sup>54</sup> за основање анкетна комисија за случајот „Онкологија“, откако во јавноста излегоа информации за злоупотреби со биолошката терапија за онколошките пациенти и нејзино продавање за што веќе има отворено истрага<sup>55</sup>. Комисијата е задолжена за анализа на сите документи во ЈЗУ „Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија“ со цел утврдување

52 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/03/02-7454-2.pdf>

53 GI-2022-конечен.pdf (dksk.mk)

54 Службен весник на РСМ, бр. 198/2023

55 Собрание на Република Северна Македонија - Детали на материјал (sobranie.mk)



политичка одговорност на владините и здравствени функционери поврзани со аферата. Анкетната комисија ќе изготвува извештаи кои ќе се доставуваат до Владата, ДКСК и Јавното обвинителство.

Пратениците мора да ги исполнат сите обврски, како и другите избрани и именувани службени лица кога станува збор за декларирање на нивните имотни состојби и изјави за судир на интереси.

Во однос на функционирањето на Собранието, според укажувањата на ЕУ, остануваат предизвиците во однос на поефикасно планирање на процесот на донесување закони. Употребата на процедурата „знаме на ЕУ“ како скратена постапка треба да биде ограничена и не треба да се користи за скратување јавни консултации или решавање процедурални тешкотии во законодавниот дом.

### 3.4. Улогата на граѓанските организации во изготвувањето на антикорупциската правна рамка

Платформата на граѓанските организации за борба против корупцијата е вклучена во консултативниот процес на изготвување стратегии и закони од областа на доброто владеење и борбата против корупцијата. Граѓанските организации беа дел од процесот на носење на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, како и во процесот на изготвување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси (2021-2025). Дополнително, членови на Платформата се дел од работните групи за изменување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, изработка на Законот за висока раководна служба, измени и дополнување на Законот за заштита на укажувачите, а учествуваат и во процесот на измени и дополнувања на Националната стратегија. Членовите на платформата се повлекоа од работната група за изготвување на Законот за конфискација на имот во граѓанска постапка.

Во однос на практиката на објавување на предлог-законите на Единствениот национален регистар на прописите (ЕНЕР), иако министерствата се должни да ги објавуваат предлог-законите на ЕНЕР кои се носат по редовна и по скратена постапка, сè уште постои практика голем број од предлог-законите да не бидат објавувани на ЕНЕР и да не бидат достапни за консултации со јавноста. Во периодот од 1 јануари до 31 декември 2022 г. до Собранието биле доставени вкупно 191 предлог-закон, од кои 86 биле предложени од страна на пратеници во Собранието и не подлежат на обврската за нивно претходно објавување на ЕНЕР и спроведување процена на влијание на регулатива (ПВР). Другите 105 поднесени предлог-закони биле предложени од страна на Владата и ресорните министерства и 65 од нив подлежат на обврската за спроведување на ПВР, односно нивно претходно објавување на ЕНЕР.

Во однос на предлог-законите за кои постои обврска да бидат ставени на ЕНЕР за консултации (65), забележано е дека за 37%, односно во 24 случаи, претходно бил објавен текстот на нацрт-законот на ЕНЕР. Има влошување на состојбата во споредба со претходните години, односно во 2021 г. 41% (48 предлог-закони) биле ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста, а во 2019 г. овој процент бил 49,56%<sup>56</sup>.

56 Годишен извештај од следењето на ЕНЕР во 2022, Огледало на Владата: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони (rsgo.mk)

## 3.5. Други државни контролни тела кои придонесуваат во борбата против корупцијата

### 3.5.1. Инспекциски совет

Инспекцискиот совет е клучната институција во системот на инспекциски надзор. Во 2019 г. неговиот статус е изменет во самостоен орган на државната управа, чија основна надлежност е следењето и координацијата на работењето на инспекциските служби на централно ниво. Со членот 18 од Законот за инспекциски надзор („Службен весник на РСМ“ бр. 102/19), таксативно се наброени сите надлежности на Советот, кои се поврзани, односно се однесуваат на: инспекциските служби во органите на државната управа, односно централната власт; сите инспектори, независно дали се вработени во инспекциските служби во органите на државната управа или на единиците на локалната самоуправа; и на самиот Совет.

#### Табела бр. 9.

Број на спроведени инспекциски надзори и откриени неправилности (од страна на инспекторатите)<sup>57</sup>

Инспекциска служба	Редовен	Вонреден	Контролен	Вкупно надзори	Вкупно неправилности
Државен пазарен инспекторат	3.820	18.428	6.528	28.776	8.300
Државен трудов инспекторат	6.315	12.558	6.044	24.917	3.100
Државен инспекторат за техничка инспекција	898	91	57	1.046	36
Државен девизен инспекторат	5	11	0	16	0
Државен инспекторат за животна средина	1.369	349	382	2.100	369
Државен санитарен и здравствен инспекторат	3.430	1.732	708	5.870	578
Државен транспортен инспекторат	2.563	681	457	3.701	1.310
Државен инспекторат за градежништво и урбанизам	51	66	5	122	6

57 Godishen-lzveshtaj-za-rabota-na-inspekckiskite-sluzbi-2022-godina.pdf

Државен комунален инспекторат	149	22	16	187	16
Државен инспекторат за земјоделство	2.095	44.135	640	46.870	844
Државен инспекторат за шумарство и ловство	1.197	690	171	2058	252
Државен просветен инспекторат	5.034	967	283	6284	477
Државен управен инспекторат	432	1.394	667	2.493	873
Државен инспекторат за локална самоуправа	1.191	82	6	1.279	8
Инспекторат за употреба на јазиците	82	14	4	100	91

Извор: Годишен извештај за работата на инспекциските служби за 2022 г.

### 3.5.2. Државен завод за ревизија

Според годишниот извештај на ДЗР, во 2022 г. биле извршени 188 ревизии, од кои 170 ревизии за регуларност, 12 ревизии на успешност и 6 ревизии на усогласеност. Во 2022 г., ДЗР утврдил 1.242 состојби во 223 ревизорски извештаи<sup>58</sup>. Во текот на 2022 г. ДЗР има дадено вкупно 775 препораки. Според законот, институциите се обврзани да ги спроведуваат препораките презентирани во ревизорските извештаи од ДЗР. Притоа, законскиот застапник на субјектот е задолжен да го извести ДЗР за мерките кои биле преземени за спроведување на препораките во ревизорските извештаи во рок од 90 дена. ДЗР, исто така, добива информации од институциите за нивниот напредок во однос на спроведувањето на препораките. Во 2022 г. за вкупно 234 препораки од страна на ДЗР биле преземени мерки.

ДЗР редовно ја информира јавноста преку објавување на своите годишни извештаи, извршените ревизии и финансиските извештаи, како и комуницирање со повеќе од 1.110 засегнати страни. Во 2022 г. биле направени 512 медиумски објави за конечни ревизорски извештаи, од кои 92 објави од страна на телевизиите и 420 од страна на интернет-порталите.

58 [https://dzt.mk/sites/default/files/2023-06/DZR\\_Godisen\\_izvestaj\\_2022\\_mkd\\_0.pdf](https://dzt.mk/sites/default/files/2023-06/DZR_Godisen_izvestaj_2022_mkd_0.pdf)

ДЗР изврши ревизија на финансиските извештаи, како и ревизија на усогласеност на АД МЕПСО за 2021 г. Најголемо внимание во јавноста привлече загубата од речиси 14 милиони евра на операторот. Имено, во 2021 г. било направено вредносно усогласување за дел од побарувањата по репрограмирани договори од БОС и за казни и штети поради прекин на испорака на договорената електрична енергија во износ од 15 милиони евра. Дел од побарувањето, во износ од 1,2 милиони евра, е наплатено во 2022 г.<sup>59</sup>.

Во 2022 г. Собранието на РСМ и ДЗР го потпишаа Меморандумот за соработка заради зајакнување на активностите и размената на информации помеѓу овие две институции со областа на зајакнување на ефикасноста и транспарентноста на јавниот финансиски надзор<sup>60</sup>.

### 3.5.3. Управа за јавни приходи

Управата за јавни приходи (УЈП) секоја година објавува годишен извештај за своите активности. Овој годишен извештај е јавно достапен. Тој содржи детални информации за инспекциите, проверките и другите активности што ги вршат даночните инспектори, како и за резултатите добиени од овие активности. Оваа транспарентност во известувањето е од суштинско значење за промовирање одговорност и обезбедување увид во напорите и резултатите на даночната администрација.

Во рамките на УЈП постои даночен инспекторат кој врши инспекциски надзор врз приватни субјекти. Во 2022 г. вкупно се извршени 2.544 контроли на даноци (ДД, ДЛД и ДДВ). Неправилности се утврдени во 1.215 случаи што претставува 47,8% од вкупниот број извршени контроли. Исто така, во 2022 г. извршени се и 3.858 други контроли и контроли во функција (без даночни наоди). Другите контроли и контроли во функција (без даночни наоди) се однесуваат на проверка на одредена фактичка состојба и резултираа со наод<sup>61</sup>.

