



Финансирано од
Европска Унија



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



SELDI.net
Southeast European Leadership for
Development and Integrity

2025

ИЗВЕШТАЈ
ЗА ПРОЦЕНА НА
КОРУПЦИЈАТА
ВО СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2025

Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

Уредник:

Александар Кржаловски, директор

Автори:

Јасмина Ристовска, Теа Цветановска и Снежана Камиловска Трповска (МЦМС)

Лектура:

Даниел Медароски

Тираж:

50 копии

Дизајн:

Кома лаб.

Печатница:

КОМА ДООЕЛ

ISBN: 978-608-4848-63-9

Скопје, 2025 година

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

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 и www.seldi.net

Оваа публикација е финансирана од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на авторите и не нужно ги одразува ставовите на Европската Унија.

Содржина

Листа на кратенки.....	5
Предговор.....	7
Вовед.....	8
Методологија	8

1. НИВО НА КОРУПЦИЈА	10
1.1. Индекси на корупција.....	11
1.2 Корупцијата како општествен проблем	12
1.3. Фактори кои влијаат на ширењето на корупцијата	13
1.4. Искуство со корупцијата.....	15
1.4.1. Пресуди поврзани со корупција	15
1.4.2. Корупциски притисок и вклученост во корупција	16
1.5. Ставови кон корупцијата	19
1.5.1. Свесност за корупција.....	20
1.5.2. Прифатливост.....	21
1.5.3. Подложност.....	22
1.6. Перцепција за корупција: Потенцијал за спречување на корупцијата	25
1.6.1. Веројатност за коруптивен притисок	25
1.6.2. Распространетост на корупцијата (по професии)	25
1.6.3. Корупција во државните институции (ранливи сектори)	28
1.6.4. Изводливост на јавните политики за борба против корупцијата.....	30
1.7. Доверба во антикорупциските институции	30

2. АНТИКОРУПЦИСКИТЕ ПОЛИТИКИ И ПРАВНАТА РАМКА	32
2.1. Постоечки антикорупциски стратегии, акциски планови и програми	33
2.2. Специјализиран закон за антикорупција	34
2.3. Антикорупциско законодавство.....	35
2.4. Законска рамка за борба против корупцијата во судството	36
2.5. Други правни инструменти за борба против корупцијата	37
2.6. Процена на ризикот од корупција и спречување на корупцијата во институциите	49
2.7. Случај „КОЧАНИ“	40

3. Институционални практики и спроведување на законите	44
3.1. Општи институционални случувања	45
3.2. Специјализирани антикорупциски институции	47
3.3. Антикорупциски механизми во процесите на донесување одлуки.....	50
3.4. Улогата на граѓанските организации во изготвувањето на антикорупциската правна рамка	51
3.5. Други државни контролни тела кои придонесуваат во борбата против корупцијата	52
3.5.1. Инспекциски совет	52
3.5.2. Државен завод за ревизија	54
3.5.3. Управа за јавни приходи	55
3.5.4. Царинска управа	55
3.6. Јавни набавки	56
4. ПРАВОСУДСТВО И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА.....	58
5. КОРУПЦИЈАТА И ЕКОНОМИЈА	62
5.1. Состојба во државата	63
5.2. Мерки во борбата против сивата економија.....	69
6. ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА.....	72
6.1. Активности на граѓанските организации за антикорупција.....	73
6.2. Медиуми	74
7. МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА.....	76
Заклучоци	81

Листа на кратенки

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

Предговор

Извештајот за процена на корупцијата претставува аналитички преглед на распространетоста, карактеристиките и промените на корупцијата во Северна Македонија. Тој е изработен врз основа на Системот за следење на корупцијата (ССК) развиен од Центарот за изучување на демократијата (ЦИД) - Бугарија. Првичната примена на ССК во државата се реализира во 2001 година, како дел од регионалната споредбена иницијатива на мрежата СЕЛДИ (Southeast Leadership for Development and Integrity) за оценување на корупцијата во Југоисточна Европа.

ССК комбинира различни извори и методи за мерење на корупцијата, интегрирајќи ги квантитативните и квалитативните пристапи. Обединетите нации го препознаваат овој систем како пример за напредна национална методологија за следење на корупцијата, усогласена со нивните меѓународни стандарди за процена на административната корупција.

Извештајот е составен од седум тематски целини. Првиот дел ги определува нивоата на корупцијата преку анализа на ставовите, искуствата и перцепциите на граѓаните, структурирани во седум индекси и дополнети со секундарни податоци. Вториот дел ги разгледува антикорупциските политики и законската рамка, а третиот дел се фокусира на институционалната практика и спроведувањето на законските обврски. Четвртиот дел ја оценува улогата на судството, додека петтиот дел го анализира економскиот контекст и влијанието на коруптивните практики врз економскиот развој. Шестиот и седмиот сегмент ги опфаќаат улогата на граѓанското општество и меѓународната соработка во поддршката и унапредувањето на антикорупциските мерки.

Документот е изготвен од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) во рамките на проектот „Граѓанско општество за добро владеење и антикорупција во Југоисточна Европа: Градење капацитети за застапување врз основа на докази, политичко влијание и граѓански ангажман (СЕЛДИ.нет)“, поддржан од Европската комисија.

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)“, 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, во 2019 г. и во 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, и во 2023 г. во рамките на проектот „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 проектот „Граѓани против корупцијата“, поддржан од УСАИД. Последниот извештај подготвен во 2025 е во рамките на проектот СЕЛДИ нет и е поддржан од Европската Унија.

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 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, во 2023 и во 2025 г. ССК се спроведе по пат на телефонска анкета. Телефонската анкета е направена на репрезентативен примерок (во понатамошниот текст анкета со населението) од 1.000 испитаници, спроведена од М-проспект во периодот помеѓу 4 и 25 јуни 2025 г. Популациската рамка на примерокот беше население постаро од 18 години, а критериумите 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 70%, а Албанците со 23%, другите етнички

групи беа застапени со 7%. Според местото на живеење, 37,67% беа од рурални средини, а 62,33% од урбани средини.

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 (описани 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
омишана 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

Перцепциите за корупцијата

3. 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

За разлика од 2021 и 2023 г., кога граѓаните ја гледаа корупцијата како најголем општествен проблем, во 2025 г. на прво место на листата на општествени проблеми се најдоа високите цени (46,6%), а веднаш зад нив е корупцијата (40,1%). Корупцијата е рангирана како втор најголем проблем меѓу понудените 11 опции.

Високите цени се појавуваат како најголем проблем во 2025 година, посочени од 46,6% од испитаниците. Ова ги одразува пошироките регионални и домашни притисоци од инфлацијата, растечките трошоци за живот и ерозијата на куповната моќ на домаќинствата. Наглото зголемување на загриженоста за високите цени сигнализира растечка економска несигурност, која во комбинација со постојаната недоверба во институциите го обликува севкупниот општествен амбиент во Северна Македонија.

Истовремено, во Северна Македонија загриженоста на граѓаните за корупцијата е постојано на високо ниво. Во 2021 г. 46,1% од испитаниците ја идентификувале корупцијата како најголем општествен проблем во земјата, а овој процент нагло пораснал на 63,5% во 2023 година. Иако нејзиното значење опаднало во 2025 година (40,1%), корупцијата и понатаму се вбројува меѓу најголемите предизвици, што одразува постојани фрустрации поврзани со управувањето, институциите и отчетноста.

Табела бр. 1.

Северна Македонија: клучни проблеми, 2018, 2019, 2021, 2023 и 2025 г. (проценети од населението кое ги идентификувало соодветните фактори како проблем)

Категорија	2025	Категорија	2023	Категорија	2021	Категорија	2019
Високи цени	46,6	Корупција	63,5	Корупција	46,1	Невработеност	41,2
Корупција	40,1	Политичка нестабилност	38,6	Невработеност	40,4	Ниски приходи	38,5
Ниски приходи	33,6	Сиромаштија	25,5	Високи цени	39,6	Политички нестабилност	34,0
Здравствена заштита	33,4	Криминал	25,3	Ниски приходи	37,5	Корупција	29,5
Криминал	28,4	Ниски приходи	24,2	Сиромаштија	29,9	Сиромаштија	28,3
Сиромаштија	24,7	Здравствена заштита	19,0	Политичка нестабилност	24,5	Загадување	27,7
Невработеност	22,8	Невработеност	17,9	Криминал	21,6	Високи цени	23,2
Образование	15,5	Високи цени	16,2	Здравствена заштита	17,1	Криминал	20,4
Загадување	15,5	Образование	14,0	Образование	11,6	Здравствена заштита	12,6
Политичка нестабилност	15,2	Меѓуетнички проблеми	7,8	Меѓуетнички проблеми	8,2	Меѓуетнички проблеми	11,3
Меѓуетнички проблеми	6,4	Загадување	6,0	Загадување	6,8	Образование	6,7

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

Во 2025 г. повторно се забележува испреплетување на социјалните и општествените проблеми на првите пет места, па така по високите цени и корупцијата, граѓаните како најголеми проблеми ги идентификуваат ниските приходи, здравствената заштита и криминалот. Она што особено се разликува од минатите години е дека здравствената заштита постепено се искачува на скалилата на проблеми, а овој пат се најде во првите пет проблеми, идентификувани од граѓаните, што го одразува континуираниот предизвик во овој сектор.

Политичката нестабилност (15,2%) забележително опаднала во приоритетите на граѓаните во 2025 г., додека етничките прашања (6,4%) и загадувањето на животната средина (15,5%) остануваат меѓу најретко споменуваните проблеми.

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 тие сè уште претставуваат главен извор на загриженост кај јавноста, што потврдува дека борбата против овие две појави останува на врвот на општествената и политичката агенда во Северна Македонија.

1.3. Фактори кои влијаат на ширењето на корупцијата

Во 2025 г. најголем дел од граѓаните сметаат дека желбата за брзо лично богатење на оние на власт (77%) е главен поттикнувач на корупцијата. Веднаш потоа следуваат неефикасноста на судскиот систем (75%), наследените проблеми од минатото (74%) и недостигот од строг административен надзор врз корупцијата (74%).

Голем дел од граѓаните, исто така, го истакнуваат непочитувањето на законите (73%) и недоволната заштита на лицата што пријавуваат корупција (73%) како главни поттикнувачи. Две третини (66%) го сметаат постојното антикорупциско законодавство за слабо, а 65% укажуваат на преклопување на службените должности со лични интереси. Најмал дел од граѓаните (36%) сметаат дека ниските плати во јавниот сектор ја поттикнуваат корупцијата.

Слика бр. 3.

Фактори што влијаат врз распространетоста на корупцијата во Северна Македонија, 2025 г.



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

Демографските податоци покажуваат дека постојат извесни разлики во перцепциите за факторите кои влијаат врз распространетоста на корупцијата во Северна Македонија. Кај повеќето фактори, процентите на согласување се повисоки кај Македонците отколку кај Албанците, со исклучок на прашањето за ниските плати во јавниот сектор. Така, дека платите на службениците се ниски сметаат 52,6% од Албанците, наспроти 29,6% од Македонците. Од друга страна, дека законите не се спроведуваат прифаќаат 78,0% од Македонците и 54,1% од Албанците, а дека желбата за брзо лично богатење на оние што се на власт е водечки фактор за корупцијата се согласуваат 84,5% од Македонците и 53,7% од Албанците. Со тврдењето дека корупцијата е специфична карактеристика на нашата култура се согласуваат 61,6% од Македонците и 55,0% од Албанците, што дополнително ја потврдува поголемата воздржаност кај Македонците кон институционалните и моралните основи на системот.

Податоците покажуваат дека сите политички групи ја гледаат корупцијата како сериозен проблем, но со различен интензитет. Критичноста е највисока кај симпатизерите на опозициската СДСМ, додека кај поддржувачите на владејачките ВМРО-ДПМНЕ и ВЛЕН ставовите се поумерени, а најниско ниво на согласување со констатациите се бележи кај ДУИ. Сепак, критичноста генерално е изразена кај поддржувачите на македонските партии, кои почесто ја оценуваат корупцијата како системски и длабоко вкоренет проблем, во споредба со симпатизерите на албанските партии, кај кои перцепциите се нешто поблаги.

Најмногу граѓани што сметаат дека законите не се спроведуваат има меѓу симпатизерите на СДСМ (91,8%), следени од ВМРО-ДПМНЕ (77,1%), ВЛЕН (66,7%) и ДУИ (57,6%). Дека желбата за брзо лично богатење на оние на власт е главен двигател на корупцијата сметаат 88,8% од симпатизерите на СДСМ, 80,0% на ВМРО-ДПМНЕ, 71,5% на ВЛЕН и 63,1% на ДУИ. Перцепцијата дека судскиот систем е неефикасен во борбата против корупцијата ја делат 81,4% од СДСМ, 80,5% од ВМРО-ДПМНЕ, 71,3% од ВЛЕН и 59,3% од ДУИ..

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 укажуваат дека бројот на лица прогласени за виновни за злоупотреба на службената положба во Северна Македонија значително варира.

Бројките се движат од 90 лица во 2010 година, 75 во 2020, 80 во 2021, 98 во 2022, 126 во 2023 и 60 во 2024 година. Во периодот од 2010 до 2020 година има променлив тренд: просекот во првите четири години бил околу 90 осудени лица, додека во 2014 бројот достигнал врв од 193, потоа постепено се намалил на 92 во 2018 и го достигнал најниското ниво од 53 во 2019 година. Потоа бројот постепено се зголемувал до 2023 година, по што следувал остар пад во 2024 година.

Бројот на лица осудени за давање или примање поткуп е многу мал за целиот период. Највисокиот забележан број бил 20 лица во 2010 година, а најнискиот само 3 лица во 2018 година. Иако бројките останале ниски и во следните години - 7 во 2020 и 2021 г. и 8 во 2022 г. - во поново време е забележан благ пораст, со по 13 осудени лица и во 2023 и во 2024 година.

Слика бр. 4.
Број на лица
прогласени
за виновни за
злоупотреба
на службената
положба
и за поткуп
(примање и
давање поткуп)
(2010-2024)



Извор: База на податоци на Макстат¹

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 2017-2024 г. (согласно расположливите податоци во базата на податоци на Макстат).

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 Макстат²

1.4.2. Корупциски 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.

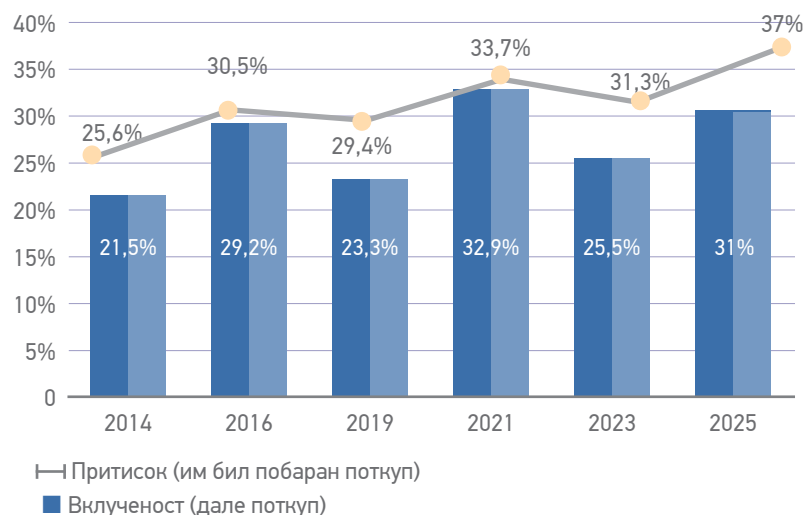
Истражувањето покажува дека 36,7% од граѓаните биле изложени на коруптивен притисок, додека 30,6% биле вклучени во корупција. Ова всушност значи зголемување на коруптивниот притисок за 5,4 процентни поени (п.п.) и зголемување на вклученоста во корупција за 5,2 п.п. во споредба со 2023 година.

Разликата меѓу притисокот и вклученоста во 2025 година останува речиси на исто ниво, што укажува на стагнација во отпорот на граѓаните кон корупцијата.

¹ МАКСТАТ: Обвинети и осудени сторители на кривични дела

² Ibid

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



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

Табела бр. 2.

Проекции на притисок и вклученост во корупција

	Анкетен резултат	Бр. на населението (проекција)
Притисок	36,7%	535.993
Вклученост	30,6%	447.839

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 и Проекции на населението за 2024³ на Државниот завод за статистика: пресметковна база на полнолетно население од 1.461.692 лица

Земајќи го предвид зголемувањето на притисокот и вклученоста, оваа проекција укажува на пораст на бројот на граѓани кои имаат искуство со корупција, односно на речиси 536 илјади полнолетни граѓани им бил побаран поткуп барем еднаш и над 448 илјади граѓани поткупиле барем еднаш изминатата година. Ваквите проекции укажуваат на широка распространетост на административната корупција.

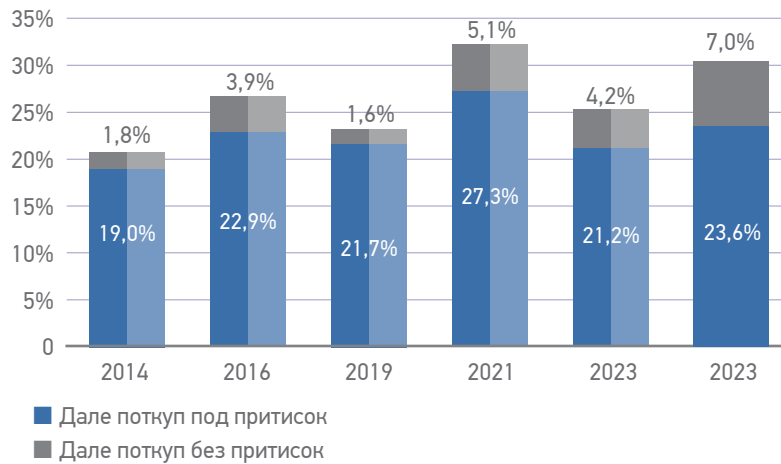
Во однос на вклученоста во корупцијата, ако претпоставиме дека се работи за поединечни случаи, зборуваме за потенцијално минимум 447.839 коруптивни акти. Ако го споредиме ова со вкупниот број на лица во 2024 година прогласени за виновни за злоупотреба на службена положба и за примање и давање поткуп (вкупно 73 лица), добиваме стапка на ефикасност на институциите од само 0,016%, односно толкав е процентот на случаи кои се обработуваат, наспроти оние кои претпоставуваме дека се случуваат.

Анализата на вклученост во 2025 година, според тоа дали имало коруптивен притисок или не, по подобрувањето забележано во 2023 година, повторно покажува влошување. Во 2025 година, 23,6% од граѓаните кои биле изложени на барање за поткуп навистина дале поткуп под притисок (во споредба со 21,2% во 2023 и 27,3% во 2021 година). Истовремено, 7,0% дале поткуп без да искушат притисок – што е највисоко ниво досега и значително повисоко од 2023 (4,2%) и 2021 (5,1%). Овие резултати укажуваат дека, иако вклученоста во корупција под притисок останува на приближно високо ниво, расте под-

3 Вкупно проценето резидентно население на Република Северна Македонија, состојба 31 декември. PxWeb

готовеноста на граѓаните да дадат поткуп и без притисок. Овој пораст особено загрижува бидејќи укажува на постепена нормализација на коруптивното однесување.

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



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

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, 7,6% од граѓаните се соочиле со директно барање за поткуп при секоја или при повеќето случаи на интеракција, а за 9,4% од граѓаните при интеракцијата имало сугестија од административните службеници дека имаат такви очекувања.

Овие податоци укажуваат на одредено намалување на директниот коруптивен притисок во споредба со 2021 година, кога 11,7% од граѓаните се соочиле со директно барање за поткуп и со 2023 година, кога тоа го изјавиле 9,6%, додека кај индиректното барање исто така има намалување во споредба и со 14,2% во 2021 и со 15,8% во 2023 година.

Околу 33% од граѓаните изјавиле дека во 2024 година немале никаква интеракција со административни службеници.

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	0,4	1,9
Во повеќето случаи	7,2	7,5
Во изолирани случаи	19,5	20,9
Во ниту еден случај	40,2	37,0
Нема контакт/ не знае/ нема одговор	32,7	32,7

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

Етнички гледано, за разлика од 2023 г., во 2025 г. Албанците (во просек околу 13%), во поголем број од Македонците (во просек околу 7%), 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.*Искуство со корупцијата (%)*

		Национален просек	Македонци	Албанци
Да му даде готовина (пари) на службеникот	Во сите случаи	1,3%	0,7%	1,9%
	Во повеќето случаи	7,7%	3,7%	11,7%
	Во изолирани случаи	20,2%	15,7%	24,7%
	Во ниту еден случај	69,7%	78,5%	60,9%
	Не знае/ нема одговор	1,1%	1,4%	0,9%
Да му даде подарок на службеникот	Во сите случаи	1,3%	1,0%	1,5%
	Во повеќето случаи	8,5%	6,2%	10,9%
	Во изолирани случаи	27,6%	31,4%	23,8%
	Во ниту еден случај	61,1%	59,6%	62,6%
	Не знае/ нема одговор	1,6%	1,8%	1,3%
Да му направи услуга на службеникот	Во сите случаи	1,7%	1,0%	2,4%
	Во повеќето случаи	9,5%	7,8%	11,1%
	Во изолирани случаи	17,2%	17,5%	16,9%
	Во ниту еден случај	70,0%	71,7%	68,3%
	Не знае/ нема одговор	1,7%	2,0%	1,3%

Извор, Систем за следење на корупцијата, 2025 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

Во 2025 година граѓаните и понатаму покажуваат висока свесност за различните форми на корупција 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 сите наведени ги препознаваат како коруптивни практики.

Највисока свест е забележана кај давање пари или услуга на административен службеник за да се добие тендер, концесија или јавна набавка (77,3%), давање пари на полицаец за да се избегне одземање возачка дозвола (76,8%) и примање пари од административен службеник за одобрување на затајување или ослободување од данок (75,6%). Иако овие случаи и понатаму се најчесто препознаени како коруптивни, нивото на препознавање е нешто пониско отколку во 2023 година.

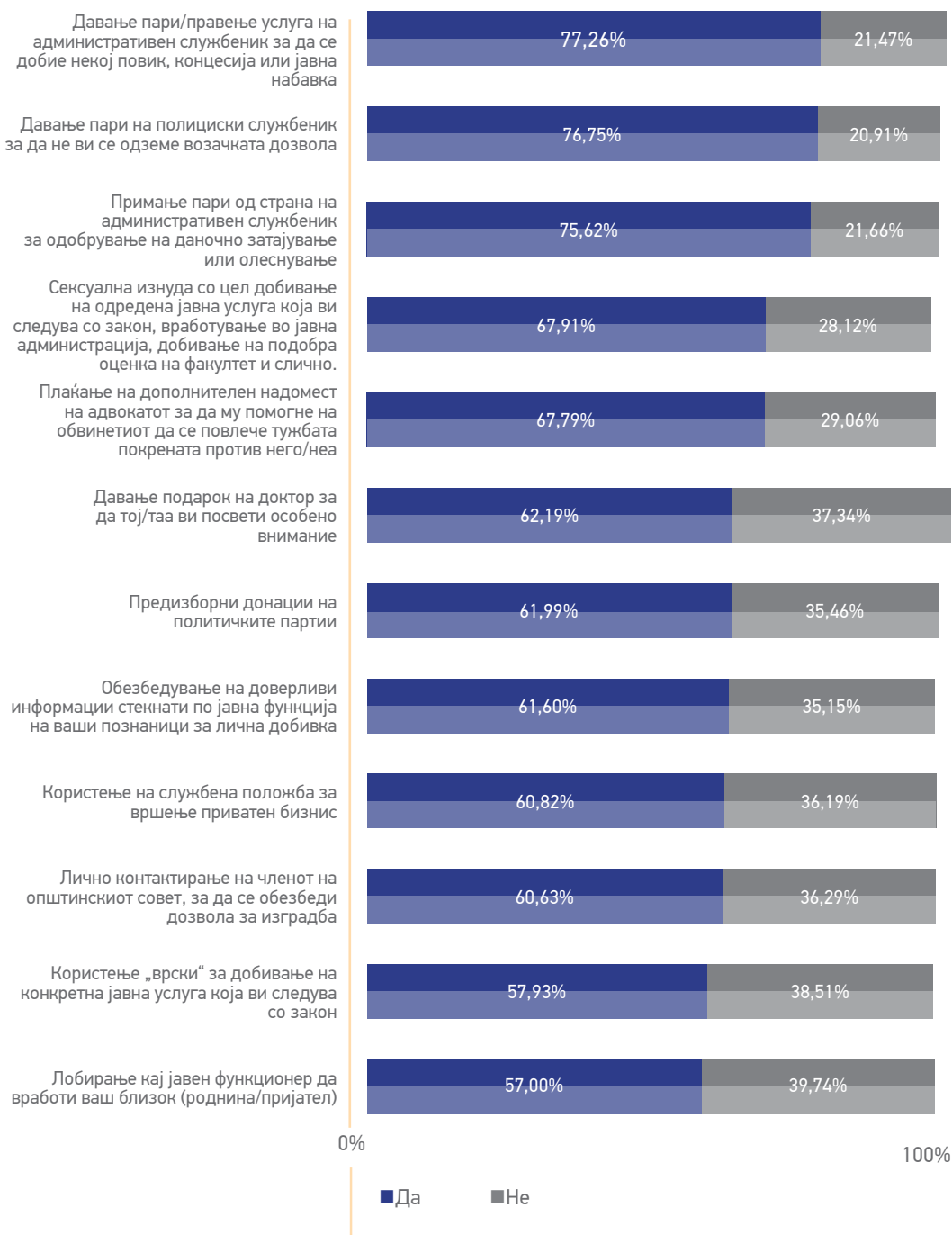
Сексуалната изнуда со цел добивање одредена јавна услуга која ви следува со закон, вработување во јавна администрација, добивање подобра оценка на факултет и слично, вклучена првпат во истражувањето, ја препознаваат 67,9% од граѓаните, што укажува на растечка чувствителност кон оваа форма на злоупотреба. Кај поблагите форми на препознавање коруптивни дела, пак, се забележува значителен пораст: 62,2% сметаат дека подарок на доктор за да обрне повеќе внимание е корупција (наспроти 36,3% во 2023), 62,0% дека предизборните донации на политичките партии се коруптивни дела (наспроти 23,4%), а 60,6% дека личното контактирање со член на општински совет со цел да се обезбеди дозвола за изградба претставува корупција (наспроти 22%). Овие резултати покажуваат дека свеста за корупцијата се продлабочува, особено за посуптилните нејзини форми.

