



Финансирано од
Европска Унија



НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (НКЕУ-МК)

ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО И АНТИКОРУПЦИСКИТЕ
ПОЛИТИКИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



АНАЛИЗА ВО РАМКИТЕ НА КЛАСТЕР 1 - „ТЕМЕЛИ“

Документ за јавни политики



Европско движење Северна Македонија
European Movement North Macedonia



SFPA
Slovak Foreign Policy Association

НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (НКЕУ-МК)

Владеење на правото и антикорупциските
политики во Република Северна Македонија:
Анализа во рамките на Кластер 1 - „Темели“

Документ за Јавни политики

Европско движење во Република Северна Македонија
Скопје, 2026

Автори:

м-р Ивана Петковска
м-р Виктор Митевски

Лектура:

Гордана Ацеска

Техничка асистенција:

м-р Никола Јазаџиски,
Стефан Димковски

Графички дизајн: MM Design

Печатење: Европа 92, Кочани

Издавач: Европско движење во Република Северна Македонија

За издавачот:

Проф. д-р Милева Ѓуровска
Адреса: Ул. Коста Кирков бр.5/8
1000 Скопје

Република Северна Македонија

www.nkeu.mk

www.europeanmovement.org.mk

Тираж: 100

Оваа публикација е финансирана од Европската Унија и Кралството Холандија. Нејзината содржина е единствена одговорност на Европското движење во Република Северна Македонија и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија или Кралството Холандија.

ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО И АНТИКОРУПЦИСКИТЕ ПОЛИТИКИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – АНАЛИЗА ВО РАМКИТЕ НА КЛАСТЕР 1 „ТЕМЕЛИ“

ВОВЕД

Процесот на пристапување на Република Северна Македонија кон Европската Унија претставува долг, институционално комплексен и политички чувствителен реформски пат. Неговата формална институционална рамка започнува со потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација со Европската Унија, со кој се воспостави сеопфатна рамка за политички дијалог, постепена трговска либерализација и постепено усогласување на националното законодавство со *Acquis Communautaire*, со што се поставија институционалните и правните основи за подоцнежниот пристапен процес. Република Северна Македонија ја поднесе апликацијата за членство во Европската Унија во 2004 година, по што Европскиот совет во 2005 година ѝ додели статус на земја кандидат. Со тоа земјата формално влезе во претпристапната фаза на европската интеграција.

Европската комисија, од 2006 година до денес, континуирано го следи напредокот на Република Северна Македонија во сите области релевантни за процесот на европска интеграција. Посебен акцент се става на поглавјата опфатени во кластер 1, „Фундаменти“, кои се од суштинско значење за воспоставување стабилен систем на владеење на правото, функционални демократски институции и ефикасна јавна администрација. Овие области се сметаат за клучен предуслов не само за започнување туку и за успешно завршување на пристапните преговори и конечната одлука за пристапување на државата во Европската Унија.

Во рамките на Пакетот за проширување на Европската Унија, Европската комисија досега има објавено приближно дваесетгодишни извештаи за напредокот на земјата, како и дополнителни аналитички и мониторинг-извештаи во одредени периоди.¹ Иако во повеќе наврати Европската комисија оценуваше дека Северна Македонија е подготвена да ги започне пристапните преговори, процесот долго време беше блокиран поради билатерални спорови и политички прашања со одделни земји членки на Европската Унија.

¹ European Commission, [North Macedonia – Country Reports \(Progress Reports\)](#)

Значаен пресврт во евроинтегративниот процес се случи во март 2020 година, кога Советот на Европската Унија донесе политичка одлука за отворање на пристапните преговори со Република Северна Македонија. Формалниот почеток на преговарачкиот процес се случи на 19 јули 2022 година со одржувањето на првата Меѓувладинска конференција (Intergovernmental Conference) во Брисел. Овој настан се смета за официјален почеток на пристапните преговори, по одлуката на Европскиот совет од јуни 2022 година да се започнат преговорите со Северна Македонија и Албанија.

По одржувањето на првата Меѓувладинска конференција, започна скрининг-процесот, кој претставува аналитичка фаза на усогласување на националното законодавство со *Acquis Communautaire* на Европската Унија. Овој процес се спроведува согласно со новата методологија за проширување, во чии рамки преговарачките поглавја се групирани во шест тематски кластери, при што кластер 1, „Фундаменти“ има централна улога и се отвора прв, а се затвора последен во текот на преговарачкиот процес.

Во овој транзициски период беа постигнати одредени резултати, особено во усогласувањето на законодавството и формалното започнување на преговорите во чии рамки се спроведе скрининг-процесот. Меѓутоа, реалната конвергенција со европските стандарди останува нерамномерна. Ова создава продолжена состојба на „привремена интеграција“ во која земјата е институционално вклучена во европските процеси, но без јасна временска рамка за отворање на кластерите. Според Извештајот за скрининг-процесот, националното законодавство на Република Северна Македонија е делумно усогласено со регулативите на ЕУ, а од државата се очекува да го продолжи дијалогот со граѓанското општество и со другите засегнати страни, со цел да се обезбеди поддршка од граѓаните за процесот на пристапување кон ЕУ. Исто така, од Република Северна Македонија се очекува систематски и стратегиски да ги комуницира придобивките, обврските и текот на пристапниот процес кон Европската Унија, со цел јавноста и граѓаните да бидат информирани за динамиката и за содржината на преговорите.²

Сепак, и покрај продолжената неизвесност во пристапниот процес, јавната поддршка за европската интеграција останува релативно стабилна. Според податоците на Регионалниот совет за соработка и резултатите од истражувањето „Балкански барометар 2025“, мнозинството граѓани во Република Северна Македонија и натаму го поддржуваат членството во Европската Унија.³ Ова укажува дека европската перспектива и

² European Commission, [Screening report – North Macedonia](#), 24.07.2023

³ Regional cooperation council (RCC) - [Balkan Barometer 2025](#)

натаму ужива јавен легитимитет и претставува важен политички и општествен капитал, кој може да се мобилизира преку појасна реформска динамика и преку обезбедување поконкретни придобивки за граѓаните од процесот на интеграција.

Истражувањето покажува дека 40 % од испитаниците го поддржуваат целосното членство во Европската Унија, што ја потврдува постојаната привлечност на традиционалниот модел на проширување како конечна цел на интегративниот процес. Меѓутоа, 29 % од граѓаните поддржуваат постепено интегрирање што би довело до полноправно членство во период од 10 до 15 години, додека 19 % го поддржуваат моделот на постепена интеграција без непосредна перспектива за целосно членство. Овие податоци укажуваат дека иако мнозинството граѓани на долг рок го преферираат класичниот модел на проширување, значителен дел од јавноста е отворен и за фазни или за секторски модели на интеграција, особено оние што овозможуваат побрз пристап до придобивките од единствениот европски пазар.⁴

Во рамките на новата методологија за проширување на Европската Унија воведена во 2020 година, пристапниот процес доби појасна структурна и политичка рамка, со поголем акцент на постепена интеграција, мерливите резултати според принципот *fundamentals first*. Во таа насока, Република Северна Македонија ја подготви и ја усвои Реформската агенда за периодот 2024 – 2027,⁵ која претставува сеопфатен стратегиски документ со кој се дефинираат клучните структурни, институционални и економски реформи што треба да ги спроведе државата во краткорочен и среднорочен период.⁶ Агендата е подготвена како дел од новиот Механизам за реформи и раст на Европската Унија за Западен Балкан, кој има цел да го забрза економското приближување на регионот кон Европската Унија и да овозможи постепена интеграција во поединечни политики и делови од единствениот пазар.

Притоа, Преговарачката рамка за пристапување кон Европската Унија и Реформската агенда претставуваат меѓусебно поврзани, но концептуално различни инструменти во процесот на пристапување. Преговарачката рамка ја утврдува политичката и правната архитектура на пристапните преговори, вклучително и принципите, кластерската структура и условите за напредок во преговарачкиот процес. Наспроти тоа, Реформ-

⁴ Анамарија Велиновска и Кире Миловски, [Нови глобални неизвесности, стари европски обврски: Јавното мислење за пристапувањето во ЕУ во 2025 година](#), Институт за демократија „Социетас цивилис“, Скопје.

⁵ Инструмент за реформи и раст за Западен Балкан, Реформска агенда на Република Северна Македонија 2024-2027 година, [Влада на Република Северна Македонија](#).

⁶ Министерство за Европски прашања на Република Северна Македонија, [Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година](#).

ската агенда функционира како операциски инструмент што ги конкретизира реформските обврски на државата и ги преведува во конкретни мерки, рокови и индикатори за напредок.

Во таа смисла, Реформската агенда може да се разбере како национален стратегиски документ преку кој државата се обврзува на спроведување конкретни реформи, со цел да се обезбеди поефикасно усогласување со европското законодавство и да се создадат предуслови за натамошен напредок во пристапните преговори со Европската Унија.

Овој документ се фокусира на клучните аспекти на владеењето на правото и борбата против корупцијата во Република Северна Македонија, во контекст на обврските што произлегуваат од Реформската агенда и процесот на пристапување кон Европската Унија. Анализата е насочена кон релевантните области опфатени со Поглавје 23, „Правосудство и темелни права“ и Поглавје 24, „Правда, слобода и безбедност“, како и кон поврзаните системски механизми содржани во Поглавје 5, „Јавни набавки“, Поглавје 18, „Статистика“ и Поглавје 32, „Финансиска контрола“, кои претставуваат важни инструменти за спречување и откривање на корупцијата. Според тоа, овој документот претставува анализа на реформските обврски преземени од државата во овие области, со цел да се процени степенот на нивната имплементација и нивното реално влијание врз зајакнувањето на институционалниот интегритет. Особено внимание се посветува на функционирањето на правосудниот систем, ефикасноста на механизмите за спречување и санкционирање на корупцијата, како и на капацитетот на институциите да обезбедат доследна примена на принципите на владеење на правото.

Преку оваа анализа се настојува да се идентификуваат структурните слабости во институционалниот и правниот систем коишто ја ограничуваат ефективноста на антикорупциските иницијативи. Во завршниот дел се предлагаат стратегиски насоки за зајакнување на институциите за воспоставување на владеењето на правото, унапредување на механизмите за спречување и гонење на корупцијата и усогласување со европските стандарди во овие области.

Анализата во овој документ се заснова врз комбиниран методолошки пристап што опфаќа преглед на нормативната рамка, анализа на релевантни извештаи и квалитативна процена на институционалните практики. Во таа насока е извршен систематски преглед на релевантното законодавство, стратегии и јавни политики поврзани со владеењето на правото и борбата против корупцијата, со посебен осврт на Реформската агенда 2024 – 2027 како клучен стратегиски документ во процесот на пристапување на Република Северна Македонија кон Европската Унија.

Документот се потпира и на анализа на годишните извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, како и на наодите и препораките на релевантни меѓународни механизми за мониторинг, вклучително Советот на Европа (Венецијанска комисија и GRECO) и ОБСЕ/ОДИХР, како и на домашни извештаи и анализи.

Дополнително, спроведена е квалитативна анализа на институционалните практики во правосудството и антикорупциските механизми со цел да се согледа степенот на практична имплементација на реформите. Анализата е надолполнета и со компаративен осврт на искуствата на одделни земји членки на ЕУ и држави од регионот, со цел идентификување на применливи модели и добри практики релевантни за зајакнување на владеењето на правото и борбата против корупцијата во Северна Македонија.

Посебен акцент во аналитичкиот процес е ставен на оцената на спроведувањето на реформите, преку споредба меѓу *де јуре* реформите (усвоени закони, стратегии и политики) и нивната *де факто* примена во практика. Во таа насока се прави обид да се одговори на прашањето дали институциите постапуваат согласно со своите законски надлежности и дали нововоставените механизми навистина се применуваат во практиката, особено во областа на функционирањето на правосудството, спречувањето и гонењето на корупцијата, како и во системите на јавни набавки и финансиска контрола.

Овој аналитички пристап се фокусира на институционалниот интегритет, односно степенот на независност, непристрасност и професионалност на клучните институции, како и нивниот капацитет за ефективна примена на законската рамка. Воедно се разгледува и меѓусекторската поврзаност на реформските политики, со цел да се утврди дали реформите се спроведуваат координирано и дали создаваат системски ефекти врз зајакнувањето на владеењето на правото и борбата против корупцијата.

1. КЛАСТЕР 1 – „ТЕМЕЛИ“ – ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ ВО ПРЕГОВРАЧКАТА РАМКА И РЕФОРМСКАТА АГЕНДА (2024 – 2027)

Согласно со ревидираната методологија за проширување на Европската Унија од 2020 година, кластер 1 – „Фундаменти“ е позициониран како централен столб на пристапниот процес. Овој кластер ја одразува суштинската промена во пристапот на Унијата кон политиката на проширување, при што владеењето на правото, функционирањето на демократските институции, јавната администрација и почитувањето на фун-

даменталните права се поставени како основа и предуслов за напредок во сите други преговарачки области.

Централната улога на поглавјата во овој кластер се потврдува и преку принципот на реверзибилност, според кој напредокот во пристапниот процес не е неповратен. Во случај на назадување во клучните области, особено во владеењето на правото и борбата против корупцијата, ЕУ може да ги забави преговорите, повторно да отвори веќе затворени поглавја или привремено да го суспендира преговарачкиот процес. Со ваквиот пристап Европската Унија јасно сигнализира дека кредибилитетот на процесот на пристапување повеќе не се оценува исклучиво преку формално усогласување на националното законодавство со *Acquis Communitaire*, туку, пред сè, преку конкретни и одржливи институционални резултати и ефективна примена на европските стандарди во практика.