#### Табела бр. 10.

Спроведени контроли, по основ на даноци, по години

	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Број на контроли	2.745	3.031	2.544
Со неправилности	1.307	1.363	1.215

Извор: Годишни извештаи, УЈП

Во 2022 г. УЈП остварил вкупен приход од даноци и социјални придонеси од плата во износ од 198.01 милијарди денари што претставува 99,67% од вкупно планираните приходи за 2022 г.<sup>62</sup>.

59 [https://dzt.mk/sites/default/files/2023-06/DZR\\_Godisen\\_izvestaj\\_2022\\_mkd\\_0.pdf](https://dzt.mk/sites/default/files/2023-06/DZR_Godisen_izvestaj_2022_mkd_0.pdf)

60 [https://dzt.mk/sites/default/files/2022-10/Memorandum\\_Sobranie\\_RSM\\_DZR.pdf](https://dzt.mk/sites/default/files/2022-10/Memorandum_Sobranie_RSM_DZR.pdf)

61 [http://www.ujp.gov.mk/files/attachment/0000/1503/08-5075\\_1\\_Godisen\\_izvesta\\_na\\_UJP\\_za\\_2022.pdf](http://www.ujp.gov.mk/files/attachment/0000/1503/08-5075_1_Godisen_izvesta_na_UJP_za_2022.pdf)

62 [http://www.ujp.gov.mk/files/attachment/0000/1503/08-5075\\_1\\_Godisen\\_izvesta\\_na\\_UJP\\_za\\_2022.pdf](http://www.ujp.gov.mk/files/attachment/0000/1503/08-5075_1_Godisen_izvesta_na_UJP_za_2022.pdf)

### 3.5.4. Царинска управа

Царинската управа секоја година објавува годишен извештај за своите активности, кој е јавно достапен. Во годишните извештаи има детални информации за инспекциите, проверките и другите активности што ги спроведуваат царинските инспектори, како и за резултатите добиени од овие активности.

Во 2022 г. по записници за сторени 1.616 царински прекршоци, изречени се парични казни во износ од 694 илјади евра. Од страна на Одделението за истраги, во 2022 г. поднесени се вкупно 32 кривични пријави за сторени кривични дела откриени при извршени контроли. Во 2022 г. се започнати 14 финансиски истраги против 22 физички и 9 правни лица. Поднесени се иницијативи до јавното обвинителство кои се однесуваат на обезбедување опрема, станбени објекти и возила во вкупна вредност од 20,67 милиони денари.

Дополнително, во 2022 г. беа извршени вкупно 165 внатрешни контроли и истраги. Од нив, во 51 случај беа откриени неправилности или непочитувања на царинските прописи. Како одговор на овие наоди, беа преземени дисциплински мерки, што резултира со следните дејствија<sup>63</sup>:

- 5 писмени опомени;
- 14 парични казни;
- 1 отказ на договор за вработување; и
- 34 парични казни по решенија за намалување плата.

Во 2022 г. Царинската управа наплати приходи во износ од 119,15 милијарди денари, што претставува 48% од наплатените приходи во буџетот на РСМ и 83% од вкупните остварени даночни приходи во државата. Царинската управа работи на дигитализација на царинското работење, како приоритет на Управата, заради обезбедување поефикасни услуги, размена помеѓу институциите, поефикасни контроли и намалување на сивата економија.

## 3.6. Јавни набавки

Северна Македонија е умерено подготвена во делот на јавните набавки. Според ЕУ, националните власти треба да спроведат поефикасни антикорупциски мерки во јавните набавки. Законот за стратешко партнерство за изградбата на коридорот 8 и дел од коридорот 10 усвоен во 2021 г. предизвика загриженост поради изземање на проектот од примената на Законот за јавните набавки и директно доделување на договорот без конкурентна постапка. Како што е потенцирано во извештајот на ЕУ, потребно е воспоставување ефективна размена на податоци и информации помеѓу Бирото за јавни набавки, Комисијата за заштита на конкуренцијата, ДЗР и ДКСК<sup>64</sup>.

Во 2022 година, пазарот на јавни набавки изнесува 8,6% од БДП на земјата и претставува 25% од државниот буџет<sup>65</sup>. Склучени се 28.313 договори за јавни набавки, во вкупна вредност од 68 милијарди денари, односно 1,1 милијарда евра. Вредноста на набавките

63 Годишен извештај 2022 pdf (customs.gov.mk)

64 North Macedonia Report 2022.pdf (europa.eu)

65 North Macedonia Report 2023

во 2022 г. е намалена во однос на претходната година за 14%, односно за 11 милијарди денари (179 милиони евра). Секој трет договор за јавна набавка во 2022 г. е склучен во постапка во која учествувала само една фирма. Станува збор за 9.305 договори, во вкупна вредност од 26 милијарди денари (427 милиони евра). Просечниот број понуди на сите постапки за јавни набавки во 2022 г. изнесува 3 понуди по тендер, што укажува на намалување на конкуренцијата во однос на 2021 г., кога просечно по тендер се доставувани по 3,3 понуди. Отсуството на конкуренција води кон зголемување на ризикот во тендерите да не е добиена најдобрата вредност за потрошените пари и висока концентрација на вредноста на тендерите кај мал број фирми<sup>66</sup>.

Причините за влошувањата на конкуренцијата може да се групираат во три главни категории, и тоа: дискриминаторските услови поставени во тендерската документација, дискриминаторскиот однос на институциите кои водат кон зголемување на недовербата на бизнис-секторот и ги обесхрабрува од идни учества во јавните набавки и причини кои произлегуваат од фаворизирачките технички спецификации со кои се опишуваат посакуваните производи, наместо да се овозможи натпревар помеѓу понудувачите<sup>67</sup>.

Еден од клучните индикатори за проблеми во јавните набавки е високиот број поништувања. Наместо да се намалува, бројот на поништувања во 2022 г. е зголемен за 2 п.п. во однос на 2021 г. и изнесува 7.048. Најниската цена била користена како критериум за избор на најповолната понуда во тендерските постапки во дури 94% од тендерите спроведени во 2022 г., исто како и претходната година<sup>68</sup>. Податоците укажуваат дека употребата на постапка со преговарање без претходно објавување оглас се намалила на 6,6% во 2022 година, од 8% во 2021 година<sup>69</sup>. Гледано на ниво на институции, две третини од вредноста на склучените договори без објавување оглас им припаѓаат на АД Електрани<sup>70</sup>.

Извештајот за 2022 г. сè уште не е објавен на веб-страницата на Бирото за јавни набавки.

Во 2022 г. ДЗР ревидирал вредност од 2,95 милијарди денари или 48,5% од вкупната вредност на доделени договори за јавни набавки кај 333 субјекти опфатени со ревизиите и утврдил неправилности во вредност од 0,99 милијарди денари или кај 33% од ревидираните јавни набавки<sup>71</sup>.

Неправилностите главно се однесуваат на слабости во реализација на склучените договори по јавни набавки, неспроведени постапки за јавни набавки, слабости во планирањето на јавните набавки, неправилности при подготовката на тендерската документација/ техничка спецификација, слабости во донесувањето на одлуките за јавните набавки и ограничувачки елементи содржани во тендерската документација во однос на конкуренцијата.

---

66 38mk.pdf (ccc.org.mk)

67 Ibid.

68 Ibid.

69 North Macedonia Report 2023

70 Ibid.

71 DZR\_Godisen\_izvestaj\_2022\_mkd\_0.pdf



# 4.

---

Правосудство и борба  
против корупцијата

---





Македонскиот правосуден систем моментално се справува со значителни предизвици, особено со неговото управување и распределбата на предмети. Анализата подготвена од страна на Судскиот совет, за прикажување на оптималниот број на судии, идентификува недостаток на повеќе од 60 судии во Врховниот суд, во Вишиот управен суд и во четирите апелациски судови во државата<sup>72</sup>. И самиот Судски совет, кој ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт, неодамна претрпе промени во внатрешната структура кои судската фела и правните експерти ги оценија како незаконски и може да имаат негативно влијание врз неговиот кредибилитет<sup>73</sup>. Последователно, Министерството за правда, во ноември 2023 г., иницира формирање работна група за реформа на Судскиот совет и надминување на слабостите во однос на законските решенија и нивната примена во пракса<sup>74</sup>. Дополнително, Комисијата за надзор на функционалноста на системот АКМИС во судовите идентификува нецелосно почитување на законските одредби за исклучување, вклучување и изземање судии и неконтинуирано архивирање предмети<sup>75</sup>.

Паралелено со тоа, Јавното обвинителство се соочува со свои предизвици, како што е пензионирањето на 10 обвинители кои исполнуваат услови за старосна пензија во јуни 2022 г.<sup>76</sup> Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, кое ги наследи случаите од поранешното Специјално јавно обвинителство (СЈО), сè уште не е преселено во своите нови простории, има недоволен буџет и број на вработени, а моментално работи со само 14 обвинители. Ова има влијание врз ефикасноста на оваа институција во борбата против корупцијата и криминалот, додатно влошена со отсуството на електронски систем за распределба на предмети предвиден со Законот за јавното обвинителство од 2020 г. Дополнително, неодамнешните измени на Кривичниот законик имаат импликации врз тековните случаи, влијаејќи врз околу 200 обвинети во 26 судски предмети, кои се гонат за злоупотреба на службената положба<sup>77</sup>. Свкупно, правосудството во Северна Македонија се соочува со предизвици поврзани со одржување на кредибилитетот, распределбата на случаите, недоволна техничка опрема и управувањето со човечките ресурси, кои налагаат потреба од сеопфатни реформи за негово ефективно и транспарентно работење.