Во 2025 година најниско препознавање имаат користењето лични врски за добивање услуга на која некој има законско право (57,9%) и лобирањето кај службено лице за вработување роднина или пријател (57,0%). Овие „поблаги“ форми на корупција се препознаваат нешто помалку отколку во претходните мерења (над 60%), што укажува на благо ослабување на перцепцијата за нивната коруптивна природа.

Севкупно, резултатите од 2025 година потврдуваат дека јавноста и понатаму ги гледа поткупот и директните финансиски злоупотреби како најјасни форми на корупција, но истовремено има значително зголемување на свесноста за претходно помалку препознаени практики како подароци, политички донации и влијание врз одлуки. Овој тренд може да се толкува како доказ за проширување на јавното разбирање на корупцијата, иако интензитетот на препознавање на најтешките форми опаднал во споредба со претходните години.

Слика бр. 8.

Свесноста за препознавање на корупцијата во различни секојдневни практики



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

1.5.2. Прифатливост

Бројот на граѓани кои не одобруваат корупција е на мален во споредба со 2023 и 2021 година. Според податоците од 2025 г., 53,7% 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 нео-добрувањето на корупцијата од страна на граѓаните расте ако корупцијата вклучува пари.

Резултатите од 2025 година покажуваат дека прифатливоста на подарок, услуга или покана на ручек за решавање личен проблем од страна на раководни лица во министерст-

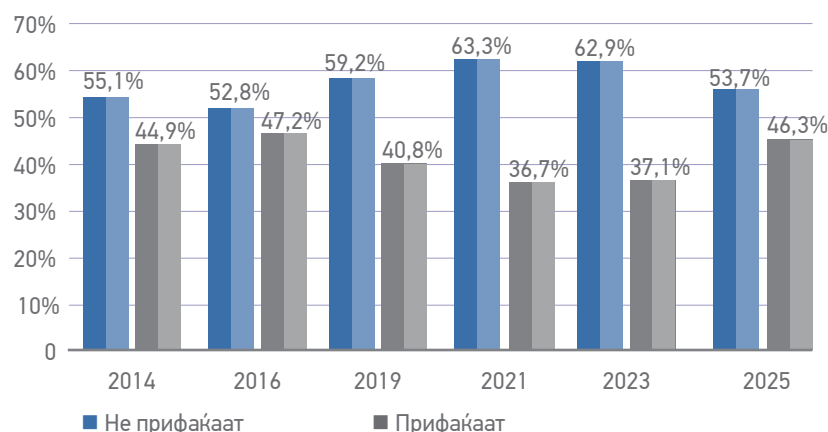
вата и општините останува слична со онаа за пратениците и министрите. Така, околу 25% од граѓаните сметаат дека ваквите постапки се „прифатливи“ или „донекаде прифатливи“, што претставува мал пораст во однос на 2023 година.

Од друга страна, над две третини од граѓаните (околу 70%) оценуваат дека е неприфатливо раководните лица во министерствата и општините, како и пратениците и министрите, да прифатат готовина за решавање личен проблем - што претставува намалување во однос на 2023 година, кога таквото однесување го осудувале околу 90% од испитаниците. Овој пад укажува на благо омекнување на јавниот став кон најтешките форми на корупција, иако генералната осуда останува висока.

Ако се земат предвид различните форми на коруптивни практики и се споредат со оние кои воопшто не прифаќаат никакви форми на корупција, ќе добиеме сооднос од 53,7% кои не би прифатиле, наспроти 46,3% кои би прифатиле такво однесување. Овие бројки се обесхрабрувачки во однос на истражувањата од 2023 и 2021 година, кога соодносот бил 62,9% - 37,1% и 63,3% - 36,7% соодветно.

Новата генерација (18–29 години) и понатаму покажува најниска толеранција кон корупцијата во споредба со другите возрасни групи. Сепак, во 2025 година се забележува благо опаѓање на нивната нетолеранција - околу 70% од младите ги сметаат повеќето коруптивните практики за неприфатливи, наспроти над 80% во 2023 година. Овој пад може да укажува на одредено омекнување на ставовите или зголемена нормализација на одредени „поблаги“ форми на корупција меѓу младите.

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



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

Доколку се направи проекција според последната процена на населението, за 677.763 полнолетни граѓани во Северна Македонија корупцијата е прифатлив начин на однесување. Во споредба со претходните истражувања, овој број е значително зголемен, што претставува сериозен проблем за развојот на антикоруптивните политики, бидејќи коруптивното однесување лесно може да биде злоупотребено 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.

Забележано е зголемување на подложноста на корупција во однос на минатите години. Во 2025 година, 45% од граѓаните се подложни на корупција, што претставува значително зголемување во споредба со 19% во 2023 и 31% во 2021 година и ова е највисоко ниво од 2014 година наваму.

Истовремено, се намалува процентот на граѓани кои не се подложни на корупција (од 39,9% во 2023 на 26% во 2025) како и на оние со мешано однесување (од 41,1% во 2023 на 29,0% во 2025). Овој тренд се оценува како сериозно загрижувачки.

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, 2025 г.

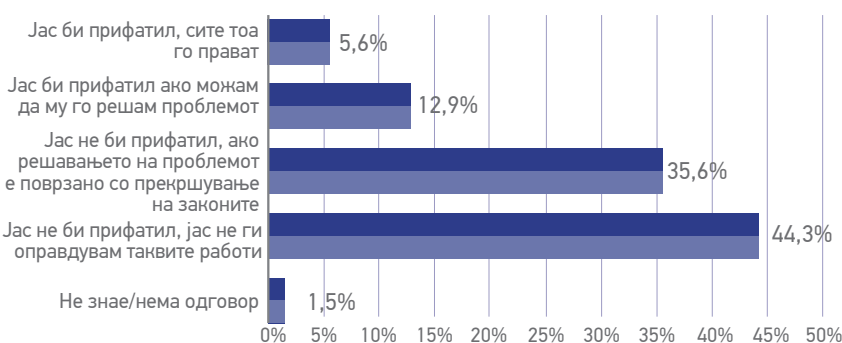
Подложноста на граѓаните за примање поткуп во 2025 година покажува зголемување во споредба со 2023, иако се забележуваат и измешани сигнали. Во 2025 година, само 44,3% од испитаниците изјавиле дека во улога на недоволно платени службеници, никогаш не би прифатиле понуден поткуп затоа што не ги оправдуваат таквите постапки, наспроти 70,8% во 2023 година. Истовремено, 35,6% во 2025 година, наспроти 18,7% во 2023 и 32,0 во 2021 година, изјавиле дека не би прифатиле поткуп доколку тоа подразбира прекршување на законите.

Ако двете категории се сумираат заедно, вкупното учество на граѓани кои одбиваат корупција се намалило на 79,9% во 2025 година, во споредба со 89,5% во 2023 година.

Слика бр. 11.

*Подложност
на примање
пoткуп*

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, 2025 г.

Што се однесува, пак, до подложноста на давање поткуп, 3,4% од граѓаните во 2025 година изјавиле дека би платиле по секоја цена (наспроти 8,6% во 2023 година), додека 15,0% би платиле доколку можат да си го дозволат тоа, за разлика од 11,3% во 2023 година. Истовремено, 45,2% изјавиле дека не би платиле доколку постои друг начин да го решат проблемот (29,8% во 2023 година), а 35,3% изјавиле дека не би платиле по ниту една цена (48,7% во 2023 година).

Овие резултати упатуваат на мешани сигнали: бројот на оние кои би прифатиле по секоја цена како и учеството на оние кои одбиваат поткуп под какви било околности се намалило, додека повеќе испитаници наведуваат дека би избегнале да платат само ако постои алтернативно решение.

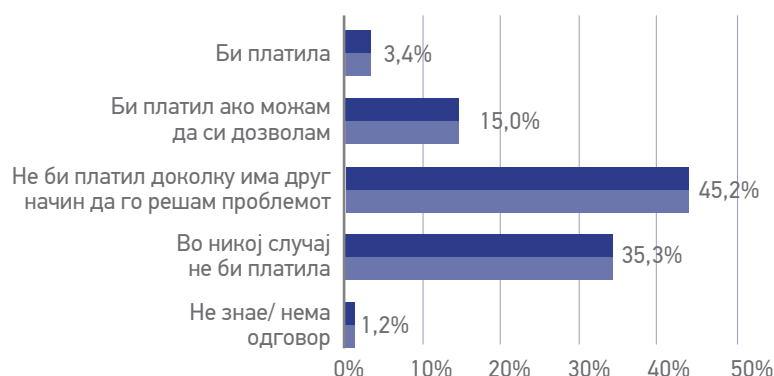
Кога станува збор за подложноста на граѓаните да дадат поткуп, податоците за 2025 година покажуваат измешани тенденции. Само 3,4% од испитаниците би платиле по секоја цена (наспроти 8,6% во 2023), што претставува позитивен сигнал. Сепак, се зголемува уделот на оние што би платиле доколку можат да си го дозволат тоа — 15,0% во 2025, во споредба со 11,3% во 2023 година. Истовремено, 45,2% од граѓаните изјавуваат дека не би платиле доколку постои друг начин да го решат проблемот (спроти 29,8% во 2023), додека 35,3% не би платиле под ниту една околност (наспроти 48,7% во 2023). Овие резултати укажуваат дека иако директната подготвеност за поткуп опаѓа, расте групата граѓани кои би избегнале поткуп доколку имаат алтернатива.

Сумирано заедно, ова укажува дека вкупната подложност на корупција се зголемила во споредба со 2023 година, иако се намалил уделот на оние кои би платиле „по секоја цена“. Свкупно, резултатите ја потврдуваат постојаната амбивалентност на граѓаните кон корупцијата: моралното осудување останува широко распространето, но практичната толеранција расте. Тоа сугерира дека иако јавната свест за корупцијата е висока, вербата во функционалноста на системот и можноста за решавање проблеми без поткуп останува ниска — што ја одржува подложноста на коруптивни практики.

Слика бр. 12.

*Подложноста
на давање
потоку*

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



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

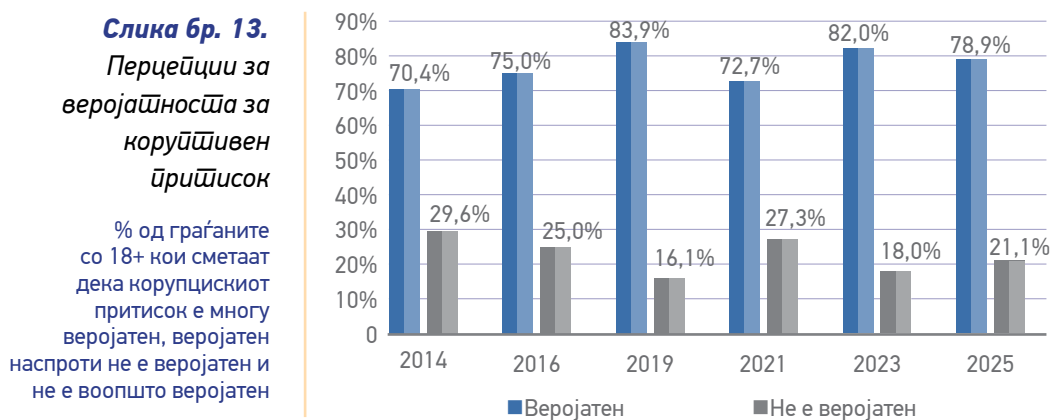
Проекцијата на процентите врз проценетата полнолетна популација во Северна Македонија (1.461.692 лица) укажува дека 515.471 граѓанин не е подложен на корупција, додека 660.180 граѓани би платиле доколку нема друг начин да го решат проблемот. Во овој момент тоа значи ограничен извор на отпор кон обидите 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 успешна борба против 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

Поголемиот дел од граѓаните сметаат дека коруптивниот притисок ќе продолжи да постои и во иднина. Во 2025 година, 78,9% од граѓаните (82,0% во 2023 г.) сметаат дека постои веројатност или голема веројатност за коруптивен притисок, наспроти само 21,1% (18,0% во 2023) кои сметаат дека изложеноста на коруптивен притисок ќе биде мала или воопшто нема да постои. Во комбинација со реалното зголемување на коруптивниот притисок и вклученоста во коруптивни практики, оваа постојано високо ниво на перцепцијата за постоење коруптивен притисок испраќа негативен сигнал меѓу граѓаните дека е можно справување со корупцијата.



Извор; Систем за следење на корупцијата, 2025 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 намалување во 2025 година. Додека во 2023 г. дури 74,4% од испитаниците сметале дека службениците се вклучени во корупција, во 2025 г. овој удел се намалил на 69,0%, што претставува враќање на нивото од 2021 година.

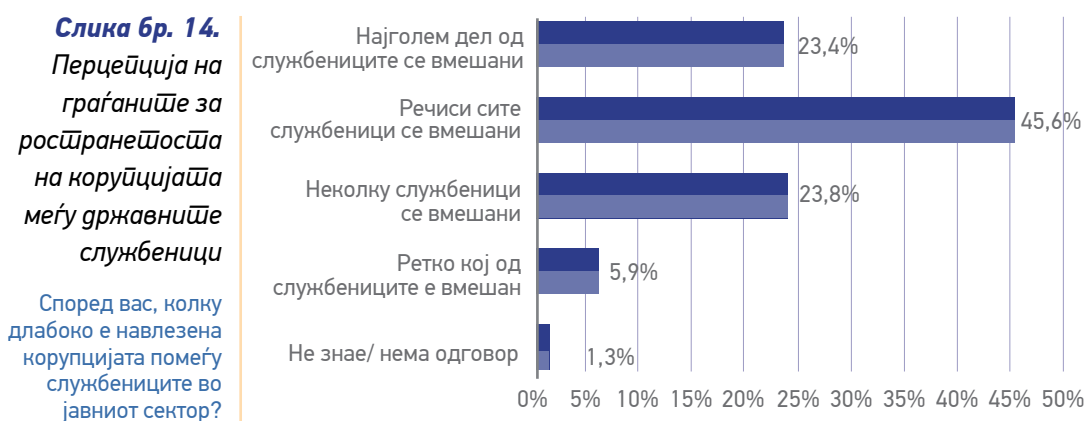
Истовремено, уделот на оние кои сметаат дека „сите се вклучени“ се намалил на 23,4% во 2025 г., во споредба со 30,5% во 2023 и 30,7% во 2021 г. Спротивно на тоа, уделот на граѓаните кои веруваат дека „поголемиот дел од службениците“ се вклучени во коруп-

ција пораснал на 45,6% во 2025, во споредба со 43,9% во 2023 и 38,9% во 2021 г. Само 5,9% од испитаниците во 2025 г. сметаат дека речиси ниту еден службеник не е вклучен во корупција.

Ова укажува дека иако вкупната перцепција за корупцијата меѓу службениците бележи одредено намалување во 2025 г., значителе број граѓани веруваат дека корупцијата е вкоренета кај поголемиот дел од службениците.

Во 2025 година, 27,1% од Албанците сметаат дека речиси сите службеници се вмешани во корупција, наспроти 22,3% од Македонците. Истовремено, 41,4% од Албанците и 46,6% од Македонците веруваат дека „најголем дел“ од службениците се корумпирани.

Во 2025 г. кај двете етнички групи перцепциите за распространетост на корупцијата се намалуваат. Па така, вкупно 68,0% од Македонците и 68,5% од Албанците во 2025 година сметаат дека повеќето или речиси сите службеници се корумпирани, во споредба со 75,4% од Македонците и 74,7% од Албанците во 2023 година. Овие резултати укажуваат дека иако перцепцијата на корупција останува висока кај двете заедници, се бележи опаѓање на чувството дека корупцијата е општоприфатена појава. Намалувањето е нешто поизразено кај Македонците, што доведува до поголемо израмнување на ставовите меѓу двете етнички заедници.



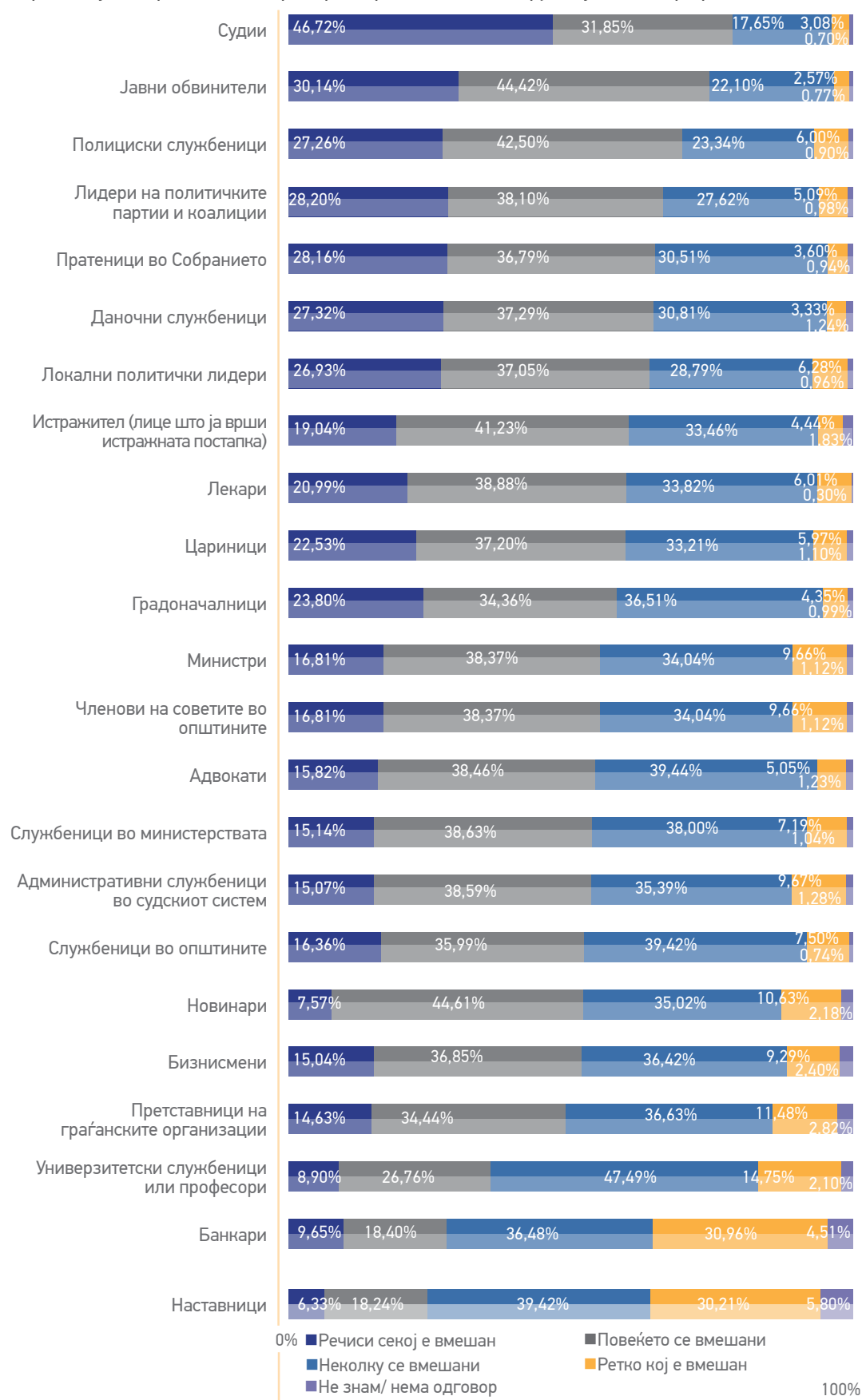
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

Во 2025 година граѓаните ги рангираат судиите како најкорумпирана група, при што речиси четири петтини од граѓаните или 79% (46,7% сметаат дека речиси сите се вклучени и 31,9% дека повеќето се вклучени) веруваат дека судиите се вклучени во корупција. Потоа следуваат јавните обвинители (74,6%), полициските службеници (69,8%), лидерите на политички партии и коалиции (66,3%) и пратениците (64,9%), додека високи нивоа на перципирана корупција се забележуваат и кај даночните службеници (64,6%), локалните политички лидери (64,0%), царинските службеници (59,7%) и градоначалниците (58,2%).

Спротивно на тоа, наставниците (24,6%) и банкарите (28,1%) и натаму се перципираат како најмалку корумпирани од сите наведени 23 професии или групи, а по нив следуваат универзитетските претставници и професори (35,7%) и претставниците на граѓанските организации (49,1%) се перципираат како нешто повеќе вклучени, но сè уште под прагот на мнозинството.

Слика бр. 15.

Перцепција на граѓаниње за распространетоста на корупцијата во професиите



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

Меѓу 2023 и 2025 година, најголемата промена се забележува кај министрите: уделот на граѓани кои веруваат дека речиси сите се корумпирани драстично опаднал од 57,8% на 16,8%, додека повеќе сега сметаат дека повеќето (38,4%) или дел (34,0%) се вклучени, што укажува на промена од перцепција на корупцијата како универзална кон сфаќање дека е распространета, но не кај сите. Кај судиите, уделот на оние што мислат дека речиси сите се корумпирани малку се намалил од 49,9% на 46,7%, но тие и понатаму остануваат рангирани како една од најкорумпираните групи. Истовремено, перцепцијата за корупција кај јавните обвинители и полициските службеници е зголемена, што ги засилува загриженостите за правосудниот и безбедносниот сектор.

Трендовите укажуваат дека граѓаните и понатаму ја гледаат корупцијата како широко распространета меѓу професиите во 2025 година, но помалку веруваат дека е универзална и повеќе се склони да мислат дека е концентрирана кај мнозинството службеници, особено кај судиите, јавните обвинители, полициски службеници и политичките лидери.

1.6.3. Корупција во државните институции (ранливи сектори)

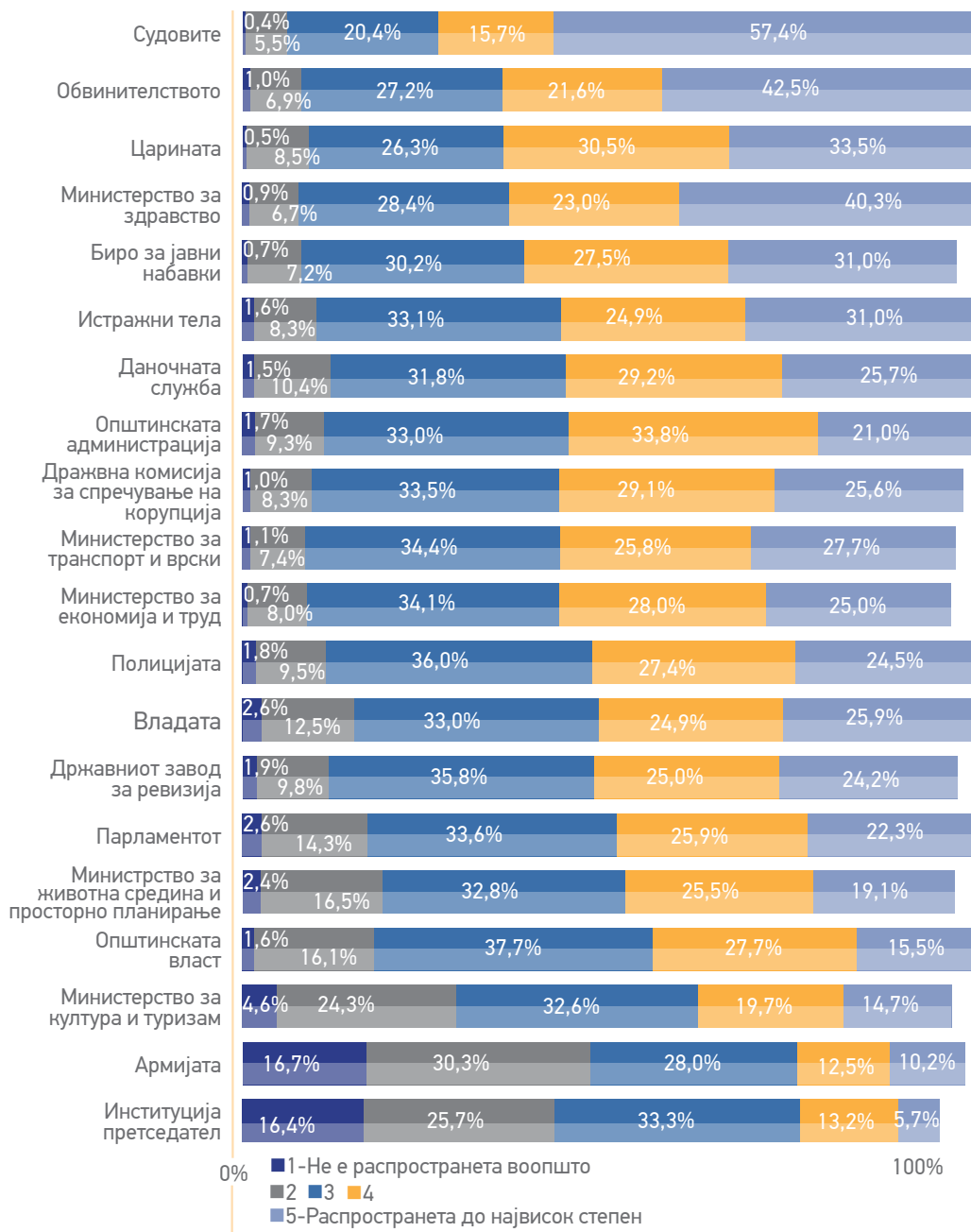
Во 2025 година, според перцепцијата на граѓаните, и понатаму корупцијата е најраспространета во судовите.

