



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА

**ИЗВЕШТАЈ  
ЗА ПРОЦЕНКА НА  
КОРУПЦИЈАТА  
ВО МАКЕДОНИЈА**





**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА

# ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА

**CSD**  
CENTER FOR  
THE STUDY OF  
DEMOCRACY



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

# ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА

## Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка

## За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор  
Димче Митрески, извршен директор

## Автори:

Емина Нурединоска, Марија Саздевски, Борјан Ѓузелов,  
Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

## Лектура:

Даниел Медароски

## Тираж:

500 примероци

## Дизајн:

Кома

## Печати:

Борографика

---

CIP – Каталогизација во публикација

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

343.352(497.7)"2001/02"(047)

343.352(497.7)"2014"(047)

НУРЕДИНОСКА, Емина

Извештај за проценка на корупцијата во Македонија / [автори Емина Нурединоска, Марија Саздевски, Борјан Ѓузелов]. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2014. - 105 стр. : табели, граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4681-25-0

1. Саздевски, Марија [автор] 2. Ѓузелов, Борјан [автор]

а) Корупција - Македонија - 2001-2002 - Извештаи б) Корупција - Македонија - 2014 - Извештаи

COBISS.MK-ID 97191946

---

## МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

Сите права се задржани. Репродуцирање, копирањето, трансмисијата или преводот на било кој дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение.

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

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

Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Програмата на УСАИД за антикорупција. Содржината на публикацијата е одговорност на Емина Нурединоска, Марија Саздевски и Борјан Ѓузелов од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на „Иницијативата СЕЛДИ“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

# Содржина

Листа на кратенки.....	5
Предговор.....	7
Извршно резиме.....	9
Методологија.....	13
I. Ниво на корупција.....	14
1. Индекси на корупција.....	14
3. Ставови кон корупцијата.....	23
4. Спречување на корупцијата.....	27
Заклучоци и препораки:.....	32
II. Антикорупциски политики и правна рамка.....	33
1. Постоечки антикорупциски стратегии, акциски планови и програми.....	33
2. Антикорупциско законодавство.....	36
Заклучоци и препораки:.....	48
III. Институционални практики и спроведување на законите.....	51
1. Специјализирани антикорупциски институции.....	51
2. Антикорупциски механизми во процесите на донесување закони.....	54
3. Други државни контролни тела кои придонесуваат во борбата против корупцијата.....	57
4. Антикорупциски мерки во јавната администрација.....	59
5. Спроведување на законите за борба против корупцијата.....	61
Заклучоци и препораки:.....	63
IV. Правосудството и борбата против корупцијата.....	65
1. Правна рамка за составот, функционирањето и управувањето во судството.....	66
2. Корупција во судството.....	70
3. Улогата на јавното обвинителство во борбата против корупцијата.....	73
Заклучоци и препораки:.....	76

V. Корупцијата и економијата .....	77
1. Влијанието на корупцијата на деловната средина .....	77
2. Сивата економија и корупцијата .....	82
3. Буџетски процеси .....	85
4. Јавни набавки и корупција .....	91
VI. Граѓанското општество и антикорупцијата .....	101
1. Преглед на граѓанскиот сектор во Македонија .....	101
2. Клучни области и чинители од граѓанското општество вклучени во борбата против корупцијата .....	104
3. Најдобри практики во борбата против корупцијата .....	104
4. Јавно-приватни партнерства во борбата против корупцијата .....	105
5. Корупција во рамките на граѓанското општество .....	106
Заклучоци и препораки: .....	107
VII. Меѓународна соработка .....	109
1. Усогласеност со меѓународните антикорупциски инструменти .....	109
2. Улогата на ЕУ во следење на антикорупциските политики .....	110
3. Поддршка од ЕУ за антикорупција .....	111
4. Набљудување на корупцијата и антикорупцијата од страна на други меѓународните институции .....	112
5. Позначајна странска поддршка за антикорупција .....	113
Заклучоци и препораки: .....	114
Библиографија .....	115

# Листа на кратенки

<b>БДП</b>	Бруто домашен производ
<b>БЈН</b>	Биро за јавни набавки
<b>ВМРО-ДПМНЕ</b>	ВМРО – Демократска партија за македонско национално единство
<b>ГО</b>	Граѓанска организација
<b>ГРЕКО</b>	Група на држави против корупцијата
<b>ДДВ</b>	Данок за додадена вредност
<b>ДКСК</b>	Државна комисија за спречување на корупцијата
<b>ДЗР</b>	Државен завод за ревизија
<b>ЕК</b>	Европска комисија
<b>ЕЛС</b>	Единици на локална самоуправа
<b>ЕУ</b>	Европска Унија
<b>ЗКП</b>	Закон за кривична постапка
<b>ИОБ</b>	Иницијатива за отворен буџет
<b>ИПА</b>	Инструмент за претпристапна помош
<b>ЈИЕ</b>	Југоисточна Европа
<b>МВР</b>	Министерство за внатрешни работи
<b>МЦМС</b>	Македонски центар за меѓународна соработка
<b>ОБСЕ</b>	Организација за безбедност и соработка на Европа
<b>ОДИХР</b>	Канцеларија за демократски институции и човекови права при ОБСЕ
<b>ОЕЦД</b>	Организација за економска соработка и развој
<b>ОН</b>	Обединети нации
<b>ООКК</b>	Обвинител за организиран криминал и корупција
<b>СДСМ</b>	Социјал-демократски сојуз на Македонија
<b>СЕЛДИ</b>	Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа
<b>ССК</b>	Систем за следење на корупција
<b>ТМ</b>	Транспарентност Македонија
<b>УЈП</b>	Управа за јавни приходи
<b>УНДП</b>	Програма за развој на Обединетите нации
<b>УСАИД</b>	Агенција за меѓународен развој на САД
<b>УФП</b>	Управа за финансиска полиција
<b>УФР</b>	Управа за финансиско разузнавање
<b>ФООМ</b>	Фондација отворено општество Македонија
<b>ЦРМ</b>	Централен регистар на Македонија
<b>ЦСД</b>	Центар за изучување на демократијата
<b>ЦГК</b>	Центар за граѓански комуникации





# Предговор

Извештајот за проценка на корупцијата претставува сеопфатен преглед на состојбата и динамиката на корупцијата во Република Македонија. Основата на овој извештај е Системот за следење на корупцијата (ССК) развиен од Центарот за изучување на демократијата (ЦСД) од Бугарија. ССК се заснова на различни извори на информации и ги комбинира квантитативните и квалитативните методи за следење и проценка на корупцијата. Обединетите нации (ОН) го имаат признаено ССК како систем со најдобри практики за следење на корупцијата на национално ниво и е во согласност со пристапот за виктимизација на ОН за мерење на нивото на административна корупција.

Извештајот е сочинет од седум дела. Во првиот дел е анализирано нивото на корупција во Македонија врз основа на наодите од две анкети: со население и со претставници од деловниот сектор. Во овој дел, преку седум индекси даден е одговор за актуелното искуство на граѓаните со корупцијата, за нивните ставови кон корупцијата и за перцепциите за корупцијата. Антикорупциските политики и правната рамка се презентирани во вториот дел, додека институционалните практики и спроведувањето на законите се опфатени со третиот дел. Четвртата тема на овој извештај е улогата на судството во справувањето со корупцијата, а петтата се занимава со опкружувањето и влијанието на ефектите од коруптивните дела врз развојот на економијата. Шестиот и седмиот дел се однесуваат на граѓанското општество и неговата улога во борбата против корупцијата, како и меѓународната соработка и поддршка за анти-корупциските политики и мерки.

Извештајот е подготвен од тим од луѓе од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) со голема поддршка на Центарот за изучување на демократијата, чии експерти даваат поддршка во целиот процес. Клучната придобивка за нас е учењето од искусни експерти во оваа област и можноста да се разберат сите корелации кои ја создаваат целосната слика за корупцијата во една земја, во случајов во Македонија. Бевме поддржани на различни начини, од обука за методологијата, дизајнирање на прашалниците до анализа и толкување на податоците, методите на изведување заклучоци и сл. Нивниот придонес во подготовката на делот 1 – Ниво на корупција е исклучителен. Благодарност искажуваме до: Руслан Стефанов, Тодор Јаламов, д-р. Марија Јорданова, Димитар Марков, д-р. Александер Стојанов, Александер Герганов и д-р. Емил Ценков, сите од ЦИД и Витоша Рисрч од Бугарија.

Покрај колегите од ЦСД, поддршка при подготовка на овој извештај дадоа и домашни експерти и претставници на граѓанските организации. Затоа им благодариме на: д-р. Слаѓана Тасева, Илина Мангова, Ана Јаневска-Делева, Суад Мисини, Анета Мострова-Данева, д-р. Никица Мојсовска-Блажевски и д-р. Ивана Тодевска.

Исто така, корисна придобивка беше и нашата вклученост и споделувањето на искуството со 19 организации од регионот, кои се дел од мрежата-Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ).

МЦМС го подготви Извештајот за проценка на корупцијата во Македонија и ја издаде оваа публикација како дел од Програмата на УСАИД за анти-корупција. МЦМС е благодарен за разбирањето и поддршката што ја добива од УСАИД при спроведувањето на програмата, и во напорите да придонесе кон развојот на демократските процеси во Македонија.

Емина Нурединоска,  
раководител на Одделението за граѓанско општество

# Извршно резиме

Извештајот за проценка на корупцијата претставува сеопфатен преглед на состојбата и динамиката на корупцијата во Република Македонија. Базиран е на Системот за следење на корупцијата (ССК) развиен од Центарот за изучување на демократијата (ЦСД) од Бугарија, а спроведен од МЦМС во рамките на Програмата на УСАИД за борба против корупцијата.

Методологијата за подготовка на овој извештај користи различни извори на информации и ги комбинира квантитативните и квалитативните методи за следење и проценка на корупцијата, меѓу кои и две анкети: со населението и со деловниот сектор. Извештајот содржи седум делови: ниво на корупција, политики, институции, судство, економија, граѓански сектор и меѓународна соработка. Во продолжение се изнесени клучните наоди за секој од овие делови.

## Ниво на корупција

Општата слика за состојбата со корупцијата во Македонија е добиена преку двете спомнати анкети и е претставена со три групи индикатори, сочинети од вкупно седум индекси (со вредности од 1 до 10):

- Актуелно искуство (преку индексите за коруптивен притисок и вклученост во корупција);
- Ставови за корупцијата (свесност, прифаќање и подложност);
- Перцепции за корупцијата (веројатност за коруптивен притисок и распространетост на корупцијата).

Корупцијата е рангирана како петти најголем проблем во државата (27,9%), после невработеноста, сиромаштијата, ниските приходи и високите цени (на повеќе претходни анкети, корупцијата беше меѓу првите три проблеми).

Индексот на распространетост на корупцијата е намален (на 5,9 од 6,8), но бидејќи се работи за индикатор на перцепции, може да се должи на помалото известување во медиумите.

Извештајот констатира дека е намалена подложноста на корупција (2,7 во однос на 3,1 и 3 порано), што значи наклонетост на граѓаните да прибегнат кон коруптивни практики при решавање приватни проблеми малку се намалила, иако коруптивниот притисок и вклученоста во корупцијата незначително се зголемиле во однос на 2001/2 кога е правена претходната ваква анкета. Интензитетот на коруптивниот притисок останал, иако со неколку битни реформи, значително е намален бројот на контакти на граѓаните со администрацијата (од 79% на 46%).

Во Македонија има високо ниво на свесност за корупцијата. Прифатливоста на корупцијата е малку зголемена (2,6 наспроти 2,4 во 2002 г.), но и натаму за мнозинството граѓани (55%) не е прифатлив ниту еден облик на корупција.

Конечно, висок е индексот за практична ефикасност на корупцијата (веројатност за вклучување во корупција, кој мери колку испитаниците ја гледаат корупцијата како ефикасно решение на нивните проблеми, односно дали корупцијата се исплаќа) и изнесува 5,3, иако е забележано намалување во споредба со 2002 г. кога изнесувал 6 индексни поени.

Има разлики меѓу перцепциите и искуството (виктимизација). Додена цариниците, судиите, министрите и даночните работници се перципирани како најкорумпирани, од друга страна професиите како лекари, локалните власти, полициските службеници и универзитетските професори се оние кои реално се најкорумпирани.

## Политики за антикорупција

Македонија има заокружена и релативно добра правна рамка за борба против корупцијата (вклучително и специјализиран закон за тоа). Државната програма за превенција и репресија на корупцијата (2011–2015 г.), како клучен документ за оваа област е изготвена во партиципативен процес и содржи 156 активности за адресирање на 51 идентификуван проблем/ризичен фактор.

Сепак, дел од тие мерки/активности не се соодветни на реалните потреби, а во одредени области се можни значителни подобрувања (пр. во делот Медиуми и граѓанско општество, ниедна од 14-те предвидени активности не е целосно завршена).

Како и во други области, клучен предизвик е подобрување на спроведувањето во пракса на анти-корупциските политики.

## Институции и пракса

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) е специјализирана институција за борба против корупцијата. Не доволната присутноста во јавноста и значително намалениот број на пријави за корупција (не сметајќи ги изборите) до ДКСК во последните четири години, создаваат перцепција на намалена доверба.

И други државни институции имаат своја улога и надлежности во однос на корупцијата. МВР е клучна во откривањето на случаите, но исто така во превенцијата и репресијата значајни надлежности имаат и Државниот завод за ревизија, Управата за финансиско разузнавање, Управата за финансиска полиција, Управата за јавни приходи, итн. Судовите покажале половична ефикасност во процесирањето на случаите за корупција (86 решени од вкупно 169 предмети во 2012 година).

Очигледно е дека очекувањата за резултатите во борбата против корупцијата се премногу насочени кон ДКСК, во споредба со другите институции. Ова особено што Управата за финансиска полиција, Управата за финансиско разузнавање, Управата за јавни приходи и сл., располагаат со повисоки буџети и поголеми човечки капацитети, а нивната улога во борбата против корупцијата не доаѓа до израз, иако имаат еднакво важна улога во целокупниот антикорупциски систем.

Отсуството на отворени податоци создава големи тешкотии при анализа на ефикасноста на институциите во борбата против корупцијата.

## Правосудство

И покрај неколкуте измени на законската рамка во насока на зголемена независност и интегритет на судството, перцепцијата за висока корумпираност во правосудниот систем останува многу висока. Околу 74% од граѓаните сметаат дека судиите се корумпирани, додека 61% го мислат истото за јавните обвинители.

Ваквата перцепција на граѓаните се должи на неколку карактеристики на правосудниот систем. До 2011 година министерот за правда беше член на Судскиот совет со право на глас. По бројни критики и препораки во сегашниот состав на Судскиот совет, Министерот е член без право на глас. Овој факт е токму еден од показателите за постоечките врски на извршната власт со судскиот систем. Исто така, досегашната пракса укажува на редовно понискиот судски буџет од потребниот, што придонесува за засилување на влијанието врз судот и оди во насока на перцепцијата за голема зависност на судовите од властите. Граѓаните често се жалат за работата на судовите. Во 2012 година, Судскиот совет постапувал по 1686 претставки од граѓаните и правните лица. Меѓутоа, жалбите се однесуваат пред се на незадоволство од одлуката или на должината на постапката, а не толку многу на интегритетот на судиите или на коруптивни дејства.

## Економија

Симулацијата за пресметка на годишната „цена“ за поткуп дадена од страна на бизнис заедницата изнесува 64 милиона евра. Тоа е 0,85 % од годишниот БДП на Македонија, според податоците за 2012 г.

Области и ситуации во кои најчесто се дава поткуп од страна на компаниите се: за време на инспекции од страна на државни институции, при добивање дозволи и лиценци и при добивање градежни дозволи.

Голем дел претставници од бизнис заедницата кои се сведоци на корупција не преземаат понатамошни дејства. Во исклучително мал број случаи (0,25%) тие поднеле тужба до судот.

Постоечките законски решенија и пред се праксата не се доволни за да осигураат транспарентен буџетски процес, и особено следење на трошење на јавните финансии. Ова е важно при анализирањето на распределбата на субвенциите, дотациите и сите трансфери од централно кон локално ниво и кон одредени области/сектори како земјоделство и сл.

Во сферата на јавните набавки се забележува тренд на раст на бројот на доделените средства преку преговарање без објавување на оглас. Ваквата постапка во 2013 г. беше

користена за доделување на 11 % од вкупната вредност на јавните набавки (5.936.324.555 ден на 1.452 договори), за разлика од 2011 кога изнесувала 4%.

## Граѓанско општество

Граѓанското општество во одредени периоди одигра значајна улога во напорите за справување со корупцијата. Особено за истакнување е нивната иницијатива за формирање на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2002 г.

Меѓутоа, во граѓанскиот сектор не продолжи да се развива дебатата за борбата против корупцијата и за улогата и капацитетите на граѓанските организации за борба против корупцијата со очекуваниот интензитет. Одредени поместувања од ваквата состојба има во изминатите две години во кои засилена е координацијата меѓу граѓанските организации во напорите здружено да придонесат во борбата против корупцијата.

Според перцепцијата на граѓаните, граѓанското општество е една од трите најмалку корумпирани области. Но истовремено, транспарентноста и отчетноста не се најсилната страна на граѓанските организации.

# Методологија

За подготовка на Извештајот за проценка на корупцијата беше користена методологијата на Системот за следење на корупцијата (ССК)<sup>1</sup>, развиена од Центарот за изучување на демократијата (ЦСД) од Бугарија. Во извештајот се анализирани примарни и секундарни податоци.

Примарните податоци од овој извештај кои во најголем дел се искористени за делот 1 – Ниво на Корупција и делот 5 – Корупцијата и економијата, се продукт од две анкети: анкета со населението и анкета со претставници на бизнис-секторот.

Првата е теренска анкета на репрезентативен примерок (во понатамошниот текст: анкета со населението) од 1.210 испитаници, спроведена од ТИМ институтот во периодот помеѓу 27 јануари и 3 февруари 2014 година. Популациската рамка на примерокот беше население постаро од 18 години, а критериуми за репрезентативност беа: пол, етничка припадност, возраст, место на живеење и региони. Во рамките на примерокот, 50,3 % беа жени, а 49,7 % мажи, додека во однос на етничката застапеност Македонците беа застапени со 66,9 %, а Албанците со 24,9 %, другите етнички групи беа застапени со 8,3 %. Во однос на местото на живеење, селската популација беше застапена со 42,2 %, додека градската со 57,8 %.

Втората анкета, направена со претставници на деловниот сектор (во понатамошниот текст: анкета со бизнисите) беше телефонска анкета на репрезентативен примерок од 400 испитаници, спроведена во периодот од 19 мај и 7 јули 2014 година, од страна на Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје. Критериумите за репрезентативност во оваа анкета беа: големината, дејноста и локацијата на компаниите. Во рамките на примерокот, најзастапени (169) беа малите компании со до девет вработени, додека 111 компании имаа од 10 до 50 вработени. Понатаму 80 компании беа средни компании со 50 до 249 вработени а бројот на големи компании со повеќе од 250 вработени беше 40. Според дејноста, најголем број од компаниите (304) беа компании кои се занимаваат со услужна дејност. Понатаму, 80 компании во примерокот беа компании кои се занимаваат со индустрија/производство а 16 со земјоделство.

<sup>1</sup> Детален преглед на методологијата на ССК може да најдете во изданието Јасна иднина. Акциски планови за справување со корупцијата. Следење. Индекси за проценка на корупцијата (*Clean Future. Anti-Corruption Action Plan. Monitoring. Corruption Assessment Indexes*) на Центарот за проучување на демократијата, Софија, 1998

ССК за првпат беше воведен во Македонија во 2001 година во рамките на компаративната анализа на корупцијата во Југоисточна Европа спроведена од страна на мрежата Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа (Southeast Leadership for Development and Integrity - SELDI).<sup>2</sup> Обединетите нации (ОН) го имаат признаено ССК како систем со најдобри практики за следење на корупцијата на национално ниво. Тој е во согласност со пристапот за виктимизација на ОН за мерење на нивото на административна корупција, се заснова на различни извори на информации и ги комбинира квантитативните и квалитативните методи за следење и процена.

Слика 1. Главните индикатори на методологијата за процена на корупцијата вградени во ССК



Овој систем овозможува динамичка споредба на добиените податоци од следењето во различни земји во однос на обемот, областите и формите на корупција. Истиот е сочинет од три групи индикатори кои даваат преглед на корупцијата преку седум индекси (описани подетално во делот 1 – Ниво на корупција) кои се изведени од индикаторите.

Во извештајот користено е мноштво од секундарните податоци како: анализа на закони и подзаконски акти потоа стратешки програми, стратегии и други документи, извештаи од релевантни институции и граѓански организации како и стручна литература од домашни и меѓународни автори. 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 Македонија, а пред се законската рамка и ефикасноста на институциите в повеќе области.

<sup>2</sup> Името на иницијативата во 2001 година беше Иницијатива на Југоисточна Европа за развој на правната рамка (Southeast European Legal Development Initiative - SELDI)





# Ниво на корупција

Овој дел од извештајот е заснован на примарни податоци кои се добиени од анализата на наодите на двете истражувања спомнати во Методологијата и ја дава основата за ССК.

## 1. Индекси на корупција

ССК дава систематски преглед на корупцијата во земјата преку седум индекси кои се направени врз основа на индикаторите за корупција спомнати во описот на методологијата од погоре. Седумте индекси се формираат од податоците добиени од истражувањето за 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. Ставови за корупцијата** кои се анализирани преку индексите: свесност, прифаќање и подложност) и
- 3. Перцепции за корупцијата** заснова на индексите: веројатност за притисок и распространетост на корупцијата.

Трите групи на 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 (подложноста) може да го потврдат коруптивното искуство и перцепциите може да ги обликуваат ставовите.

Системот за следење на корупцијата дава систематски преглед на корупцијата преку седум индекси

Слика 2. Меѓусебна поврзаност на индикаторите за корупција

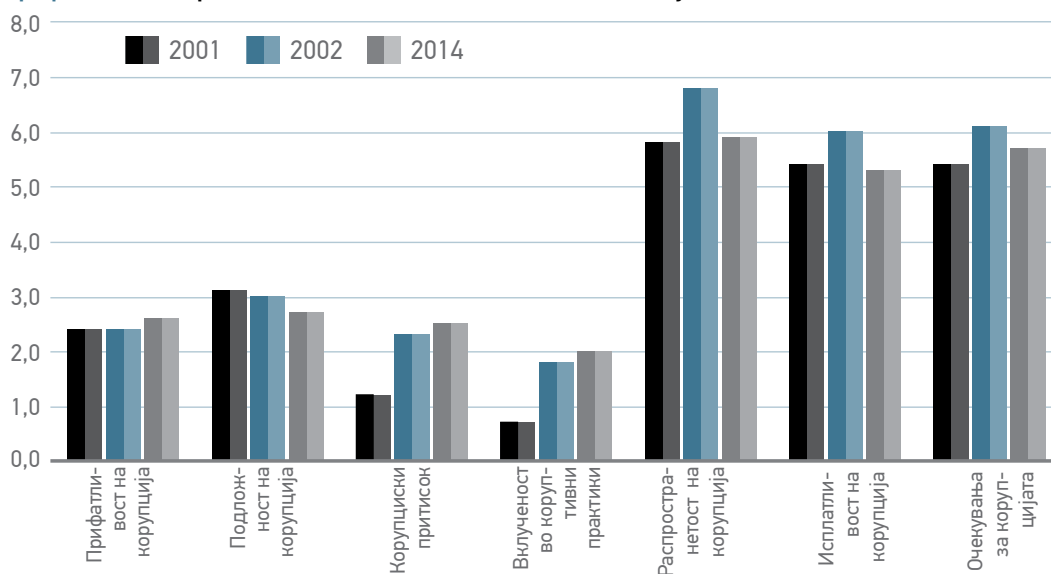
Подложноста на корупција малку се намалила иако коруптивниот притисок и вклученоста во корупцијата незначително се зголемиле



Индексите за корупција во ССК може да имаат вредност од 0 (нема корупција), до 10 (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 0,5 веќе е показател на значаен корупциски проблем. Во индексите за перцепции, вредностите повисоки од 5 се показател за сериозен корупциски проблем.

Согласно наодите, вредностите на индексите во Македонија укажуваат на комбиниран тренд во споредба со пред една деценија. Подложноста на корупција, што значи наклонетост на граѓаните да прибегнат кон коруптивни практики при решавање приватни проблеми малку се намалила, иако коруптивниот притисок и вклученоста во корупцијата незначително се зголемиле. Перцепциите на граѓаните за корупција, насекаде низ регионот на ЈИЕ се прилично алармантни. Од друга страна иако и во Македонија перцепцијата е висока, сепак постои значајно подобрување во споредба со 2001 и 2002 г. Особено, практичната ефективност на корупцијата е под нивото од 2001 г., што укажува дека е сè произвесно не вклучувањето во корупцијата.

Графикон 1. Споредба на индексите на ССК за Македонија за 2001, 2002 и 2014 г.



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

## 2. Распространетост и динамика на корупцијата

### 2.1. Распространетост на корупцијата

За граѓаните на Македонија, корупцијата не е меѓу трите најголеми проблеми со кои се соочува земјата во моментот. Во 2014 г., граѓаните ги идентификувале невработеноста и сиромаштијата како два најголеми проблеми, следени од ниските приходи и високите цени. Корупцијата е рангирана дури на петтото место. Со години, голем број анкети покажувале дека корупцијата заедно со невработеноста и сиромаштијата се сметани за најсериозни проблеми во македонското општество. Меѓутоа, по економската криза во Европа, петта година по ред бавниот економски развој во земјата ги става економските фактори повисоко на скалата. Иако ова е природен развој на настаните, веројатно е дека ќе го намали притисокот врз политичарите за промена и за возврат ќе ги зголеми економските проблеми, бидејќи корупцијата сигнализира неефикасност во системот за конкурентност на пазарот и социјална благосостојба, директно предизвикувајќи нето социјални загуби преку повисоките цени, недоволните средства за социјални услуги итн.

**Табела 1. Македонија: клучни проблеми, 2014 (процент од населението што ги идентификувало соодветните фактори како проблем)**

КАТЕГОРИЈА		2014	КАТЕГОРИЈА		2014
1	Невработеност	69,2%	6	Криминал	12,3%
2	Сиромаштија	47,1%	7	Етнички проблеми	11,6%
3	Ниски приходи	37,4%	8	Здравствена заштита	6,2%
4	Високи цени	32,5%	9	Загадување на околината	4,3%
5	Корупција	27,9%	10	Образование	3,6%
6	Политичка нестабилност	18,6%			

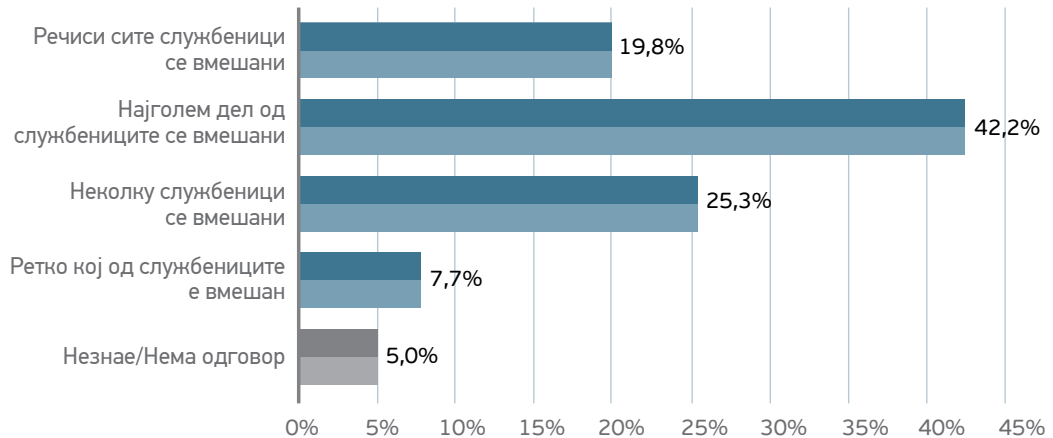
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

Слично и во 2002 г. корупцијата била рангирана на петтото место на најголеми проблеми. Како и во 2014 г., на прво место била невработеноста, следена од политичката нестабилност како втор проблем по големина, што може да се сфати како последица на оружениот конфликт од 2001 година. Трет по големина проблем била сиромаштијата, додека четврт, повторно како последица од конфликтот од 2001 г., биле етничките тензии.

Индексот за распространетост на корупцијата во 2014 г. изнесува 5,9 и е за скоро цел еден поен намален споредбено со 2002 г. кога изнесувал 6,8. Иако на ова би требало да се гледа како на позитивен развој, треба да се напомене дека би можело да е поврзано со поголема контрола врз медиумите, бидејќи перцепциите се неизбежно поврзани со контролираното известување или големите политички кризи. Исто така, индексот за вклученоста во коруптивни практики не покажува слично намалување. Ова подобрување на мислењето на граѓаните е потврдено и од други мерења, како што е на пример Индексот на перцепција на корупцијата на Транспаренси интернешнл.

Корупцијата сигнализира неефикасност во системот за конкурентност на пазарот и социјална благосостојба, директно предизвикувајќи нето социјални загуби преку повисоките цени, недоволните средства за социјални услуги

**Графикон 2. Перцепција на граѓаните за распространетост на корупцијата меѓу државните службеници**



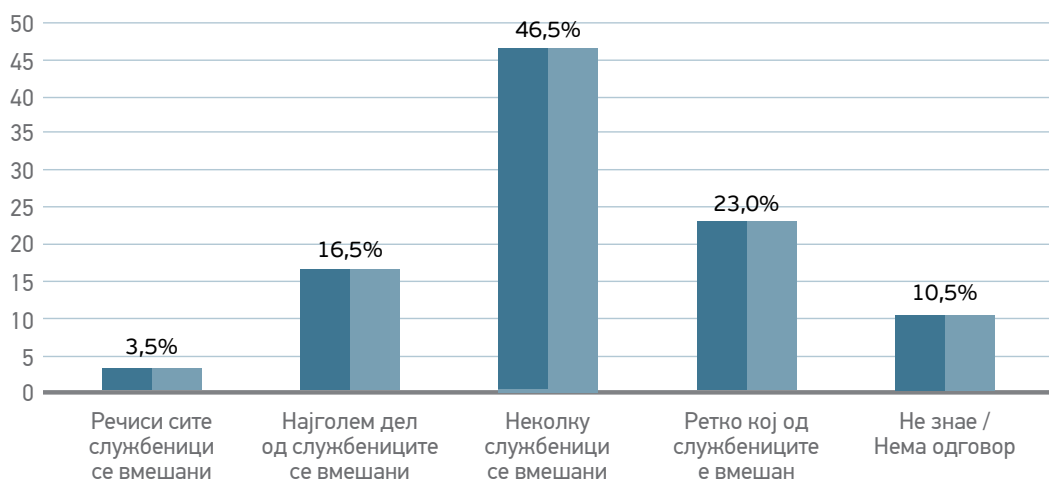
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014,

Сепак, мислењето на граѓаните е дека корупцијата е во голема мера навлезена во јавната администрација. Речиси 20 % сметаат дека сите државни службеници се вмешани во корупција, додека 42,2 % сметаат дека најголем дел од службениците се вмешани. Само 7 % од граѓаните мислат дека ретко кој службеник е вмешан. Ова е алармантно бидејќи ги намалува шансите дека граѓаните би ја пријавиле корупцијата.

Перцепцијата на бизнисите за корумпираноста на јавните службеници е значително попозитивна од онаа на општата популација. Предоминантно, перцепцијата е променета од „повеќето“ во „малкумина“ службеници вклучени во корупција, иако актуелната вклученост во корупцијата е споредлива и кај двете групи. Само мал дел од бизнисите (пет до шест пати помалку во споредба со општата популација) сметаат дека „речиси сите“ службеници се корумпирани.

**Речиси 20 % сметаат дека сите државни службеници се вмешани во корупција, додека 42,2 % сметаат дека најголем дел од службениците се вмешани**

**Графикон 3. Перцепција на бизнисите за распространетоста на корупцијата меѓу државните службеници**



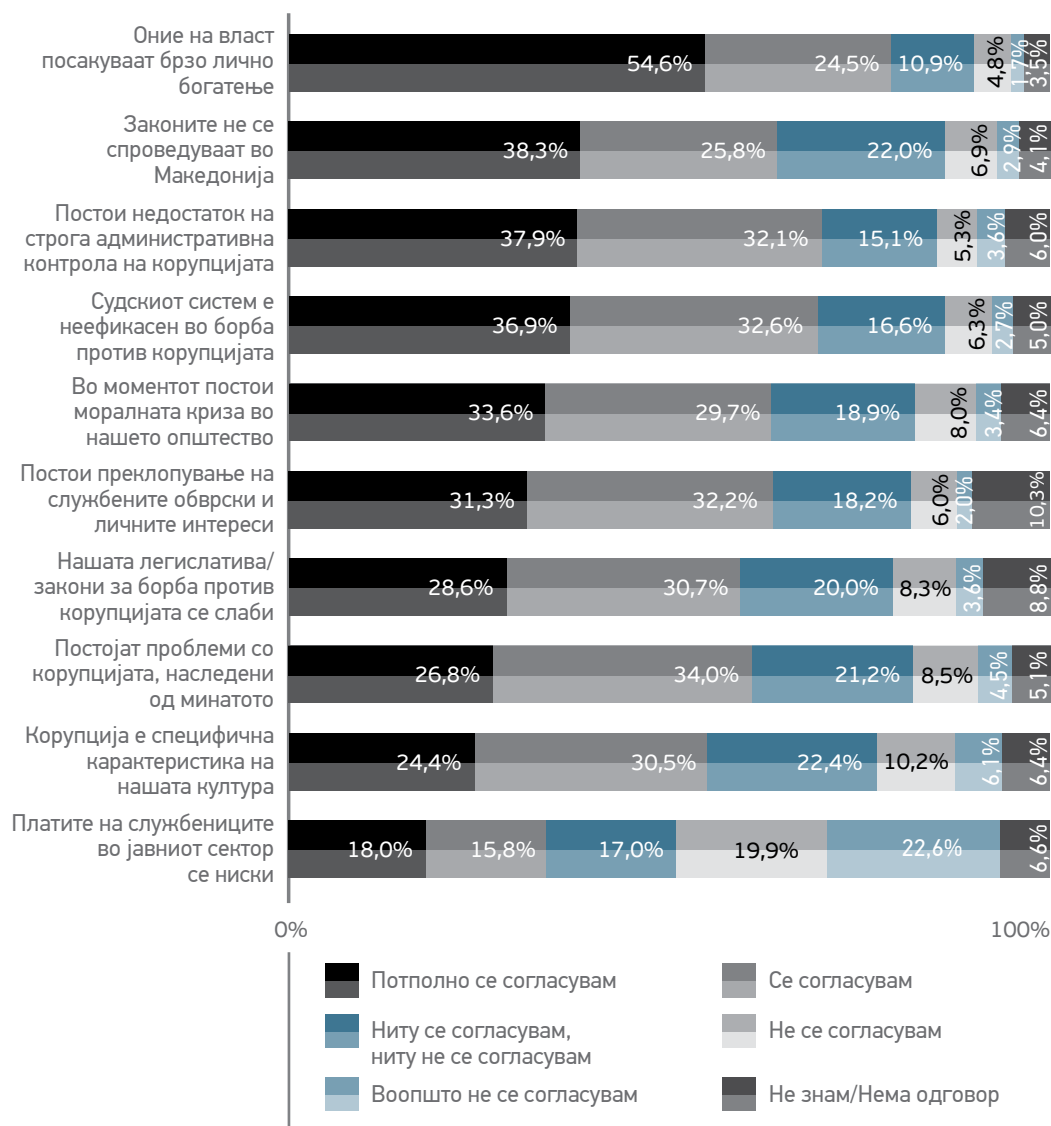
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

### Фактори што влијаат врз распространетоста на корупцијата

За граѓаните нагло то збогатување на личен план на оние кои се на власт е водечкиот фактор за широко распространетата корупција. Мнозинство од населението (54,6 %) вели дека целосно се согласува со ова тврдење, додека 24,5 % велат дека се согласуваат. Кумулативниот збир на овие две тврдења изнесува 79,1 %, што е за 15 процентни

поени повеќе од следната рангирана причина за распространетост на корупцијата, а тоа е недоволното спроведување на законите. Мнозинството граѓани сметаат дека сите предложени алтернативи се можни причини за корупција. Во сите случаи збирот од тврдења на целосна согласност и согласност е над 50 %, освен за тврдењето дека платите на државните службеници се ниски. Ова може да предизвика проблем во напорите да се реформира јавната администрација преку реформирање на системот на плати. Исто така, граѓаните донекаде очекуваат и ја оправдуваат корупцијата меѓу државните службеници како специфична карактеристика на локалната култура (54,9 % се согласуваат со тврдењето).

**Графикон 4. Фактори што влијаат врз распространетоста на корупцијата во Македонија**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

## 2.2. Вклученост во коруптивни практики (вистинска/реална корупција)

Спротивно на перцепциите за распространетоста на корупцијата, виктимизацијата или вистинската вклученост во корупцијата и коруптивниот притисок имаат многу помали индексни вредности. Според тврдењата на граѓаните во врска со нивната вистинска вклученост во коруптивни размени (на пр. поткуп), може да се заклучи дека нивото на нивното учество во коруптивни практики е ниско во 2014 г. Речиси две третини од населението или 63,1 % од испитаниците тврдат дека не морале да дадат пари, 17,7

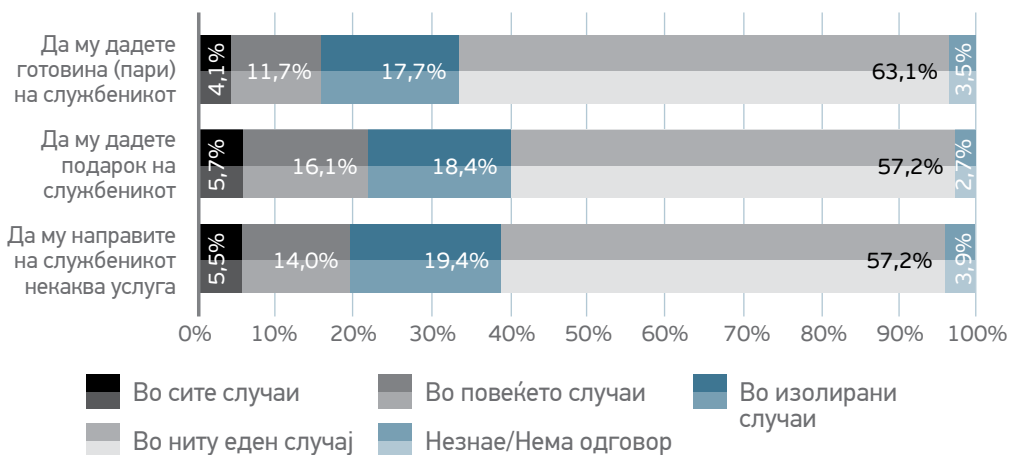
Граѓаните донекаде очекуваат и ја оправдуваат корупцијата меѓу државните службеници како специфична карактеристика на локалната култура

% тоа морале да го направат во изолирани случаи, 11,7 % дале пари во најголем број од случаите, а само 4,1 % морале да дадат пари во сите случаи кога имале контакт со службени лица. Сличен е соодносот на изјавите и за давањето подарок или вршењето услуга за возврат. Меѓутоа, ако се имаат предвид каквите било давања (во сите случаи, во повеќето случаи и во изолирани случаи), вкупно 33,5 % односно секој трет испитаник бил принуден да даде нешто при неговите контакти со службените лица.

Индексот на вклученост во корупцијата во 2014 г. значајно се намалил во споредба со 2002 г. и може да се спореди со нивото во 2001 г. Зголемувањето во 2002 г. може да биде објаснето со конфликтот во 2001 г. (истражувањето во 2001 г. било направено претходно и помалку или повеќе било одраз на однесувањето во 2000 година), што јасно довело до помало владеење на законите и зголемено чувство на неказниност. Анализата на вклученоста според тоа дали имало коруптивен притисок или не, укажува на пропорционалниот однос помеѓу коруптивниот притисок и вклученоста. Поголемиот притисок доведува до поголема вклученост. Поткупот без притисок е ограничено на вредност меѓу 1,8% и 2,4%.

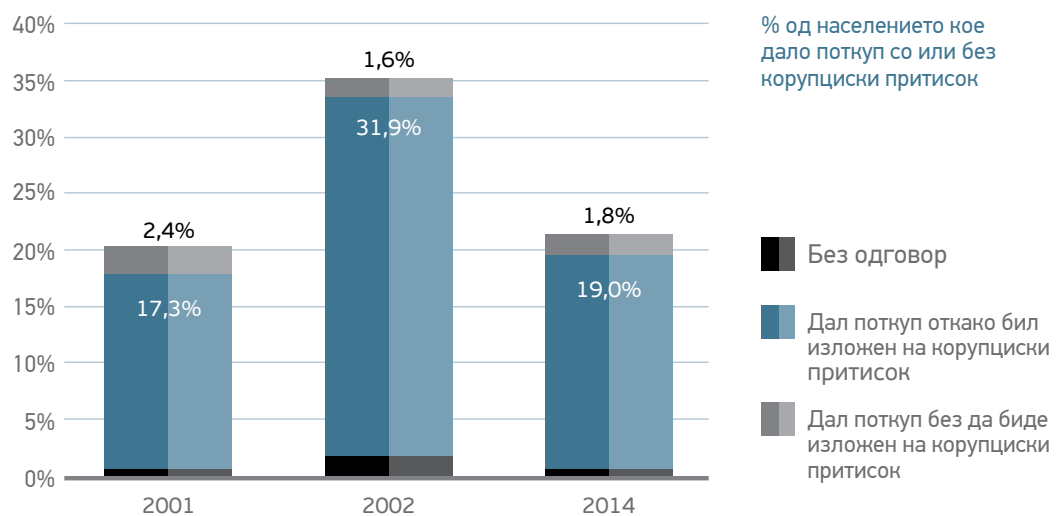
**Ако се имаат предвид каквите било давања (во сите случаи, во повеќето случаи и во изолирани случаи), вкупно 33,5 % односно секој трет испитаник бил принуден да даде нешто при неговите контакти со службените лица.**

**Графикон 5. Искуство со корупција**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

**Графикон 6. Вклученост во корупција со и без коруптивен притисок**

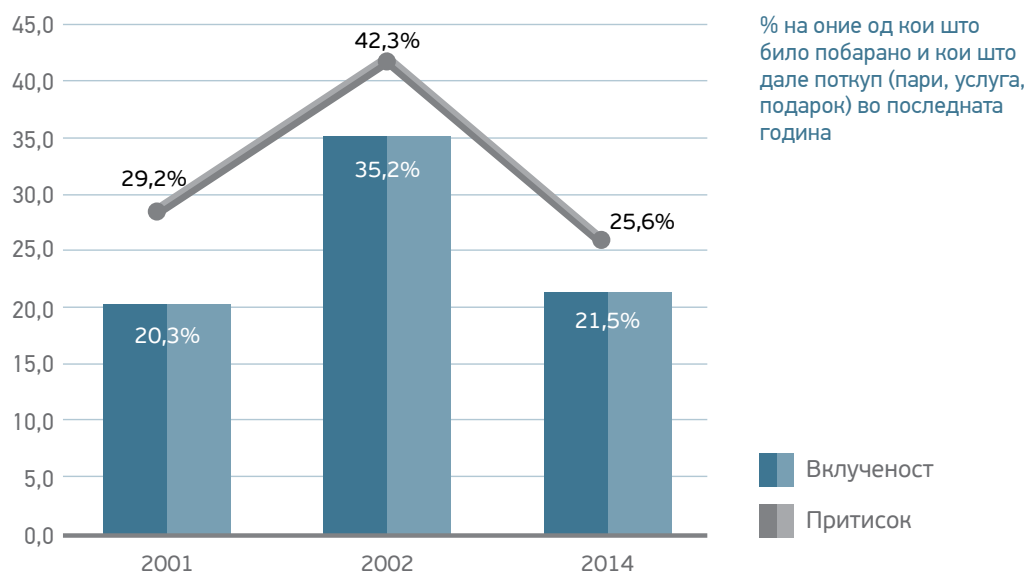


Извор: Систем за следење на корупцијата

### 2.3. Коруптивен притисок (потенцијална корупција)

Важна карактеристика за разбирање на динамиката на корупцијата е коруптивниот притисок, или потенцијалната корупција односно дали сите луѓе би биле поткупливи доколку тоа се побара од нив. 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 службеникот очекува нешто за возврат. Коруптивниот притисок бележи мало зголемување споредбено со истражувањето од 2002 година, според композитниот индекс, ако се има предвид дека се гледа процентот на луѓе од кои било побарано да дадат поткуп од оние кои имале контакти со јавната администрација. Бидејќи бројот на овие контакти бил поголем во 2002 г. во споредба со 2014 г. се намалило целокупното искуство на населението со коруптивниот притисок во 2014 г. во споредба со 2002 г., иако всушност притисокот се зголемил врз оние кои имале контакт со администрацијата. Ова покажува дека административната реформа за да се намали товарот врз граѓаните и контактите со администрацијата како воведувањето на едношалтерскиот систем, поедноставување на административните процедури и така натаму го намалила целокупниот коруптивен притисок врз населението – значително помал број луѓе имале контакт со државните службеници во 2014 г. (46 %) споредено со 2002 г. (79 %) и со 2001 г. (81 %). Ова значи дека значително помал процент на луѓе (25,6 %) биле засегнати од коруптивниот притисок споредено со 2002 г. (43,3 %). Но, интензитетот на овој притисок останал непроменет, укажувајќи на потребата за подобро и поефикасно управување со администрацијата, контрола и спроведување на законите.