Според податоците објавени од ДЗС, поврзани со кривични дела против службената должност, можат да се забележат флукуации во бројот на пријавени случаи на годишно ниво, со најголем број пријави во 2019 г. (740) и последователно опаѓање во наредните години, додека пак бројот на обвиненија е највисок во 2022 г. (147), а најнизок во 2019 г. (87). Сличен е и трендот во однос на бројот на пресуди, кој исто така е највисок во 2022 г. (98), а најнизок во 2019 г. (53).

---

72 <https://360stepeni.mk/analiza-na-sudskiot-sovet-vo-chetirite-apelatsiski-suda-vo-zemjava-nedostigaat-vkupno-49-sudii-najmnogu-vo-skopskiot/>

73 <https://www.dw.com/mk/kredibilitetot-na-sudskiot-sovet-na-test-raste-priteisokot-za-ostavki-i-odgovornost/a-65479452>

74 <https://www.pravda.gov.mk/vest/6615>

75 <https://www.slobodnaevropa.mk/a/32572519.html>

76 *Анализа, Сеопфатна оценка на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022), Институт за европска политика ЕПИ.*

77 <https://www.dw.com/mk/so-izmenite-na-krivicniot-zakonik-se-zasegnati-197-obvineti-vo-36-sudski-procesi/a-67153343>

**Табела бр. 12.***Кривични дела против службена должност*

Фази на кривична постапка	2022 г.	2021 г.	2020 г.	2019 г.
Пријави	495	487	516	740
Обвиненија	147	129	105	87
Пресуди	98	80	75	53

*Извор: База на податоци на Максџаџ*

Измените на Кривичниот законик (чл. 394 - Злосторничко здружување и чл. 353 - Злоупотреба на службената положба и овластување) со кои се бришат ставови и се пропишуваат пониски казни за кривичните дела сторени со корупција имаат влијание врз тековните истраги и судски случаи. Речиси и да нема обвинение од поголемите случаи на поранешното СЈО што не е погодено од овие законски измени. Имено, за вкупно 14 судски предмети, за кои се обвинети над 80 лица, ќе настапи апсолутна застареност за кривичен прогон. Дел од нив се случајот поврзан со набавката на опремата за Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) во предметот „Трезор“, предметот за градбата на автопатиштата „Траекторија“, случајот за масовното прислушување „Таргет-тврдина“ и двата предмети „Талир“ за незаконско финансирање политичка партија<sup>78</sup>.

Измените поттикнуваат затворање бројни случаи, потенцијално ослободувајќи значителен број поранешни функционери од кривично гонење. Измените не само што влијаат на конкретни истраги, туку и предизвикуваат поширока загриженост за потенцијалните последици за тековните правни постапки и целокупното спроведување на законите поврзани со корупција и злоупотреба на моќта.

78 <https://prizma.mk/zakonski-izmeni-za-atentat-na-slucaite-za-zloupotrebi-na-sjo/>



# 5.

---

## Корупцијата и економијата

---



## 5.1. Состојба во земјата

Економијата на Северна Македонија е значително погодена од рецесијата предизвикана од пандемијата ковид-19 и од неодамнешната енергетска криза, поттикната од руската инвазија против Украина и големата зависност на Северна Македонија од увоз на гориво и електрична енергија. Овие околности придонесоа за значителен финансиски јаз на земјата. Со цел поддршка на економската стабилизација на Северна Македонија и суштинска реформска агенда, ЕУ најави микрофинансиска помош во форма на заеми во вредност од 100 милиони евра<sup>79</sup>.

Според проценетите податоци на ДЗС, во 2022 г. реалниот БДП забележа раст од 2,1%, што претставува забавување во споредба со растот од 3,9% во 2021 г. Имено, во текот на 2022 г. дојдоа до израз неповолните ефекти од воениот конфликт во Украина, којшто наметна нови глобални предизвици поврзани со енергетската криза и високи стапки на инфлација, што доведе до забавување на економскиот раст. Во 2022 г. инфлацијата забележа забрзување, при што просечната стапка на инфлација достигна 14,2%. Главен фактор за поизразените нагорни придвижувања на домашните цени е историски високиот пораст на увозните цени на храна и енергенсите. Овие промени во најголем дел се поврзуваат со постпандемичното нарушување на глобалните синџири за снабдување, како и со ефектите од војната во Украина. Премиот на дел од невработените лица во неактивно население е главната причина за натамошно намалување на стапката на невработеност којашто во 2022 г. се сведе на историски најниското ниво од 14,4% (годишно намалување за 1,1 п.п.)<sup>80</sup>. Според *Ease of Doing Business* на Светска банка, Северна Македонија е рангирана на 17 место со 80,7 бодови<sup>81</sup>.

Согласно податоците на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), учеството на сивата економија во севкупниот економски сектор на Северна Македонија изнесува 37,6%<sup>82</sup>. Според овој податок, земјата е на четвртото место во регионот на југоисточна Европа.

Според податоците на ДЗС, неформалната вработеност како еден сегмент од сивата економија бележи пад и во апсолутен износ и како процент од формалната вработеност, од 2008 г. наваму.

---

79 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/10/council-adopts-100-million-assistance-to-north-macedonia/>

80 Годишен\_извештај-2022-НБ.pdf (nbrm.mk)

81 Doing Business in North Macedonia - World Bank Group

82 Министерство-за-финансии-и-органи-во-состав - Акциски-план-за-сузбивање-на-сивата-економија-2021-2022.pdf (vnesiboja.mk)

**Табела бр. 13.**

Формална и неформална вработеност, по возрастни групи, по години

Возрасни групи	2021			2022		
	Вкупно	Формално вработени	Неформално вработени	Вкупно	Формално вработени	Неформално вработени
15-24	42.894	35.603	7.291	40.127	33.036	7.091
25-34	194.272	175.502	18.770	153.763	137.028	16.736
35-44	232.082	208.075	24.007	192.776	174.668	18.108
45-54	195.947	172.988	22.959	172.269	153.518	18.751
55-64	120.485	103.979	16.506	122.921	106.805	16.116
65 +	9.406	2.788	6.618	10.177	2.660	7.518
<b>Вкупно</b>	<b>795.086</b>	<b>698.935</b>	<b>96.151</b>	<b>692.033</b>	<b>607.715</b>	<b>84.320</b>

Извор: База на податоци на Максџајв<sup>83</sup>

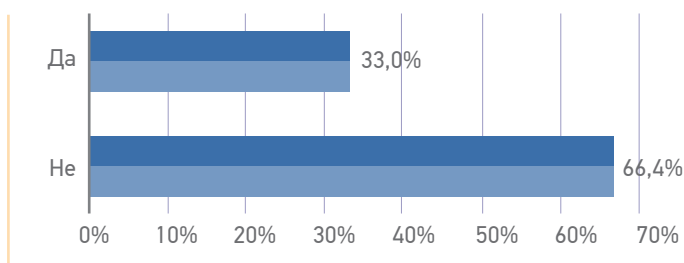
Од податоците произлегува дека во 2021 г. и во 2022 г. од вкупно 100 вработени во земјата, 12 лица биле неформално вработени.

Според податоците од ССК, во 2023 г. 45,4% од испитаниците се изјасниле дека имаат основна платена работа, а 9,5% од нив работат и дополнителна платена работа.

Два клучни елементи на неформалната вработеност се работење без пишан договор помеѓу работникот и плаќање повисока плата на работниците од онаа што е наведена во потпишаниот договор и истата е предмет на некој устен договор помеѓу работодавачот и работниците.

Според податоците од истражувањето, 86,8% од испитаниците имаат пишан договор со својот работодавач, а 3,4% одговориле дека немаат пишан договор. Сепак, важно е да се истакне дека високи 33,0% од испитаниците се изјасниле дека земаат поголема плата од онаа што е регулирана во договорот со нивниот работодавач.

**Слика бр. 19.**  
Работници кои земаат повисока плата од онаа што е наведена во договорот со работодавачот

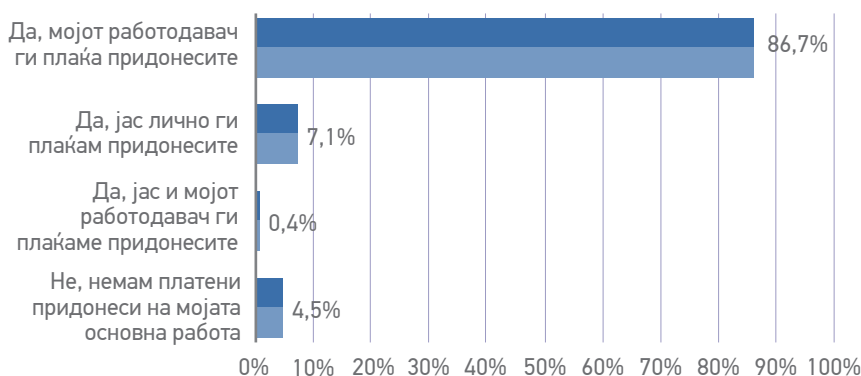


Извор: Систем за следење на корупцијата 2023

83 Формална и неформална вработеност, по пол и возрастни групи, по години. PxWeb (stat.gov.mk)

Според податоците од истражувањето, мнозинството од испитаниците имаат платени придонеси на своето работно место (86,7%), а само мал дел (4,5%) се изјасниле дека немаат платени придонеси на работното место.