Имено, на скалата од еден до пет, каде што еден значи дека корупцијата воопшто не е распространета, а пет дека е распространета во највисок степен, 73,1% од испитаниците дале највисоки оценки (четири и пет) за судовите. Високи нивоа се забележани и за обвинителството (64,1%), царината (64,0%) и Министерството за здравство (63,3%). Од друга страна, како и претходните години, граѓаните имаат најниска перцепција за распространетост на корупцијата во Армијата и Претседателството, при што Армијата (22,7%) и Претседателството (18,9%) повторно се оценети како најмалку засегнати.

Во споредба со 2023 година, перцепциите во 2025 покажуваат значајни промени. Судовите остануваат на врвот, но со нешто пониски оценки (77,6% во 2023 г. наспроти 73,1% во 2025 г.). Нешто поголем пад е забележан кај обвинителството (од 73,2% на 64,1%) и кај Царинската управа (од 70,9% на 64,0%). Министерството за здравство останува стабилно (63,2% во 2023 г. и 63,3% во 2025 г.), задржувајќи ја својата позиција меѓу институциите што се сметаат за високо корумпирани. Спротивно на тоа, перцепцијата за корупција значително се намалила кај Владата (од 75,6% во 2023 г. на 50,8% во 2025 г.) и кај Собранието (од 74,9% на 48,2%), што претставува пад од над 20 процентни поени во двата случаи. 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, 2025 г.

Во оваа рунда на мерење не се забележува вистинска конвергенција меѓу перцепциите за распространетоста на корупцијата по професии и институции, туку се задржува континуирано високо ниво на недоверба во сите сектори. Иако разликите меѓу професиите и институциите се намалуваат, граѓаните сепак прават јасна разлика меѓу институциите и поединците што ги водат. Личното искуство на испитаниците со професиите со кои имаат почест контакт има помало влијание врз формирањето на нивните ставови за корупцијата. Перцепциите сè повеќе се обликуваат од општата слика за состојбата во општеството — односно од медиумите, јавните дебати и личните мрежи на испитаниците - што укажува дека корупцијата се перципира како системски, а не индивидуален проблем.

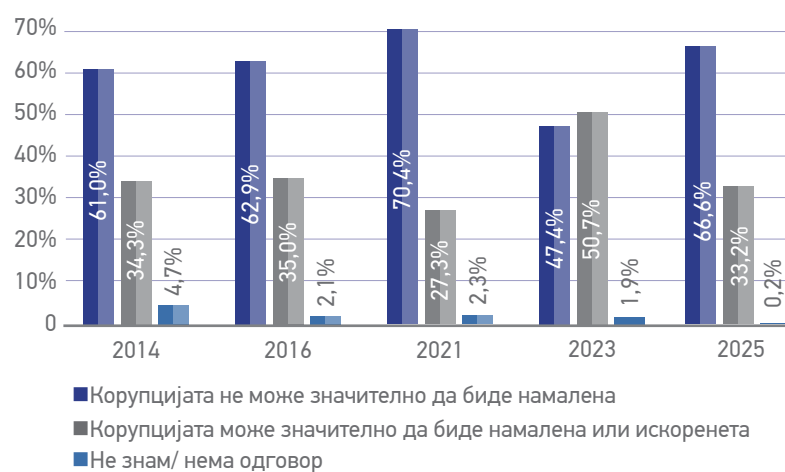
Динамиката на перцепцијата во последната деценија покажува мешани сигнали за состојбата со корупцијата во општеството. Негативниот тренд на раст на перцепцијата, кој се засили по 2019 година, продолжи до 2023 година, кога владините функционери и министрите беа меѓу

најчесто посочуваните како корумпирани. Сепак, резултатите од 2025 година укажуваат на промена во овој образец — перцепцијата за корупција кај Владата и министрите се намали, додека довербата во судството, обвинителството, полицијата и царината останува ниска, што покажува дека граѓаните сè повеќе го насочуваат вниманието кон правосудните и безбедносните институции. Во исто време, сфери како образованието, банкарството, медиумите и граѓанскиот сектор и понатаму се перципираат како најмалку корумпирани, со стабилни или благо подобрени резултати во однос на претходните мерења.

1.6.4. Изводливост на јавните политики за борба против корупцијата

Во однос на перспективите за сузбивање на корупцијата, во 2025 година граѓаните покажуваат загрижувачки песимизам, односно 66,6% од нив веруваат дека корупцијата не може значително да се намали, додека само 33,2% сметаат дека корупцијата може да се намали или целосно да се искорени. 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, 2025 г.

Податоците за перцепциите за можноста за намалување на корупцијата во 2025 г. се значително попесимистички во однос на 2023 г., со мали разлики меѓу етничките заедници. Кај Албанците 41,1% сметаат дека корупцијата секогаш ќе постои во земјата, но може да се намали, додека кај Македонците тоа мислење го делат 39,2%. Истовремено, 37,0% од Албанците и 23,3% од Македонците сметаат дека корупцијата е широко распространета и не може да се намали.

Кога се разгледува според политичка припадност, најпесимистични се симпатизерите на ДУИ, од кои 44,2% сметаат дека корупцијата не може да се намали, а уште 44,6% дека таа секогаш ќе постои, иако може да се ограничи. Високо ниво на песимизам се забележува и кај ВЛЕН, каде вкупно над 70% од поддржувачите ја гледаат корупцијата како траен феномен. Највисок оптимизам бележат симпатизерите на ВМРО-ДПМНЕ и на СДСМ, кај кои околу една третина веруваат дека корупцијата може значително да се намали или целосно да се искорени

1.7. Доверба во антикорупциските институции

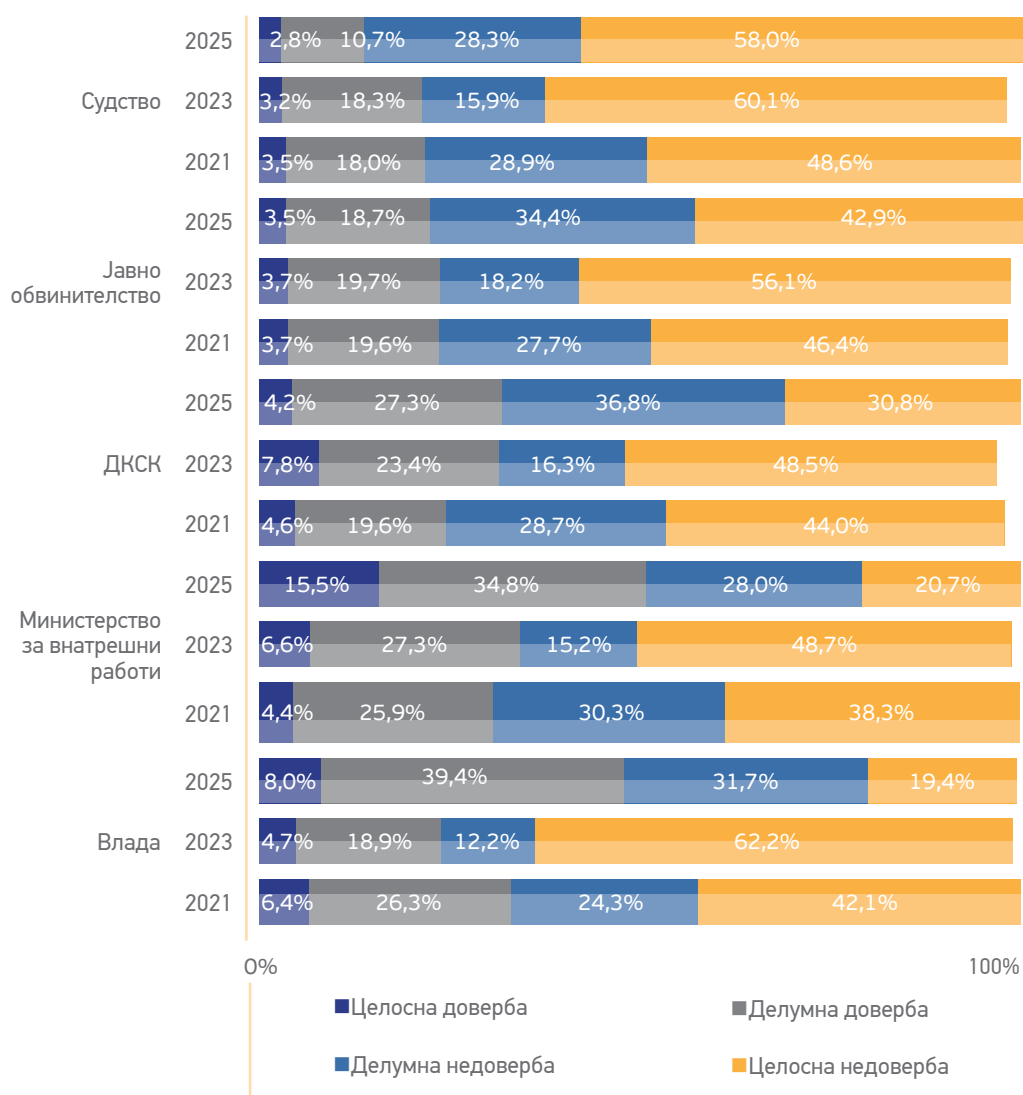
Граѓаните исто така беа запрашани и за нивната доверба во институциите, односно во колкава мера секоја од институциите, според нив, може успешно да се справи со корупцијата во Северна Македонија.

Во споредба со 2021 и 2023 година, до 2025 година сликата значително се променила. Довербата во Владата забележа голем пораст, при што во 2025 г. 47,4% од граѓаните изразиле целосна или делумна доверба (наспроти 23,6% во 2023 г.), додека недовербата се намалила на 51,1%. Министерството за внатрешни работи (МВР) бележи најсилен позитивен тренд, каде вкупната доверба пораснала на 50,3% во 2025 г., од 33,9% во 2023 г.. Од друга страна, кај ДКСК е забележан мал пораст на недовербата — од 64,8% во 2023 на 67,6% во 2025 година.

Кај судовите и јавното обвинителство и судовите перцепциите се постојано негативни при што недовербата останува многу висока (86,3% за судовите и 77,3% за обвинителството) со што овие институции остануваат на дното на листата на институции во кои граѓаните веруваат дека може да се справат со корупцијата.

Слика бр. 18.

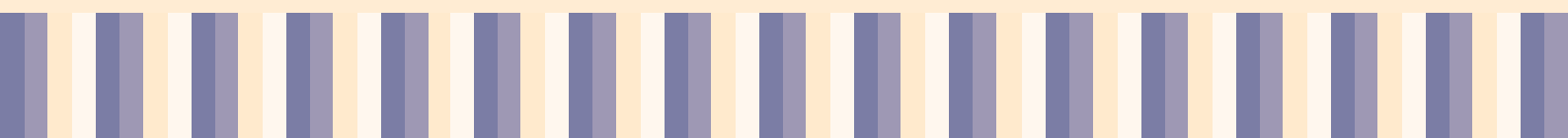
Доверба во антикорупциските институции: Колку доверба имате во секоја од поменуваните институции дека можат успешно да се справуваат со корупцијата?



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2025 г.

2.

Антикорупциските
политики и правната
рамка



2.1. Постоечки антикорупциски стратегии, акциски планови и програми

Главниот документ за антикорупциски политики во Република Северна Македонија и понатаму е „Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси (2021–2025)“⁴, подготвена од Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и усвоена од страна на Собранието на РСМ во април 2021 година. Стратегијата има за цел системски да придонесе кон намалување на корупцијата, унапредување на интегритетот, транспарентноста и отчетноста на институциите и зголемување на довербата на јавноста во нивната работа.

Во текот на 2024 година, ДКСК продолжи со активности за ревизија и дополнување на стратегијата. Во овој процес беа одржани повеќе консултативни работилници и состаноци со претставници на државните институции, граѓанскиот и приватниот сектор. Се подготви предлог-материјал за измена на Стратегијата, со цел дополнително зајакнување на механизмите за следење и отчетност, кој до крајот на 2024 година не беше усвоен од страна на Собранието.

Според Годишниот извештај на ДКСК за 2024 година⁵, кој ја опфаќа реализацијата на активностите од Стратегијата, 20% од активностите биле целосно спроведени, 45% се во тек, а 35% не биле реализирани. Овие резултати укажуваат на умерен напредок во однос на претходните години, со постепено подобрување на вкупната динамика на спроведувањето. И покрај тоа, останува предизвик потребата од поголема усогласеност и координација меѓу институциите, како и доследно вградување на антикорупциските мерки во нивното секојдневно работење.

ДКСК продолжува активно да го следи спроведувањето на Националната стратегија, редовно го известува Собранието и презема активности за унапредување на мониторинг-системот и зголемување на институционалната одговорност. Овие активности придонесуваат за постепено зајакнување на националниот антикорупциски систем и создавање услови за поефикасно спречување на корупцијата на сите нивоа.

Во областа на јавните набавки, продолжува спроведувањето на Стратегијата за унапредување на системот на јавни набавки (2022–2026)⁶, која е во согласност со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Бирото за јавни набавки (БЈН) во 2024 година изготви нов акциски план и извештај за спроведување, со фокус на дигитализација на постапките, транспарентност и контрола на договорите. Според извештајот, постигнат е напредок во зголемувањето на транспарентноста и примената на електронски процедури, што придонесува за намалување на ризиците од корупција во овој сегмент.⁷

4 Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси со акционен план за нејзино спроведување 2021–2025, Државна комисија за спречување на корупцијата

5 Годишен извештај за спроведување на Националната Стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021–2025 за период 01.01.2024 до 31.12.2024, Државна комисија за спречување на корупцијата

6 <https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2024/10/Strategi-a.pdf>

7 https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/06/Izvestaj_2023-i-2024.pdf

Започна и спроведувањето на Стратегијата за транспарентност на Владата со акциски план (2023–2026)⁸, усвоена кон крајот на 2023 година. Стратегијата има за цел да ги обедини постојните иницијативи и регулативи за отворено владеење и пристап до информации од јавен карактер. Во 2024 година беа забележани првични резултати од нејзиното спроведување, кои укажуваат на тоа дека спроведувањето на Стратегијата за транспарентност стагнира во најголем дел од нејзиниот период на спроведување. Од вкупниот број активности на Акцискиот план, само една е целосно спроведена.⁹

2.2. Специјализиран закон за антикорупција

Со донесувањето на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси¹⁰ во 2019 година, Република Северна Македонија воспостави единствена законска рамка која ги обединува механизмите за спречување и справување со корупцијата и судирот на интереси. Законот уредува мерки и активности за спречување на корупцијата во вршењето на јавните овластувања, службената должност и политичката активност, како и при извршување јавни работи од страна на правни лица. Со него се утврдени и прецизни правила за пријавување, постапување и утврдување случаи на судир на интереси, а ДКСК е надлежна за нивно разгледување и објавување со цел зголемена транспарентност и отчетност.

Во текот на 2024 година законската рамка остана непроменета, но нејзиното спроведување беше предмет на јавна и институционална анализа. Според Годишниот извештај на ДКСК за 2024 година¹¹, Комисијата продолжи со спроведување постапки во случаи на судир на интереси и корупција, како и со изрекување мерки во согласност со член 98 од Законот. Во текот на годината беа обработени повеќе предмети поврзани со јавни набавки, вработувања и користење јавни ресурси за изборни цели.

Според Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2024 година, измените во Кривичниот законик од септември 2023 година влијаеле негативно врз опфатот на кривичната одговорност за дела поврзани со злоупотреба на службената положба, што индиректно ја намалува ефикасноста на примената на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Во 2024 и почетокот на 2025 година продолжи со работа работната група за измени и дополнување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Целта на оваа работна група е да предложи измени и дополнувања на законот кои ќе овозможат унапредување на утврдените недоречености во актуелниот закон и ќе овозможат олеснување во спроведувањето, пред сè од страна на ДКСК. Според Планот на Владата, се очекува овој закон да биде донесен во 2025 година.

8 https://metamorphosis.org.mk/izdanija_arhiva/strategijata-za-transparentnost-na-vladata-so-akciski-plan-2023-2026-godina/

9 Проценка на нивото на спроведување на акцискиот план на Стратегијата за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија(2023-2026) во периодот јануари 2024 – јануари 2025

10 Службен весник на Република Македонија, бр. 12 од 19 јануари 2019, Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси

11 Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2024 година, Државна комисија за спречување на корупцијата

2.3. Антикорупциско законодавство

Законот за прекршоци¹² (2019) во текот на 2024 година продолжи да служи како основа за санкционирање на прекршувања поврзани со интегритетот, судирот на интереси и антикорупциските правила. Постапките се поедноставени, а можноста за жалба директно пред Управниот суд овозможи побрза реакција при прекршувања. Според податоците на ДКСК, во 2024 година е забележан зголемен број прекршочни постапки поврзани со користење јавни ресурси во изборен контекст и непочитување на обврските за пријавување интереси.

Во септември 2023 година, со скратена постапка и т.н. „европско знаменце“, Собранието на РСМ ги усвои измените на Кривичниот законик¹³, кои во 2024 година продолжија да предизвикуваат остри реакции во јавноста, експертската заедница и меѓународните извештаи. Измените значително ја ослабуваат казнената политика за дела поврзани со злоупотреба на службена положба и корупција, со што се создаде впечаток дека се штитат функционери од можноста за кривично гонење. Со измените, пред сè, се намалија затворските казни за злоупотреба на службена положба и овластување, а се укинаа или ограничија делови од членот 353 кои се однесуваа на злоупотреби во јавни набавки и нанесување штета на државниот буџет. Понатаму, се намалија роковите на застарување, што овозможи голем број постоечки предмети – вклучително и случаи од поранешното СЈО - да застарат или да бидат прекинати. Се укина и проширената конфискација, што сериозно го поткопува системот за поврат на незаконски стекнат имот.

Реакциите од граѓанскиот сектор, медиумите и меѓународните организации беа едногласни: измените го деградираат кривичното право и борбата против високата корупција. Според извештајот на Европската комисија за Северна Македонија (2024), измените „ја поткопуваат долгорочната борба против корупцијата и ја загрозуваат довербата во правосудниот систем“.

Во март 2024 година беше донесен Законот за конфискација на имот во граѓанска постапка¹⁴, со кој се овозможува конфискација на имот за кој постои значителна несразмерност меѓу законските приходи и стекнатата имотна вредност. Законот е замислен како дополнителен инструмент за борба против незаконското богатење и корупцијата. Сепак, овој закон предизвика широки дебати и критики. Според Антикорупциската проверка на овој закон¹⁵, истиот е донесен со ограничена јавна консултација, без целосна антикорупциска проверка и со нејасни критериуми за утврдување незаконски стекнат имот. Анализата укажува дека во законот недостигаат ефективни механизми за заштита на граѓаните и дека се отвора можност за злоупотреби и политички притисоци. Дополнително, Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата јавно изрази несогласување со процесот на донесување, оценувајќи го како нетранспарентен и брзоплет, без вклучување на стручната јавност и граѓанските организации и наместо да се унапредат актуелните законски решенија, се пристапува кон креирање нефункционално решение.

12 Закон за прекршоците („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)

13 <https://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=62139>

14 <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-konfiskacija-na-imot-vo-gragjanska-postapka>

15 https://mcms.mk/images/docs/2024/Antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

2.4. Законска рамка за борба против корупцијата во судството

Со цел обезбедување правично и непристрасно судење, и во 2024 година продолжија процесите на институционално јакнење и усогласување на правосудната рамка со европските стандарди. Законот за судовите и понатаму е клучна алатка во зајакнувањето на интегритетот и професионалноста на судиите.

Во насока на зголемена транспарентност и јавна отчетност, седниците на Советот останаа јавни, освен делови што законски мораат да бидат затворени. Снимките, одлуките и заклучоците се објавуваат на интернет-страницата на Советот, со што се овозможува навремено информирање на јавноста и намалување на ризиците од корупција. Истовремено, континуирано се следеше функционирањето на АКМИС-системот (Автоматизиран компјутерски менаџмент информациски систем) за распределба на предметите.

Во делот на Јавното обвинителство, Законот за јавно обвинителство¹⁶ останува да биде основниот закон врз основа на кои работи обвинителството. Покрај овој закон, основни закони при работењето остануваат да бидат и Законот за јавнообвинителска служба¹⁷, Законот за Советот на јавните обвинители¹⁸, Кривичниот законик¹⁹ и Законот за кривична постапка²⁰. Во 2024 година останаа изразени проблемите со човечки и финансиски ресурси. Недоволната финансиска и техничка поддршка го забави процесот на модернизација на институцијата, а електронскиот систем за распределба на предмети, предвиден уште во 2020 година, сè уште не е воспоставен. Во најновото мислење на Венецијанската комисија на Советот на Европа од октомври 2025 година во однос на законите за Јавното обвинителство и Советот на јавните обвинители се укажува дека предлог-законите имаат значаен исечок во однос на транспарентноста и професионалните стандарди, но останува можноста за политичко влијание. Поради тоа и се препорачуваат покрај законски измени, да се предвидат и уставни измени со кои јавниот обвинител ќе биде избран и разрешен со квалификувано мнозинство.²¹

Во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, кое е надлежно за најсложените случаи, во 2024 година се постапуваше по кривични пријави, но со недоволен број обвинители и ограничени ресурси, што ја намалува ефикасноста во предмети од висока корупција.

Во поглед на законската рамка, по измените на Кривичниот законик од септември 2023 година, кои ги намалија казните и ги скратија роковите на застарување за дела поврзани со злоупотреба на службена должност се предизвикаа силни реакции и од Уставниот суд и меѓународни институции, особено ЕУ. Последиците не се ограничени само на правната рамка. Намалувањето на казните и бришењето одредени одредби создадоа поширока загриженост во јавноста, меѓу правните експерти и меѓународната заедница. Измените често се оценуваат како чекор кој овозможува амнестија на поранешни функционери, со што се поткопува довербата во правосудниот систем и се испраќа негативен сигнал

16 <https://jorm.gov.mk/category/zakoni-i-podzakonski-akti/zakoni/>

17 <https://jorm.gov.mk/zakon-za-javnoobvinitelska-sluzhba/>

18 <https://jorm.gov.mk/zakon-za-sovetot-na-javni-obviniteli/>

19 <https://jorm.gov.mk/krivichen-zakonik/>

20 <https://jorm.gov.mk/zakon-za-krivichna-postapka/>

21 <https://meta.mk/venecijanska-komisija-potrebni-se-ustavni-izmeni-za-pogolema-nezavisnost-na-javnoto-obvinitelstvo/>

за владеењето на правото. Во 2024 г. Министерството за правда изработи нов предлог-текст на Кривичниот законик и го достави до Европската комисија за мислење.²² Министерството ќе оддржи средби за вградување на добиените мислења, а по одржување јавни расправи, ќе биде доставен во владина и собраниска процедура. Овој закон, заедно со уште неколку закони во фаза на подготовка се дел и од вториот столб насловен како фронт против корупцијата на Програмата за работа на Владата 2024-2028, кој предвидува реформа во правосудниот систем и борбата против корупцијата. Европската комисија во својот извештај за 2024 година нагласи дека претходните измени на законот негативно влијаеле врз борбата со корупцијата и препорача донесување нов, усогласен со европското *acquis* и меѓународните стандарди, како и зајакнување на механизмите за конфискација и поврат на нелегално стекнат имот.

Граѓанските организации во своите годишни анализи во 2024 година²³ истакнаа дека правосудниот систем и понатаму се соочува со проблеми на ограничена транспарентност, недоволна јавна отчетност и слаб институционален капацитет. Се укажува дека јавните седници не се секогаш отворени во целост, дека процесите за избор и оценување судии и јавни обвинители не се доволно конзистентни и често се спроведуваат без обемни јавни консултации. Исто така, законодавните промени, особено оние донесени по скратена постапка, се оценети како недоволно инклузивни, со ограничено учество на стручната јавност и граѓанскиот сектор. Овие забелешки упатуваат дека реформите и натаму се повеќе административно-формални, отколку суштински, што создава ризик од селективна примена на законите и ослабена доверба на јавноста во правосудството.