Графикон 7. Коруптивен притисок и вклученост во корупција



Извор: Систем за следење на корупцијата

Коруптивниот притисок има различен интензитет. Подложени на постојан притисок биле меѓу 3 % и 5 %, често (во повеќето случаи) меѓу 6 % и 8 % и ретко (во изолирани случаи) – 9 % и 10 % од населението. Ова е значајно и претставува сериозен проблем.

Административната реформа за да се намали товарот врз граѓаните и контактите со администрацијата го намалила целокупниот коруптивен притисок врз населението

Табела 2. Интензитет на коруптивниот притисок

Колку често?	Директно барање пари, подарок или услуга	Нема директно барање, но било покажано дека се очекува пари, подарок или услуга
Во сите случаи	3,0 %	4,6 %
Во повеќето случаи	6,2 %	8,3 %
Во изолирани случаи	8,5 %	10,3 %
Но ниту еден случај	27,7 %	22,1 %
Немало контакти изминатата година	53,2 %	53,2 %
Не знае/ нема одговор	1,4 %	1,3 %

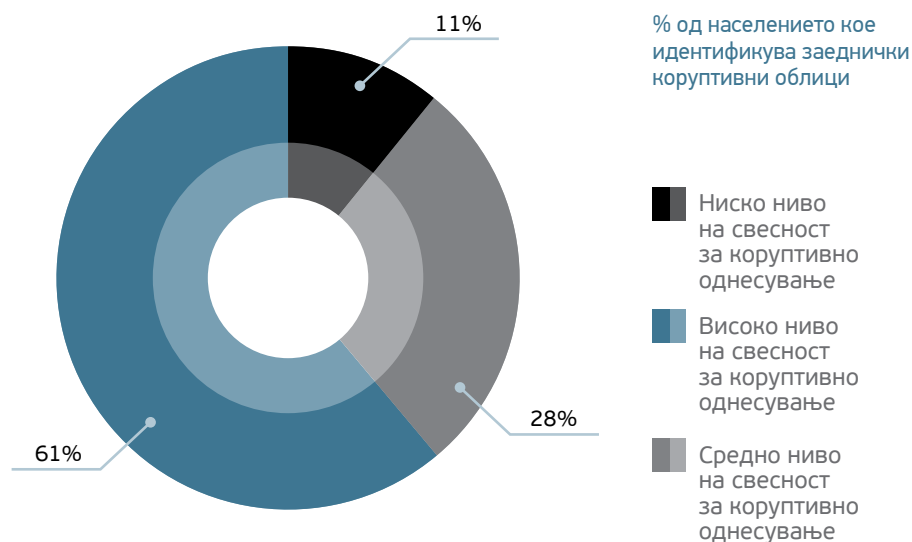
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

### 3. Ставови кон корупцијата

Трите главни ставови потребни да се разбере динамиката на коруптивното однесување – прифатливост, подложност и практична ефикасност зависат од нивото на свесност за коруптивното однесување и колку добро граѓаните разбираат и препознаваат што е корупција. Податоците покажуваат дека граѓаните имаат високо ниво на свесност и затоа се веродостоен извор за изведување заклучоци од анкетите на населението. Граѓаните не го препознаваат само поткупот изразен во пари, туку и посложените форми на корупција, како непотизам, клиентелизам итн.

Граѓаните имаат високо ниво на свесност и затоа се веродостоен извор за изведување заклучоци од анкетите на населението

Графикон 9. Свесност за вообичаените коруптивни шеми (2014)



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

#### 3.1. Прифатливост

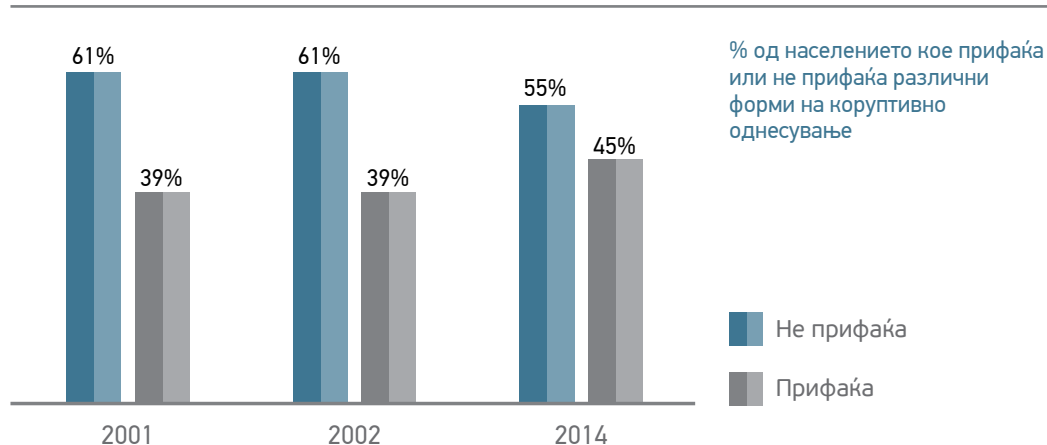
Индексот на прифатливост на корупција во 2014 г. изнесува 2,6 и е малку зголемен од 2,4 во 2002 г., но сепак покажува дека мнозинството граѓани не го одобруваат коруптивното однесување. Индексот го покажува степенот до кој коруптивните практики



или корупцијата се толерираат во рамките на вредносниот систем на општеството. Треба да се напомене дека граѓаните на Македонија не се во целост етични во оваа насока, но нивното неодобрување расте ако корупцијата вклучува пари. Прифатливоста е зголемена во 2014 г., што е во согласност со мислењето на граѓаните дека корупцијата има помала важност како социјален проблем.

За мал број граѓани прифатливо е да се има контакт со пратениците од Собранието и членовите на Владата, со цел да се реши личен проблем. Граѓаните се најстроги кога станува збор за примање пари за решавање личен проблем, па така 69,4 % сметаат дека тоа не е воопшто прифатливо. Прифаќањето подарок или услуга воопшто не е прифатливо за половина од испитаниците. Од друга страна, третина од испитаниците сметаат дека пратениците и министрите може да прифатат бесплатен ручек/ вечера со цел да се реши нечиј проблем. Ако се земат предвид сите различни форми на коруптивно однесување и се проверат оние кои не прифаќаат ниту една форма, тогаш соодносот е 55 % наспроти 45 % на оние кои би прифатиле барем една форма на корупција (или неетичко однесување). Во претходните две истражувања овој сооднос бил повеќе изострен, така што 61 % од испитаниците не прифаќале ниту една форма на корупција наспроти 39 % кои би прифатиле.

Графикон 10. Прифатливост на корупција



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

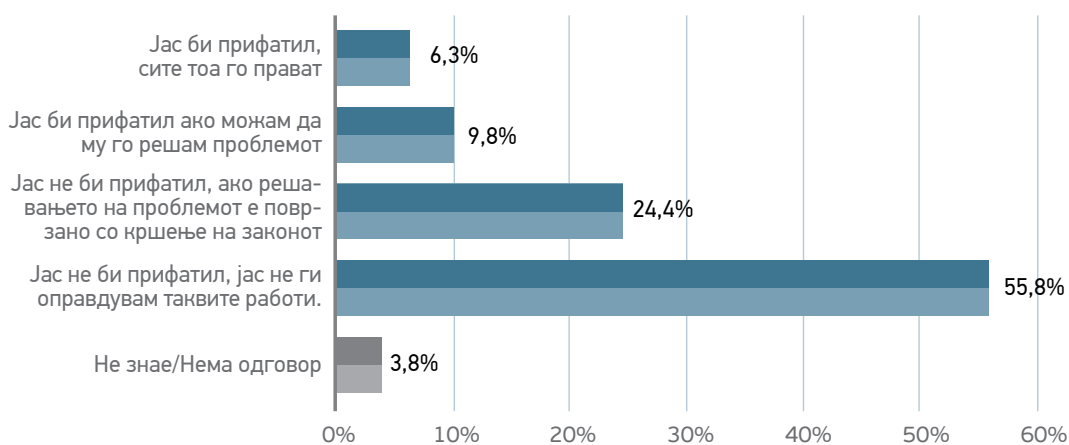
### 3.2. Подложност

Подложноста на корупција, што се мери со композитен индекс, постојано се намалува од 3,1 во 2001 г., 3,0 во 2002 г., до индексот 2,7 во 2014 г.. Овој индекс 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. Така, кога граѓаните би се нашле во позиција да бидат корумпирани, односно да примат одреден надомест во пари, подарок или услуга мнозинството од нив (55,8 %) велат дека тоа никогаш не би го направиле бидејќи не оправдуваат такви работи. Дополнително и секој четврти испитаник не би прифатил подарок, пари или услуга во случај кога решението на соодветниот проблем е противзаконско. Оправдување за

Индексот на прифатливост на корупција во 2014 г. изнесува 2,6 и го покажува степенот до кој коруптивните практики или корупцијата се толерираат во рамките на вредносниот систем на општеството

ваква постапка имаат 16,1 % од испитаниците. Намалувањето на подложноста може да се очекува кога се зголемуваат приходите и се стабилизира целокупната економска ситуација.

**Графикон 11. Подложност на поткуп (граѓани)**

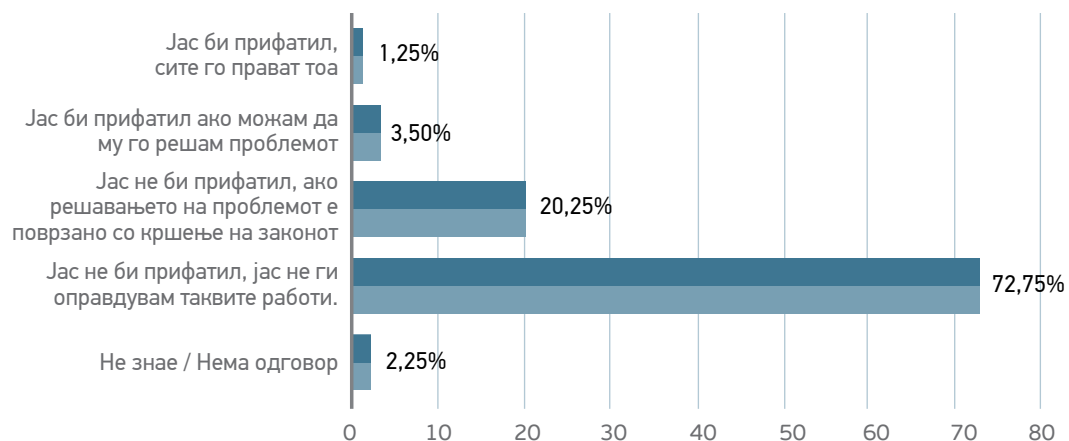


Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

**Подложноста има индекс од 2,7 во 2014 г. и ја мери склоноста на граѓаните да ги компромитираат нивните вредности под притисок на околностите**

Во споредба со општата јавност, бизнисите имаат помала подложност на корупциски притисок – 73 % од анкетираниите се изјасниле како силни противници на коруптивно однесување, наспроти 56 % проценти од граѓаните. Мал дел, само еден процент од бизнисите би го прифатиле коруптивното однесување како општествена норма (секој го прави тоа), во споредба со нешто повеќе од 6 % од граѓаните. Причина за ваквиот исход од анализите може да се заснова на страв од страна на бизнисите да се биде отворен поради преголема контрола од страна на институциите или пак добро развиен систем на протекции кој не вклучува директни трансакции на поткуп, како и поефикасен начин на обработка на информациите и решавање на проблемите во споредба со обичните граѓани.

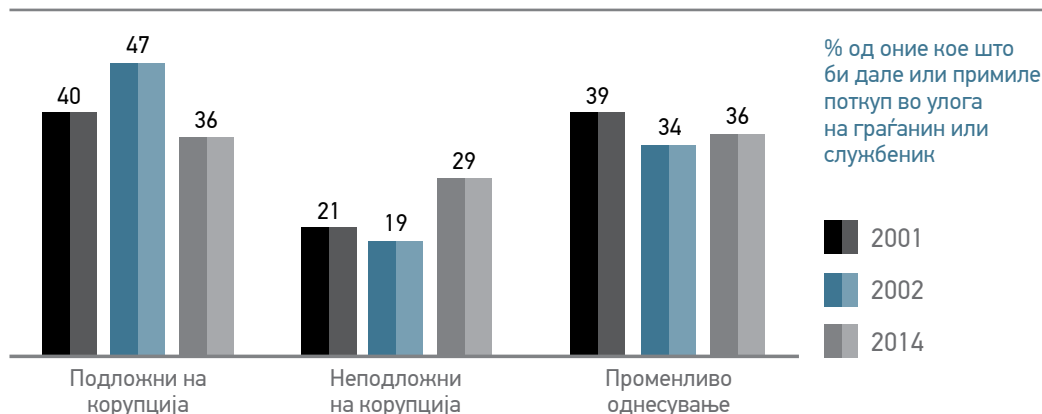
**Графикон 12. Подложност на поткуп (бизниси).**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

Меѓутоа, ако погорните одговори се споредат со некои животни дилеми поврзани со корупцијата, како на пример ако не постои друг начин да се реши некој личен или семеен проблем, луѓето имаат тенденција да ја загубат моралноста и да станат поподложни на корупција. Само 29 % (но за 10 процентни поени повеќе отколку во 2002 г.) се цврсти во непопустливоста кон корупцијата, дури и ако не постои друг начин. Ова укажува на тренд на зголемување во општествената етика меѓу граѓаните на Република Македонија, што е важен предуслов за успех во напорите за сузбивање на корупцијата.

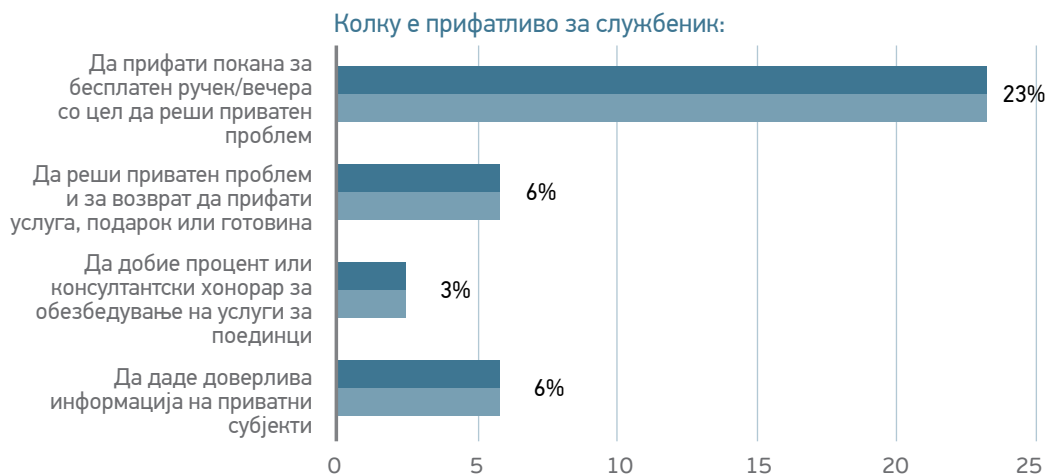
**Графикон 13. Подложност на корупција (граѓани)**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Ставот на 23 % од бизнисите кои што сметаат дека е прифатливо службениците да прифатат покана за бесплатен ручек/ вечера или пак да дадат доверлива информација на приватни субјекти (6 %) или да добиваат консултантски хонорари за обезбедени услуги (3 %) е генерално во линија со провизорната подложност (ако сте му во кожа на службеникот) презентирана погоре. Сепак, на вистинските покани за бесплатен ручек не треба се гледа со потценување, бидејќи истите може да се прошират кон нудење бесплатни услуги, учества на меѓународни настани (конференции, семинари), или други услуги не поврзани со основната дејност на службеникот.

**Графикон 14. Подложност на корупција (бизниси)**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

### 3.3. Практична ефикасност на корупцијата

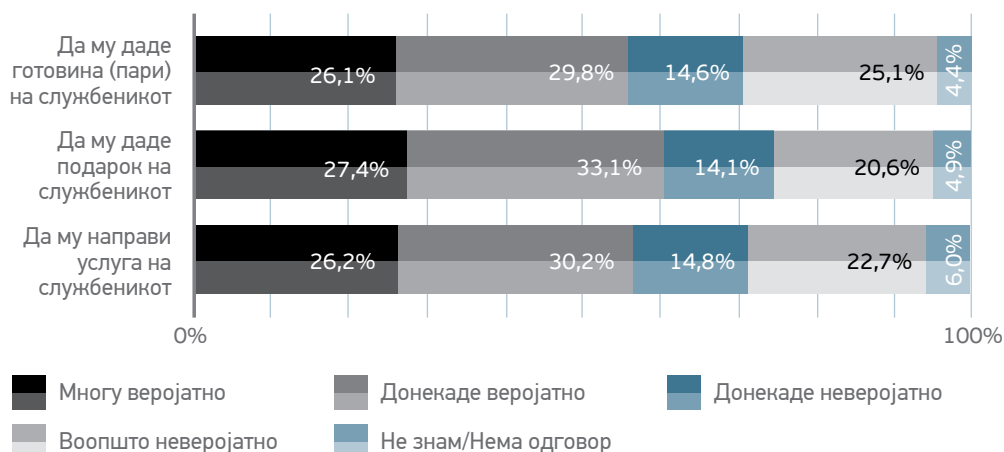
Иако индексот за практична ефикасност на корупцијата е висок (особено во споредба со другите индекси) и изнесува 5,3, сепак забележано е намалување во споредба со 2002 г. кога изнесувал 6 индексни поени. Овој индекс мери колку испитаниците ја гледаат корупцијата како ефикасно решение на нивните проблеми, односно дали корупцијата се исплаќа.

Мнозинство од граѓаните веруваат дека има потреба да се дадат пари, подарок или да се направи противуслуга со цел да се реши нивни проблем. Давањето подарок (60,5 %) е најверојатна постапка којашто граѓаните веруваат дека едно лице треба да ја направи за да го реши проблемот, пред услугата (56,4 %) или парите (55,9 %).

Луѓето имаат тенденција да ја загубат моралноста и да станат поподложни на корупција, ако не постои друг начин да се реши некој личен или семеен проблем

Мнозинство од граѓаните веруваат дека има потреба да се дадат пари, подарок или да се направи противуслуга со цел да се реши нивни проблем

**Графикон 15. Веројатност за вклучување во корупција**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

Според перцепциите на испитаниците, корупцијата е најприсутна во царината, во судовите и во полицијата

## 4. Спречување на корупцијата

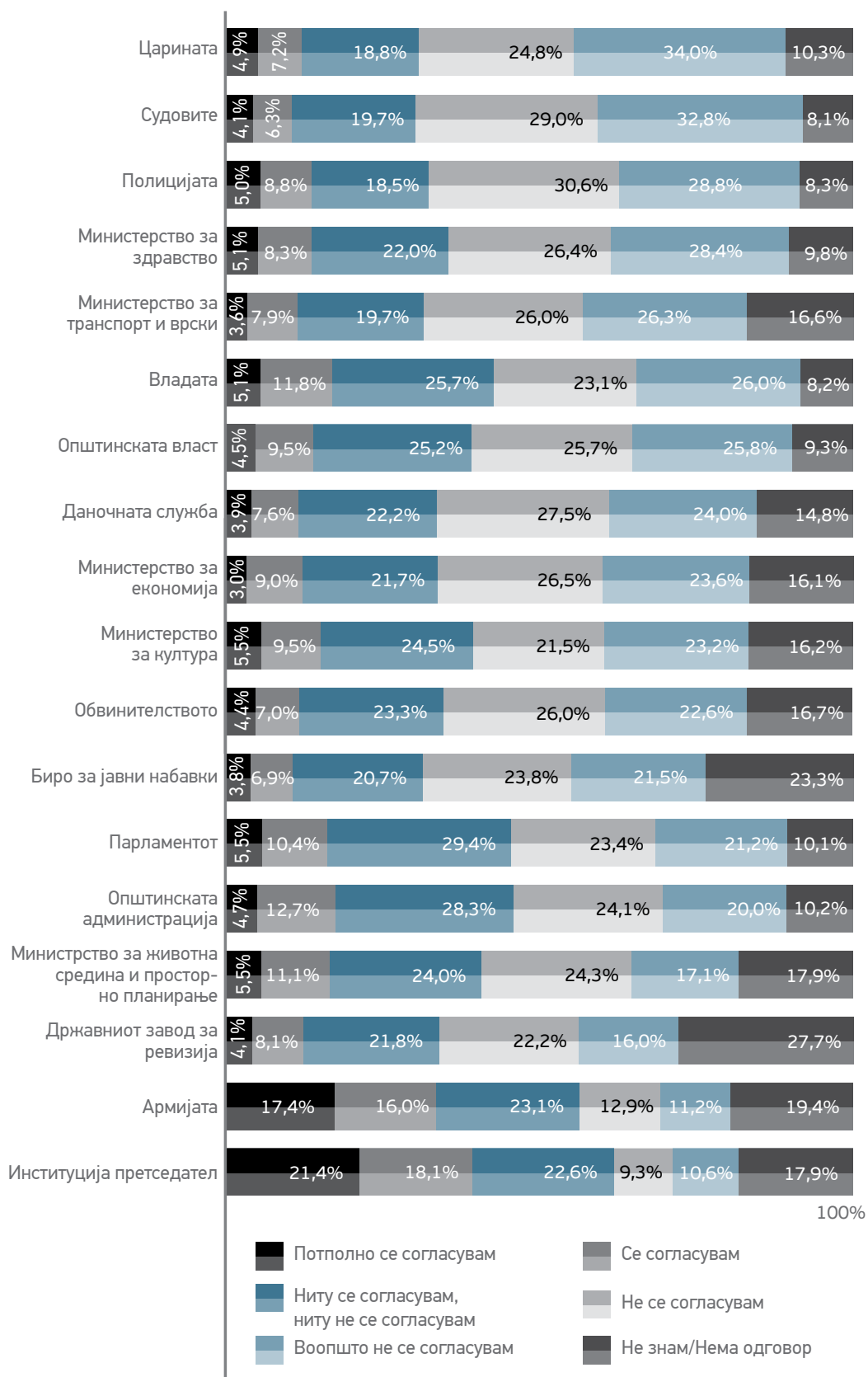
Напорите за спречување на корупцијата може да се мерат со анализа на корумпираноста на различни државни институции, и како перцепции на граѓаните и како извор на притисок, но и преку веројатноста за коруптивен притисок и процена на спроведувањето на јавните политики како одговор на корупцијата.

### 4.1. Корупција во државните институции

Според перцепциите на испитаниците, корупцијата е најприсутна во царината, во судовите и во полицијата. Следуваат Министерството за здравство и Министерството за транспорт и врски. Близу до врвот се и Владата, локалните власти и даночната управа. Слично, кога граѓаните треба да одговорат во врска со професиите или носителите на јавни функции, граѓаните на врвот ги ставаат царинарниците, судиите, министрите, јавните обвинители, даночните службеници и лидерите на политичките партии (кои не се секогаш носители на јавни функции). Меѓутоа, кога се истражува вистинската виктимизација, искуството на граѓаните се разликува од нивните перцепции. Имено, во однос на коруптивниот притисок што го искусиле, граѓаните тврдат дека лекарите, локалните власти, полициските службеници и универзитетските професори се најкорумпирани. Оваа разлика во вистинската виктимизација и перцепција може да се доведе во врска со варијациите во зачестеноста на контактите - природно граѓаните можат директно до го почувствуваат притисокот и да бидат виктимизирани од оние со кои најчесто имаат контакт во секојдневниот живот. Перцепциите се многу повеќе поврзани со јавната слика за професиите, генералната перцепција за корупцијата и поголемиот интерес на медиумите и изложеноста на корупција меѓу одредени професии.

Кога се истражува вистинската виктимизација, искуството на граѓаните се разликува од нивните перцепции

Графикон 16. Корупција во државните институции



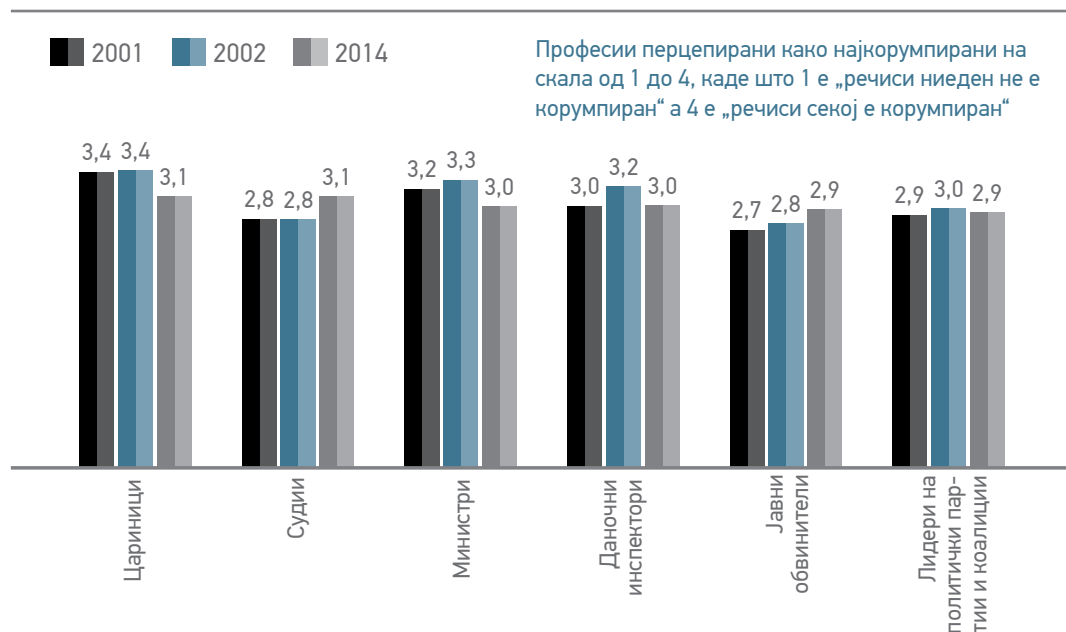
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

Динамиката на перцепциите испраќа нејасни сигнали за тоа што се случува во јавната сфера. Постои генерална тенденција на намалени перцепции за корумпираност на најкорумпираниот слој на општеството (и, се разбира, владините институции), а истовремено зголемување на перцепцијата за корумпираноста на најмалку корумпираниот слој на општеството. Очигледно, надвор од овој круг на вредности е судството, само судиите и јавните обвинители меѓу најкорумпираниот слој всушност ја влошуваат нивната позиција во очите на граѓаните во изминатава деценија. Во прилог на ова, ситуацијата се влошува за администрацијата во правосудниот систем (второ по големина намалување на углед) и адвокатите (петто најголемо намалување). Фактот може да се објасни со зголемената свесност за корупција, нејзините негативни социјални ефекти и фактот дека нема ефикасна и соодветна казна за злосторствата поврзани со корупцијата и измамничкото однесување што води до видливо и значајно богатење на високите функционери.

Значајно намалување во угледот се забележува кај новинарите – 0,73 индексни поени. Иако се потребни дополнителни студии да се открие дали ова е резултат на зголемената чувствителност за тоа што се објавува (а што не) во медиумите или луѓето ги гледаат новинарите како дел од измамничките кругови на корумпирани функционери и бизнисмени. Сепак, постои силен сигнал дека медиумите треба да дадат брз одговор.

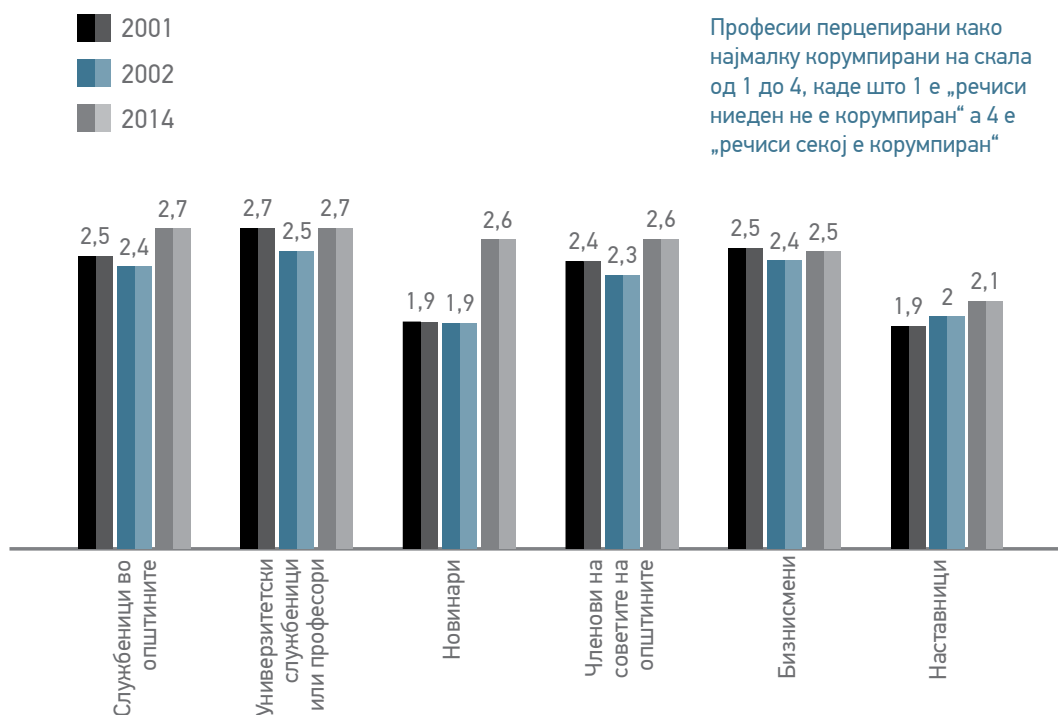
**Графикон 17. Перцепции за корумпираност по професии – најкорумпирани**

**Значајна загуба во угледот се забележува кај новинарите – 0,73 индексни поени**



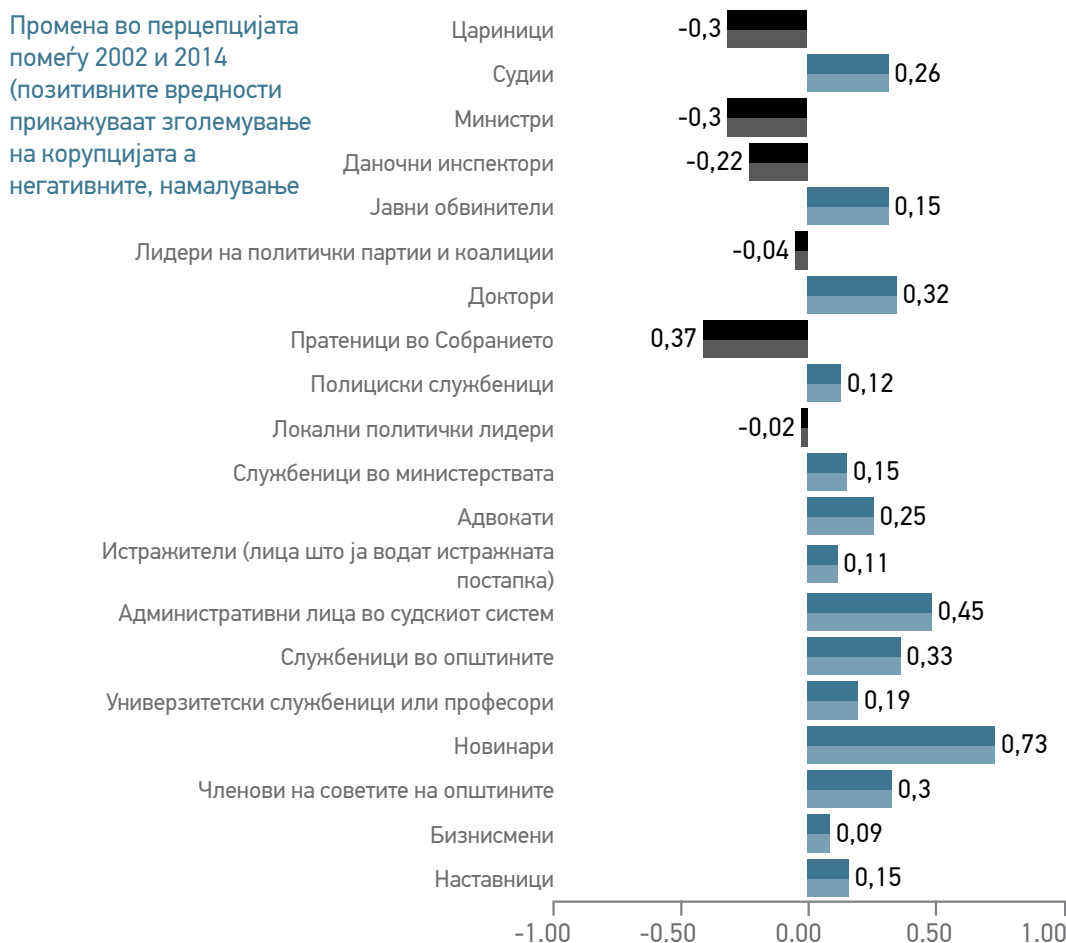
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

**Графикон 18. Перцепции за корумпираност по професии – најмалку корумпирани**



Извор: Систем за следење на корупцијата

**Графикон 19. Перцепции за корумпираноста на државните службеници – промена во перцепцијата меѓу 2002 и 2014 г.**

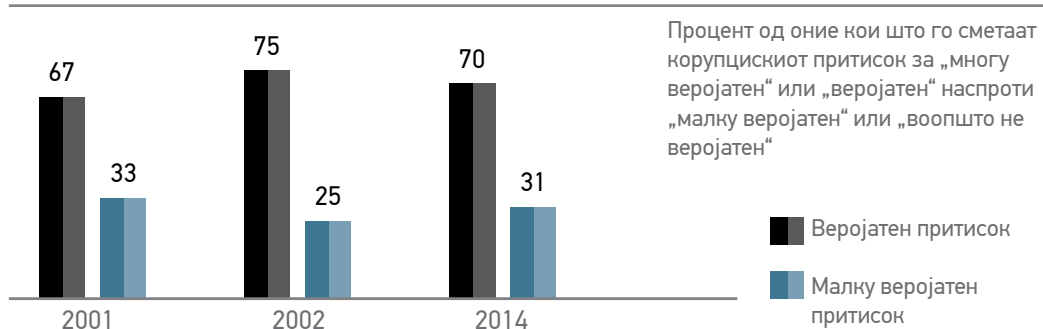


Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

## 4.2. Очекувања за корупција/ антикорупција

Последниот од анализираните индекси се однесува на надежта на граѓаните за успешно справување со корупцијата. Индексот е висок и изнесува 5,7, но се забележува мало опаѓање во споредба со 2002 г. кога бил 6,1, што бил слаб позитивен сигнал дека граѓаните сметаат оти корупцијата може да се намали во иднина. Сепак, голем дел од населението смета дека коруптивниот притисок ќе продолжи да постои. Друга важна бариера за пооптимистички очекувања за справување со корупцијата е влошениот углед на судскиот систем, полициските службеници и истражителите, практично целиот систем за спроведување на законот кои всушност треба да бидат лидери во справување со корупцијата.

Графикон 20. Процент на веројатноста за коруптивен притисок (%)

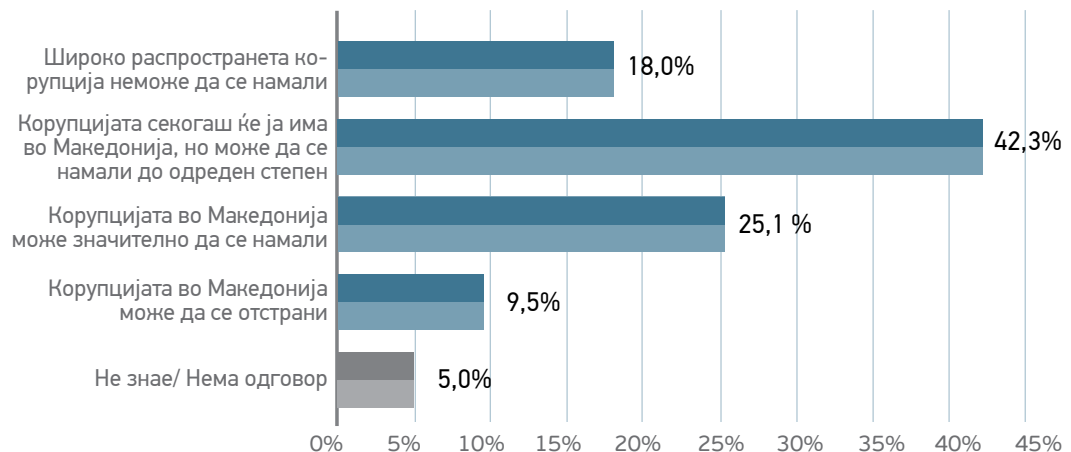


Глем дел од населението смета дека коруптивниот притисок ќе продолжи да постои

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

Најчестиот (а оттука можеби и најреалниот) одговор (42,3 %) во врска со иднината на мерките за спречување на корупцијата во Македонија е изјавата дека иако корупцијата секогаш ќе биде присутна во земјата, би можела да се ограничи до одреден степен. Податоците од другите земји укажуваат дека ограничувањето може да има форма на ограничување на најнегативното влијание на корупцијата, доколку не може целосно да се искорени. Помалку од 10 % од испитаниците се оптимисти и веруваат дека корупцијата може целосно да се искорени. Од друга страна, не треба да се занемари мислењето на 18 % од граѓаните кои сметаат дека широката распространетост на корупцијата воопшто не може да се намали. Овој песимизам е прилично опасен бидејќи ја зголемува и така високата стапка на прифаќање и подложност на корупција.

Графикон 21. Спречување на потенцијалот за корупција (граѓани)



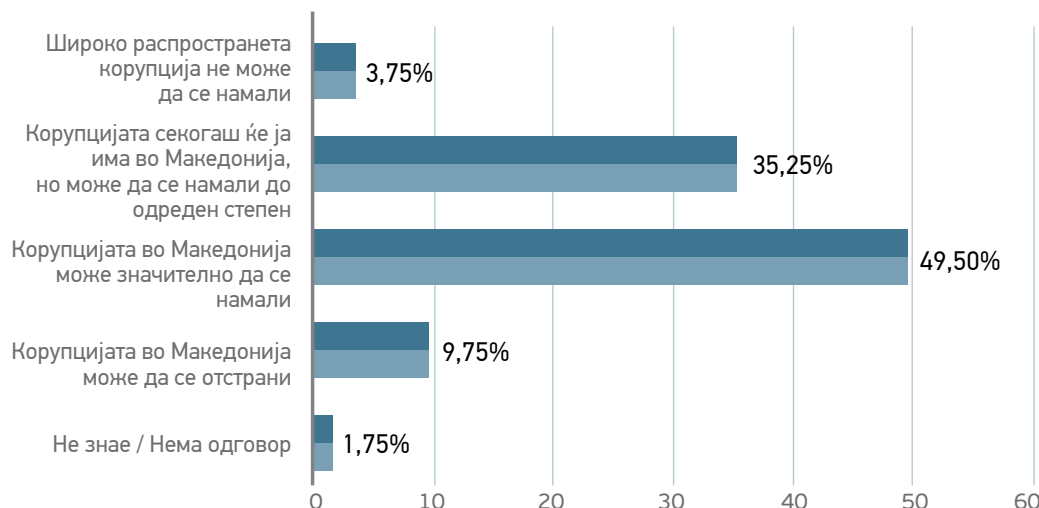
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

Повеќе оптимистички сигнали може да бидат забележани кај претставниците од бизнисот, каде што песимизмот (корупцијата не може да биде намалена и секогаш ќе



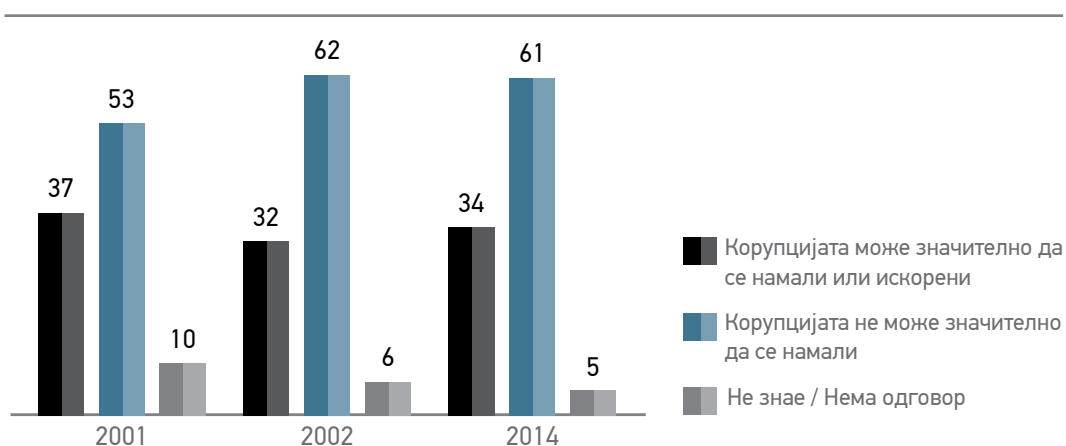
постои во одреден степен) е далеку помал во споредба со мислењето на граѓаните, додека и релативниот оптимизам кај бизнисите (корупцијата може значително да биде намалена) е повисок од тој кај обичните граѓани. Вистинските оптимисти кои веруваат дека корупцијата може целосно да биде сузбиена имаат речиси ист удел од околу 10 % помеѓу испитаниците од двете анкети, со населени и со бизниси.