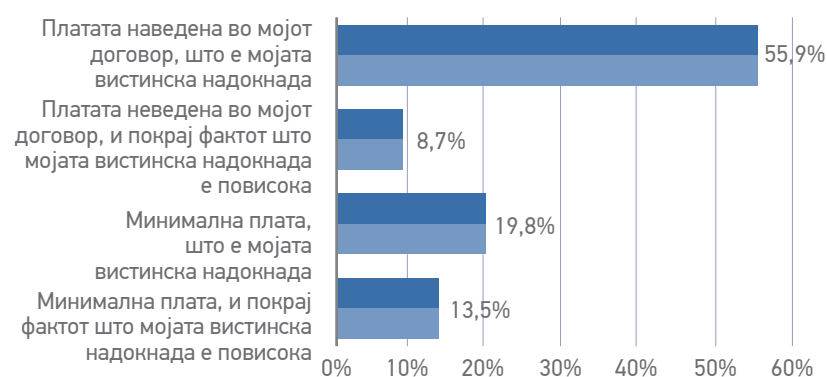
**Слика бр. 20.**  
Работници со илашени придонеси на основната работа



Извор: Систем за следење на корупцијата 2023 г.

Постојат различни механизми и практики кога станува збор за исплатата на придонеси од плата на работното место од страна на работодавачите. Бројките од истражувањето покажуваат дека 22,2% од испитаниците се изјасниле дека придонесите им се исплатени врз основа на пониска плата или врз основа на законската минимална плата, иако вистинската финансиска надокнада за нивната работа е повисока.

**Слика бр. 21.**  
Основа за илашени придонеси на основното работно место



Извор: Систем за следење на корупцијата 2023 г.

Некои области имаат поголема подложност на неформалност, како што се работниците во земјоделскиот сектор, кои работат на свои семејни поседи и фарми. Според истражувањето, 10,9% од испитаниците работат на свои семејни земјоделски поседи и фарми. Дополнително, 4,4% извршувале платени услуги за пријатели, роднини или други познаници.

## 5.2. Мерки во борбата против сивата економија

Во 2018 г., во рамките на Министерството за труд и социјална политика (МТСП), објавена е Стратегијата за формализација на неформалната економија 2018-2022<sup>84</sup>, која имаше за цел да создаде основни предуслови за одржлив и континуиран економски раст, повисок животен стандард и поволно деловно опкружување и да се обезбедат еднакви услови за сите учесници на пазарот, да се поддржи трансформацијата на неформалните економски активности во формални, како и да се спречат нелегалните текови на пари.

Кон крајот на 2021 г. започна кампањата „Внеси боја во сивата економија“, чија цел е да ја подигне свеста за последиците од нерегистрираните економски активности врз квалитетот на животот на секој граѓанин, како и да поттикне нивно намалување<sup>85</sup>. Кампањата ќе има и едукативна улога со тоа што граѓаните ќе може да се информираат што претставува сивата економија, како може да ја препознаат истата и кои се последиците од нејзиното поддржување. Министерството за финансии заедно со органите во состав работеа и на дополнување на Акцискиот план за сузбивање на сивата економија во насока на подигање на свеста за последиците од сивата економија и потребата од нејзино намалување<sup>87</sup>.

Во Акцискиот план за сузбивање на сивата економија се опфатени неколку приоритети: унапредување на процесот на мерење, следење и откривање на сивата економија, стимулативни активности за формализација на сивата економија, јакнење на свеста за сивата економија и јакнење на даночниот морал, зајакнување на инспекциските служби, унапредување на законската регулатива, како и спроведување мерки во делот на Царинската управа каде што ќе бидат опфатени и производите од е-трговијата.

Министерството за финансии најави дека борбата против сивата економија е дел од реформата на јавните финансии. Со системските измени ќе се преземат низа мерки за формализирање на неформалниот сектор. Акцискиот план за сузбивање на сивата економија ги опфаќа двете страни на неформалниот сектор – понудата и побарувачката. Стимулации, превентивни мерки за премин кон формални производи и услуги, унапредување на ефикасноста на инспекциите и надзорот се механизмите за борба со неформалната економија<sup>88</sup>. Во рамките на кампањата се отвори и телефонска линија „198“ за пријавување сива економија.

Со цел продолжување и унапредување на рамката и политиките за намалување и формализација на неформалната економија, во 2023 г. се донесе новата Стратегија за формализација на неформалната економија (2023-2027) и Акциски план<sup>89</sup>, подготвени преку меѓусекторска соработка, кои се базираат на сеопфатен пристап во справувањето со

---

84 Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Македонија 2018-2022.doc (live.com)

85 Vnesi Boja – Vnesi boja vo sivata ekonomija

86 Внеси боја – кампања за подигнување на свеста за последиците од сивата економија - Министерсво за финансии (finance.gov.mk)

87 Министерство-за-финансии-и-органи-во-состав\_-Акциски-план-за-сузбивање-на-сивата-економија-2021-2022.pdf (vnesiboja.mk)

88 Бесими: Низа мерки за сузбивање на сивата економија, дел од реформата - Министерсво за финансии (finance.gov.mk)

89 Strategija-za-neformalna-ekonomija-2023-2027\_korekcija-28082023-2-1.docx (live.com)



неформалната економија. Дополнително, Владата со одлука го формира Националниот совет за формализација на неформалната економија кој го сочинуваат 20 членови, претставници од највисоко ниво од институциите во чија надлежност се активностите за намалување на неформалната економија. Улогата на Советот е насочување на мерките и активностите согласно Стратегијата и Акцискиот план. Целта на среден рок, односно до 2027 г., е намалување на неформалната економија за 9 п.п., како резултат на преземените активности<sup>90</sup>.

Како мерка за намалување на сивата економија во 2019 г. Владата со законско решение го започна проектот „Мој ДДВ“, со кој сите кои се регистрирани на системот е-Персонален данок, преку онлајн апликацијата Мој ДДВ имаат можност да го скенираат баркодот од фискалните сметки и да го остварат правото на поврат на 20% за македонски добра и услуги, односно 10% за други добра и услуги од износот на платениот ДДВ.

Проектот „Мој ДДВ“ четири години успешно функционира, а од април 2023 г. се зголеми и кварталниот поврат на средства од 1.800 на 2.100 денари<sup>91</sup> Со зголемувањето на овој износ се настојува да се зголеми мотивацијата на граѓаните да скенираат сметки и да влијаат во борбата против сивата економија.

„Мој ДДВ“ како мерка е проценета за ефективна во структурно зголемување на приходите од ДДВ. Според пресметките на *Finance Think*, воведувањето на мерката „Мој ДДВ“, во просек, придонело за повисоки приходи од ДДВ во обем од 3,1%, а во просек околу 10% од обемот на неформалната економија би бил намален, односно префрлен во формалната економија со мерката „Мој ДДВ“, што е еквивалент на 2,3 п.п. од обемот на сивата економија<sup>92</sup>.

Како мерка за борба против неформалната економија во периодот од **1 јуни 2019 г. до 26 декември 2019 г.**, согласно Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам („Службен весник на РМ“ бр.120/18), беше **забрането плаќање со готовина на стоки и услуги во износ од 500 евра или повеќе во денарска противвредност** во вид на една или повеќе очигледно поврзани трансакции, што не е извршено преку банка, штедилница или преку сметка во друга институција која дава платежни услуги. Со дополнителни измени на законот, истата година (**Службен весник на РСМ број 275/2019 г.**) се направи измена и се овозможи да се плаќа во готовина во износ до 3.000 евра во денарска противвредност (наместо претходно утврдениот износ од 500 евра), што беше оценето од експертите како сериозно ретерирање од борбата против неформалната економија<sup>93</sup>.

---

90 Координативен состанок во МФ и подготовки за Националниот совет за формализација на неформалната економија - Министерство за финансии ([finance.gov.mk](http://finance.gov.mk))

91 Управа за јавни приходи на Република Северна Македонија ([ujp.gov.mk](http://ujp.gov.mk))

92 PolicyBrief\_no.-62-MK.pdf ([financethink.mk](http://financethink.mk))

93 120751\_СИВИОТ\_ДЕЛ\_НА\_МАКЕДОНСКАТА\_ЕКОНОМИЈА\_-\_ГОЛЕМИНА,\_ИМПЛИКАЦИИ,\_РЕШЕНИЈА.pdf ([mchamber.mk](http://mchamber.mk))

# 6.

---

Граѓанското општество  
во борбата против  
корупцијата

---



## 6.1. Активности на граѓански организации за антикорупција

Со завршувањето на 2022 г., вкупно 11.507 организации беа регистрирани во Северна Македонија со вкупно 1.742 вработени, според податоците доставени од Централниот регистар на Република Северна Македонија (ЦРПСМ)<sup>94</sup>.