Реформската агенда содржи мерки и активности насочени кон зајакнување на владеењето на правото, со посебен акцент на независноста и ефикасноста на судството и јавното обвинителство, функционирањето на управувачките тела во правосудниот систем (Судскиот совет и Советот на јавни обвинители), како и унапредување на институционалните капацитети за борба против организираниот криминал и корупцијата. Во суштина, Реформската агенда ги содржи прашањата што континуирано се посочуваат во годишните извештаи на Европската комисија, за кои се дадени конкретни препораки во насока на надминување на идентификуваните слабости. Во овој контекст, Агендата опфаќа клучни области, како што се унапредувањето на изборното законодавство, зајакнувањето на независноста и самостојноста на судската и обвинителската власт, измените во Кривичниот законик во насока на поефикасна борба против корупцијата, како и доследната примена на мерките за конфискација на имот стекнат со кривично дело. Исто така, Реформската агенда предвидува активности насочени кон следење и целосна имплементација на Развојната секторска стратегија за правосудство (2024 – 2028), со цел зајакнување на институционалната ефикасност, професионалноста и интегритетот на правосудниот систем. На овој начин реформските мерки се насочени кон обезбедување функционален и одржлив систем на владеење на правото, усогласен со европските стандарди.⁷

Исполнувањето на обврските предвидени во Реформската агенда ќе претставува клучен показател за тоа дали политичката волја за реформирање на државниот систем во согласност со европските стандарди била реална (искрена) и дали самиот реформски документ е соодветно конципиран. Суштинското прашање е дали реформските мерки ќе дове-

⁷ Министерство за правда на Република Северна Македонија, [Развојна секторска стратегија за правосудство \(2024 – 2028\)](#), декември 2023.

дат до реални подобрувања во практиката и во секојдневното функционирање на институциите, или ќе останат ограничени на нормативни измени и декларативни изјави за нивната имплементација т.е. „реформи на хартија“.

1.1. Институционален, политички и социјален контекст на реформите во кластер 1, „Темели“

Успехот на реформите во кластер 1 „Темели“ во голема мера зависи од поширокиот општествен и институционален контекст во кој тие се спроведуваат. Во ова поглавје се анализираат институционалните предуслови, политичката динамика и општествените околности што го обликуваат процесот на пристапување. Ваквиот контекст е од суштинско значење за продлабочено разбирање на факторите што придонесуваат за успехот или неуспехот во имплементацијата на законите и стратегиските документи.

Институционален контекст во правосудството

Капацитетот, стабилноста и независноста на клучните институции, особено на судството, претставуваат суштински предуслов за напредок во владеењето на правото. Иако нормативно е воспоставена рамка за независно судство, во практика сè уште се забележуваат одредени нарушувања на институционалната автономија. Како илустративен пример, контроверзното разрешување на претседателката на Судскиот совет во 2023 година отвори сериозни прашања во однос на можни надворешни влијанија. На овој настан му претходеше оставка на претседателот на Судскиот совет, поврзана со наводни обиди за влијание, вклучително и од бизнисзаедницата, што дополнително ги поттикна барањата за ограничување на присуството на камери на седниците на Советот. Овие настани упатуваат на постоење одредени празнини во регулативата и практичното функционирање на судскиот систем.⁸

⁸ - European Commission, Commission staff working document, [2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia](#)

- European Commission for democracy through law of the Council of Europe (Venice Commission), [North Macedonia, Opinion on the draft law on the Judicial Council](#), 16 June 2025

- Group of states against corruption (GRECO), [Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#) Second addendum to the second compliance report North Macedonia, 12 March 2023.

- European Commission, Commission staff working document, [2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia](#).

Забрзаните законски интервенции со директно влијание врз високопрофилни корупциски предмети, какви што беа измените на Кривичниот законик во септември 2023 година, дополнително го нарушија кредибилитетот и институционалната стабилност на целата правосудна архитектура, а не само на Судскиот совет. Тие создадоа ударни последици низ алката на „истрага – обвинение – судење“, при што ефектите се прелеваа врз јавното обвинителство (вклучително и специјализираните капацитети за организиран криминал и корупција), Советот на јавни обвинители како управувачко тело за обвинителската служба, основните и апелационите судови како носители на главниот товар на постапките, како и врз Врховниот суд преку зголемен притисок за усогласување на практиката во чувствителни предмети. Европската комисија експлицитно забележува дека измените од 2023 година продолжуваат значително да ја поткопуваат борбата против корупцијата, особено во високите случаи, со директни импликации врз гонењето и судските исходи.⁹

Од системски аспект, проблемот не е само во „политичката порака“, туку и во тоа што ваквите „упади“ во законодавството ја нарушуваат предвидливоста на казнената политика и ја усложнуваат работата на институциите коишто треба да испорачаат соодветни резултати. Така, обвинителствата се принудени повторно да ги преоценуваат правните квалификации и доказните стратегии во тековните предмети. Истовремено, судовите се соочуваат со изменети законски прагови и рокови, што директно влијае врз текот и исходот на постапките. Во практика, тоа значи дека предмети поведени под построги законски услови се оценуваат според нови, поповолни правила за обвинетите. Ова може да доведе до нивно затворање без судска разрешница или до поблаги санкции, особено во случаи поврзани со јавни набавки и злоупотреба на службената положба. Јавноста, ваквите ситуации ги перципира како прекини на предмети поради застареност или како резултат на ослабување на одредени инкриминации, вклучително и оние поврзани со јавните набавки. Овие прашања беа аргументирано проблематизирани и во рамките на дијалогот на НКЕУ во склоп на работната група за Поглавје 23, „Правосудство и темелни права“.¹⁰ Во таков амбиент се еродира правната сигурност, а перцепцијата за „правдата како инструмент на владејачките елити“ добива реална и аргументирана основа. Правото сè почесто се доживува како променлива алатка што може да се обликува под влијание на моќта

⁹ European Commission, Commission staff working document, [2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia](#)

¹⁰ Национална конвенција за Европска Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК), [Препораки од 14-та сесија на Работна група 3](#), на тема: „Измените на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година: Македонската и европската легислатива во спречувањето и борбата против корупцијата“ одржана на 3 јули 2025 година.

наместо како стабилен, предвидлив и непристрасен нормативен поредок што еднакво ги штити и ги обврзува сите. Ова дополнително го продлабочува јазот меѓу формално усвоените реформи и нивната вистинска, општествено признаена легитимност.¹¹

1.2. Политички контекст и реформите во правосудниот систем

Политичкиот амбиент во кој се одвиваат реформите е обележан со висока поларизираност и променлива политичка волја, што директно се рефлектира врз темпото и квалитетот на промените. Иако сите поголеми партии декларативно ја истакнуваат европската интеграција како стратегиски цел, постои јаз меѓу реториката и реалната имплементација на ЕУ-реформите. Европската комисија во најновиот Извештај отворено укажува дека Северна Македонија мора да почне да ги спроведува на дело реформите во областите на судството, борбата против корупцијата, организираниот криминал, јавната администрација и јавните набавки наместо само декларативно да се залага за нив. Овој заклучок ја отсликува состојбата на „реформи на хартија“ без доволно конкретни резултати, особено во период кога земјата формално ги почна пристапните преговори.

Политичката волја за реформи е ставена на тест со спроведувањето на Реформската агенда 2024 – 2027. Владата ја усвои оваа агенда со конкретни чекори за владеење на правото, но дали тие ќе се реализираат, зависи од подготвеноста на носителите на власта да преземат непопуларни, но неопходни мерки. Како што беше потенцирано, од суштинско значење е реформите да дадат реални резултати, а не само усвојување на закони без примена.

Сепак, практиката покажува дека некои клучни реформски иницијативи се одложуваат поради теснопартиски калкулации. Пример е изборната реформа. Повеќе изборни циклуси поминаа без да се усвојат препораките на ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија за изборното законодавство, кои остануваат неисполнети. Во пресрет на редовните претседателски и парламентарни избори не беше постигнат напредок за спроведување на овие препораки, што укажува на недоволен политички консензус дури и за основни демократски правила. Измените од 2024 година што претендираа го зголемија прагот за собирање потписи за независни кандидати и листи (од 1.000 потписи на 1 % од запишаните избирачи во соодветната изборна единица) беа укинати од Уставниот суд, со оцена

¹¹ Council of Europe, [Post-monitoring dialogue with North Macedonia](#).

дека не се усогласени со уставно загарантираните права на избор и учество во јавни функции.¹²

Во 2026 година, сепак, се отвори простор за примена на системски пристап кон изборната рамка. Собранието избра нов состав и раководство на Државната изборна комисија, што е важен институционален предуслов за стабилност на изборната администрација во наредниот изборен циклус¹³. Паралелно, во јануари 2026 започна процес за подготовка на нов Изборен законик или значителни измени на постојниот, преку работна група во која политичките партии ги предложија своите претставници, што, ако се води инклузивно и со јасни рокови, може да создаде прозорец за затворање на дел од долгогодишните празнини во изборното законодавство и неговото спроведување.

Она што е особено значајно како позитивен сигнал е дека Република Северна Македонија, по одобрувањето на Реформската агенда, стана првата земја во регионот што обезбеди пред финансирање во рамките на ЕУ планот за раст, во износ од 52,2 милиони евра, наменети за буџетска поддршка и инфраструктурни инвестиции преку WBIF. Овој чекор го означи практичниот почеток на имплементацијата со веќе обезбедени финансиски ресурси.¹⁴ Дополнително, одлуката на Европската комисија во текот на 2025 година за првото ослободување средства во рамките на истиот инструмент ја потврдува засилената примена на принципот „реформи, а потоа пари“, при што условеноста станува појасна, по оперативна и поконкретно поврзана со реалниот напредок во реформите во споредба со претходните фази на процесот.¹⁵

Кон крајот на 2025 година беше забележано и законодавно придвижување во дел од реформските области поврзани со кластер 1 „Темели“. Собранието го усвои Законот за Судскиот совет¹⁶ со кој се надминуваат слабости во транспарентноста, отчетноста и функционирањето на Советот. Паралелно, Владата усвои и нацрт-закон за Јавното обвинителство како чекор што експлицитно се поврзува со имплементацијата на Реформската агенда во областа „Темели“, што укажува на континуитет во вториот циклус на имплементација и на обид реформите да се „преведат“ во оперативна институционална архитектура. Сепак, како што и претходно беше потенцирано, од суштинско значење е овие чекори да резул-

¹² [Одлука на Уставен суд бр. 186/2024](#)

¹³ Собрание на Република Северна Македонија, седница на 26 јануари 2026 година.

¹⁴ Delegation of European Union to the Republic of North Macedonia, [North Macedonia first country to receive pre-financing under the Growth Plan](#)

¹⁵ European Commission, [Commission Implementing Decision of 30.7.2025 approving the first release of funds to North Macedonia under the Reform and Growth Facility for the Western Balkans](#)

¹⁶ Сл. весник.

тираат со мерливи ефекти во практика (де факто), а не да се сведат на усвојување норми, бидејќи токму тука условеноста ја тестира политичката волја: способноста да се одржи реформски курс и кога тоа подразбира непопуларни одлуки, институционална дисциплина и јасна одговорност.

Политичката поларизација има директно влијание врз функционирањето на демократските институции. Во изминатиот период јавноста беше сведок на одолжување на носењето клучни системски закони и именувања на носители на важни функции. Ваквата атмосфера на постојан судир ја ослабува способноста на Собранието да биде двигател на реформите. Европската Унија потенцира дека за успешен пристапен процес е нужна широка политичка согласност меѓу партиите и инклузивен дијалог во парламентот.

Поради отсуството на политички консензус за клучни реформски прашања, Владата често прибегнува кон итни и скратени постапки при донесувањето закони. Особена загриженост предизвикува честата и во одредени случаи несоодветна употреба на т.н. „ЕУ-знаме“, вклучително и за законски решенија што не се директно поврзани со усогласување со правото на Европската Унија. Илустративен пример за ваквата практика се измените и дополнувањата на Кривичниот законик од 2023 година, кои беа усвоени по скратена постапка, со употреба на „ЕУ-знаме“ и без суштинска јавна и стручна расправа, при што предизвикаа значителни контроверзии. Европската комисија ја нотираше оваа постапка како злоупотреба на инструмент што е наменет исклучиво за хармонизација со правото на ЕУ, укажувајќи на потребата од негова построга и соодветна примена.