**Графикон 22. Спречување на потенцијалот за корупција (бизниси)**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

**Графикон 23. Остварливост на политичките одговори на корупцијата (%)**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014.

Најчестиот одговор во врска со иднината на мерките за спречување на корупцијата во Македонија е изјавата дека иако корупцијата секогаш ќе биде присутна во земјата, би можела да се ограничи до одреден степен.

## Заклучоци и препораки:

Податоците од Системот за следење на корупцијата укажуваат дека иако Македонија има постојан напредок во перцепциите на корупцијата, нивоата на коруптивен притисок и виктимизација остануваат слични како и пред една деценија. Македонската јавност не ја перципира корупцијата како еден од најглавните проблеми во земјата и останува склона кон прифаќање на корупцијата како општествена норма.

Административните реформи во последната деценија и релативната економска и политичка стабилност го редуцирале коруптивниот притисок во земјата, а граѓаните се помалку ја одобруваат секоја форма на коруптивно однесување. Меѓутоа, тие остануваат песимисти дека иднината може да донесе поголема промена, иако сметаат дека корупцијата може да се спречи.

Македонија може да има придобивка од усвојувањето систем сличен на системот за следење на корупцијата за да ги дополни и води напорите за спречување на корупцијата во земјата. Најдобро би било да се воведат како годишен инструмент на Државната комисија за спречување на корупцијата што ќе го спроведува во партнерство со граѓанските организации. Ова може да служи како голема проверка и платформа за јавно-приватна соработка во полето на спречување на корупцијата. Оваа форма на потемелно и поредовно следење на напредокот исто така може да се воведат во ризичните области за корупција, како царинската контрола, полицијата и така натаму.

Електронските услуги треба да се поттикнуваат, додека директниот контакт со администрацијата треба да се обесхрабри. Клучните контролни агенции треба да се модернизираат и реформираат за да се намали ризикот од корупција меѓу граѓаните. Податоците укажуваат дека фокусот треба да се сврти кон судството и неговите дејствија и треба да се зајакне капацитетот за спречување на корупцијата. Во исто време, треба да се зголеми отчетноста на судството за испорака на општествените очекувања за спречување на корупцијата.

# Антикорупциски политики и правна рамка

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

Главниот документ за антикорупциските политики е „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011-2015 г.“ и нејзиниот акциски план, усвоени од специјализираното антикорупциско тело во земјата, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Како што е наведено во документот, Програмата е синергија на сите претходни анализи, добри практики и научени лекции, а нејзина стратешка цел е воспоставување одржлив и комплементарен систем за спречување и репресија на корупцијата.<sup>1</sup> Во Програмата, анализирани се единаесет различни сектори (како што се: политичкиот сектор, правосудството, јавната администрација, јавниот сектор, медиумите и граѓанското општество) и предвидени се мерки и активности за секој сектор. ДКСК е координативно тело за спроведување на акцискиот план на Програмата, како и сите релевантни државни институции, вклучително и граѓанските организации (ГО), се одговорни за следење на напредокот на спроведувањето на Програмата.

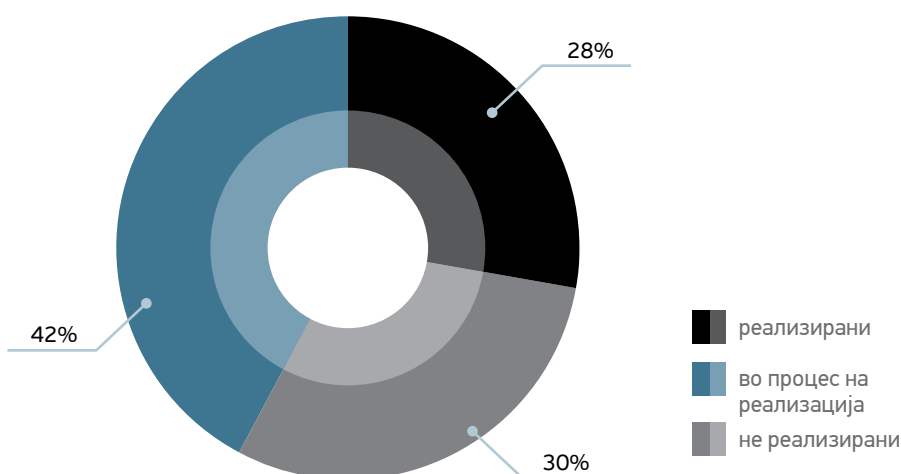
Други документи кои ја посочуваат корупцијата се „Работната програма на Владата на Република Македонија 2011-2015 г.“, како и „Стратешкиот план на Министерството за правда 2012-2014 г.“ и „Стратегијата за реформи на јавната администрација 2010-2015 г.“, издадени од страна на Генералниот секретеријат на Владата на Република Македонија и Министерството за информатичко општество и администрација. Во Работната програма на Владата, една од петте стратешки цели е сузбивањето на корупцијата и криминалот, додека и во другите два горенаведени документи борбата против корупцијата и спречувањето судир на интереси играат значајна улога.

<sup>1</sup> Државна комисија за спречување на корупцијата (2011) Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси 2011-2015. Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата.

ИМЕ НА ДОКУМЕНТОТ	ОДГОВОРНО ТЕЛО
Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси 2011-2015 г.	Државна комисија за спречување корупција
Работна програма на Владата на Република Македонија за периодот 2011-2015 г.	Влада на Република Македонија
Програма за работа на Владата на Република Македонија за 2013 г.	Влада на Република Македонија
Стратешки план на Министерството за правда 2012-2014. Програма за борба против корупцијата.	Министерство за правда
Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015)	Влада на Република Македонија/ Министерство за информатичко општество и администрација
Антикорупциска програма на МВР - 2014 г.	Министерство за внатрешни работи
Стратегија за интегритет и борба против корупцијата во Царината на Република Македонија 2011-2014	Царинска управа на Република Македонија

Важно е да се истакне дека Програмата за превенција и репресија на корупцијата и намалувањето на судирот на интереси за периодот 2011-2015 г. е подготвена низ партиципативен процес со вклучување на засегнатите страни (државни институции, граѓански организации, стручњаци). Впрочем и сите претходни програми се подготвувани на сличен начин, а при ваквата подготовка ДКСК редовно има поддршка од меѓународната заедница (ОБСЕ, УНДП, УСАИД, ЕУ). Во Акцискиот план на Програмата се утврдени 51 проблем/ ризичен фактор, 156 активности за надминување на проблемите и ризиците, 220 индикатори за следење на остварувањето на активностите и 156 индикатори на ефективноста.

Графикон 24. Реализација на активности во периодот ноември 2011 – декември 2013



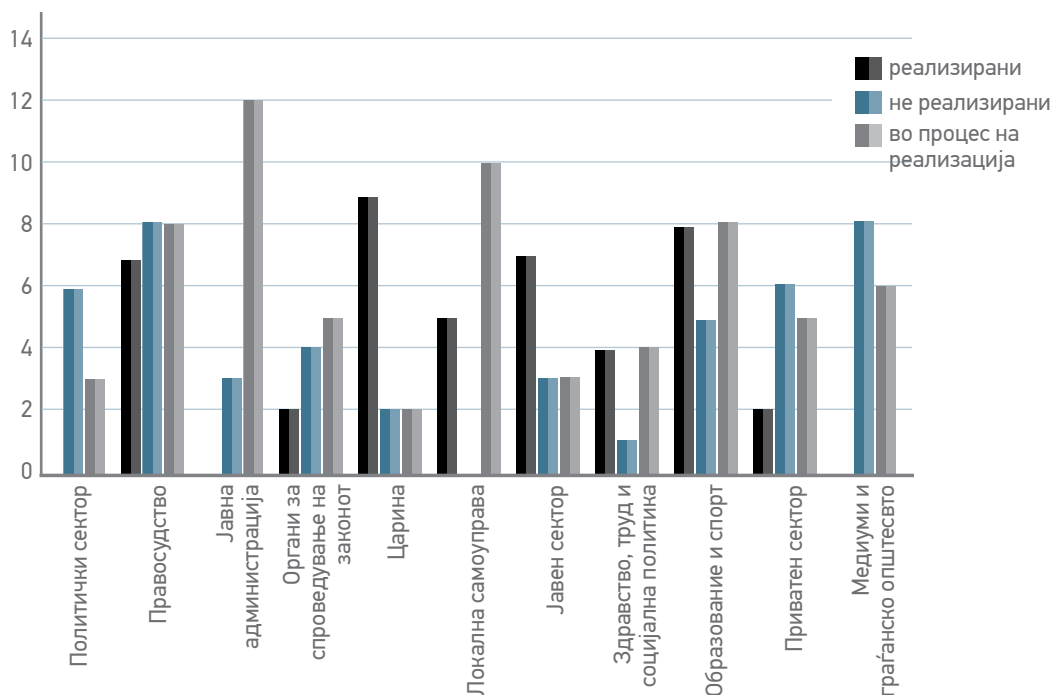
Извор: Годишен извештај на ДКСК за 2013 г., адаптирано за потребите на ССК.

Проблемите, односно ризичните фактори кои се идентификувани во Програмата во најголем дел од случаите соодветствуваат на реалните состојби и потреби. Сепак, некои од предложените мерки и активности може значително да бидат подобрени во поглед на нивната соодветност и потенцијално влијание. Пример за ваквиот расчекор се дел

Некои од предложените мерки и активности во Програмата може значително да бидат подобрени во поглед на нивната соодветност и потенцијално влијание

од мерките предвидени во секторот 11 „Медиуми и граѓанско општество“, каде што дел од нив не соодветствуваат на природата на секторот, или се тешко остварливи. Оваа констатација може да се потврди и од самото следење на програмата каде е видливо дека најмалку прогрес е токму забележан во овој сектор. Имено, од следењето направено за периодот 2011-2013, ниедна од четиринаесетте планирани активности не била целосно реализирана, додека одреден напредок бил забележан во шест активности.

**Графикон 25. Напредок во активностите по сектори во периодот 2011–2013**



Програмата се следи и се спроведува врз основа на јасни индикатори кои лесно се мерливи и даваат можност за јасно откривање на потфрлувањата на одговорните институции за нивното спроведување. Она што во иднина може да ја направи Програмата посилна не е само квантитативно следење на напредокот, туку и редовно (на пример два пати годишно) анализирање на постигнувањата и дискусија со вклучените засегнати страни за ревидирање на поставените цели. Потребно е воспоставувањето повеќе индикатори за влијание, наспроти индикатори за реализирани активности од Програмата. Вклучувањето на граѓанското општество и на надворешни оценувачи во процесот на оценка дополнително ќе го засили кредибилитетот и одржливоста на процесот.

Она што во иднина може да ја направи Програмата посилна, е и редовно анализирање на постигнувањата и дискусија со вклучените засегнати страни за ревидирање на поставените цели

## 2. Антикорупциско законодавство

Во последните три години, направени се неколку измени на националната антикорупциска законската рамка, како резултат на препораките од страна на ГРЕКО во сите досегашни четири евалуациски кругови. Во третиот евалуациски круг, Република Македонија имаше вкупно 13 препораки за подобрување во областа на казнената регулатива и транспарентноста на партиското финансирање. Според извештајот на ГРЕКО<sup>2</sup>, со дополнувањата на Кривичниот законик<sup>3</sup> од април 2011 г., се спровеле дел од препораките.

Со измените кои се направени во период од 2011 до 2014 г. и годините потоа, Кривичниот законик е усогласен со меѓународните стандарди. Во најголем дел постои усогласеност на законикот со одредбите на Казнената конвенција на Советот на Европа<sup>4</sup>, како и со Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата<sup>5</sup>. Меѓу другото, со Кривичниот законик се воведени голем број кривични дела од областа на корупцијата кои се препорачани со конвенциите, па така покрај поткупот како основен облик на корупција, дефинирани се и допрецизирани трговијата со влијанија, злоупотреба на функција, поткуп во приватниот сектор, поткуп од страна на странски државјани и др. Впрочем во Кривичниот законик има 19 казниви дела од областа на корупцијата.

Во поглед на транспарентноста на партиското финансирање, во април 2011 г. настапи измена на Изборниот законик<sup>6</sup> со цел спроведување на препораките на ГРЕКО. Сега организаторите на изборните кампањи имаат конкретни обврски во поглед на финансиските извештаи и периодите на известување. Имено, организаторите на изборната кампања покрај обврската за поднесување целосен извештај за приходите и расходите кој се поднесува најдоцна 15 дена по завршувањето на изборната кампања, имаат обврска за парцијално известување во текот на самата кампања. Така, на еднаесеттиот ден од изборната кампања тие мора да достават извештај за остварените приходи и расходи за првите десет дена од кампањата. Потоа, втората обврска за извештај е еден ден пред одржувањето на вториот круг од изборите и третиот извештај се поднесува еден ден по завршувањето на изборната кампања, а го опфаќа периодот на вториот дел од кампањата.<sup>7</sup> Исто така, со измените, добра и услуги кои на организаторите на кампањата им се дадени по дисконтни цени, треба да се регистрираат со нивните пазарни цени, а разликата помеѓу фактурираната и пазарната цена ќе се смета како донација. Во јануари 2014 г. настапија нови измени и дополнувања на Изборниот законик<sup>8</sup>, бидејќи во минатото едно од најкритикуваните прашања беше злоупотребата на државни средства за време на изборната кампања. Имено, сега јасно е наведено дека за време на изборната кампања, активностите на политичките партии треба да се одделат од редовните државни (владини или општински) активности. За време на изборната кампања, забрането е исто така да се

2 ГРЕКО (2012) Извештај за евалуација од третиот круг на евалуација: Извештај за евалуација на “Поранешната Југословенска Република Македонија”. Стразбур: Совет на Европа.

3 Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011)

4 Казнена конвенција на Советот на Европа, ЕТС 173, Член 1-6 од дополнителниот протокол (ЕТС 191) и водечки принцип 2 (криминализација на корупцијата).

5 Закон за ратификација на Конвенција на Обединетите нации против корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 37/2007)

6 Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 44/2011)

7 Ибид.

8 Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 14/2014)

Со Кривичниот законик се воведени голем број кривични дела од областа на корупцијата кои се препорачани со конвенциите

отпочнува и со нови проекти, како што се: изградба на фабрики или патишта, отворање нови објекти, а кои се финансирани со државни пари.

Во ноември 2012 г., со дополнувањето на Законот за финансирање политички партии<sup>9</sup>, се додаде одредба која овозможи транспарентност во финансирањето на политичките партии и достапност на податоците во партискиот регистар на донации. Имено, секои шест месеци политичките партии се обврзани да ги објавуваат на своите веб-страници примените донации за претходните шест месеци. Исто така, до 30-ти април секоја година, мора да го објават годишниот финансиски извештај на својата веб-страница. Со цел да се зголеми почитувањето на законот, се воведоа казни за прекршувањето на правните обврски и крајни рокови за поднесувањето и објавувањето на финансиските извештаи. Сега со Законот се предвидува суспендирање на редовните годишни исплати од државниот буџет. Најстрогата казна е предвидена за необјавување на финансискиот извештај на веб-страницата и во тој случај на политичката партија би ѝ се суспендирало редовното годишно финансирање од државниот буџет за период од три месеци.

Со цел зголемена независност и одговорност на судовите и на Јавното обвинителство, со дополнувањето од 2011 г. на Законот за совет на јавните обвинители<sup>10</sup> и Законот за судскиот совет<sup>11</sup>, министерот за правда повеќе не е член на Советот на јавните обвинители. Министерот останува само како член на Судскиот совет, без право на глас. Ова е во согласност и со препораките на ЕК дадени во Извештајот за напредокот на земјата во 2010 г.<sup>12</sup>

Во 2010 г. беше донесен новиот Закон за кривична постапка<sup>13</sup> и истиот почна да се применува од 1 декември 2013 г. Новиот закон има за цел зајакнување на капацитетите за справување со сложен организиран криминал и случаи на корупција, со зајакнување на улогата на јавниот обвинител, воспоставување судска полиција, ставање акцент на фазата на истрага, како и воведување нови истражни техники.

Во декември 2011 г. беше изменет и дополнет Законот за јавни набавки<sup>14</sup>, со цел спречување ситуации на судир на интереси, преку доделување тендери за јавни набавки. Со ова, претседателот, заменикот, членовите и замениците-членови на Комисијата за јавни набавки, како и другите одговорни лица, добија обврска за потпишување изјава во која потврдуваат дека не постои судир на интереси. Доколку се докаже дека таков судир постои, таквото лице ќе биде повлечено од работата на комисијата и ќе биде заменето со друго.

9 Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 142/2012)

10 Закон за изменување на Законот за Советот на јавните обвинители (Службен весник на Република Македонија бр. 100/2011)

11 Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет (Службен весник на Република Македонија бр. 100/2011)

12 Европска комисија (2010). Извештај на ЕУ за напредокот на Република Македонија 2010 г. Брисел, Европска комисија.

13 Закон за кривичната постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010)

14 Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр. 185/2011)

Со цел зголемена независност и одговорност на судовите и на Јавното обвинителство, министерот за правда повеќе не е член на Советот на јавните обвинители

**Законот за спречување корупција се донесе во април 2002 г., по иницијатива на неколку локални граѓански организации и експерти, како и на меѓународната заедница**

## 2.1. Специјализиран закон за антикорупција

Законот за спречување корупција<sup>15</sup> се донесе во април 2002 г., по иницијатива на неколку локални граѓански организации и експерти, како и на меѓународната заедница. Пред донесувањето на овој закон, не постоеја независни институции за спречување и сузбивање на корупцијата. Исто така, не постоеше систем на взаемна и хоризонтална меѓуинституционална контрола (Систем за национален интегритет), а граѓанските организации и медиумите беа очигледно недоволно вклучени во подигањето на јавната свест по ова прашање. И секако, во тоа време голем дел од националното законодавство не беше хармонизирано со меѓународните антикорупциски стандарди.<sup>16</sup>

Законот ја дефинира корупцијата како злоупотреба на функција, јавни овластувања, службена положба и позиција со цел придобивка за себе или за други (член 1а). Главната цел на Законот е да се утврдат мерки и активности за спречување корупција во вршењето на власта и во вршењето доверени јавни овластувања, службена должност и политики, мерки и активности за спречување судир на интереси, мерки и активности за спречување корупција во преземањето активности од јавен интерес од страна на правни субјекти кои се поврзани со вршењето јавни овластувања, како и мерки и активности за спречување корупција на трговски друштва“ (член 1). Десет години по неговата имплементација, Законот придонесе за значајно подобрување на правната антикорупциска рамка.

Врз основа на овој закон, се воведоа неколку други закони и стратешки документи, како што се: Законот за спречување судир на интереси, Државните програми за превенција и репресија на корупцијата. Сепак, најголемата придобивка од овој закон е воспоставувањето на Државната комисија за спречување корупција (ДКСК), како независно антикорупциско тело. Иако Комисијата ги исполнува задачите предвидени со законот, досегашното нејзино работење прикажува одредени слабости, коишто може да бидат надминати со промени во легислативата и мисијата на ДКСК. Таа во рамките на своите надлежности беше во можност да открие само мал број случаи на корупција од повисоко ниво, како што е случајот „Бачило“.<sup>17</sup> Овој случај, како и примерите од работата на сличните антикорупциски тела во Хрватска и во Словенија, покажуваат дека додавањето повеќе извршна моќ на комисијата и посочувањето специфични случаи на корупција од високо ниво, може значајно да го подобрат нејзиниот позитивен ефект во општеството. Ваквата промена ќе има потреба од поголема независност на ДКСК од извршната власт. Дополнително, постојат неколку други отворени прашања кои треба да се подобруваат, како што се на пример: прашањето за систем на интегритет, процедурата за избор на членови на ДКСК и нивната независност и компетентност.

## 2.2. Кривичен законик и постапка

### Криминализирање на корупцијата

Во Република Македонија, корупцијата е криминализирана и постојат неколку одредби во Кривичниот законик<sup>18</sup>, кои ги одредуваат општите правни ограничувања на коруптивно однесување. Примањето и давањето поткуп се сметаат како една од најприсутните форми на корупција. Сепак, Законот утврдува и неколку други форми на однесување блиско до

15 Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002)

16 ДКСК (2003) Државна програма за превенција и репресија на корупцијата 2003-2007. Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата.

17 Повеќе детали на: <http://www.akademik.mk/trial/bachilo>

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



корупцијата, како што се измама (членови 247-250), уцена (член 259), изнудување пари (член 258) и злоупотреба на службена положба и овластувања (член 353).

Примањето или нудењето поткуп е нелегално и согласно членовите 357 и 358 од Кривичниот законик<sup>19</sup>, може да се казни со казна до 10 години затвор. Членот 357 предвидува службените лица кои директно или индиректно се вклучени во активности на примање поткуп, со цел да извршат службено дејствие кое не би смеело да се изврши, ќе се казнат со казна затвор од четири до десет години, додека за службените лица кои би биле вклучени во активности за примање поткуп со цел извршување или неизвршување на својата службена должност, казната е пониска и изнесува од една до пет години затвор. Покрај тоа, членот 357 предвидува примениот подарок или имотната корист од различни видови активности на примање поткуп да се одземат. Слични одредби важат и за лицата кои нудат поткуп: Членот 358 предвидува секој кој директно или индиректно дава, ветува или нуди подарок или друга корист на службено лице, или корист за друго лице, со цел службеното лице да ја изврши или да не ја изврши својата службена должност, ќе се казни со казна од една до пет години затвор. Исто така, Законот предвидува примениот подарок или имотната корист од различни видови активности на примање поткуп да се одземат. Со измената на Кривичниот законик<sup>20</sup> од 2012 година, по препорака на ГРЕКО, Р. Македонија ја укина можноста на судот да одлучи да го врати поткупот на давателот на поткуп.

Кривичниот законик<sup>21</sup> има неколку одредби поврзани со правото на глас и изборната кампања, вклучително и забраната за поткуп за време на изборите и гласањето. На пример, членот 162 предвидува секој кој ќе понуди, даде или вети подарок или друга корист на лице со право на глас, со цел да го привлече лицето да го искористи, да не го искористи или како да го искористи своето право на глас, може да се осуди на казна до пет години затвор. Истата казна се применува и во обратната ситуација кога лице со право на глас бара да добие подарок или друга корист, или добива подарок или друга корист, со цел да го искористи, да не го искористи или да го искористи своето право на глас на одреден начин. Во поглед на партиското финансирање, членот 165а предвидува организаторот на изборната кампања кој ќе го злоупотреби своето определено овластување со закон како организатор на кампањата, ќе се казни со затвор од најмалку пет години. Исто така, Законот предвидува сите нелегално добиени средства да се конфискуваат.

### Различни форми на корупција

Законодавецот исто така ги зема предвид и различните форми на коруптивно однесување, како што се клиентелизам, непотизам и трговија со влијание. Со цел да се поддржи борбата против корупцијата, а и поради засилената дебата за усогласување на Кривичниот законик со меѓународните стандарди, како што е и погоре наведено, во 2011 година направени се измени и дополнувања на Кривичниот законик<sup>22</sup>. Идејата беше да се дефинираат нови кривични дела кои ќе придонесат во борбата против корупцијата, а наедно и да се засилат мерките и казните на веќе постоечките дела. Така, Законикот, меѓу другото, е дополнет со членот 253а кој го регулира неовластеното нудење и давање подароци, додека новина е исто така членот 358а, кој предвидува дека тој што директно или индиректно ќе даде нелегална награда за да интервенира, поттикнува или на друг

19 Ибид.

20 Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 166/2012)

21 Ибид.

22 Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик (Службен весник бр. 51/2011)

начин да влијае да се изврши некое службено дејствие, ќе се казни со затвор до три години. Наградата, подарокот или друга корист од таква активност, исто така ќе се одземе. Слични одредби се применуваат и кога лицето прима награда за незаконско влијание (изменет член 359). Во таков случај, максималната казна е до пет години затвор. Новина во Кривичниот законик е и одредбата од членот 359-а - „Противправно стекнување и прикривање имот“ со која Р. Македонија се вброи во редот од само неколку држави кои ја имплементирале одредбата од членот 20 од Конвенцијата на ООН за криминализирање на нелегалното богатење,<sup>23</sup> како и одредбата од членот 268-а - „Незаконито влијание врз сведоци“, каде во ставот 1 е предвиден активниот поткуп, за што е предвидена затворска казна од една до три години, а за квалификуваниот облик од став 3 предвидена е затворска казна до 10 години.

### Антикорупциски кривични процеси

Во поглед на степенот на отвореност и транспарентност, заклучоците од мониторингот на судската ефикасност во справувањето со организираниот криминал и корупција, спроведен од страна на коалицијата на граѓански организации „Сите за правично судење“<sup>24</sup>, идентификуваа дека постои недостиг на достапни информации кои овозможуваат ефективно следење на судските случаи. Исто така, има пракса на исклучување на јавноста кога има презентација на докази добиени по пат на посебна истражна постапка, или кога се испитува заштитен сведок. Поради тоа, препораката беше да се прекине со оваа практика, бидејќи јавниот карактер на судењата се значајна гаранција за праведно судење и заштита, посебно против монтирани политички процеси<sup>25</sup>.

Во поглед на судската ефикасност, потребни се неколку организациски и други реформи за да се забрзаат судските постапки. Можните одолжувања на процесот поради недостигот на каков и да било/ кој и да било од субјектите кои учествуваат во истиот, треба да бидат сериозно казнети<sup>26</sup>.

Постои недостиг на достапни информации кои овозможуваат ефективно следење на судските случаи

## 2.3. Граѓанско право и спречување на корупцијата

### Деловни трансакции и борба против корупцијата

Во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011–2015 г., се констатира дека иако постојат подобрувања на правната рамка во поглед на хармонизацијата со правото на ЕУ, неопходно е да се обрне поголемо влијание на заштитата на конкурентноста, да се поддржи отворениот пазар и да се имплементираат добрите бизнис-практики со цел унапредување на бизнис-климата во Република Македонија. Посебно внимание треба да се обрне на понатамошното подобрување на правната рамка за јавни набавки, јавно-приватни партнерства и концесии бидејќи постоечката сè уште не може да ги предвиди и регулира сите случаи кои може во реалноста да настанат.

23 Член 20 од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата. Недозволно збогатување: „Во согласност со нејзиниот устав и основните принципи на нејзиниот правен систем, секоја Држава Страна предвидува усвојување на законски и други потребни мерки за да го утврди како кривично дело, кога е сторено со умисла, недозволно збогатување, односно значително зголемување на сопственоста на некој државен службеник што тој не може доволно да го оправда со неговите законски приходи.“

24 Клајциев, Г. ет ал. (2013) Судска ефикасност во справувањето со организираниот криминал и корупција- Скопје: Коалиција на граѓански организации „Сите за правично судење“ Скопје.

25 Ибид

26 Ибид

Дел од ризичните фактори кои се наведени во Државната програма се дека постоечкиот систем на јавни набавки остава простор за корупција и судир на интереси, потоа дека постојат нетранспарентни и нестандартизирани постапки за концесии и јавно-приватно партнерство и неможност да се следи постапката во сите нејзини фази на едно место, нестручност на службениците кои ги спроведуваат постапките, високите дискрециски овластувања при одлучувањето од надлежните институции за доделување договори за јавни набавки. Дополнителен откриен проблем е недоволното познавање на корупцијата и судирот на интереси во сферата на приватниот сектор.

Заклучно со јули 2014 г. нема значителен прогрес во имплементирањето на активностите предвидени во програмата, а кои се однесуваат на оваа област. Имено, од вкупно 13 активности, само две се реализирани, додека пет се во процес на реализација, а шест не се започнати.

Постојат неколку законски одредби кои имаат за цел да ги спречат можните коруптивни активности во деловниот сектор. Една од нив е утврдена со Законот за спречување корупција<sup>27</sup>, односно членот 59 се однесува на спречувањето на корупцијата во трговските друштва. Согласно овој член, одговорните лица во трговските друштва или друго правно лице не смее да ја искористи својата позиција за да прими награда или каква и да е друга корист, за себе или за друг, за да создаде монополска положба на пазарот, или какво било друго растројство на пазарот, што може да предизвика штета на други правни или физички лица. Исто така, трговско друштво или друго правно лице не смее да воспостави односи на деловна соработка со трговско друштво или друго правно лице кога постои судир на интереси. Последователно, договорите кои се резултат на корупцијата (пример, добивање незаконска придобивка за правно лице), се сметаат за ништовни. Настанувањето последици за кој било од погоренаведените ситуации се основ за поднесување тужба од оштетеното лице за надомест на штета. Исто така ако ДКСК се посомнева во вистинитоста на завршната сметка на одредено трговско друштво, надлежниот државен орган треба да изврши контрола на материјално-финансиското работење на трговското друштво. Дополнително, согласно Законот, предвидени се и глоби во износ од 1.000 до 2.000 евра за прекршок на одговорно лице кога постапува спротивно на членот 59, а исто така предвидена е глоба во износ од 4.000 до 5.000 евра за правното лице. Досега не се евидентирани случаи на ефективна примена на оваа законска одредба.

Трансакциите помеѓу јавниот и приватниот сектор главно се регулираат со Законот за јавните набавки<sup>28</sup>. Овој закон има за цел да обезбеди: конкуренција, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, како и транспарентност и интегритет во процесот на доделување договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка (член 4). Законот за јавни набавки се применува во доделувањето договори за јавни набавки, вклучително и секторските договори и рамковните спогодби. Сепак, постојат неколку исклучоци за одредени набавки во областа на одбраната (член 6) и во случаи кога договорите се класифицирани како „државна тајна“ од страна на надлежните органи, а во согласност со регулативата за класифицирани информации (член 7). Покрај тоа, Законот не се применува во случаи на доделување договори за јавни набавки за одреден број услуги кои се детално наведени во членовите 8 и 9. Дел од овие услуги

27 Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002)

28 Закон за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр.136/2007)

Дел од ризичните фактори кои се наведени во Државната програма се дека постоечкиот систем на јавни набавки остава простор за корупција и судир на интереси

**Постојната  
дискусија за  
измени во  
Законот за јавни  
набавки е пред  
сè во насока  
на поголема  
независност на  
Бирото за јавни  
набавки**

се однесуваат на арбитража и посредување, потоа нотарските услуги и услугите на извршители. Исто така, и за услуги кои се однесуваат на договорите за вработување, како и услуги за развој и истражување, не се применуваат одредбите од Законот за јавни набавки. Дополнително, Законот не се применува и на договори за јавни набавки за кои се обезбедени средства од меѓународни организации или од трети земји, доколку од нивна страна се пропишани посебни услови за доделување на договорите за јавна набавка. Исклучоците кои се дадени со Законот во најголем дел од случаите ги следат меѓународните стандарди, но не постои независна проценка за тоа колку конзистентно истите се обезбедени, бидејќи тие можат да бидат злоупотребени за понатамошни корупциски интереси и треба да биде обезбедена специјална дополнителна супервизија од страна на надлежните власти. Постојната дискусија за измени во Законот за јавни набавки е пред сè во насока на поголема независност на Бирото за јавни набавки и во однос на постапката, односно ограничувањето и прецизното дефинирање на можностите за поништување на постапките.

Една од препораките на ГРЕКО (IV) се однесуваше и на тоа дека во однос на поткупот во приватниот сектор, Кривичниот законик треба да обезбеди сеопфатно покривање на сите лица кои во каков било капацитет или својство работат во субјектите од приватниот сектор. Овие препораки не се целосно имплементирани.

#### **Регистрација на фирми и стечајни постапки**

Податоците за регистрација на фирми и стечајни постапки може да се најдат во Централниот регистар на Македонија (ЦРМ), кое е независно тело воспоставено со Законот за централен регистар<sup>29</sup>. Во поглед на регистрација на фирмите, во последните години Македонија направи бројни реформи со цел минимизирање на административните бариери за фирмите, кои не само што се негативни за деловната средина, туку исто така го зголемуваат ризикот за корупција во јавниот сектор. Исто така, се воведоа и реформи за максимално смалување на контактот помеѓу клиентите (физички и правни лица) и соодветните државни органи, со цел намалување на ризикот од корупција и поткуп.

Во 2011 г. Со Законот за едношалтерски систем и за водење трговски регистар на други правни лица<sup>30</sup> воведен е системот за електронска регистрација на правни лица. На овој начин подносителите на пријави може да ги спроведат сите типови на уписи во трговскиот регистар и во регистарот на други правни лица без да мора да одат лично во регистрациските канцеларии на ЦРМ. Меѓу другото, воведувањето на овој ситем индиректно треба да придонесува кон намалување на ризиците за корупција преку намалувањето на директниот контакт на клиентите со вработените во ЦРМ. Електронската регистрација опфаќа неколку услуги, како: електронско поднесување пријави за упис на основање, промена и бришење, потоа електронско плаќање на надомест за упис, издавање решенија за упис во електронска или во печатена верзија и сл.

Дополнително од 2013 година, воведена е и категорија „регистрациски агент“ која може да ја врши секој овластен сметководител кој ќе ги исполни условите за регистрациски агент. Позадината на оваа мерка од страна на Владата е објаснета како поедноставување на целиот систем на регистрација и општо комуникација со ЦРМ, намалување на трошоците, заштеда на време и сл.

29 Закон за Централен регистар (Службен весник на Република Македонија бр. 50/2001).

30 Закон за изменување и дополнување на Законот за едношалтерски систем и за водење трговски регистар на други правни лица (Службен весник на Република Македонија бр. 17/2011)

Како резултат на ова и слични правни дополнувања и реформи на политики, Македонија во 2014 г. е на седмата позиција од 189 економии рангирани според критериумот колку лесно е да се отвори фирма<sup>31</sup>. Во споредба со другите земји од регионот (Грција, Бугарија, Црна Гора, Хрватска), Македонија е најдобро рангирана и е над регионалниот просек (регион Европа и Централна Азија). Извештајот за водење бизнис на Светска банка забележува дека од 2005 г., кога беше донесен Законот за едношалтерски систем и за водење трговски регистар на други правни лица, Македонија спровела голем број реформи за скратување на времето потребно за отпочнување бизнис.

Во поглед на стечајните постапки, Македонија исто така е добро позиционирана. Во 2013 г., со дополнувањето на Законот за стечајна постапка<sup>32</sup> се забрза стечајната постапка со скратување на роковите, укинувањето на Советот за стечајна постапка како тело за жалби, воведувањето електронско назначување доверител, воведувањето електронска продажба на стечајниот имот, воведувањето одредби за стечајниот имот со мала вредност и воведувањето реорганизација пред отпочнувањето на стечајната постапка и продолжувањето на бизнисот. Исто така се воведоа и одредби за зголемена едукација на доверителите.

Како резултат на тоа, согласно горенаведениот извештај за водење бизнис за 2014 г.<sup>33</sup>, Македонија е рангирана на 52. место од 189 економија, согласно критериумот за лесно решавање на стечајната постапка. Средното време за затворање фирма е 1,8 години, подобро во споредба со просекот за регионот Европа и Централна Азија (2,3 години) и малку послабо од просекот на земјите од ОЕЦД (1,7 години). Овие бројки покажуваат дека правилата во администрацијата се успешно променети, посебно во делот на бизнисот, каде што во минатото беше тешко да се регулира, во однос на корупцијата. Како и да е, останува да се види дали овие правни реформи ќе влијаат на бизнисот и во практика и дали се ефективна алатка за смалување на ризикот од корупција и севкупното ниво на корупција.

### Законска рамка за непристрасност на судовите и брзи судски процеси

Во Уставот и во сите релевантни закони се потенцира независноста на судовите. Согласно Законот за судовите<sup>34</sup>, Основниот суд Скопје 1 - Скопје е специјализиран надлежен суд за судење организиран криминал и корупција за целата територија на Република Македонија (член 32). Во Законот за судовите се предвидува судиите непристрасно да одлучуваат, со примена на законот, врз основа на слободна оценка на доказите и се забранува секој облик на влијание врз независноста, непристрасноста и самостојноста на судијата во вршењето на судиската функција по кој било основ и од кој било субјект (член 11). Додатни одредби за гарантирање на непристрасноста се наоѓаат во членот 52, каде има рестрикции за активностите на судиите надвор од нивните судиски канцеларии: судиската функција е неспојлива со функцијата пратеник или член на совет на општина и не можат да вршат јавна функција или да се дел од управен или надзорен одбор на правни лица, кои се основани заради стекнување добивка.

31 Светска банка (2014). Doing Business 2014: Macedonia [Водење бизнис 2014: Македонија]. Светска банка.

32 Закон за стечајна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 34/2006)

33 Светска банка (2014). Doing Business 2014: Macedonia [Водење бизнис 2014: Македонија]. Светска банка.

34 Закон за судовите (Службен весник бр. 58/2006)

Македонија  
направи бројни  
реформи со цел  
минимизирање  
на админис-  
тративните  
барииери кои го  
зголемуваат  
ризикот за  
корупција во  
јавниот сектор

Со Законот за Судскиот совет<sup>35</sup> на Република Македонија се предвидува Советот да ја обезбеди и гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции согласно со Уставот и законите (член 2) и со својата работа да оневозможи политичко влијание во правосудството (член 3). По низа укажувања од домашни граѓански организации и експерти, како и препораки од меѓународната заедница, пред сè укажувања посочени во Извештајот на ЕК за напредокот на Р. Македонија (2010), во 2011 г. Законот беше дополнет заедно со Законот за Советот на јавните обвинители со цел да се ограничи можното мешање на извршната власт. Имено, пред дополнувањето, министерот за правда беше полноправен член на Судскиот совет и на Советот на јавните обвинители, додека сега, со дополнувањето од 2011 г., министерот веќе не е член на Советот на јавните обвинители и е само член на Судскиот совет, без право на глас.

И покрај тоа што позитивната правна рамка и институциите се добро воспоставени на хартија, сè уште најголемиот проблем претставува независноста и непристрасноста на судиите во практика. Во оваа насока, клучна е потребата е да се зголеми транспарентноста и непристрасноста на процедурата за избор на судии. Во последниот период воведени се значајни мерки за посочување на овие прашања, особено во рамките на Академијата за судии и јавни обвинители.

**Постои очигледен недостиг на прецизни одредби коишто ќе ја зголемат правната заштита на укажувалите**

## 2.4. Други правни инструменти во борбата против корупцијата

### Заштита на укажувачите

Постоечката правна рамка содржи минимум одредби за заштита на укажувачите, вградени во членовите 4 и 19 од Законот за спречување на корупцијата. Сепак, во Македонија сè уште не постои соодветна нормативна заштита на пријавувачите на корупција. Во времето на пишувањето на текстов (септември 2014 г.), сè уште нема директни одредби кои би ја загарантирале директната и сеопфатна заштита на укажувачите.

Во Законот за спречување корупција<sup>36</sup> постојат неколку одредби за индиректна заштита на укажувачите. На пример, согласно начелото на еднаквост, членот 4 предвидува дека „секој граѓанин, без да трпи какви било штетни последици, ќе има право да спречи или да пријави постапка што претставува злоупотреба на вршење јавни и други функции и должности, а со која се остварува лична корист или му се нанесува штета на друг“. Исто така, Законот предвидува заштита на соработниците на правдата и сведоците (член 19) и заштита за лицата што работат во органите за откривање и сузбивање на корупцијата, а кои треба да имаат целосна независност заради ефикасно извршување на нивните овластувања и должности (член 20).

Исто така, Законот дава индиректна поддршка во следните одредби: Начелото на јавност (член 5) и одговорност (член 5-а), како и во поглавјата за ослободување од обврската за чување класифицирани информации (член 18), непријавување казниво дело (член 41), заштита на средствата за јавно информирање (член 56), злоупотреба на средствата за јавно информирање (член 57) и злоупотреби во финансиското работење (член 58).

Покрај овие одредби кои делумно ги заштитуваат укажувачите, постои очигледен недостиг на прецизни одредби коишто ќе ја зголемат правната заштита на укажувалите. Ова се потврдува и со неколкуте последователни извештаи од ЕК за напредокот на Р.

35 Закон за Судски совет (Службен весник бр. 60/2006)

36 Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002)

Македонија, каде е наведено дека „допрва треба да се воспостават ефикасни механизми за заштита на укажувачите и во јавниот и во приватниот сектор“<sup>37</sup>. Во постоечката Државна програма за превенција и репресија на корупцијата, се идентификува овој недостиг како еден од главните проблеми кои треба да се решат во периодот на спроведување на Програмата (2011–2015 г.). Како резултат на тоа, Министерството за правда ја започна постапката за дополнувања на Законот за спречување на корупцијата. Предлог-дополнувањата на Законот<sup>38</sup> имаат за цел воспоставување директна правна заштита на укажувачите и националниот систем за интегритет. Меѓутоа, по неколку интервенции на граѓанските организации, пред сè на Транспаренс интернешнл Македонија, предлог-измените беа повлечени од прво читање во Собранието.

### Судир на интереси

Судирот на интереси е прашање тесно поврзано со корупцијата, а во мали држави како Македонија спречувањето појави на судир на интереси е еден од најголемите предизвици. Првите одредби со кои нормативно е уредено прашањето на судир на интереси се вградени во Законот за спречување на корупцијата, а со цел да се посвети особено внимание, во 2007 година е донесен и посебниот Закон за спречување на судирот на интереси<sup>39</sup>.

Во Законот за спречување корупција<sup>40</sup> сè уште постојат одредби кои се однесуваат на спречување на судирот на интереси, како што се членовите 40–46 со кои се предвидени можни случаи на незаконити барања на претпоставените (член 40) и непријавување казниво дело (член 41). Исто така задржани се и одредбите за: Забрана за вршење влијание врз друг (член 42); Вршење дискрециски овластувања (член 43); Понуда на поткуп (член 44); Постапка во случај на обвинение за корупција (член 45); Ништовност на правни акти и надоместок на штета (член 46).

Во Законот за спречување на судир на интереси, судирот на интереси е дефиниран како „судир на јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз вршењето на службените овластувања и должности (член 3, алинеја 1). Целта на овој закон е да се спречи злоупотребата на доверените јавни овластувања и должности од страна на службените лица за остварување лични или користољубиви цели или интересот на поврзани лица и да се обезбеди спречување на можноста приватниот интерес на службеното лице да дојде во судир со јавниот интерес. Во членот 3, алинеја 2, јасно се наброени службените лица кои спаѓаат во делокругот на овој закон. За спроведување на овој закон надлежна е Државната комисија за спречување корупција (член 1).

Законот<sup>41</sup> предвидува дека службените лица, при извршувањето на јавните овластувања и должности, не смеат да се раководат од лични, семејни, верски, политички и етнички интереси, притисоци и ветувања од претпоставениот (член 5, алинеја 1). Исто така, не смеат да:

37 Европска комисија (2012). Извештај на ЕУ за напредокот на Република Македонија 2012 г. Брисел, Европска комисија.

38

39 Закон за спречување судир на интереси (Службен весник на Република Македонија бр. 70/2007)

40 Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002)

41 Ибид.