2.5. Други правни инструменти за борба против корупцијата

Законот за заштита на укажувачите²⁴ и понатаму претставува еден од најнапредните во регионот. Тој ја уредува постапката за заштитено пријавување, обврските на институциите и правните лица, како и мерките за заштита на лицата кои пријавуваат неправилности во јавниот и во приватниот сектор. Во 2024 година беа подготвени предлог-измени за усогласување на прекршочните одредби со Законот за прекршоци, предвидувајќи ублажени казни за физички лица и градација на глобите за правни лица според нивната големина и структура. Измените се насочени кон зголемување на практичната примена и намалување на стравот од пријавување, со што се поттикнува довербата во институционалната заштита. Министерството за правда врши надзор над спроведувањето, а ДКСК продолжува да ги собира податоците и да подготвува јавни извештаи. И покрај тоа што предлогот беше изработен и ги помина филтрите на консултации на ЕНЕР, измените сè уште не се усвоени.

Законот за лобирање²⁵, чија примена започна во 2022 година, ја прошири надлежноста на ДКСК за регистрација и надзор на лобисти и лобистички организации. Регистарот на лобисти е јавно достапен на веб-страницата на Комисијата. До крајот на 2024 година, во него се евидентирани само три лобистички организации кои имаат 5 лица кои лобираат во името на лоби-организацијата. Во регистарот нема поединечни регистрирани физички лица-лобисти.²⁶

22 Новиот Кривичен законик чека мислење од ЕК, се работи и на неколку други законски решенија, МИА

23 <https://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2024/12/68-AN-SJOSS-2024.pdf>

24 Закон за заштита на укажувачите („Службен весник на РСМ“, бр. 196/15 и 35/18)

25 Закон за лобирање („Службен весник на РСМ“, бр. 122/2021)

26 <https://lobisti.dksk.mk/all-lobbyists>

Овој податок укажува дека примената на Законот сè уште е ограничена, а граѓански организации забележуваат дека недостасува континуиран надзор и јавен увид во конкретните активности на лобирањето. Се укажува и на ниската свесност на институциите за значењето на овој закон и обврските што произлегуваат од истиот. Ниското ниво на регистрирани субјекти ја доведува во прашање ефективната регулатива и нејзиното влијание врз транспарентноста на процесите на донесување одлуки.

Законот за јавни набавки²⁷ и неговите подзаконски акти обезбедуваат правна рамка за транспарентно и конкурентно доделување договори. Во 2024 година беше спроведена надградба на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), кој овозможува автоматско генерирање тендерска документација, увид во понуди и подобра контрола на процесите. Иако оваа дигитализација треба да го олесни пристапот за економските оператори, граѓанските организации забележаа дека системот сè уште нема доволно јасни механизми за надзор на договорите со висока вредност и дека дел од институциите не ги објавуваат навремено склучените договори и анекси.

Правната рамка за јавните набавки во голема мера е усогласена со европското право, но и понатаму постојат значајни недоследности во практичната примена. Иако основните принципи се соодветно воспоставени, сè уште се користи механизмот за „црна листа“ на економски оператори поради професионални неправилности, што не е во целосна согласност со правилата на ЕУ.²⁸ Ова укажува на потреба од поголема транспарентност и контрола врз изземањата од Законот, особено кај договорите во одбраната и стратешките инвестиции.

Во „Извештајот за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупција“²⁹, се укажува дека иако постои развиена законска рамка, практичната примена на законските одредби е нерамномерна, особено поради ограничени институционални капацитети и недоволно следење на извршувањето на препораките. Во неколку случаи се забележува дека постапките за утврдување судир на интереси и понатамошното постапување не се одвиваат со доволна динамика.

Законот за стратешки инвестиции³⁰ и понатаму дозволува изземање од примената на Законот за јавните набавки за одредени меѓувладини договори и инфраструктурни проекти. До крајот на 2024 година, вкупно 12 проекти добија статус на стратешки, со вкупна вредност од околу 2 милијарди евра, од кои најголем дел во енергетскиот и градежниот сектор.³¹ Недостатокот на детални информации за постапките за доделување договори останува значаен ризик за корупција, што е забележано и во извештаите на Европската комисија и граѓанскиот сектор.

Постојниот Закон за концесии и јавно-приватно партнерство³² од 2012 година сè уште не е целосно усогласен со Директивата на ЕУ од 2014 година. Во 2024 година започна подготовка на нов предлог-закон со цел да се подобри транспарентноста и конкурентноста при доделување договори за јавно-приватно партнерство, но усвојувањето е најавено за 2025 година.

27 Службен весник на Република Северна Македонија, Редакциски пречистени текстови, Закон за јавните набавки, Редакциски пречистен текст

28 EC Report on North Macedonia 2024

29 https://dsk.mk/wp-content/uploads/2024/10/Generators-of-Corruption-in-Procurement_MK.pdf

30 Закон за стратешки инвестиции „Службен весник на РСМ“, бр. 14/2020

31 <https://novamakedonija.com.mk/ekonomija/inrb-gi-bara-od-vladata-aktite-za-dvanaesette-odluki-za-utvrduvanje-na-status-na-strateshki-investicioni-proekti/>

32 <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-koncesii-i-javno-privatno-partnerstvo>

И покрај бројните измени во антикорупциската рамка, ефективноста на примената во 2024 година остана ограничена. Граѓанските организации укажуваат дека антикорупциските реформи се спроведуваат со недоволна координација и дека институциите често постапуваат формално, без суштинска промена во практиките на транспарентност и отчетност. Особено се забележува дека примената на Законот за јавни набавки и Законот за стратешки инвестиции не обезбедува доволна јавна контрола, а изземањата за договори од „национален интерес“ создаваат ризик од нетранспарентно трошење јавни средства.

2.6. Процена на ризикот од корупција и спречување на корупцијата во институциите

Во Република Северна Македонија во примена се сè уште два актуелни модели за проценка на ризикот од корупција. Овие модели се засноваат на различен пристап – внатрешна институционална самопроцена и надворешна секторска проценка. Целта на нивната примена е систематско идентификување, анализа и управување со ризиците кои можат да доведат до појава на коруптивни практики во институциите од јавниот сектор.

Првиот модел се заснова на самопроцена на институционалниот ризик од корупција, кој е во примена уште од 2009 година согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Со овој процес управува Министерството за финансии, а методологијата е изготвена со поддршка од меѓународни експерти и е насочена кон систематско идентификување, анализа и ублажување на ризиците. Процесот опфаќа прибирање и анализа на релевантни информации, идентификување процеси и функции подложни на ризик, утврдување индикатори на ранливост и изработка на регистар на ризици со акциски планови за нивно намалување. Во текот на 2024 година овој модел е најзастапен и практично применуван во најголем број институции од јавниот сектор. Комисијата за заштита на конкуренцијата, Државниот управен инспекторат, Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот, како и Државниот завод за статистика, меѓу другите, изработија годишни планови за проценка на ризиците од корупција, што укажува дека институционалниот пристап е дел од редовните управувачки процеси во јавните тела.

Овие планови се изготвуваат согласно „Насоките за проценка на ризик од институционална корупција“ кои ги изработи ДКСК.³³ Насоките содржат прецизно дефинирани чекори – од подготовка и идентификација на ризици, преку анализа и евалуација, до изработка на регистар на ризици и следење на нивната динамика. Со тоа, овој модел се заснова на континуиран процес на самопроцена, чија цел е да се обезбеди подобро управување со интегритетот и да се спречат можности за појава на корупција во секојдневното работење на институциите.

Покрај институционалниот модел, во земјата е применет и втор модел – секторска проценка на ризик од институционална природа, кој претставува надворешна анализа на ранливостите на поединечни сектори. Овој пристап се применува селективно, главно преку меѓународни проекти и партнерства. Еден од најзначајните примери е процената на ризик од корупција во правосудниот систем, изработена во соработка помеѓу ДКСК и ОБСЕ – Мисијата во Скопје.³⁴ Таквите процени имаат цел да обезбедат подлабоко разбирање на системските слабости и да помогнат во планирањето на реформските мерки во специфични сектори, како што се правосудството, здравството или јавните набавки.

33 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/07/Vodic-za-procenka-na-rizici-od-korupcija.pdf>

34 <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/545932>

Во 2024 година моделите за проценка на ризик се применуваат релативно систематски, но со различен степен на ефективност. Институционалната самопроцена е присутна во најголемиот дел од јавните тела, додека секторските процени остануваат ограничени по број и се спроведуваат во рамките на поединечни проекти. ДКСК ја задржува својата координациска улога, издава насоки, спроведува обуки и обезбедува поддршка за јавните институции, но сè уште недостасуваат ресурси и механизми за унифицирано следење и оценување на ефектите од спроведените процени.

Граѓанскиот сектор во своите анализи за 2024 година изнесува сериозни забелешки во однос на спроведувањето и ефективноста на овие модели. Процесите на проценка и следење ризици често се сведуваат на формално исполнување обврски, без видлива поврзаност меѓу идентификуваните ризици и преземените мерки за нивно намалување. Институциите ретко објавуваат податоци за тоа какви ризици биле утврдени и кои активности биле преземени, што ја ограничува транспарентноста и јавната отчетност. Слични наоди има и во извештајот на ДКСК за јавните набавки, каде што се забележува дека ризиците понекогаш се проценуваат површно, со нејасни индикатори и без понатамошна анализа на нивното влијание врз практичните процеси.³⁵

Низ повеќе извештаи на меѓународни организации се укажува и на ограниченото учество на граѓанскиот сектор во самиот процес на изработка и ревизија на процените. Советот на Европа³⁶ и Иницијативата за Отворено владино партнерство³⁷ забележуваат дека институциите ретко организираат јавни консултации и ретко објавуваат образложенија за тоа како се користени предлозите од граѓанските организации. Европската комисија, пак, во својот Извештај за 2024 година, истакнува дека иако системот за јавна внатрешна финансиска контрола постои, потребно е значително зајакнување на институционалните капацитети за негово доследно спроведување.³⁸

2.7. Случај „КОЧАНИ“

Корупцијата не е само прашање на злоупотреба на моќ или неправедна распределба на ресурси - таа може директно да загрози човечки животи. Кога институциите се водени од лични интереси наместо од јавна одговорност, безбедносните стандарди се занемаруваат, дозволите се издаваат без проверки, а контролите стануваат формалност, во такви околности, корупцијата не останува апстрактна морална закана, туку се претвора во конкретен ризик што може да резултира со трагедии и смртни последици.

Во јавноста случајот со пожарот во дискотеката во Кочани³⁹ се појави како една од најтешките трагедии во поновата историја на земјата, со голем број на жртви и стотици повредени, но од самиот почеток стана очигледно дека зад катастрофата стојат системски пропусти кои упатуваат на корупција и институционална неодговорност.

35 https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/10/Generators-of-Corruption-in-Procurement_MK.pdf?

36 <https://rm.coe.int/report-cingo-visit-to-north-macedonia-nov2024-final-version-en/1680b4e0a5?>

37 Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism: Independent Reporting Mechanism Action Plan Review: North Macedonia 2024–2026

38 EC Report on North Macedonia 2024

39 <https://kanal5.com.mk/golema-tragedija-vo-kochani-nokjeska-se-zapali-diskoteka-ima-desetici-zhrtvi-video/a689705>

Пожарот избувна во раните утрински часови на 16 март 2025 година, во преполн „ноќен клуб“, каде што според податоците на Министерството за внатрешни работи и Обвинителството, животот го загубија 62 лица, а повеќе од двесте беа повредени. Првите извештаи покажаа дека објектот не поседувал соодветна противпожарна заштита, дека материјалите во ентериерот биле целосно запаливи, дека излезите за евакуација биле блокирани или недоволни, а системите за алармирање не функционираше. Пожарот, според официјалното вештачење, започнал во близина на бината поради пиротехнички ефект користен за време на настап и се проширил за неколку минути, оставајќи ги присутните без можност за навремено спасување.

Од самиот почеток, институциите реагираа со голем број акции – полицијата изврши претреси во неколку објекти, беа одземени документи и електронски уреди, а обвинителството отвори истрага против управителите на клубот, општински службеници и лица поврзани со издавањето дозволи. Увидот на обвинителството откри дека документацијата за лиценцата на дискотеката не постои во официјалните архиви, дека дел од актите се поднесувани без законска форма и дека не бил извршен ниту еден инспекциски надзор во последните години. Овие наоди упатија на системски коруптивен модел: дозволи се издавале без проверка, инспекциските служби изостанувале со контроли, а надлежните институции си префрлале одговорност за надзорот. Пропустите не биле случајни, туку резултат на институционализирана толеранција на нерегуларности, што ја направи оваа трагедија неизбежна.⁴⁰

Подоцнежната истрага доведе до поднесување обемен обвинителен акт⁴¹, со кој беа опфатени 34 физички лица и 3 правни субјекти поврзани со издавањето дозволи, техничкиот прием и безбедносните контроли. Судот го прифати обвинението во целост⁴² без раздвојување по категории на одговорност, што предизвика загриженост дека таквата форма може да го разводни процесот. Според правни експерти, ваквите масовни обвиненија создаваат ризик од губење на индивидуалната вина и одолжување на постапката, бидејќи во еден предмет се обединуваат различни категории обвинети – од службени лица и технички надзорници, до управители и административни носители на одлуки.

Посебно внимание привлекуваше начинот на кој обвинителството ги квалификуваше делата. И покрај тоа што во истрагата беа утврдени елементи што упатуваат на злоупотреба на службената положба и примање подарок за незаконско дејствување, обвинението не беше засновано врз дела поврзани со корупција. Наместо тоа, сите обвинети се товарат за „загрозување на општата безбедност“ и „несовесно работење во службата“. Овој пристап е последица на измените на Кривичниот законик донесени во 2023 година, со кои се намалија санкциите за злоупотреба на службена положба и се овозможи овие дејствија да се преквалификуваат доколку не постојат директни докази за финансиска корист. Како резултат на тоа, кривичната одговорност беше сведена на техничка вина, без да се третира суштинскиот проблем – корупцијата во процесот на издавање дозволи и непостапувањето на надлежните органи.⁴³

40 Шест месеци по пожарот во Кочани ..., Радио Слободна Европа.

41 Телевизија 24: Обвинителниот акт за пожарот во дискотеката „Пулс“ доставен до Основниот кривичен суд Скопје

42 <https://www.slobodenpecat.mk/en/krivichen-go-odobri-vo-celost-obvinenieto-za-kochani-del-od-sudiite-se-izzemale/?utm>

43 Жедта за крв на разјарената толпа не е правично судење за Кочани – анализа на Коалицијата „Сите за правично судење“ – НОВА ТВ

Обвинителниот акт, поради својата обемност, тоа што сите обвинети се товарат дека со своето недејствување во период од 13 години директно се одговорни за пожарот, предизвика бројни процесни потешкотии. До судот беа поднесени стотина страници приговори од бранителите, кои укажуваа на нејасна структура на обвинението и недоволна индивидуализација на дејствијата. Правните експерти предупредија дека ваквиот пристап може да резултира со неефикасно судење и минимални последици за одговорните, дури и ризици за докажување вина на одредени обвинети. Во јавноста се појавија критики дека обвинителството реагираше брзо за да демонстрира активност, но без целосно вештачење и детална анализа на институционалните врски што довеле до трагедијата.

Оценката на судот за обвинението има 117 страници во која на 109 од нив се приговорите на обвинетите и нивните адвокати. Советот за оценка на обвинението не се впуштил во анализа на сите приговори поединечно. Оценил дека обвинетите ќе може да ја кажат нивната одбрана во судница. Дополнително, ниту еден обвинет, во оваа фаза, не признал вина.⁴⁴

Граѓанските организации и медиумите реагираа дека постапката не ја третира корупцијата како суштински дел од случајот, туку се ограничува на поединечни пропусти. Дел од нив предупредија дека истрагата е насочена главно кон поранешни функционери, додека актуелните лица со влијание во институциите не се опфатени со обвинението. Таквата селективност, според повеќето критики, ја нарушува довербата во правосудниот систем и создава впечаток дека правдата се применува според политички контекст, а не според закон.

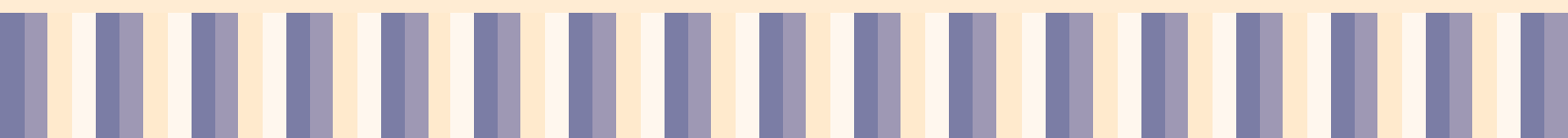
Случајот во Кочани откри длабоки институционални слабости. Инспекциските служби не спроведуваа редовни контроли, општината и државата издавала дозволи без верификација на документација, а државните органи немале централизирана база за надзор на лиценцираните објекти. Пожарот, кој формално е квалификуван како загрозување на општата безбедност, во суштина е резултат на години на институционална небрежност и толеранција на незаконито однесување.

Оваа трагедија претставува пример како спојот на корупција и неефикасни институции може директно да се претвори во човечка катастрофа. Иако судската постапка формално го третира случајот како кривично дело против општата безбедност, нејзината вистинска природа ја открива корупцијата како основен двигател на сите пропусти што овозможиле еден опасен објект да функционира без контрола. затоа случајот со Кочани не е само симбол на административен колапс, туку предупредување дека без сериозно справување со корупцијата во системот на надзор, лиценцирање и инспекција, слични трагедии може повторно да се случат.

44 <https://prizma.mk/sluchaj-puls-stotina-stranitsi-prigovori-i-niedno-priznanie-za-vina/>

3.

Институционални
практики и
спроведување на
законите



3.1. Општи институционални случувања

ДКСК, и покрај тоа што е формирана пред повеќе од 21 година, продолжува да ги унапредува своите механизми и алатки во борбата против корупцијата, најмногу со надворешна поддршка. Во тој контекст, со поддршка на Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП), во декември 2023 година, ДКСК ја усвои Програмата за борба против корупцијата во јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост и сопственост на општините и Градот Скопје 2024-2025, заедно со Акцискиот план. Оваа активност беше спроведена со цел реализација на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.⁴⁵ Од 2024 година, ДКСК активно започна со следење на законското спроведување на изборните процеси, која забранува нови инвестиции, вонредни исплати, располагање со капитал или нови вработувања за време на избори. Овие мерки беа применети за претседателските и за парламентарните избори спроведени во 2024 година.⁴⁶

Во 2025 година, претседателката на ДКСК се соочи со сериозни обвиненија за оддавање службени тајни и документи до обвинет во случај од висок профил поврзан со корупција во јавните набавки. Претседателката на ДКСК поднесе оставка во јули 2025 година, веднаш откако Јавното обвинителство отвори случај против неа, што резултира ДКСК да функционира без претседател до завршувањето на локалните избори. На овие случувања, претходеше изборот за претседател и членови на ДКСК кој се случи во декември 2023 година. Согласно законските обврски, процесот се спроведе со формирање Комисија за селекција на кандидатите при Комисијата за избори и именувања во Собранието на РСМ, во која покрај четири претставници на пратеници, учествуваа и двајца претставници на ГО и претставник на Народниот правобранител. И покрај инклузивниот и транспарентен процес кој го предвидува законот, еден од членовите во Комисијата за избор излезе со издвоено мислење за процесот и укажа на оркестрирано и партиско договарање за изборот на идните комисионери. Овој став беше прифатен и од страна на Платформата на ГО за борба против корупцијата и забелешките за процесот за избор подоцна беа забележани и од страна на Европската комисија во Извештајот за земјата за 2024 година.⁴⁷

Во извештаите за 2024 година, половина од активностите од Националната стратегија за спречување корупција и судир на интереси не беа реализирани, а Комисијата и понатаму во голема мера се потпира на предмети по допрен глас, наместо на проактивни истраги.

Во март 2025 година, заменик-претседателот на Владата и министер за добро владеење, се сретна со членовите на ДКСК за да вети посилна меѓуинституционална соработка и забрзано спроведување на Националната стратегија за борба против корупцијата.⁴⁸ Во годишниот извештај, Европската комисија наведе дека ДКСК останува активна во спречувањето и координацијата, но притоа беше силно критикувана за нискиот капацитет за спроведување и слабата проверка на изјавите за имотна состојба.

45 Антикорупциска програма за јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост и сопственост на општините и Градот Скопје 2024-2025 со акциски план

46 ПРЕТСЕДАТЕЛСКИ ИЗБОРИ 2024 – Државна комисија за спречување на корупцијата

47 <https://portal.mdt.gov.mk/post-documents/posleden-izvestaj-za-zemjata-document-bUd5.pdf>

48 Работна средба со заменик-претседателот на Владата задолжен за добро владеење, г. Арбен Фетаи – Државна комисија за спречување на корупцијата

Во рамките на Собранието, на 16 март 2023 година е формирана Меѓупартиската парламентарна група против корупција со цел унапредување на улогата на парламентот во борбата против корупцијата, следење на ефикасноста на институциите надлежни за ова прашање, разгледување законски решенија во областите подложни на коруптивни ризици и подигнување на јавната свест за активностите и мерките насочени кон спречување на корупцијата.⁴⁹

Една од новите институции со антикорупциски мандат која е создадена и започна со работа во последните две години е **Меѓуресорското тело за координација на борбата против корупцијата**. Конститутивната седница на ова ново тело, предводено од заменик-претседателот на Владата и министер за добро владеење, се одржа во април 2025 година.⁵⁰ Меѓуресорското тело за координација на борбата против корупцијата е тело кое за прв пат се формира во 2024 година, на иницијатива на тогашната заменик-претседателка на Владата за добро владеење, а со новиот состав на Владата се конституира нов состав во кој за прв пат граѓанските организации се рамноправни членови со другите претставници со право на глас.⁵¹ Ова ново тело треба да воспостави координација меѓу сите клучни институции во борбата против корупцијата во земјата, како што се: Државната комисија за спречување на корупцијата, Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство, Финансиската полиција, Управата за јавни приходи, Царинската управа, Министерството за правда, Министерството за финансии и други.

Во 2025 година, Владата на Северна Македонија покренала иницијатива за разрешување на државниот јавен обвинител Љупчо Коцевски, повикувајќи се на наводи за непрофесионално постапување, судир на интереси и незаконско назначување раководители во обвинителството. Министерството за правда го подготви предлогот, но според Законот за јавно обвинителство, разрешување може да се спроведе само по позитивно мислење на Советот на јавните обвинители и со конечна одлука на Собранието.⁵² По неколку одложувања, Советот на јавните обвинители во април 2025 даде негативно мислење, со што процесот фактички беше блокиран, а Владата ја прекина постапката. Подоцна, во јули, Собранието изгласа интерпелација против Коцевски, но бидејќи таа има политичка, а не правна тежина, тој остана на функцијата. Случајот го откри недостатокот на јасни законски дефиниции за „тешка дисциплинска повреда“ кај високи обвинители и ја потенцира тензијата меѓу политичките и институционалните механизми за одговорност.⁵³ Иако Владата изрази незадоволство од работата на Обвинителството, правната процедура и независноста на Советот ја ограничуваат можноста за разрешувања, што го прави овој случај пример за комплексноста на односите меѓу извршната власт и правосудните институции во контекст на борбата против корупцијата и владеењето на правото.

49 Собрание на Република Северна Македонија - Детали на клуб

50 Прв состанок на Меѓуресорското тело за координација на активностите против корупцијата | Управа за финансиска полиција

51 Одлука за формирање на Меѓуресорско тело за координација на активностите против корупцијата

52 Владата ќе го разрешува Коцевски, смее ли без согласност од Советот на јавните обвинители - 360 степени

53 Собранието ја изгласа интерпелацијата за Љупчо Коцевски – DW – 29.07.2025

Во 2025 година, против директорот на Агенцијата за национална безбедност (АНБ), беше поднесена пријава за наводно користење невалиден ТОЕФЛ-сертификат издаден од бугарската фирма што предизвика сериозен јавен и политички интерес.⁵⁴ По спроведената постапка, ДКСК донесе одлука дека е ненадлежна да ја утврдува автентичноста на документот, но утврди дека директорот формално доставил документ кој ги исполнува законските критериуми за именување и дека нема индикации за судир на интереси.⁵⁵ Истовремено, Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција ја отфрли пријавата, заклучувајќи дека нема докази дека директорот фалсификувал или користел лажен документ. Во постапката биле разгледани два сертификати – еден издаден од споменатата бугарска фирма и друг валиден ТОЕФЛ iBT сертификат од ETS, при што вториот бил признат како релевантен доказ за познавање англиски јазик. Обвинителството констатира дека не постојат елементи на кривично дело ниту правни последици што би ја довеле во прашање законитоста на неговото именување. Ваквиот случај повторно ја отвори дебатата за транспарентноста при именувањата високи безбедносни функционери и за потребата од јасни критериуми и институционална координација во проверките на јавните документи.

Во јули 2025 година, ГРЕКО (Група на држави против корупцијата на Советот на Европа) ја затвори постапката за усогласеност за Северна Македонија, оценувајќи дека 17 од 23 препораки биле успешно спроведени. Напредок беше забележан во воведувањето јавен пристап до информации, нови упатства за пријавување подароци и воспоставување електронски регистар на имотот на функционерите.⁵⁶

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.

ДКСК објави обемен извештај за спроведувањето и примената на системот за интегритет за 2024 година, со повик до институциите за поголема меѓуинституционална одговорност.⁵⁷ Извештајот го презентира степенот на исполнетост на различни компоненти на системот за интегритет во државни органи, институции од јавниот сектор, единици на локалната самоуправа и во правосудството. Како критична слабост во системот за интегритет на државните институции, ДКСК го истакнува недостатокот од формални процедури и акти за управување со судирот на интереси, особено во делот на спроведување, што често е ограничена на формално усвојување, онаму каде што постои, без доволно практична примена и следење.