Сличен е и примерот со итно донесување пакет законски измени во 2023 година поврзани со изградбата на автопатите од Коридор 8 и Коридор 10Д, доделени на конзорциумот „Бехтел и Енка“, врз основа на меѓувладин договор. За да се овозможи забрзана имплементација на проектот, Собранието усвои измени на повеќе закони по скратена постапка, меѓу кои Законот за работни односи, Законот за урбанистичко планирање, Законот за експропријација, Законот за градење и други релевантни прописи. Измените имаа цел да ги поедностават и да ги скратат процедурите поврзани со експропријација на земјиште, издавање дозволи, работно време (вклучително и можност за продолжено работно време и работа во недела), како и други административни бариери што можеа да го забават проектот. Сепак, клучниот контроверзен елемент беше фактот што самиот договор со изведувачот не беше предмет на класична постапка за јавна набавка, туку беше реализиран преку посебен закон (*lex specialis*), што практично ја исклучи примената на редовните правила за тендерирање, конкуренција и транспарентност. Поради ваквиот пристап, постоеја значителни реакции во јавноста, експертската заедница и

граѓанскиот сектор, кои укажаа на неколку ризици: ограничена транспарентност на договорот, отсуство на конкурентна постапка, потенцијални фискални импликации и зголемен ризик од корупција и политички влијанија во доделувањето и реализацијата на проектот. Дополнително, беа поведени и уставни прашања, особено во однос на измените во Законот за работни односи, каде што Уставниот суд делумно интервенираше.¹⁷

Европската комисија во своите извештаи индиректно укажа дека при реализација на големи јавни инвестиции треба да се обезбеди транспарентност и предвидливост на законодавниот процес, нагласувајќи ја потребата од доследна примена на правилата за конкуренција и отчетност. Проблематичноста на овие постапки не произлегува единствено од нивната „брзина“, туку, пред сè, од начинот на кој беше конструирана правната рамка за реализација на проектот. Според оценките на Европската комисија, договорот за изградба на автопатските делници од Коридор VIII и Коридор X-д, одобрен во март 2023 година, беше директно доделен на конзорциум без спроведување конкурентна постапка. Ова беше овозможено преку ад хок закон донесен во 2021 година, со кој проектот беше изземен од примената на Законот за јавни набавки, со што значително се ограничија механизмите за конкуренција, транспарентност и надзор.¹⁸

Независната анализа спроведена од Институтот за демократија „Социетас цивилис“ (ИДСЦС) посочува дека токму ова „ЕУ-знаме“ беше аргументирано со упатување на ТЕН-Т¹⁹ регулатива што не ја уредува материјата на трудовите односи, градењето и урбанизмот, што ја поткопа логиката на забрзана постапка и го стесни просторот за јавна расправа, процена на влијанија и засилени проверки за интегритет во фаза на креирање на правилата.²⁰ Во домашните стратемски документи ваквиот пристап е препознаен како извор на системски ризици. Така, во Фискалната стратегија 2025 – 2029 експлицитно се наведува дека изградбата на коридорите се регулира со „специјален закон“ што ги заменува стандардните правила за јавни набавки и дека тој бил усвоен без претходно подготвена техничка документација за проценета вредност на проектот, што ја зголемува изложеноста на фискални и управувачки ризици.²¹

¹⁷ [360 степени, 27 март 2023 година.](#)

¹⁸ European Commission, [North Macedonia 2023 Report.](#)

¹⁹ Regulation (EU) No 1315/2013 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network (TEN-T).

²⁰ Institute Societas Civilis, Skopje, [Policy document No.20/2023, The integrity of decision-making: Systemic omissions in the “Bechtel Enka” case.](#) Misha Popovic, October 2023

²¹ Government of the Republic of North Macedonia, [2025 - 2029 Fiscal strategy of the Republic of North Macedonia.](#) Skopje, September 2024.

Еден од индикаторите за политичката култура е и односот кон надзорните механизми и отчетноста. Во македонското Собрание постојат инструменти за надзор над извршната власт (пратенички прашања, собраниски комисији), но нивната ефикасност е ограничена. Иако министрите одговараат на пратенички прашања, сè уште недостасува посистематско разгледување на годишните извештаи на независните регулаторни тела и државните институции од страна на Собранието. Особено е важно Собранието активно да расправа за наодите на Државниот завод за ревизија, Антикорупциската комисија, Народниот правобранител и др., и да бара отчет за спроведување на нивните препораки. Во 2022 година е потпишан Меморандум за соработка меѓу Собранието и ДЗР токму за зајакнување на собранискиот надзор врз трошењето на јавните средства. Ова е чекор напред, но се очекува да биде подобро остварувањето на препораките од ваквите надзорни механизми.

Генерално, транспарентноста на извршната власт бележи благ пораст во последниве години. Владата воспостави позитивна практика за проактивно објавување податоци за трошењата (на пр., квартални буџетски извештаи, листи на трошоци на јавните претпријатија, евидентирани на достасани, а ненамирани обврски на буџетските корисници), но во последно време се забележува враќање на дел од одамна напуштените практики за ограничено објавување или објавување податоци во затворен или машински нечитлив формат. Отчетноста и натаму останува предизвик, а ретки се случаите на политичка одговорност или санкционирање на одговорните функционери.

Во политичкиот контекст, исто така, значајно е прашањето на истрајноста на реформската ориентација во услови на менување на владините гарнитуре. Досегашното искуство на Северна Македонија покажува дека голем дел од реформите се зависни од политичката волја на личности, политичари, односно напредокот често зависи од ентузијазмот на одредени носители на функции наместо од воспоставени системски решенија. Со секоја промена на власта, во практика се случува масовна ротација на раководни и средни управувачки позиции. Во суштина, реформите не ги преживуваат политичките циклуси, што води кон:

а) Губење на институционална меморија, прекин на започнати процеси и „ресетирање“ на реформските приоритети.

б) Реформските резултати ретко се врзуваат за институционални индикатори и колективна одговорност. Наместо тоа, успехот или неуспехот се „персонифицира“ или се припишува исклучиво на партијата што е на власт, со чие заминување исчезнува и политичкиот импулс. Практиката покажува дека наместо системски управувана реформа, постои проектно управувана реформа.

в) Дури и кога постојат добри стратегии, тие често не се преведуваат во оперативна меѓу институционална координација. Секоја институција работи во сопствен „силос“, а реформите остануваат секторски изолирани.

Во актуелниот политички контекст, билатералните прашања за првпат се инкорпорирани како формален дел од преговарачката рамка. Ставот на Европската комисија во однос на отворањето на првиот кластер е непроменлив – усвојување на уставните измени. Ова создава сложена политичка динамика: додека уставните прашања се неопходен формален чекор, постои ризик тие да го засенат фокусот врз суштинските реформи во сите области што директно го определува квалитетот на функционалното владеење на правото.

1.3. Јавното мислење и контекстот на дејствување на граѓанските здруженија

Реформите во кластерот „Темели“ значително зависат од јавната доверба, притисок за отчетност и функционален надворешен надзор. Европската комисија оценува дека граѓанските организации генерално работат во средина што дозволува дејствување, но истовремено забележува стеснување на граѓанскиот простор и потреба од поконзистентен пристап за вклучување на граѓанското општество во креирањето политики, како и поголема транспарентност на државното финансирање и структурно учество во процесот на преговори. Во практична смисла, ова значи дека квалитетот на реформите ќе зависи и од тоа дали јавноста и граѓанските организации имаат пристап до податоци и реална можност да ја следат имплементацијата и да влијаат врз политиките, а не само да учествуваат формално. Во тој контекст, се забележуваат и нови обиди за поинституционализирана рамка на соработка: Одделението за соработка со невладините организации при Генералниот секретаријат²² ја зајакнува функционалноста на Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество, кој во 2026 година разгледува годишни извештаи за ефикасноста на Советот и посебно извештаи за консултации, користење на ЕНЕР и други механизми за вклучување на граѓанските организации, што создава основа за појасна трага на процесот и за мерливост на напредокот. Истовремено, како практична новина во 2025 година, Одделението организираше редовни состаноци со Мрежата на државни службеници за соработка со граѓанското општество во повеќе ресори, со фокус на мерките од Стратегијата 2025 – 2028, „пасошите на показатели“ и методологијата за прибирање податоци, што е индикатор за обид системот на

²² Влада на Република Северна Македонија, Одделение за соработка со невладините организации, [Совет за соработка меѓу Владата и граѓанското општество](#)

учество да се префрли од ад хок консултации кон процедури за регуларно учество во структурите на телата. Во тек е јавна расправа за предлог-текст за Законот за здруженија и фондации (објавен на ЕНЕР),²³ кој меѓу целите вклучува уредување на државната поддршка, стандардизирани правила за финансирање, поголема отчетност и законско уредување на Советот за соработка што ќе овозможи предвидливост и транспарентност на односот држава – граѓански сектор.

Општествената поддршка и перцепциите на граѓаните се клучни за долгорочната одржливост на реформите. Во случајот на владеењето на правото се забележува длабока недоверба на јавноста во институциите задолжени за правда и антикорупција. Ова го потврдува и „Балка барометар 2024“, каде што на прашањето „Колку доверба имате во правосудните органи?“ во Северна Македонија само 2 % од испитаниците одговориле дека имаат доверба, дополнителни 12 % дека имаат одреден степен на доверба, наспроти 28 % кои имаат тенденција да не веруваат и 55 % кои немаат доверба, што значи дека 83 % изразуваат недоверба кон судските институции.²⁴ Во слична насока, истражувањето „Евробарометар 2024“, спроведено од „Евротинк“ (Eurothink) (телефонска анкета на репрезентативен примерок во периодот јануари – февруари 2024 година), укажува дека довербата во судството останува на исклучително ниско ниво, односно на едноцифрен процент (9 %).²⁵ Дополнително, теренската анкета на Институтот за демократија „Социетас цивилис“ (ИДСЦС) од 2024 година, во која довербата во институциите се оценува на скала од 1 (најниско) до 10 (највисоко), го рангира судството најниско со просечна оценка од 3,0, додека Јавното обвинителство бележи оценка од 3,3. Овие наоди конзистентно ја поткрепуваат оценката за продлабочена криза на кредибилитет во рамките на целиот систем на казнена правда.²⁶

Клучен фактор што ги обликува овие перцепции е распространетоста на корупцијата и чувството на неказнетост. ЕК континуирано укажува дека корупцијата и натаму е сериозен проблем во повеќе сектори, што е дополнително засилено од ограничените резултати во гонењето случаи на висока корупција. Дел од предметите на поранешното Специјално јавно обвинителство не завршија со правосилни пресуди, туку со застапување или ослободителни. Состојбата дополнително се усложни со изме-

²³ Министерство за правда на Република Северна Македонија, [Предлог-законот за здруженија и фондации објавен на ЕНЕР](#).

²⁴ Regional cooperation council, [Balkan Barometer 2024](#).

²⁵ [Овде фали референца](#)

²⁶ Институт за демократија Социетас Цивилис – Скопје, Parliament support programme, [Analysis of public opinion No. 11/24 Parliament watch: Citizen perceptions of the work of the Assembly of the Republic of North Macedonia](#) (2024), Aleksandra Jovevska Djordjevic and Joana Treneska.

ните на Кривичниот законик од септември 2023 година, кои доведоа до намалување на казните и влијаеја врз роковите на застареност, со што дел од постапките беа запрени или прекинати. Овие состојби значително го обликуваа јавното мислење, при што покрај зголемениот критицизам, се продлабочија резигнацијата и перцепцијата за селективна правда, што дополнително го поткопува кредибилитетот на системот во борбата против корупцијата.

Амбиентот на неказнетост дополнително се засилува со ограничениот број случаи на санкционирање на високи функционери, при што во изминатите години речиси и да отсутуваат нови правосилни пресуди за корупција на високо ниво. Наместо тоа, јавноста е сведок на помилувања, условни казни и продолжени судски постапки. Истражувањата конзистентно ја рангираат корупцијата меѓу трите најзначајни проблеми за граѓаните, при што особено загрижува фактот дека значителен дел од младите ја препознаваат како клучен мотив за иселување, околу 40 % изјавуваат дека корупцијата влијае врз нивната одлука да ја напуштат државата.²⁷ Овие наоди упатуваат дека корупцијата не претставува само правен и економски, туку и длабоко општествен проблем, кој сериозно ја поткопува довербата во институциите и очекувањата за подобра иднина.

2. ПОГЛАВЈЕ 23 – ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА: РЕФОРМИТЕ НА СУДСКИОТ СИСТЕМ МЕЃУ НЕЗАВИСНОСТА, ОТЧЕТНОСТА И ЕФИКАСНОСТА

Независноста на судството претставува темелна вредност на владеењето на правото, особено од аспект на заштита на човековите права, правната сигурност и довербата на граѓаните во институциите. Судската независност подразбира дека судиите, односно судовите, треба да одлучуваат непристрасно, врз основа на закон и докази, без надворешни влијанија, особено не од другите две власти, односно од извршната и законодавната власт, како и од одредени политички центри на моќ, бизнис-центри и слични. Согласно со поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, судската власт треба да биде корективот на другите две власти, но и заштитник на правата на граѓаните, кои им се гарантираат со Уставот и со меѓународните конвенции. Судската независност претставува суштински елемент на владеењето на правото и подразбира дека судиите мора да бидат слободни да одлучуваат исклучиво врз основа на правото и фактите, без какво било несоодветно влијание, притисок или мешање, директно или индиректно, од извршната и законодавната власт, политичари или приватни интереси. Оваа независност мора да биде обез-

²⁷Freedom House, [In the World 2023, North Macedonia overview](#).

бедена преку институционални гаранции, вклучително и судска автономија, транспарентни постапки за избор и унапредување, безбедност на мандатот и соодветна финансиска независност.²⁸

Личната независност на судиите, исто така, значи дека судиите не смеат да бидат институционално зависни од извршната или од законодавната власт на кој било начин што би можело да влијае при нивниот процес на донесување одлуки. Според тоа, личната независност на судијата се однесува на условите, одредбите и мандатот на судиската функција коишто се соодветно обезбедени со закон.²⁹

2.1. Финансиска независност

Судската власт, покрај обврската да одлучува независно и самостојно во согласност со законите и меѓународните стандарди за фер и правично судење гарантирани со Европската конвенција за човековите права, мора да располага и со суштинска институционална автономија. Клучен елемент на оваа автономија е финансиската независност од извршната власт. Таа подразбира можност судството самостојно да ги утврдува приоритетите во однос на човечките ресурси, инфраструктурата, дигитализацијата и другите системски потреби наместо тие да бидат условени или одобрени од страна на Министерството за финансии или Министерството за правда. Притоа, финансиската независност не се сведува само на учество во определувањето на висината на буџетот, туку е нераскинливо поврзана со процесот на негово планирање, односно со реалната способност на судството активно да учествува во креирањето и распределбата на сопствениот буџет.