- Примаат или бараат корист за извршување на своите должности;
- Остваруваат или стекнуваат право со повреда на начелото на еднаквост пред законот;
- Ги злоупотребуваат правата што произлегуваат од извршувањето на надлежностите;
- Примаат награда или друга корист за вршење на работите кои се однесуваат на јавните овластувања и должности;
- Бараат или примаат награда или услуга за да гласа или да не гласа или да влијае за донесувањето одлука на некое тело или лице за остварување корист за себе или корист за негови блиски лица;
- Ветува вработување или остварување на некое друго право со примање подарок или ветување подарок; и
- Влијае на донесување одлука во процесот на јавни набавки.

Покрај општите одредби и оние за постапката во случај на судир на интереси, Законот ги содржи одредбите и за: Изземања (член 12 до член 14); Забрана за примање подароци (членови 15, 16); Ограничувања по напуштање на должноста (член 17); Членство во управни и надзорни одбори (членови 18, 19); Спечување судир на интереси при активност во здруженија на граѓани и фондации (член 20); Изјави за интерес (член 20а, до 20 е); како и овластувањата и процедурите на Државната комисија за спечување на корупцијата (ДКСК) (член 21 до член 24). Завршните одредби се однесуваат на обврската за известување на јавноста во случај на судир на интереси (членови 30, 31) и прекршочните одредби (членови 31а и 31б).

**Особено внимание предизвикаа одредбите за спечување судир на интереси при активност во здруженија**

Особено внимание предизвикаа одредбите за спечување судир на интереси при активност во здруженија. Имено, со првичното решение во законот (член 20, став 2) беше определено дека службено лице кое членува во здружение на граѓани не смее да биде член на органите на управување, ниту да биде на која било раководна функција во здружението. Меѓутоа, Уставниот суд на Република Македонија со одлука <sup>42</sup>го укина ставот 2 од членот 20 со образложение дека постоечкото решение не е во согласност со Уставот, конкретно со членот 8 кој се однесува на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок и со членот 20 од Уставот кој се однесуваат на гаранцијата на слободата на здружувањето и слободниот пристап на граѓаните кон здруженијата. Со оваа одлука на Уставниот суд се заштитува слободата на здружување и можноста службените лица непречено да вршат функции и во органите на здруженијата и фондациите. Бидејќи двата закони (Законот за здруженија и фондации и Законот за спечување судир на интереси) имаат одредби кои се однесуваат на судирот на интереси, ова значи дека ова прашање е систематски уредено за сите граѓани кои се членови на граѓански организации. Секое дополнително регулирање само за оваа категорија на граѓани кои се членови на раководните и извршни тела на граѓанските организации ќе нема уставна оправданост, ниту пак ќе обезбеди гаранција дека евентуалниот судир на интереси ќе биде спречен. Оттука, дополнителните мерки на заштита од судир на интереси би се постигнале со исклучување од одлучувања и влијание врз процесот на донесување одлуки поврзан со организациите кога соодветното службено лице и организацијата би се нашле во таква ситуација. Мерките на *ex ante* контрола за ова прашање треба да се заменета со *ex post* контрола, а за евентуалните злоупотреби неминовно е да се одредат санкции. Само на овој начин може од една страна да се заштити слободата на здружување, а од друга страна сепак да не се дозволат злоупотреби од страна на службените лица и да се искористат

42 Одлука на Уставен суд, У.бр.142/2007 (Службен весник на Република Македонија бр. 3/2008)



граѓанските организации и општо граѓанскиот сектор како можност за „изигрување“ на законите.

Државната комисија за спречување на корупцијата како институција задолжена за спроведување на Законот, во последните три години решила вкупно 447 предмети поврзани со можен судир на интереси и утврдила дека во 198 случаи (44 % од вкупниот број на случаи) постоел судир на интереси. Дополнително во 28 од 198 случаи, била изречена и „јавна опомена“ за службените лица кај коишто бил утврден судир на интереси, а коишто доброволно не се откажале од извршување на една од двете функции кои истовремено ги извршувале.

**Табела 3. Приказ на предмети поврзани со судир на интереси (2011–2013)**

	2011 година	2012 година	2013 година
Број на решени предмети	128	123	196
Број на предмети каде што е констатиран судир на интереси	37	29	132
Број на предмети каде што е изречена јавна опомена	8	5	15

Извор: Годишен извештај на ДКСК за 2013 г., адаптирано за потребите на ССК.

Судирот на интереси е често дискутирана појава и во јавноста не ретко се укажува на настанатите злоупотреби.

Неодамнешен случај кој наедно има корупциски елементи (подмитување новинари) беше аферата „Висарис“ каде што во набавка на медицинска опрема Министерството за здравство склучи договор со фирма чиј сопственик е мајка на главна и одговорна уредничка во дневен весник и уредничка во една од националните телевизии. Дополнително, дневниот весник и телевизијата се очигледно перципирани како блиски до власта. Аферата беше обелоденета од страна на опозицијата СДСМ, по што следуваа најава за поништување на договорот од страна на министерот за здравство и повлекување на новинарката од еден од медиумите. ДКСК поведе своја постапка за овој случај, за која дополнително ќе треба да се согледа исходот. Најчесто, во вака откриени случаи, властите се оградуваат од одговорност, односно во конкретниот случај не следеше оставка од министерот, туку само повлекување на новинарката од еден од медиумите.

### Приказ 1:

#### Претставник на законодавната власт како советник во извршна власт

Во текот на 2014 година еден од еклатантните примери на судир на интереси е и ангажман на пратеничка како советник на министерот за одбрана, за месечен надоместок од 30.000 денари. Во овој случај судирот на интереси е откриен во фактот што пратеничката својата финансиска корист ја ставила над јавниот интерес која подразбира контрола на законодавната власт од позиција на пратеник кој врши јавни овластувања.

Извор: Транспарентност Македонија, адаптирано за потребите на ССК.

ДКСК во последните три години решила вкупно 447 предмети поврзани со можен судир на интереси и утврдила дека во 198 случаи постоел судир на интереси

И Законот за јавни набавки<sup>43</sup> во членот 62 предвидува дека во постапката за доделување договори за јавни набавки се применува Законот за спречување судир на интереси и дека во постапката за доделување договори за јавни набавки, членовите на Комисијата за јавни набавки, како и одговорното лице, потпишуваат изјава за непостоење судир на интереси, која претставува дел од досието од спроведената постапка. Во случај на судир на интереси кај претседателот, неговиот заменик, членовите и нивните заменици во Комисијата за јавна набавка, истите се повлекуваат од работата на Комисијата и се заменуваат со други лица. Исто така, членот 63 предвидува дека при извршување на договорот за јавни набавки, носителот на набавката не смее да ангажира лица кои биле вклучени во евалуација на понудите поднесени во постапка за доделување договор за јавна набавка. Во тој случај, договорот за јавна набавка се смета за ништовен.

Покрај тоа, во поглед на можниот судир на интереси во извршувањето на активности за лобирање, Законот за лобирање<sup>44</sup> предвидува дека избраните и именувани лица, кои професионално вршат функции утврдени со закон во законодавната, во извршната и во локалната власт, не смеат да вршат лобирање додека им трае мандатот и една година по истекување на нивниот јавен мандат (член 9). Најпосле, лобистите се обврзани да дејствуваат во согласност со прописите кои се однесуваат на спречувањето на судирот на интереси и за спречување на корупцијата (член 20) и дека надзорот над лобирањето го врши Државната комисија за спречување на корупцијата (член 24). Донесувањето на Законот за лобирање беше критикувано од страна на граѓанските организации кои сметаа дека истиот го ограничува дејствувањето на граѓанските организации и нивниот пристап до донесувачите на одлуките. Исто така, тие истакнуваа дека континенталните правни системи, како што е македонскиот, значително се разликуваат од англо-саксонските и во суштина со Законот нема да се придонесе кон намалување на корупцијата или судирот на интереси. Годишите на примена на Законот (донесен е во август 2008 г.) го потврдија мислење дека Законот е речиси неприменлив, бидејќи и по седум години, во Македонија е регистриран само еден лобист.

-----  
43 Закон за јавни набавки (Службен весник на Република Македонија бр. 136/2007)

44 Закон за лобирање (Службен весник на Република Македонија бр. 106/2008)

## Заклучоци и препораки:

Општо земено, Македонија има релативно добро развиена и детална правна рамка за борба против корупцијата. Во домашното законодавство се вклучени најголем дел од препорачаните меѓународни стандарди и најдобри практики за антикорупција и спречување на судирот на интереси. Покрај тоа, институциите, а пред сè ДКСК, имаат повеќе од десет години искуство со донесување и спроведување повеќе државни програми за спречување и репресија на корупцијата и судирот на интереси. Сепак, иако овие програми во најголем дел од случаите соодветно ги откриваат проблемите, тие не се целосно реализирани, а предложените мерки не се секогаш вистинското решение за справување со ризиците. Клучен предизвик за националните антикорупциски политики и севкупната регулаторна средина останува недоволното спроведување во пракса. Дополнителен предизвик, кој пак го отежнува спроведувањето, е брзината на промена на законските одредби којашто често пати знае да биде искористена како аргумент за оправдување од страна на судството и јавната администрација дека „е потребно повеќе време“ за да се постигнат посакуваните резултати.

Идните национални антикорупциски напори треба да бидат дефинирани примарно како сеопфатни политики и планови за акција со мерливи индикатори и редовно следење и оценка, а не само како амандмани во законодавството коишто потоа лесно се прикажуваат како достигнувања, а всушност се тешко остварливи во пракса. Националните антикорупциски политики, како што се Државните програми за спречување на корупцијата, треба да се уште посспецифични во дефинирањето на целите коишто треба да се достигнат, како и да обезбедат соодветен избор на мерки и активности кои треба да се одговор за достигнување на поставените цели. Потребно е да се приоритизираат помал број сектори, типови на корупција, односно ризици и методи на интервенција (на полугодишно ниво, на пример), кои ќе обезбедат поефикасно и делотворно решавање на проблемите.

Неопходно е институциите на кои се однесуваат мерките од државните програми за спречување на корупцијата да направат посебни планови за реализирање на тие мерки, за што ќе бидат обезбедени и средства од националниот буџет. На овој начин ќе се избегне сфаќањето за декларативност на антикорупциските политики кои немаат никакво влијание во подобрување на антикорупцискиот амбиент и во зголемување на ефикасноста во борбата против корупцијата.

И покрај постоењето индикатори за следење на прогресот на спроведување на државните програми за спречување на корупцијата, сепак отсуствува одржлив и сеопфатен механизам за процена на корупциските ризици и ефикасноста на антикорупциските мерки. Воспоставувањето ваков систем ќе подразбира:

- Прецизни и редовно објавувани статистички податоци за антикорупциските напори (истраги, поведени постапки, административни мерки и сл.);
- Редовен мониторинг и анализа на распространетоста и формите на корупцијата во различни јавни сектори од страна на повеќе независни тела и преку формални процедури за оценка;
- Дефинирање индикатори базирани на официјална статистика, како и на резултатите од анкетитите на јавното мислење за искуството на граѓаните (виктимизацијата) со корупцијата и следењето на спроведувањето на антикорупциските политики<sup>45</sup>.

45 Како пример за сеопфатен систем на индикатори за процена на коруптивните политики може

Ефективноста на антикорупциските политики, меѓу другото, може да се следи и преку различни индикатори, како на пример:

- Бројот на предложени иницијативи за предлог-закони и политики за антикорупција наспроти бројот на усвоени закони (измени во закони) и политики;
- Висина на средствата од буџетот наменети за реализирање на антикорупциските политики;
- Бројот на иницирани, комплетирани, суспендирани или прекинати истраги поврзани со корупцијата, како и бројот на обвинети лица, бројот на обвиненија и бројот на обвинети лица;
- Конечно, ефективноста на антикорупциските политики може да биде оценета и преку бројот на пресуди и ослободителни пресуди, како и видовите и сериозноста на изречените казни и бројот на осудени лица.

---

да се земе: Центар за изучување на демократијата (2008) *Monitoring Anti-Corruption Policies in Bulgaria* [Следење на антикорупциските политики во Бугарија]. Софија, Центар за изучување на демократијата.

# III.

## Институционални практики и спроведување на законите

### 1. Специјализирани антикорупциски институции

На централно ниво, Државната комисија за спречување корупција дејствува како независна специјализирана антикорупциска институција. Комисијата се состои од седум членови, избрани со мнозинство гласови од Собранието со четиригодишен мандат и со право на уште едно именување. ДКСК ги има следните надлежности:<sup>1</sup>

- **Политики** - ја усвојува државната програма за превенција и репресија на корупцијата и акцискиот план за нејзината имплементација, ги донесува годишните програми и ја планира својата работа, подготвува мислења за нацрт-закопи поврзани со спречување корупција;
- **Надзор и контрола** - покренува иницијатива пред надлежните органи за контрола на финансиско-материјалното работење на политичките партии, синдикатите, здруженијата и фондациите, покренува иницијатива за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, сменување или примена на други мерки на одговорност на избрани или именувани функционери, службени лица или одговорни лица, покренува иницијатива за поведување постапка за кривично гонење на избрани или именувани функционери, службени лица или одговорни лица, постапува во случаи на судир на јавниот и личниот интерес, определени со закон, ја евидентира и следи имотната состојба и промените на имотната состојба на избраните и именуваните функционери и на одговорни лица;
- **Соработка** - соработува со други државни органи во спречување на корупцијата со соодветни национални тела на други држави, како и со меѓународни организации на полето на спречување на корупцијата;

<sup>1</sup> Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002)

Државната комисија за спречување корупција дејствува како независна специјализирана антикорупциска институција

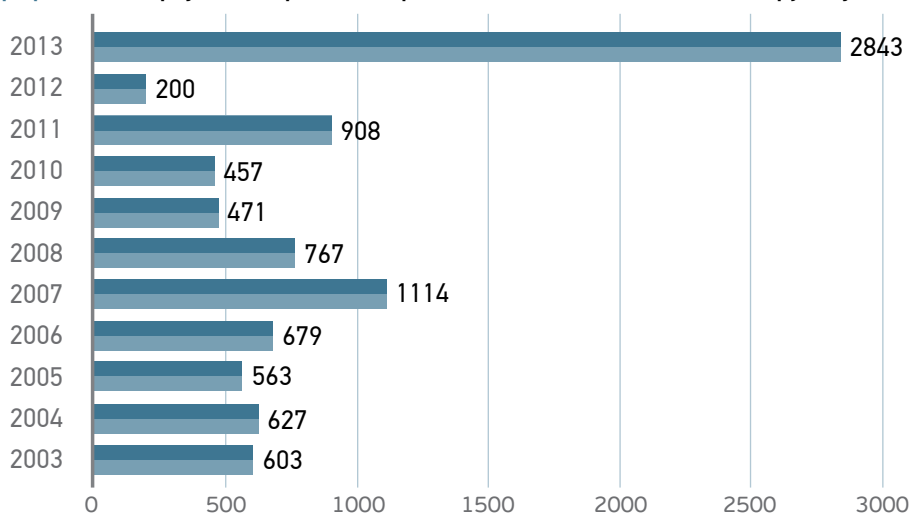
- **Едукација и информирање** - презема активности на планот на едукацијата на органите надлежни за откривање и гонење на корупцијата и другите видови криминал, ја информира јавноста за преземените мерки и активности и за нивните резултати.

ДКСК поднесува годишен извештај за својата работа до Собранието на Република Македонија, за кој се гласа на пленарна сесија на Собранието.

Бројот на пријави од страна на физички и правни лица кои се однесуваат на можна корупција доставени до ДКСК во последните години се намалува. Ваквиот тренд може да укажува на намалување на довербата на граѓаните во работата на оваа институција. Во првите четири години од функционирањето, ДКСК добиваше во просек околу 600 пријави, додека во 2007 г. истите изнесуваат двојно повеќе. Во 2012 г. бројот на пријави изнесувааше само 200, додека во 2011 и во 2013 г. бројот на пријави бележи значително зголемување од дури 2.848 во 2013 г. Меѓутоа, треба да се има предвид фактот дека во 2011 и 2013 година беа одржани избори, а најголем дел од овие пријави (на пример дури 2.651 во 2013 г.) се однесуваат токму на изборите.

**Графикон 26. Пријави од граѓани и правни лица до ДКСК за можна корупција**

Бројот на пријави од страна на физички и правни лица кои се однесуваат на можна корупција доставени до ДКСК во последните години се намалува



ДКСК во одреден период од своето работење беше многу присутна во јавноста, што креираше перцепција помеѓу граѓаните дека истата е клучен антикорупциски фактор во Македонија. Еден показател во оваа насока е и истражување на довербата во институциите и граѓанското општество од 2010 г.<sup>2</sup> Имено, кога граѓаните се запрашани да наведат една граѓанска организација за којашто сметаат дека најмногу придонесува во борбата против корупцијата, најголем дел од граѓаните ја препознале ДКСК како таква организација, и покрај тоа што ДКСК е државна институција. Три години подоцно, во слично истражување, ДКСК не е повеќе препознаена како организација или институција која придонесува во борбата против корупцијата. Во оваа насока е и неодамнешното истражување за јавното мислење на граѓаните, спроведено од Меѓународниот републикански институт (ИРИ) во мај 2014 година. На прашањето во која мера во изминатите 12 месеци граѓаните им веруваат на 15 предложени институции, ДКСК е меѓу институциите со помалку доверба. Вкупно 42 % од испитаниците изразиле недоверба во ДКСК. Со помалку доверба се само синдикатите (48 %) и судовите (44 %).<sup>3</sup> Од друга страна, во неколку анкети направени

<sup>2</sup> Клековски, К., Нурединоска Е., Стојанова Д. (2011) *Довербата во Македонија*. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка.

<sup>3</sup> Меѓународен републикански институт (2014) Анкети на јавно мислење, 23-29 мај и 18 – 24 февруари, 2014

во 2013 година од страна на агенцијата Рејтинг, ДКСК во повеќе области е посочена од граѓаните како институција за која граѓаните сметаат дека најфикасно може да ја спречи корупцијата. Така, на пример, според мислењето на граѓаните, ДКСК е водечка институција во борбата против корупцијата во областите: медиуми, граѓанско општество и образование. Исто така, е меѓу водечките институции во областите: политички сектор и приватен сектор. Во последните два случаи, граѓаните се изјасниле дека таа има важна антикорупциска улога веднаш по пријавувачите на корупција, медиумите, полицијата и правосудниот систем.<sup>4</sup> И покрај тоа што резултатите од овие различни анкети треба внимателно да се интерпретираат, може да се забележи дека истите наведуваат дека и покрај тоа што ДКСК е препознаена од граѓаните како клучна антикорупциска институција, нејзината улога во системот не е доволно јасна, па оттаму довербата на граѓаните за работата на оваа институција е намалена.

Сепак, и покрај зајакнувањето на административните и техничките капацитети на ДКСК, видливи се слабости во однос на политичката независност, проактивниот пристап и присуството во јавноста. Законските одредби според кои членовите на Комисијата може да аплицираат за втор мандат создава директна зависност на Комисијата од парламентарното мнозинство, што логично може да доведе до ризик од политичка пристрасност.

Критика која се упатува до ДКСК од страна на експертите и граѓанските организации е различното толкување, разбирање и очекување за достапност за увид на анкетните листови за имотна состојба и судир на интереси на членовите на ДКСК. Имено, согласно членот 50-а од Законот за спречување на корупцијата, членовите на ДКСК анкетните листови треба да ги доставуваат до Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија и до Управата за јавни приходи. Сепак, иако членовите на ДКСК постапуваат согласно Законот, нивните анкетни листови не се јавни (не се објавени на веб-страницата на ДКСК), со што се зголемува перцепцијата за веројатноста за нивна изложеност на политичко влијание.

Од друга страна, за да ги остварува ДКСК целосно и ефективно своите надлежности и јавни очекувања за својата антикорупциска улога во општеството, потребно е да се зголеми нејзиниот буџет. Иако е јасно дека вкупниот државен буџет располага со ограничени ресурси и дека постојат многу недоволно финансирани области, доколку Владата навистина сака да ја стави борбата против корупцијата на врвот на своите приоритети, потребно е да обезбеди дополнителни буџетски средства за оваа намена. Во 2013 г. ДКСК имаше буџет од 359.455 ЕУР (22.282.000 МКД) и функционираше со 18 вработени во Секретаријатот<sup>5</sup>. За илустрација, ова би значело дека во 2013 година секој вработен имал само по три дена за да постапи по секоја добиена претставка, што укажува на недоволната бројност на Секретаријатот. Од друга страна, и покрај повеќето критики упатени кон ДКСК, треба да се потенцира дека Секретаријатот на ДКСК, кој дава експертски, административни и технички услуги на Комисијата, има доволно квалитетен експертски капацитет и знаење за исполнување на своите обврски.

4 ОБСЕ (2013) *Промовирање на отвореноста и транспарентноста на јавните институции*. Скопје, Мисија на ОБСЕ во Скопје.

5 Министерство за финансии (2013) *Буџет на Република Македонија за 2013 г.* Скопје, Министерство за финансии

И покрај зајакнувањето на капацитетите на ДКСК, видливи се слабости во однос на политичката независност, проактивниот пристап и присуството во јавноста

## 2. Антикорупциски механизми во процесите на донесување закони

Собранието нема специјализирана антикорупциска комисија. Во Собранието може да се основа анкетна комисија ако 20 пратеници (од вкупно 123) 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. Седниците на анкетната комисија мора да се јавни и нивните одлуки се усвојуваат со просто мнозинство гласови. Сепак ваквиот пристап оневозможува дебатата по акции и документи со висока безбедносна заштита, така што високите нивоа на корупција може да бидат исклучени. Ова ги прави анкетните комисии потенцијално опасна алатка за пресметка со политичките опоненти. Во Собранието сè уште не е позната пракса на анкетна комисија за испитување одговорност за корупција. Од своја страна, во поглед на изнесување во јавноста на своите имотни состојби, пратениците мора да ги почитуваат истите правила како и другите избрани и именувани службени лица.

Во Собранието сè уште не е позната пракса на анкетна комисија за испитување одговорност за корупција

Собранието исто така може да врши надзор врз работата на ДКСК. Имено, пратениците може да поставуваат прашања и да поднесат барање за интерпелација за членовите на ДКСК.

---

Во јануари 2010 година опозициската СДСМ поднесе интерпелација, односно ја повика на одговорност тогашната претседателка на ДКСК. Обвиненијата кои беа наведени, меѓу другото, се однесуваа на непостапување по извештаи на Државниот завод за ревизија (ДРЗ) поради сомневање за ненаменско потрошени јавни пари од страна на Владата и некои министерства, потоа за непостапување при сомневање при јавни набавки во Министерството за одбрана, проектот „Компјутер за секое дете“ и сл. По дискусијата, Собранието со мнозинство гласови ги отфрли обвиненијата.

---

Од своја страна, пратениците мора да ги исполнат сите обврски како и другите избрани и именувани службени лица кога станува збор за декларирање на нивните имотни состојби и изјави за судир на интереси. ДКСК ги надгледува ситуациите каде што има судир на интереси кај пратениците и изрекува опомена кога постојат пречекорувања. Сепак изгледа дека зависноста на ДКСК од парламентарното мнозинство го отежнува процесот на истрага. Низ годините се забележани различни случаи на непријавување на промената на состојбата во имотите на пратениците. Последен пример кој беше силно медиумски следен беа случаите на координаторката на пратеничката група на владејачката ВМРО-ДПМНЕ, како и на заменик-претседателката на СДСМ и пратеник во Собранието, каде што постоеше сомневање дека не се пријавени дополнителни стекнувања со недвижен имот во значителна вредност. ДКСК отвори предмети за истражување на овие два случаи.<sup>6</sup>

Во последните години, направени се одредени чекори во поставување законска рамка за подобрување на законодавниот процес, што би донело до зголемување на транспарентноста и учество на граѓаните во донесувањето на законите. Меѓутоа, од различните анализи кои го следат законодавниот процес забележани се недостатоци кои го оневозможуваат неговото спроведување. Во однос на целата постапка на донесување закони, значајни се измените и дополнувањата на Деловникот на Владата од 2008 г. кои претставуваа основа за развој на транспарентен законодавен систем, обезбедувајќи ја

<sup>6</sup> Димитриевиќ А. (2014) ДКСК ги проверува анкетните листови на Бонева и Шекеринска. Алфа ТВ 26 февруари 2014.



можноста за јавно учество и овозможување двострана комуникација во овие процеси, со тоа што одговорните лица од органите на државната управа би дале повратен одговор на коментарите и предлозите од страна на граѓаните. Неодамнешни анализи<sup>7</sup> од мониторингот на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР) покажуваат дека само дел од нацрт-законите за ревизија пред јавноста (41 %) се отворени за консултации од страна на јавноста. Со практично неограничената можност за консултации, којашто ја овозможува интернет-ерата, вакво ниско ниво на отворени консултации е несоодветно и го зголемува ризикот од корупција. Во тој поглед, веб-страницата на Собранието може да биде оценета како потранспарентна од веб-страницата на Владата, бидејќи е редовно ажурирана со повеќето јавни материјали (стенограми, амандмани, предлог-закопи, подзаконски акти, закони) кои се лесно достапни.

За вклученоста на јавноста во собраниската постапка на донесување на законите, релевантен е Деловникот на Собранието. Така, членот 122 овозможува јавноста, вклучително и научни, стручни и јавни работници и граѓански организации да се поканат на седниците на работните тела на Собранието, со цел изнесување на своите мислења. Овој член овозможува и претставниците на граѓанските организации и други чинители да учествуваат во законодавниот процес на Собранието. Во периодот од јули 2011 до јуни 2012 г., врз основа на овие правила беа организирани 7 јавни расправи, 1 надзорна расправа и 1 јавна дискусија.<sup>8</sup> Беше оценето дека учеството на граѓанските организации и на стручни лица на седници на собраниските комисии е незадоволително.

Меѓу другите антикорупциски механизми релевантни во процесите на подготовка на законите и општо во работата на законодавната власт е и начинот на регулирање на лобирањето. Како што е и погоре наведено, законското регулирање на лобирањето пред сè е својствено за англо-саксонските системи, а не толку за континенталните и не особено за земјите од југоисточна Европа. Затоа, иако во август 2008 г. донесен е Законот за лобирање, бројот на регистрирани лобисти е минимален, односно има само еден регистриран лобист. Лобирањето, како што е тоа регулирано со правната рамка, сè уште нема „пуштено корени“ и воопшто смислата на законот е доведена во прашање.

Степенот на подготвеност на една држава да се справи со корупцијата значително зависи и од мерките и одредбите кои се пропишани и кои се преземаат со цел да се спречи корупцијата при финансирањето на политичките партии. Членот 20 од Законот за финансирање на политичките партии<sup>9</sup> предвидува дека политичките партии не може да се финансираат од страна на странски влади или меѓународни институции и организации, ниту од државни институции, државни фирми, или други правни лица кои управуваат со државен капитал, или се воспоставени од страна на општините. Слични ограничувачки одредби важат и за претпријатијата кои имаат минимум од 20 % државен капитал и претпријатија со мешан капитал, каде доминантен сопственик е странски инвеститор, како и приватни фирми кои даваат јавни услуги на државни тела или јавни институции. Најпосле, се забранува финансирање политички партии од страна на граѓански организации (невладини организации), религиски заедници, религиски групи, анонимни или неидентификувани извори. Строгите регулативи го ограничуваат просторот за вршење коруптивен притисок врз партиите од страна на традиционалните извори на овој притисок, т.е. приватниот сектор. Меѓутоа, од друга страна овие регулативи го зголемуваат притисокот за усогласување со нив, што многу лесно доведува до

7 Саздевски М., Огненовска С., (2012) *Учесиво на јавноста во законодавните процеси*, Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.

8 МОСТ (2013), *Мое собрание*. Скопје, МОСТ.

9 Закон за финансирање политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 76/2004)

Неодамнешни  
анализи од  
мониторингот на  
ЕНЕР покажуваат  
дека само дел од  
нацрт-законите  
за ревизија пред  
јавноста (41 %) се отворени за  
консултации  
од страна на  
јавноста

Во 2012 г. само 14 од 48-те регистрирани политички партии ја исполнија својата обврска за доставување на своите годишни финансиски извештаи, а само 10 од нив поднесоа извештаи за добиени донации

компромитурање на донациите и ги остава партиите на милост на државните институции и оние кои се на власт. Исто така, ова ја ограничува политичката конкуренција, со што се зголемува можноста за ригидност на политичкиот систем на долги патеки.

Законот, исто така, изречно забранува вршење каков било притисок на правни и физички лица со цел подигање средства за политички партии и ветување привилегии или корист на донаторот на политичката партија. Во случај кога одредено лице ќе дознае за ваква активност, тоа е обврзано да ја информира Државната комисија за спречување на корупцијата. ДКСК понатаму е обврзана да ја процени кривичната одговорност или прекршокот во конкретниот случај, да отпочне постапка и да поднесе пријава до надлежните тела.

И покрај правните одредби кои ги обврзуваат политичките партии јавно да го прикажат своето финансирање, поголемиот дел од партиите не се транспарентни во поглед на нивното финансирање. Во 2012 г. само 14 од 48-те регистрирани политички партии ја исполнија својата обврска за доставување на своите годишни финансиски извештаи, а само 10 од нив поднесоа извештаи за добиени донации.<sup>10</sup> Помеѓу поднесените извештаи може да се забележи дека има такви што не ги почитуваат пропишаните форми за извештај и изоставаат задолжителни информации во извештајот. Може да се постават сериозни прашања за веродостојноста и автентичноста на извештаите за донаторите од периодот на изборната кампања. Во неколку последователни изборни кампањи, владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ доставува извештаи за добиени донации, каде се посочени идентични суми од голем број лица. Потоа, медиумските извештаи информираа дека некои од лицата наведени како донатори не биле свесни дека се регистрирани на тој начин.<sup>11</sup> Од друга страна, случај кој го поведе ДКСК и во кој најде повреда на Законот е користењето банкарски кредит за потребите за финансирање на изборната кампања за парламентарните избори од страна на СДСМ во 2011 година. ДКСК сметаше дека согласно Законот, кредитот не може да биде избор за финансирање, бидејќи не е таксативно наведен во Законот како можност. ДРЗ од своја страна не најде повреда на законските одредби, со објаснување дека кредитите како инструмент за финансирање се достапен извор на сите правни лица, а согласно на тоа, и на политичките партии. Меѓународната пракса покажува дека кредитот како извор на финансирање на изборни кампањи е вообичаена пракса.

Правната рамка за финансирање на политичките партии<sup>12</sup> им дава овластувања на неколку институции во контролниот механизам. Политичките партии треба да поднесуваат квартални извештаи за добиени донации до Министерството за финансии, до Управата за јавни приходи и до Државниот завод за ревизија. Клучно тело е Државниот завод за ревизија кое ги оценува годишните финансиски извештаи на политичките партии и доколку смета дека има неправилности во истите, има обврска да поднесе барање за прекршочна постапка или обвинение до јавниот обвинител. Иако, што се однесува до финансиските извештаи од изборните кампањи, Државната комисија за спречување на корупцијата е една од институциите на која политичките партии треба да ги доставуваат своите извештаи, во случајот на редовно финансирање на политичките партии овој закон не ја наведува ДКСК како една од институциите до кои политичките партии мора да ги доставуваат своите извештаи за добиени донации.

10 Транспарентност Македонија (2013). Парите и политиката, годишен извештај, Транспарентност во финансирање на политичките партии. Скопје: Транспарентност Македонија

11 Фокус (2013). Самоил Малчевски: ВМРО-ДПМНЕ најиша дека моејто семејство донирало 550,000 а ние не сме донирале ни денар за изборите. Фокус бр. 948, 6 декември 2013.

12 Ибид.

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

Во Република Македонија, постојат неколку други државни институции кои придонесуваат во борбата против корупцијата.

#### Државен завод за ревизија (ДЗР)

Државниот завод за ревизија (ДЗР) е независен државен орган одговорен за спроведување ревизија на регуларноста и успешноста на јавните и државните институции. ДЗР го води главен државен ревизор, кој заедно со заменикот ги именува Собранието на Република Македонија за период од девет години, без право на повторен избор. Нивното разрешување исто така е во надлежност на Собранието, со услови наведени во Законот. Во Законот се наведени сите субјекти/ институции кои се предмет на ревизија, иако не се сите предмет на ревизија секоја година. Имено, само буџетот на Република Македонија е предмет на ревизија еднаш годишно, додека другите тела се предмет на ревизија согласно временска рамка дефинирана со годишната работна програма на ДЗР. Годишната работна програма на ДЗР се доставува до Собранието, иако ова се прави само за информативни цели. Од друга страна, ДЗР доставува до Собранието годишен извештај за направените ревизии и активности на ДЗР, кој Собранието го разгледува, додека другите ревизорски извештаи се доставуваат, но не се дискутира за нив во Собранието. Во 2013 г. ДЗР имаше предвидено вкупно 107 ревизии на регуларност и успешност.<sup>13</sup> ДЗР е исто така тело надлежно за надзор на финансиското и материјалното работење на политичките партии и во случај кога ќе утврди дека една политичка партија направила прекршок, може да предложи суспендирање на партијата од нејзиното годишно финансирање од страна на буџетот на Република Македонија, во период од 3 месеци.

ДЗР има овластувања да анализира документи и извештаи, како и сметководствени и финансиски процедури и електронски податоци и информативни системи, со цел утврдување дали финансиските извештаи ја претставуваат вистинската финансиска состојба и активности. ДЗР исто така има овластувања да ги испита извештаите на внатрешната и јавната внатрешна финансиска контрола и има пристап до извештаите за извршената финансиска контрола и менаџмент. Најпосле, ДЗР исто така може да ги прегледа финансиските трансакции кои спаѓаат под јавни приходи и јавни расходи и може да оцени дали употребата на средствата била економична, ефикасна и ефективна и мерките кои треба да ги преземе телото кое е предмет на ревизија<sup>14</sup>.

#### Управа за јавни приходи (УЈП)

Управата за јавни приходи е орган на Министерството за финансии и е посебно правно лице. Одговорна е за имплементација на законот за даноци, регистрација на даночните обврзници, администрирање на регистарот на единечни даночни обврзници, инспекции, мониторинг и анализи на даночните извештаи. Во рамките на УЈП, постои даночен инспекторат за спречување корупција во даночниот систем. Во 2013 г. УЈП имаше буџет од 1.223.763.000 денари (19.726.200 евра) и 1.307 вработени.<sup>15</sup> Во 2010 година УЈП реализира твининг-проект финансиран од ЕУ во партнерство со релевантни институции од Австрија

<sup>13</sup> Државен завод за ревизија (2013) *Дојолнувања на Годишната работна програма на Државниот завод за ревизија*. Скопје, Државен завод за ревизија.

<sup>14</sup> Закон за државна ревизија (Службен весник на Република Македонија бр. 66/2010)

<sup>15</sup> Министерството за финансии (2013). Буџет на Република Македонија за 2013. Скопје, Министерство за финансии.

ДЗР е исто така тело надлежно за надзор на финансиското и материјалното работење на политичките партии

и од Словачка. Со проектот се зајакнуваа капацитетите и комуникациските канали на УЈП во откривањето и борбата против даночната евазија, а наедно преку искуството од земјите од ЕУ беше укажано како да се пристапи кон ефикасно искористување на надлежностите, посебно во делот на функционирањето на Даночниот инспекторат за спречување на корупцијата, но и поттикнување и поддршка во спроведување специјални истраги по примерот на европските земји. Што се однесува до начините на справување со корупцијата во своите редови, во 2012 г. УЈП донесе упатство за антикоруптивно однесување на вработените во УЈП во насока на развој на методите и процедурите за заштита од корупција и истражување на корупцијата кај вработените.

### Управа за финансиско разузнавање (УФР)

Управата за финансиско разузнавање (УФР) е орган на Министерството за финансии и е посебно правно лице. УФР е формирана во 2002 г., иако претходно се нарекуваше Директорат за спречување на перење пари, а потоа Управа за спречување перење пари и финансирање тероризам. Својот годишен извештај го доставува до Министерството за финансии и до Владата на Република Македонија.

Во надлежностите на УФР спаѓаат собирање и анализа на финансиски, административни и други податоци кои се однесуваат на перење пари и финансирање тероризам, иако исто така може да пријави прекршочни дела и да нареди прекинување финансиски трансакции.

<sup>16</sup> Во 2013 г. УФР доби буџет од 35.550.000 денари (573.040 евра). Има 30 вработени.<sup>17</sup>

### Управа за финансиска полиција (УФП)

Управата за финансиска полиција (УФП) е орган во состав на Министерството за финансии, со својство на правно лице, кој се грижи за доследна примена на прописите, особено од областа на финансиското, даночното и царинското работење. Посебно во нивна надлежност спаѓа откривањето и гонењето сложени појавни форми на организиран финансиски криминал и во тоа својство работат на спречување и сузбивање корупција и организиран финансиски криминал. Поради тоа, таа е важна алка во системот за борба против корупцијата.

УФП има надлежност да истражува финансиски криминал и да открие, истражи и документира кривични дела. Исто така спроведува финансиска контрола, ја следи примената на даночните, царинските и други прописи од областа на финансиите, прибира и анализира податоци за готовински трансакции и ја следи трагата на парите од казниви дела. Во 2013 г., УФП доби буџет од 29.150.000 денари (469.877 евра), има 31 вработен и имаше планирано 480 контроли.<sup>18</sup>

Горенаведените институции за финансиска контрола соработуваат меѓу себе за прашањата од нивната надлежност, вклучително и за справување со корупцијата. Соработка постои меѓу УФР и УФП. Така во 2013 година од вкупно 114 барања за размена на податоци и информации доставени од другите институции до УФР, 11 биле од УФП и едно од ДКСК. Најмногу барања доставило МВР (вкупно 95), Јавното обвинителство три, Царинската управа едно итн. Четирите институции обработени во оваа секција се основата на институционалната инфраструктура за борба против економскиот криминал, чијшто

<sup>16</sup> Закон за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам (Службен весник на Република Македонија бр. 4/2008)

<sup>17</sup> Управа за финансиско разузнавање (2011) *Национална стратегија за борба против перење пари и финансирање тероризам*. Скопје, Управа за финансиско разузнавање.

<sup>18</sup> Министерство за финансии (2013). Буџет на Република Македонија за 2013. Скопје, Министерство за финансии.

Управата за финансиска полиција (УФП) се грижи за доследна примена на прописите, особено од областа на финансиското, даночното и царинското работење

ефект е корупцијата, особено на високото политичко ниво. Оттука нивната соработка со јавното обвинителство и другите државни тела е клучна за откривање и казнување на коруптивното однесување во високите политички и административни кругови. Во тој поглед, препорачливо е да постои годишно следење на работата и постигнувањата на овие институции.

#### 4. Антикорупциски мерки во јавната администрација

Делокругот и функционирањето на јавната администрација и службениците се регулирани со два закони: Закон за државните службеници<sup>19</sup> и Закон за јавните службеници<sup>20</sup>. Согласно законите, државните и јавните службеници треба да вршат работи од јавен интерес, професионално, политички неутрално и непристрасно. Јавниот службеник со членување во политичка партија и со учество во нејзините активности не смее да го доведува во прашање вршењето на работите и работните задачи кои произлегуваат од статусот на јавен службеник.

- Законот за државни службеници<sup>21</sup> ја регулира дисциплинската постапка за прекршоци за повеќе случаи, меѓу кои:
- Незаконито располагање со материјални средства;
- Примање подароци или друг вид корист спротивно на закон;
- Злоупотреба на статусот или пречекорување на овластувањата во вршењето на работите;
- Поставување на личниот финансиски интерес во судир со положбата и статусот на јавен службеник;
- Спречување избори и гласање, повреда на избирачко право, повреда на слободата на определување на избирачите, поткуп при избори, повреда на тајноста на гласањето, уништување изборни исправи, изборна измама која како член на изборен орган ја извршил јавниот службеник.

Согласно овој закон<sup>22</sup>, следните дисциплински мерки може да се изречат за горенаведените дисциплински прекршоци:

- Парична казна во висина од 30 % од висината на едномесечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на повредата на службената должност, во времетраење од еден до шест месеци; и
- Престанок на вработување, во случаи кога настапиле штетни последици за институцијата, а притоа во дисциплинската постапка да не се утврдени олеснителни околности за јавниот службеник кој го сторил престапот.

Секој јавен орган, кој има буџет над 800.000 ЕУР, мора да воспостави одделение за внатрешна ревизија.<sup>23</sup> До 2009 г. биле воспоставени 85 такви одделенија<sup>24</sup> и нивниот раководител е одговорен за известување за можни нередовности и сомнение за измама

19 Закон за државните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 59/2000)

20 Закон за јавните службеници (Службен весник на Република Македонија, бр. 52/2010)

21 Закон за јавните службеници (Службен весник на Република Македонија, бр. 52/2010)

22 Ибид.

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

24 Државен завод за ревизија (2013) *Најчестито йосџавувани йрашања за внашрешна ревизија*. [Интернет].

Јавниот службеник со членување во политичка партија и со учество во нејзините активности не смее да го доведува во прашање вршењето на работните задачи кои произлегуваат од статусот на јавен службеник

**Кодексите ги обврзуваат службениците да не бараат и примаат подароци, услуги, помош или друга корист**

и корупција, додека сите вработени имаат должност да го известуваат раководителот на органот и одделението, доколку се најдат одредени нерегуларности и сомнение за измама и корупција. Известувањето го упатува до Јавното обвинителство на Република Македонија, Министерството за финансии - Управа за финансиска полиција и финансиска инспекција на јавниот сектор. За координација на системот на јавната внатрешна финансиска контрола формирана е Централната единица за хармонизација на системот во рамките на Министерството за финансии.

Дополнително во мај 2013 година донесен е Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор<sup>25</sup> чија цел е заштита на финансиските интереси на субјектите од јавниот сектор од сериозно лошо финансиско управување, измами и корупција. Работите на финансиската инспекција ги врши Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор. Меѓу другите овластувања, финансиските инспектори ги утврдуваат прекршувањата на законите, особено на оние што се поврзани со измама и корупција која предизвикува финансиска штета на субјектите од јавниот сектор.

Во април 2010 г. беше донесен Етичкиот кодекс за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата, додека во септември 2011 г. Министерството за информатичко општество и администрација подготви два кодекса: Етички кодекс за државните службеници<sup>26</sup> и Етички кодекс за јавните службеници<sup>27</sup>.

Етичкиот кодекс за членовите на Владата и другите носители на јавни функции именувани од страна на Владата не содржи мерки за санкција доколку се прекршат одредбите од Кодексот. Непочитувањето на одредбите повлекува само морална и етичка одговорност (чл. 23). Од друга страна, како инструмент со којшто располагаат субјектите опфатени со овој кодекс е можноста да пријават нерегуларности, односно да го пријават секое барање кое е упатено до нив со цел да постапат спротивно на одредбите на Кодексот. Оваа пријава се упатува до надлежните органи утврдени со закон.

Другите два етичките кодекси за државните и за јавните службеници исто така не предвидуваат санкции за нивно непочитување. Според етичките кодекси за државните и за јавните службеници, тие не смеат да дозволат да дојде до судир на нивните лични финансиски интереси со јавниот интерес, вклучително и каква било корист за службеникот, за неговото семејство, за роднините, за пријателите, за физички и правни лица, со кои има или имал деловни врски.

Исто така, кодексите ги обврзуваат службениците да не бараат и примаат подароци, услуги, помош или друга корист, што би можело да влијае на нивното донесување одлуки, што може да го доведат во прашање професионалното извршување на доверената службена работа. Покрај тоа, државните и јавните службеници не примаат подарок или благодарност што би можеле да се сметаат како награда за извршената работа која претставува и е дел од неговата службена должност. Додека мноштвото кодекси дејствуваат како застрашување за оние за коишто се наменети, треба да биде забележано дека отсуството на санкции може да не биде доволен мотив за чесно однесување на службениците.