Постои разновидност на граѓански организации кои се занимаваат со застапување и доставување услуги. Што се однесува на работата против корупција, во 2014 г. 15 граѓански организации, кои пораснаа на 18 во 2023 г., обединија сили за изградба на Платформата на граѓанските организации за борба против корупцијата. Платформата е активна во заеднички активности за законодавни реформи против корупцијата, учествува во работни групи за законски промени во областа на противкорупциските мерки, доброто управување и членовите на истата соработуваат со државните институции, особено со ДКСК<sup>95</sup>.

Три главни институции и механизми се одговорни за олеснување на соработката помеѓу Владата и граѓанските организации во целост: Советот за соработка со граѓанското општество и Владата, единицата за соработка со НВО и мрежата на јавни службеници за следење на спроведувањето на Стратегијата. Според резултатите од анкетата на граѓанските организации во 2022 г., 61,6% од нив се информирани за оперативните активности на Советот, додека 29% од оние информирани за Советот се согласуваат со тврдењето дека одлуките на Советот се базирани на препораките и придонесите на граѓанските организации<sup>96</sup>. Според истиот резултат од анкетата, 36% од граѓанските организации го сметаат Советот за релевантен орган за соработка и влијание во создавањето политики. Не постои специфичен орган за соработка помеѓу граѓанските организации и државните институции само за антикорупциски мерки, меѓутоа постои претставник на граѓанските организации за демократијата и добро владеење во рамките на Советот за соработка.

Во 2022 г. започна процесот на промени на Законот за здруженија и фондации (ЗЗФ) и беше формирана работна група во рамките на Министерството за правда. Сепак, во процесот на работата со групата пратениците поднесоа измени на ЗЗФ кои беа прифатени во брза процедура. Усвоените измени им забрануваат на граѓанските здруженија и фондациите да користат имиња и псевдоними што се поврзани со фашизмот, нацизмот, геноцидот, Третиот рајх итн. Со измените и дополнувањата на ЗЗФ, се предвидува дека: регистрацијата на организација и основањето организација е забрането ако насловот, името, скратеното име, програмата, целите, активностите и нивното дејство се насочени кон насилно рушење на уставниот поредок на Северна Македонија, иницирање воена агресија и поттикнување национална, расна, религиозна омраза или друг вид нетолеранција, омраза, геноцид или поддршка, поттикнување и одобрување на фашизмот, нацизмот, национал-социјализмот и Третиот рајх, преземање активности поврзани со тероризам, преземање активности кои се спротивни на Уставот или законот и преземање активности кои ги нарушуваат слободите и правата на другите лица. Она што е особено важно е дека законот има ретроактивно дејство и се однесува на здруженијата и фондациите кои веќе се регистрирани и се задолжени во рок од три месеци од датумот на влегување во сила на измените и дополнувањата на законот да го хармонизираат своето име и/или скратеното име, програма, цели и активности во Централниот регистар на Северна Македонија.

94 Прибавени податоци од ЦРПСМ преку барање за информации од јавен карактер

95 <https://www.antikorucija.mk/en/%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8%d1%98%d0%b0>

96 Извештај за овозможувачката околина на ГО за 2022 г.

Голем дел од граѓанските организации продолжуваат да имаат странски донатори како извор на финансирање, особено кога станува збор за активности поврзани со борбата против корупцијата. Финансирањето од страна на државата и понатаму продолжува да биде непрепознатлив извор на приходи за граѓански организации и е достапен само за ограничен број организации<sup>97</sup>. Во последните три години делот на финансирање од страна на државата од централното ниво во вкупните приходи на организациите од граѓанското општество останува околу 5%<sup>98</sup>. Според Стратегијата на Владата за соработка со граѓанските организации, овој процент постепено треба да се зголеми до 30%.

## 6.2. Медиуми

Северна Македонија се наоѓа меѓу одредено и умерено ниво на подготвеност во однос на слободата на изразување. Општо гледано, има направено ограничен напредок. Општиот контекст е погоден за медиумската слобода и дозволува критичко известување од страна на медиумите. Измените во Кривичниот законик и во Законот за граѓанска одговорност во однос на клеветата го зголемија степенот на правна заштита на новинарите. Сепак, забележани се голем број напади, закани и одредено застрашување на новинари, забележува Европската комисија во најновиот извештај за земјава за 2023 г. во делот на слободата на медиумите.

Во делот на застрашувањето на новинарите, Европската комисија наведува дека лани МВР регистрирало 17 случаи на напади врз новинари и отворило истраги за нив. Здружението на новинарите регистрирало 14 инциденти, кои вклучуваа новинари, од кои четири со физички напади или незаконско приведување, како и 11 со вербални напади, закани и други форми на застрашување. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и медиумските здруженија, забележува ЕК, редовно ги осудува таквите инциденти<sup>99</sup>.

Последните случувања околу судскиот процес против Истражувачката репортерска лабораторија (ИРЛ), кои работат целосно истражувачко новинарство во делот на борбата против корупцијата, ги поткопува основните принципи и слободи на граѓанските организации и медиуми во државата<sup>100</sup>. ИРЛ беа осудени за клеветата за обзnanување сомнежи за корупција, и покрај осудата за клеветата, судот си дозволи да ја толкува и оспорува нивната новинарска дејност. Оневозможувањето критична мисла за одредени општествени појави директно се коси со принципите на демократија и добро владеење, на што реагираше и граѓанскиот сектор. Поткопувањето на овие постулати само креираат затворени и заробени институции кои не преземаат одговорност за своите негативни активности<sup>101</sup>.

Според податоците од ССК, граѓаните продолжуваат најчесто да го користат најтрадиционалниот начин на известување, телевизијата, за да се информираат за секојдневните општествено-политички прашања со 62,9%, по што следуваат социјалните мрежи, како Фејсбук, Твитер и сл. со 62,4%.

---

97 Извештај за овозможувачката околина на ГО за 2022 г.

98 <https://www.otcetnigo.mk/wp-content/uploads/2021/09/Infografik-04.jpg>

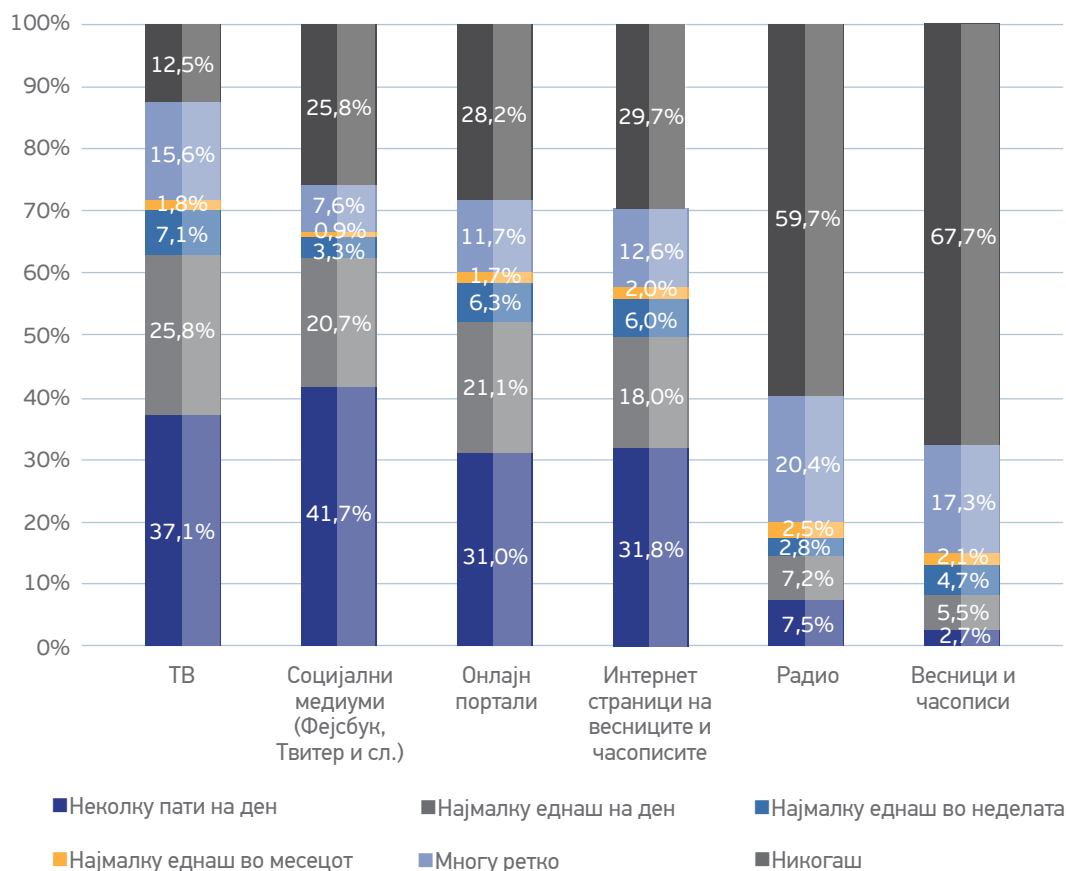
99 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023_en)

100 <https://irl.mk/irl-ne-se-osudeni-za-kleveta-osudeni-se-zatoa-shto-postojat/>

101 <https://mcms.mk/mk/vesti-i-javnost/vesti/2502-gragjanskite-organizacii-ostro-ja-osuduvaat-presudata-protiv-irl-za-kleveta-i-baraat-da-se-utvrди-odgovornost-za-donesuvan-jeto-na-istata.html>

### Слика бр. 22.

Користење различни медиуми за информирање за одредени прашања и дневни случувања



Извор: Систем за следење на корупцијата 2023 г.