Недостигот од реална буџетска автономија го изложува судскиот систем на индиректни политички притисоци, при што буџетските кратења или одложувања можат да функционираат како механизам за институционално „наградување“ или „казнување“. Ова може да предизвика хроничен недостиг од кадар, технички ресурси и ИТ-развој, што резултира со акумулација на предмети, пролонгирани постапки и фрагментирана дигитализација и инфраструктурен развој. Иако судиите формално задржуваат индивидуална независност, институцијата станува функционално зависна од извршната власт.

Судскиот систем на Република Северна Македонија се соочува со повеќе предизвици што се директно поврзани со судската независност. Законот за судскиот буџет предвидува дека буџетот за судската власт тре-

²⁸ [ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence](#), European Law Institute

²⁹ *ibid.*

ба да изнесува најмалку 0,8 % од бруто-домашниот производ.³⁰ Меѓутоа, овој процент никогаш досега не му бил доделен на судството. Во подготовката на буџетот на државата, извршната власт при изготвувањето, а и законодавната власт при усвојувањето, го нема испочитувано Законот за буџетирање во судството. Во последната 2024 година, судскиот буџет повторно беше значително помалку од законскиот буџет којшто е предвиден. Меѓутоа, не само во 2024 година, туку и во другите години судската власт имала определен буџет, кој никогаш не надминал повеќе од 0,4 % од бруто-домашниот производ.

Во Извештајот на ЕК се наведува дека буџетот доделен на судовите во 2025 година изнесува 0,3 % од БДП, што е под законски утврденото ниво од 0,8 % од БДП, со препорака да се обезбедат доволно финансиски средства за да се подобри ефикасноста на правосудниот систем и да се обезбеди неговата финансиска автономија.³¹ Поради финансиската состојба во судството, во јавноста беа забележани дебати и изјави од политичари и претставници на извршната власт околу буџетот на судството споредбено со европските држави.³²

Според податоците на СЕПЕЈ за 2022 година, Република Северна Македонија се рангира на 38 место од вкупно 44 држави според буџетот за судството по жител, при што е претпоследна меѓу земјите од Западен Балкан. Буџетот за судството изнесува 24,6 евра на жител, што е значително пониско во споредба со земјите од регионот, како што се Република Србија (48,1 евро) и Република Црна Гора (60,5 евра). Разликите се уште поизразени во однос на земјите членки на Европската Унија, каде што, на пример, Република Словенија издвојува 107,1 евро, а Сојузна Република Германија 136,1 евро на жител за судството.³³

Реформската агенда предвидува обезбедување финансиска независност на правосудството во рамките на подобласта 2 – „Независност, квалитет и интегритет на судството“, како меѓучекор кон спроведување на Развојната секторска стратегија за правосудството (2024 – 2028), со предвиден рок до декември 2025 година. Сепак, со оглед на тоа што овој услов сè уште не е исполнет, може да се заклучи дека недостасува доволна политичка волја меѓу релевантните фактори за негово реализирање. Доколку оваа реформа биде спроведена во продолжениот период, односно во рок од една година по првично утврдениот рок (до декември 2026

³⁰ Службен весник на Република Северна Македонија [бр. 60/2003](#).

³¹ Извештај на Европска комисија за напредокот на Северна Македонија во 2025 година.

³² Влада на Република Северна Македонија, [Мицкоски: Судиите бараат судски буџет далеку над европскиот просек, дури 75 % повеќе, кој успех го постигнаа за тој буџет, 18.11.2025](#)

³³ European Commission for the Efficiency of Justice CEPEJ [Статистика на СЕПЕЈ за буџетите на судството во 2022 година](#)

година), државата ќе може да обезбеди финансиска поддршка од Европската Унија во износ од 6.422.435,55 евра.³⁴

Со овој недостиг на финансиски средства за судската власт повеќе од јасно е дека судството не може да функционира ефикасно и ефективно во корист на граѓаните. Последиците во последните две години особено се чувствуваат преку недостигот од судии и јавни обвинители, недостиг од стручни соработници, помошен персонал, судска полиција и слично, како и основни ресурси за работа, како што се компјутерска опрема, канцелариски материјали и друг вид опрема, кои претставуваат основни средства за тековно работење.

Податоците укажуваат дека во изминатиот период Министерството за финансии во повеќе наврати не дало согласност за вработувања на определено време во судството, што дополнително ги ограничува кадровските капацитети на судскиот систем.³⁵ Доколку продолжи ваквиот пристап, постои сериозен ризик од нарушување на функционалноста на судовите, што може да го загрози ефективното остварување на правото на пристап до правда. Недостигот од стручен кадар и судии неминовно ќе доведе до зголемување на обемот на работа по судија и до продолжување на времетраењето на судските постапки, што, пак, може да резултира со повреда на правото на судење во разумен рок.³⁶

Во овој контекст е значајна и одлуката на Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, со која беше поништен јавниот оглас за прием на 130 слушатели во почетната обука за учебната 2023 – 2024 година, поради недобивање согласност од Министерството за финансии.³⁷ Ваквата одлука има директни последици врз обновувањето на кадровските капацитети во правосудството. Доколку во иднина биде дадена согласност за прием на нова генерација судии и јавни обвинители, постапката ќе мора да почне од почеток, што ќе предизвика дополнително временско одложување. Ова е особено проблематично во услови кога судството и обвинителството веќе се соочуваат со зголемен обем на предмети и имаат изразена потреба од нов кадар за да се обезбеди ефикасно функционирање на системот.

³⁴ Министерство за дигитална трансформација, [Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година](#).

³⁵ [Соопштение од 254-та седница на Судски буџетски совет](#) – 27 август 2025 година.

³⁶ [Известување од Академијата за судии и јавни обвинители](#) – 12 мај 2025 година.

³⁷ [Известување од одржана 242. седница на Управниот одбор на Академија за судии и јавни обвинители](#) – 25 декември 2025 година.

2.2. Независност на судските одлуки и дисциплински постапки

Освен финансиската независност, од суштинско значење е и институционалната и личната независност на судството, односно степенот до кој судиите можат да носат одлуки слободно, без политички влијанија или други форми на притисок. Во изминатиот период беа забележани голем број јавни изјави од високи претставници на извршната власт со кои негативно се квалификуваше работата на судството, што може да се толкува како индикатор за потенцијално мешање во судската власт и поткопување на нејзината независност. Една од изјавите на претседателот на Владата на Република Северна Македонија беше во насока дека по локалните избори ќе изнајдат правни механизми за да се осигури дека обвинителите и судиите работат согласно со Уставот и законите, без оглед на критиките.³⁸ На оваа изјава реагираше Судскиот совет со јавно соопштение со кое се спротивстави на користење на судството за дневно политичка кампања.³⁹ Во таа насока треба да се напомене дека изјавите на носителите на политичките функции, како и носителите на извршната и законодавната власт што директно или индиректно го дискредитираат судството, се сериозен ризик за судската независност и за повреда на принципот на владеењето на правото. Критиките и изјавите насочени кон судската власт треба да бидат јасни, одмерени и аргументирани без да се остави впечаток на директен притисок или, пак, поткопување на судската независност. Во тој контекст, Венецијанската комисија нагласува дека јавните власти мора да се воздржат од изјави што можат да ја поткопаат довербата во судството или да создадат впечаток на притисок врз судиите.⁴⁰ Исто така, Советот на Европа, преку Комитетот на министри, утврдува дека извршната и законодавната власт треба да ја почитуваат судската независност и да се воздржат од несоодветна критика на судските одлуки.⁴¹

Република Северна Македонија, како земја кандидат за членство во Европската Унија, континуирано добива забелешки во извештаите на ЕК дека јавните напади и политичката реторика насочена кон судството претставуваат директен ризик за судската независност и негативно влијаат врз вкупната оценка за напредокот во рамките на кластер 1 – „Те-

³⁸ Сакам да кажам, [„По локалните избори ќе најдеме правни механизми, мора да имаме судии и обвинители што работат според закон, кажа Мицкоски“](#), 24 септември 2025.

³⁹ [Соопштение за јавноста на Судски совет](#), 25 септември 2025 година.

⁴⁰ Council of Europe, [Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session](#), Venice, 12-13 March 2010.

⁴¹ Council of Europe, [Judges: independence, efficiency and responsibilities](#). Recommendation CM/Rec(2010)12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 17 November 2010.

мели“. Во таа насока, ваквите практики се идентификуваат како форма на несоодветен надворешен притисок врз судиите, што е спротивно на европските стандарди утврдени од Советот на Европа и ЕУ. Интегритетот на судството подразбира не само формална независност туку и фактичка заштита на судиите од политички, институционални и медиумски влијанија. Сепак, во последните години зачестените јавни изјави и критики од страна на претставници на извршната власт, особено во контекст на конкретни судски одлуки, создадоа перцепција на политички притисок што не е без влијание врз довербата на граѓаните во правосудниот систем. Овој тренд е препознаен и како структурен проблем во извештаите на Европската комисија, каде што се нагласува потребата од воздржаност на политичките актери и доследно почитување на принципот на поделба на власта.⁴²

Еден од најсериозните случаи што ја засили јавната перцепција за нарушен интегритет на судството е случајот со судија на Врховниот суд, затечен *in flagranti* при извршување на кривичното дело – примање награда за противзаконито влијание (член 359 од Кривичниот законик). Според Јавното обвинителство, првоосомничениот, користејќи ја својата службена положба и наводно влијание, ветувал поволности за обвинето лице во постапка што се води пред Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција. Притоа, неосновано прикажувал дека може да обезбеди влијание врз постапката, заедно со второосомничениот, тогашен член на Советот на јавните обвинители.⁴³ На 15 август 2024 година Основниот кривичен суд – Скопје информираше дека судијата на претходна постапка ја прифатил предлог-спогодбата меѓу Јавното обвинителство и осомничениот, по што е донесена пресуда со која му е изречена казна затвор во траење од три години. Врз основа на правосилната пресуда, а согласно со законот, судијата беше разрешен од функцијата по сила на закон. Во истиот предмет второосомничениот, член на Советот на јавните обвинители, призна вина и поднесе оставка од функцијата.

Од аспект на одговорноста на судиите, последните анализи укажуваат на сериозни и системски слабости во начинот на водење на постапките. Овие наоди се конзистентни и со најновата практика на Европскиот суд за човекови права, вклучително и две понови пресуди што ќе бидат разгледани подолу во текстот. Во јуни 2025 година беше објавена анализа на 20 предмети за периодот 2019 – 2024 година, во кои е утврдена одговорност на судии или претседатели на судови, било преку разрешување или изрекување дисциплински мерки. Анализата идентификува недостатоци во сите фази на постапката, во примената на материјалното

⁴² European Commission, [Rule of Law Report 2025– Country chapter North Macedonia](#).

⁴³ Јавно обвинителство на Република Северна Македонија, [Истрага против две лица за примање награда за противзаконито влијание](#), 21 мај 2024 година.

право и во процесните гаранции. Клучно, проблемот не произлегува од недостигот на ресурси или нормативна рамка, туку од нејзината несоодветна и неконзистентна примена. Во значителен број случаи одлуките се недоволно образложени, без јасна врска меѓу утврдените факти и применетиот правен основ.⁴⁴ Во одредени одлуки, во диспозитивот се наведува само правниот основ за санкцијата, но не и за повредата, што ја прави одлуката правно нејасна и тешко применлива. Дополнително, Судскиот совет и Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд често не вршат суштинска оценка на аргументите на одбраната, особено во однос на прашањето на застареност. Овој пропуст претставува директно отстапување од стандардите утврдени во практиката на Европскиот суд за човекови права во однос на правото на правично судење.

Од аспект на одговорноста на судиите, последните истражувања покажуваат фрапантни податоци за начинот на водење на постапките за утврдување одговорност на судиите, а ова исто така е и поткрепено со последните две пресуди на Европскиот суд за човекови права, кои подетално ќе бидат опфатени подолу во текстот. Во таа насока, во јуни 2025 година беше објавена анализа за утврдување судска одговорност во периодот 2019 – 2024 година на 20 предмети во кои е донесена одлука за разрешување на судија/претседател на суд или, пак, е изречена дисциплинска мерка. Недостатоци и слабости се забележуваат во сите делови на постапката, како од аспект на примената на материјалните одредби, така и од аспект на процесните одредби на постапката за утврдување одговорност на судиите, што укажува на сериозни системски слабости и несоодветна практична примена, која во голема мера не се должи на недостиг од ресурси, лоша законска рамка, или недостиг од капацитет за аргументација. Како пример за ова е тоа што во голем број предмети одлуките се недоволно образложени и индивидуализирани, со недостиг од конкретно поврзување на фактичките дејства со конкретниот правен основ. Во дел од одлуките, во диспозитивот е наведен само законскиот основ за видот на санкцијата, но не и за повредата, што ја прави одлуката нејасна и нефункционална. Дополнителен проблем претставува практиката на Судскиот совет и Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд, кои често не вршат суштинска оценка на аргументите на одбраната. Ова е особено видно кај наводите за застареност, каде што тие се игнорираат или се третираат формално, без јасно и аргументирано образложение. Таквиот пристап е во директна спротивност со стандардите на Европскиот суд за човекови права во однос на правото на правично судење, особено во делот на обврската за образложени одлуки и еднаквост на оружјата.