25 Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 82/2013)

26 Етички кодекс за државните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 129/2011)

27 Етички кодекс за јавните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 133/2011)



## 5. Спроведување на законите за борба против корупцијата

Министерството за внатрешни работи (МВР) ги има најшироките овластувања и авторитет за истражување корупција. Помеѓу централните органи на МВР, Одделот за сузбивање организиран и сериозен криминал е одговорен за истражување случаи на корупција. Овој оддел има осум сектори, меѓу кои и Секторот за корупција, во чии рамки функционираат две одделенија:

- Одделение за корупција при јавни набавки; и
- Одделение за класична корупција и злоупотреби во јавниот и во приватниот сектор.

Во рамките на МВР функционира Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, во чија надлежност се внатрешната корупција и нерегуларности во работењето на Министерството за внатрешни работи. Секторот работи на спречување, едуцирање и запознавање на јавните службеници со прашањето на судир на интереси и презема мерки за развивање систем за откривање и сузбивање на корупцијата. Меѓународните стандарди налагаат внатрешната антикорупциска контролна единица во Министерството за внатрешни работи да биде една од најстрогите во системот, не само поради својата улога за борба против корупцијата генерално, туку и поради вообичаено повисокиот корупциски ризик во самата полиција. Во продолжение, треба да бидат воспоставени многу детални правила за соработка и работа со агенциите за финансиска контрола и разузнавање, со цел Министерството да прогонува случаи на корупција на високо ниво, коишто вклучуваат финансиски трансакции. Без таквата соработка, одржливи резултати се малку веројатно.

Министерството за внатрешни работи има потпишано договори за соработка со соседните земји за соработка во полето на сузбивање криминал (договор со Бугарија), соработка за безбедноста, трговијата со луѓе и дрога, гранична контрола, визен режим, (договор со Албанија), соработка во борбата против тероризмот, организиран криминал и нелегална трговија со дрога (договор со Србија, со Црна гора и со УНМИК Косово). Македонија е исто така и дел од Југоисточниот европски центар за спроведување на правото СЕЛЕК (SELEC) преку кој 12 земји од регионот соработуваат и се координираат во спречувањето и сузбивањето сериозен и организиран криминал.

Секоја од институциите вклучени во антикорупцискиот систем води своја посебна статистика за корупција. Како резултат на тоа, статистичките податоци исто така се презентирани во различни форми. Како дел од реформите на правосудството и имплементацијата на е-судството, се планира подготовка на центар на бази на податоци кои ќе ги поврзе различните гранки во правосудството и ќе овозможи размена на податоци и извештаи.<sup>28</sup>

Во 2013 г. Министерството за внатрешни работи како покарактеристични дела на организиран и економски криминал кои наедно се дела кои се третираат или имаат допирни точки со корупцијата ги евидентирало следните<sup>29</sup>:

<sup>28</sup> Министерство за информатичко општество и администрација (2014) *Е-судство* [Интернет]

<sup>29</sup> Министерство за внатрешни работи (2014) *Статистика: Покарактеристични дела во областа на организиран и економски криминал* [Интернет].

Меѓународните стандарди налагаат внатрешната антикорупциска контролна единица во Министерството за внатрешни работи да биде една од најстрогите во системот

Табела 4. Статистика на МВР 2013 г.

Кривични дела	Случаи	Сторители
Примање поткуп	9	14
Давање поткуп	9	26
Перење пари	12	45
Злосторничко здружување	15	116
Злоупотреба на службена положба и овластувања	194	350
Даночно затајување	43	87

Од евидентираните случаи, најголем број (194) се однесуваат на злоупотреба на службената положба и овластување што директно имплицира на постоење корупција. Во овие 194 случаи се евидентирани 350 лице како сторители на делата.

Основен суд Скопје 1 со посебното судско одделение надлежно за судење дела од областа на организираниот криминал и корупцијата за територијата на цела Република Македонија е одговорен за обработка на случаи поврзани со организиран криминал и корупција. Во 2012 година во Одделението за организиран криминал и корупција биле евидентирани вкупно 169 случаи. Од нив, 72 биле наследени односно нерешени од претходната година. Ефикасноста во решавањето на случаите е половична. Имено, од вкупно 169, донесена е пресуда во прва инстанца на 86 предмети, додека 83 биле пренесени за следната 2013 г.<sup>30</sup>

Во периодот помеѓу октомври 2012 г. и јули 2013 г., граѓанската коалиција „Сите за правично судење“ набљудувала 37 судски случаи поврзани со организиран криминал и корупција, од кои 47 кривични дела и 438 обвинети.

Обработените податоци покажуваат дека 69 % од 37-те набљудувани предмети ги иницирало МВР, а 28 % јавното обвинителство по сопствена иницијатива и 3 % од други институции (пр. Финансиска полиција, УЈП). За 41 % (15) од набљудуваните предмети, донесени се пресуди и осудени се 205 лица, 1 лице е ослободено од обвинението. На 181 лице им била изречена ефективна казна затвор, додека на 23 лица им била изречена условна казна затвор.

<sup>30</sup> Основен суд Скопје 1, Скопје (2013) *Сумарен преглед за движење на предметите во Шекот на 2012 година* [Интернет].



## Заклучоци и препораки:

Потребно е да се зајакне независноста и проактивноста на ДКСК и другите национални контролни тела, со цел истите да ја дистанцираат својата работа од секаков вид политички влијанија. За таа цел, неопходна е поголема финансиска независност на овие институции, а пред сè на ДКСК. ДКСК и другите контролни тела на државно ниво мора да бидат поафирмативни во спроведувањето на обврските поврзани со финансирањето на политичките партии, кои произлегуваат од правната рамка за финансирање политички партии и кампањи.

Очигледно е дека очекувањата за резултатите во борбата против корупцијата се премногу насочени кон ДКСК, особено ако се имаат предвид надлежностите на другите институции овластени за борба против корупцијата. Во таа смисла треба да има подобар фокус на авторитетот и активностите на ДКСК и подобра дефиниција на нејзиното место во целокупниот антикорупциски контекст и нејзината соработка со другите антикорупциски институции. Имено, постојат и други специјализирани антикорупциски административни органи, како што се Управата за финансиска полиција, Управата за финансиско разузнавање, Управата за јавни приходи и сл., со повисоки буџети и поголеми човечки капацитети, чијашто улога не доаѓа до израз, иако имаат еднакво важна улога во целокупниот антикорупциски систем. Потребно е нивната улога во иднина да биде поизразена.

Надзорните тела, а пред сè Државниот завод за ревизија, имаат потреба од зајакната институционална поддршка, вклучително и овластувања за воведување (построги) санкции. И институциите над кои е извршена ревизија и Собранието треба да имаат обврска за следење на исполнувањето на дадените забелешки од страна на ДРЗ. Исто така, ДРЗ треба да има мандат да врши ревизија на управувањето со фондовите на ЕУ.

Товарот на борбата против корупцијата треба да се сподели порамномерно меѓу државните институции. Ова значи преземање мерки за намалено канализирањето/ пренесување на поголемиот дел од случаите кои имаат елементи на корупција во јавното обвинителство. Еден од механизмите е зголемување на капацитетот на сите органи на државната управа да ја контролираат и спречуваат корупцијата во своите редови преку административни алатки, наместо да ја „префрлаат“ одговорноста и обврските на полицијата и јавното обвинителство (со исклучок на кривичните дела). Кривичното гонење е најскапиот начин за справување со корупцијата, што значи дека органите на државната управа треба да дејствува како „чувари“ кои ќе се справат со најголем можен број случаи, а во согласност со опфатот на нивните надлежности.

Сите одговорни институции треба да ја подобрат комуникацијата и споделувањето на информациите со јавноста, во поглед на нивната работа во областа на борба против корупцијата, со цел зголемување на довербата во институциите, нивната транспарентност и борбата против корупцијата.

Треба да се воспостави специјализирано тело за борба против корупцијата во рамките на Владата, кое би било одговорно за внатрешна контрола на сите министерства и други органи на државната управа. Неговата улога треба да се насочи кон откривање и сузбивање можни случаи на корупција кај државните службеници, како и на спречување и едуцирање на тема судир на интереси. Оваа улога може да биде координирана од Централната единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола и Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор.



# IV.

## Правосудството и борбата против корупцијата

Согласно Уставот и законите, судската власт ја вршат судовите кои се самостојни и независни. Организацијата на судството е единствена и забранети се вонредни судови.

Врховниот суд на Република Македонија е највисок суд во државата и го обезбедува единството во примената на законите од страна на судовите.

Меѓутоа, и по повеќе од дваесет години од донесувањето на Уставот на Република Македонија како самостојна држава во кој јасно е дефинирана поделбата на власта и независноста на судството, сè уште една од клучните критики е нефункционирањето на уставната поделба на власта на законодавна, извршна и судска и влијанието на политиката и извршната власт врз судовите. До 2011 година министерот за правда беше член на Судскиот совет со право на глас. По бројни критики и препораки во сегашниот состав на Судскиот совет, министерот е член без право на глас. Овој факт е токму еден од показателите за поврзаност на извршната власт со судскиот систем. Дополнително, иако постои независен судски буџет, тој се одобрува од страна на Министерството за финансии и по предлог на Владата се гласа во Собранието на Македонија. Досегашната пракса укажува на редовно понискиот судски буџет од потребниот, што придонесува за засилување на влијанието врз судот и оди во насока на перцепцијата за голема зависност на судовите од властите.

Во изминативе пет години направени се значителни измени во законската регулатива во насока на зголемување на независноста на судството. Сепак, предизвик во однос на улогата на судството во антикорупциските политики и мерки е недоволната транспарентност, односно непостоењето механизам за повратна реакција која ќе им овозможи на јавноста и граѓанските организации да го оценуваат интегритетот на судството и неговата реална ефикасност и ефективност во примената на антикорупциските политики и општо справувањето со корупцијата.

Сè уште една од клучните критики е нефункционирањето на уставната поделба на власта и влијанието на политиката и извршната власт врз судовите

## 1. Правна рамка за составот, функционирањето и управувањето во судството

Видовите, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и составот на судовите, како и постапката пред нив, се уредуваат со закон, што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Судскиот совет на Република Македонија е кучниот орган кој треба да ја обезбеди независноста и самостојноста на судството. Советот се состои од 15 члена со мандат од шест години, со можност за уште само еден реизбор. По функција, членови на Советот се претседателот на Врховниот суд и министерот за правда кој е без право на глас. Осум члена на советот ги бираат самите судии од своите редови - тројца од нив се припадници на заедниците кои не се мнозинство. Потоа, три члена избира Собранието, со начелото на двојно мнозинство (Бадинтер). Најпосле, претседателот на државата предлага 2 членови, а изборот го врши Собранието. Услови за да се изберат кандидатите во Советот се: најмалку 5 години судиски стаж и позитивни оценки во последните 3 години во вршењето на судиската функција, од страна на Судскиот совет. Вака поставениот сооднос на Советот во кој половината од судиите се избираат меѓу себе, а другите седум (од 15) членови се политички именувани лица или се дел од Советот по службена должност, ја загрозува целосната независност на Советот и создава простор за поврзаност со политиката и за политички влијанија и притисоци. Најдобрите европски практики и препораките од релевантните институции се токму во насока на воспоставување совети кои исклучиво или во големо мнозинство се сочинети од судии избрани од сопствените редови.

Советот назначува и разрешува судии и судии-поротници, одлучува за разрешување од судиска функција, назначува и разрешува претседатели на судови, ја следи и оценува работата на судиите, одлучува за одземање на имунитетот на судиите и предлага двајца судии на Уставниот суд од редот на судиите. Дополнително овластување на Судскиот совет *inter alia* е да одлучува за дисциплинска одговорност на судиите, да утврдува нестручно и несовесно вршење на судиската функција, да одлучува за времено отстранување на судија, да утврдува престанок на судиска функција поради трајна неспособност за работа на судија, да разгледува и постапува по преставки на граѓани и правни лица и да одлучува по барање за одобрување притвор на судија<sup>1</sup>.

Согласно член 41 од Законот за судови<sup>2</sup>, судиите и претседателите на судовите ги избира и разрешува Судскиот совет на Република Македонија под услови и во постапка утврдени со закон. Судија се избира без ограничување на времетраењето на неговиот мандат и судија не може да биде преместен против својата волја. Судијата се разрешува: ако тоа сам го побара или ако трајно ја загуби способноста за вршење на судиската функција. Исто така, тој/ таа може да бара преместување од еден во друг оддел. Преместување против волјата на судијата може да се случи по исклучок во случаите наведени со членот 39 (8 и 9) од Законот за судовите, со писмено образложена одлука на претседателот на судот. Против одлуката може да се вложи приговор пред Судскиот совет.

Критериумите за избор на судии, наведени во Законот<sup>3</sup> за судовите, се: кандидатот да е дипломиран правник, со минимум просек на оценки 8 (од 10) или да има минимум 300 кредити (според европскиот систем кредит-трансфер), да положил правосуден испит, активно да користи барем еден од јазиците на ЕУ и/ или задолжително англиски, докажано со ТОЕФЛ или сличен сертификат, да помине општ здравствен тест и психолошки тест,

1 Закон за Судскиот совет (Службен весник на Република Македонија бр. 60/2006)

2 Закон за судовите (Службен весник на Република Македонија бр. 58/2006)

3 Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите (Службен весник на Република Македонија, бр. 150/2010 година)

Судскиот совет на Република Македонија е кучниот орган кој треба да ја обезбеди независноста и самостојноста на судството.

како и тест за интегритет, да поседува социјални способности за вршење на судиската функција и да има компјутерски вештини. Потребните видови од овие тестови ги утврдува Судскиот совет. Имајќи ја предвид важноста на интегритетот на личноста во професија како што е судската, воведен е тест на интегритет како механизам за обезбедување на етичноста и моралноста на судијата, а со тоа да придонесе кон спречување корупција и појави на судир на интереси. Меѓутоа, законското решение со членот 45а од Законот за судовите, според кое потврдата на интегритетот се остварува преку прибирање податоци и информации од надворешни лица кои го познаваат кандидатот најмалку три години, кои не се во одредено сродство со кандидатот и кои имаат завршено најмалку средно образование, за Уставниот суд на Република Македонија е неприфатливо. Ваквиот начин е спротивен на уставните начела на владеењето на правото и заштитата на приватноста, достоинството и угледот на граѓанинот и тие тешко можат да го издржат тестот на објективност и непристрасност<sup>4</sup>. По укинувањето на оваа одредба од Законот, не е предложен нов модел за утврдување на интегритетот, освен анонимниот тест кој го полага секој од кандидатите. Во отсуство на пообјективни методи на процена на моралноста и етичноста на кандидатите за судии, воспоставувањето мерки за засилен мониторинг во текот на секојдневното работење на судиите од страна на Судскиот совет треба да е приоритет.

Еден од главните критериуми за избор на судија е да се помине обуката во Академијата за судии и јавни обвинители и да го положи завршниот испит. Времетраењето на обуката е 24 месеци. Има оценување и по положувањето на завршниот испит, испитаникот го добива статусот на кандидат за судија или јавен обвинител. Со објавувањето на новите позиции, кандидатите се именуваат согласно ранг-листата. Ако кандидатите не се појават на два огласа, го губат својот статус, ако ја напуштат позицијата на која биле именувани пред истекот на 5 години работа, исто така го губат статусот. И во двата случаи ќе имаат обврска за поврат на средствата вложени во обука. Во пракса, Судскиот совет одлучува за сите кандидати со двотретинско мнозинство, иако ова гласање согласно измените на Законот за судовите од 2012 г., за кандидат кои доаѓа од ранг-листата на Академијата се сведува на формалност. Проблемот кој често се јавува е соодносот на кандидати со завршена Академија и потребните работни места, особено што поголемата заинтересираност е секогаш за судовите во Скопје. Оттука, испразнетите места во другите градови надвор од Скопје остануваат непополнети, додека за скопските судови интересот е многу поголем. Дополнително, во Скопје прашањата за обезбедување службен стан или решавање на вработување на партнерот се полесно решливи за разлика од другите градови. Ваквиот неизбалансиран сооднос на достапните позиции, интересот на кандидатите (примарно за судовите во Скопје) и условите кои може да се понудат е потенцијален коруптивен притисок во процесот на избор на кандидатите. Ова доведува до ситуација во одредени судови да има непополнети места, а од друга страна дел од кандидатите кои дипломирале на Академијата сè уште да не се вработени. Така, на пример, во 2012 година Советот назначи 39 судии во основните судови, од кои само 4 со завршена обука на Академијата.

Еден од главните критериуми за избор на судија е да се помине обуката во Академијата за судии и јавни обвинители и да го положи завршниот испит

<sup>4</sup> Одлука на Уставниот суд на Република Македонија, бр. 12/2011 (Службен весник на Република Македонија, бр. 39/12)

---

## Улогата на Академијата за судии и јавни обвинители

Академијата за судии и јавни обвинители е воспоставена со Законот за Академија за обука на судии и јавни обвинители<sup>5</sup> донесен во 2006 г. и формално отпочна со работа во ноември истата година. Во 2010 г. донесен е новиот Закон за Академија за судии и јавни обвинители<sup>6</sup> кој воведе новини во насока на унапредување на работата и улогата на Академијата.

Преку професионалната обука, Академијата треба да има клучна улога во јакнење на независноста и стручноста на правосудните институции, а клучниот критериум за избор на судии во основите судови е токму поминатата обука во Академијата и успешно положените испити. Како дел од програмата за судии и обвинители, предвидени се и часови за етика во судството. Меѓу неколкуте цели на овој дел од програмата се и: разбирањето на професионалната етика за работата на судиите и јавните обвинители и примена на етичкиот модел на одлучување во професијата. Посебен сет на теоретски и практични часови се однесуваат токму на етиката и судирот на интереси, етиката и корупцијата и етиката и семејните врски во правосудството.

Исто така и во рамките на континуираните обуки кои ги организира Академијата, редовно се застапени и теми од областа на корупцијата и судирот на интереси. Во 2013 г. организирани се седум обуки за судиите и јавните обвинители, пет обуки за судските и јавнообвинителските службеници и две обуки наменети за судиите поротници, на теми поврзани со етика, етичко однесување, спречување судир на интереси и антикорупциски мерки, односно спречување корупција и борба против корупцијата<sup>7</sup>. Стекнатите знаења и праксата на темата етика, морал и интегритет во рамките на обуката за судии и обвинители, како и учеството на континуираните обуки на оваа тема во комбинација со засилена *ex post* контрола и оценка на работата на судиите може да биде соодветно решение за утврдување на еден од клучните услови за вршење на судската функција – интегритетот.

---

Законот за Судскиот совет содржи уште некои детали за постапката за именување. Во членот 39 се наведува дека Судскиот совет го објавува огласот во Службен весник и во минимум два дневни весници и огласот трае 15 дена од објавувањето. По сите испити и предуслови (наведени погоре), Советот избира судија (судии) од ранг-листата добиена од Академијата за судии и јавни обвинители, според добиениот број на поени на кандидатите.

Престанок на судиската функција се регулира и со Законот за судовите и со Законот за Судскиот совет. Основите се, *inter alia*: по барање на судијата; ако трајно ја загуби способноста за вршење на судиската функција (што се утврдува со мислење од надлежна медицинска комисија); возраст, т.е. исполнување на условите за старосна пензија; кога судијата е избран или именуван на друга јавна функција и кога судијата е осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци.

Судскиот совет може да разреши судија на основа на (1) потешка дисциплинска повреда и (2) за нестручно и несовесно вршење на судиската функција. Под потешка дисциплинска повреда се смета потешка повреда на јавниот ред и мир, потешка повреда на правата

---

5 Закон за Академија за обука за судии и јавни обвинители (Службен весник на РМ, бр. 13/2006)

6 Закон за Академија за судии и јавни обвинители (Службен весник на РМ, бр. 88/2010)

7 Академија за судии и јавни обвинители (2014) *Извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2013 г.*

на странките или други учесници во постапката со што се нарушува угледот на судиите и судот, повреда на начелото на недискриминација по кој било основ, непостигање на очекуваните резултати во работата за период повеќе од осум месеци, во однос на ориентациониот број предмети што треба да реши судијата месечно, а што со одлука го утврдува Судскиот совет.

Втората основа значи незадоволителна стручност или несовесност на судијата што влијае на квалитетот и ажурноста во работењето, и тоа: ако во текот на една календарска година Судскиот совет на Република Македонија утврдил неефикасно и неажурно водење на судската постапка по вина на судијата, кога судијата по негова вина во повеќе од пет предмети ги пречекорил законските рокови за преземање на процесните дејствија, законските рокови за донесување, објавување или изготвување на судските одлуки, или ако во текот на една календарска година повеќе од 20 % од вкупниот број решени предмети му се укинати или повеќе од 30 % од вкупниот број решени предмети му се преиначени.

Во 2011 г. донесени се шест правосилни одлуки за разрешување судии по основ на незадоволителна стручност и несовесно работење. Од нив, пет се однесуваат на судии од основните судови, додека една се однесува за претседателот на Апелациониот суд во Скопје. Во 2012 година, Судскиот совет донел четири одлуки за разрешување судии по основ на нестручно и несовесно вршење на судската функција. Во сите четири случаи станува збор за разрешување судии во основни судови, а барањата најчесто се поднесени или од претседатели на основните судови или директно од Судскиот совет<sup>8</sup>.

Дисциплински мерки може да се поведат и кога: се крши определениот редослед за постапување по предметите; се оневозможува надзор над судската работа од страна на повисокиот суд; партиски и политички активности; вршење други јавни функции; не ја пријави или ја прикрие имотната состојба или промената на имотната состојба, која судијата мора да ја пријави, согласно законот. Согласно членот 73, од Законот за Судскиот совет, за утврдена дисциплинска одговорност на судија, Советот може да ги изрече дисциплинските мерки: писмена опомена, јавен укор и намалување на платата во висина од 15 % до 30 % од месечната плата на судијата.

Во 2012 г. Судскиот совет утврдил потешка дисциплинска повреда во еден случај на судија од основен суд, при што следело намалување на платата во висина од 15 % во времетраење од три месеци.

Согласно членот 100 (дополнување XXVII) од Уставот, судија не може да биде повикан на кривична одговорност за искажано мислење и одлучување при донесувањето судски одлуки. За штета што судијата во вршењето на функцијата ќе им ја причини на граѓани или на правни лица со незаконита работа, е одговорна Република Македонија. Како и да е, кога судијата е разрешен поради незаконита работа, Република Македонија може да бара од разрешениот судија враќање на износот на исплатената штета од страна на Република Македонија.

Законот за судовите и Законот за судски совет пропишуваат одредби и за унапредувањето на судиите, односно нивното именување во повисоките судски инстанции, како и остварувањето на функцијата претседател на суд. Најчесто критериумите се поврзани со годините на искуство, но исто така и со оценката за работните достигнувања и висината

<sup>8</sup> Судски совет на Република Македонија (2013) *Извештај за работата на Судскиот совет во 2012 г.* Скопје, Судски совет на Република Македонија.

Во 2012 година,  
Судскиот совет  
донел четири  
одлуки за  
разрешување  
судии по основ  
на нестручно  
и несовесно  
вршење на  
судската  
функција

**Во Извештајот за напредокот на Македонија од 2013 се наведува дека сегашниот систем на оценување и унапредување судии повеќе акцент става на продуктивноста и остварувањето на цели, отколку на квалитетот и решавање на проблемите**

на поените кои се добиени при таа оценка. Ако се има предвид дека оценувањето во најголем дел е поврзано со бројот на предмети кои ги решава одреден судија, не се секогаш оценката и бројот на поените вистинското мерило за способноста на судиите. Имено, многу често најдобри постигнувања имаат судиите кои работата на „полесни“ предмети (на пример прекршочна материја, а не кривична). Не ретко се случува и именување на претседатели на судови во подолг период, односно именување само вршителите на должност. На пример, во 2014 г. два поголеми и позначајни суда, како што се Апелациониот суд во Скопје и Основниот суд Скопје 2 ги водат вршителите на должност. Во отсуство на прецизни податоци, може само да констатираме дека во ваквата поставеност на регулативата и праксата, соодветен коруптивен притисок може да се открие во начинот на унапредување и именување на судиите во повисоките судски инстанции. Дополнително, судија во Управниот суд може да биде и лице кое имало работно искуство во правен сектор во државна институција. Од сегашниот состав на Управниот суд, дел од судиите доаѓаат токму од државната управа, а дел од нив од институции за коишто не може да се каже дека имаат силни допирни точки со судската професија, како што се театар, казнено-поправна установа, катастарска управа и сл. Прашањето кое е вредно за дополнително разгледување е дали токму ваквата можност не е проблематична и од аспект на стручност на овие лица во вршењето на својата функција, но и од аспект на одредени политички влијание при изборот на овие лица.

Законот за Судскиот совет, во членовите 98-131, ги опишува критериумите и процедурите за следење и евалуација на работата на судиите, што се прави на годишно ниво. Советот ја утврдува формата и содржината на образецот со сите неопходни податоци кои треба да се пополнуваат еднаш месечно, со квантитативни (податоци добиени преку Автоматскиот судско-информатички систем за управување со предмети за бројот, видот и решените предмети во однос на ориентациониот број на потврдени, укинати или преиначени одлуки во однос на вкупниот број решени предмети) критериуми. Исто така, има континуирано следење на работењето на судијата и оценувањето ги зема предвид сите критериуми.

Поврзано со оценувањето во Извештајот за напредокот на Македонија од 2013<sup>9</sup> на Европската комисија, се наведува дека сегашниот систем на оценување и унапредување судии повеќе акцент става на продуктивноста и остварувањето на цели, отколку на квалитетот и решавање на проблемите, што може да го охрабри повеќе формалистичкото, отколку независното донесување одлуки. Директната врска помеѓу оценувањето на можностите и разрешувањето на судиите, треба да се отстрани.

## 2. Корупција во судството

Според анкетата на населението спроведена во рамките на УСАИД програмата за антикорупција (февруари, 2014), речиси три четвртини од граѓаните (74 %) веруваат дека корупцијата е навлезена помеѓу судиите (збирни одговори на „сите судии се вмешани“ и „повеќето судии се вмешани“) што укажува на една генерална перцепција за корумпираност на судиите која постои помеѓу граѓаните во Македонија. Поразлично од перцепцијата, само на 9,2 % од граѓаните им било побарано нешто (да дадат готовина, подарок или да направат некаква услуга) од страна на судија, со цел да биде решен некој нивен проблем.

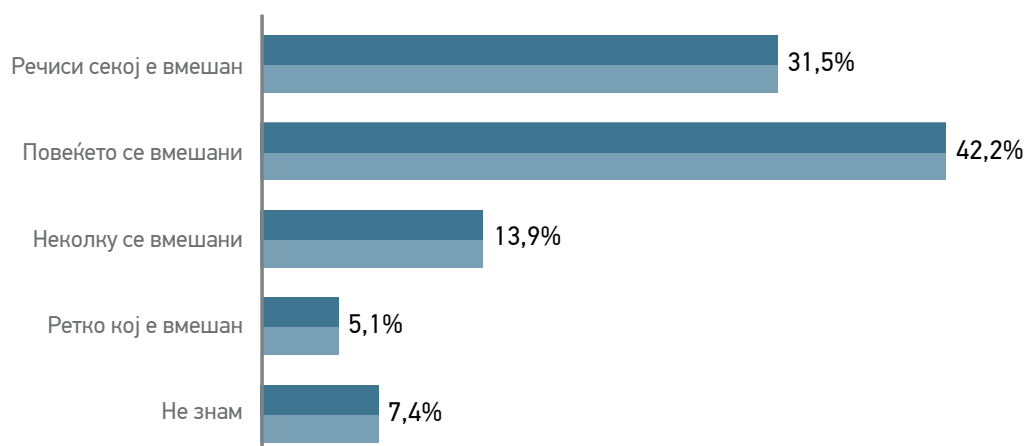
<sup>9</sup> Европска комисија (2013). Извештај на ЕУ за напредокот на Република Македонија 2013 г. Брисел, Европска комисија.



Дополнително, судството и Царината се области/ институции за кои граѓаните сметаат дека корупцијата е најшироко распространета. Околу 62 % од граѓаните сметаат дека во судовите корупцијата е распространета. Распространетост на корупција од највисок степен во судството лоцираат една третина од граѓаните, додека единствено 4 % од граѓаните сметаат дека во судовите корупцијата воопшто не е распространета.

Земајќи ги предвид одговорите на испитаниците кои се однесуваат на прашањето за распространетоста на корупцијата меѓу судиите, одговорите се прикажани во табелата подолу. Истата прикажува дека третина од испитаниците сметаат дека речиси секој судија е вмешан во корупција.

**Графикон 27. Колку длабоко е навлезена корупцијата меѓу судиите (истражување на јавно мислење, февруари, 2014)**



Законите за судовите и за Судскиот совет не спомнуваат експлицитно корупција ниту организиран криминал. Како што е погоре наведено, тие се осврнуваат на нестручно и несовесно работење. Согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија<sup>10</sup>, се утврдуваат правила и критериуми и се уредува постапката за следење и оценување на квалитетот на работењето на судиите. Имајќи предвид дека страна може да вложи жалба до Судскиот совет и дека таа жалба може да содржи обвинение за корупција, јасно е дека Судскиот совет е органот кој би ја истражувал корупцијата. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) е уште еден орган кој работи на спречување на корупцијата во правосудството, бидејќи во нејзиниот делокруг спаѓаат „избрани и именувани функционери“. Судиите имаат обврска до ДКСК да ги пријават своите имотни состојби, промени на истите и изјава за судир на интереси, во случај на настанување таква ситуација. Во своето работење ДКСК има поведено неколку постапки за проверка на имотната состојба на судии и по нивна иницијатива, но и по пријава од граѓани. Во неколку случаи има и разрешени судии откако е утврдена повредата на обврската за пријавување на имотната состојба. Еден од примерите е набавка на луксузно возило од страна на судија кое е платено во готово, а возилото не е пријавено во декларацијата за имотна состојба.

Од вкупно 123 пресуди за дела поврзани со корупција во 2012 година, најголемиот дел од нив се однесуваат на злоупотреба на јавната функција, меѓутоа од достапните податоци не може да се утврди дали има вмешани судии во овие случаи. Во ниту еден од извештаите од 2012 г. кои се однесуваат на корупција (Основен суд Скопје 1, Апелациски суд Скопје), не се споменуваат судии, кои биле предмет на кривична пријава. Од претходните години,

<sup>10</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет (Службен весник на Република Македонија бр. 150/10)

Речиси три четвртини од граѓаните (74 %) веруваат дека корупцијата е навлезена помеѓу судиите

**Карактеристично за судскиот систем е дека постои општ недостиг на официјално објавени или достапни статистики и бројки.**

во некои од поголемите случаи има разрешени судии. Еден од примерите е судијката во случајот „Бачило“ која во 2004 г. со првостепена пресуда одлучи во полза на тужителот, а на штета на државата, односно Министерството за одбрана. Судијката е разрешена во 2007 г.

Во 2012 година, Судскиот совет постапувал по 1.686 преставки од граѓаните и правните лица за работата на судовите и судиите. Од нив биле решени вкупно 1.329 преставки. Најголем дел од забелешките се однесувале на незадоволството од работата на судиите, односно на донесената одлука, а исто така не бил мал бројот на забелешки поврзани со должината на постапката, односно непочитувањето на роковите. Од достапните податоци не може да се утврди дали имало и колкав бил бројот на преставки во кои се обвинува за корупција на судиите.

Карактеристично за судскиот систем е дека постои општ недостиг на официјално објавени или достапни статистики и бројки. Исто така, има релативен недостиг на волја од страна на правосудните власти да споделат такви податоци. Повремено, има информации за дисциплински мерки и разрешувања, како што е погоре објаснето.

---

Еден од покарактеристичните случаи за разрешување судија е од 2011 г. кога беше разрешен претседателот на Апелацискиот суд во Скопје. Имено, судијата донесе одлука за домашен притвор обезбеден со гаранција од 1.400.000 евра на првоосомниченит во еден од најголемите случаи на организиран криминал во Македонија – „Пепел“. На оваа одлука реагираше јавното обвинителство, а иницијативата до Судскиот совет за разрешување на судијата ја поведе претседателот на Врховниот суд. Основот за разрешување на судијата е нестручноста и несовесноста во работењето. Дополнителни детали за коруптивни дејства не се познати, а наедно не е поведена дополнителна истрага поврзана со корупција во овој случај од ниту еден друг надлежен орган.

---

Еден од механизмите за обезбедување на интегритетот на судиите и справувањето со корупцијата во нивните редови е и Етичкиот кодекс, донесен од страна на Здружението на судиите. Во неговата преамбула, се наведува дека основата на Кодексот се меѓународните стандарди за човековите права и дека петте начела се независност, непристрасност, интегритет, правичност и стручност и трудољубивост. Видот на санкциите и постапката за утврдување на повредите на етичките начела на однесување на овој кодекс се утврдуваат со посебен правилник.

Со Уставот се забранува формирање вонредни судови (член 98 (3)), дополнување XXV). Како што се наведува во членот 32 од Законот за судовите, во Основниот суд Скопје 1 се формира специјализирано судско одделение надлежно за судење на дела од областа на организираниот криминал и корупција за целата територија на Македонија. Тоа е првостепен кривичен суд, за организиран криминал и корупција, со основен и проширен мандат. Причината за формирањето е подобар квалитет на работа за справување само со криминалните случаи за корупција и организиран криминал. Поделбата на случаите станува постројкуирана и ги презема судија кои работи само на таа тематика. За време на изборот на судии, се објавуваат конкретните места за судии за корупција и организиран криминал и избраните судии не работат на други видови случаи. На некој начин тие имаат потспецијализација во темата, го надоградуваат своето знаење и искуство и би требало да понудат подобар квалитет во решавањето на вакви случаи. Одделението функционира

исто како и остатокот од Судот. Постои само специфично прераспределување на случаите така што се знае кои судии работат на случаите за организиран криминал и корупција во Одделението. Нивниот број се одредува како и за другите во Судот, со процена од страна на Советот. Во моментот, има 8 специјализирани судии за корупција и организиран криминал.

Официјални податоци кои би овозможиле да се измери соодносот помеѓу обвиненијата и пресудите за кривични дела поврзани со корупцијата не се достапни.

Во табелата подолу е прикажан бројот на пристигнати и решени случаи во рамките на Одделението за организиран криминал и корупција, заклучно со 31.12.2012 г.

**Табела 5. Број на пристигнати и решени случаи во рамките на Одделението за организиран криминал и корупција**

Видови случаи	Нерешени на 01.01.2012 г.	Примени нови предмети	Вкупно во работа	Затворени случаи	Случаи кои остануваат нерешени
Организиран криминал (и корупција)	72	97	169	86	83
Различни кривични предмети	57	874	931	897	34
Истраги за организиран криминал	28	72	100	68	32
Определени истражни дејства	0	4	4	0	4
Други истражни дејства	0	564	564	564	0
<b>ВКУПНО</b>	<b>157</b>	<b>1.611</b>	<b>1.768</b>	<b>1.615</b>	<b>153</b>

Податоците за Основниот суд Скопје 1 (табелата погоре) се дека овој суд работел на 1.768 случаи на организиран криминал (вклучително и 97 за корупција), од кои 1.615 биле решени. Нема посебен податок колку од случаите на корупција се решени.

Апелациониот суд Скопје во 2012 г. постапувал по вкупно 100 случаи на организиран криминал, од кои 87 биле решени. Во најновиот извештај на Апелациониот суд за 2013 г., од 101 случај на организиран криминал, 85 се завршени. Повторно, и во податоците од Апелациониот суд во Скопје нема информација колку од случаите на организиран криминал се поврзани со корупција.

Апелациониот суд Скопје во 2012 г. постапувал по вкупно 100 случаи на организиран криминал, од кои 87 биле решени

### 3. Улогата на јавното обвинителство во борбата против корупцијата

Јавното обвинителство е една од клучните институции во справувањето со корупцијата. Како независна институција, Јавниот обвинител на Република Македонија го именува и разрешува Собранието. Времетраењето на неговиот мандат е 6 години, со можност за реизбор. Советот на јавните обвинители ги бира јавните обвинители, без ограничувања на мандатот.

Надлежноста, составот и структурата на Советот на јавните обвинители на Република Македонија, мандатот на неговите членови, како и основите и постапката за престанок и разрешување на член на Советот се уредуваат со Законот за Советот на јавните обвинители на Република Македонија<sup>11</sup>.

Советот е составен од 11 члена, од кои по функција член на Советот е јавниот обвинител на Република Македонија, еден член на Советот избираат јавните обвинители во Јавното обвинителство на Република Македонија, од своите редови, по еден член на Советот избираат јавните обвинители од подрачјата на вишите јавни обвинителства Битола, Гостивар, Скопје и Штип, од своите редови, еден член на Советот припадник на заедница која не е мнозинство во Република Македонија го избираат сите јавни обвинители во Република Македонија. Понатаму, четворица членови на Советот ги избира Собранието на Република Македонија од редот на универзитетските професори по право, адвокати и други истакнати правници, од кои двајца се припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Покрај јавниот обвинител на Македонија, системот е организиран на тој начин што има 4 виши обвинители (поврзани со 4 апелациони судови), 22 обвинители (поврзани со основните судови во земјата) и обвинителот за организиран криминал и корупција (ООКК) кој ја покрива целата држава и е поврзан со Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје 1. Обвинителите од ООКК му рапортираат на главниот обвинител на ООКК, а тој за својата работа одговара пред јавниот обвинител на Република Македонија и пред Советот на јавните обвинители на Република Македонија. Членот 29 (4) предвидува дека ООКК дејствува пред основен суд кој има специјализирано одделение за судски постапки против организиран криминал и корупција. ООКК е надлежен за обработка на кривични дела опишани во членот 31 од Законот, а кои се извршени од структурирана група и сите државни институции мора да соработуваат со нив.

Советот го бира вишиот обвинител, основниот обвинител и ООКК за период од 4 години, од редовите на постоечките обвинители. Покрај општите предуслови за избор, кандидатот треба да има и претходно работно искуство од 4 години како обвинител со позитивни резултати од своето работење (член 44 (6)). На обвинителите на кои нема да им се продолжи мандатот остануваат на работа како основни јавни обвинители. Значи ова одделение обработува случаи на организиран криминал и корупција.

Во 2013 година Советот за јавните обвинители постапувал по 120 поплаки и претставки на граѓаните кои се решени во извештајната година.

Средствата за работа на јавните обвинителства се обезбедуваат од буџетот на Република Македонија преку буџетскиот корисник Јавно обвинителство на Република Македонија. Министерството за финансии кое го предлага делот на буџетот на Република Македонија

<sup>11</sup> Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 150/2007)

Во 2013 година Советот за јавните обвинители постапувал по 120 поплаки и претставки на граѓаните

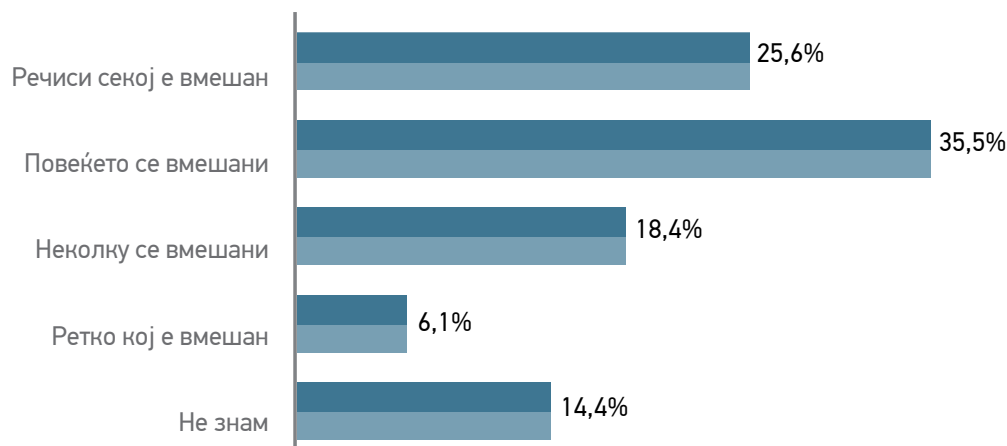
наменет за јавните обвинителства е должно предлогот пред донесувањето и гласањето во Собранието на Република Македонија да го достави на мислење до јавниот обвинител на Република Македонија.

Новиот Закон за кривична постапка донесе поинакви решенија од досегашните во однос на работата на јавното обвинителство каде законодавецот целокупната предистражна и истражна постапка му ја доверил и е ставена во надлежност на јавниот обвинител. Со ова работата на досегашните истражни судии во делот на истрагата премина во рацете на јавниот обвинител и тој ја води истрагата, со што се зацврстува улогата на јавниот обвинител во борбата против сторителите на кривични дела кои се гонат по службена должност. Новини во ЗКП се и формирањето истражни центри во обвинителството и Правосудната полиција. За потребите на кривичната постапка, за подрачјето на едно или повеќе јавни обвинителства, се формираат истражни центри на јавното обвинителство, кои се основаат со одлука на јавниот обвинител на Република Македонија.

Иако примената на Законот за кривичната постапка беше одложена со цел да се обезбедат услови и да се направат подготовки, Јавното обвинителство не располага со ресурсите неопходни за остварување на неговата нова функција.

Земајќи ги предвид одговорите на испитаниците кои се однесуваат на прашањето за распространетоста на корупцијата меѓу јавните обвинители, одговорите се прикажани во табелата подолу. Истата прикажува дека 61 % сметаат дека постои корупција меѓу јавните обвинители (збир на одговори повеќето се вмешани и речиси сите се вмешани). Перцепцијата е сепак дека јавните обвинители се помалку вмешани во корупција во споредба со судиите (74 %). Разликата изнесува 13 процентни поени.

**Графикон 27.** Колку длабоко е навлезена корупцијата меѓу јавните обвинители (истражување на јавното мислење, февруари, 2014)



## Заклучоци и препораки:

Судството и обвинителството се носителите на законските надлежности за постапување во криминалните случаи на корупција, со што тие претставуваат и носечка сила во борбата против корупцијата. Оттука, тие треба да ги запазуваат највисоките стандарди за транспарентност и отчетност во нивното работење. Во моментов, постојат малку достапни податоци за функционирањето, капацитетите и ефикасноста на овие два системи. Тоа треба детално да се промени, со цел да се овозможи соодветен надзор на јавноста врз нивната работа. Податоците од полицијата, обвинителството и судиите треба да обезбедат следење на резултатите во спроведување на правото во Република Македонија.

Во поглед на внатрешниот интегритет и зајакнување на системот, потребно е подобро да се известува за случаи на дисциплински постапки и разрешување судии. Додена е разбирливо дел од податоците да не станат јавни со цел да се заштити целосната слика за системот, потребно е процедурите за следење да бидат јавно достапни со што ќе се овозможи лесна проверка на резултатите.

Судскиот совет и Советот на јавните обвинители играат клучна улога за овозможување соодветно функционирање на системот. Тие треба да бидат одговорни за работата на овие два сектори и треба да обезбедуваат сеопфатни годишни извештаи за своите активности, коишто треба да имаат верзија достапна за јавноста, објавувана на нивните веб-страници.