Северна Македонија е рангирана на 38 место од вкупно 180 земји во светот според Глобалниот индекс за слободата на медиумите на „Репортери без граници“. Земјата бележи скок од 19 места во однос на 2022 г. и е најдобро позиционирана во регионот на Западен Балкан. „Репортери без граници“ во извештајот за Северна Македонија наведуваат дека иако новинарите не работат во непријателско опкружување, раширените дезинформации и недостигот на професионалност придонесуваат за опаѓање на довербата на општеството во медиумите, што ги изложува независните медиуми на закани и напади. Продолжува и тенденцијата владините функционери да имаат лоши и понижувачки ставови кон новинарите<sup>102</sup>.

102 <https://rsf.org/en/index>

# 7.

---

Меѓународна  
соработка

---



Меѓународните институции имаат значајна улога во севкупниот развој на антикорупциските политики, од неколку перспективи, почнувајќи од севкупниот мониторинг и оценка, продолжувајќи со поддршката за зајакнување на институциите и поддршката за граѓанското општество. Во последните две години се забележува зголемена финансиска поддршка од страна на донаторската заедница во рамките на тематските области: добро владеење и антикорупција. Имено, според податоците од Централната база на податоци за странска помош (ЦДАД) на Владата на РСМ добиени преку Барањето за пристап до информации од јавен карактер<sup>103</sup> од Секретаријатот за европски прашања (СЕП), во периодот од 01.01.2022 г. до 31.10.2023 г., во овие тематски области е регистрирана странска помош во висина од 575 милиони денари.

Попрецизно, во 2022 г. се регистрирани 120 милиони денари, додека во 2023 г., заклучно со месец октомври, се регистрирани 455 милиони денари. Како најголем донатор се јавува УСАИД и Амбасадата на САД во Скопје со поддршка во износ од 404 милиони денари. Веднаш потоа е ЕУ со 158 милиони денари, а значајна е и поддршката од 7,4 милиони денари на Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка, како и 2,8 милиони денари поддршка од УНХЦР. Остатокот од регистрираните средства претставуваат помала меѓународна или билатерална поддршка. За разлика од порано каде донаторската поддршка главно беше насочена кон јакнење на државните институции како главни антикорупциски актери, во последните години донаторската заедница ја зголемува поддршката и за другите чинители. Пример за тоа е програмата „Граѓаните против корупцијата“ (*Citizens Against Corruption Activity*)<sup>104</sup>, поддржана од УСАИД, а спроведувана од МЦМС. Оваа програма има за цел да го зголеми ангажманот и соработката на граѓаните, граѓанското општество, медиумите и приватниот сектор во борбата против корупцијата. Програмата започна со спроведување во април 2023 г. и ќе се спроведува во период од 5 години, а вкупниот буџет изнесува 345,5 милиони денари. ЕУ речиси една деценија ги поддржува активностите на Мрежата за лидерство и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ) активна во полето на добро владеење и антикорупција. СЕЛДИ<sup>105</sup>, предводена од МЦМС, од јануари 2023 г. започна со спроведување на новата регионална четиригодишна програма, со вкупен буџет од 90,6 милиони денари, која има за цел подобрување на партиципативната демократија и процесот на приближување кон ЕУ преку консолидирање и зајакнување на влијанието на граѓанското општество во креирањето политики и реформски процеси во регионот на Западен Балкан во областа на антикорупцијата, владеењето на правото и доброто владеење. Активностите се спроведуваат во шесте земји од Западен Балкан.

Покрај финансиската поддршка регистрирана во ЦДАД, значајно е да се спомне и програмата „Партнерство против корупција“ (*Partnership Against Corruption Activity*), исто така поддржана од УСАИД која започна со спроведување во третиот квартал од 2023 г. Оваа програма ќе се спроведува во период од 5 години, а вкупниот буџет изнесува 691,2 милиони денари. Преку оваа програма ќе се поддржи Владата на РСМ и нејзините институции во справувањето со корупцијата и ќе се зајакне нивната транспарентност и отчетност. Исто така, меѓу поголемите донатори се појавува и Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) која во 2023 г. објави повик и истиот ќе биде доделен при крајот на годината, а се однесува на Зајакнување на отпорноста на општините во борбата против

---

103 Одговор од СЕП на Барањето за пристап до информации од јавен карактер бр. 17-2009/2 од 14.11.2023 г.

104 Програма „Граѓаните против корупцијата“

105 Регионална мрежа за антикорупција (РМА)

корупцијата (*Strengthening Municipal Resilience to Corruption in North Macedonia*). Оваа поддршка изнесува 700,4 милиони денари, а ќе се спроведува во наредите 11 години.

ЕУ континуирано ги следи антикорупциските политики и ги оценува проблемите поврзани со корупцијата и ефектот на антикорупциските мерки од страна на политичарите и граѓанското општество. Во извештајот на Европската комисија за напредокот на Северна Македонија за 2022 г.<sup>106</sup> е констатирано дека земјата постигнала одредено ниво на подготвеност, односно умерено е подготвена за борбата против корупцијата. Сепак, само една година подоцна, Извештајот на ЕК за напредокот за 2023 г.<sup>107</sup> е многу позагрижувачки. Во овој извештај оценките за напредокот се послаби од минатата година, па наместо „одреден напредок“, доминантна оценка е немање напредок или „ограничен“ напредок. Во овој извештај особено алармантни се оценките во правосудството и борбата против корупцијата како клучни области од кои зависи целокупниот тек на преговорите за членство во ЕУ. Во областа на корупцијата, забележано е дека нема напредок, а посебно се изразува сериозна загриженост од последиците од измените на Кривичниот законик<sup>108</sup>. Овие заклучоци ја оправдуваат зголемената концентрација на финансиска поддршка во борбата против корупцијата од страна на меѓународната заедница, особено во последната година.

Граѓанските организации кои активно работат во делот на борба против корупцијата во изминатиот период се залагаа за продолжување на активностите за следење на спроведувањето на препораките од ревизиите на Конвенцијата на Обединети нации против корупција (УНКАК). За таа цел, Министерството за правда, како ресорно министерство за спроведување на конвенцијата УНКАК во 2021 г., започна процес на консултации со граѓанските организации за конципирање план на активности за надминување на предизвиците констатирани во рамките на вториот циклус на ревизија на спроведувањето на УНКАК<sup>109</sup>. И покрај тоа што во подготовката на овој план беа вклучени граѓанските организации и други засегнати страни и институции, за истиот нема јавно достапна информација за степенот на исполнителност согласно зададените рокови. МЦМС останува да биде лидер во заложбите за спроведување на УНКАК во државата. За таа цел во 2022 г. организира дводневна национална работилница за спроведување на УНКАК на која учество зедеа повеќе засегнати страни, меѓу кои граѓански организации, приватниот сектор, медиумите и државните институции<sup>110</sup>. Дополнително, МЦМС преку својата соработка со УНОДЦ активно се вклучи и во промоција на потребата за вклучување на приватниот сектор во спроведувањето на УНКАК преку изработка на „Водич за вклученост на приватниот сектор“ во спроведувањето на УНКАК во Југоисточна Европа<sup>111</sup>.