54 Директорот на АНБ, Бојан Христовски, нема дејствија што се кривично дело, полагал за ТОЕФЛ на англиски по интернет и во сабота, а од март 2024-та не му е важечки - Обвинителството ја отфрли пријавата - telma.com.mk

55 ДКСК: Нема основа за постапување против директорот на АНБ, Христовски

56 GRECO Fifth Evaluation Round, Addendum to the Second Compliance Report North Macedonia

57 Извештај-од-спроведено-следење-на-примената-на-системот-за-интегритет-2024-година.pdf

Како резултат на зголемената чувствителност на јавноста во однос на прашањето за судир на интереси, зголемен е бројот на пријави на сите облици на судир меѓу јавниот и приватниот интерес што е најмногу изразено при вработувањата во јавниот сектор, како што се непотизам, кронизам, клиентелизам, политичко и партиско влијание.

Во табелата подолу прикажани се состојбите во однос на примени пријави со наводи за постоење судир на интереси во последните три години:

Табела бр. 5.
Приказ на оформени претходни по години

Оформени предмети	Број на евидентирани предмети		
	2022	2023	2024
Сопствена иницијатива	27	57	5
Пријави од граѓани	118	64	89
Вкупно	145	121	94

Извор: Годишни извештаи на ДКСК

Во 2023 година ДКСК постапувала по вкупно 121 предмет со наводи за постоење судир на интереси во најразлични области, како локална самоуправа, образование, здравство, култура итн. Во однос на постапувањата по пријавите од областа на судирот на интереси, ДКСК донесе одлуки по 146 предмети на јавни седници во 2023 година.⁵⁸

Од областа на спречување на судирот на интереси, во 2024 година донесени се вкупно 98 одлуки на јавни седници на ДКСК. Од нив, 34 се по предмети кои се оформени во текот на 2024 година, а останатите се предмети кои се оформени во претходните години, додека пак ДКСК, во 2024 година, поднесе 4 иницијативи пред надлежните органи за поведување постапка за утврдување одговорност на службени лица.⁵⁹

Постапувањата на ДКСК во однос на проверката и утврдувањето 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. Следната табела ги прикажува поднесените пријави во текот на 2024 година, споредбено со претходната 2023 година и опфаќа значително зголемен број пријави.

58 Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција за 2023 година, Државна комисија за спречување на корупцијата

59 ГИ-за-работата-на-ДКСК-за-2024_за-web-без-прилози.pdf

Табела бр. 6.*Приказ на пријави по различен основ*

Област за постапување	Корупција		Судир на интереси		Имотна состојба		Финансирање изборни кампањи		Вкупно	
Година	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Приемни пријави	549	496	64	89	36	42	-	62	649	689
Сопствена иницијатива	13	3	57	5	54	67	-	3	124	78
Бр. на донесени одлуки	1.074	353	146	98	235	231	2	60	1.457	742

Извор: Годишни извештаи на ДКСК

Од табелата може да се забележи дека бројот на оформени предмети по сопствена иницијатива во 2024 г. бележи значителен пад во однос на 2023 година, како и 2022 година, што може да се протолкува како пад во иницијативноста на ДКСК за постапување по предмети и спречување по различни основи.

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

Табела бр. 7.*Анкетни листови за имотната состојба*

Поднесени анкетни листови	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Вкупно	4.423	1.377	3.620

Извор: Годишни извештаи на ДКСК

Во 2023 година, 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 судии, обвинители, пратеници и носители на јавни функции во Владата на РСМ. Со годишниот план од 2024 година, пак, беше предвидена системска проверка на имотната состојба на следниве категории функционери: судии и јавни обвинители, функционери во областа на здравството, градоначалници и членови на општински совети, како и директори на јавни и акционерски друштва со државен капитал. На крајот на 2024 година, ДКСК ја донесе програмата за работа за 2025 година, заедно со акциски план за реализација, што предвидува и учество на ДКСК на скрининг-процесот што го врши Европската комисија.⁶⁰

60 Програма за работа за 2025 година, Државна комисија за спречување на корупцијата

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 2024 г. оформи 109 предмети, наспроти 90 предмети во 2023 г.

За утврдени прекршоци во однос на неподнесување или ненавремено поднесување изјава за имотната состојба во текот на 2024 г., ДКСК издаде 65 прекршочни платни налози. Во 50 случаи, поради непостапување по издадените прекршочни налози, ДКСК до Прекршочната комисија достави барања за поведување прекршочна постапка.

Примената на новиот електронски систем за пријавување и проверка значително ја подобри ефикасноста на ДКСК во процесот на следење и контрола на имотната состојба. Постапувањето по предметите во оваа област резултира со значителен број проверки, донесени одлуки и изречени санкции.

Особено важен аспект е пристапот до електронските бази на податоци на институциите, како и целосната усогласеност на податоците кои се разменуваат. ДКСК има склучено договори за размена на податоци со клучни институции, вклучувајќи ги Агенцијата за катастар на недвижностите, во делот на проверката на недвижниот имот, Централниот регистар, во делот на податоците од регистарот на правните субјекти, Централниот депозитар за хартии од вредност, во делот на имотот во хартии од вредност. Управата за јавни приходи, во делот на регистарот на годишните даночни пријави и Министерство за внатрешни работи, во делот на регистарот на личните документи, регистарот на возилата и регистарот на дозволите за оружје.

Континуираното и системско одржување на софтверското решение за следење на имотната состојба е клучно за успешното функционирање на процесот на проверка. Овој софтверски систем вклучува: 1. Модул за водење на Регистарот за избрани и именувани лица; 2. Електронско поднесување изјави за имотната состојба и интереси; и 3. Следење и верификација на имотната состојба и интересите на овие лица. Софтверот е во функција од март 2023 година, а за електронско поднесување на изјави е оперативен од јануари 2024 година. Сепак, за да се постигне максимална ефикасност, неопходно е да се обезбедат финансиски средства за тековното одржување и надградба на овој систем, заради зголемување на ефективност на процесот на проверка на имотната состојба и интересите.

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.

По трагедијата во Кочани, имаше иницијатива од Европски фронт предводена од Демократската Унија за интеграција (ДУИ) за формирање анкетна комисија во Собранието со цел да се истражат пропустите на државните органи кои придонеле за трагедијата во

Кочани, но ваквата иницијатива не доби поддршка од 20 пратеници.⁶¹ Дополнително, во неколку наврати имаше предлози од пратеници за надзорна расправа за ова прашање во рамките на постојната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, но сите завршија безуспешно.

Во политичката дебата се спомнуваа и најави за формирање проширена анкетна комисија во Собранието што освен случајот во Кочани, ќе ги вклучи и претходно настанатите трагедии од сличен карактер, но и ваквите обиди не беа изгласани од Собранието и не резултираа со оформување анкетна комисија во каква било форма. Наместо тоа, Собранието ја прекина својата работа преку одложување на редовните седници за две недели, непосредно по настанатата трагедија.⁶²

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

Платформата на граѓанските организации за борба против корупцијата продолжи да биде една од најголемите и најзначајните мрежи на граѓански организации кои работат на прашања од делокругот на доброто владеење и борбата против корупцијата. Во текот на 2024 година, Платформата зеде активно учество преку вклучување во работни групи за измени и дополнувања на неколку законски решенија, меѓу кои и Законот за спречување корупција и судир на интереси, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за укажувачи и сл. Дополнително, Платформата остваруваше редовни средби со ДКСК и со заменик-претседателот на Владата за добро владеење со цел унапредување на соработката на граѓанскиот сектор и институциите во креирање политики за борба против корупцијата. Платформата во неколку наврати во јавноста остро реагираше и за итните законски измени за прекин на мандатите на независните државни комисии кои без консултации се усвоија од страна на Собранието на РСМ. Исто така, се противеше и на измените на Законот за јавните набавки по скратена постапка, кои повторно во подоцнежниот период беа донесени без соодветни консултации.

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 2024 г. до Собранието биле доставени вкупно 314 предлог-закопи, од кои 105 биле предложени од страна на пратеници во Собранието и не подлежат на обврската за нивно претходно објавување на ЕНЕР и спроведување на ПВР. Другите 209 поднесени предлог-закопи биле предложени од страна на Владата и

61 Кабинет на Гаши за МИА: Има иницијатива од „Европски фронт“ за формирање анкетна комисија за трагедијата во Кочани, но за такво нешто потребни се најмалку 20 пратеници

62 Несфатливо е што Собранието одлучи да не одржува седници по трагедијата во Кочани, реагираат од Хелсиншки - 360 степени

ресорните министерства и 101 од нив подлежат на обврската за спроведување на ПВР, односно нивно претходно објавување на ЕНЕР.⁶³

108 предлог-закони немаат обврска да бидат ставени на ЕНЕР, бидејќи 13 биле предлог-закони за ратификување меѓународни договори, шест се однесуваат на носење или измена на буџетот на Република Северна Македонија, четири се закони за гаранција, седум се предлог-закони за задолжување на државата, а 78 се терминологско усогласувања со други закони (првенствено усогласување со Законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа).⁶⁴

Во однос на предлог-законите за кои постои обврска да бидат ставени на ЕНЕР за консултации (101), утврдено е дека за 34,65% (35 предлог-закони) текстот на нацрт-законот претходно бил објавен на ЕНЕР. Забележано е влошување на состојбата во споредба со претходните години (2023: 51,4% или 37 предлог-закони; 2022: 37% или 24 предлог-закони; и 2021: 41% или 48 предлог-закони).⁶⁵

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 надзор⁶⁶ 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.⁶⁷

Инспекцискиот совет во текот на 2024 година интензивно работеше на развивање софтверско решение е-Инспектор, за автоматизација на инспекциската постапка и инспекциското работење, кој ќе овозможи електронско поврзување и работење на сите 28 инспекциски служби под негова јурисдикција. Со целосно вклучување на платформата е-Инспектор на сите 13 инспекциски служби во април 2024 година, се финализира втората фаза за развој на софтверското решение е-Инспектор, во рамките на проектот е-Инспектор – продолжување на поддршката на инспекциските реформи во Република Северна Македонија, поддржан од Европската банка за обнова и развој (ЕБРД).⁶⁸

63 Годишен извештај од следењето на ЕНЕР во 2024, Огледало на Владата: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони (rcgo.mk)

64 Ibid.

65 Ibid.

66 Службен весник на РСМ“ бр. 102/19

67 https://mod.gov.mk/inc/uploads/2021/07/SLU@BEN_VESNIK_NA_RSM_br_238_od_18.11.2019.pdf

68 https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2024/08/osnoven-dokument-godishen-izveshta%D1%98-za-rabota-na-inspekciskite-sluzhbi-2023-spoeno_compressed.pdf

Табела бр. 8.

Број на сироведени инспекциски надзори и откриени неправилности

Инспекциска служба	Редовен	Вонреден	Контролен	Вкупно надзори	Вкупно неправилности
Државен пазарен инспекторат	2.488	21.982	7.428	31.898	8.051
Државен трудов инспекторат	4.985	12.182	5.783	22.950	5.550
Државен инспекторат за техничка инспекција	749	144	33	926	42
Државен девизен инспекторат	13	9	0	22	10
Државен инспекторат за животна средина	1.314	340	373	2.027	464
Државен санитарен и здравствен инспекторат	3.396	1.029	612	5.037	511
Државен транспортен инспекторат	2.815	783	373	3.971	1772
Државен инспекторат за градежништво и урбанизам	47	91	11	149	2
Државен комунален инспекторат	141	50	35	226	49
Државен инспекторат за земјоделство	1.962	48.493	744	51.199	934
Државен инспекторат за шумарство и ловство	895	928	186	2.009	247
Државен просветен инспекторат	3.036	1.032	378	4.446	497
Државен управен инспекторат	509	1.613	553	2.675	617
Државен инспекторат за локална самоуправа	1.235	64	3	1.302	18
Инспекторат за употреба на јазиците	99	13	38	150	91

Извор: Годишен извештај за работата на инспекциските служби за 2023 г.⁶⁹

69 Годишен извештај за работа на Инспекциските служби за 2023 година, Инспекциски совет, Република Северна Македонија

Во текот на 2024 година, Советот разгледал вкупно 490 дописи со содржина на претставки, поплаки, жалби и друго, од кои дел од нив се од заедничка надлежност на две или повеќе инспекциски служби на постапување. Од вкупните, 118 претставки се однесуваат на работата на инспекторите, 296 претставки се препратени во надлежност на инспекциските служби, општините, како и на други органи на државната управа, додека за останатите 76 побарани се дополнителни податоци и/или е констатирано дека се неосновани. Од вкупно поднесените претставки, Инспекцискиот совет издал 13 налози за вршење поединечен или заеднички инспекциски надзор, додека другите се препратени до надлежна инспекциска служба. Споредбено, вкупниот број на пристигнати претставки во 2024 година (490) во однос на 2023 година (496) бележи незначително намалување од 1,23 %.⁷⁰

Во текот на 2024 година, Инспекцискиот совет издал вкупно 38 налози за инспекциски надзор, од кои биле реализирани вкупно 67 поединечни или заеднички надзори во координација со инспекциските служби. Од нив, во 23 случаи биле утврдени неправилности, додека во 36 случаи не биле констатирани никакви неправилности, а 6 надзори се во тековна постапка. Во случаите каде што е утврдена нерегуларност најчесто е утврдена повреда на законите, при што најмногу неправилности се утврдени од страна на Државниот пазарен инспекторат (четири), Државниот трудов инспекторат (шест), Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам (три) и Државниот просветен инспекторат (три). Од страна на другите државни инспекторати се констатирани по една неправилност или отстапување од законските норми.⁷¹

3.5.2. Државен завод за ревизија

Според годишниот извештај на ДЗР, во 2024 г. биле извршени 88 ревизии, од кои 72 ревизии за регуларност, 10 ревизии на успешност, 4 ИТ ревизии и 2 ревизии на усогласеност. Во 2024 г., ДЗР утврдил 1.240 состојби во 132 ревизорски извештаи. Во текот на 2024 г. ДЗР има дадено вкупно 882 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 2024 г. за вкупно 182 препораки од страна на ДЗР биле преземени мерки.⁷²

ДЗР редовно ја информира јавноста преку објавување на своите годишни извештаи, извршените ревизии и финансиските извештаи, како и комуницирање со повеќе од 1.215 засегнати страни. Во 2024 г. биле направени 399 медиумски објави за конечни ревизорски извештаи и 44 видеообјави на каналот YouTube. Во 2024 година посетеноста на веб-страницата на ДЗР е зголемена за 460% или за 4,6 пати во однос на 2020 година.

70 <https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2025/03/godishen-izveshtaj-za-rabotata-na-inspekciski-sovet-2024.pdf>

71 <https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2025/03/godishen-izveshtaj-za-rabotata-na-inspekciski-sovet-2024.pdf>

72 https://dzt.mk/sites/default/files/2025-06/GI_DZR_2024_MKD.pdf

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 2023 година вкупно се извршени 2.545 контроли на даноци (ДД, ДЛД и ДДВ), од кои со утврдени неправилности се 1.255 контроли што претставува 49,31% од вкупниот број извршени контроли. Управата за јавни приходи во 2023 извршила 5.320 други контроли и контроли во функција (без даночни наоди). Другите контроли и контролите во функција 158 (без даночни наоди) се контроли кои се однесуваат на проверка на одредена фактичка состојба и резултира со наод.⁷³

Табела бр. 9.

Спроведени контроли, по основ на даноци по години

	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Број на контроли	3.031	2.544	2.545
Со неправилности	1.363	1.215	1.255

Извор: Годишен извештај на УЈП за 2025 година

Во 2023 година е остварен вкупен приход од даноци и социјални придонеси од плата во износ од 220.050 милиони денари (220.049.732.092 денари), што претставува 98,96% од вкупно планираните приходи за 2023 година.

Во моментот на пишување на извештајот, УЈП нема објавен извештај за 2024 година.

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 2024 г. по записници за сторени 2.257 царински прекршоци, изречени се парични казни во износ од приближно 237 илјади евра. Од страна на Одделението за прекршочна постапка заведени се вкупно 2.031 предмети. Споредено со 1.746 предмети во 2023 година, обемот на работа е значително зголемен. Царинската управа во 2024 г. по редовна и повторна постапка решила вкупно 1.798 предмети, при што изречени се глоби во вкупен износ од 96.955 евра.⁷⁴

⁷³ Годишен извештај за 2023 година, Управа за јавни приходи, Република Северна Македонија, Министерство за финансии

⁷⁴ <https://www.customs.gov.mk/godishni-izveshtai.nsp>

Во 2024 година поднесени се вкупно 89 кривични пријави, против 46 правни лица и 122 физички лица, за сторени кривични дела при извршени контроли. Во истата година Службата за финансиски истраги спровела 5 финансиски истраги, против 5 физички лица и 2 правни лица. Од страна на Службата до Основното јавно обвинителство се поднесени 2 иницијативи за обезбедување имот кој потекнува од кривично дело, во вкупна вредност од 4.267.660 денари.

Дополнително, во 2024 г. биле извршени вкупно 119 внатрешни контроли и истраги. Од нив, во 21 случај биле откриени неправилности или непочитувања на царинските прописи во постапувањето на царинските службеници. Како одговор на овие наоди, биле преземени дисциплински мерки, кои резултирале со следните дејствија:

- 15 парични казни по решенија за намалување плата;
- 6 суспензии;
- 7 решенија за откази; и
- 1 отказ по кривична пресуда.

Во 2024 година од увоз и внатрешен промет Царинската управа има наплатено вкупно 125.172,8 милиони денари или 2.035,33 милиони евра, што претставува зголемување за 6,3%, односно зголемување од 7.375,4 милиони денари во однос на 2023 година кога биле наплатени 117.797,4 милиони денари. Царинската управа со приходите од царина, ДДВ, акциза и надоместоци учествува со 72,2% во планираните приходи за наплата од даночните приходи, како и 41,5 % во вкупните приходи на буџетот на државата.⁷⁵

3.6. Јавни набавки

Северна Македонија е умерено подготвена во областа на јавните набавки. Од последната оценка во Извештајот на Европската Унија, постигнат е ограничен напредок. Потребно е дополнително зајакнување на капацитетите на клучните институции, договорните органи и економските оператори преку континуирана обука. Понатаму, треба да се зголеми конкуренцијата во јавните набавки и користењето на критериумот за економски најповолна понуда. Националните власти треба да спроведуваат поефикасни антикорупциски мерки во целиот циклус на јавните набавки.

Европската комисија препорачува Северна Македонија да го зајакне системот на јавни набавки преку усвојување на законите за јавно-приватно партнерство и концесии со цел усогласување со европското право и подобро следење и известување за неправилности, судир на интереси и измами во постапките. Дополнително, потребна е посилна координација меѓу институциите и зголемување на нивните капацитети за примена на принципите на транспарентност, конкуренција и недискриминација.⁷⁶

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf

Според Извештајот на Бирото за јавни набавки, во 2023 година се објавени 24.005 огласи за јавни набавки, од кои 12.012 или 50% од вкупниот број на постапки се огласи за постапки за набавка од мала вредност, за 63 поедноставена отворена постапка има објавено вкупно 9.281 огласи или околу 38% од вкупниот број на огласи, за отворена постапка има објавено 2.694 огласи или 11%, 3 објавени огласи за конкурс за избор на идејно решение, 7 објавени огласи за постапка со преговарање со претходно објавување оглас, 8 огласи за воспоставување квалификациски систем и само 2 огласи за ЈПП кои се доделуваат како договор за јавна набавка. Вкупниот број на огласи за јавни набавки во 2023 година е зголемен за 1.104 огласи во однос на 2022 година, кога биле објавени вкупно 22.901 огласи.⁷⁷

И покрај објавените информации за употребата на квалитативни критериуми за доделување, примената на критериумот „економски најповолна понуда“ сè уште е ограничена. Во 2023 година, само 1.336 огласи за набавки од вкупно 24.005 го примениле овој критериум (5,6%). Во однос на вредноста, само 9% од тендерите го користеле критериумот. Потребно е дополнително организирање обуки и насоки за примената на ваквиот критериум.

Во 2023 година, според податоците од базата на податоци на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), бројката на договорите за јавни набавки изнесува 34.295 договори, со вкупна вредност од околу 91.774.858.994 денари (приближно 91,7 милијарди денари или преку 1,5 милијарди евра). Вредноста на јавните набавки за 2023 година претставува 28% од буџетот на Република Северна Македонија.

Според предметот на договорот за јавна набавка, во 2023 година склучени се 18.315 договори за набавка на стоки со вкупна вредност од 46.883.297.843 денари, 14.151 договори за набавка на услуги во вкупна вредност од 24.121.625.008 денари и 1.829 договори за набавка на работи во вкупна вредност од 20.769.936.143 денари.

Од вкупниот број на електронски постапки во 2023 година, односно од 23.994 постапки, бројот на оние кај кои имало само една поднесена понуда е 7.461 постапка, што претставува дури 31% од постапките. Овој тренд на зголемување на процентот на постапки со една поднесена понуда е присутен веќе неколку години наназад. Вкупниот просечен број на поднесени понуди во 2023 година е 2,96 понуди по постапка. Во 2023 година преку ЕСЈН се поништени вкупно 4.472 постапки или 18,6% од вкупниот број на објавени постапки.

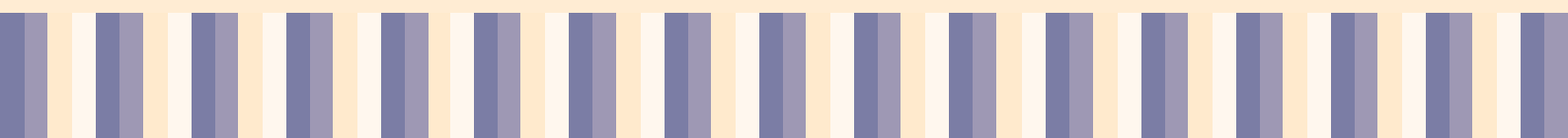
Во текот на 2024 година, преку системот за јавни набавки биле склучени договори во вкупна вредност од 83,2 милијарди денари, што претставува околу 23% од државниот буџет и 9% од БДП. Вкупно биле објавени 22.975 огласи, а бројот на склучени договори изнесувал 33.204, што претставува намалување од 3% во однос на претходната година. Најголем дел од договорите се однесувале на набавка на стоки (53%), следени од услуги (27%) и работи (20%). Во 2024 година, 95% од постапките користеле критериум „најниска цена“, а 59% биле спроведени со електронска аукција, што претставува намалување во согласност со препораките на Бирото за зголемена примена на критериумот „цена-квалитет“. Просечниот број на понуди по постапка во 2024 година е 2,82 и бележи мал пад од претходната година. Во 2024 г. поништени се 18,5% од вкупниот број на објавени постапки.⁷⁸

77 https://bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/01/izvestaj_BJN_2023.pdf

78 <https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/08/Izvadok-od-godisen-izvestaj-2024.pdf>

4.

Правосудство и борба
против корупцијата



Во текот на 2024 година, Судскиот совет ги реализира своите законски надлежности преку избор, разрешување и времено упатување судии и судии поротници. Советот избра вкупно шест судии, од кои еден судија во Апелациониот суд Гостивар и петмина во Апелациониот суд Штип. Од страна на Советот, во текот на 2024 година е извршен избор на претседатели во три судови, и тоа на: Виш управен суд, Основен суд Велес и Основен суд Струга. Дополнително, имајќи ја предвид потребата за поголема кадровска екипираност во одредени основни судови, Советот ја искористи законската можност да донесе одлуки за времено упатување судии, вклучително и кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители, најдолго во времетраење од една година. Овие одлуки беа донесени согласно член 39 од Законот за судовите, во случаи кога по извршена анализа за бројот на судии спрема бројот на предмети констатира состојба на значително зголемен обем на работата во овие судови, намалена ажурност и во случај кога е доведено во прашање тековното работење на судовите. Во текот на 2024 година до Судскиот совет се поднесени 97 барања за утврдување одговорност за судија или претседател на суд против 210 судии.⁷⁹ Советот, исто така, ја утврди потребата од пополнување 162 слободни судиски места за новата генерација на кандидати, со цел да се обезбеди долгорочна кадровска проекција и стабилност на судството.