Јавната доверба во обвинителствата и судовите е ниска и граѓаните ги сметаат овие две професии како висококорумпирани. Оттука, процедурите за избор да бидат дополнително ослободени од какво било влијание од страна на извршната власт. Во исто време, треба да биде зајакната финансиската независност на судовите и обвинителствата.

# Корупцијата и економијата

## 1. Влијанието на корупцијата на деловната средина

Според Глобалниот извештај за конкурентност за 2013-2014<sup>1</sup> година на Светскиот економски форум, испитаните извршни лица од деловниот сектор покрај пристапот до финансии и недоволната инфраструктура како најпроблематични фактори за водење бизнис, ја посочија и корупцијата. Испитаниците исто така велат дека степенот на доверба во етичките стандарди на политичарите е релативно низок, и дека понекогаш се дава поткуп за јавни услуги, како на пример за посебен третман за увоз или за извоз, намалување или одложување на плаќањето на годишниот данок, доделувањето јавни договори и лиценци.

И според Стејт Департментот на Соединетите Американски Држави<sup>2</sup>, во Македонија има проблем со крупна и со ситна корупција во сферата на бизнисот и на правните прописи, а приватните бизниси известиле дека им бил побаран поткуп, особено во врска со јавните набавки и владините проекти. Бироократијата исто така создава можности за корупција во администрацијата, каде што јавните службеници бараат помали плаќања „за да завршат работа“. Стејт Департментот на Соединетите Американски Држави објаснува дека овој вид корупција често се поврзува со недостигот на капацитети на поединци и на институционална одговорност и отчетност.

Со Извештајот на Управата на Обединетите нации за дрога и криминал УНОДЦ<sup>3</sup> за корупција во бизнисот за 2013 г. се открива дека „значителен дел на фирмите платиле

- 1 Светски економски форум (2013) Глобален извештај за конкурентност 2013 – 2014. Женева, Светски економски форум.
- 2 Стејт департмент на Соединетите Американски Држави (2013) *Investment Climate Statement – Macedonia 2013 [Документ] за инвестициската клима 2013 – Македонија*. Вашингтон: Стејт департмент на САД.
- 3 УНОДЦ (2013) *Business, Corruption and Crime in the former Yugoslav Republic of Macedonia [Бизнисот, корупцијата и криминалот во Поранешна југословенска Република Македонија]*. Виена, Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал.

Во Македонија има проблем со крупна и со ситна корупција во сферата на бизнисот и на правните прописи

**Значителен дел на фирмите платиле поткуп на службени лица неколку пати во текот на годината**

поткуп на службени лица неколку пати во текот на годината“. Имено, 6,5 % од сите фирми кои имале контакт со службени лица во последните 12 месеци платиле поткуп. Со извештајот се посочува дека „поголемиот број случаи на поткуп доаѓаат од малите фирми, отколку од фирми од друга големина“. Најчесто, поткупот за државните службеници е во форма на храна и пијалак (52 %), потоа со плаќање во натура во замена за незаконската „услуга“ (27,6 %), а 16,6 % ги потплатиле службениците во готово. Според извештајот, просечната сума која фирмите ја платиле во готово е 689 ЕУР.

Податок од оваа анкета кој е алармантен за примање поткуп и корупција, како дел на бизнисот во Македонија, е фактот дека во 57,5 % од случаите бизнис-претставникот понудил поткуп без тој да му биде побаран. Од другата страна на ланецот на корупција се државните службеници кои во 36,1 % од случаите побарале поткуп (директно 8,9 %, индиректно 8,7 % и преку друг човек во 18,5 % од случаите). Исто така алармантна е и најчестата причина за давање поткуп - за да се „забрзаат деловните постапки“ (50,2 % од платениот поткуп) и „за да може да се заврши постапката“ (9,6 % од платениот поткуп). Ова води до заклучок дека службениците ја користат својата позиција за скриен притисок на бизнисите со цел да се добие поткуп. Уште еден податок кој ја потврдува ситуацијата дека поткупот и корупцијата се сметаат како „редовен“ дел од бизнисот за да може бизнисот да се развива „побрзо“, во однос на комуникацијата со јавните институции, е дека 22,2 % од платениот поткуп не се од директна корист за бизнисите кои истиот го плаќаат. Сепак, ова може да има и позитивен аспект, бидејќи преку тоа може да се изработи стратегија за борба против корупцијата преку реструктурирање на администрацијата и институционализирање на официјалното плаќање со цел побрзо да се завршуваат процедурите.

**Во 57,5 % од случаите бизнис-претставникот понудил поткуп без тој да му биде побаран**

И истражувањето за корупцијата во деловниот сектор спроведено во рамките на програмата на УСАИД за антикорупција, кој е еден од двата примарни извори на овој извештај, покажува слична дисперзија на одговори во однос на поткупот на службени лица, како и податоците од истражувањето на Управата на ОН за дрога и криминал.

## **Приказ 2:**

### **Годишен „трошок“ за поткуп**

Ако се има предвид податокот од Државниот завод за статистика, според кој бројот на активни деловни субјекти во Република Македонија во 2013 година изнесува 71.290 и ако во просек годишно секоја компанија за поткуп треба да издвои 900 евра, значи дека годишната „цена“ за поткуп е 64 милиона евра. Тоа е 0,85 % од годишниот БДП на Македонија, според податоците за 2012 г.

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Според резултатите, 32 % од претставниците од деловниот сектор одговориле колку пари приближно една просечна компанија треба да плаќа годишно како поткуп, за да може да го води бизнисот. Во просек, бизнис-секторот смета дека една просечна компанија треба да плати 56.178 денари годишно за поткуп, што е околу 900 евра. Највисоката спомената сума за поткуп е 600.000 денари, што е околу 10.000 евра годишно.

Претставниците на деловниот сектор како најчести видови неформални плаќања ги споменуваат плаќањата (подароци) за време на инспекции од релевантни владини тела. Имено, 3,5 % од претставниците од бизнис-секторот имале искуство со ваков вид коруптивни дејствија. Потоа следуваат неофицијалните плаќања или подароците за добивање дозволи и лиценци (2,5 %) и добивање градежни дозволи (2 %).



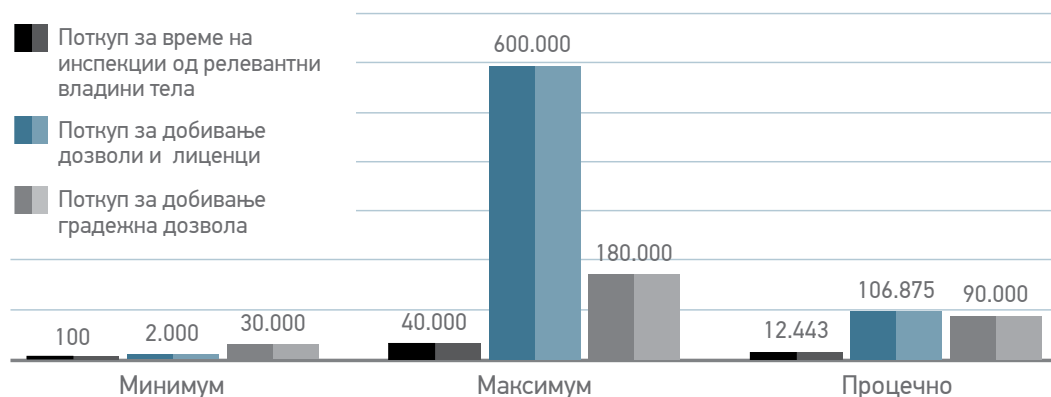
**Табела 6. Области во кои најчесто се дава поткуп**

Требало да платите или дадете подарок за:	% Да	% Не	% Без одговор
Добивање градежна дозвола	1,75	98,25	0,00
Добивање дозволи, лиценци	2,50	96,75	0,75
Регистрација на компанија/фирма	0,25	99,25	0,50
Добивање банкарски кредит	1,75	97,75	0,50
Услуга во тек на правни процедури	1,0	98,75	0,25
Регистрација на сопственички права	0,25	99,00	0,75
Добивање на договор за јавна набавка	1,25	97,75	1,00
Извршување на царински исплати	1,25	98,00	0,75
Плаќање данок	0,25	99,50	0,25
Склучување договори со големи претпријатија/компани	1,00	98,25	0,75
Поврзување на струја или водоводна мрежа	1,25	98,50	0,25
За време на инспекции од релевантни владини тела	3,50	94,75	1,75

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Во однос на висината на износите кои се плаќани, има значителни разлики. Испитаниците информираа дека требало да платат за време на инспекции од релевантни државни тела како подарокот минимум 100 денари, додека најголемата сума изнесувала 40.000 денари. Во просек, 12.443 денари деловниот сектор плаќа за добивање противуслуга за време на инспекции во нивните компании. За дозволи и лиценци сумата е многу повисока и изнесува во просек 106.875 денари (што изнесува 1.737 евра). Минималната спомената сума изнесува 2.000 денари, додека максималната сума изнесува 600.000 денари (нешто помалку од 10.000 евра).

**Графикон 28. Износ на плаќања/ поткуп за добивање лиценци, градежни дозволи и во случај на инспекциски контроли**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

За добивање градежна дозвола, пак, минималниот износ кој неофицијално бил исплатен од страна на претставниците од бизнис-секторот изнесува 30.000 денари (околу 500 евра),

Во просек, бизнис-секторот смета дека една просечна компанија треба да плати 56.178 денари годишно за поткуп, што е околу 900 евра

додека максималниот споменат износ изнесува 180.000 денари или околу 3.000 евра. Во просек, сумата која претставниците од бизнис-секторот неофицијално ја исплатиле за добивање градежна дозвола изнесува 90.000 денари или околу 1.500 евра.

Околу 10 % претставници од бизнис-секторот направиле услуга за службеник од јавниот сектор, а ист е процентот на оние кои дале подарок на службеник во последната година (збирни одговори: во сите случаи, во повеќето случаи и во изолирани случаи). Помал е процентот на претставници од бизнис-секторот (6 %) кои дале готовина (пари) на службеник/ци од јавниот сектор во врска со активности на нивната компанија.

Од друга страна, истражувањето обезбедува и една друга димензија за искуствата со коруптивниот притисок кои бизнис-заедницата ги искусила во своето работење. Речиси една четвртина од испитаниците (24 %) наведуваат дека во последната година при нивните контакти со службеници од јавниот сектор се случило истите да не побараат директно, меѓутоа да покажат дека очекуваат готовина, подарок или услуга (збирни одговори: во сите случаи, во повеќето случаи и во изолирани случаи). Помал е процентот на претставници од бизнис-заедницата (9 %) кои имале искуство службеник директно да им побара пари, подарок или услуга во врска со активностите на компанијата (збирни одговори: во сите случаи, во повеќето случаи и во изолирани случаи).

**Процентот на претставници од бизнис-секторот кои дале готовина (пари) на службеник/ци од јавниот сектор е 6 %**

**Табела 7. Интензитет на коруптивен притисок**

%	Во сите случаи	Во повеќето од случаите	Во изолирани случаи	Во ниту еден случај	Немале контакт во последната година	Не знаат
Директно побарани пари, подарок или услуга	0,3	2,0	7,0	85,8	4,3	0,8
Не побарани директно, но е покажано очекување за пари, подарок или услуга	1,5	7,5	15,3	71,3	3,8	0,8

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Она што особено загрижува е фактот дека во просек, една четвртина од бизнис-заедницата смета дека е прифатливо или донекаде прифатливо член на Парламентот или на Владата (26 %) или службеник во министерства, во општини и во градски управи (23 %) да прифати покана за бесплатен ручек/ вечера за решавање проблем од лична природа.

Ставовите на бизнис-заедницата кон пратениците и министрите се речиси исти како кон државните службеници, иако се малку построги кон службениците во споредба со пратениците и министрите во однос на прифаќањето покани за ручек/ вечера и добивање провизија/ консултантски хонорар.

**Графикон 29. Прифатливост да се понуди противуслуга на пратеници и министри**

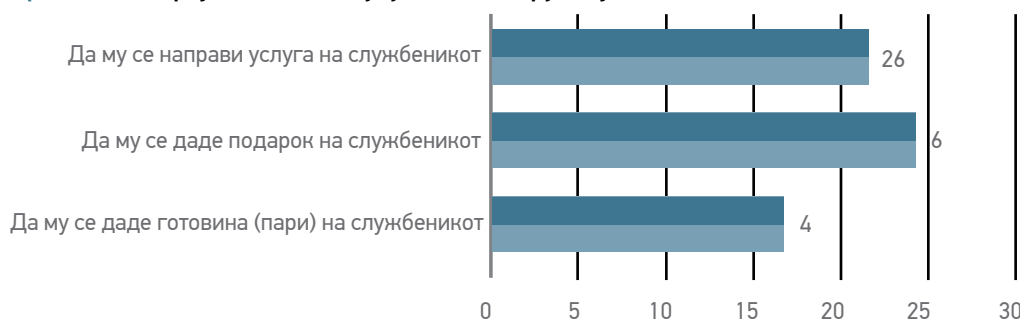


Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Многу често во реалноста сите овие механизми се поврзуваат со перењето пари, кое 16 % од компаниите го оценуваат како прилично често однесување во економијата. Поткупот во готовина даден на самото место сè помалку се користи и постепено се заменува со судир на интереси и сложени финансиски зделки за пренос на пари кои не можат лесно да бидат проследени од страна на истражувачките новинари, даночните управи или тајните служби.

Како и граѓаните, така и претставниците на бизнис-заедницата сметаат дека е најверојатно да се даде поклон за да се реши нивен проблем (55%). За 49 % претставници од бизнис-заедницата, веројатно е да се направи противуслуга на службеник или друго службено лице со цел да се реши нивен проблем. Додека помал процент (38 %) сметаат дека е поверојатно да се дадат пари (готовина) за да се реши нивен проблем. Овие нивоа се релативно пониски отколку кај граѓаните, меѓутоа за разлика од поткупот даден од страна на обичен граѓанин, во овие случаи се претпоставува дека подароците најчесто не се толку мали како сувенири, туку се скапи предмети: часовници, мобилни телефони и друга луксузна стока.

**Графикон 30. Веројатност за вклучување во корупција**



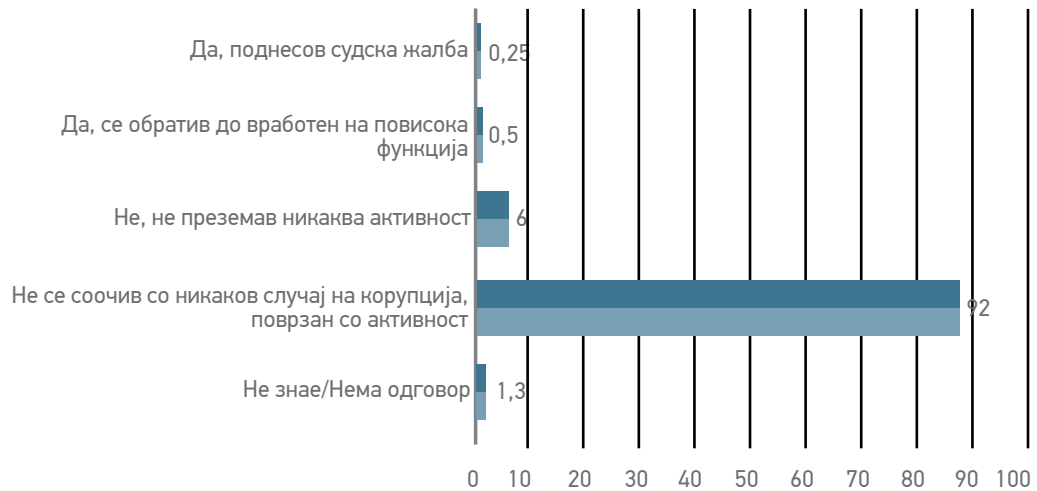
Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Фактот дека готовината е помалку честа од другите механизми, каде очигледно има готовински еквивалент на услугата или подарокот, може да води до заклучок дека коруптивните мрежи во Македонија се поефикасни отколку квази-пазарот на давање поткуп на самото место. Сепак, очекувањата за готовина се толку високи што откриваат систематски проблем, што најпрво треба да се намали, а потоа да се пренасочи на коруптивните мрежи низ кои се движат подароците и услугите. Во многу случаи, многу е тешко да се пријават коруптивни инциденти, прво бидејќи нема доволно податоци или затоа што судот не би ги сметал тие податоци како доказ и второ, луѓето имаат многу ниска доверба во правосудството и може да се плашат од последиците. Големо мнозинство од луѓето кои се сведоци на корупција не преземаат понатамошно дејствие, освен што само

Очекувањата за готовина се високи и откриваат систематски проблем

зборуваат за тоа во сопствениот социјален круг. Во исклучителни случаи, се жалат на претпоставените или до судовите.

**Графикон 31. Преземени активности во случај на корупција**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Од оние кои не презеле активност за обелоденување на случајот на корупција со кој се соочиле, 42 % сметале дека нема да постигнат ништо со својата активност, додека 38 % се плашеле од негативни последици.

**Табела 8. Причина за непријавување корупција од страна на бизнисите**

Во случај да не сте презеле никакви активности, која беше главната причина за тоа? %	
Не знам кому да се обратам/ со кого да контактирам	4
Тоа ќе ми одземе многу време кое не можам да си дозволам да го губам	4
Нема да постигнам ништо со моите активности	42
Се плашам од негативни последици	38
Друга причина	8
Не знае/ нема одговор	4

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Оценката за ширењето на корупцијата во Македонија, претставниците од бизнис-секторот ја формираат пред сè врз основа на разговори со роднини и луѓе кои ги познаваат (40 %), потоа дознаваат од медиумите 34 %, а 14,5 % од лично искуство.

## 2. Сивата економија и корупцијата

Постојат различни студии што ја мерат големината на сивата економија во Македонија. Како главни причини за сивата економија се сметаат даноците, невработеноста, интензитетот на регулацијата, бирократијата, социјалните средства исплатени од владата итн. Процените, во зависност од користениот метод, варираат од ниски 12 % до високи 40 %. На пример, БДП во 2011 бил коригиран за 11,8 % за ненабљудуваните активности/ економија. Новковска ја проценува големината на сивата економија во периодот меѓу 2009 и 2011 г. на околу 35 % од БДП, мерена според методот на потрошувачка на електрична енергија и пристапот за латентна варијабла.<sup>4</sup> Гарванлиева и соработниците ја проценуваат

<sup>4</sup> Новковска, Б. (2012) Застапеност и мерење на сивата економија во Република Македонија.

сивата економија на 24 % во 2010 г. и 47 % во 2011 г.<sup>5</sup> (користејќи друг пристап), со што доаѓаат до израз големите варијации во зависност од користениот метод. Според компаративната перспектива, Македонија има висок удел на неформална активност во индустријата, домашните услуги, зелените пазари итн.<sup>67</sup>. Сепак, сите достапни студии покажуваат надолен тренд во однос големината на неформалната економија од 2004 г. до сега.

Слично, податоците на неформалното вработување (врз основа на истражувањето на работната сила) покажуваат дека една четвртина од сите работни места во земјата се неофицијални. Од 2009 г., уделот на неформалното вработување во вкупното вработување е во опаѓање што може да се припише на реформата во бруто-платата што истовремено го намали оданочувањето на трудот и ја намали можноста за избегнување на плаќањето даноци со воведување интегрирано собирање на данокот на приход и социјалните придонеси.

Овој проблем е исто така истакнат во Извештајот за напредокот на земјата кон ЕУ за 2013 г., во кој се наведува дека „вработувањето во сивата економија не исчезнало и дека соработката и координацијата меѓу телата кои го спроведуваат законот е слаба“.

Владата подготвува годишни акциски планови за борба против неформалната економија. Во 2013 г., одговорноста за подготовката на планот премина од надлежност на Министерството за економија во Министерството за труд и социјална политика, затоа што фокусот беше на намалување на неформалното вработување во земјата. Првично, во плановите доминирале активности за зголемени инспекции и казни, додека во 2013 и 2014 г., освен инспекциите, фокусот на планираните активности биле на образување на граѓаните и бизнис-заедницата, мерки за поддршка на бизнис-формализацијата, зголемена соработка и координација меѓу неколку јавни инспекциски тела итн. Институциите одговорни за спроведување на предвидените мерки се Министерството за труд и социјална политика заедно со Државниот инспекторат за труд, Министерството за економија, Министерството за финансии, Агенцијата за вработување на Република Македонија, Управата за јавни приходи и Царината.

Иако државата усвоила голем број документи за справување со сивата економија, напорите треба уште да се интензивираат, како што е истакнато и во Извештајот на ЕУ за напредокот на Македонија. Последната објавена анализа за сивата економија била спроведена од Центарот за економски анализи (ЦЕА) во 2014 г.<sup>8</sup> Според резултатите, релативната големина на сивата економија се намалила во изминатава деценија (2000-2010) од 34 % од БДП во 2000 г., на 24 % од БДП во 2010 г., изнесувајќи речиси 1,7 милијарди евра во 2010 г.

Трошоците поврзани со сивата економија може да бидат: неправедна конкуренција за формалните бизниси преку високи даночни и административни оптоварувања, поголем буџетски дефицит или повисоки даночни стапки, бавен економски напредок бидејќи

---

Докторска дисертација на Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ - Економски факултет Скопје, октомври 2012

- 5 Гарванлиева, В., Андонов В., Николов М. (2012). Shadow Economy in Macedonia [Сивата економија во Македонија]. Скопје, Центар за економски анализи.
- 6 Ристески, Х. (2009) Оценување на уделот на занаетството во Македонската економија. Скопје, Центар за економски анализи.
- 7 Државен завод за статистика (2013) Бруто домашен производ 2011. Статистички преглед: Националната економија и финансии.
- 8 Гарванлиева, В., Андонов В., Николов М. (2012). Shadow Economy in Macedonia [Сивата економија во Македонија]. Скопје, Центар за економски анализи.

Македонија има висок удел на неформална активност во индустријата, домашните услуги, зелените пазари

неформалните бизниси се помалку продуктивни и ефикасни, погрешни статистички податоци што доведуваат до неоптимални политики итн.<sup>9,10</sup> Исто така, сивата економија креира поткуп (да се спречи плаќањето казни од инспекциите), но исто така обезбедува готовина за друг вид поткуп (договори за јавни набавки, обликување закони итн.) Податоците од Истражувањето на претпријатијата на Светска банка покажува дека неформалните бизниси претставуваат голем трошок за македонските (формални) компании во однос на неправедна конкуренција (видете ја табелата 9), иако меѓу 2009 и 2013 г. е направен значителен напредок во оваа област.<sup>11</sup>

**Табела 9: Неформална економска активност и корупција**

Индикатор	Македонија 2009	Македонија 2013	Источна Европа & Централна Азија	Сите земји
Процент на фирми кои се спротиставуваат на нерегистрирани или неформални фирми	73,9	55,6	39,1	54,4
Процент на фирми кои биле формално регистрирани кога започнале со работа во земјата	99,2	98,9	97,9	88,2
Процент на фирми кои ги идентификуваат практиките на конкурентите во неформалниот сектор како главна пречка	54,9	34,8	20,7	27,9
Зачестеност на поткупот (% на фирми кои имале барем едно барање за поткуп)	14,7	7,2	17,3	17,1
Длабочина на поткупот (% од јавни трансакции во кои е побаран подарок или неформално плаќање)	9,5	3,6	13,5	13,1
% од фирми кои ја идентификуваат корупцијата како најголема пречка	27,1	13,4	22,2	33,9

Извор: Светска банка, истражување на претпријатијата, 2012, 2013

Од друга страна, Македонија е оценета релативно добро на индикаторите за поткуп и корупција (видете ја табелата 9). Особено зачестеноста на поткуп, длабочината на поткуп и препреката што поткупот ја претставува за бизнисот е најмала во споредба со просекот од земјите во Источна Европа и од Централна Азија, како и целокупниот просек (130 земји). Ова би можело да покаже дека нема силна поврзаност меѓу неформалната економија и поткупот (корупцијата) во земјата.

9 Шнајдер, Ф. И Енсте, Д. (2000) Shadow Economies Around the World: Size, causes and consequences [Скриена економија низ светот: Големина, причини и последици]. ММФ Работен труд. Бр. 26/2000.

10 Спиро, П. (2005) Tax Policy and the Underground Economy. Size, Causes and Consequences of the Underground Economy [Даночната политика и скриената економија. Големина, причини и последици од скриената економија], Во Кристофер Бајада и Фридрих Шнајдер (уредници), Ешгејт Паблицинг, 2005.

11 Анкетата е спроведена со 130.000 компании од 130 држави, во 2012 и 2013.

Сивата економија  
креира поткуп,  
но исто така  
обезбедува  
готовина за друг  
вид поткуп

## 3. Буџетски процеси

### 3.1. Процес на носење буџет и мерки за транспарентност во трошењето

Процесот на подготовка, донесување и спроведување на буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје се регулирани со Законот за буџетот<sup>12</sup>. Подготовката на годишниот буџет се заснова на стратешки приоритети на Владата, фискална стратегија, предложени стратешки планови на буџетските корисници и буџетските политики и приоритети на општините.

Транспарентноста при процесот на подготовка на буџетот е недоволна, бидејќи подготовката на предлог-буџетот и на завршните сметки не се опфатени со Методологијата за процена на влијанието на регулативата, со која се обезбедува учество на јавноста уште од раните фази на подготовка на законите.

Во извештајот на ЕУ за напредокот на Р. Македонија од 2012 г., буџетското планирање и трошење се оквалификуваше како влошено, а квалитетот на јавните расходи, како низок. Исто така, беше оценето дека буџетскиот процес е преполн со премногу оптимистички процени за приходите, недостиг на среднорочно планирање, краткорочни одлуки за трошење на средствата и влошување во управувањето со јавната потрошувачка, што резултира со зголемени задолжувања, уште послаба транспарентност во одлуките за трошење на буџетот и сè послаба доверба во потрошувачката од јавниот сектор. Среднорочното планирање на буџетот се реши со донесувањето на Фискалната стратегија 2014-2016 г., при крајот на 2013 г.

Според последната ревизија на националниот буџет за 2012 г., спроведена од страна на овластени државни ревизори, се покренала две важни прашања: едното за документите врз основа на која се подготвува државниот буџет, а второто за усогласувањето на буџетските барања со буџетските корисници. Иако тоа го бара законот, среднорочната Фискална стратегија врз основа на која буџетот треба да се подготви, не беше донесена при подготовката на буџетот за 2012 г. Во септември 2013 г., со четиримесечно задоцнување, беше донесена Фискалната стратегија (2014-2016 г.), бидејќи рокот е 31 мај од тековната година (член 16, од Законот за буџетите).

Процесот на усвојување на буџетот може да се опише како вообичаена дебата меѓу позицијата и опозицијата во однос на проекциите на буџетот и спроведување на владината стратегија. Исклучок беше усвојувањето на буџетот за 2013 кога дебатата беше придружена со насилно отстранување на голем број опозициски пратеници и новинари по неколкунеделна тензична расправа и поднесени 1.225 амандмани од страна на опозицијата. По неколку месеци политичка криза, беше ревидиран собранискиот деловник, со цел да се ограничат дискусиите на комисијата за следните буџети, кои беа дополнети во согласност со препораките на Анкетната комисија.

Законот за буџетот<sup>13</sup> ја регулира транспарентноста на буџетот (членови 53 и 54). Исто така, важно е да се потенцира дека Законот уредува извештаите за извршување на буџетот да се објават на веб-страницата на Министерството за финансии на месечно ниво, како и полугодишниот извештај за извршување на буџетот. Од друга страна, членот 54 уредува годишниот предлог-буџет и завршната сметка да се објавуваат само во „Службениот весник“, без обврска да се објават и на веб-страницата на Министерството. Меѓутоа, и покрај не задолжителноста, Министерството практикува да ја објавува завршната сметка

<sup>12</sup> Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр. 64/2005)

<sup>13</sup> Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр. 64/2005)

Македонија е на 68 место од 100 земји, со најнизок број на поени од сите соседни земји од регионот

на веб-страницата. Месечните извештаи за извршување на буџетот се објавуваат на веб-страницата на Министерството, но треба да се нагласи дека презентираниите податоци се за консолидираниот вкупен буџет, а не се на нивото на буџетските корисници. Друг лимитирачки фактор е дека Министерството за финансии го објавува само првото поглавје – Општ дел на буџетот (кој се објавува во Службениот весник), а не и второто поглавје – Посебен дел на централниот буџет, во кој се претставени деталните буџети на институциите, буџетски корисници. Целосната верзија на буџетот може да се добие само од веб-страницата на Собранието<sup>14</sup>, бидејќи тие ги објавуваат сите документи во нивната интегрирана верзија, како што ги добиваат за донесување. Иако Законот за извршување на буџетот и завршната сметка кој е во собраниска постапка содржи исто така и детални буџети за сите 83 единици на локалната самоуправа, истите не се објавени заедно на едно место, туку секоја општина има обврска да го објави буџетот во локалниот службен гласник на општината<sup>15</sup>. Општините немаат правна обврска да го објават на својата веб-страница. Поради тоа што општините ретко ги објавуваат буџетите на своите веб-страници, тоа е уште една дополнителна пречка за анализа на буџетите.

Анкетата Иницијатива за отворен буџет (ИОБ) за 2012 г.<sup>16</sup> потврдува дека јавноста, и општата јавност и стручната јавност, е ограничена сама да прави подетални истражувања на извршувањето на буџетот, поради недостиг на достапни податоци и податоци лесни за користење. На ИОБ, Македонија е на 68 место од 100 земји, со најнизок број на поени од сите соседни земји од регионот: Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија и Словенија. Македонија ѝ нуди минимални информации на јавноста во своите буџетски документи во текот на годината и резултатот од 35 од ИОБ 2012 г., е пад од 49 од ИОБ 2010 г.

### 3.2. Спроведување на фискалните правила

Во Извештајот на ЕУ за напредокот на Македонија од 2013г. се забележува дека треба да се подобрат фискалната дисциплина и одржливоста на јавната потрошувачка. Се нагласува дека се влошила конзистентноста и транспарентноста во областа на фискалната политика.

Ребаланс на буџетот се прави скоро секоја година. Од 2008 г., само во 2011 г., централниот буџет се спроведе како што беше планиран (без ребаланс). Освен во 2009 г., кога имаше два ребаланса, во другите години имаше ребаланс по еднаш годишно. Во 2009 г. Со ребалансот се смалија приходите и расходите, што резултира со намален буџетски дефицит. Во 2009 г. првиот ребаланс беше заради намаленото собирање планирани приходи (бидејќи во времето на планирањето на буџетот немаше знаци дека Македонија ќе биде погодена од глобална криза), а вториот ребаланс беше за да се ревидираат проекциите на БДП. Како резултат на двата ребаланси во 2009 г., беа намалени приходите и потрошувачката, што доведе и до мало намалување на буџетскиот дефицит, додека во 2010 г. резултатот беше мало зголемување на дефицитот. Оваа редовна потреба за ребаланс на буџетот е повторно поврзана со капацитетите за планирање и спроведување на буџетот, како и за макропредвидувања, кои служат како основа за буџетски подготовки.

Во 2013 г. Ребалансот резултира со 9 % зголемување на буџетскиот дефицит. Како што е наведено во наративниот дел на буџетот, зголемувањето беше поради надополнувањата и прераспределувањето на средствата во пензиските фондови. Беше објаснето дека

<sup>14</sup> Веб страница на Собранието на Република Македонија: <http://www.sobranie.mk/materijali.nspx>

<sup>15</sup> Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр. 64/2005)

<sup>16</sup> Иницијатива за отворен буџет (2012). Open Budget Index [Индекс на буџетска отвореност]. Достапно на: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-MacedoniaCS-English.pdf>



мерката е последица на зголемениот број нови корисници кои го исполнуваат правото на пензија изголемувањето на трошоците за живот.

Сепак, при анализирање на податоците, делот на зголемување на вкупните расходи (47,5 милиони евра) е поради зголемувањето на капиталните трошоци (23,8 милиони евра). Промените во буџетските категории се дадени во табелата бр. 1.

**Табела 10. Ребаланс на буџетот за 2013 г.**

Буџетска категорија	Буџетски план	Ребаланс на буџетот	Апсолутна промена
40 Плати и надоместоци	379.188	376.971	-2.217
41 Резерви и недефинирани расходи	1.967	1.967	0
42 Добра и услуги	602.771	605.229	2.457
44 Тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа	256.479	256.479	0
45 Каматни плаќања	67.447	67.608	161
46 Субвенции и трансфери	201.470	212.970	11.500
47 Социјални субвенции	899.631	911.310	11.679
48 Капитални расходи	306.630	330.419	23.789
49 Отплата на главнина	258.526	258.694	169
<b>ВКУПНО</b>	<b>2.974.109</b>	<b>3.021.646</b>	<b>47.538</b>

Извор: Министерство за финансии, Изменување и дополнување на буџетот на Република Македонија за 2013 година, адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

Ребаланс на буџетот се прави скоро секоја година

### 3.3. Буџетски субвенции и дотации

Во 2014 г. вкупните расходи под буџетската ставка „46 Субвенции и трансфери“ и „47 социјални субвенции“ изнесуваа 212 милиони евра, или 6,8 % од вкупниот буџет. Во расходите за субвенции и трансфери вклучени се и 140 милиони евра наменети за поддршка на земјоделството (66 % од вкупните субвенции), што е зголемување за дополнителни 5 милиони во споредба со минатата година.

За време на последната изборна кампања<sup>17</sup> во 2014 г., беше покренато прашањето за исплатата на субвенциите во функција на изборната кампања. Според Изборниот законик, исплатите на буџетски субвенции, кои не се редовни месечни исплати, може да се исплаќаат најдоцна 20 дена пред изборите. Според февруарскиот месечен извештај на Транспарентност Македонија за 2014 г., во февруари се исплатиле субвенции од скоро 44 милиони евра, кои не биле редовни месечни исплати, туку заостанувања од претходната година.<sup>18</sup> На почетокот на април 2014г. на неколку дена пред почетокот на изборната кампања за парламентарни избори, субвенциите им беа целосно исплатени на производителите на тутун.<sup>19</sup>

17 Претседателски избори на 23. април и предвремени парламентарни избори на 27. април, 2014 г.

18 Транспарентност Македонија (2014). Месечен извештај за февруари 2014. Скопје, Транспарентност Македонија.

19 Транспарентност Македонија (2014). Месечен извештај за април 2014. Скопје, Транспарентност Македонија.

Кога е во прашање буџетската поддршка преку субвенции/дотации, покрај поддршката по сектори, важна е и анализата на распределените средства од централниот буџет за општините. Процентот на учество на буџетските дотации во вкупниот буџет може да укаже на одредено фаворизирање или запоставување на развојот на општините, а воедно може да биде индикација за коруптивен ризик.

Со оглед на фактот што големо мнозинство од општините во Македонија се раководени (градоначалник и членови на советите) од претставници на владеачката коалиција, тешко може да се потврди разлика во дотации по основ на позициската или опозициската припадност на раководствата на општините. Во истражувањето на МЦМС за Охридскиот рамковен договор од 2011<sup>20</sup>, утврдено е дека не постои јасна слика за неправедноста во фискалната децентрализација по однос на партиска припадност на градоначалниците, во периодот 2005-2009 г. Единствено како исклучок се јавуваше општина Центар.

### Приказ 3:

#### Не постои јасна слика за неправедноста во распределба на трансфери

Не постои јасна слика за неправедноста во фискална децентрализација во периодот 2005-2009 г., односно на распределба на трансфери од централна власт на општините, врз основа на ниво на социјална вклученост, етничка припадност на мнозинско население и партиска припадност на градоначалник на општината.

#### Повисоки просечни трансфери кон град Скопје и општина Центар

Во 2009 г. во просек трансфери од други нивоа на власта за сите 84 општини изнесува 7.124 МКД/ж. За општините во Скопје кумулативните приходи по жител од општината и градот во 2009 г. и тие изнесуваат 10.989 МКД/ж. и се за 54 % над просекот на земјата. Највисоки трансфери од централна власт по жител има општина Центар (26.303 МКД/ж). Ова општина претставува исклучок во трансферите и претпоставка е дека тоа се должи на трансфери од буџетот на Македонија поврзани со реализација на владини проекти во општина Центар.

Извор: МЦМС (2011) *Охридски рамковен договор – сџудии на случај*,

личната ситуација се повторува и со анализа на податоците за периодот од 2009 до 2013 г. на три скопски општини од кои една била опозициска (Општина Карпош), а две биле позициски (Аеродром и Центар). Имено може да се забележат разлики, меѓутоа процентот на трансфери од други нивоа на власта<sup>21</sup> кон општините Аеродром и Карпош е поизбалансиран, во споредба со трансферите упатени до општина Центар. Тоа што ја прави многу поразлична општината Центар е проектот “Скопје 2014” кој доминантно се реализираше во периодот од 2009 до 2013 г.

20 МЦМС, (2011) *Охридски рамковен договор – сџудии на случај*,

21 Во анализата не се земени средствата кои што влегуваат во буџетската линија 741 Трансфери од други нивоа на власта, како дел од блок дотации

**Табела 11. Сооднос на трансфери од други нивоа на власта и вкупниот буџет на општина Центар во 000 денари.**

Во 000 денари	2009	2010	2011	2012	2013
Вкупно	1.322.092	1.283.926	1.533.639	1.682.922	944.495
741 Трансфери од други нивоа на власта	928.477	807.169	1.058.639	1.070.664	434.201
Учество на дотациите во вкупниот буџет	70 %	63 %	69 %	64 %	46 %

Извор: Министерство за финансии, Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2009-2012 влезена во Собрание, Општина Центар, Завршна сметка на Општина центар за 2013 г., адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

За општина Центар е карактеристичен и високиот процент на реализација на дотации од централната власта односно трансфери од буџетската линија 741. Реализацијата е најголема во 2010, кога планот е надмнат за скоро 30% (или вкупно 128%), додека најмала е во 2013 г. (52%).

**Табела 12. Буџетска линија 741 Трансфери од други нивоа на власта во (000) денари (Буџетски приходи без самофинансирачки активности, дотации, донации и кредити) на општина Центар**

Во (000) денари	2009	2010	2011	2012	2013
Планирани	928.356	628.352	1.413.624	1.502.913	838.262
Реализирани	928.477	807.169	1.058.639	1.070.664	434.201
% на реализација	100 %	128 %	75 %	71 %	52 %

Извор: Министерство за финансии, Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2009-2012 влезена во Собрание, Општина Центар, Завршна сметка на Општина центар за 2013 г., адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата, адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

За разлика од општина Центар, во општината Аеродром која исто така е раководена од градоначалник и мнозинство советници кои доаѓаат од редовите на власта, состојбата е значително поразлична.

**Табела 13. Сооднос на трансфери од други нивоа на власта и вкупниот буџет на општина Аеродром во (000) денари**

Во (000) денари	2009	2010	2011	2012	2013
Вкупно	255,900	556,469	493,141	641,567	521,061
741 Трансфери од други нивоа на власта	99,486	56,293	27,551	193,638	103,449
Учество на дотациите во вкупниот буџет	39%	10%	6%	30%	20%

Извор: Министерство за финансии, Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2009-2012 влезена во Собрание, Општина Аеродром, Завршна сметка на Општина центар за 2013 г., адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

**Табела 14. Сооднос на трансфери од други нивоа на власта и вкупниот буџет на општина Карпош во (000) денари**

Во (000) денари	2009	2010	2011	2012	2013
Вкупно	306,994	485,410	396,475	634,036	398,360
741 Трансфери од други нивоа на власта	27,284	18,166	15,696	15,755	29,667
Учество	9%	4%	4%	2%	7%

Извор: Министерство за финансии, Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2009-2012 влезена во Собрание, Општина Аеродром, Завршна сметка на Општина центар за 2013 г. адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

Државниот завод за ревизија е одговорна институција за проверка на финансиските извештаи на општините. Членот 38 од Законот за државна ревизија<sup>22</sup> ја регулира изведбата на надворешни редовни годишни ревизии на сите општини од страна на ДРЗ. Во пракса, годишните ревизии се прават врз одреден број општини, а тоа се одредува со Годишната програма на Државниот завод за ревизија. За 2014 г. се планира ревизија на 21 општина, во споредба со 2013 г. кога од вкупно 81 единици на локалната самоуправа, само на 4 општини им беше извршена ревизија.

Извештајот на Државната ревизија спроведен во 2012 година<sup>23</sup> наведе неколку важни прашања за планирањето и извршувањето на општинските буџети:

**Државниот завод за ревизија е одговорна институција за проверка на финансиските извештаи на општините.**

- Законите за концесија на минерални ресурси не предвидуваат учество на општините во постапките за доделување концесии и следење на договорите и собирањето на приходите. Поради ова, општините се соочуваат со недостиг на информации за очекуваните приходи, врз основа на концесии, што влијае врз планирањето на општинскиот буџет и потврда на целосните приходи што им се исплатени;
- Дел од единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) – предмет на ревизија, не воспоставиле внатрешни контроли или во случаи кога воспоставиле, тие не функционирале, има недостиг на пишана процедура и поделба на овластувањата. Ваквата неефективна внатрешна контрола носи ризик за исплати со нецелосна документација и неодобрена од одговорните лица, како и нецелосно и ненавремено собирање приходи;
- Ниските приходи на ЕЛС се и поради нецелосните и застарени податоци за даночните обврзници, како и неуспехот на преземање на сите правни мерки за собирање на даночниот долг;
- Мал дел од ЕЛС кои поминале ревизија сè уште не ја комплетирале процедурата за идентификација, процена и зачувување на вредноста на имотите за пренос на правата на сопственост на имотите од Република Македонија на општината.

22 Закон за државната ревизија (Службен весник на Република Македонија бр. 66/2010)

23 Државен завод за ревизија (2012) *Годишен извештај за 2012 година*. Скопје, Државен завод за ревизија.

## 4. Јавни набавки и корупција

### 4.1. Законска рамка и состојби

Во Република Македонија системот за јавни набавки ги бележи своите почетоци во 1996 г., со усвојувањето на првата регулатива, а 1998 г. е забележана како година на донесување на првиот Закон за јавни набавки. Токму спречувањето корупција е една од главните идеи за воспоставување праведен систем.

Надлежните државни институции, кои се вклучени во процесот на следење и контролирање на аспектите на корупција во системот на јавни набавки се: Државнат комисија за жалби по јавни набавки, Бирото за јавни набавки, Државната комисија за спречување корупција и Државниот завод за ревизија.

Во 2014 г. Законот за јавни набавки претрпе измени коишто се направени во насока на подобрување на квалитетот и транспарентноста. Со цел зголемување на конкуренцијата и намалување на можностите за корупцијата, со новите измени се предвидува дека секој кој ќе објави јавен тендер ќе треба да внимава најмалку 5 странски и 5 домашни компании да ги исполнуваат условите од тендерската документација за услугите и производите, доколку не се поднесува за производ за кој има само два до три производители во светот. Исто така, се допрецизираа и обврските на советот за јавни набавки.

Според податоците достапни во извештајите на Бирото за јавни набавки<sup>24</sup>, во 2013 г. има регистрирано вкупно 8.793 договорни органи, од кои активни корисници се 6.944. Од друга страна, како потенцијални понудувачи се регистрирани преку 9.000 економски оператори кои нудат одредени стоки, услуги или работи на пазарот. Вредноста на реализираните средства преку јавни набавки во 2013 г. изнесува 52.491.650.489 денари (околу 850 милиони евра) и во последните три години се забележува пад на вкупните средства доделени на овој начин. Во табелата бр. 15 даден е споредбен преглед од 2008 г. за вредноста на доделени договори за јавни набавки и нивниот удел во буџетот и БДП.