---

106 North Macedonia Report 2022

107 North Macedonia Report 2023

108 Кратка анализа на Извештајот на ЕК за Република Северна Македонија 2023 година, ЕПИ

109 [pravda.gov.mk/resursi/24](https://pravda.gov.mk/resursi/24)

110 <https://mcms.mk/mk/vesti-i-javnost/vesti/2372-lanecot-za-borba-protiv-korupcijata-ne-funkcionira-ako-zatai-barem-edna-od-instituciite-vo-nego.html>

111 <https://www.unodc.org/unodc/ngos/together-against-corruption-at-the-multi-stakeholder-workshop-in-montenegro.html> ; <https://uncaccoalition.org/9th-regional-meeting-for-europe-the-us-and-canada/>



# Заклучоци

## Глава 1. Ниво на корупција

- 1. Корупцијата по втор пат е на врвот на скалата на општествените проблеми.** Во 2023 г. 63,5 проценти од граѓаните (46,1% во 2021 г.) ја препознаваат корупцијата како проблем кој најмногу ги засега. По корупцијата граѓаните како најголеми проблеми ги идентификуваат политичката нестабилност, сиромаштијата, криминалот и ниските приходи.
- 2. Постоенето морална криза во нашето општество е главен фактор за распространетост на корупцијата.** За 84,9% од граѓаните постоенето морална криза во општеството, следена со неефикасноста на судскиот систем во борбата против корупцијата, желбата за брзо лично богатење на оние кои се на власт, како и недоволната заштита на лицата кои пријавуваат корупција се водечки фактори за широкораспространетата корупција.
- 3. Се бележи намалување на коруптивниот притисок и вклученоста во корупција.** Коруптивниот притисок од страна на службените лица и вклученоста од страна на граѓаните бележат намалување споредбено со истражувањето од 2021 г. Во 2023 г. 31,3% од граѓаните биле изложени на коруптивен притисок, што е намалување за 2,4 процентни поени споредбено со 2021 г., додека 25,5% биле вклучени во корупција (за разлика од 32,9% во 2021 г). Тоа значи дека има и зголемување во отпорот кај граѓаните на корупцијата, односно разликата меѓу притисок и вклученост изнесува 5,8%.
- 4. Корупцијата останува неказлива во Северна Македонија.** Ако се има предвид дека 25,5% од испитаниците потврдиле дека биле вклучени во корупција и ако тој процент се проектира на полнолетното население се доаѓа до заклучок дека се сторени минимум 372 илјади кривични дела од областа на корупцијата. Од друга страна, во 2022 година само 98 лица биле осудени за злоупотреба на службената должност или поткуп, што значи стапка на ефикасност на институциите од 0,026% случаи откриени и завршени со пресуда.
- 5. Анализата на вклученоста според тоа дали имало коруптивен притисок или не, бележи подобрување.** Во 2023 г. секој петти граѓанин кому му било побарано противуслуга, подарок или пари, тој тоа го направил, додека 4,2% од граѓаните дале поткуп, иако не искусиле притисок тоа да го направат.
- 6. Постојат демографски разлики во однос на притисокот и вклученоста во корупција.** За разлика од 2021 г., последното истражување покажува дека Македонците во Северна Македонија се соочиле со значително поголем притисок за корупција (37,6%) споредбено со Албанците (22,8%).
- 7. Неприфатливоста на корупцијата кај граѓаните останува на исто ниво. Две третини од полнолетното население покажува нетолерантност кон корупцијата,** односно 62,9% од граѓаните не одобруваат коруптивни практики. Проектирано со бројот на населението тоа значи дека над 920 илјади граѓани сметаат дека корупцијата е неприфатлива, што значи дека постои значителен број граѓани кои потенцијално може да учествуваат во сузбивање на оваа појава. Меѓутоа, не би требало да се игнорира и фактот дека проектирано на полнолетното население, тоа значи дека повеќе

од 540 илјади граѓани сметаат дека дел од коруптивните практики кои постојат во општеството се прифатливи.

8. **Се забележува намалување на подложноста на корупција во однос на минатите години.** Имено, скоро секој петти граѓанин (19,0%) е подложен на корупција. Охранува податокот дека расте бројот (39,9%) (38,1% во 2021 година) од граѓани кои не се подложни на корупција.
9. **Зголемени очекувања кај граѓаните за постоење на коруптивниот притисок и во иднина.** Големо мнозинство од граѓаните или 82,0% (72,7% во 2021) сметаат дека и во иднина ќе постои веројатност или голема веројатност за коруптивен притисок. И покрај намалувањето на актуелниот притисок и вклученоста, фактот што осум од десет граѓани очекуваат зголемување на притисокот за корупција укажува на голем песимизам и помала надеж кај граѓаните дека ќе има можност за справување со корупцијата.
10. **Постои широка распространетост на корупцијата.** Три четвртини од граѓаните (74,4%) сметаат дека корупцијата е распространета меѓу службените лица и ова е зголемување за пет процентни поени споредбено со 2021 г.
11. **Министрите, пратениците, судиите и лидерите на политичките партии и коалиции се перципирани како најкорумпирани.** Корупцијата е навлезена во сите професии од сите сегменти на власта: судската, извршната и законодавната. Над 80,0% од граѓаните ги сметаат овие функции за најкорумпирани. Покрај нив, големо мнозинство од граѓаните (над 70,0%) смета дека корупцијата е навлезена и кај цариниците, јавните обвинители, локалните политички лидери, бизнисмените и даночните службеници. За наставниците и банкарите од сите наведени 23 професии или групи, помалку од 25,6%, односно 29,1% од граѓаните сметаат дека се корумпирани.
12. **Граѓаните покажуваат поголем оптимизам за искоренување на корупцијата.** Во однос на перспективите за сузбивање на корупцијата, 50,7% од граѓаните веруваат дека корупцијата може значително да се намали и искорени, Сепак, сè уште е голем процентот на граѓани – 47,4%, кои сметаат дека корупцијата не може да биде значително намалена.
13. **Министерството за внатрешни работи и Државната комисија за спречување корупција уживаат најголема доверба како институции за справување со корупцијата.** Граѓаните се изјасниле дека за справување со корупцијата најголема доверба имаат во МВР и во ДКСК. Кумулативно, збирот од одговори „целосна доверба“ и „делумна доверба“ изнесува 33,9% за МВР (2021 г. било 30,3%), односно 31,2% во ДКСК (2021 г. било 24,2%). **Значително се зголемува недовербата во Владата** или 74,4% од граѓаните имаат делумна или целосна недоверба во Владата кога станува збор за справување со корупцијата. Најголем процент од граѓаните искажале целосна и делумна недоверба во судовите (76,0%) и во Јавното обвинителство (74,3%).

## Глава 2. Антикорупциските политики и правната рамка

1. Главниот документ за антикорупциски политики продолжува да биде „**Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси (2021-2025)**“, подготвена од ДКСК и усвоена од страна на Собранието во април 2021 г. Според годишниот извештај на ДКСК за 2022 г. за спроведувањето на Националната стратегија, во 2022 г. 10% од активностите се целосно спроведени, 35% се тековни и 55% не се спроведени.
2. Согласно посебните надлежности на различни државни институции, се подготвија, усвоија и се спроведуваат **повеќе антикорупциски политики/стратегии**, и тоа:

Стратегија за унапредување на системот на јавните набавки во Република Северна Македонија (РСМ) (2022-2026); План за политики за добро владеење во надлежност на кабинетот на ЗПВРСМ задолжена за политики за добро владеење, со годишни акциски планови и сл. Во рамките на кабинетот на ЗПВРСМ задолжена за политики за добро владеење се подготвува и нова стратегија за транспарентност на Владата со акциски план (2023-2026).

3. Антикорупциското законодавство продолжува да биде сеопфатно и останува предизвикот за негово спроведување. Во 2019 г. се донесе **Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси** кој ги соедини корупцијата и судирот на интереси. Согласно **Законот за прекршоците од 2019 г.**, прекршочната постапка е поедноставена. Со чести промени и надополнувања на **Законот за внатрешни работи** се цели кон подложување на полицискиот персонал на редовни проверки на професионалниот интегритет. Дополнувања и измени на **Изборниот законик** исто така стапија во сила во последните години. Правната рамка за финансирање на политичките партии се состои од два закони, и тоа **Законот за финансирање на политичките партии** и **Законот за партиските истражувачки и аналитички центри**. Според оценката на Европската комисија, првната рамка за финансирање на изборни кампањи содржи доста пропусти.
4. Значајни измени претрпе **Кривичниот законик** во 2023 г., кој се донесе по скратена постапка со европско знаменце. Измените најдоа на големи бранувања и осуди во јавноста и во граѓанскиот сектор. Со измените се предвиде намалување на висината на казните за злоупотреба на службената должност и овластување и злосторничко здружување, а со тоа се намали и времетраењето на нивно застарување, а со измените се укина и проширената конфискација за нелегално стекнат имот.
5. **Основната законска рамка беше предмет на измени и дополнувања во изминалиот период. Законот за судовите се дополнуваше во 2018 и 2019 г.** Измените имаат за цел да ја ограничат можноста за корупција во судскиот систем. Со цел поголема транспарентност и ефикасност, се измени **Законот за Советот за јавни обвинители**.
6. Подготвен е **Предлог-закон за конфискација на имот во граѓанска постапка**. Според Владата, со законот ќе се овозможи воспоставување дополнителен механизам за успешно спречување неосновано збогатување и конфискација на имот кој не бил стекнат од законски извори. Имајќи го предвид временскиот рок и динамиката на работа на работната група за овој закон, Платформата на граѓанските организации за борба против корупцијата се повлече од работната група ценејќи дека слабостите кои се констатирани во предложениот текст не може суштински да се отстранат.
7. Во 2015 година се донесе **Законот за заштита на укажувачите**, со кој се уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите.
8. Поради сериозни слабости во однос на постоечката поставеност на лобирањето, се укина Законот за лобирање од 2008 г., а во 2021 се донесе новиот **Закон за лобирање** кој стапи во сила од 2022 г. Со законот се проширени надлежностите на ДРСК, додавајќи надлежност за водење и регистрирање лобисти и организации.
9. **Законот за јавните набавки**, заедно со подзаконските акти, обезбедува солидна правна рамка за воспоставување модерен, транспарентен и ефикасен систем за јавни набавки. Во текот на 2019 г. се донесе и **Законот за јавните набавки во областа на**

**одбраната и безбедноста** и со тоа се заокружи правната рамка. Во 2021 г. овој закон се дополни и измени со цел да се осигура економичноста и ефикасноста во постапките на јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста. Законот за концесии и јавно-приватно партнерство од 2012 г. (Закон за концесии и јавно-приватно партнерство) и неговите седум подзаконски акти не се целосно усогласени со Директивата за концесии на ЕУ од 2014 г., на која и претходеше, но ги почитува општите принципи на ЕУ.