Како дел од својата надлежност, Советот го следеше и функционирањето на АКМИС-системот, кој има централна улога во обезбедување правична и транспарентна распределба на судските предмети. Иако АКМИС претставува значаен чекор кон дигитализацијата и борбата против можните манипулации, надзорите и анализите и во 2024 година потврдија потреба од негово дополнително унапредување и конзистентно почитување на законските одредби. Податоците генерирани преку АКМИС послужија за изработка на статистики за судските предмети, кои покажуваат дека судовите ја започнале 2024 година со 131.005 нерешени предмети, а до крајот на годината бројот на нерешени предмети се зголемил на 134.729, што претставува заостаток од 3.724 предмети.⁸⁰

Наспрема тоа, недостатокот на човечки ресурси останува еден од најсериозните предизвици за Јавното обвинителство и во 2024 година. Од вкупно предвидени 261 обвинител, активни беа само 169 (64,7%), што значи дека речиси една третина од позициите беа празни. Дополнителен проблем претставува фактот што четири обвинителства (Ресен, Делчево, Берово и Крива Паланка) во текот на целата година останаа без ниту еден јавен обвинител. Во истиот период, Советот на јавните обвинители разреши седум обвинители (шест поради пензионирање и еден по сопствено барање), со што недостигот дополнително се продлабочи во споредба со 2023 година. Непополнетоста не се одразува само кај јавните обвинители, туку и во јавно-обвинителската служба, каде што беа пополнети едвај една третина од предвидените места. Овој недостиг директно влијае врз ефикасноста на кривичниот прогон и борбата против корупцијата, бидејќи институцијата нема доволни човечки капацитети да одговори на зголемениот прилив на предмети.⁸¹

Во делот на финансиските ресурси, Јавното обвинителство и понатаму се соочува со ограничувања. Иако Законот за јавното обвинителство предвидува буџетска алокација од најмалку 0,4% од вкупниот државен буџет, Министерството за финансии и во 2024 година одобри само половина од тој износ (0,2%). Од средствата што беа одобрени, реализирани се 93,47%, што е значително помалку од претходните години, првенствено поради неможноста за спроведување јавни набавки како резултат на недостиг на административ-

79 Годишен извештај за работата на Судскиот совет на Република Северна Македонија за 2024 година

80 Ibid.

81 Извештај за работата на јавните обвинителства на Република Северна Македонија во 2024 година

вен кадар. Недостатокот на соодветна финансиска и техничка поддршка се одрази и врз модернизацијата на институцијата, па така од планираната замена на застарената информатичка опрема (над 200 канцелариски компјутери постари од десет години), набавени беа само 50 нови единици.⁸²

Особено значајна е состојбата во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, кое е надлежно за најсложените случаи. Иако во 2024 година постапуваше по кривични пријави против 1.017 лица, институцијата работеше со недоволен број обвинители и ограничени ресурси, што сериозно ја намалува нејзината ефикасност во борбата против корупцијата и организираниот криминал. Недостатокот на електронски систем за распределба на предмети, предвиден уште со Законот за јавното обвинителство од 2020 година, дополнително ја усложнува состојбата. Независната функционална анализа спроведена во рамките на проектот „ЕУ поддршка за владеење на правото“ покажа дека постојниот систем е застарен и неподобен за надградба. Како резултат на тоа, во 2024 година преку програмата ИПА III беа обезбедени 6 милиони евра за целосно нов електронски систем за управување со предметите, а државата се обврза на дополнително кофинансирање од 1 милион евра. Подготвена е техничка спецификација за распишување меѓународен тендер во 2025 година.⁸³

Јавното обвинителство останува клучен фактор во борбата против корупцијата, но неговата ефикасност е условена од обезбедувањето доволен кадар, стабилно финансирање и модерна техничка поддршка. Секое одложување во решавањето на овие прашања ја ослабува борбата против корупцијата и ја намалува довербата на граѓаните во правосудниот систем.

Во извештајната 2024 г., за разлика од претходната 2023 година, се регистрира зголемување на бројот на пријавени кривични дела против службената должност. Бројот на поведени постапки и поднесени обвиненија за кривичното дело перење пари и други приноси од казниво дело е зголемен за неколку пати. Значително е и зголемувањето на постапките за речиси сите коруптивни кривични дела. За кривичните дела против службената должност, по целосно спроведени постапки од страна на обвинителствата, речиси удвоен е бројот на поднесени обвиненија во однос на 2023 година. И покрај измените во Кривичниот законик усвоени во 2023 со кои се намалија казните, а со тоа и роковите за застареност за дел од ваквите кривични дела, Јавното обвинителство продолжува интензивно да постапува по овие коруптивни кривични дела. При водењето на постапките и санкционирањето особено се инсистира на финансиски истраги со кои се лоцира, обезбедува и конфискува имотната корист.⁸⁴

82 Ibid.

83 Ibid.

84 Ibid.

Табела бр. 10.*Кривични дела против службена должност*

Фази на кривична постапка	2023	2024
Пријави	1.494	1.788
Обвиненија	148	246
Пресуди	249	167

Извор: Извештај за работењата на јавните обвинители на РСМ 2024

Во септември 2023 г., по брза постапка, беа направени измени во Кривичниот законик (чл. 394 - Злосторничко здружување и чл. 353 - Злоупотреба на службената положба и овластување), кои измени значително го ослабнаа овој правен систем за казнување коруптивно однесување, со намалување на максималните казни и кратење на роковите за застарување на процесите.

Во октомври 2025 година, Венецијанската комисија на Советот на Европа во своето мислење, за Северна Македонија, како одговор на претходно побараното мислење за два предлог-закопи од страна на Министерството за правда, во однос на првиот предлог-закон за Јавно обвинителство, оцени дека за вистинска независност на Јавното обвинителство се потребни не само законски, туку и уставни измени. Комисијата го поздравува напорот за реформи и транспарентност, но укажува дека сегашните решенија не гарантираат доволна заштита од политички влијанија.⁸⁵

Со оглед на важноста на прашањата за автономија и релативна независност на Јавното обвинителство, Комисијата препорачува уставна реформа со која ќе се укине можноста за непосредно повторно избирање на истата личност веднаш по истекот на нејзиниот мандат, односно да се воведат период на пауза (cooling-off period), со цел засилување на независноста и спречување на политички притисоци, како и да се обезбеди квалификувано мнозинство во Собранието за негово назначување и разрешување со што би се обезбедил поширок политички консензус.⁸⁶

Во однос на предлог-законот за Советот на јавните обвинители, Венецијанската комисија препорачува да се преиспита времетраењето на професионалното искуство за сите членови на Советот, како и да се предвиди дека обвинителските функции на обвинителите избрани за членови на Советот се суспендирани во текот на мандатот. Дополнително се препорачува да се обезбеди алтернатива на начинот на кој ќе се избираат членовите со што ќе се обезбеди и избор базиран на заслуги, интегритет и разновидна застапеност. Комисијата препорачува и прецизирање на дисциплинските постапки, односно термините како „несоодветно однесување“ или „оштетување на угледот“ да бидат појасно дефинирани, за да не се користат за дискрециски разрешувања. Потребно е да се вклучат дополнителни заштитни мерки за да се спречи критичните одлуки, вклучително и одлуките за предвремен престанок на мандатот на членовите на Советот, неизбежно да бидат определени од мнозинство во Советот.⁸⁷

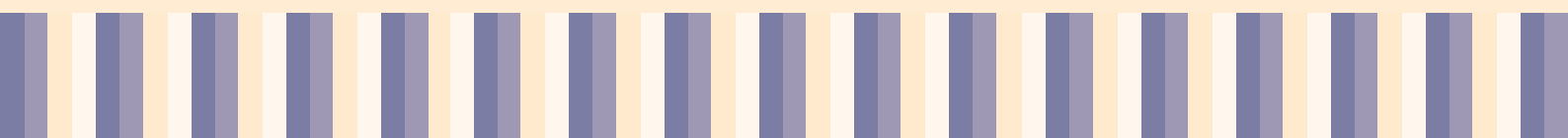
85 Venice Commission North Macedonia Opinion on the Draft Law on the Judicial Council, 13-14 June 2025

86 Ibid.

87 Ibid.

5.

Корупцијата и економијата



5.1. Состојба во државата

Северна Македонија и во 2024 и во 2025 година продолжува да се соочува со сериозни економски предизвици, поттикнати од глобалната економска нестабилност, продолжените геополитички тензии и ефектите од претходните кризи. Иако државата постепено ја надминува рецесијата предизвикана од пандемијата Ковид-19 и енергетската криза од 2022 година, економското закрепнување останува умерено и ранливо. Во најновиот период, на економските текови значително влијаат глобалните настани – воениот конфликт во Украина, кој продолжува да го одредува движењето на цените на енергенсите и храната, како и конфликтот во појасот Газа, што дополнително ги наруши глобалните трговски и финансиски текови. Овие случувања доведоа до нов бран на несигурност, притисоци врз инфлацијата и повисоки увозни цени, особено на горивото и електричната енергија, од кои Северна Македонија е силно зависна.

Со цел поддршка на економската стабилизација на Северна Македонија и суштинска реформска агенда Европската Унија во 2023 година одобри 100 милиони евра макрофинансиска помош за Северна Македонија во форма на поволен заем, со цел да ја поддржи земјата во справување со економските последици од енергетската и инфлаторната криза и да помогне во спроведувањето на клучни економски и институционални реформи.⁸⁸ Помошта е поделена во две еднакви транши по 50 милиони евра. Првата транша беше исплатена во мај 2024 година, откако земјата ги исполни најголемиот дел од условите договорени со Европската комисија.⁸⁹ Исплатата на втората транша, предвидена за 2025 година, сè уште не е реализирана, бидејќи Северна Македонија треба целосно да ги исполни преостанатите политички и економски услови за нејзино одобрување. Дополнително, ЕУ го воспостави Инструментот за реформи и раст на Европската Унија (Reform and Growth Facility - RGF) како нов финансиски механизам, креиран со Регулаторната (ЕУ) 2024/1449 од 14 мај 2024 година, кој претставува клучен столб на Планот за раст на Западен Балкан. Овој инструмент обезбедува вкупно 6 милијарди евра финансиска поддршка за периодот 2024–2027 година – од кои 2 милијарди евра се неповратни грантови, а 4 милијарди евра се поволни заеми, наменети за шесте земји од регионот: Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Србија и Северна Македонија. Средствата се поврзани со спроведување конкретни реформи дефинирани во националните реформски агенди, при што секоја исплата се врши врз основа на докажано исполнети реформски чекори - принцип на „плаќање за резултат“. За Северна Македонија, вкупната поддршка изнесува 750,35 милиони евра, од кои 215,34 милиони евра се грантови, а 535,01 милион евра се заеми. Средствата се распределени по шест приоритетни области, меѓу кои најголем дел е наменет за развој на приватниот сектор и деловното опкружување, потоа за владеење на правото, енергетска и дигитална транзиција, и јавна администрација.

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

89 Commission disburses €50 million in financial support to North Macedonia - Enlargement and Eastern Neighbourhood

Економскиот раст во земјата во текот на 2024 година се движеше со умерено темпо. Според податоците на Светска банка⁹⁰ и Европската комисија⁹¹, реалниот бруто-домашен производ (БДП) во 2024 година забележа раст од 2,8%, што претставува мало подобрување во однос на 2023 година, но сè уште под потенцијалниот раст на економијата. Овој раст е резултат на постепено закрепнување на приватната потрошувачка, стабилизирањето на индустриското производство и порастот на јавните инвестиции, особено во инфраструктурните проекти и обновливите извори на енергија. И покрај тоа, домашната побарувачка останува под влијание на високите цени на основните производи и ограничената куповна моќ на граѓаните.

За 2025 година, според проекциите на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), се очекува реалниот раст на БДП да изнесува околу 3,3%, додека некои извори предвидуваат нешто пониска стапка од 3,2%.⁹² Во првото тримесечје од 2025 година, економијата веќе забележа годишен раст од 3,0%, а во второто тримесечје растот се забрза на 3,4%, што укажува на постепено закрепнување и на враќање на инвестициската и потрошувачката активност во земјата. Сепак, овој раст е проследен со постојани инфлаторни притисоци. Во 2024 година, Северна Македонија се соочи со високи нивоа на инфлација, поттикнати од скапувањето на енергенсите и храната, како и од нарушувањата во глобалните синџири на снабдување. Иако кон крајот на годината инфлацијата почна благо да се намалува, просечната стапка и натаму остана повисока од европскиот просек. Според податоците на ММФ од мај 2025, за 2025 година се очекува инфлацијата да изнесува околу 3,4%, што би претставувало стабилизирање на цените. Според најновите податоци на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), објавени во октомври 2025 година, се очекува реалниот раст на БДП на Северна Македонија да изнесува околу 3,4%, додека инфлацијата да се стабилизира на приближно 3,9%, што укажува на постепено стабилизирање на ценовните движења и умерено зајакнување на економската активност, иако трошоците за живот остануваат повисоки во споредба со преткризниот период.⁹³

Од друга страна, според податоците на Народната банка на Република Северна Македонија од септември 2025 година⁹⁴, економската активност во земјата бележи умерен, но стабилен раст. Во вториот квартал од 2025 година, реалниот БДП пораснал за 3,4%, поттикнат претежно од домашната побарувачка, особено приватната потрошувачка и инвестициите, додека инфлацијата во август изнесувала 4,4%, што претставува благо забавување во однос на претходните месеци. Намалувањето на инфлацијата се должи главно на стабилизирањето на цените на храната и енергенсите, што укажува на постепено смирување на ценовните движења.

Според податоците на Државниот завод за статистика, во март 2025 година индексот на трошоците на животот пораснал за 2,7% во однос на март 2024 година, додека индексот на цените на мало забележал пораст од 2,2%.⁹⁵ Во текот на вториот квартал (јуни 2025)⁹⁶

90 <https://tradingeconomics.com/macedonia/gdp-growth-annual/news/461022>

91 EC: Macedonian GDP growth projected to gradually accelerate in 2025, strong wage growth and abating inflation, 19 May 2025, MIA

92 IMF Executive Board Concludes 2025 Article IV Consultation with the Republic of North Macedonia

93 IMF Country Data: Republic of North Macedonia и IMF DataMapper

94 <https://www.nbrm.mk/ns-newsarticle-najnovi-makroekonomski-pokazатели-septemvri-2025-godina.nspх>

95 Индекси на трошоците на животот и на цените на мало, март 2025 година

96 Индекси на трошоците на животот и на цените на мало, јуни 2025 година

растот се засилил, при што трошоците за живот се зголемиле за 4,2%, а цените на мало за 3,9%, додека во септември 2025 година⁹⁷ двата индекса бележат благо забавување - 4,0% за трошоците за живот и 3,7% за цените на мало. Овие движења укажуваат на постепена стабилизација на ценовното ниво, при што најголемиот притисок и понатаму доаѓа од цените на храната, енергенсите и увозните сировини, кои директно влијаат врз трошоците за живот на домаќинствата.

Пазарот на трудот бележи постепено подобрување, иако нерамномерно. Во 2024 година, според податоците на Државниот завод за статистика, активното население изнесувало 792.779 лица, од кои 694.506 биле вработени, а 98.273 лица невработени.⁹⁸ Стапката на невработеност во тој период се спушти на историски најниско ниво од 12.4%, што е значаен напредок во споредба со претходните години.

Во првото тримесечје на 2025 година таа опадна на 11,7%.⁹⁹ Во второто тримесечје на 2025 година, невработеноста дополнително се намали на 11,5%, при што бројот на невработени лица изнесуваше 91.337.¹⁰⁰ Овој позитивен тренд се должи на зголемената активност во градежниот и услужниот сектор, како и на активните мерки на Владата за вработување и преквалификација на младите лица. Сепак, проблемот со неформалната вработеност останува изразен. Во второто тримесечје од 2025 година, бројот на неформално вработени достигна 98.095 лица, што е зголемување за 8,5% во споредба со претходното тримесечје, најмногу во земјоделството, шумарството, рибарство и градежништвото.¹⁰¹

Според податоците на НБРМ¹⁰², стапката на невработеност во вториот квартал од 2025 година се намалила на 11,5%, што претставува најниско ниво досега, додека вработеноста пораснала за 1,4% и достигнала 46,2%. Овие движења укажуваат на постепено зајакнување на пазарот на трудот и натамошно закрепнување на економијата.

Учеството на сивата економија во вкупната економска активност и натаму останува на високо ниво. Според извештајот на Меѓународниот монетарен фонд, „Република Северна Македонија: Избрани прашања“ (април 2025)¹⁰³, сивата економија во Северна Македонија се проценува на околу 30 проценти од бруто-домашниот производ (БДП), што укажува на потреба од дополнителни структурни реформи и мерки за поттикнување на формализацијата на економската активност. Паралелно, Меѓународната организација на трудот (ILO) во својата студија истакнува дека иако се забележува постепено намалување на неформалната економија, таа сè уште сочинува приближно 23% од БДП на земјата, што укажува дека предизвикот останува значителен и бара конзистентност во политиките и подобра координација меѓу институциите.¹⁰⁴

97 Индекси на трошоците на животот и на цените на мало, септември 2025 година

98 Државен завод за статистика: Активно население во Република Северна Македонија, 2024 година

99 Активно население, прво тримесечје 2025 година

100 Активно население, второ тримесечје 2025 година

101 Ibid.

102 <https://www.nbrm.mk/ns-newsarticle-najnovi-makroekonomski-pokazатели-septemvri-2025-godina.nspх>

103 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/05/06/Republic-of-North-Macedonia-Selected-Issues-566707>

104 <https://www.ilo.org/publications/informal-employment-and-undeclared-work-horeca-sector-findings-north>

Дополнителен проблем е што процените за обемот на неформалната економија и натаму варираат меѓу различни извори и методологии – дел од институциите ја проценуваат на околу 21%, а други на близу 29% од БДП – што создава потешкотии во мерењето на реалниот напредок.¹⁰⁵ Исто така, иако јавноста покажува зголемен интерес и свест за потребата од борба со неформалноста, сè уште постои одредено ниво на толеранција кон неформалните практики, особено кога станува збор за плаќања во готовина, услуги без фактура и нерегистрирана работа, што покажува дека зголемувањето на даночниот морал останува долгорочен процес.¹⁰⁶

Како што се нагласува во Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023 – 2027¹⁰⁷, иако по 2007 година степенот на неформална економија забележува на-долен тренд, неформалните економски активности сè уште зафаќаат значителен дел од БДП. Процените од мерењето на учеството на неформалната економија во Северна Македонија покажуваат дека истата се движи од 20% до 40% од БДП. Во поглед на неформалната вработеност, како една од клучните сегменти на неформалната економија, може да се заклучи дека истата зафаќа значајна пропорција во Северна Македонија.

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

Табела бр. 11.

Формална и неформална вработеност, по возрастни групи, по години

Возрасни групи	2022			2023			2024		
	Вкупно	Формално вработени	Неформално вработени	Вкупно	Формално вработени	Неформално вработени	Вкупно	Формално вработени	Неформално вработени
15-24	40.127	33.036	7.091	39.719	33.751	5.969	44.315	35.891	8.424
25-34	153.763	137.028	16.736	150.301	135.307	14.994	150.250	134.716	15.534
35-44	192.776	174.668	18.108	187.792	173.087	14.705	190.518	172.609	17.909
45-54	172.269	153.518	18.751	177.336	159.529	17.807	173.235	153.685	19.551
55-64	122.921	106.805	16.116	125.025	110.442	14.583	125.662	109.789	15.872
65 +	10.177	2.660	7.518	8.122	2.713	5.409	10.526	2.722	7.804
Вкупно	692.033	607.715	84.320	688.295	614.829	73.467	694.506	609.412	85.094

Извор: База на податоци на Максџаџи¹⁰⁸

105 <https://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2022/05/PB-58.pdf>

106 <https://www.slobodnaevropa.mk/a/sivata-ekonomija-chini-700-milioni-evra/33084426.html>

107 Неформалната економија во Република Северна Македонија 2023 – 2027 година

108 Формална и неформална вработеност, по пол и возрастни групи, по години. PxWeb

Податоците во табелата укажуваат на привремено намалување на неформалната вработеност во 2023 година, по што во 2024 година повторно се забележува благо зголемување, со враќање на нивото приближно еднакво на она од 2022 година. Трендот сугерира дека и покрај умерените флукуации, учеството на неформалната вработеност останува стабилно околу 11–12% од вкупниот број вработени лица, односно од вкупно 100 вработени во земјата, 12 лица биле неформално вработени.

Во таа насока се и најновите податоци објавени на ИЛОСТАТ (ILOSTAT) (базата на Меѓународната организација на трудот – ILO), за Северна Македонија во 2024 година, според кои учеството на неформалната вработеност изнесува 11,1 % од вкупната вработеност.¹⁰⁹

Според студијата на *Finance Think*¹¹⁰, неформалната економија во земјата се проценува меѓу 21% и 33% од БДП, што ја позиционира Северна Македонија меѓу земјите со умерено висока неформалност во регионот. Во рамките на анализата е утврдено дека околу една петтина од вкупниот работен ангажман (21,1 %) претставува непријавена работа, чија вредност се проценува на приближно 1,13 милијарди евра годишно. Најголем дел од овој обем се генерира во мали и микрофирми, а секторите со најголеми загуби на додадена вредност се градежништвото и преработувачката индустрија. Истовремено, студијата покажува дека непријавените приходи на домаќинствата достигнуваат околу 9,7 милијарди денари, од кои најголем дел потекнува од самовработување и капитални добивки.

Овие наоди укажуваат дека неформалната економија и понатаму има значајно учество во националната економија, што ја нагласува потребата од насочени политики за олеснување на формализацијата на микро и малите бизниси, засилена инспекциска контрола и координирани образовни и даночни стимули за поттикнување на формална работа и пријавување приходи.

Според податоците од ССК, во 2025 г. 52,7% од испитаниците се изјасниле дека имаат основна платена работа, а 5,4% работат и дополнителна платена работа.

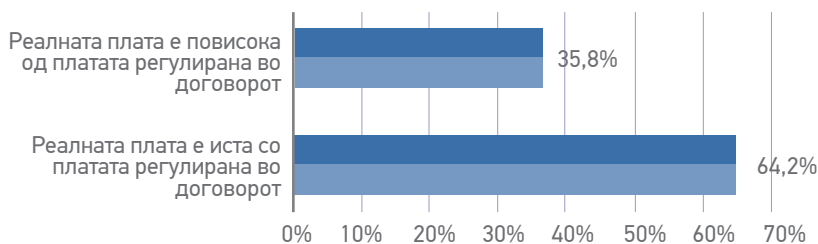
Два клучни елементи на неформалната вработеност се работење без пишан договор помеѓу работникот и плаќање повисока плата на работниците од онаа што е наведена во потпишаниот договор и истата е предмет на некој устен договор помеѓу работодавачот и работниците.

Според податоците од истражувањето, 89,6% од испитаниците кои се изјасниле дека имаат главна платена работа, имаат пишан договор со својот работодавач, а 3,2% одговориле дека немаат пишан договор. Сепак, важно е да се истакне дека високи 35,8% од испитаниците се изјасниле дека земаат поголема плата од онаа што е регулирана во договорот со нивниот работодавач.

109 <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>

110 Студија на политики бр. 50: Грануларна анализа на неформалната економија во Северна Македонија – увид во неформалните работници, нејавната работа и недопријавените приходи во домаќинствата“ *Finance Think*

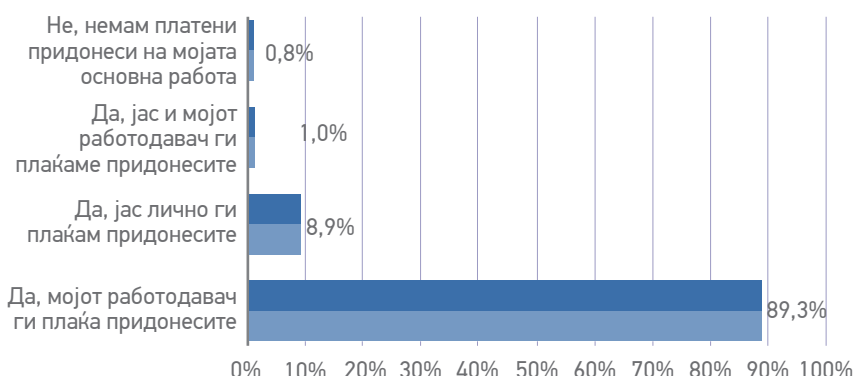
Слика бр. 19.
Работници кои земаат повисока плата од онаа што е наведена во договорот со работодавачот



Извор: Систем за следење на корупцијата 2025

Според податоците од истражувањето, мнозинството од испитаниците имаат платени придонеси на своето работно место (89,3%), а мал дел (0,8%) се изјасниле дека немаат платени придонеси на работното место.

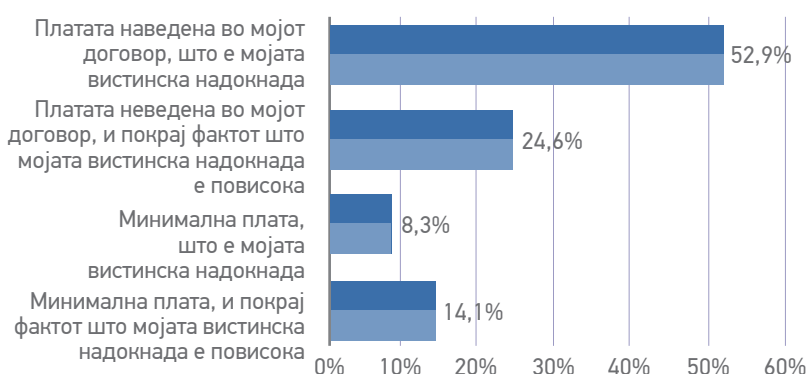
Слика бр. 20.
Работници со платени придонеси на основната работа



Извор: Систем за следење на корупцијата 2025 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 38,7% 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 плаќањето на основната работна место



Извор: Систем за следење на корупцијата 2025 г.

Вообичаено, некои области имаат поголема подложност на неформалност, како што се работниците во земјоделскиот сектор, кои работат на свои семејни посеји и фарми. Сепак, според истражувањето во 2025 г., само 4,1% од испитаниците се изјасниле дека работат на свои семејни земјоделски посеји и фарми. Дополнително, 1,8% извршувале платени услуги за пријатели, роднини или други познаници.