**Табела 15.** Споредбен преглед на вредноста на доделени договори за јавни набавки 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доделени договори за јавни набавки	22.053	22.789	24.248	23.862	23.732	20.645
Вкупна вредност	27.553	47.713	45.704	59.183	56.363	52.492
Јавните набавки како процент од БДП	7 %	12 %	11 %	13 %	12 %	11 %
Јавните набавки како процент од буџетот	21 %	32 %	35 %	45 %	35 %	31 %

Извор: Годишни извештаи на БЈН, адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

Во однос на типот на постапките коишто се користат, најкористена постапка според вредноста на склучените договори во 2013 г. е отворената постапка со 68 % од вкупната вредност на јавните набавки. Втората најчесто користена постапката е преговарање без објавување на оглас и беше користена за доделување на 11 % од вкупната вредност на

<sup>24</sup> Биро за јавни набавки (2014) *Извештај за активности на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2013 година*. Скопје, Биро за јавни набавки.

Законот за јавни набавки претрпе измени во насока на подобрување на квалитетот и транспарентноста

јавните набавки (5.936.324.555 ден на 1.452 договори). Се забележува тренд на раст на уделот на вака доделените средства. Во табелата бр. 16 е прикажано споредбено од 2010 г. дека се зголемува вредноста на вкупно доделените средства по оваа постапка и нивниот удел во вкупно доделените средства. Исто така се забележува дека просечната вредност на склучените договори се зголемува, и покрај намалувањето на вкупните средства.

**Табела 16. Постапка со преговарање без објавување на оглас**

	2010	2011	2012	2013
Вредност на склучените договори	2.139.757.077	2.547.834.151	4.410.568.311	5.936.324.555
Број на склучени договори	827	904	1162	1452
Просечна вредност на договорот	2.587.373	2.818.401	3.795.670	4.088.378
Процент од вкупната вредност на јавните набавки во РМ	5 %	4 %	8 %	11 %

Извор: Годишни извештаји на БЈН, адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

**Табела 17. Најчести причини за користење постапка со преговарање без објавување на оглас**

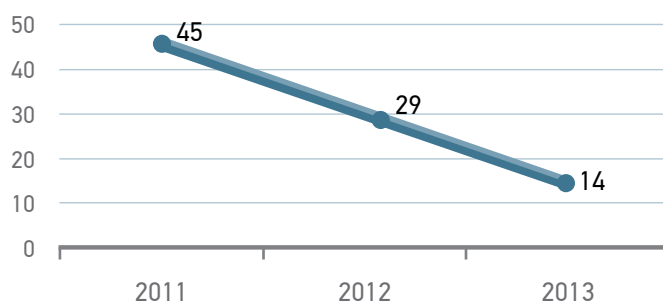
	2010	2011	2012	2013
Кога во отворена постапка, ограничена постапка, во постапка со преговарање со објавување на оглас и во постапка со барање за прибирање понуди договорниот орган не може да закаже електронска аукција од причина што не постои доволно конкуренција.	/	/	986.547.060	2.911.682.503
Кога од причини од крајна итност предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст.	967.337.368	502.888.601	1.300.131.547	880.369.233
Кога таквите дополнителни работи или услуги не можат да бидат технички или економски одделени од основниот договор без поголеми проблеми за договорниот орган .	220.664.889	1.176.426.274	1.213.167.626	943.145.852
Кога од технички или уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивните права (патенти и сл.), договорот може да го изврши само одреден економски оператор.	302.393.503	370.662.924	274.979.387	895.840.585
<b>Вкупно</b>	<b>1.490.395.760</b>	<b>2.049.977.799</b>	<b>3.774.825.620</b>	<b>5.631.038.173</b>
Процент од вкупно договори со постапка со преговарање без објавување на оглас	70 %	80 %	86 %	95 %

Извор: Годишни извештаји на БЈН, адаптирано за потребите на Системот за следење на корупцијата

Во сите години како една од три најчести причини за спроведување на оваа постапка е наведена причина од крајна итноост предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст. Во 2013 г. како најчеста причина/ законска оправданост за користење на овој вид постапка е кога договорниот орган не може да закаже електронска аукција од причина што не постои доволно конкуренција – скоро половина од вредноста на доделените договори (49 %). Во табелата бр. 17 е даден преглед за вредноста на склучените договори и најчести (законски) причини за користењето на овие постапки. Во извештајот на БЈН се наведува дека во споредба со 2012 г., зголемувањето на бројот на постапки со преговарање без претходна објава на оглас најмногу се должи на можноста за користењето на овој тип на постапка во случај кога договорниот орган не може да закаже електронска аукција од причина што не постои доволно конкуренција.

Според извештаите за 2013 г. За работата на Бирото за јавни набавки и на ДКСК, од вкупните 201 пријави, 14 се однесувале на можни корупции во јавните набавки. Исто така, во 6 од горенаведените случаи, ДКСК сметала дека има оправдано сомнение дека било сторено кривично дело во извршувањето на службената должност и овластеност на надлежните лица во институцијата нарачател, по што покрената е иницијатива за спроведување постапка за кривично гонење на овие лица пред Јавното обвинителство.

**Графикон 32 Број на пријави до ДКСК за корупција во јавните набавки, 2011-2013**



Бројот на пријави за постоење сомнение за корупција во јавните набавки е намален од 45 во 2011 година и 29 во 2012 г., на 14 пријави за можна корупција во 2013 година. Од споменативе податоци, може да се каже дека динамиката на корупцијата формално се намалува, иако таквите податоци може да доведат и до заклучок дека луѓето сè помалку имаат доверба во институциите надлежни за справување со корупцијата и сè помалку подготвени да пријават корупција.

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) од 2008 г. редовно ги објавува извештаи со резултатите од надгледувањето на јавните набавки. Според истражувањето од јануари 2014 г.<sup>25</sup>, во скоро една третина од набљудуваните тендери, договорот за јавни набавки е склучен со фирма која била единствен понудувач. Во такви услови, тендерот не се завршува со електронски натпревар со цел да се смалат цените, или т.н. е-аукција. Поради тоа, овие процедури се со зголемен ризик договорот да се склучи за повисока цена од пазарните. Имено, постои непишано правило дека фирмите кои најпрво нудат повисока цена за своите производи, услуги или работа, очекуваат истите да се смалат за време на е-аукцијата. Дополнително во извештајот е наведено дека секој четврт тендер не билу спешен. Најчестата причина за откажувањето е недостигот на прифатлива или соодветна понуда.

<sup>25</sup> Центар за граѓански комуникации (2014). 19ти квартален извештај 2013. Скопје, Центар за граѓански комуникации.

Во скоро една третина од набљудуваните тендери, договорот за јавни набавки е склучен со фирма која била единствен понудувач

#### Приказ 4:

##### Процена на неофицијалните годишни плаќања за добивање договор за јавни набавки

Ако се земат предвид резултатите од анкетата и просекот од сумата на договорот којашто испитаниците требале неофицијално да ја платат, годишната вредност на неофицијалните плаќања за 2013г. ќе биде речиси 40 до 65 милиони денари (од 640 илјади до речиси 1,1 милион евра).\* Претпоставката е дека од 20.645 договори за јавни набавки во 2013 г., во 1,25 % бил даден поткуп со цел да се добие договорот. Просечната вредност на договорите била 2,5 милиони денари, додека просекот на процентот на плаќање поткуп според податоците од анкетата изнесува 6 до 10 %.

Во извештајот на ЦГК за периодот од април до јуни 2014 година се истакнува дека новите законски решенија кои стапија во сила од јануари 2014 година ги дадоа очекуваните резултати во однос на намалувањето на преговарањата без претходно објавување на оглас, но сè уште се неефикасни во однос на намалувањето на поништувањата. Се забележува и дека голем дел од фирмите кои учествуваат на тендерите не успеваат со своите понуди да стигнат до фазата на евалуација, а како причини за отфрлањето на нивните понуди се наведени административните пропусти, како и неисполнувањето на поставените услови во тендерската документација. Со извештајот се оценува и дека конкуренцијата на тендерите и натаму не е на задоволително ниво.

Дел од примарното истражување со бизнис-заедницата спроведено во рамките на Системот за следење на корупцијата ја допираше и темата за јавните набавки – искуството и перцепција на деловните субјекти за корупција во јавните набавки во Македонија.

Прашањето „во просек колкав процент од договорниот износ сте требале неофицијално да платите во изминатата година, со цел да добиете договор за набавки од јавниот сектор“, беше одговорено од само 1,25 % од претставниците од бизнис-секторот. Од нив, 0,75 % изјавиле дека требале да платат 3-5 % од вредноста на договорот, 0,25 % навеле 6-10 %, а ист е процентот и на претставници од бизнис-секторот (0,25 %) кои изјавиле дека платиле 11-20 % од вредноста на договорот. Околу 34,75 % од претставниците на бизнис-заедницата изјавиле дека не требало ништо да платат за да добијат договор за набавки од јавниот сектор, додека најголемиот број испитаници (59 %) всушност не добиле никакви набавки од јавниот сектор, 5 % не дале одговор на прашањето.

#### Приказ 5:

##### Вистинскиот број неофицијални плаќања е многу повисок од 1,25 %

Кога биле прашани за искуството на нивната компанија, само 1,25 % од испитаниците дале проценка за процентот на неофицијалното плаќање, додека пак кога биле прашани за перцепцијата во нивниот економски сектор, одговор дале 12 %. Ова може да води кон заклучок дека реалниот број на оние коишто биле вклучени во неофицијални плаќања за добивање договори за јавни набавки може да оди до 12 %. Во тој случај, процената направена погоре за сумата на годишните неофицијални плаќања за добивање договор за јавни набавки може да оди до 650 милиони денари (речиси 11 милиони евра).



Иако поткупувањето се перципира како речиси редовна активност, тоа не тече едноставно и учесниците имаат проблем да ја проценат вредноста на поткупот потребен за да добијат договор за јавни набавки. Близу две третини од сите испитаници не одговориле на прашањето во кое се барало да дадат процена за просечната вредност на поткупот што го давале другите, што е сигнал за неефикасноста на коруптивниот систем. За да бидат избрани на повикот, само 12 % од компаниите навеле дека требало да дадат одреден процент од вредноста на износот на договорот за јавна набавка. Најголем дел од оние кои одговориле сметаат дека износот кој треба да се плати е од 6 до 10 % од вредноста на договорот. Една четвртина од претставниците од бизнис-секторот сметаат дека компаниите не треба да плаќаат ништо за да добијат договор за јавни набавки, додека најголемиот дел од интервјуираните компании (63 %) изјавиле дека незнаат/ немаат одговор на ова прашање.

Табела бр. 18 Неофицијални плаќања за добивање на договор за јавни набавки

Според ваше мислење, колку компаниите во вашиот сектор неофицијално плаќаат за да добијат договор за јавна набавка?	
До 2 % од вредноста на договорот	1,50 %
3–5 % од вредноста на договорот	2,75 %
6–10 % од вредноста на договорот	5,25 %
11–20 % од вредноста на договорот	2,50 %
Компаниите во мојот сектор ништо не треба да платат	25,00 %
Не знам	63,00 %

Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Компаниите најчесто се сретнувале со тендери кои биле откажани и повторно објавени во подоцнежна фаза (17,75 %), по што следуваат тендерите кои содржат технички спецификации кои само една компанија на пазарот ги исполнува (11,75 %). За тендери со само еден понудувач и тендери кои се модифицирани по нивното првично објавување информирале 9,75 % од анкетираниите претставници на бизнис-секторот. Кога се јавува ваква ситуација на исклучително ниските нивоа на неможност да се оцени цената за корупција во јавните набавки обично објаснувањето е дека улогата на мрежите и политичките врски се многу поважни отколку квази-пазарот на давање поткуп на самото место.

Покрај Бирото за јавни набавки и ДКСК, и Државниот завод за ревизија согласно законските надлежности има голема улога во спречувањето на корупцијата при јавните набавки.

ДРЗ во рамките на извршувањето на планираните ревизии ги разгледува и постапките за јавни набавки кај субјектите кои се предмет на ревизија. Ревизијата на процедурите на јавни набавки ги опфаќа начинот на планирање, спроведување и извршување на процесот на јавни набавки. Во 2013 г.<sup>26</sup> од 100 % од случаите на ревизија, следните нерегуларности се утврдени како најчести:

- Купени добра без да се спроведе постапка за јавни набавки/ извршени набавки пред потпишувањето на договорот/ извршени набавки врз основа на стари договори од претходните години - 13%;

<sup>26</sup> Државен завод за ревизија (2014) *Годишен извештај за 2013 година*. Скопје, Државен завод за ревизија.

12 % од компаниите навеле дека требало да дадат одреден процент од вредноста на износот на договорот за јавна набавка

**Постојат  
очигледни  
слабости во  
поглед на фазата  
на планирање на  
јавните набавки**

- Недостатоци во фазата на склучување на договорите (не се склучени договори со избраните понудувачи или се склучуваат договори со цени, услови и други елементи различни од понудените, потпишување на договорите во рок пократок од законски предвидениот и сл.) – 11%.
- Недостатоци во фазата на спроведување на склучените договори (гаранции, цени, количини, термини на исплата и други услови, кои не се дефинирани во договорите) – 8 %;
- Недостатоци кои се однесуваат на тендерската документацијата, која или не ги содржи елементите пропишани со Законот за јавни набавки или воопшто не е изготвена – 8 % .

Иако секоја година субјектите коишто се предмет на ревизија во најголем дел не се исти<sup>27</sup>, забележително е дека во последните три години најчестите недостатоци коишто се сретнуваат кај нив се исти. Имено во сите три години, најчести нерегуларности се поврзани со набавки без спроведување на постапката, или набавката се прави со задоцнување или врз основа на стари договори.

Постојат очигледни слабости во поглед на фазата на планирање на јавните набавки, во процената на понудите, бодувањето, рангирањето и претставувањето на предлогот за избор на најдобриот понудувач итн. И покрај деталните препораки за потребата од подобрување на јавните набавки во Македонија, во Извештајот на ЕУК за напредокот во 2012 г. Владата не ги презеде сите дејства. Така во 2013 г. повторно во Извештајот за напредокот, ЕК ги употреби речиси истите препораки како и во 2012 г.

Меѓутоа со измените на Законот за јавни набавки од 2014 г. се очекува подобрување во одредени сегменти кои ќе значат зголемување на транспарентноста и избегнување на коруптивните ризици.

#### **4.2. Случаи на корупција во јавните набавки**

Според извештајот за 2012 г., ДКСК има поднесено 6 иницијативи за спроведување постапка за кривично гонење до Јавното обвинителство, поврзани со злоупотреба во јавни набавки. Се работи за кривични дела поврзани со злоупотреба на службена должност и овластувања и несоодветно работење на одговорни лица. Четири од овие шест случаи се однесуваат на злоупотреби од страна на одговорни лица во здравствени установи и образовни институции. Двата случаи од секторот здравство се покренати против одговорното лице во Универзитетската клиника за инфективни болести и фебрилни состојби Скопје и во здравствениот центар Битола. Одговорното лице во Универзитетската клиника за инфективни болести и фебрилни состојби Скопје се товари за необезбедување законито користење и заштита на имотот на клиниката и притоа ја оштетило ЈЗУ, а за себе или за друг, прибавило значителна имотна корист.

Вториот случај се однесува на директорите на Здравствениот центар Битола со управувањето, застапувањето и претставувањето на институцијата и управувајќи со средствата на Центарот, при спроведувањето на постапката за јавни набавки, не обезбедиле правилно и законито користење и заштита на средствата на институцијата, со што предизвикале штети и создале можност за значителна незаконска имотна корист. Во случајот со директорката на основното училиште „Кирил Пејчиновиќ“ од Скопје,

27 Согласно на Законот за државната ревизија, еднаш годишно се задолжителни ревизии на буџетот на Република Македонија и на буџетите на фондовите, додека на другите субјекти коишто се опфатени со законот се врши во рокови утврдени со годишната програма за работа на ДЗР (чл. 23, став 1).

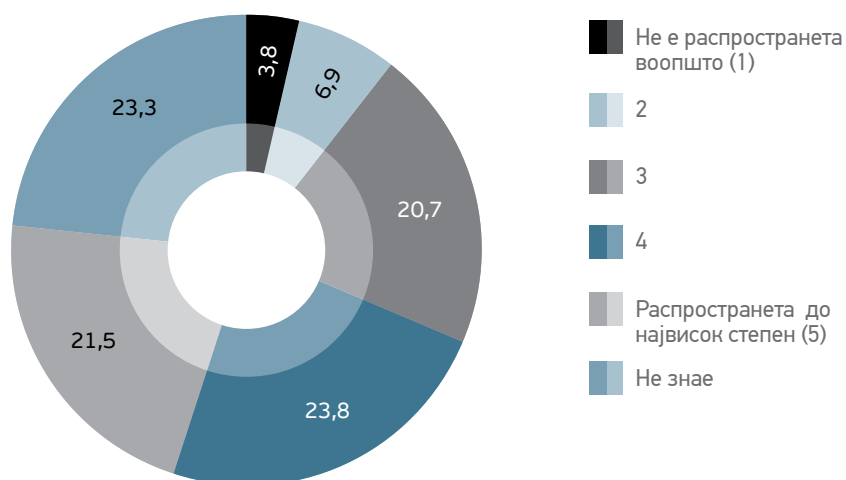
располагајќи со средствата на училиштето и спроведувајќи постапка за јавни набавки, воспоставила деловни односи со правно лице, чиј основач е нејзиниот сопруг, со што не обезбедила правилно и законито користење и заштита на буџетските средства, а притоа создадена е можност за прибавување незаконска имотна корист, за себе или за друг. Во случајот со студентскиот дом „Пелагонија“, постапката е покрената против три службени лица, поранешни функционери, в.д. директори и други службени лица под сомнение дека во периодот од 2007 до 2009 г., располагајќи со средствата за време на спроведувањето на постапките за јавни набавки, ја злоупотребиле својата службена положба и овластувања, со што нанеле значителна штета и притоа за себе или за друг, прибавиле имотна корист во вредноста од скоро 30 милиони денари (500.000 евра).

Во 2013 г. ДКСК покрена седум иницијативи пред Јавното обвинителство, а во шест од нив дел од обвинувањата се однесуваат на незаконито постапување при јавните набавки. Две од овие иницијативи за поведување постапка за кривично гонење пред Јавното обвинителство се однесуваат на два поранешни градоначалници. Првата иницијатива е за поведување постапка за кривично гонење на поранешниот градоначалник на општина Струга (2009-2013 г.), за кој утврдиле основи за сомневање дека во текот на 2009 година сторил неколку кривични дела. Едно од делата е дека при спроведувањето на постапките за јавни набавки и доделување на договорите за јавни набавки, не обезбедил законито користење, собирање и заштита на средствата на општината, при што е нанесена штета на буџетот на општина Струга и на средствата од буџетот на Република Македонија во износ од 65.775.000,00 денари.

Втората иницијатива е за поранешниот градоначалник на општина Охрид (2005-2013 г.) Имено, според наодите на ДКСК, поранешниот градоначалник при располагањето со средствата на општина Охрид и при спроведувањето на постапките за јавни набавки и доделувањето договори за јавни набавки, не обезбедил законито користење и заштита на средствата сопственост на општината во вкупен износ од 307.916.000,00 денари.

Вредни за спомнување се и податоците од анкетата со население за прашањето за нивна процена за перцепција за распространетоста на корупцијата во Бирото за јавни набавки. Средната оцена изнесува 3,68, што значи дека перцепција на јавноста е дека нивото на корупцијата е високо. Како одговори беа понудени можностите 1 (оцена) што означува дека не е распространета воопшто и 5 (оцена) распространета до највисок степен. Графиконот бр. 5 ја прикажува дистрибуцијата на одговорите.

**Графикон 33. Кој е степенот на распространетост на корупцијата во Бирото за јавни набавки**



Извор: Систем за следење на корупцијата, 2014

Во 2013 г. ДКСК покрена седум иницијативи пред Јавното обвинителство, а во шест од нив дел од обвинувањата се однесуваат на незаконито постапување при јавните набавки

### 4.3. Управување со средствата од ЕУ

Законот за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА)<sup>28</sup> ги регулира субјектите на ревизијата, организацијата и надлежноста на ревизорското тело надлежно за ревизија на ИПА во Република Македонија. Според Законот, извештаите од ревизијата не може да се објават на веб-страницата на ревизорското тело, но се доставуваат до Европската комисија. Иако ревизорското тело има веб-страница, нема многу корисни информации за процената на управувањето со фондовите на ИПА.

Проблемот со транспарентноста е опишан и во анализата „Зголемување на собранискиот надзор над употребата на фондовите на ЕУ во Република Македонија“<sup>29</sup> во кој се наведува: „Не ѝ остојати јавно достапни информации за вкупната алокација на финансиски ресурси по проекти, ниво на национално кофинансирање, стандарусот на имплементацијата (месечни извештаи) и ниво на реализирани трансфери за исплата. Сепкујната ситуација укажува на тоа дека е потребна поголема транспарентност и вклученост на други релевантни чинители во надгледувањето на фондовиите од ЕУ“.

Во годишниот извештај за финансиската помош за проширувањето на ЕУ за 2012 г.<sup>30</sup>, како општа забелешка се наведува дека капацитетите на националните институции кои управуваат со ИПА не се рамномерни, што доведува до повторни одолжувања во набавките и ниски стапки на потпишување договори и исплати. Она што може да загрижува е дека двапати во 2012 г., Комисијата привремено прекина со исплата, поради недостиг на кадар и недоволни раководни капацитети во клучните институции, посебно во оние кои ја вршат контролната функција, како што е ревизорското тело и канцеларијата на Националниот координатор за авторизација (НАО).

#### Приказ 6:

Како резултат на незаконската употреба на средства од ЕУ од програмата „Млади во акција“ и „Доживотно учење“, од страна на Агенцијата за европски образовни програми и мобилност, користењето на овие средства за Македонија беше суспендирано за период од 18 месеци од страна на Европската комисија.

Еден од главните и позначајни случаи на злоупотреба на средства од ЕУ беше случајот со директорот на Агенцијата за европски образовни програми и мобилност, поради незаконската употреба на пари од програмата „Млади во акција“. Од јавно достапните информации се гледа дека еден проект ѝ бил доделен на граѓанската организација „Младински креативен центар“ од Велес, во кои членови се мајката, таткото и братот на жената на директорот на Агенцијата. Непосредно пред добивањето на проектот, братот на жената бил и претседател во ова здружение. Исто така, Агенцијата за европски едукативни програми и мобилност доделила и проект на граѓанската организација „Око“ од Струга, која претходно ја водел токму директорот на Агенцијата. Овој случај го открија медиумите во 2010 г.<sup>31</sup>, што доведе до отказ на директорот од функцијата. Како резултат на ова, Владата спроведе внатрешна ревизорска контрола, додека Европската комисија

28 Закон за ревизија на инструментот за пред-пристапна помош (ИПА) (Службен весник на Република Македонија бр. 66/10)

29 Јовановски, А (2013) *Зажанување на парламентарната контрола врз користењето на ЕУ фондовиите во Република Македонија*. Институт за Европска политика – Скопје (ЕПИ).

30 Европска комисија (2013). *Annual Report on Financial Assistance for Enlargement [Годишен извештај за финансиската поддршка за проширување]* Брисел, Европска комисија.

31 Костовска, И. (2010) *Уште една истрага на Брисел за европските пари во Македонија*. Нова Македонија, бр. 21893. 26 Јануари 2014.

отпочнала со истрага, како и Европската канцеларија против измами ОЛАФ (OLAF). Според истрагата на Балканинсајд (BalkanInsight)<sup>32</sup>, случајот сè уште не е решен.

Сепак во 2013 и во 2014 г. Се постигнаа подобрувања со измените на Законот за јавни набавки. Но, останува проблемот на ефикасна и навремена контрола и надзор на јавните набавки, фактот дека не се предвидени административни санкции за прекршување на административните правила, а кривичните обвиненија и пресуди за злоупотреба на правилата за јавни набавки иако се сè почести, сè уште се многу ретки.

Во Законот за спречување корупција има одредби со кои се охрабрува соработката со надлежните власти во борбата против корупцијата, а лицата кои пријавуваат корупција се под заштита.

## Заклучоци и препораки:

Потребни се подобрувања во сите три горенаведени области кои се предмет на анализа:

Потребно е подобрување на деловната средина во насока на зајакнување на државниот надзор над (природните) монополи. Исто така во функција на подобрена деловна средина потребно е обезбедување обуки за инспекциските служби и судиите за стекнување техничко знаење за новите видови измами во деловниот сектор и во однос на јавните набавки, каде техничките спецификации во отворените повици ја ограничуваат слободната конкуренција.

Буџетскиот процес може да се подобри преку објавување на „граѓански буџет“ како верзија од националниот буџет наменета за општата јавност, која обезбедува поедноставена верзија од главните документи на националниот буџет. Потоа потребно е објавување полугодишен извештај за извршување на буџетот, подготвен во согласност со упатствата на меѓународните институции;

Буџетскиот процес би се подобрил и со вклучување детални објаснувања во предлог-буџетот, квалитативни и квантитативни за големината на влијанието на новоусвоени политики на приходите и расходите на буџетот. Врските меѓу буџетските ставки и стратешките цели на фискалната политика во повеќегодишен период треба да бидат јасно образложени.

За да се подобри целиот систем на јавни набавки потребна е достапност на сите склучени договори и прилози за јавни набавки, вклучително и директни договори во електронски формат.

Потребно е да се следи праксата, а врз основа на следењето да се продолжи со трендот на подобрување на политиките за намалување на бројот на тендери за јавни набавки со само еден единствен понудувач и зајакнување на конкурентноста.

За зголемување на транспарентноста, потребна е задолжителна обврска за сите јавни инспекциски тела да објавуваат годишни извештаи за својата работа и резултатите од спроведените инспекции да бидат достапни за јавноста.

Потребно е да се подобри на надзорот над јавните набавки на големите јавни набавувачи (претпријатија во државна сопственост и комунални претпријатија) заради максимална ефикасност и намалување на неправилностите;

32 Гаџовска, Спасовска, З., Озимец, К. (2014) EU Cash Enriches Macedonia's Shady 'Youth' NGOs – Analysis [Анализа – Парите на ЕУ ги збогатуваат македонските матни „младински“ НВОа]. Balkan Insight.



# Граѓанското општество и антикорупцијата

## 1. Преглед на граѓанскиот сектор во Македонија

Граѓанското општество во Македонија е разновидно. Организациите дејствуваат во различни области, како што се: демократија и владеење на правото, заштита на човековите права и недискриминација, заштита на маргинализираните групи, еднаквост на половите, заштита на животната средина, образование, култура, уметност, млади, заштита на лицата со хендикеп итн.

Развојот на граѓанското општество е најчесто условен со моменталните потреби на општеството, но во одредени периоди агендата на активности се пополнува врз основа на донаторските стратегии. Во раните 90-ти години, доминантни беа организациите за промоција на правата на жените, еднаквост на половите и заштита на животната средина. По косовската криза во 1999 г. и внатрешниот конфликт<sup>1</sup> од 2001 г., се појавија голем број организации поврзани со општествено-хуманитарни активности, но и организации кои ги актуелизираа прашањата за меѓуетничките и меѓурелигиозните односи, еднаквоста и заштитата на човековите права како дел од јавниот дискурс. Со стабилизација на земјата во периодот по конфликтот, граѓанското општество посветува големо внимание на прашањата на демократија, владеење на правото, одржлив развој, европски интеграции, граѓански активизам и учество во креирањето политики. Поради тоа, граѓанскиот сектор иако не е доволно вклучен, тој е многу значаен во патот на Македонија до членство во ЕУ, како носител на вредности кои ги оцртуваат нивните активности, како што се учество, инклузија, еднаквост, транспарентност и отчетност. Од друга страна, процесот на пристапување на Македонија кон ЕУ, промената на стратегиите на донаторите и нивното повлекување, неизбежно претставуваат предизвик за одржливоста на секторот граѓанско општество и неговото понатамошно проширување.

<sup>1</sup> Конфликтот во 2001 г. беше судир помеѓу вооружените сили на државата и паравоени групи на етничките Албанци во Македонија. Конфликтот започна во февруари 2001 г., а заврши во август истата година со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор.

Граѓанското општество посветува големо внимание на прашањата на демократија, владеење на правото, и учество во креирањето политики

Најголем дел од организираното граѓанско општество во Македонија го сочинуваат граѓанските организации, т.е. здруженијата и фондациите, кои во 2013 година броеја 13.021 или 6,5 организации на 1.000 жители. Од нив, 4.574 пререгистрирани<sup>2</sup> според Законот за здруженија и фондации од 2010 г. Согласно овие податоци, ако се изземат спортските здруженија (скоро 30 % од сите ЗФ), може да се смета на околу 1.000 активни здруженија и фондации во различни сектори и региони.

Покрај секторски разлики, постојат и поголеми географски разлики на национално ниво, но и во самите региони и меѓу урбаните и руралните средини. Така, во 2013 г. 39 % од здруженијата и фондациите биле регистрирани во скопскиот регион со 8,8 организации на 1.000 жители. Освен во пелагонискиот регион (13 %), во сите други шест региони има помалку од 10 % од граѓанските организации. Половина од донаторската поддршка изминатите десетина години била за организациите регистрирани во скопскиот регион, но овде мора да се земе предвид дека поголем дел од националните организации се регистрирани во Скопје, така што овие средства се наменети и за активности во другите региони.

**Во 2012 г. бројот на вработени лица во здруженијата и фондациите бил 1.839**

Најголем дел од граѓанските организации или немаат платен персонал, или го имаат во мал број. Во 2012 г. бројот на вработени лица во здруженијата и фондациите бил 1.839, најмал од 2006 г. наваму, а околу 88 % од граѓанските организации се засноваат на волонтерска поддршка. Финансиите се стабилни, но најголем предизвик ќе биде повлекувањето на големите традиционални донатори од Македонија, во ситуација кога финансирањето од државата, индивидуалните донации и донациите од деловниот сектор се на ниско ниво. Вкупните приходи во 2012 г. изнесувале околу 110 милиони евра. Но многу важен податок е фактот што најголем дел (85,0 %) од организациите имаат годишен буџет до 1.500 евра (помалку од 100.000 денари). Околу половина од вработените и две третини од вкупните приходи припаѓаат на најбогатите 100 организации. Токму последниве организации треба да бидат предводници на практикувањето на вредностите на доброто владеење, транспарентноста и отчетноста, а со тоа да придонесуваат кон спречувањето на корупцијата. Но истовремено ризикот за евентуални судири на интерес и коруптивни притисоци од нив кон институциите и обратно од институциите кон организациите треба да се има предвид. Не ретко, од одредени експерти и надлежни институции (нако што е ДКСК), ризик за корупција е посочен и во граѓанскиот сектор, па затоа една од мерките предвидена во Државната програма за спречување и репресија на корупцијата 2011-2015 г. се однесува на измени на законската рамка во насока на потребата од поднесување анкетни листови на раководствата на организациите. Оваа мерка е многу оспорувана од самите граѓански организации, но и од познавачите на граѓанскиот сектор и општо од познавачите на суштината на граѓанското општество. Дополнително, меѓународната пракса не ги вклучува претставниците на граѓанските организации во дефиницијата „службени лица“ кои се субјект на антикорупциските закони.

Довербата на граѓаните во граѓанското општество во последно време има позитивен тренд на пораст. Последното истражување за довербата во граѓанските организации (здруженија и фондации) покажа пораст од скоро 17 %, што е најголемиот пораст од 2010 г. (42,5 %)<sup>3</sup>. Поконкретно, здруженијата и фондациите ја имаат довербата на 59,3 % од испитаниците во истражувањето на МЦМС спроведено во јуни 2013 г., што за прв пат по 2006

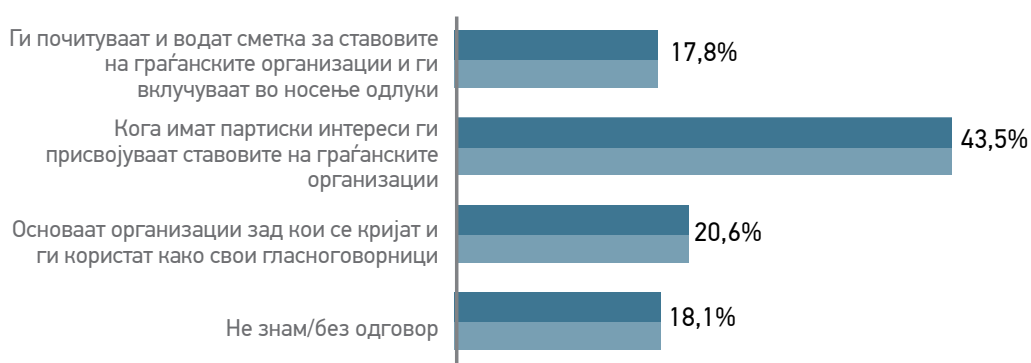
<sup>2</sup> Податоци од Централниот регистар на Македонија (ЦРМ), набавувани од МЦМС од 2006 г. до 2014 г.

<sup>3</sup> Нурединоска, Е., Кржаловски, А., Стојанова, Д. (2013) *Доверба во граѓанското општество*. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка, ТАКСО – национална канцеларија.



г. (кога беше 50,3 %) покажува доверба од повеќе од пола од граѓаните. Иако довербата на граѓаните во граѓанските организации е зголемена, сè уште доминираат негативните врз позитивните ставови за граѓанските организации. Поголем број се граѓани кои сметаат дека граѓанските организации служат како начин за задоволување на личните интереси, а не како можност за остварување јавен интерес (44,1 % наспроти 42,6 %). Потоа граѓаните сметаат дека организациите не се доволно транспарентни, односно 44,2 % се изјасниле дека организациите не се транспарентни во своето работење, додека 33,3 % од граѓаните веруваат дека организациите се транспарентни и даваат отчет. Најголема е разликата по прашањето дали политичките партии ги злоупотребуваат граѓанските организации со заземање на истите ставови и ги користат како свои гласноговорници, наспроти почитувањето на ставовите на граѓанските организации и нивно вклучување во креирањето на политиките

**Графикон 33 Ставови на граѓаните за односот на политичките партии и нивните лидери кон граѓанските организации**



Извор: Довербата во граѓанското општество, (МЦМЦ, ТАЦСО, 2013)

Општо земено, граѓанското општество во Македонија е средно-добро развиено. Јаката страна на граѓанското општество е нивото на организациите и примената на вредности.

Прашањето за борба против корупцијата се појави на агендата на граѓанското општество веднаш по конфликтот во 2001 г. Првото сеопфатно истражување за состојбите со корупцијата во Македонија беше спроведено во 2000 г. и објавено во 2001 г. Истражувањето беше спроведено истовремено со други земји од регионот како дел од иницијативата СЕЛДИ (Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа). Потоа, Транспарентност Македонија беше основана во ноември 2001 г., која реши експлицитно да го насочи вниманието на јавноста на корупцијата во Македонија. Пресвртна точка во борбата против корупцијата во Македонија, т.е. моментот кога граѓанско општество недвосмислено посочува на нивото на корупција во Македонија и потребата за справување со истата, посочувајќи и на голем број пропусти во правните инструменти и институционалната рамка, беше основањето на неформалната коалиција Македонија без корупција во 2002 г. Оваа коалиција се состоеше од граѓански организации и познати личности и експерти кои јавно го повикаа тогашниот премиер да почне со сериозни активности за справување со корупцијата и откривање на корупцијата во високите владини редови. Многу често се посочува дека токму укажувањето на граѓанското општество за високото ниво на корупција во Македонија беше една од причина за промена на власта во 2002 г.

По барање на граѓанските организации и меѓународната заедница, во 2002 г. се донесе Законот за спречување корупција, а истата година се основа и ДКСК. Првиот претседател

Довербата на граѓаните во граѓанското општество во последно време има позитивен тренд на пораст

на ДКСК доаѓаше токму од редовите на граѓанскиот сектор, односно тогашната претседателка на Транспарентност Македонија. Во тоа време Владата покажа отвореност и соработка со сите чинители во напорите за спречување на корупцијата.

Меѓутоа, во граѓанскиот сектор не продолжи да се развива дебатата за борбата против корупцијата и за улогата и капацитетите на граѓанските организации за борба против корупцијата со очекуваниот интензитет. Во годините кои следуваа мал број организации продолжија на својата агенда да ја имаат корупцијата. Покрај двете организации – Транспарентност Македонија и Транспаренс интернешнл Македонија кои општо ги третираа прашањата на корупција и судирот на интереси, други организации отвораа секторски прашања, како што се јавните набавки, транспарентноста на изборниот процес и финансирањето на политичките партии и сл. Меѓу нив се истакнуваа: Центарот за граѓански комуникации (ЦГК), МОСТ, Институтот за демократија Социетас цивилис (ИДСЦС), Истражувачкиот центар за граѓанско општество (ИЦГО) и Коалицијата за правично судење.

Во изминативе пет години, дел од организациите посветија внимание и на владеењето на правото и принципите на доброто владеење, па неколку организации преку различни алатки за набљудување ја следеа отвореноста на институциите и нивната отчетност и транспарентност. Исто така се отвори и дебата за буџетскиот процес и транспарентноста на трошењето на јавните пари. МЦМС, Фондацијата отворено општество Македонија (ФООМ) и Центарот за економска анализа (ЦЕА) беа предводници на отворањето на овие прашања. Овие иницијативи повлијаа на креирањето на приоритетите за поддршка на ЕУ, со што последната грант-шема од ИПА (локална поддршка) како една од приоритетите ја има борбата против корупцијата и организираниот криминал. Оваа можност отвори простор за поголема вклученост на поголем број граѓански организации во борбата против корупцијата и судирот на интереси и на национално и на локално ниво.

## **2. Клучни области и чинители од граѓанското општество вклучени во борбата против корупцијата**

Воспоставена е пракса од страна на ДКСК програмите за спречување на корупцијата да се подготвуваат во соработка со граѓански организации. Таков беше случајот при подготовка на Програмата за периодот 2007-2011 и за Програмата за спречување корупција и судир на интереси за периодот 2011-2015. Дополнително одредени законски измени се на иницијатива на граѓански организации и истите се вклучени во работни групи за подготовка на измените и дополнувањата. Пример е Министерството за правда при подготовката на измените и дополнувањата на Изборниот законик и на Законот за финансирање политички партии.

## **3. Најдобри практики во борбата против корупцијата**

Во најголем број од случаите граѓанските организации во Македонија се фокусирани на надгледувањето на состојбите со корупција. Имено, Транспарентност Македонија објавува редовни месечни извештаи за борбата против корупцијата и состојбата со транспарентноста во македонското општество, во областа на работењето на државните органи и другите општествени и политички институции во РМ. Преку извештаите, ТМ укажува и предупредува на неправилности и непочитување на процедурите и добрите

практики во спроведувањето на јавните политики и трошењето на јавните пари. Со овие месечни извештаи кои редовно се подготвуваат од 2007 година намерата е актерите во македонската политика, како и граѓаните, овие забелешки да ги сфатат конструктивно, како еден континуиран и објективен механизам за следење на состојбите во РМ во областа на транспарентноста на општеството и борбата против криминалот и корупцијата.

Како позитивна пракса во борбата против корупцијата е и Центарот за правни совети АЛАК (ALAC) поврзани со корупција на Транспаренси интернешнл (Transparency International) Македонија каде што жртвите и сведоците на корупција пријавуваат случаи и добиваат практични правни совети коишто им овозможуваат да поднесат официјални жалби до релевантните институции. Центарот нуди директна помош во форма на правна поддршка, но во исто време користи информации добиени од граѓаните и нивните поплаки за да ги идентификува слабостите во борбата против корупцијата во самиот систем и да се залага за реформи базирани на конкретни докази од жалбите на граѓаните. Овој центар функционира како посредник, овозможувајќи им на обичните граѓани да ги држат институциите одговорни, пренесувајќи ја нивната загриженост во системски промени. Во периодот од 16 јули 2012 до 16 јули 2014 г. Во Центарот се направени 1.032 дојави за можни случаи на корупција од 678 граѓани.

Споделувањето на искуствата од другите земји и учење засновано на практиките кои ги искусиле другите е исто така корисна пракса во борбата против корупцијата. Со цел да се алармира за одредени состојби коишто може да се случат во Македонија, а наедно и да се согледаат ефикасни механизми на справување со појавите на корупција, МЦМС во 2010 г. организира студиска посета во Бугарија. Учесници беа претставници на релевантните државни институции: ДКСК, МВР, Јавно обвинителство, Судски совет, пратеници од Собранието, како и претставници на граѓанските организации.

Област каде што граѓанските организации во изминатиот период беа исто така активни се јавните набавки. Имено Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) од 2005 година ги истражува состојбите и процесите со јавните набавки на национално и на локално ниво и наедно предлага низа мерки за промена на легислативата и праксата во оваа област. Исто така, дел од активностите на ЦГК се насочени и кон јакнење на капацитетите на новинарите за истражување и известување за корупцијата.

#### **4. Јавно-приватни партнерства во борбата против корупцијата**

Во поглед на јавно-приватните партнерства во борбата против корупцијата, не може да се издвојат успешни примери. Еден од значајните чекори кои ги иницира ДКСК е потпишувањето на Меморандумот за разбирање за взаемна поддршка во спречувањето на корупција и судир на интереси потпишан помеѓу ДКСК и 21 граѓанска организација во декември 2010 г. Иако овој меморандум имаше одлична првична цел за поставување рамка за соработка, во годините што следуваа не се воспостави поконкретна соработка. Не постоеше иницијатива ниту од страна на ДКСК, ниту од страна на организациите. Една година по потпишувањето на Меморандумот со граѓанските организации, ДКСК потпиша меморандум за разбирање и со здруженијата на приватниот сектор, како што се стопанските комори.

Првиот претседател на ДКСК доаѓаше токму од редовите на граѓанскиот сектор

## 5. Корупција во рамките на граѓанското општество

Во извештајот на Индекс на граѓанското општество во Македонија<sup>4</sup>, се посочува дека корупцијата во граѓанскиот сектор не е распространета. Мнозинство од 66,6 % од граѓанските организации веруваат дека корупцијата е ретка појава или воопшто ја нема во граѓанскиот сектор, наспроти една третина кои сметаат дека корупцијата е честа појава во секторот (33,3 %).

Во насока на заклучоците од Индексот на граѓанското општество се и податоците од Глобалниот барометар за корупција<sup>5</sup> според кој секторот граѓанско општество е на дното на листата на корумпирани, т.е. еден од најмалку корумпираните сектори.

Дополнителна потврда се и податоците од анкетата со населението спроведени во рамките на Програмата на УСАИД за антикорупција, според кое граѓанскиот сектор е еден од трите сектори (од вкупно 21) за кои граѓаните сметаат дека корупцијата е најмалку распространета.

Паралелно со прашањето на корупцијата, се поставува и прашањето за отчетност и транспарентност на граѓанските организации. Ако се направи преглед на веб-страниците на организациите, ќе се утврди дека мал број од нив ги објавуваат своите финансиски податоци и извештаи. Дополнително, мал број организации вршат независни ревизии на нивното финансиско работење.