⁴⁴ Денис Прешова, Ивана Петковска, Дарко Аврамовски, [Независност преку отчетност, следење и проверка на судската одговорност во Северна Македонија \(2025\)](#).

Особено проблематичен аспект е неконзистентноста при одлучувањето, каде што исти или слични фактички ситуации се решаваат со спротивни заклучоци. Ова особено е видливо во случаите на судиите од Апелациониот суд Штип, каде што за идентични или за слични дејства на судии биле изречени различни санкции, па дури и запирање на постапка. Овие, за жал, не се единствените примери, па така се забележуваат и други случаи каде што врз основа на исти околности е донесена различна санкција, и тоа во распон од најблагата – писмена опомена, до најтешката – разрешување од функцијата.⁴⁵

Во пресудите *Илиевска и Здравева против Северна Македонија*⁴⁶ и *Рибарев против Северна Македонија*,⁴⁷ Европскиот суд за човекови права утврди повреда на правото на правично судење согласно со член 6 од Европската конвенција за човекови права. Судот заклучил дека двајцата жалители немале ефективен пристап до суд, односно дека постојната жалбена постапка не обезбедувала вистинска судска контрола. ЕСЧП јасно нагласува дека формалното постоење правен лек не е доволно, жалбената инстанција мора суштински да ги преиспитува фактите и правната основаност на одлуките за утврдување одговорност на судиите. Овие пресуди укажуваат на структурен недостиг во системот на судска заштита и отвораат простор за нови слични предмети пред Судот во Стразбур, имајќи предвид дека повеќе судии веќе имаат поведено постапки за заштита на своите права. Како одговор на овие слабости, новиот Закон за Судскиот совет (донесен на 29 декември 2025 година, со примена од 8 јануари 2026 година) воведува право на управен спор пред управниот суд против одлуките за дисциплинска одговорност и разрешување. Со оваа измена се воспоставува вистинска судска контрола над одлуките на Судскиот совет, што претставува значаен исчекор кон усогласување со стандардите на ЕСЧП во однос на ефективна правна заштита.⁴⁸ Во иста насока, Реформската агенда (реформа 5.3) експлицитно предвидува дека судиите во дисциплински постапки мора да ги уживаат сите гаранции на правично судење, вклучително и право на независна и непристрасна судска контрола.

Новиот Закон за Судскиот совет ги инкорпорира и препораките од оценската мисија и мислењето на Венецијанската комисија, кои се однесуваат на конкретни слабости во работењето на Советот. Воведени се построги критериуми за избор на членови, појасно е уредена постап-

⁴⁵ Исто.

⁴⁶ European Court for Human Rights, Case of *Ilievska and Zdraveva v. North Macedonia*, [Applications nos. 19689/21 and 42794/22](#).

⁴⁷ European Court for Human Rights, Case of *Ribarev v. North Macedonia*, [Application no. 39987/22](#).

⁴⁸ Службен весник на Република Северна Македонија [бр.269/2025](#).

ката за разрешување на претседателот, а се унапредени и процедурите за избор и унапредување судии, како и за утврдување на нивната одговорност. Измените имаат цел да ги надминат правните празнини, особено во делот на транспарентноста, образложеност и конзистентност на одлуките.

2.3. Ефикасност на судските постапки и влијанието врз борбата против корупцијата

За да може да се заклучи дека во реалноста постои борба против корупцијата, потребно е да постојат ефикасни истраги и квалитетни судски постапки со пресуди засновани врз докази, при што се почитуваат сите стандарди за фер и правично судење. Независно од тоа дали законската рамка е соодветно поставена и дали постојат кадарни институции во оваа област, особено важен сегмент е судските постапки да се водат во разумен рок и да резултираат со правични казни, доколку судот утврди вина. Долгото траење на судските процеси, особено во предмети од јавен интерес, како и застарувањето на кривичниот прогон, оставаат впечаток дека борбата против корупцијата е само декларативна и без реален ефект.

Во изминатиот период се водеа долготрајни судски постапки во предмети од висока корупција и организиран криминал, особено по обвиненијата поднесени од поранешното Специјално јавно обвинителство (СЈО) во 2017 година. Загрижува фактот што за дел од овие предмети, и по повеќе од осум години, сè уште нема донесено првостепена пресуда. Како илустрација може да се наведат предметите „Титаник“, „Талир“, „Тотал“ и други. Овие постапки се одвиваат со години, со чести одложувања на рочиштата, промени во составот на судечкиот совет, како и поради обемното изведување докази предложени од странките во постапката. Ваквата динамика на судењата директно го поткопува принципот на судење во разумен рок и создава ризик од застарување на кривичниот прогон. За жал, постојат примери и за застарени предмети од областа на организираниот криминал и корупција, особено по измените на Кривичниот законик од 2023 година, со кои се намалија казните за одредени коруптивни кривични дела, а со тоа и роковите за застареност. Според достапните податоци, кривичниот прогон застарел во 14 предмети, опфаќајќи околу 80 обвинети лица за корупција. Застарувањето на кривичните дела, особено во случаи на висока корупција, ја поткопува ефикасноста на кривичната правда и создава перцепција на неказнивост наместо јасна порака дека корупцијата се санкционира. Дополнително, ниските казни за овие дела имаат демотивирачки ефект и врз институциите и врз јавноста, која може да ја перципира корупцијата како нормализирана

појава. Потребни се посуштински и видливи резултати од правосудниот систем за да се врати довербата и да се подобрат состојбите.

3. ПОГЛАВЈЕ 24 – ПРАВДА, СЛОБОДИ И БЕЗБЕДНОСТ

Поглавјето 24, „Правда, слобода и безбедност“, претставува едно од клучните поглавја во кластер 1 „Темели“, бидејќи ја оценува оперативната способност на државата за справување со организираниот криминал и корупцијата, ефикасноста на кривичната правда, како и подготвеноста за спроведување на европските стандарди во областа на миграцијата, азилот и управувањето со границите и други безбедносни прашања. За Република Северна Македонија, напредокот во ова поглавје се мери, пред сè, преку резултатите во истрагите и судските постапки за висока корупција и организиран криминал, примената на финансиски истраги и конфискација на нелегално стекнат имот, како и преку капацитетот на институциите за спречување перење пари и заштита на јавните финансии.

Во извештај од 2025 година на ЕК, како и во претходните, се истакнува незначителниот број на конечни пресуди во предмети од висок профил на корупција, недоволно систематско спроведување финансиски истраги и незначителна ефикасност во конфискација на нелегално стекнат имот. Во доменот на миграцијата и граничното управување се нагласува потребата од натамошно усогласување со европското *Acquis* и зајакнување на меѓуинституционалната координација. Овие елементи го позиционираат Поглавјето 24 како суштински тест за практичната примена на владеењето на правото, каде што формалната усогласеност со законодавството мора да биде видлива во остварувањето на кривичната правда, управувањето со незаконски стекнат имот и во безбедните и контролирани миграциски текови.⁴⁹

Во однос на организираниот криминал и корупцијата, ЕК забележува дека Северна Македонија е меѓу одредено и умерено ниво на подготовка во борбата против сериозниот и организираниот криминал и сè уште се очекува натамошен напредок во усогласувањето со законодавството на ЕУ.⁵⁰ На оценките на ЕК во овој дел особено влијание имаат измените на Кривичниот законик од 2023 година, со кои се намалија казните за дел од коруптивните кривични дела. Особено влијание има висината на казните за овој вид кривични дела, која е значително помала и која нема сила за спречување на коруптивните дејства, особено на високите функционери. Парадоксално, Кривичниот законик предвидува построги казни за тешка кражба отколку за злоупотреба на службена

⁴⁹ European Commission, [North Macedonia 2025 Report](#).

⁵⁰ Ibid.

положба и овластување, иако второто има многу посериозни последици врз јавниот интерес, економските штети и институционалниот интегритет. Ваквата казнена политика ја потценува тежината на коруптивните дела и ја ослабува нивната превентивна функција.

Со цел подобрување на состојбите во борбата против корупцијата, во февруари 2025 година Уставниот суд поведе постапка за оценување на уставноста на измените на Кривичниот законик од септември 2023 година. Дилемите се однесуваат на намалените казни и на ризикот од неказнетост, особено за лица на високи јавни функции. Со одлуката, Уставниот суд му наложи на Собранието на Република Северна Македонија во рок од шест месеци да ги измени или да го отстрани спорните одредби од Кривичниот законик.⁵¹ Собранието на Република Северна Македонија, по предлог на група пратеници, поднесе измени на Кривичниот законик, со образложение дека претставуваат усогласување со одлуката на Уставниот суд. Во јануари 2026 година овие измени беа усвоени што предизвикаа силни реакции во јавноста.

Граѓанските организации од областа на владеењето на правото и борбата против корупцијата се спротивставија на измените, укажувајќи дека со нив дополнително се ослабува казнено-правната заштита од корупција и злоупотреба на службена положба. Воедно, беше нагласено дека вакви суштински измени треба да се носат низ инклузивен процес на консултации со засегнатите страни, особено со судиите и јавните обвинители, чие практично искуство е клучно за процена на нивното влијание и примена во судската практика.⁵² По усвојувањето на измените од страна на Собранието, претседателката на државата ги потпиша со указ веќе наредниот ден, и покрај апелите од граѓанскиот сектор да не го стои тоа и да го искористи правото на вето.⁵³

Во извештаите за работата на судството и јавното обвинителство во борбата против организираниот криминал и корупција се нотира потребата од поинтензивна координација меѓу јавните обвинители. Тоа вклучува почести состаноци за разгледување прашања поврзани со квалитетот на нивната работа и координацијата со судовите. Препораките се однесуваат и на воспоставување внатрешни механизми за подобрување на квалитетот на обвиненијата, особено во предмети од висок јавен

⁵¹ [АКТ - на Уставниот Суд на Република Северна Македонија](#), јуни 2024 година.

⁵² Платформа на граѓански организации за борба против корупцијата, [Соопштение до јавноста во врска со Предлог-законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик](#), 22 јануари 2026 година.

⁵³ Платформа на граѓански организации за борба против корупцијата, [Апел од Платформата за борба против корупција за непотпишување на указот на Законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик и користење на уставното право на вето](#), 28 јануари 2026 година.

интерес. Воедно, потребно е Академијата за судии и јавни обвинители да изврши процена на потребите од обука на обвинителите што работат на случаи од висок профил на организиран криминал и корупција.⁵⁴

Начинот на кој државните институции се справуваат со организираниот криминал и корупцијата особено се отсликува во случајот со претседателката на Државната комисија за спречување на корупцијата. Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција поднесе обвинение за оддавање службена тајна на обвинет во предметот познат како „Адитив“, како и за компјутерски фалсификат. Според наводите во истрагата, таа обезбедила ревизор од Државниот завод за ревизија да полага испит во нејзино име, со што стекнала безбедносен сертификат за пристап до класифицирани информации. По отворањето на случајот, Собранието распиша оглас за избор на нов претседател на ДКСК, па во декември 2025 година, по завршувањето на локалните избори, беше избрано ново раководство.

3.1. Меѓуинституционалната соработка како неопходен услов за надминување на јазот меѓу законската рамка и практичната примена

За да може соодветно да се остваруваат политиките во областа на правдата и безбедноста, многу е значајна соработката меѓу институциите. Иако на хартија може да се забележи постоењето на формална соработка, сепак во секојдневното работење се забележуваат недостатоци. Во суштина, институциите нецелосно ги исполнуваат своите надлежности коишто се определени со законската и стратегиската рамка со јасни насоки за соработка.

Во однос на меѓуинституционалната соработка, се поставува прашањето зошто државните институции склучуваат меморандуми за соработка кога веќе имаат законска обврска да соработуваат. Овој пристап е видлив во случајот со Меморандумот за соработка меѓу Јавното обвинителство и Државната комисија за спречување на корупцијата и судир на интереси. Сепак, ниту овој меморандум не спречи прекин на соработката, откако Јавното обвинителство ја замрзна соработката со ДКСК во 2023 година. Ова е особено проблематично, имајќи предвид дека двете институции имаат законска обврска за координирано постапување во борбата против корупцијата и организираниот криминал. Оттука се отвора суштинско прашање: дали Јавното обвинителство ќе постапува по

⁵⁴ OSCE. (2024). The Western Balkans Trial Monitoring Report: From Paper to Practice – Evaluating the Effectiveness of Judicial Responses to Serious Organised Crime and Corruption (Review Period: July 2021 – March 2024). Organization for Security and Co-operation in Europe.

пријавите поднесени од ДКСК доколку соработката е прекината? Ваквата практика укажува на недостиг од доверба и волја за ефективна соработка, и покрај законските надлежности.