Според анализа на неформалната економија во Северна Македонија, најголем дел од неформалните работници се мажи, лица со пониско образование и вработени во земјоделството, градежништвото и услужните дејности. Неформалната работа е најизразена кај возрасната група 25–44 години и во руралните средини.¹¹¹

5.2. Мерки во борбата против сивата економија

Во континуитет со спроведувањето на мерките за формализација на неформалната економија, во 2024 и 2025 година се забележува засилена активност од страна на државните институции, особено Министерството за финансии, Министерството за труд и социјална политика (со измените од 2024 година се преименува во Министерството за социјална политика, демографија и млади) и Националниот совет за формализација на неформалната економија, со цел унапредување на системските решенија започнати со Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023–2027 и Акцискиот план за нејзино спроведување.

Во рамките на владините институции се реализираат активности насочени кон следење и евалуација на ефектите од применетите мерки, а Националниот совет, во текот на 2024 година, одржа неколку седници на кои се разгледуваа предизвиците во реализацијата на стратешките цели и беа предложени ревизии на индикаторите за мерење на напредокот.

Во Програмата за економски реформи 2024–2026¹¹², формализацијата на неформалната економија беше поставена како приоритет во насока на подобрување на фискалната дисциплина, транспарентноста и продуктивноста на јавните финансии. Во јануари 2025 година Владата ја усвои Програмата за економски реформи 2025–2027¹¹³, каде што неформалната економија е препознаена како приоритетна област на дејствување, особено во контекст на реформите за подобрување на фискалната дисциплина, транспарентноста и ефикасноста на јавните финансии. Намалувањето и формализацијата на неформалната економија се дел од целите за јакнење на институционалниот капацитет на јавниот сектор, унапредување на даночната политика и зголемување на приходите во буџетот преку проширување на даночната основа и намалување на сивата економија. Исто така, Програмата ја поврзува оваа приоритетна насока со подобрување на условите за деловно работење и создавање подобра регулаторна средина за микро, мали и средни претпријатија. Со тоа, во рамките на реформските приоритети на Владата, формализацијата на неформалната економија е поставена како стратешка цел која треба да придонесе за поголема фискална одржливост, транспарентност и економска продуктивност.

Во Фискалната стратегија 2026–2030¹¹⁴ формализацијата на неформалната економија е јасно дефинирана како приоритетна насока за подобрување на фискалната дисциплина, транспарентноста и продуктивноста на јавните финансии и се поврзува со мерки за дигитализација, подобра наплата на приходи и борба против сивата економија.

111 Студија на политики бр. 50: Грануларна анализа на неформалната економија во Северна Македонија – увид во неформалните работници, нејавната работа и недопријавените приходи во домаќинствата“ Finance Think

112 Програма на економски реформи - Области - Министерство за финансии - Република Северна Македонија

113 Ibid.

114 <https://finance.gov.mk/mk-MK/oblasti/fiskalna-strategija>

Народната банка на Република Северна Македонија со воведувањето на новиот Закон за платежни услуги и платни системи¹¹⁵ во 2024 година овозможи поширока дигитализација на плаќањата и зголемена финансиска инклузија, особено за микро и мали претпријатија, што беше оценето како значителен чекор кон ограничување на неформалните готовински трансакции и подобрување на надзорот врз паричните текови.

Паралелно, Управата за јавни приходи го прошири системот за е-фактурирање и електронско следење на фискалните сметки преку измени на Законот за ДДВ и нови подзаконски акти, со цел зголемување на фискалната отчетност и ограничување на можностите за даночна евазија.¹¹⁶ Во рамките на истите напори, продолжи и примената на апликацијата „Мој ДДВ“, која и понатаму претставува една од највидливите и најпопуларни мерки за борба против сивата економија. Оваа мерка која се спроведува од 1 јули 2019 година, им овозможува на граѓаните поврат на дел од данокот на додадена вредност преку скенирање фискални сметки преку мобилна апликација. Првично лимитот за поврат изнесуваше 1.800 денари по тромесечје, со стапка на поврат од 15% од износот на платениот ДДВ, а денес лимитот е зголемен на 2.100 денари, додека процентот на поврат е 20% за производи од домашно производство и 10% за увезени производи. Според податоците на УЈП¹¹⁷ за првите четири години од примената се исплатни 107,5 милиони евра од примената и околу 22 милиони евра за втората половина на 2023 година¹¹⁸, што значи во текот на првите четири и пол години од примената, кон граѓаните се вратени над 130 милиони евра, или во просек повеќе од 28 милиони евра годишно. Апликацијата „Мој ДДВ“ ја користат повеќе од 540.000 граѓани, што претставува над една четвртина од населението.

Европската комисија во најновиот извештај за спроведувањето на Планот за раст од октомври 2025 г. утврди дека Северна Македонија преку Министерството за економија и труд целосно и успешно ја реализирала реформската мерка 4.1.1 – „Справување со неформалната економија“, со вкупна вредност од приближно 2,5 милиони евра. Целта на мерката е јакнење на формалната економија преку подобрен инспекциски надзор, дигитализација на службите и примена на пристап заснован на процена на ризик во секторите најподложни на неформални активности. Европската комисија оцени дека реформата е спроведена целосно, успешно и во целосна усогласеност со европските стандарди, без утврдено двојно финансирање. Ова признание претставува потврда за сериозната работа на институциите и за видливите резултати што придонесуваат за поефикасна, конкурентна и формална економија.¹¹⁹

115 <https://www.nbrm.mk/ns-newsarticle-zakon-za-platezni-uslugi-i-platni-sistemi.nspk>

116 <https://taxnews.ey.com/news/2024-0384-north-macedonia-adopts-new-vat-rules>

117 <https://360stepeni.mk/zhenite-skeniraat-poveke-od-mazhite-so-moj-ddv-kaj-graganite-vrateni-107-5-milioni-evra/>

118 <https://www.vrabetuvanje.com.mk/sovet/78994459-0e44-11f0-9518-0254e1e2ead1/moj-ddv-unikaten-proekt-so-kaj-drzavata-kaj-gradjanite-vrati-nad-130-milioni-evra>

119 Северна Македонија доби околу 2,5 милиони евра од Планот за раст за постигнати резултати во намалување на неформалната економија - Новости - Односи со јавноста - Министерство за економија и труд - Република Северна Македонија

Во насока на справување со неформалната економија, УНДП во 2024 и 2025 година го продолжи проектот „Support to Public Finance Management Reform II“, со кој се поддржува Владата во јакнењето на институционалните капацитети за справување со сивата економија и се унапредуваат аналитичките алатки за мерење на неформалните активности.¹²⁰

Според Извештајот за транзиција на ЕБОР 2024–2025¹²¹, Северна Македонија ги усвои Стратегијата и Акцискиот план за формализирање на неформалната економија 2023–2027, со цел зајакнување на институционалните капацитети за откривање и следење на неформалните активности, подобрување на регулативата на пазарот на трудот и дигитализација на јавните постапки, иако спроведувањето на претходните активности за справување со неформалната економија останува умерено.

Според препораките на Меѓународниот монетарен фонд¹²², приоритет за Северна Македонија е подобрување на деловното опкружување и намалување на неформалната економија преку поедноставување на регистрацијата на бизниси и дигитализација на јавните услуги. ММФ укажува на потреба од поголема предвидливост на законската рамка, со ограничување на скратените постапки во Собранието, повеќе консултации со засегнатите страни и доследна примена на прописите. Исто така, препорачува дигитализација на работните дозволи за полесно справување со недостигот на работна сила и избегнување ад-хок промени на минималната плата, за зачувување на конкурентноста и контролата на инфлацијата. Во делот на владеењето, ММФ нагласува потреба од засилување на независноста на судството, усогласување на Кривичниот законик со меѓународните стандарди и зајакнување на антикорупциските институции, при што новата Национална стратегија за борба против корупцијата ја гледа како можност за побрзо спроведување на реформите. Според ММФ¹²³, Северна Македонија може значително да има корист и од новиот Инструмент за реформи и раст на ЕУ, преку кој земјата може да добие до 750 милиони евра во грантови и поволни заеми со успешно спроведување на клучните реформи. Овие реформи опфаќаат засилување на јавните финансии и управувањето со државните претпријатија, подобрување на судството и антикорупциската рамка, како и мерки за намалување на сивата економија и дигитализација на даночната администрација. Со оглед на тоа што сивата економија изнесува околу 30% од БДП, ММФ оценува дека воведувањето интегриран даночен информативен систем и е-фактурирање може значително да придонесе за нејзино намалување и зајакнување на институционалната транспарентност.

120 <https://www.undp.org/north-macedonia/projects/support-public-finance-management-reform-north-macedonia>

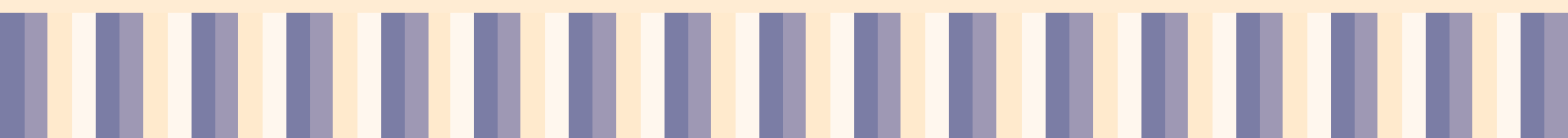
121 EBRD Transition Report 2024–25 Navigating industrial policy, Country assessments North Macedonia

122 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/05/06/Republic-of-North-Macedonia-2025-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-566702>

123 © 2025 International Monetary Fund IMF Country Report No. 25/101

6.

Граѓанското општество
во борбата против
корупцијата



6.1. Активности на граѓанските организации за антикорупција

Со завршувањето на 2024 г., вкупно 12.684 организации беа регистрирани во Северна Македонија со вкупно 1.813 вработени, според податоците доставени од Централниот регистар на Република Северна Македонија (ЦРПСМ). Како и досега, постои голема разновидност на граѓански организации кои се занимаваат со застапување и доставување услуги.

Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата продолжи и во 2024 година да биде една од водечките мрежи кои дејствуваат во областа на добро владеење и борбата против корупција. Платформата спроведе одредени измени во начинот на работење и веќе од 2024 има активни 14 членки и 4 придружни членки. Во 2024 година Платформата беше вклучена во активности поврзани со реакции и отворени писма кон институциите за различни актуелни теми од областа на борбата против корупцијата¹²⁴, учествуваше во работни групи за законски промени во областа на доброто владеење и борбата против корупцијата, а имаше и значителна соработка и со државните институции.

И во 2024 година три главни институции и механизми продолжија да бидат релевантни за олеснување на соработката помеѓу Владата и граѓанските организации во целост, и тоа: Советот за соработка на Владата со граѓанското општество, Одделението за соработка со НВО и Мрежата на јавните службеници за следење на спроведувањето на Стратегијата. Според резултатите од анкетата на граѓанските организации во 2024 г., 64% од испитаниците се запознаени со работата на Советот, но за жал 86% од истите не се задоволни од работата на ова тело.¹²⁵ На овие резултати значајно влијае и фактот дека Советот речиси цела 2024 година продолжи да биде неактивен и во бојкот поради несоработката на Владата со ГО и немање никакво придвижување во позитивна насока на начинот на државното финансирање на ГО. На крајот од 2024 година се формира нов состав на Советот за соработка во кој за прв пат се предвиди област на дејствување за борба против корупцијата. Со тоа, Советот ја препозна улогата на ГО во делот на антикорупциски активности и членот во ова тело од редот на ГО е токму лице кое е дел и од Платформата на ГО за борба против корупцијата.¹²⁶

Со воспоставувањето на новата Влада во 2024 година, одредени приоритети за соработка со ГО се изменија и со тоа истите како такви се предвидоа во новата Стратегија на Владата за соработка со ГО. Од тука, со оваа стратегија се предвидува да се воспостави фонд за кофинансирање на проекти на ГО како механизам за финансиска поддршка на граѓанскиот сектор.¹²⁷ За 2025 година е предвидено да продолжи со работа процесот за промени на Законот за здруженија и фондации (ЗЗФ) што ќе овозможи поширока дискусија за целосните реформи на законот. И покрај забелешките на граѓанскиот сектор, ЗЗФ во 2022 година се измени и стапија во сила одредбите со кои се забранува регистрацијата на организација и основањето организација ако насловот, името, скратеното име,

124 Соопштенија и новости – Антикорупција | Платформа за борба против корупцијата

125 Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development Country Brief for North Macedonia 2024 - Македонски центар за меѓународна соработка - МЦМС

126 <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=node/99>

127 Стратегија на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество со акциски план 2025–2028

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. Оваа измена на законот предизвика проблем во спроведувањето поради неуреденоста на одредбата што дополнително предизвикува потреба за нова измена на ЗЗФ.

Кога станува збор за финансирањето на ГО, голем дел од нив продолжуваат да имаат странски донатори како основен 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, а во делот на активности за борба против корупцијата речиси и непостоечки. Во последните три години делот на финансирање од страна на државата од централното ниво во вкупните приходи на организациите од граѓанското општество останува на ниво помеѓу 4% и 5%.¹²⁸ Според Стратегијата на Владата за соработка со граѓанските организации, овој процент постепено треба да се зголеми до 30%.

6.2. Медиуми

Северна Македонија и понатаму се наоѓа меѓу земјите со умерено ниво на подготвеност во однос на слободата на изразување, според Извештајот на Европската комисија за 2024 година.¹²⁹ Европската комисија забележува дека има ограничен напредок во ова поле. Општиот контекст останува поволен за медиумската слобода, со медиуми кои можат критички да известуваат за владините политики и општествените состојби. Сепак, и понатаму постојат загрижувачки случаи на заплашување и напади врз новинари, како и злоупотреба на судски постапки за притисок врз медиумите.

Во 2024 година, Министерството за внатрешни работи регистрирало 11 случаи на напади и закани врз новинари, а Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ) евидентирало 12 инциденти, од кои 3 физички напади и 9 вербални или онлајн закани, што претставува мал пад во однос на 2023 година (кога имало 14). ЗНМ забележува дека најчести жртви се новинари кои известуваат за корупција и злоупотреби на јавни функции, особено жени новинарки кои се изложени на онлајн вознемирување.¹³⁰

128 Country_Report_for_2023_MM_in_North_Macedonia.pdf

129 EC Report on North Macedonia 2024

130 https://znm.org.mk/wp-content/uploads/2025/07/MKD_GI-ZNM-2024-240625.pdf

Европската комисија забележува дека во 2024 година биле регистрирани 6 случаи на стратешки тужби против јавноста (SLAPP), а во земјата сè уште нема систем за правна заштита од ваквите тужби.¹³¹ Според извештајот на МЦМС¹³², најчести подносителите на ваквите тужби се јавни функционери и бизнисмени блиски до политичките партии, насочени кон истражувачки новинари и граѓански организации.¹³³ Случајот со Истражувачката репортерска лабораторија (ИРЛ) повторно привлече внимание во 2024 година, поради продолжената судска постапка за клеветата која, според Европската комисија и граѓанскиот сектор, има обесхрабрувачки ефект врз критичкото новинарство и граѓанската контрола на власта.

По подобрувањето забележано во 2024 година во споредба со 2023 година, во 2025 година состојбата со медиумските слободи повторно се влоши, при што Северна Македонија падна од 36-тото на 42 место на Индексот на слобода на медиумите на „Репортери без граници“ (RSF), со резултат 70.44.¹³⁴ Се забележува дека иако новинарите не работат во непријателска средина, ширењето дезинформации и недостигот на професионалност ја намалуваат довербата на јавноста во медиумите, што ги прави независните редакции поранливи на притисоци и напади. Дополнително, државните функционери често покажуваат непочитување и потценувачки однос кон новинарите.

Според Фридом хаус, Северна Македонија во извештајот „Слобода во светот 2025“¹³⁵ (кој се однесува на состојбите во 2024 година) е оценета со 67 од 100 поени, со што и понатаму се смета за „делумно слободна“ држава. Ова претставува задржување на резултатот од извештајот од 2024 година, но влошување во однос на 2023 година, кога земјата имала 68 поени. Во извештајот „Нации во транзиција 2024“¹³⁶ (кој, исто така, го опфаќа периодот 2024), индексот за „Независни медиуми“ изнесува 3,50 од 7, што претставува пад во однос на 2023 година, кога оценката била 4,00.¹³⁷

Фридом хаус забележува дека, и покрај законските гаранции, медиумите во земјата остануваат економски зависни од државно рекламирање и подложни на политички влијанија, што ги ограничува нивната независност и интегритетот.

131 EC Report on North Macedonia 2024

132 Од молк до мој: Регионален одговор на SLAPP во Западен Балкан - Извештај за Северна Македонија - Македонски центар за меѓународна соработка - МЦМС

133 https://mcms.mk/images/docs/2024/From_Silence_to_Strength_A_Regional_Response_to_SLAPPs_in_the_Western_Balkans_Country_Report_for_North_Macedonia.pdf

134 North Macedonia | RSF

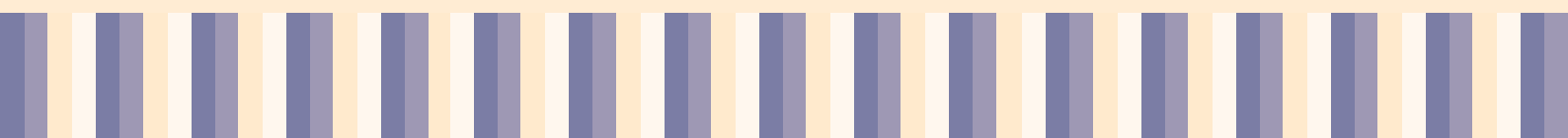
135 <https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2025?utm>

136 <https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/nations-transit/2024>

137 <https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2024>

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 изминатиот период се случија значајни промени што драстично влијаат врз капацитетот на граѓанското општество, институциите за борба против корупцијата и соодветните политики, особено како резултат на трансформациите во донаторската поддршка.

Во рамките на подготовката на овој извештај, преку барање за пристап до информации од јавен карактер, побаравме податоци од Министерството за европски прашања за износот и структурата на странската помош во областите добро владеење и борба против корупцијата. Доставените информации, обезбедени од Централната база за странска помош, според нашите сознанија, се некомплетни, бидејќи не ги опфаќаат сите активни програми и проекти во наведениот период, вклучително и проектот во чии рамки се изготвува овој извештај. Поради тоа, во овој дел не се презентираат збирни финансиски показатели и не се прикажува вкупната вредност на донаторската поддршка.

Во 2024 година, УСАИД продолжи да игра една од централните улоги во финансирањето и спроведувањето проекти за добро владеење и антикорупција во Северна Македонија. Според истражувањата, до крајот на 2024 година биле активни 23 проекти поддржани од УСАИД со вкупна вредност од 74 милиони американски долари, од кои приближно 40 милиони беа директно распределени кон македонски граѓански организации и компании.¹³⁸ Така, УСАИД остана еден од главните столбови на финансиска поддршка за граѓанското општество и активности поврзани со транспарентност, мониторинг и отчетност. Преку програмите „Граѓаните против корупцијата“ и „Партнерство против корупција“, кои продолжија со работа и во 2024, се овозможуваше поддршка за државните институции, но и активно вклучување на граѓаните, медиумите, приватниот сектор и граѓанските организации во следење на реформските процеси и борбата против корупцијата.

Во 2025 година, пак, на глобално и регионално ниво се реализираа драматични пресврти во политиката на САД кон странска помош, што за директна последица имаше прекин на поддршката што ја обезбедуваше УСАИД. Според достапните извори, на 1 јули 2025 година УСАИД формално престана да постои како автономна агенција, а неговата останата активност и персонал беа интегрирани во Стејт департментот. Со ова, вкупното ниво на странска помош од САД драстично се намали — од историската средна вредност од над 51 милијарда долари, до само околу 13 милијарди долари во рамките на новата структура. Истовремено, повеќе од 83% од претходните програми на УСАИД беа прекинати или отпуштени, а само дел од проектите беа префрлени под надлежноста на Стејт департментот.

Овој пресврт има сериозни негативни ефекти врз граѓанското општество и институциите во целина. Граѓанските организации кои зависат од донаторска помош се соочија со прекини на проекти, намалување на активностите, затворање на канцелариите или отпуштање на персоналот. Капацитетот за следење, истражување и застапување ослабе, бидејќи недостигот на средства ја ограничи нивната автономија. Прекините го нарушија и континуитетот на проекти што траеле повеќе години, па ефектите од вложеното не се остваруваат во целост. На меѓународно ниво, оваа промена сигнализира отстапување од консолидацијата на демократски вредности преку поддршка на граѓанските организации, што може да влијае и на перцепцијата на државата пред странските партнери.

138 https://mcms.mk/images/docs/2025/Vlijanieto_od_prekinot_na_finansiskata_poddrshkata_na_USAID_vrz_makedonskoto_gragjansko_opshtestvo.pdf

Во Република Северна Македонија, ефектот од овие глобални и регионални текови е значаен, особено за програми кои се темелат на финансиска поддршка од УСАИД и слични донатори. Финансиската поддршка од УСАИД изнесуваше помеѓу 10% и 20% од вкупниот годишен приход на граѓанските организации. Неколку тематски области, со терминирање на проектите, се значајно погодени, вклучително и оние кои се усогласени со најитните приоритети и предизвици на државата, како што се: добро владеење и антикорупција, медиуми и образование, граѓанско учество и развој на младите, демократија и човекови права, економски развој и поддршка на приватниот сектор, социјална инклузија и развој на заедницата, земјоделство и финансиска инклузија, како и дигитална и сајбер-безбедност.¹³⁹

По повлекувањето на УСАИД, главни донатори кои остануваат активни во поддршката на граѓанското општество во Северна Македонија се: Европската Унија, Швајцарската агенција за развој и соработка, Министерството за надворешни работи на Норвешка, амбасадите на Обединетото Кралство, Холандија, Шведска, Сојузна Република Германија и други.

И покрај поддршката која граѓанскиот сектор ја добива од други донатори, најавите за кратења на средствата за развој се евидентни кај дел од нив. Па така, Шведска веќе најави дека дел од нивниот буџет ќе биде пренаменет за одбрана, а истото се најави и од страна на Швајцарија. Ниту еден донатор не истакна дека ќе ги зголеми своите буџети со цел да се надмине јазот што се создаде со укинувањето на УСАИД. Европската Унија, преку Делегацијата во Скопје, се очекуваше во 2025 година да објави повеќе национални повици за грантови за граѓанските организации во повеќе области. До моментот на подготвување на овој извештај, 30 септември 2025 година, овие повици не беа објавени.

Кога станува збор за ЕУ, пак, повеќе од една деценија ги поддржува активностите на Мрежата за лидерство и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ)¹⁴⁰ активна во полето на добро владеење и антикорупција. СЕЛДИ, предводена од МЦМС, од јануари 2023 г. започна со спроведување на новата регионална четиригодишна програма¹⁴¹, 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.

Од аспект на поддршка на државата и спроведувањето на реформската агенда, ЕУ го воспостави Инструментот за реформи и раст на Европската Унија (Reform and Growth Facility – RGF) како нов финансиски механизам, креиран со Регулативата (ЕУ) 2024/1449 од 14 мај 2024 година¹⁴², кој претставува клучен столб на Планот за раст на Западен Балкан. Овој инструмент обезбедува вкупно 6 милијарди евра финансиска поддршка за периодот 2024–2027 година – од кои 2 милијарди евра се неповратни грантови, а 4 милијарди евра се поволни заеми, наменети за шесте земји од регионот: Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Србија и Северна Македонија. Средствата се поврзани со спроведу-

139 Ibid

140 Home - SELDI

141 Регионална мрежа за антикорупција (РМА) - Македонски центар за меѓународна соработка - МЦМС

142 Regulation - EU - 2024/1449 - EN - EUR-Lex

вање конкретни реформи дефинирани во националните реформски агенди¹⁴³, при што секоја исплата се врши врз основа на докажано исполнети реформски чекори.

Реформската агенда на Северна Македонија, одобрена на 23 октомври 2024 година, претставува сеопфатна програма на реформи која опфаќа 23 подобласти со вкупно 1.346 чекори во пет клучни области: јавна администрација и управување со јавни финансии, енергетска и дигитална транзиција, човечки капитал, развој на приватниот сектор и деловна средина, и владеење на правото. Секој чекор е поврзан со конкретна финансиска алокација од ЕУ, показател за известување и рок за спроведување. Вкупната поддршка за земјата изнесува 750,35 милиони евра, од кои 215,34 милиони евра се грантови, а 535,01 милион евра се заеми. Средствата се распределени по шест приоритетни области, меѓу кои најголем дел е наменет за развој на приватниот сектор и деловното опкружување, потоа за владеење на правото, енергетската и дигиталната транзиција, и јавната администрација. Земјата беше меѓу првите што ги исполни сите предуслови за пристап до претфинансирање, добивајќи 52,4 милиони евра како почетна транша, а во септември 2025 година Европската комисија ја одобри и првата исплата од 8 милиони евра, поврзана со успешно усвоениот Закон за внатрешна финансиска контрола (PIFC) и измени на Законот за трговските друштва за воведување независни членови на управните одбори во државните компании. Дополнително, во октомври 2025 г. Европската комисија одобри втора исплата во износ од 15,9 милиони евра, од кои 7,4 милиони евра ќе бидат префрлени директно во државниот буџет, а другите средства ќе се наменат за инфраструктурни проекти преку Инвестициската рамка за Западен Балкан (WBIF), со фокус на одржлив транспорт, чиста енергија и развој на дигитален и човечки капитал.¹⁴⁴ Европската комисија оцени дека Северна Македонија целосно ги исполнила четирите мерки, од известените девет спроведени мерки, три во областа на дигитализацијата и една во областа на деловната средина, како дел од реформите за справување со неформалната економија.