10. **Законот за стратешки инвестиции во РСМ**, усвоен во јануари 2020 г., со кој се предвидува изземање од примената на Законот за јавните набавки, во член 4 ги дефинира стратешките инвестициски проекти и проекти кои се „спроведени врз основа на договори меѓу земјите“ и се сметаат за стратешки проекти. **Законот за утврдување јавен интерес и именување стратешки партнер за реализација на градежниот проект на коридорот VIII и на дел од коридорот X** од јули 2021 г. во својот член 4 предвидува дека одредбите од Законот за јавни набавки нема да се применуваат за доделување договори поврзани со подготовка и спроведување на проектот.
11. Во Северна Македонија во примена се два актуелни модели за процена на ризикот од корупција. Таков е моделот на процена на ризикот од институционална корупција врз основа на самопроцена, која е во примена од 2009 г. согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и со која управува Министерството за финансии. Вториот модел е секторската процена на ризикот од институционална природа врз основа на надворешна процена, во надлежност на ДКСК.

### Глава 3. Институционални практики и спроведување на законите

1. Во 2020 г. во Владата беше промовирана нова вицепремиерска функција за борба против корупцијата, одржлив развој и човечки ресурси, во улога на координатор меѓу институциите кои се борат против корупција. Во 2022 г., со избор на новата влада, оваа функција беше преименувана во **вицепремиер задолжен за политики за добро владеење**.
2. Во 2022 е поведена дисциплинска постапка за утврдување одговорност од страна на Јавното обвинителство, по што беше донесено решение за оддалечување од функција на поранешната **шефица на ОЈО-ГОКК**. Советот на јавните обвинители именува нов обвинител, чиј избор се смета за конфликтен. ДКСК изрази сомнеж во критериумите за избор и за постоење некакво влијание.
3. **Претседателката на Судскиот совет** беше разрешена од функцијата во април 2023 г. Разрешувањето предизвика низа реакции и барања за преиспитување на одлуката.
4. Во изминатиот период нема промени во поставеноста мандатот на антикорупциските институции. На централно ниво, **ДКСК** дејствува како независна специјализирана антикорупциска институција. ДКСК постапува согласно надлежностите дадени во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и за својата работа поднесува годишен извештај до Собранието на РСМ.
5. **Собранието** нема специјализирана антикорупциска комисија. Во Собранието може да се основа анкетна комисија ако 20 пратеници (од вкупно 120) покренат прашања за испитување одговорност за корупција, во која се вклучени избраните и именувани функционери. Во септември 2023 г. Собранието донесе одлука за основање анкетна комисија за случајот „Онкологија“, откако во јавноста излегоа информации за злоупотреби со биолошката терапија за онколошките пациенти и нејзино продавање за што веќе има отворено истрага. Во однос на функционирањето на Собранието, употребата на процедурата за скратена постапка со примена на „знаме на ЕУ“ треба да биде ог-

раничена и не треба да се користи за скратување јавни консултации или решавање процедурални тешкотии во Собранието.

6. **Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата** е вклучена во консултативниот процес на изготвување стратегии и закони од областа на доброто владеење и борбата против корупцијата.
7. Во однос на практиката на објавување на предлог-законите на **Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР)**, сè уште постои практика голем број од предлог-законите да не бидат објавувани на ЕНЕР и да не бидат достапни за консултации со јавноста.
8. **Инспекцискиот совет** е клучната институција во системот на инспекциски надзор. Во 2019 г. неговиот статус е изменет во самостоен орган на државната управа, чија основна надлежност е следењето и координацијата на работењето на инспекциските служби на централно ниво.
9. Според годишниот извештај на **ДЗР**, во 2022 г. биле извршени 188 ревизии, од кои 170 ревизии на регуларност, 12 ревизии на успешност и 6 ревизии на усогласеност. Во 2022 г. ДЗР утврдил 1.242 состојби во 223 ревизорски извештаи.
10. Во рамките на **УЈП** постои даночен инспекторат кој врши инспекциски надзор врз приватни субјекти. Во 2022 г. вкупно се извршени 2.544 контроли на даноци (ДД, ДЛД и ДДВ). Неправилности се утврдени во 1.215 случаи што претставува 47,76% од вкупниот број извршени контроли. Во 2022 г. УЈП остварил вкупен приход од даноци и социјални придонеси од плата во износ од 198.013 милиони денари што претставува 99,67% од вкупно планираните приходи за 2022 г.
11. **Царинската управа** во 2022 г. извршила вкупно 165 внатрешни контроли и истраги. Од нив, во 51 случај беа откриени неправилности или непочитувања на царинските прописи.
12. Секој трет договор за **јавна набавка** во 2022 г. е склучен во постапка во која учествувала само една фирма. Просечниот број понуди на сите постапки за јавни набавки во 2022 г. изнесува 3 понуди по тендер. Отсуството на конкуренција води кон зголемување на ризикот во тендерите да не е добиена најдобрата вредност за потрошените пари. Најниската цена била користена како критериум за избор на најповолната понуда во тендерските постапки во дури 94% од тендерите спроведени во 2022 г. Употребата на постапка со преговарање без претходно објавување оглас се намалила на 6,6% во 2022 година, од 8% во 2021 година.

#### Глава 4. Правосудство и борба против корупцијата

1. Правосудство во Северна Македонија се соочува со **предизвици** поврзани со одржување на кредибилитетот, распределбата на случаите, недоволна техничка опрема и управувањето со човечките ресурси, кои налагаат потреба од сеопфатни реформи за негово ефективно и транспарентно работење.
2. Според податоците од ДЗС поврзани со кривични дела против службената должност, **во 2022 г. е регистриран највисок број обвиненија (147) и пресуди (98)** во споредба со последните четири години.
3. Со **измените на Кривичниот законик** се погодени речиси сите обвиненија од поголемите случаи на поранешното СЈО, односно за 14 судски предмети, за кои се обвинети над 80 лица ќе настапи апсолутна застареност за кривичен прогон.

## Глава 5. Корупцијата и економијата

1. **Неформалната вработеност како еден сегмент од сивата економија**, според ДЗС, бележи пад и во апсолутен износ и како процент од формалната вработеност, од 2008 г. наваму, па така во 2021 г. и 2022 г. од вкупно 100 вработени во земјата, 12 лица биле неформално вработени.И
2. Според податоците од истражувањето, **86,8% од испитаниците имаат пишан договор** со својот работодавач, аИ **33,0% од нив земаат поголема плата од онаа што е регулирана во договорот**. Иако мал дел од испитаниците (4,5%) се изјасниле дека немаат платени придонеси на работното место, сепак **22,2 % рекле дека придонесите им се исплатени врз основа на пониска плата или врз основа на законската минимална плата**, иако вистинската финансиска надокнада за нивната работа е повисока.
3. Во 2023 г. се донесе **новата Стратегија за формализација на неформалната економија (2023–2027) и Акциски план**, подготвени преку меѓусекторска соработка, а базирани на сеопфатен пристап во справувањето со неформалната економија. Дополнително, Владата го формира Националниот совет за формализација на неформалната економија кој го сочинуваат 20 членови, претставници од највисоко ниво од институциите во чија надлежност се активностите за намалување на неформалната економија.

## Глава 6. Граѓанското општество во борбата против корупцијата

1. Во 2022 г. се измени **Законот за здруженија и фондации (ЗЗФ)** со поднесување предлог-измени од пратениците кои беа прифатени во брза процедура. Усвоените измени забрануваат граѓанските здруженија и фондацииите да користат имиња и псевдоними што се поврзани со фашизмот, нацизмот, геноцидот, Третиот рајх итн.
2. Иако измените на некои закони го зголемија степенот на правна заштита на новинарите, сепак во претходната година **идентификувани се голем број напади, закани и одредено застрашување новинари**. Имено, МВР регистрирало и отворило истрага за 17 случаи на напади врз новинари, а ЗНМ регистрирало 14 инциденти во кои биле вклучени новинари.

## Глава 7. Меѓународна соработка

1. **Меѓународните институции во последните две години значително ја зголемија финансиската поддршка** во областите: добро владеење и антикорупција, која покрај јакнење на државните институции како главни антикорупциски актери, е наменета и за зголемување на ангажманот и соработката во борбата против корупцијата на сите клучни чинители.

A series of horizontal lines for writing, consisting of 20 equally spaced orange lines spanning the width of the page.