Друг пример за (не)соработка меѓу институциите се односите меѓу Судскиот совет, Советот на јавните обвинители и Академијата за судии и јавни обвинители во врска со планирањето на новите кадри. Имено, пред започнување на обуката за нова генерација, Академијата, согласно со прописите, се обратила до Судскиот совет и до Советот на јавни обвинители со барање за утврдување на потребниот број судии и јавни обвинители за пополнување на слободните места во правосудниот систем. Во февруари 2025 година Академијата додели уверенија на 97 кандидати – 47 за јавни обвинители и 50 за судии, што претставува најбројната генерација досега. Врз основа на претходно утврдените потреби, Судскиот совет и Советот на јавните обвинители објавија огласи за пополнување на слободни места во основните судови и во јавните обвинителства. Сепак, Судскиот совет отстапи од претходно утврдената бројка и избра 68 судии од вкупно 97 кандидати, иако првично беше утврдена потреба од 50 судии. Ваквото постапување предизвика реакција од Советот на јавните обвинители, кој оцени дека со тоа се нарушени принципите на меѓуинституционална соработка.

Од посочените примери произлегува дека меѓуинституционалната соработка е ограничено функционална поради слабата координација. Ова може да доведе до неефикасна борба против корупцијата, неефективна заштита на човековите права и застој во спроведувањето на Реформската агенда, а со тоа пролонгирање на процесот на преговори со ЕУ. Кога институциите јавно разменуваат критики или ја прекинуваат соработката наместо координирано да постапуваат, особено во борбата против организираниот криминал и корупција, се нарушува нивниот углед и довербата кај јавноста.

3.2. Дали Република Северна Македонија ќе успее да го конфискува нелегално стекнатиот имот на патот кон Европската Унија?

Република Северна Македонија не доби позитивна оценка во Извештајот на Европската комисија за 2025 година во делот на борбата против сериозниот криминал и корупцијата, особено во одземањето и управувањето со нелегално стекнатиот имот. Во извештајот се посочува дека согласно со Реформската агенда, Агенцијата за управување со конфискуван имот требало до јуни 2025 година да обезбеди доволен број вработени за целосно функционирање. Сепак, Агенцијата и натаму се соочува со сериозни институционални ограничувања: недостиг од кадар и

финансиски ресурси, несоодветен магацински простор и опрема, како и нефункционален систем за управување со предметите. Поради тоа, институцијата сè уште не е целосно оперативна.⁵⁵

Извештајот укажува дека финансиските истраги остануваат една од најслабите алки во борбата против организираниот криминал и корупцијата и бара нивно итно унапредување. Европската комисија ја нагласува потребата од значително зајакнување на капацитетите за идентификација, одземање и конфискација на криминално стекнат имот. Во таа насока, Република Северна Македонија, преку Реформската агенда, се обврза на конкретни мерки за зајакнување на системот за финансиски истраги и конфискација. Тие опфаќаат измени на Кривичниот законик, како и зголемување на бројот и ефективноста на финансиските истраги, обвиненијата и конечните одлуки за конфискација на имот и приходи.⁵⁶

Во 2025 година Владата ја усвои Стратегијата за јакнење на капацитетите за финансиски истраги и конфискација на имот за периодот 2025 – 2028 година, заедно со Акцискиот план, со цел унапредување на механизмите за одземање на нелегално стекнат имот.⁵⁷ Стратегијата има цел да придонесе за значително зајакнување на институционалните капацитети и поефективна примена на законодавството во борбата против организираниот криминал и корупцијата. За следење на нејзината имплементација е формиран Национален совет за финансиски истраги и конфискација на имот, со кој раководи заменик-претседателот на Владата задолжен за политики за добро владеење.⁵⁸

Податоците од последните истражувања покажуваат дека во последната деценија буџетот е оштетен за околу 244 милиони евра од 30 случаи на висока корупција.⁵⁹ И покрај тоа, Законот за конфискација на имот во граѓанска постапка од 2024 година сè уште не се применува во практика.⁶⁰ Според јавно достапните податоци на Управата за финансиска полиција, Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција поднело две иницијативи, но без исход досега. Па-

⁵⁵ European Commission, [North Macedonia – Country Reports \(Progress Reports\)](#).

⁵⁶ Исто

⁵⁷ Влада на Република Северна Македонија, „[Влада: Усвоена е новата Стратегија за конфискација на незаконски стекнат имот](#)“, 17 јуни 2025 година.

⁵⁸ Членови на Советот се: министерот за внатрешни работи, министерот за правда, министерот за финансии, јавниот обвинител, претседателот на Врховниот суд, раководителот на Канцеларијата за поврат на имот, директорот на Бирото за јавна безбедност, директорот на Царината, директорот на Управата за финансиска полиција, директорот на Агенцијата за управување со одземен и конфискуван имот и претседателот на Националната комисија за финансиски истраги и конфискација на имот.

⁵⁹ Радио Слободна Европа, „[Стотици милиони евра оштетен буџет, минимално конфискуван имот](#)“, Зорана Гаџовска Спасовска, 15 јануари 2025 година.

⁶⁰ Службен весник на Република Северна Македонија [бр. 53/2024](#).

ралелно, иако законот не е применет, Министерството за правда веќе формираше работна група за негови измени и дополнувања.⁶¹ Оттаму, врз основа на достапните податоци, очигледно е дека државата сè уште нема доволни капацитети ефикасно да управува со нелегално стекнатиот имот, да го конфискува во корист на државата и соодветно да ги санкционира сторителите на ваков вид криминал.

4. АНТИКОРУПЦИСКИТЕ ПОЛИТИКИ КАКО КЛУЧЕН ХОРИЗОНТАЛЕН ПРИНЦИП ВО ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРЕДУСЛОВИ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА

Антикорупциските политики во преговарачката рамка се конципирани како структурен и трансверзален елемент на процесот на пристапување, каде што нивната ефективност не се мери само преку нормативна усогласеност, туку преку демонстрирана институционална способност и одржливи резултати во спречување и санкционирање на корупцијата, особено на високото ниво. Во суштина, нивната институционалната поставеност главно е втемелена во Поглавје 23, „Правосудство и фундаментални права“ и Поглавје 24, „Правда, слобода и безбедност“. Во овие поглавја борбата против корупцијата се третира како: системско прашање (не само кривичноправно), туку и како индикатор за функционалност на владеењето на правото и предуслов за отворање и затворање на сите други поглавја.

Имплементацијата на антикорупциските политики е под режим на стриктна условеност и зацртана во барањата на кластер 1 „Темели“ во смисла „без напредок во антикорупцијата нема напредок во преговорите“ што би значело рано отворање на овој кластер, последно затворање и „замрзнување“ на целиот процес доколку има назадување.

Според европските механизми за спречување на корупцијата, се препорачува развивање комбиниран пристап што ги опфаќа и превентивните механизми (транспарентност, судир на интереси, контрола на имот, јавни набавки) и репресивните инструменти (кривично гонење, санкции и конфискација).

Во спроведувањето на антикорупциските политики е неопходно координирано дејствување на повеќе функционални институции, но и воспоставување ефективни механизми за нивно институционално поврзување, односно систем во кој сите надлежни тела се меѓусебно поврзани и

⁶¹ Радио Слободна Европа, „[Стоотици милиони евра оштетен буџет, минимално конфискуван имот](#)“, Зорана Гацовска Спасовска, 15 јануари 2025 година.

синхронизирано постапуваат по конкретни случаи. Покрај полицијата, обвинителството, судовите и финансиските служби, значајна улога имаат и други институции, како што се Државната комисија за спречување на корупцијата, јавниот правобранител, како и тела со посебни надлежности, вклучително и заменикот на претседателот на Владата задолжен за добро управување. Сепак, важно е да се нагласи дека борбата против корупцијата не е ограничена само на специјализираните институции, туку претставува системска одговорност. Во таа смисла, практично сите институции може да се сметаат за релевантни, имајќи ја предвид нивната одговорност за постапување во случај на коруптивни практики во рамките на сопственото функционирање. Сето тоа, покажува дека антикорупциските политики не се ограничена исклучиво на кластер 1, туку имаат изразена хоризонтална димензија. Таа се вградува во функционирањето на јавната администрација, во системите за јавни набавки, во механизмите за финансиска контрола (Поглавје 32), како и во областа на пазарната конкуренција и економското управување. Ваквиот пристап ја одразува потребата од тоа антикорупцијата да се третира како сеопфатно и меѓусекторско прашање, кое бара координирани политики и мерки низ целиот институционален систем.

4.1. Државна комисија за спречување на корупцијата

Во изминатите години Република Северна Македонија формално воспостави повеќе механизми за превенција и борба против корупцијата, но нивната ефективност е нерамномерна. Централна улога во системот има Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), како клучно превентивно тело со мандат да врши проверка на имотната состојба на функционерите, да следи судири на интереси, да спроведува едукативни активности и да дава препораки за системски промени.

ДКСК во изминатиот период ја одржуваше темата на интегритет и судир на интереси во јавниот дискурс, но важно е да се нагласи дека тоа не остана само на ниво на општи препораки, туку се манифестираше и преку конкретни постапувања во случаи од висок јавен интерес. Сепак, во последниот период работата на Комисијата беше проследена со неколку контроверзни случувања, кои делумно го нарушија нејзиниот кредибилитет. Овие случувања се надоврзуваат и на институционалниот контекст на истекување на мандатот на составот избран во 2019 година и последователните кадровски промени, што дополнително влијаеше врз континуитетот и перцепцијата за нејзиното работење. Во декември 2025 година Собранието избра нов претседател на ДКСК, со што започна нова фаза во функционирањето на институцијата од која се очекува засилена динамика и подобрена ефикасност во нејзиното работење.

Како илустративни примери од работењето на претходниот состав, ДКСК подготви сеопфатна анализа за постапувањето на институциите при склучувањето на договорот за Коридорите VIII и X-д со „Бехтел и Енка“, која ја достави до надлежното обвинителство, третирајќи го случајот како прашање на интегритет, транспарентност и можни незаконски поволности. Паралелно, во изборните циклуси во 2024 година Комисијата отвори 65 предмети за сомневања за повреди на Изборниот законик и на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во рамките на овие постапки беа поднесени иницијативи за кривично гонење и утврдување одговорност на службени лица, што укажува на проактивен пристап и фокус на спречување злоупотреби во чувствителен изборен период.⁶² Дополнително, како „системска“ работа со директна антикорупциска вредност, ДКСК објави извештај за клучните генератори на корупција во јавните набавки и предложи мерки за стеснување на просторот за судир на интереси и злоупотреби во тендерските постапки, што е важно бидејќи набавките се еден од најризичните канали за корупција во јавниот сектор.⁶³

Последните случувања во Комисијата значително го нарушија нејзиниот кредибилитет и ја променија перцепцијата на јавноста за нејзината работа. Оставката на претседателката на ДКСК во јули 2025 година (избрана на 22 декември 2023), по поднесено обвинение во случајот „Адитив“ (за оддавање службена тајна и компјутерски фалсификат), ја стави институцијата во позиција да го докажува сопствениот интегритет.⁶⁴ Наместо да биде исклучиво „чувар на интегритетот“, Комисијата се соочи со потребата да покаже внатрешна отпорност и нулта толеранција кон неправилности во сопствените редови.

Поставувајќи ја темата на интегритет во актуелниот мандат на ДКСК, потребно е јасно да се разграничи што претставува „придвижување“ од претходниот состав и што е обврска на сегашниот во насока на враќање на институционалната доверба. Со изборот на новото раководство се појавија јасни јавни очекувања за стабилизирање на угледот и зајакнување на видливоста и ефикасноста на Комисијата, особено во

⁶² Државна комисија за спречување на корупцијата, [Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2024 година](#), март 2025 година.

⁶³ EU support for Rule of Law, [Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата](#), април 2024 година.

⁶⁴ Случајот „Адитив“ (јули 2025) го доведе во прашање интегритетот на ДКСК, откако беше поднесено обвинение против тогашната претседателка за оддавање службена тајна и компјутерски фалсификат, по што следуваше нејзина оставка. Случајот ја отвори потребата од зајакнување на внатрешните механизми за интегритет, контрола и управување со доверливи информации во антикорупциските институции. Јавно обвинителство на Република Северна Македонија, [Поднесен обвинителен акт против едно лице и обвинителен предлог против три лица](#), 18 јули 2025 година.

постапувањето по политички чувствителни предмети.⁶⁵ Во првите месеци од мандатот се забележуваат сигнали на институционално консолидирање преку поставување појасни внатрешни правила и приоритети (вклучително разгледување на Програмата за работа за 2026 година и утврдување критериуми за рангирање на предметите), како и преку обновување на структурирана соработка со релевантни фактори од граѓанското општество. Дополнително, усвојувањето на стратески рамка за 2026 – 2028 и фокусот на системите за имотна состојба и интереси (вклучително меѓународни активности во оваа област) треба да се третираат како конкретна линија на одговор на ударот врз кредибилитетот: не само „повеќе предмети“, туку и повеќе проверливост, дигитални траги и стандарди за интегритет во сопственото работење.

Иако ДКСК во претходниот период беше видлива и проактивна во давање насоки за политики за превенција, реалниот импакт на Комисијата во практика беше ограничен од две клучни слабости: а) ДКСК по природа е претежно превентивно тело и голем дел од нејзините укажувања зависат од тоа дали другите институции ќе преземат дисциплински, управни, прекршочни или кривични чекори; б) самата институција периодично функционира со ограничени капацитети и во услови на силни очекувања да покрива широк спектар на ризици (јавни набавки, судир на интереси, имотни состојби, избори и сл.), што ја прави ранлива на „преголем обем, мал епилог“. Оваа структурна слабост е дополнително проблематизирана и во други независни процени на антикорупцискиот систем, кои укажаа дека ефективноста на ДКСК не се мери само со број на иницијативи или препораки, туку со тоа колку од нив добиваат постапување од надлежните органи и со каква завршница.⁶⁶

Случајот со поранешната претседателка на ДКСК, која под институционален притисок, но и под притисок од јавноста сама даде оставка, постави низа прашања поврзани со институционалната рамка за превенција и спречување на корупцијата. Покрај слабата имплементација на препораките, самиот интегритет на антикорупциските институции беше доведен во прашање.⁶⁷ Овој пресврт јасно ја нагласи потребата од тоа механизмите за етика, внатрешна контрола, пристап до чувствителни податоци и управување со доверливи информации да се третираат како

⁶⁵ Новиот претседател на ДКСК е избран во Собранието на 3 декември 2025 година.