Европската комисија во Извештајот за напредокот на земјата за 2024¹⁴⁵ оценува дека Северна Македонија има ограничен напредок во борбата против корупцијата и се наоѓа помеѓу почетно и умерено ниво на подготвеност. Корупцијата останува сериозен проблем, особено на високо ниво. Иако институциите како ДКСК функционираат, спроведувањето на законите е слабо, а измените на Кривичниот законик во 2023 година ја ослабија правната рамка. Потребни се поголеми ресурси, независност и ефикасност на институциите за истраги, обвиненија и одземање имот стекнат со корупција.

Дополнително, извештајот за владеење на правото – Северна Македонија за 2025 година¹⁴⁶ констатира дека реформските напори се во тек, особено во областа на судската реформа, но дека остануваат сериозни предизвици во спроведувањето и заземањето на довербата меѓу граѓаните и институциите. Во извештајот е потенцирано дека корупцијата сè уште претставува значаен проблем во повеќе сектори, вклучувајќи го и здравството, каде што се забележуваат случаи на „мала корупција“ (поткуп, злоупотреби и сл.), што влијаат на пристапот и квалитетот на услугите. И покрај тоа што законодавната рамка е речиси развиена и постојат механизми за спречување, се оценува дека ефектите од тие механизми не се секогаш реално видливи во пракса.

143 Commission Implementing Decision approving the Reform Agendas and the multiannual work programme under the Reform and Growth Facility for the Western Balkans - Enlargement and Eastern Neighbourhood

144 Commission releases funds for Albania, Montenegro and North Macedonia under EU Growth Plan for Western Balkans - Enlargement and Eastern Neighbourhood

145 EC Report on North Macedonia 2024

146 EU Rule of Law Report North Macedonia 2025

МЦМС останува да биде лидер во заложбите за спроведување на УНКАК во државата. Во рамките на продолжените активности поврзани со Конвенцијата, МЦМС имаше свои претставници на Десеттата конференција на земјите страни на УНКАК (КоСП10), која се одржа во Атланта, САД, во декември 2023 година, каде беа усвоени повеќе резолуции насочени кон унапредување на интегритетот, транспарентноста и отчетноста, како и зајакнување на учеството на граѓанското општество во борбата против корупцијата. Во јуни 2024 година, МЦМС организира дводневна национална работилница¹⁴⁷ на која учество зедоа претставници од граѓанските организации, ДКСК, Министерството за правда, како и Кабинетот на заменик-претседателот на Владата за добро владеење. На настанот беа презентирани и анализирани новоусвоените резолуции од КоСП10, а учесниците заеднички изработија План за акција за спроведување на резолуциите од КоСП10 во национален контекст. Планот предвидува конкретни мерки за подобрување на транспарентноста и отчетноста на институциите, промоција на интегритетот во јавните набавки, зголемена заштита на лицата што пријавуваат корупција и унапредено користење информации за вистински сопственици. Со тоа, МЦМС продолжува да ја зацврстува својата водечка улога во координирањето на активностите за спроведување на УНКАК и во поддршка на активното учество на граѓанското општество во националните и меѓународните процеси за борба против корупцијата.

147 <https://mcms.mk/en/news-and-publicity/news/2542-plan-za-akcija-za-implementacija-na-rezoluciite-od-cosp10.html?utm>

Заклучоци

ГЛАВА 1. НИВО НА КОРУПЦИЈА

1. **Во 2025 година, корупцијата повторно се наоѓа меѓу најголемите општествени проблеми, за разлика од претходните две рунди на истражувањето, не е на првото место.** Високите цени (за 46,6% од испитаниците) се најголем проблем за граѓаните, додека корупцијата е веднаш зад нив (40,1% од испитаниците), што укажува дека економската несигурност и инфлацијата ја пренасочуваат јавната загриженост, но корупцијата и понатаму се вбројува меѓу најголемите предизвици, што одразува постојани фрустрации поврзани со управувањето, институциите и отчетноста.
2. **Главни фактори кои влијаат врз распространетоста на корупцијата, според граѓаните, остануваат желбата за брзо лично богатење на оние на власт (77%) и неефикасноста на судскиот систем (75%).** Се истакнува и недостигот на строг административен надзор (74%), наследени проблеми од минатото (74%) и непочитување на законите и недоволната заштита на пријавувачите на корупција (73%), што укажува на перцепција на системска неказнивост.
3. **Се бележи зголемување на коруптивниот притисок и на вклученоста во корупција во споредба со 2023 година. Во 2025 г. 36,7% од граѓаните биле изложени на коруптивен притисок, а 30,6% биле вклучени во корупција — пораст од над 5 процентни поени во двата индекса.** Тоа значи дека на речиси 536 илјади полнолетни граѓани им бил побаран поткуп барем еднаш и над 448 илјади граѓани поткупиле барем еднаш изминатата година, што укажува на широка распространетост на административната корупција.
4. **Бројот на лица прогласени за виновни за корупција бележи опаѓање, а казнивоста останува исклучително ниска.** Во 2024 година само 73 лица биле осудени за злоупотреба на службена положба или примање и давање поткуп, што значи дека институциите обработиле само 0,016% од претпоставените случаи на корупција.
5. **Демографските разлики во однос на притисокот и вклученоста во корупција се задржуваат,** но со обратен тренд: во 2025 година, Албанците почесто од Македонците морале да дадат пари, подарок или услуга при контакт со службени лица. Ова претставува промена во однос на 2023 година, кога Македонците биле изложени на повисок притисок.
6. **Во 2025 година се забележува поширока свест за различните форми на корупција, особено за подароци, политички донации и влијание врз одлуки.** Сепак, кај најчестите секојдневни практики како користење лични врски и лобирање за пријатели се бележи благо намалување на препознавањето, што укажува на нерамномен напредок во јавната перцепција. Ново вклучената категорија „сексуална изнуда“ е препознаена како форма на корупција од 67,9% од граѓаните, што укажува на растечка јавна чувствителност.
7. **Неприфатливоста на корупцијата кај граѓаните се намалува.** Во 2025 година 53,7% од граѓаните не одобруваат коруптивни практики, во споредба со 62,9% во 2023 година. Тоа значи дека речиси половина од населението ја толерира корупцијата во некаква форма, што укажува на сериозен пад на моралниот отпор и предизвик за антикорупциските политики.

8. **Подложноста на корупција бележи пораст.** Во 2025 година, 45% од граѓаните се подготвени да прифатат или дадат поткуп во одредени околности, која овој пат е на највисоко ниво од 2014 наваму. Бројот на граѓани кои не би прифатиле поткуп под никакви услови се намалил од 39,9% во 2023 на 26% во 2025. Проекцијата покажува дека повеќе од 660.000 граѓани би платиле доколку нема друг начин, што укажува на ограничен отпор и слаб колективен потенцијал за спротивставување на корупцијата.
9. **Песимизмот кај граѓаните е стабилно висок:** 78,9% очекуваат дека коруптивниот притисок ќе продолжи и во иднина. Иако ова е мало подобрување во однос на 2023 (82%), и натаму осум од десет граѓани не веруваат во системско справување со корупцијата.
10. **Перцепцијата за распространетост на корупцијата меѓу службени лица благо се подобрува, но останува висока.** 69% од граѓаните сметаат дека повеќето или речиси сите службеници се корумпирани (наспроти 74,4% во 2023). Судиите (78,6%), јавните обвинители (74,6%) и полициските службеници (69,8%) се перципирани како најкорумпирани професии.
11. **Перцепцијата за корупција во институциите покажува промена на фокусот.** Судството (73,1%), обвинителството (64,1%) и царината (64,0%) остануваат на врвот, додека забележливо е намалување на негативната перцепција за Владата (од 75,6% на 50,8%) и Собранието (од 74,9% на 48,2%), што може да се толкува како сигнал за намалување на општиот политички песимизам меѓу граѓаните.
12. **Во однос на очекувањата за искоренување на корупцијата, се бележи нагол пад на оптимизмот.** Само 33,2% веруваат дека корупцијата може да се намали или искорени, додека две третини (66,6%) сметаат дека тоа е невозможно.
13. **Министерството за внатрешни работи и Владата уживаат најголема доверба како институции за справување со корупцијата.** Во 2025 година, Министерството за внатрешни работи (МВР) добива најголема доверба меѓу граѓаните како институција што може успешно да се справува со корупцијата (50,3% целосна или делумна доверба), а веднаш зад него е Владата со 47,4% доверба, што претставува значителен пораст во однос на 2023 година. Недовербата во ДКСК бележи благ раст (од 64,8% во 2023 на 67,6% во 2025 година). Судовите (86,3% недоверба) и јавното обвинителство (77,3%) и понатаму се сметаат за најнеефикасни и најнедоверливи институции во справувањето со корупцијата.

ГЛАВА 2. АНТИКОРУПЦИСКИТЕ ПОЛИТИКИ И ПРАВНАТА РАМКА

1. **Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси (2021–2025) и натаму е главниот стратешки документ, но спроведувањето е нерамномерно.** Според Годишниот извештај на ДКСК за 2024 година, само 20% од активностите се целосно спроведени, 45% се во тек, а 35% воопшто не се реализирани. Иако ДКСК спроведе консултативен процес и подготви предлог-измени за зајакнување на мониторингот и отчетноста, до крајот на 2024 година тие не беа усвоени од Собранието, што укажува на ограничена политичка посветеност и недоволна меѓуинституционална координација.
2. **Во јавните набавки се бележи одреден напредок.** Стратегијата 2022–2026 и новиот акциски план на Бирото за јавни набавки придонесуваат за поголема дигитализација, транспарентност и контрола на договорите, со што се намалуваат ризиците од корупција.

3. **Стратегијата за транспарентност на Владата (2023–2026) се спроведува многу споро.** Од планираните активности во 2024 година, само една е целосно реализирана, што укажува на стагнација во унапредувањето на отвореното владеење и пристапот до информации од јавен карактер.
4. **Постоечката законска рамка за спречување и борба против корупцијата е структурирана, но некои одредби ја поткопуваат нејзината целосна ефективност.** Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси од 2019 година обезбедува јасни механизми за спречување и постапување, а Законот за прекршоци овозможува поедноставени постапки и побрза санкција. Истовремено, измените на Кривичниот законик од септември 2023 година, со намалување на казните, скратување на роковите на застарување, укинување на дел од одредбите за злоупотреби и елиминирање на проширената конфискација, сериозно ја поткопуваат долгорочната борба против високата корупција и ефектите од специјализираниот антикорупциски закон. Новиот Закон за конфискација на имот во граѓанска постапка формално создава дополнителна алатка, но донесен е со ограничени консултации и со ризик од злоупотреби поради недоречени гаранции и нејасни критериуми.
5. **Правната рамка за судството и јавното обвинителство формално се усогласува со европските стандарди, но во пракса останува кривка.** Законот за судовите, Законот за јавното обвинителство и придружните закони поставуваат основи за интегритет и одговорност, а јавноста на седниците и користењето на АКМИС треба да придонесат за поголема транспарентност. Сепак, недостигот од човечки и финансиски ресурси, недовршената дигитализација (особено електронската распределба на предмети) и последиците од измените на Кривичниот законик создаваат простор за селективна примена на правото. Мислењето на Венецијанската комисија од 2025 година дополнително потврдува дека за вистинска независност на Јавното обвинителство, се потребни и уставни измени (квалификувано мнозинство, „cooling-off“ период и сл.), што покажува дека реформите сè уште се во транзициска фаза.
6. **Другите правни инструменти (заштита на укажувачите, лобирање, јавни набавки, стратешки инвестиции, ЈПП) покажуваат ограничена искористеност и мешани резултати.** Законот за заштита на укажувачите и понатаму важи за напреден, но измените што треба да ја подобрат неговата практична примена сè уште не се усвоени. Законот за лобирање формално функционира, но со исклучително мал број регистрирани лобисти, што ја доведува во прашање неговата реална ефикасност. Во јавните набавки постои модернизирана и дигитализирана рамка, но примената е нерамномерна, особено кај договорите со висока вредност, каде транспарентноста и контролата остануваат ограничени. Дополнително, изземањата преку Законот за стратешки инвестиции и застарената регулатива за концесии и јавно-приватни партнерства создаваат значајни ризици од нетранспарентно и коруптивно дејствување. Системите за процена на ризикот од корупција се институционализирани, но често остануваат формални и без јасна врска со конкретни мерки.
7. **Институционалната самопроцена на ризикот, предвидена со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и насоките на ДКСК, се спроведува во голем број државни органи и институции, а секторските процени, како оние во правосудството, најчесто се реализираат со поддршка од меѓународни партнери.** Сепак, анализите на граѓанските организации и меѓународните извештаи покажуваат дека овие процеси често остануваат формални: ризиците се утврдуваат површно, ретко се објавуваат, и не се следи јасна поврзаност меѓу идентификуваните ризици и преземените мерки или обезбедените ресурси. Ова ја ограничува превентивната сила на системот и ја одржува праксата на формално усогласување, наместо суштинско намалување на корупциските ризици.

ГЛАВА 3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРАКТИКИ И СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

1. **Структурата за спречување и борба против корупцијата е институционално поставена, но останува кривка.** ДКСК и понатаму е централна институција, со нова Програма за борба против корупцијата во јавните претпријатија (2024–2025) и засилениот надзор во изборните процеси, но делумното спроведување на Националната стратегија за спречување корупција и судир на интереси 2021–2025 и силната зависност од пријави по „допрен глас“, заедно со кризата со оставката на претседателката во 2025 година, ги ослабуваат нејзиниот кредибилитет и конзистентност во спроведувањето.
2. **Координацијата формално се засилува, но практичната ефективност допрва треба да се докаже.** Формирањето на Меѓуресорското тело за координација на борбата против корупцијата (со рамноправно учество на ГО) и Меѓупартиската парламентарна група против корупција претставува важен структурен исчекор, сепак, слабата иницијативност на Собранието и нискиот степен на испроведување на мерките од Националната стратегија укажуваат дека институционалната волја сè уште е ограничена.
3. **Во јули 2025 година, ГРЕКО ја затвори постапката за усогласеност за Северна Македонија, оценувајќи дека 17 од 23 препораки биле успешно спроведени.** Напредок беше забележан во воведувањето јавен пристап до информации, нови упатства за пријавување подароци и воспоставување електронски регистар на имотот на функционерите.
4. **ДКСК технички и методолошки напредува, но проактивноста паѓа.** Воведени се електронски системи за пријавување и проверка на имотната состојба, проширен е пристапот до базите на податоци (катастар, Централен регистар, УЈП, МВР, ЦДХВ), а бројот на проверки, одлуки и санкции расте. Истовремено, драстичниот пад на предмети по сопствена иницијатива во 2024 година и силниот фокус на формална, наместо суштинска примена на правилата за судир на интереси, укажуваат на ограничена проактивност и превентивна улога.
5. **Граѓанските организации се клучен коректив, но процесите остануваат делумно затворени.** Платформата на ГО за борба против корупцијата активно учествува во работни групи за клучни закони (антикорупција, укажувачи, слободен пристап до информации) и јавно реагира на скратени постапки и политички мотивирани законски измени. Сепак, податоците за ЕНЕР покажуваат дека само околу една третина од законските предлози што мора да бидат објавени навистина минуваат низ отворени консултации, што го задржува високото ниво на непредвидливост и ја ограничува транспарентноста на законодавниот процес.
6. **Контролните и надзорните тела се активни, но ефектите од нивните наоди се делумни.** Инспекцискиот совет го развива системот е-Инспектор и координира десетици илјади инспекциски надзори годишно, Државниот завод за ревизија открива сериозни финансиски и управувачки слабости (како кај „Пошта на Северна Македонија“), УЈП и Царинската управа спроведуваат значителен број контроли, финансиски истраги и дисциплински постапки. Но, спроведувањето е ограничено, последиците се недоволни, а врската меѓу утврдените наоди и институционалната одговорност останува слаба.
7. **Системот на јавни набавки останува високоризична зона за корупција и неефикасност.** Во 2024 јавните набавки учествуваат со околу една четвртина од државниот буџет и околу 9% од БДП, но конкуренцијата е ограничена, значителен процент од постапките се поништуваат, а критериумот „најниска цена“ доминира (95% од постап-

ките), со минимална употреба на „економски најповолна понуда“. Ова, заедно со ограничените антикорупциски мерки во целиот циклус на набавки, создава постојан ризик од корупција.

ГЛАВА 4. ПРАВОСУДСТВО И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈА

1. **Кадарот и организациските слабости и натаму се најголем структурен проблем.** И покрај изборот на нови судии и претседатели на судови, бројот на нерешени предмети во судството продолжува да расте, а големиот недостиг на обвинители, особено во четири обвинителства кои цела година останаа без ниту еден обвинител, сериозно ја ограничува ефикасноста на кривичниот прогон. Јавното обвинителство функционира со само 64,7% од предвидените обвинители.
2. **Финансиските ограничувања и застаренат техничка опрема ја поткопуваат ефикасноста на институциите во борбата против корупцијата.** Иако со закон е утврдено минимално буџетско финансирање од 0,4%, обвинителството добива само 0,2%, со што се блокираат јавни набавки и модернизацијата на институцијата. Застарената опрема и недостатокот на електронски систем за распределба на предмети продолжуваат да ги попречуваат истрагите, иако во 2024 се обезбедени средства за нов систем преку ИПА 3.
3. **Иако бројот на постапки за коруптивни кривични дела расте, системските слабости и понатаму ја ограничуваат нивната ефективност.** Во 2024 година е забележано зголемување на пријавите и обвиненијата за коруптивни кривични дела, како и речиси удвојување на обвиненијата за делата против службената должност во однос на 2023 година. Обвинителствата продолжуваат да постапуваат, со засилен фокус на финансиски истраги, обезбедување и конфискација на имотната корист.
4. **Реформските процеси се во застој и бараат уставни промени за вистинска независност.** Мислењето на Венецијанската комисија од 2025 година јасно укажува дека сегашната законска рамка не обезбедува доволна заштита од политички влијанија врз Јавното обвинителство. Комисијата препорачува уставни измени за изборот и мандатите на обвинителите, појаснување на дисциплинските постапки и реформа на Советот на јавните обвинители со цел транспарентност, професионалност и отпорност на притисоци.

ГЛАВА 5. КОРУПЦИЈАТА И ЕКОНОМИЈАТА

1. **Економијата се опоравува, но останува ранлива.** Реалниот раст на БДП во 2024 година изнесува околу 2,8%, а за 2025 се проектира раст од приближно 3,3–3,4%, при истовремено постепено намалување, но и натаму релативно високо ниво на инфлација. Ова укажува на умерено, но не и стабилно закрепнување, чувствително на надворешни шокови.
2. **Значајна финансиска поддршка од ЕУ го поттикнува реформскиот процес во земјата.** Макрофинансиската помош на ЕУ од 100 милиони евра и новиот Инструмент за реформи и раст од 750,35 милиони евра за Северна Македонија се клучни извори на поддршка, врзани за реформи во приватен сектор, владеење на правото, јавната администрација и енергетската и дигиталната транзиција – според принципот „плаќање за резултати“.
3. **Невработеноста е на историски најниско ниво, но неформалноста останува предизвик.** Стапката на невработеност во 2024–2025 година се движи околу 11–12%, со благ пораст на вработеноста, но бројот на неформално вработени останува стабилен

околу 11–12% од вкупната вработеност, при што од секои 100 вработени лица, околу 12 се неформално вработени.

4. **Сивата економија останува значајна – околу една четвртина до една третина од БДП.** Различни извори (ММФ, ИЛО, Фајненс тинк) ја проценуваат неформалната економија меѓу отприлика 21% и 33% од БДП, со значајно учество на непријавена работа, особено во малите и микрофирмите, градежништвото, земјоделството и услужните дејности. Ова ја ограничува даночната база и ја поткопува правичната конкуренција.
5. **Податоците од Системот за следење на корупцијата (ССК 2025) покажуваат висока „скриена“ неформалност на пазарот на трудот.** Според податоците од ССК 2025, најголемиот дел од испитаниците со главна платена работа имаат формален договор (89,6%), додека 3,2% работат без договор. Иако формалната регулација изгледа висока, 35,8% од граѓаните земаат повисока плата од онаа наведена во договорот, што укажува на скриени договори и нерегистрирани исплати. Истовремено, иако 89,3% имаат платени придонеси, кај 38,7% тие придонеси се пресметуваат на пониска или минимална плата, наместо на реалниот износ што го примаат. Овие наоди упатуваат дека зад високото ниво на формална покриеност и понатаму се кријат значајни форми на неформалност и договорни злоупотреби.
6. **Формализацијата на неформалната економија е стратешки приоритет, но спроведувањето е постепено.** Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023–2027, Програмата за економски реформи 2024–2026 и 2025–2027 и Фискалната стратегија 2026–2030 ја позиционираат формализацијата како клучна за фискална дисциплина, поголема транспарентност и подобро деловно опкружување.
7. **Дигитализацијата и даночните инструменти се главни алатки против сивата економија.** Новиот Закон за платежните услуги, проширувањето на е-фактурирањето и апликацијата „Мој ДДВ“ (со зголемен лимит на поврат и диференцирани стапки за домашни и увезени производи) придонесуваат за намалување на готовинските трансакции и зајакнување на фискалната отчетност, иако нивниот ефект врз долгорочното намалување на сивата економија сè уште се консолидира.
8. **Меѓународните институции ја препознаваат борбата против сивата економија, но предупредуваат на потреба од доследност.** Европската комисија во 2025 година позитивно ја оценува реформската мерка „Справување со неформалната економија“ како целосно спроведена, додека ММФ и ЕБОР забележуваат дека и покрај напредокот, спроведувањето на политиките за формализација и намалувањето на сивата економија остануваат умерени и бараат продолжени, системски напори.

ГЛАВА 6. ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

6.1. Активности на граѓански организации за антикорупција

1. **И во 2024 година клучните механизми за соработка меѓу Владата и граѓанските организации останаа Советот за соработка, Одделението за соработка со НВО и Мрежата на јавните службеници за следење на спроведувањето на Стратегијата, но нивната ефективност беше ограничена.** Иако 64% од организациите се запознаени со Советот, дури 86% изразуваат незадоволство, главно поради неговата неактивност и бојкотот предизвикан од слабата соработка со Владата и застојот во реформите за државно финансирање на ГО.
2. **Стратегијата на Владата за соработка со ГО во 2024 година вовеле изменети приоритети и предвиде воспоставување на Фондот за кофинансирање на про-**

екти на ГО како нов механизам за финансиска поддршка. Во 2025 година треба да продолжи процесот за промени на ЗЗФ, со цел да се отвори поширока дискусија за неговите реформи. Иако ЗЗФ беше изменет во 2022 година со забрана за регистрација на организации чии називи, цели или активности се насочени кон насилно рушење на уставниот поредок, поттикнување омраза или поддршка на фашизам, нацизам и слични идеологии, оваа измена создаде проблеми во спроведувањето поради неуреденоста на одредбата, што дополнително наметнува потреба за нова измена на законот.

3. **Финансирањето на граѓанските организации и понатаму доминантно зависи од странски донатори, особено кај антикорупциските иницијативи, додека државната поддршка останува минимална,** само 4–5% од вкупните приходи во последните три години. Иако Стратегијата на Владата предвидува постепено зголемување на овој процент до 30%, засега државното финансирање останува недоволно развиено и достапно за мал број организации.
4. Според Европската комисија и релевантните домашни извори, **Северна Македонија и понатаму има умерено ниво на подготвеност во слободата на изразување,** со ограничен напредок и континуирани предизвици, како напади и закани врз новинари, СЛАПП (SLAPP) тужби и притисоци врз истражувачкото новинарство – што укажува на структурни слабости во заштитата на медиумските работници и критичкото известување.
5. Меѓународните индикатори – падот од 36-тото на 42 место на Индексот на медиумска слобода на „Репортери без граници“ во 2025 година, резултатот од 67/100 на „Слобода во светот 2025“ и намалувањето на индексот „Независни медиуми“ на 3,50 според Фридом хаус покажуваат дека **медиумската независност останува ограничена поради политичките влијанија, економската зависност од државни реклами и присутната дезинформација,** што ја намалува довербата на јавноста и ја зголемува ранливоста на редакциите.

ГЛАВА 7. МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

1. **Прекилот на помошта на УСАИД и нејзината интеграција во Стејт департментот доведоа до нагло згаснување на програмите и значително намалување на финансиските и програмските ресурси за граѓанските организации во Северна Македонија.** Овој пресврт веќе резултира со прекин на активности, намалување на организациските капацитети и ограничена можност на ГО да обезбедат континуитет во мониторингот, истражувањето и застапувањето. Погодени се особено областите кои се идентификувани како приоритетни за демократскиот развој на државата – добро владеење, антикорупција, медиуми, образование и младински развој.
2. Иако повеќе меѓународни донатори остануваат активни во поддршката на граѓанското општество, најавените буџетски кратења и изостанувањето нови повици, особено од Европската Унија, покажуваат дека **постојните извори не можат да го надоместат јазот создаден по укинувањето на помошта на УСАИД.** Ова ја зголемува финансиската неизвесност и ја ограничува стабилноста на граѓанските организации.
3. **ЕУ, преку Инструментот за реформи и раст (RGF), стана клучен стабилизирачки фактор во поддршката на реформската агенда на Северна Македонија,** обезбедувајќи 750,35 милиони евра врзани за конкретни и мерливи реформски чекори. Земјата беше меѓу првите што ги исполни предусловите за пристап до средствата и во текот на 2024 и 2025 година доби повеќе исплати за исполнување одредени мерки од реформската агенда.