Во прилог на овие забелешки е и фактот што и по неколку обиди, многу ретко може да се сретне во граѓанскиот сектор постоење етички кодекс позади кој би застанале група организации од одреден сектор, одредена мрежа или платформа на организации. Познат е обидот од 2007 година во рамките на Граѓанската платформа на Македонија (ГПМ), која беше една од водечките мрежи во која членуваа организации од различни сектори, кога беше подготвен предлог-етички кодекс, но кој никогаш не беше усвоен. Интересно е што позади донесувањето на овој кодекс застанаа поголемите организации кои во принцип имаат различни механизми и системи за проверка на нивното работење, како што се: МЦМС, ФООМ, ЦИРа, ЦСИД Форум, но оваа иницијатива не наиде на поддршка од другите организации. Дополнително, пракса на објавување ревизорски мислења во печатените медиуми како доброволен чин за отчетност, имаат многу мал број организации. Освен МЦМС, ФООМ и Македонската развојна фондација за претпријатија (МРФП), не се познати други примери.

4 Клеовски С., Стојанова Д., Јаковлеска Г., Нурединоска Е. (2011) *Долг пати до поголем граѓански ангажман (Индекс на Граѓанското општество)*. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка.

5 Транспаренси интернешнл (2007) *Global Corruption Barometer* [Глобален барометар за корупција]. [Интернет].

## Заклучоци и препораки:

Чувствителноста на прашањата поврзани со корупција се голема пречка за посериозен пристап од страна на граѓанските организации кон посочувањето на корупцијата. Меѓутоа, во последните неколку години, постои група граѓански организации кои сè погласно укажуваат на степенот на корупција во Македонија. Сепак, стручноста и познавањето на проблематиката исто така се недостаток, кој треба да се надмине.

Една од најважните мерки е поседувањето интегритет на самите граѓански организации. За да се постигне ова, потребна е фацилитација на отворена дебата во граѓанскиот сектор за важноста на практикувањето на принципите на транспарентност, отчетност и демократија во самите граѓански организации, бидејќи само организации со сопствен интегритет ќе имаат кредибилитет да посочуваат коруптивни дејствија во јавниот сектор.

За поголема ефикасност на граѓанските организации и можност за анализирање на состојбите, потребна е и достапност на информации, како што е пристап до податоци со кои располагаат институциите надлежни за справување со корупцијата, слободен пристап до податоци за јавни набавки, како и бесплатни податоци од Централниот регистар на Македонија и сл. Поседувајќи вакви информации, ќе може да се утврдат приоритетните и најтните области во коишто треба да се реагира, а наедно и легитимитетот и кредибилитетот за интервенција ќе бидат цпени токму од потврдени факти и наоди.

Поддршка на вмрежување и соработка на граѓанските организации исто така ќе биде од голема важност за ефикасна борба против корупцијата и соработка со институциите. Имено, воспоставување и функционирање коалиција на граѓански организации за борба против корупцијата ќе демонстрира единство и гласност во потенцирањето на клучните проблеми, а наедно и поголема сигурност и солидарност меѓу самите организации.

Понатака, потребно е зголемување на стручноста во граѓанскиот сектор за прашањата поврзани со корупцијата од различни аспекти: зголемување на вештините и знаењата за набљудување на состојбите со корупцијата, аналитички способности, потоа истражувачки вештини и сл. Ова подразбира обезбедување финансиски средства за поединци од граѓанскиот сектор за обука, пракса и доусовршување во еминентни европски школи.

И секако, потребни се повеќе финансиски средства за граѓанскиот сектор за борба против корупцијата од независни извори, пред сè од ЕУ и од УСАИД. Со ова ќе се обезбеди одредена независност и сигурност на граѓанските организации да може да ги артикулираат клучните проблеми и да посочуваат на конкретни примери на сите облици на корупцијата. Дополнително, насочувањето на националните политики кон приближување на европското законодавство и практики од оваа област треба да се приоритет во следниот период на поддршка од ЕУ (ИПА 2014-2020), а граѓанските организации треба да ја имаат водечката улога во овие процеси и иницијативи.



# VII.

## Меѓународна соработка

Успехот на Македонските антикорупциски политики во голема мера зависи од меѓународната поддршка и 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.

### 1. Усогласеност со меѓународните антикорупциски инструменти

Република Македонија во рамките на својата правна и институционална рамка има ратификувано неколку меѓународни конвенции. Главен чекор беше ратификацијата на конвенцијата на ОН против корупцијата УНКАК (UNCAC) во 2007 г., како и Конвенцијата на ОН за транснационален организиран криминал УНТОК (UNTOC) во 2014 г. Оваа низа се комплетира и со повеќето ратификувани конвенции на Советот на Европа - Кривичната конвенција за корупција беше ратификувана во 1999 г., додека Цивилната конвенција за корупција беше ратификувана една година подоцна, во 2000 г. Исто така, во 1999 г. Македонија ја ратификува Европската конвенција за взаемна помош при кривични дела и нејзиниот втор додатен протокол, како и Конвенцијата на Советот на Европа за перење пари, заплenuвање и конфискување приноси од кривично дело, ратификувана во 2000 г.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ДКСК (2011) Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси 2011–2015. Скопје, Државна комисија за спречување корупција.

## 2. Улогата на ЕУ во следење на антикорупциските политики

Следењето на антикорупциските политики од страна на ЕУ претставува значајна алатка за оценување на проблемите поврзани со корупцијата, како и за оценка на ефектот на антикорупциските мерки од страна на политичарите и граѓанското општество.

Во последните два извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Македонија (за 2012 и за 2013 г.) беа идентификувани неколку области каде што корупцијата претставува „сериозен проблем“. Беше забележано дека иако правната рамка е во голем дел задоволителна, проблематична е нејзината имплементација, па оттука беше посочено на потребата од преземање поголеми антикорупциски напори со цел обезбедување конкретни резултати.

Следењето на антикорупциските политики од страна на ЕУ претставува значајна алатка за оценување на проблемите поврзани со корупцијата

Во последниот извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2013 г.<sup>2</sup>, беше забележано и дека постојат недоволни административни капацитети кај релевантните државни антикорупциски институции кои и покрај одредените подобрувања, остануваат слаби. На пример, беше посочено дека ДКСК и Секторот за корупција при МВР немаат доволно персонали средства, додека Државниот завод за ревизија сè уште нема соодветни човечки и финансиски ресурси за ефикасно извршување на своите нови надлежности за финансиски надзор на политичките партии и изборните кампањи. Покрај тоа, беше забележано дека ограничениот моќ на ДКСК претставува сериозна пречка за нејзин иден развој во ефективен антикорупциски орган. Од друга страна, беше забележан напредок во поглед на воспоставувањето евиденција за истрагите, обвиненијата и пресудите, како позитивна мерка со што беше одговорено на една од главните забелешки од претходниот извештај на Европската комисија во 2012 г.

Во областа на правосудството, во Извештајот за напредок од 2013 г. слично како и во извештајот од 2012 г., повторно беше нагласена загриженоста на Европската комисија за недостатокот на професионални капацитети и (не)пристрасноста на судиите и институциите за спроведување на правото во постапувањето по случаи на корупција, особено случаи на корупција од високо ниво. Беше препорачано преземање конкретни мерки за посочување на овие проблеми и беше укажано на потребата за подобрување на заедничката соработка помеѓу институциите задолжени за спроведување на правото и надзорните органи, со цел истите да станат поактивни и повидливи во јавноста.

Јавните набавки се уште една област подложна на корупција која е континуирано следена од Европската комисија. Во последните два извештаи за напредокот (2012 и 2013 г.) беше изразена загриженост за недостигот на институционална рамка и мерки за ефективно посочување на проблемот со корупција во оваа област. А во извештајот од 2013 г. беше забележано отсуството на административни санкции за прекршување на постоечките правила, како и малиот број кривични истраги и пресуди за злоупотреба на правилата за јавни набавки. Поради тоа, беа дадени конкретни препораки за подобрување на институционалната рамка, со цел ефективно посочување на овој проблем.

Во Извештајот за напредок од 2012 г. особено беше потенцирана потребата за промени во постојната правна рамка со цел зголемување на транспарентноста и воспоставување целисходен механизам за заштита на укажувачите.

Исто така во последните два извештаи на ЕК за напредокот на земјата, финансирањето на политичките партии и проблемот со имплементација на постоечката правна рамка беа

<sup>2</sup> Европска комисија (2013). *Извештај на ЕУ за напредокот на Република Македонија 2013 г.* Брисел, Европска комисија.



прашања кои беа истакнати. Беше посочен примерот кога во текот на 2012 г., Државниот завод за ревизија не презеде никакви мерки против ниту една политичка партија, иако постоеја сериозни нарушувања на правната обврска на партиите за финансиско известување (само 16 од 40 регистрирани партии ги беа доставиле своите финансиски извештаи на ДЗР). Дополнително, во следниот извештај за 2013 г. Европската комисијата се осврна на загриженоста на ОБСЕ/ОДИХР за злоупотребата на државни ресурси за време на локалните избори во 2013 г., како и на неуспехот на релевантните институции да преземаат соодветни мерки.

Секоја година извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата привлекуваат значајно внимание во македонскиот јавен дискурс. Додека Владата и провладините медиуми имаат тенденција да ги интерпретираат наодите од извештаите на позитивен начин, опозицијата и дел од експертската јавност се концентрираат на негативните забелешки од извештајот. Забелешките на Европската комисија за слабоста на македонскиот антикорупциски систем се често коментирани од дел од граѓанските организации кои истакнуваат дека забелешките кои се однесуваат на антикорупцискиот систем се повторуваат повеќе години по ред<sup>3</sup>, што пак укажува на недостаток на политичка волја и може сериозно да го загрози целокупниот интегративен процес во ЕУ.<sup>4</sup>

### 3. Поддршка од ЕУ за антикорупција

Европската Унија има обезбедено значајна поддршка во борбата против корупцијата во рамките на зајакнувањето на институциите и со поддршката за граѓанското општество. Според Македонската централна база за донаторска помош<sup>5</sup>, вкупната вредност на сите програми финансирани од ЕУ во полето на добро управување и антикорупцијата во последните 6 години (од 2008) изнесувала 8.795.000 евра.

Сепак, најголемиот дел од оваа сума всушност се должи на регионалниот проект „Борба против организиран криминал и корупција: Зајакнување на мрежата на јавни обвинители“, кој вредеше 5.263.158 евра, кој беше имплементиран на регионално ниво од еден поширок меѓународен конзорциум. Главната цел на проектот беше придонесување во подобрена прекугранична и меѓународна правосудна соработка, корисниците да истражуваат и да гонат прекуграничен криминал, со фокус на организиран криминал и корупција. Проектот го покриваше целиот регион на Западен Балкан и имаше времетраење од 24 месеци. Оттука, само помал дел од споменатиот проектен буџет беше директно алоциран на активности во Македонија и подобрување на капацитетите на македонското Јавно обвинителство.

Друг значаен проект поддржан од ЕУ е проектот „Поддршка за даночна реформа“ во вредност од 1.271.500 евра<sup>6</sup>. Целта на овој проект беше подобрување на изведбата на Бирото за јавни набавки и Министерството за финансии, во поглед на собирање даноци, услуги за даночните обврзници и борба против корупцијата преку дополнително хармонизирање на правната рамка со правната рамка на ЕУ и зајакнување на институционалните капацитети за собирање даноци.

3 Македонски центар за европско образование (2013) *Компаративна анализа на извештаите на Европската комисија 2010–2013, Плодовиите од Ѓорѓоѓаловата револуција*. Скопје: Македонски центар за европско образование.

4 Транспарентност Македонија (2012, 2013) Месечни извештаи за октомври 2012 и октомври 2013 г

5 Централна база на податоците за донаторска помош.

6 Централна база на податоците за донаторска помош

Во последните два извештаи на Европската комисија беа идентификувани неколку области каде што корупцијата претставува „сериозен проблем“

Значајно е да се спомене и неодамнешниот почеток на спроведувањето на твининг-проектот ИПА 2010 „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“ вреден 1.400.000 ЕУР. Овој проект започна во јуни 2014 година и во следните две години ќе биде спроведуван од Државната комисија за спречување на корупцијата и Сојузната служба за администрација на Германија. Проектот има за цел јакнење на нормативните и институционалните капацитети за ефикасно спречување и борба против корупцијата во Република Македонија.

Во прилог на поддршката на ЕУ за граѓанските организации кои се занимаваат со антикорупција е фактот што една од приоритетните области во повикот од првата компонента на ИПА објавен во 2012 г. за поддршка за зајакнување, одржливост и развој на активно граѓанско општество беше борбата против корупцијата и организираниот криминал<sup>7</sup>. Со ова се покажува дека ЕУ покрај државните институции, посериозно смета и на граѓанските организации како на партнери и чинители во борбата против корупцијата.

#### **4. Набљудување на корупцијата и антикорупцијата од страна на други меѓународните институции**

Освен набљудувањето од страна на ЕУ, и неколку други меѓународни организации и тела постојано го следат напредокот на Република Македонија во борбата против корупцијата.<sup>8</sup>

Последниот извештај за оценка на ГРЕКО бр. IV, од 2013 г. беше посветен на „Спречување корупција кај членовите на парламентот, судиите и обвинителите“.<sup>9</sup> Во извештајот за оценка се заклучува дека Македонија има добро развиена законска рамка која ги покрива повеќето области кои се предмет на разгледување на ГРЕКО. Сепак, слично како и во извештаите на Европската комисија, беше забележано дека и покрај соодветната правна рамка, ефективната имплементација на законодавството останува прашање на загриженост кое треба да биде обележано со највисок приоритет. Во поглед на работата на судиите и обвинителите, во извештајот се забележува дека јавноста има ниска доверба во нивната работа, како и дека постои недостиг на транспарентност. Исто така е забележано дека способноста на Државната комисија за спречување на корупцијата за надзор врз работата на пратениците, судиите и обвинителите е попречена поради ограниченоста со буџет и бројноста на персоналот, што влијае негативно на нејзината проактивност.

Стејт департментот на САД во 2013 г.<sup>10</sup> исто така го нагласи проблемот со недоволно и селективно применување на правото како главен антикорупциски проблем. „Иако најголемите дел од законите се донесени, спроведувањето на законите е слабо, а јавноста е скептична за волјата на Владата кривично да ги гони корумпираните функционери од своите редови“.<sup>11</sup> Стејт департментот даде значајни забелешки за правосудниот систем, кој не е секогаш доследен, бидејќи судовите се спори, неефикасни и без соодветни ресурси. Слични критики имаше и за недостигот на транспарентност, корупција и политички

**„Иако најголемите дел од законите се донесени, спроведувањето на законите е слабо, а јавноста е скептична за волјата на Владата кривично да ги гони корумпираните функционери од своите редови“**

7 Сектор за централно финансирање и склучување на договори (2012). Национален програм за транзициска поддршка и градење на институции.

8 ДКСК (2011) Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси 2011-2015. Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата.

9 ГРЕКО (2012) Извештај за евалуација од третиот евалуациски круг: Извештај за евалуација на „Поранешната Југословенска Република Македонија“. Стразбур: Совет на Европа.

10 Стејт департмент на САД (2013) Investment Climate Statement – Macedonia 2013 [Документ за инвестициската клима – Македонија]. Вашингтон: Стејт департмент на САД.

11 Ибид.

притисок во рамките на Министерството за внатрешни работи, како значајна пречка за полицијата, со што се попречуваат националните напори во борбата против корупцијата. Во деловниот сектор, Стејт депарментот забележал дека инвеститорите и бизнисмените често се жалат дека често се изложени на барања за поткуп, најчесто кога се вклучени во јавни набавки за проекти финансирани од Владата. Покрај тоа, бирократијата и понатаму е извор на административна корупција, каде јавните службеници бараат поткуп „за да се заврши работата“.<sup>12</sup> Од друга страна, во извештајот на Стејт депарментот на САД се поздравуваат владините реформи на системот на е-управување, како позитивен тренд кој го намалува ризикот за корупција во администрацијата.

Од друга страна, пак, светските индикатори за управување<sup>13</sup>, развиени од страна на Светската банка, прикажуваат значаен напредок во компаративна перспектива. Овие индикатори обезбедуваат податоци за квалитетот на управување и контрола на корупцијата кои се опипливи и лесни за споредба. Резултатот за квалитетот на управувањето се мери на скала од -2,5 (најниска) до +2,5 (највисока). Последниот резултат за контролата на корупцијата во Република Македонија, од 2012 г., беше 0,02, што претставуваше значаен напредок во споредба со 2007 г., кога резултатот беше -0,36 или од 2002 г. кога резултатот беше -0,88. Во споредба со другите измерени области, овој напредок е највисок од сите други шест области кои се мерени во трите циклуси за оценка (2002, 2007, 2012 г.).

## 5. Позначајна странска поддршка за антикорупција

Покрај значајната поддршка од ЕУ којашто веќе беше спомената, Македонија добива и друга меѓународна и билатерална поддршка. Од податоците од Македонската централна база за донаторска помош, може да е забележи дека во последните 6 години (од 2008 г.) имало неколку проекти со севкупна вредност од 1.411.258 евра<sup>14</sup>. Некои од донаторите се УСАИД, УНДП, Владата на кралството Норвешка и Транспаренси интернешнл.

Оваа помош има за цел зајакнување на административните капацитети и изградба на кредибилен граѓански сектор кој ќе има значајна улога во борбата против корупцијата. На пример, УНДП со тековниот проект „Поддршка за зајакнување на националните и на локалните системи на интегритет во Македонија“ директно ја поддржува ДКСК во работата со другите национални и локални институции за воведување и одржување ефективни решенија за посочување на интегритетот и ризикот од корупција, со посебен осврт на воспоставување значајна вклученост на граѓанскиот сектор и партнерства во различни делови од општеството.<sup>15</sup>

Владините реформи на системот на е-управување се позитивен тренд кој го намалува ризикот за корупција во администрацијата

12 Бизнис антикорупциски портал (2014) Macedonia Country Profile [Профил на Македонија]. [Интернет]

13 Светска банка (2012) World Wide Governance Indicators [Светски индикатори за управување]. [Интернет]

14 Севкупната вредност е претворена во евра од различни валути, според просечниот курс од 13.05.2014 г.

15 Централна база на податоци за донаторска помош

## Заклучоци и препораки:

Иако постои забележителна донаторска поддршка за борба против корупцијата во Република Македонија, сепак најголем дел од неа е насочена кон јакнење на државните институции како главни антикорупциски актери. Граѓанските организации добиваат помал дел, иако нивната работа најчесто во целост зависи токму од ваквата донаторска поддршка. Оттука, потребна е подиректна соработка на донаторската заедница со граѓанското општество, со цел обезбедување поширок антикорупциски пристап кој покрај кон државните институции, ќе цели кон вклучување повеќе граѓански организации со цел обезбедување поширока и посеопфатна граѓанска акција против корупција.

Ваквата поддршка за граѓанските организации треба особено да биде изразена во поттикнување заеднички иницијативи кои вклучуваат јавно-приватно партнерство помеѓу повеќе релевантни општествени чинители. Овие иницијативи најчесто се недоволно развиени во земјите од Југоисточна Европа и токму независната надворешна поддршка треба да биде насочена кон нивно понатамошно развивање.

Конечно, во процесот на спроведување антикорупциски проекти потребно е фокусот да се насочи кон крајните резултати, а не администрирањето на самите проектни активности како цел самата за себе. Со оглед на фактот што антикорупцијата е специфична тема, од големо значење е донаторите да ја имаат големата слика пред себе, да бидат иновативни и отворени за нови идеи, со намера поддршката да се насочи кон иницијативи кои јасно и недвосмислено целат кон бескомпромисна борба против корумпираните слоеви на општеството.

**Коруптивниот притисок има различен интензитет. Подложени на постојан притисок биле меѓу 3 %**  
**Коруптивниот притисок има различен интензитет. Подложени на постојан притисок биле меѓу 3 %**

## Библиографија

### Закони и други правни документи:

- Етички кодекс за државните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 129/2011)
- Етички кодекс за јавните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 133/2011)
- Завршна сметка на Буџетот на Општина Аеродром – Скопје за 2013, Службен гласник на Општина Аеродром – Скопје, бр. 7/2014, достапно на [http://aerodrom.gov.mk/tl\\_files/glasnik/2014/sl%20glasnik%207.pdf](http://aerodrom.gov.mk/tl_files/glasnik/2014/sl%20glasnik%207.pdf)
- Завршна сметка на Буџетот на Општина Карпош – Скопје за 2013, Службен гласник на Општина Карпош – Скопје, бр. 2/2014, достапно на <http://goo.gl/ux6iSY>
- Завршна сметка на Буџетот на Општина Центар – Скопје за 2013, Службен гласник на Општина Центар – Скопје, бр. 3/2014, достапно на [http://www.opstinacentar.gov.mk/sluzben\\_glasnik.aspx](http://www.opstinacentar.gov.mk/sluzben_glasnik.aspx)
- Закон за Академија за обука за судии и јавни обвинители (Службен весник на Република Македонија бр. 13/2006)
- Закон за Академија за судии и јавни обвинители (Службен весник на Република Македонија бр. 88/2010)
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (Службен весник на Република Македонија бр. 90/2009)
- Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр. 64/2005)
- Закон за државна ревизија (Службен весник на Република Македонија бр. 66/2010)
- Закон за едношалтерски систем и за водење на трговски регистар на други правни лица (Службен весник на Република Македонија бр. 84/2005)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр. 185/2011)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет (Службен весник на Република Македонија бр. 100/2011)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет (Службен весник на Република Македонија бр. 150/10)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 142/2012)

Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 44/2011)

Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 14/2014)

Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011)

Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите (Службен весник на Република Македонија, бр. 150/2010 година)

Закон за изменување на Законот за Советот на јавните обвинители (Службен весник на Република Македонија бр. 100/2011)

Закон за изменување на Кривичниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 166/2012)

Закон за јавни набавки (Службен весник на Република Македонија бр. 136/2007)

Закон за кривична постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010)

Закон за кривична постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010)

Закон за лобирање (Службен весник на Република Македонија бр. 106/2008)

Закон за ратификација на дополнителниот протокол за казнената конвенција за корупција (Службен весник на Република Македонија 83/2005)

Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 37/2007)

Закон за ревизија на инструментот за пред-пристапна помош (ИПА) (Службен весник на Република Македонија бр. 66/10)

Закон за Советот на јавни обвинители (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2007)

Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002)

Закон за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам (Службен весник на Република Македонија бр. 4/2008)

Закон за спречување на судир на интереси (Службен весник на Република Македонија бр. 70/2007)

Закон за стечајна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 34/2006)

Закон за судови (Службен весник на Република Македонија бр. 58/2006)

Закон за судски совет (Службен весник на Република Македонија бр. 60/2006)

Закон за трговски друштва (Службен весник на Република Македонија бр. 28/2004)

Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 98/2008)

Закон за финансирање на политички партии (Службен весник на Република Македонија бр. 76/2004)

Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 82/2013)

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

Измени и дополнувања на Буџетот на Република Македонија за 2009 година (Службен весник на Република Македонија бр. 72/2009, 124/2009)

Измени и дополнувања на Буџетот на Република Македонија за 2010 (Службен весник на Република Македонија бр. 95/2010)

Измени и дополнувања на Буџетот на Република Македонија за 2012 (Службен весник на Република Македонија бр. 71/2012)

Измени и дополнувања на Буџетот на Република Македонија за 2013 (Службен весник на Република Македонија бр. 152/2013)

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

Одлука на Уставниот суд на Република Македонија, бр. 12/2011 (Службен весник на Република Македонија, бр. 39/12)

Одлука на Уставен суд, У.бр.142/2007 (Службен весник на Република Македонија бр. 3/2008)

Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2009, Собрание на Република Македонија. Достапно на: <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=2cc15da0-1827-49d2-8006-8145d45b2f30>

Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2010, Собрание на Република Македонија. Достапно на <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=be2c1153-84a8-4e99-9991-236c61cb020c>

Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2011, Собрание на Република Македонија. Достапно на <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=b2d08d8a-8a05-49a7-b17a-11f3b4933726>

Предлог завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2012, Собрание на Република Македонија. Достапно на <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=b508bf3e-617b-450f-89b6-9f1fc6ee8207>

Устав на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991)

## Стратешки програми и документи

Влада на Република Македонија (2013) Годишна работна програма на Владата на Република Македонија за 2013 г. Скопје, Влада на Република Македонија. Достапно на: <http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2013godina.pdf> [Пристапено во септември 2014]

Државна комисија за спречување на корупцијата (2003) Државна програма за превенција и репресија на корупцијата 2003-2007. Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапно на: <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/drzavna%20programa/drzprograma%20Bannex%202003%20mak.pdf> [Пристапено во септември 2014]

Државна комисија за спречување на корупцијата (2011) Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси 2011-2015. Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапно на: <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/drzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf> [Пристапено во септември 2014]

Министерство за информатичко општество и администрација (2010) Стратегија за реформа на јавната администрација 2010-2015. Скопје, Министерство за информатичко општество и администрација. Достапно на: [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija\\_zaRJA.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf) [Пристапено во септември 2014]

Министерство за информатичко општество и администрација (2014) Е-судство [Интернет]. Достапно на: <http://www.mio.gov.mk/?q=node/2045> [Пристапено во септември 2014]

Министерство за правда (2011) Стратешки план на Министерството за правда 2012-2014 г., Програма за борба против корупцијата. Скопје, Министерство за правда. Достапно на: <http://www.justice.gov.mk/documents/STRATESKI%20PLAN%202012-2014%20god-WEB%20STRANA.pdf> [Пристапено во септември 2014]

Министерство за финансии (2013). Буџет на Република Македонија за 2013 г. И <http://www.finance.gov.mk/files/Budzet%20na%20RM%20za%202013%20Za%20OBJAVUVANJE%20%202024.12.2012.pdf> [Пристапено во септември 2014]

Управа за финансиско разузнавање (2011) Национална стратегија за борба против перењето пари и финансирање тероризам. Скопје, Управа за финансиско разузнавање. Достапно на: [http://www.uspft.gov.mk/files/docs/Nacionalna\\_2011.pdf](http://www.uspft.gov.mk/files/docs/Nacionalna_2011.pdf) [Пристапено во септември 2014]

## Друга користена литература:

Академија за судии и јавни обвинители (2014). Извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2013 г. Достапен на: <http://www.jpacademy.gov.mk> [Пристапено во септември 2014]

Бизнис антикорупциски портал (2014) Macedonia Country Profile [Профил на Македонија]. [Интернет] Достапно на: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/macedonia/general-information.aspx>

Биро за јавни набавки (2014) Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2013 година. Скопје, Биро за јавни набавки. Достапно на: [http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/wp-content/uploads/Izvestaj\\_na\\_BJN\\_za\\_2013.pdf](http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/wp-content/uploads/Izvestaj_na_BJN_za_2013.pdf) [Пристапено во септември 2014]

Биро за јавни набавки (2013) Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2012 година. Скопје, Биро за јавни набавки. Достапно на: <http://www.bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=izvestaj-bjn-2012> [Пристапено во септември 2014]



- Биро за јавни набавки (2012) Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2011 година. Скопје, Биро за јавни набавки. Достапно на: <http://www.bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=izveshtaj-2011> [Пристапено во септември 2014]
- Биро за јавни набавки (2011) Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2010 година. Скопје, Биро за јавни набавки. Достапно на: <http://www.bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=izveshtaj-2010> [Пристапено во септември 2014]
- Биро за јавни набавки (2010) Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2009 година. Скопје, Биро за јавни набавки. Достапно на: <http://www.bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=izveshtaj-2009> [Пристапено во септември 2014]
- Биро за јавни набавки (2009) Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2008 година. Скопје, Биро за јавни набавки. Достапно на: <http://www.bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=izveshtaj-2008> [Пристапено во септември 2014]
- Биро за јавни набавки (2014) Стратешки приоритети на Бирото за јавни набавки за понатамошно развивање на систем за јавни набавки во Република Македонија 2014 -2018. Скопје, Министерство за финансии.
- Гарванлиева, В., Андонов В., Николов М. (2012). *Shadow Economy in Macedonia [Сиваџа економија во Македонија]*. Скопје, Центар за економски анализи. Достапно на: [http://www.cea.org.mk/documents/studii/CEA%20SHADOW%20ECONOMY%20IN%20MACEDONIA%20FINAL\\_4.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/studii/CEA%20SHADOW%20ECONOMY%20IN%20MACEDONIA%20FINAL_4.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Гаџовска, Спасовска, З., Озимец, К. (2014) EU Cash Enriches Macedonia's Shady 'Youth' NGOs – Analysis [Анализа – Парите на ЕУ ги збогатуваат македонските матни „младински“ НВОа]. Balkan Insight. Достапно на: <http://www.eurasiareview.com/22012014-eu-cash-enriches-macedonias-shady-youth-ngos-analysis/> [Пристапено во септември 2014]
- ГРЕКО (2012) Извештај за евалуација од третиот евалуациски круг: Извештај за евалуација на “Поранешната Југословенска Република Македонија”. Стразбур: Совет на Европа. Достапно на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)2\\_FYROMacedonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)2_FYROMacedonia_EN.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Димитриевиќ А., ИДКСК ги проверува анкетните листови на Бонева и Шекеринска. ИАлфа ТВ, 26 февруари 2014. Достапно на <http://www.alfa.mk/News.aspx?ID=72038#>. VDUJMfnLf3QI [Пристапено во септември 2014]
- Државен завод за ревизија (2014) Годишен извештај за 2013 година. Скопје, Државен завод за ревизија. Достапно на: [http://www.dzr.gov.mk/Uploads/WEB\\_Godisen\\_izvestaj\\_\\_DZR\\_2013.pdf](http://www.dzr.gov.mk/Uploads/WEB_Godisen_izvestaj__DZR_2013.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Државен завод за ревизија (2013) Годишен извештај за 2012 година. Скопје, Државен завод за ревизија. Достапно на: [http://www.dzr.gov.mk/Uploads/DZR\\_Godisen\\_izvestaj\\_2012%20reduced.pdf](http://www.dzr.gov.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2012%20reduced.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Државен завод за ревизија (2012) Годишен извештај за 2011 година. Скопје, Државен завод за ревизија. Достапно на: [http://www.dzr.gov.mk/Uploads/Godisen\\_izvestajj2011\\_DZR\\_mekedonski.pdf](http://www.dzr.gov.mk/Uploads/Godisen_izvestajj2011_DZR_mekedonski.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Државен завод за ревизија (2013) Дополнувања на Годишната работна програма на Државниот завод за ревизија. Скопје, Државен завод за ревизија. Достапно на: [http://dzr.gov.mk/Uploads/Izmeni\\_Godisna\\_programa\\_2013\\_VTORA\\_IZMENA031.pdf](http://dzr.gov.mk/Uploads/Izmeni_Godisna_programa_2013_VTORA_IZMENA031.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Државен завод за ревизија (2013) Годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2014 година. Скопје, Државен завод за ревизија. Достапно на: <http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1098> [Пристапено во септември 2014]
- Државен завод за ревизија (2013) Годишна програма за изменување и дополнување на годишната програма за работа на ДЗР за 2014 година. Скопје, Државен завод за ревизија. Достапно на: <http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1098> [Пристапено во септември 2014]
- Државен завод за ревизија (2013) Најчесто поставувани прашања за внатрешна ревизија. (Интернет). Достапно на: <http://www.ioirm.org.mk/doc/290909-07%20-%20VR-Materijali%20na%20Min%20Fin.docx> [Пристапено во септември 2014]



- Државен завод за статистика (2013) Бруто домашен производ 2011. Статистички преглед: Националната економија и финансии. Достапно на: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/3.4.13.02.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Државен управен инспекторат (2014) Извештај од работењето на Државниот управен инспекторат за 2013 година. Скопје, Државен управен инспекторат.
- Европска комисија (2010). Извештај на ЕУ за напредокот на Република Македонија 2010 г. Брисел, Европска комисија. Достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/mk\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Европска комисија (2012). Извештај на ЕУ за напредокот на Република Македонија 2012 г. Брисел, Европска комисија. Достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Европска комисија (2013). *Annual Report on Financial Assistance for Enlargement* [Годишен извештај за финансиската поддршка за проширување] Брисел, Европска комисија. Достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/2012\\_ipa\\_annual\\_report\\_with\\_annex\\_new\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/2012_ipa_annual_report_with_annex_new_en.pdf) [ Пристапено во септември 2014]
- Европска комисија (2013). Извештај на ЕУ за напредокот на Република Македонија 2013 г. Брисел, Европска комисија. Достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Иницијатива за отворен буџет (2012). Open Budget Index [Индекс на буџетска отвореност]. Достапно на: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-MacedoniaCS-English.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Јовановски, А (2013) Зајакнување на парламентарната контрола врз користењето на ЕУ фондовите во Република Македонија. Институт за Европска политика – Скопје (ЕПИ). Достапно на: [http://www.epi.org.mk/docs/izvrsno\\_rezime\\_-\\_zajaknuvanje\\_na\\_parlamentarnata\\_kontrola\\_vrz\\_koristenjeto\\_na\\_eu\\_fondovite\\_vo\\_rm.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/izvrsno_rezime_-_zajaknuvanje_na_parlamentarnata_kontrola_vrz_koristenjeto_na_eu_fondovite_vo_rm.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Калаџиџиев, Г. ет ал. (2013) Судска ефикасност во справувањето со организираниот криминал и корупција- Скопје: Коалиција на граѓански организации „Сите за правично судење“ Скопје. Достапно на: [http://www.all4fairtrials.org.mk/Main\\_files/Korupcija\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.all4fairtrials.org.mk/Main_files/Korupcija_2013_ENG.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Клековски, ет ал. (2011) Охридски рамковен договор – студии на случај. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка. Достапно на: <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2011/ohridski-ramkoven-dogovor-2011.pdf> (Пристапено во септември 2014)
- Клековски С., Стојанова Д., Јаковлеска Г., Нурединоска Е. (2011). Долг пат до поголем граѓански ангажман (Индекс на Граѓанското општество). Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка. Достапно на: <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2011/dolg-pat-do-pogolem-graganski-angazman-analiticki-izvestaj.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Клековски, С., Нурединоска Е., Стојанова Д. (2011) *ИДовербаџа во Македонија*. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка. Достапно на: <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2011/doverbata-vo-makedonija-2010.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Костовска, И. (2010) Уште една истрага на Брисел за европските пари во Македонија. Нова Македонија, бр. 21893. 26 Јануари 2014. Достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=126101030479&id=9&setlzdanie=21893> [Пристапено во септември 2014]
- Македонски центар за европско образование (2013) Компаративна анализа на извештаите на Европската Комисија 2010 – 2013: Плодовите на портокаловата револуција. Скопје, Македонски центар за европско образование. Достапно на: <http://soros.org.mk/CMS/Files/Documents/portokalova%20revolucija%20korekcii%2004.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Мангова И. (2013) Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија?. Скопје, Институт за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје. Достапно на: [http://www.idscs.org.mk/images/publikacii/anti-corruption%20model%20in%20macedonia%20policy%20study\\_mk\\_eng.pdf](http://www.idscs.org.mk/images/publikacii/anti-corruption%20model%20in%20macedonia%20policy%20study_mk_eng.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Меѓународен републикански институт (2014) Анкети на јавно мислење, 23-29 мај и 18 – 24 февруари, 2014
- Министерство за внатрешни работи (2014) Статистика: Покарактеристични дела во областа на организиран и економски криминал (Интернет). Достапно на: <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=616> [Пристапено во септември 2014]

- Министерство за финансии (2013) Буџет на Република Македонија за 2013 г. Скопје, Министерство за финансии. Достапно на: <http://www.finance.gov.mk/files/Budzet%20na%20RM%20za%202013%20Za%20OBJAVUVANJE%20%20%2024.12.2012.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- МОСТ (2013), Мое собрание. Скопје, МОСТ. Достапно на: [http://www.most.org.mk/images/transparency/My\\_Parliament/My\\_Parliament\\_A4.pdf](http://www.most.org.mk/images/transparency/My_Parliament/My_Parliament_A4.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- МЦМС, Податоци од Централниот регистар на Македонија набавувани од МЦМС од 2006 г. до 2014 г.
- Николов, М., Богоевска, К. (2013) Добро управување преку фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок комисијата. Скопје, Центар за економски анализи. Достапно на: [http://www.cea.org.mk/documents/CEA\\_Fiscal%20transparency\\_budget\\_proces\\_FINAL.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/CEA_Fiscal%20transparency_budget_proces_FINAL.pdf). [Пристапено во септември 2014]
- Новковска, Б. (2012) Застапеност и мерење на сивата економија во Република Македонија. Докторска дисертација на Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ – Економски факултет Скопје, октомври 2012
- Нурединоска Е., Видачак И., (2012) Транспарентност во донесувањето закони: Правила и практики за учество на јавноста со акцент на повратниот одговор на коментарите на јавноста, Скопје, ОБСЕ.
- Нурединоска, Е., Кржаловски, А., Стојанова, Д. (2013). Доверба во граѓанското општество. Скопје. Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС) и ТАКСО – Македонска канцеларија. Достапно на: <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2013/doverbata-vo-graganskoto-opstestvo-2013.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- ОБСЕ (2012) Промовирање на отчетноста и транспарентноста на јавните институции. Скопје, Мисија на ОБСЕ во Скопје. Достапно на: <http://www.osce.org/mk/skopje/104549?download=true> [Пристапено во септември 2014]
- Основен суд Скопје 1, Скопје (2013). Сумарен преглед за движење на предмети во текот на 2012 година (Интернет). Достапно на: [http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor\\_Upload/gizv12.pdf](http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/gizv12.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Ристески, Х. (2009) Оценување на уделот на занаетчиството во Македонската економија. Скопје, Центар за економски анализи. Достапно на: [http://www.cea.org.mk/documents/studii/Shadow%20Economy%20in%20Macedonia%20Concept\\_1.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/studii/Shadow%20Economy%20in%20Macedonia%20Concept_1.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Роџерс, С. (2012) *Corruption index 2012 from Transparency International: find out how countries compare.* [Индекс на корупција 2012 на Транспаренци интернешнл: како се споредуваат државите]. Достапно на: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/dec/05/corruption-index-2012-transparency-international> [Пристапено во септември 2014]
- Саздевски М., Огненовска С., (2012) Учество на јавноста во законодавните процеси, Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка. Достапно на: <http://ogledalonavladata.mk/images/docs/publikacii/analiza-ucestvo-na-javnosta.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Светска банка (2012), World Wide Governance Indicators [Светски индикатори за управување]. Светска банка. Достапен на: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c143.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Светска банка (2014). Doing Business 2014: Macedonia [Водење бизнис 2014: Македонија]. Светска банка. Достапен на: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/macedonia-fyr/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/MKD.pdf?ver=2> [Пристапено во септември 2014]
- Сектор за централно финансирање и склучување на договори (2012). Национален програм за транзициска поддршка и градење на институции. Достапно на: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1343392143511&do=publi.getDoc&documentId=124122&pubID=133337> [Пристапено во септември 2014]
- Спиро, П. (2005) Tax Policy and the Underground Economy. Size, Causes and Consequences of the Underground Economy [Даночната политика и скриената економија. Големина, причини и последици од скриената економија], Во Кристофер Бајада и Фридрих Шнајдер (уредници), Ешгејт Паблшинг, 2005.
- Стејт департмент на Соединетите Американски Држави (2013) Investment Climate Statement – Macedonia 2013 [Документ за инвестициската клима 2013 – Македонија]. Вашингтон: Стејт департмент на САД. Достапно на: [http://photos.state.gov/libraries/macedonia/8573/archive-pdfs-feb2013\\_001/investment-climate-statement2013macedonia.pdf](http://photos.state.gov/libraries/macedonia/8573/archive-pdfs-feb2013_001/investment-climate-statement2013macedonia.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Стојарова, В. (2007). *Organized Crime in the Western Balkan* [Организираниот криминал во Западен Балкан]. Грац, ХУМСЕК, Издание 1.

- Судски совет на Република Македонија (2013) Извештај за работата на Судскиот совет во 2012 г. Скопје, Судски совет на Република Македонија. [Пристапено во септември 2014]
- Транспаренси интернешнл (2007) Global Corruption Barometer [Глобален барометар за корупција]. Берлин, Транспаренси интернешнл. Достапно на: [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2007](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007)
- Транспарентност Македонија (2012) Месечен извештај за октомври 2012. Скопје, Транспарентност Македонија. Достапно на: <http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/20121109Izvestaj-za-oktomvri-2012-Transparentnost-Makedonija.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Транспарентност Македонија (2013) Месечен извештај за октомври 2013. Скопје, Транспарентност Македонија. Достапно на: [http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/Izvestaj\\_za\\_oktomvri\\_2013\(1\).pdf](http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/Izvestaj_za_oktomvri_2013(1).pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Транспарентност Македонија (2013). Парите и политиката, годишен извештај, Транспарентност во финансирање на политичките партии. Скопје: Транспарентност Македонија. Достапно на: <http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/transparentnost%20vnatreshen%20del%20MK%20za%20na%20web%2005.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Транспарентност Македонија (2014). Месечен извештај за април 2014. Скопје, Транспарентност Македонија. Достапно на: [http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/Izvestaj\\_za\\_april\\_2014.pdf](http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/Izvestaj_za_april_2014.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Транспарентност Македонија (2014). Месечен извештај за февруари 2014. Скопје, Транспарентност Македонија. Достапно на: [http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98\\_%D0%B7%D0%B0\\_%D1%84%D0%B5%D0%B2%D1%80%D1%83%D0%B0%D1%80%D0%B8\\_2014.pdf](http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98_%D0%B7%D0%B0_%D1%84%D0%B5%D0%B2%D1%80%D1%83%D0%B0%D1%80%D0%B8_2014.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- УНОДЦ (2013) *Business, Corruption and Crime in the former Yugoslav Republic of Macedonia [Бизнисот, корупцијата и криминалот во Поранешна југословенска Република Македонија]*. Виена, Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал. Достапно на: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Macedonia\\_Business\\_corruption\\_report\\_ENG.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Macedonia_Business_corruption_report_ENG.pdf) [Пристапено во септември 2014]
- Фокус (2013). Самоил Малчевски: ВМРО-ДПМНЕ напиша дека моето семејство донирало 550,000 а ние не сме донирале ни денар за изборите. Фокус бр. 948, 6 декември 2013.
- Херитиџ Фаундејшн (2014) Index of Economic Freedom 2014: Macedonia [Индекс за економска слобода 2014: Македонија] (Интернет). Достапно на: <http://www.heritage.org/index/country/macedonia> [Пристапено во септември 2014]
- Центар за граѓански комуникации (2014). *19ти квартален извештај 2013*. Скопје, Центар за граѓански комуникации. Достапно на: <http://www.ccc.org.mk/images/stories/m19.pdf> [Пристапено во септември 2014]
- Центар за изучување на демократијата (2008) *Monitoring Anti-Corruption Policies in Bulgaria [Следење на антикорупцискиот полицаи во Бугарија]*. Софија, Центар за изучување на демократијата
- Централна база на податоци за странска помош на Владата на Република Македонија. Достапно на: <http://cdad.sep.gov.mk/Default.aspx> [Пристапено во септември 2014]
- Централна база на податоците за донаторска помош. Достапно на: <http://cdad.sep.gov.mk/Default.aspx> [Пристапено во септември 2014]
- Црвенковска, Н. (2010), Нелковски се уште на чело на агенцијата. Глобус бр, 148. 16 февруари 2011. Достапно на: <http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=C8914B55B1E13841BE7A4629ECCA53F9> [Пристапено во септември 2014]
- Шнајдер, Ф. И Енсте, Д. (2000) Shadow Economies Around the World: Size, causes and consequences [Скриена економија низ светот: Големина, причини и последици]. ММФ Работен труд. Бр. 26/2000.