⁶⁶ Транспаренси интернешанел – Македонија, [Национален систем за интегритет – Оценка за Република Северна Македонија, 2024 година.](#)

⁶⁷ Во јули 2025 година Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција соопшти дека е поднесен обвинителен акт поврзан со екстрахиран електронски докази од предметот „Адитив“, при што беше наведено дека претседателката на ДКСК се товари за оддавање службена тајна и компјутерски фалсификат; по објавата, таа поднесе оставка од функцијата.

интегрален и суштински елемент на институционалниот дизајн на анти-корупциските органи, а не како формална или декларативна процедура.

Иако ДКСК систематски ги идентификува корупциските ризици во јавните набавки, судирот на интереси, имотната состојба и именувањата, но јазот меѓу детекција и одговорност останува една од главните слабости на системот, бидејќи следењето и постапувањето по нејзините наоди од страна на обвинителството, инспекциските служби и дисциплинските тела е неконзистентно и често без видлив исход во јавноста. Во таков модел Комисијата останува „алармен механизам“ со ограничени извршни алатки, а ефектот на одвраќање се намалува токму во моментите кога е најпотребен. Оттука, за да се зајакне интегритетот на антикорупцискиот систем, неопходно е да се воспостават задолжителни рокови и протоколи за постапување по наодите на ДКСК, редовно јавно известување за исходите од препораките (по институции и по тип мерка), како и соодветно екипирање со специјализиран кадар и буџет што ќе овозможи поголема аналитичка основа и следливост на предметите низ целиот институционален синџир.

4.2. Законската рамка во спречувањето на корупцијата

Во однос на усогласеноста со политиките на ЕУ, земјата има воспоставено стратегиска и законска рамка за превенција на корупцијата, но клучниот тест останува нејзината примена во практика. Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025 е донесена од ДКСК и се спроведува преку акциски план, при што ДКСК подготвува и годишни извештаи за имплементација, но темпото и ефектот зависат од тоа дали носителите на мерките навистина ги преведуваат обврските во институционални процедури и резултати.⁶⁸

Клучен закон е Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси што ја поставува институционалната логика на превенција преку судир на интереси, имотни изјави, ограничувања и надлежности на ДКСК. Тврдењето дека оваа рамка е „во добра мера“ усогласена со препораките на ГРЕКО не треба да остане општо: во петтиот круг на евалуација (централна извршна власт и полиција), ГРЕКО потврдува напредок токму преку практични алатки и насоки за управување со судир на интереси (обуки/водичи), преку засилување на надзорот врз изјавите за имот и интереси и преку развој на електронски решенија и интероперабилност за проверка на податоците. Истовремено, ГРЕКО експлицитно укажува на слабата точка што е критична за ефектот на законот: начинот на кој се

⁶⁸ Државна комисија за спречување на корупцијата, [Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025](#), декември 2020 година.

уредени санкциите во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси не обезбедува санкции за сите повреди и паричните казни не се секогаш ефективни; токму затоа се поддржува анализа на режимот на санкции и подготовка на измени со рок за усвојување (во тогашната динамика) до крајот на 2025 година. Ова е суштинската поента за „усогласеност“: формалната рамка е блиску до европските стандарди, но ГРЕКО ја лоцира потребата од доработка таму каде што системот треба да произведува одговорност и одвраќање, а не само формални обврски.

Клучен закон во оваа област е Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, кој ја поставува рамката за превенција преку регулирање на судирот на интереси, имотните изјави, ограничувањата и надлежностите на ДКСК.⁶⁹ Иако оваа рамка е во голема мера усогласена со препораките на ГРЕКО, особено во однос на воведување практични алатки (обуки, водичи), засилен надзор врз имотните изјави и развој на електронски системи за проверка на податоците, постојат слабости. ГРЕКО во петтиот круг на евалуација посочува дека казниот режим останува недоволно ефикасен: не се опфатени сите видови повреди, а предвидените парични казни не обезбедуваат задоволителен ефект на одвраќање.⁷⁰ Поради тоа, се препорачува ревизија на санкциите и подготовка на измени, со рок за усвојување до крајот на 2025 година.

Суштината на „усогласеноста“ се огледа во тоа што формалната рамка е во голема мера усогласена со европските стандарди, но остануваат потребни доработки, особено во делот на казниот режим, со цел системот да обезбедува реална одговорност и ефективно одвраќање наместо да се сведува на формално исполнување на обврските.

Законот за заштита на укажувачи претставува важна превентивна алатка за откривање злоупотреби со три нивоа на заштитено пријавување (внатрешно, надворешно и јавно), обврска за определување овластено лице/канал за прием на пријави, правила за доверливост и забрана на одмазднички мерки кон укажувачот.⁷¹ Во безбедносниот сектор релевантноста на оваа рамка е особено висока поради ризиците од притисок и хиерархиски односи. Според тоа, важно е да се истакне дека постојат и конкретни интерни акти/упатства за постапување по пријави од укажувачи во рамките на МВР, што е практичен сигнал дека законот се „преведува“ во процедури (прием, евидентирање, процена, заштита на пода-

⁶⁹ Службен весник на Република Северна Македонија [бр. 12/2019](#).

⁷⁰ GRECO, Fifth evaluation round, [Preventing corruption and promoting integrity in central governments \(top executive functions\) and law enforcement agencies](#), Second compliance report North Macedonia, Adopted by GRECO at its 94th Plenary Meeting (Strasbourg, 5-9 June 2023).

⁷¹ Консолидиран текст, Закон за заштита на укажувачи, Службен весник на Република Северна Македонија [бр. 196/2015](#), [бр. 5/2018](#) и [бр.257/2020](#).

тоци и следни чекори). Сепак, и тука важи истата системска слабост што се гледа и во другите антикорупциски политики: рамката е поставена, но ефектот зависи од доверливоста на каналите, заштитата од реперкусији и конзистентното постапување по пријавите, особено кога се работи за чувствителни случаи што бараат дисциплински и кривичноправен епилог.

Една од обврските при пристапувањето е и следење на препораките на меѓународните тела.⁷² Во петтиот круг на евалуација ГРЕКО (кој се фокусира на спречување корупција кај највисоките функционери и полицијата), на Северна Македонија ѝ беа упатени 23 препораки во 2019 година.⁷³ До 2023 година, земјата постигна значителен напредок. ГРЕКО во Вториот извештај за усогласеност оцени дека 17 од 23 препораки се исполнети задоволително, а другото се делумно исполнети. Ова овозможи затворање на формалната постапка за усогласеност во јули 2025, што е позитивен сигнал. Меѓу реализираните мерки се истакнуваат: нови правила за транспарентност во Владата (јавност на информациите за присутни лица на владини состаноци), воспоставување електронска база на податоци за пријавување и проверка на имотната состојба на функционерите, изработка на водичи за пријавување подароци и сл. Овие чекори придонесуваат кон превентивната компонента на антикорупциските напори и го доближуваат системот до европските практики. Сепак, ГРЕКО наведува и преостанати задачи што треба да се извршат, меѓу кои целосно да профункционира електронскиот регистар на имотни изјави, да се зајакне режимот на санкционирање за судир на интереси и да се спроведат препораките за интегритет во полицијата. Во наредниот период фокусот треба да биде на одржување на континуитетот, со редовно информирање на ГРЕКО за напредокот, особено за мерките што сè уште се во тек.

Усогласеноста со ЕУ-стандардите во антикорупциската сфера напредува, но ефектите зависат од имплементацијата. Европската комисија препорачува целосно спроведување на националната стратегија и препораките на ГРЕКО, како и зајакнување на капацитетите на обвинителството за гонење висока корупција, вклучително и со специјализирани кадри како финансиски форензичари.

Во оваа област позитивно е што во 2023 беше избран нов шеф на Обвинителството за организиран криминал и корупција, но за жал, самиот процес на избор беше критикуван како нетранспарентен и без јасни критериуми, со сомневања за надворешни влијанија. Ваквите забеле-

⁷² ГРЕКО -Групата држави против корупцијата при Советот на Европа.

⁷³ GRECO, Fifth evaluation round, [Preventing corruption and promoting integrity in central governments \(top executive functions\) and law enforcement agencies](#), Second compliance report North Macedonia, Adopted by GRECO at its 94th Plenary Meeting (Strasbourg, 5-9 June 2023).

лешки сугерираат дека политичкото мешање може да се јави дури и во процесите на назначување на антикорупциските функционери.

И во кадровските решенија и во законодавната политика клучен ризик е кога европската агенда се користи како формално оправдување без суштинска усогласеност; токму затоа е релевантно да се разјасни на кој начин беше аргументирано усогласувањето при измените на Кривичниот законик во 2023 година. Во образложенијата за овие интервенции беше наведено дека станува збор за усогласување со секундарното право на ЕУ и токму поради тоа измените беа означени со т.н. „европско знаменце“, иако паралелно на ниво на ЕУ во 2023 година беше објавен и Предлог-текстот на Директивата за борба против корупцијата (COM (2023)234),⁷⁴ кој суштински ја заострува, а не ја релативизира казнената политика за корупциските дела.⁷⁵ Во самиот предлог се предвидуваат минимални прагови на максимални казни (на пример, најмалку 6 години за најтешките, 5 години за поголем дел од корупциските дела и 4 години за другите), како и јасна рамка за одговорност на правни лица и можност за санкции што директно се однесуваат на јавните набавки (вклучително и привремено или трајно исклучување од учество). Оттука, и во рамките на НКЕУ беше потенцирано дека повикувањето на оваа иницијатива не може да служи како оправдување за „олеснување“ на инкриминациите и казнените рамки, туку обратно, дека при ревизијата на Кривичниот законик директивата треба да се земе како референтна насока за зајакнување на делата поврзани со злоупотреба на службена положба и јавните набавки и за обезбедување доволно строги казнени рамки.⁷⁶

⁷⁴ European Union, [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive \(EU\) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council](#), 3 мај 2023 година.

⁷⁵ НКЕУ-МК, Апстракт за 14-та сесија на Работна група 3 – Правосудство и основни права, на тема: [„Измените на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година: Македонската и европската легислатива во спречувањето и борбата против корупцијата“](#), 3 јули 2024 година.

⁷⁶ НКЕУ-МК, Препораки од 14-та сесија на Работна група 3 – Правосудство и основни права, на тема: [„Измените на Кривичниот Законик од 7 септември 2023 година: Македонската и европската легислатива во спречувањето и борбата против корупцијата“](#), 3 јули 2024 година.

4.3. Поглавје 32: Финансиска контрола и финансиска дисциплина

Институционална поставеност

Ефективната превенција на корупцијата бара функционални алки на финансиска дисциплина, контролни механизми и управување со податоци, во кој централно место имаат Министерството за финансии, трезорските функции и системот на јавна внатрешна финансиска контрола. Законот за буџети т.н. „Органски закон“ ја зацврстува рамката за среднорочно буџетирање и редовно следење на извршувањето, вклучително и експлицитна обврска Министерството за финансии да го следи извршувањето и да ја информира Владата за отстапувањата од планот за приходи и расходи.⁷⁷

Законот за буџети беше дополнително доработен во 2024 година. Со одлука на Уставен суд беа укинати одредбите поврзани со режимот за исплата на плати кај буџетските корисници (член 66, ставови 3 и 4).⁷⁸ Измените продолжија во насока на прецизирање на институционалната поставеност и платниот режим на стручната служба на Фискалниот совет.⁷⁹ Истовремено, беа допрецизирани правилата за јавни инвестиции, вклучително и нивното финансирање и задолжување, зајакнати обврските за стратешко планирање и родово одговорно буџетирање, како и воведени дополнителни барања за приоритет во следење на јавните инвестиции и финансиските планови на јавните претпријатија.⁸⁰

Ова поглавје се однесува на внатрешната финансиска контрола во јавниот сектор т.н. PIFC (Public Internal Financial Control), надворешната ревизија, како и заштитата на финансиските интереси на ЕУ. Република Северна Македонија има одредена системска поставеност во оваа сфера, но имплементацијата е нерамномерна. Според ЕК, во земјата се направени позитивни чекори, како, на пример, формирана е мрежа на Единицата за координација за спречување измами (AFCOS) во 2022 година за заштита на средствата на ЕУ, донесен е нов Закон за буџети (септември 2022), кој воведува современи буџетски принципи, како и нов Закон за инспекциски надзор.

Воведувањето интегриран информациски систем за управување со јавните финансии (ИФМИС) не е „општа дигитализација“, туку оперативен предуслов за доследна примена на законските правила преку авто-

⁷⁷ Службен весник на Република Северна Македонија, [бр. 258/2025](#).

⁷⁸ Службен весник на Република Северна Македонија “ бр. 39/2024.

⁷⁹ Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 76/2024.

⁸⁰ Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 272/2024.

матизирани работни текови, контроли и оставање трага во одлучувањето. Во јавните објаснувања на институциите, ИФМИС се третира како дел од реформата за модернизација на јавните финансии што Министерството за финансии ја спроведува со поддршка на Светска банка, со цел дигитализирани процеси и поголема предвидливост и отчетност на фискалната политика.⁸¹ Проектната документација поврзана со имплементацијата го позиционира ИФМИС како системско решение што ја поддржува имплементацијата на новиот „органиски“ закон за буџети и ја проширува способноста за буџетско планирање, мониторинг на извршување, трезорски операции, сметководство и известување, при што е дел од поширок пакет за зајакнување на ефикасноста и транспарентноста на јавната потрошувачка и институционална поврзаност на релевантните тела.⁸²

Антикорупциската релевантност на ИФМИС е и во тоа што го намалува просторот за „мануелни“ интервенции и неформални практики преку стандарден процес за фактури или плаќања и централизираните податоци. Во релевантната документација на Светска банка се забележува дека отсуството на интегриран систем создава неефикасноста и значителни доцнења во обработката на фактури и плаќања, што претставува слабост којашто генерира ризици од нерегуларности и селективност во извршувањето. Дополнително, ИФМИС создава поцврста основа за јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) и внатрешната ревизија, затоа што обезбедува унифицирани записи за обврски, плаќања, кориснички улоги и логови, односно „доказна инфраструктура“ потребна за управувачка одговорност и ефективен надзор.

Според истата логика, нормативното и институционалното јакнење на ЈВФК е суштински столб на превенцијата, затоа што токму преку овој систем се поставуваат „вградените“ правила што го намалуваат просторот за дискреција и нерегуларности во трошењето јавни средства.

⁸¹ The World Bank, [Building Effective, Transparent and Accountable Public Financial Management Institutions in N. Macedonia \(P176366\)](#), 25 August 2021.

⁸² [Building Effective, Transparent and Accountable Public Financial Management Institutions, Republic of North Macedonia Ministry of Finance.](#)

Во суштина, ИФМИС (Интегриран информациски систем за управување со јавните финансии) претставува централизиран дигитален систем преку кој се управува со сите клучни фази на јавните финансии, од буџетско планирање, преку извршување, контрола и известување. Системот овозможува поврзување на сите релевантни институции (Министерството за финансии, буџетските корисници, трезорот, ревизорските тела и др.), автоматизација на работните процеси (одобрување на трошоци, плаќања и пренамени), вградени контроли што обезбедуваат усогласеност со законската рамка, како и целосно следење на одлуките и трансакциите преку дигитална трага. Исто така, обезбедува податоци во реално време, што обезбедува подобра контрола на трошењето и навремено идентификување на ризици. Во таа смисла, ИФМИС станува и инструмент за практична примена на фискалната дисциплина, кој придонесува за намалување на можностите за злоупотреби, зголемување на транспарентноста и унапредување на отчетноста.

Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) беше донесен по две години „чекање“ во собраниска процедура.⁸³ Се очекува со спроведувањето на овој закон да зајакне транспарентноста, да ја дефинира одговорноста во финансиското управување овозможувајќи поголема менаџерска отчетност во трошењето на буџетите. Неговото пролонгирање значеше дека постојните слабости во финансиското управување продолжуваат, што се одразува на ограничена отчетност на раководителите, нецелосна примена на принципот „парите следат програми и резултати“.

ЈВФК, согласно со новата законска рамка, се состои од три меѓусебно поврзани компоненти: финансиско управување и контрола (управувачка одговорност, процесни контроли и управување со ризици), внатрешна ревизија (независно уверување за функционирањето на контролите), и централна хармонизација (методологија, стандарди, обуки и квалитетна проверка на системот).⁸⁴

Улогата на ЈВФК во системот за борба против корупцијата е практична и мерлива. Таа предвидува: контроли на ниво на преземање обврски и плаќања, јасно разграничување на должностите на државните службеници согласно со нивната позиција во хиерархијата на институцијата во која работат, јасна трага во процесот на одлучување, стандардизирани процедури и пристап базиран врз процена на ризиците, кои овозможуваат неправилностите да се откријат рано и да се документираат доволно квалитетно за натамошно постапување од страна на надлежните институции. Затоа, ЈВФК треба функционално да се поврзе со финансиската инспекција и со механизмите за координација против измами (вклучително и во делот на средства од ЕУ), така што детектираните ризици и наоди да не останат „внатрешен документ“, туку да добијат институционална разрешница.⁸⁵

Во рамките на постојната институционална поставеност, посебна улога има централната хармонизациска единица во Министерството за финансии. Нејзина задача е да обезбеди единствени правила и „оперативни стандарди“ за целиот јавен сектор, преку подготовка на подзаконски акти, прирачници и упатства, координација на обуки за раководители и внатрешни ревизори, како и преку хармонизација и квалитетна проверка на системите за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кај буџетските корисници.

⁸³ Службен весник на Република Северна Македонија бр. 255 од 17.12.2024.

⁸⁴ Закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор, [Сл. весник бр. 255, 17 декември 2024](#)

⁸⁵ Ibid.

Внатрешна ревизија на јавниот сектор

Функцијата на внатрешна ревизија во јавниот сектор останува нерамномерно развиена, со изразени институционални разлики во капацитетот и зрелоста. Значителен број институции или сè уште немаат воспоставено посебни единици за внатрешна ревизија или функционираат со еден ревизор, што практично ја ограничува можноста за спроведување систематски и ревизии базирани врз ризик. Во такви услови ревизорската активност најчесто се сведува на формални проверки на усогласеност наместо на анализа на внатрешните контроли, управувањето со ризици и ефикасноста на трошењето на јавните средства.

Значајно е да се напомене недостигот од специјализирани профили (финансиски, ИТ и оперативни ревизори) што влијае да се стесни опфатот на ревизиите. Наспроти тоа, во земјите членки на ЕУ внатрешната ревизија е интегрален дел од системот на јавна внатрешна финансиска контрола (PIFC) и функционира како стратемски управувачки инструмент, со доволен број професионално сертифицирани ревизори, јасна методологија базирана врз ризик и директен пристап до највисокото раководство. Во тој контекст, ЕК континуирано укажува дека расцепканоста и недоволниот кадровски капацитет со што се ограничува нејзината улога во раната детекција на системски слабости и корупциски ризици служејќи повеќе како реактивна алатка со ограничено влијание врз управувачките одлуки.

За да се воспостави национален систем на сертификација на внатрешните ревизори, од големо значење да се обезбеди стручност. Централната единица за хармонизација (ЦЕХ) при Министерството за финансии, која треба да ги координира овие процеси, има ограничен капацитет. Има само 8 вработени за над 1300 јавни субјекти. Ова значи дека мониторингот врз функционирањето на внатрешните контроли е минимален.

Во однос на надворешната ревизија – спроведувана од Државниот завод за ревизија (ДЗР) – институцијата генерално работи во согласност со меѓународните стандарди и има видлив јавен кредибилитет, а редовното поднесување на годишниот извештај до Собранието е воспоставена практика. Во 2024 година ДЗР целосно ја спроведе својата годишна програма, при што изврши 88 ревизии, изработи 132 ревизорски извештаи и опфати 239 субјекти од јавниот сектор; ревидираниот обем вклучува над 227 милијарди денари јавни расходи и над 452 милијарди денари јавни приходи, а ДЗР нотира и тренд на високо постапување по претходно дадени препораки (85 %).⁸⁶ Сепак, Европската комисија во

⁸⁶ Државен завод за ревизија, „Објавен Годишниот извештај за извршените ревизии и за работата на ДЗР за 2024 година“, 30 јуни 2025.

континуитет укажува дека независноста на ДЗР сè уште не е уставно загарантирана, а ефикасноста на собранискиот надзор и следењето на поединечните ревизорски извештаи треба да се подобрат.

Токму затоа, како клучна институционална новина во реформскиот пакет за 2024–2025 е изготвен Предлог-закон за државната ревизија, развиен со поддршка на твининг-проекти и усогласување со ISSAI, кој предвидува зајакнување на финансиската и оперативната независност на ДЗР и јасни можности за посистематско разгледување на конечните ревизорски извештаи во Собранието и за поефективно следење на препораките.⁸⁷ Во истата рамка се подготвени и предлози за уставни амандмани за уредување на ДЗР како уставна категорија.⁸⁸ Процесно, Министерството за финансии започна јавни консултации на ЕНЕР уште во февруари 2023, а по прибирање мислења и усогласување, ДЗР достави ажурирани верзии до МФ (вклучително повторно доставување во јули 2025), со очекување МФ да го поднесе предлог-законот до Владата, а потоа Владата да го предложи за донесување во Собранието. Во Извештајот на ЕК за 2025 година се нотира дека законот сè уште е во процедура и не е финализиран, што ја потврдува потребата од тоа неговото донесување да остане итен приоритет за да се зацврсти уставната и практичната независност на ДЗР и да се подобри парламентарниот надзор.

Во практиката, Државниот завод за ревизија се соочува со сериозни кадровски ограничувања: иако систематизацијата предвидува 245 работни места, пополнети се околу 46 % (114 ревизори од предвидените 245). Со ваков недостиг од човечки ресурси, реално е отежнато целосното покривање на сите институции, како и систематското следење на спроведувањето на ревизорските препораки. Во 2022 година ДЗР реализирал 188 ревизии, а Собраниската комисија за финансирање и буџет усвоила заклучоци по ревизорските извештаи, што укажува на одредено подобрување во институционалниот однос меѓу Собранието и ДЗР. Сепак, останува суштинскиот предизвик – воспоставување функционален и транспарентен систем за следење на имплементацијата на препораките. Иако формално околу 80 % од препораките се водат како „во процес на реализација“ или „делумно реализирани“, не постои јавно достапен механизам што овозможува проверка колкав дел од нив е навистина спроведени и каков конкретен ефект произвеле врз управувањето со јавните средства. Токму поради тоа, ЕК континуирано укажува на потребата од посилна пар-

⁸⁷ Државен завод за ревизија, [Годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2026 година](#), декември 2025 година.

⁸⁸ Министерство за финансии на Република Северна Македонија, [Годишен извештај за следење на спроведувањето на Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот јануари - декември 2024 година](#), јули 2025 година.

ламентарна контрола врз јавната потрошувачка и појасна одговорност на извршната власт за системско спроведување на ревизорските наоди.

Поглавје 32 – „Финансиска контрола“, во суштина ја мери способноста на државата да воспостави функционален систем на јавна внатрешна финансиска контрола (PIFC), кој не е формален, туку оперативен: систем што навремено ги идентификува ризиците, спречува злоупотреби и обезбедува јасна отчетност за трошењето на јавните средства. Во однос на стандардите на ЕУ, клучниот јаз кај Република Северна Македонија не е толку во нормативната рамка колку во практичната примена каде што се воочува слаба поврзаност меѓу внатрешната контрола, внатрешната ревизија, надворешната ревизија и органите за гонење, што резултира со ограничен превентивен и корективен ефект.

Во земјите членки финансиската контрола функционира како затворен циклус: ревизорските наоди автоматски се преточуваат во управувачки корективни мерки, а сериозните неправилности се процесираат преку антикорупциските и правосудните механизми. Во земјава овој циклус останува прекинат: ревизиите ретко водат кон конкретна одговорност, а системот не генерира доволно спроведени корекции во борбата против корупцијата. Затоа, усогласувањето со ЕУ-стандардите подразбира премин од процедурална кон резултатска финансиска контрола: јакнење на внатрешните контроли во институциите, кадровско и функционално зајакнување на ДЗР, воспоставување задолжителен механизам за следење на имплементацијата на ревизорските препораки и систематско поврзување на ревизорските наоди со антикорупциските и постапките на обвинителството. Воведувањето индикатори, како број на случаи поведени врз основа на ревизии или финансиски инспекции, би овозможило реална мерливост на придонесот на Поглавје 32 кон сузбивањето на корупцијата и би го приближило системот до европскиот модел на отчетност засновано врз резултати, а не само на формална усогласеност.

4.4. Поглавје 5: Јавни набавки

Ризиците од корупција и судир на интереси се концентрираат и во јавните набавки. Оттука, улогата на Бирото за јавни набавки е клучна за воспоставување и координирање на системот, но неговата реална отпорност зависи од тоа дали низ целиот циклус (планирање, спроведување на тендерите, управување со договорите и надзор на набавките) се обезбедува конкуренција, има трага на секој чекор во процесот на одлучување и постои ефикасно санкционирање.

Официјалните податоци на Бирото за 2025 година покажуваат дека системот покрива голема вредност на набавки и останува масовен од аспект на учесници. Во 2025 година се склучени договори од над 97

милијарди денари (околу 1,55 милијарди евра), 34.180 склучени договори, при што доминираат постапките од мала вредност и поедноставени процедури (што е типично за децентрализиран систем, но создава голем простор за поголема контрола).⁸⁹ Истовремено, структурата на критериумите упатува на висока ранливост: кај околу 95 % од огласите се користи критериум „најниска цена“, а електронска аукција е предвидена во 59 % од огласите, иако самото Биро нотира дека користењето аукции се намалува поради негативни ефекти, како што се нереално ниски цени, проблеми во реализацијата и ризик од манипулативни договори меѓу економските оператори.

Квалитетот и интегритетот на јавните набавки во суштина зависат од институционалниот капацитет на договорните органи да формулираат јасни, прецизни и мерливи технички спецификации, кои овозможуваат реална и фер конкуренција. Дополнително, од клучно значење е доследната примена на критериумот „економски најповолна понуда“ (MEAT), особено во ситуации каде што квалитативните елементи (како што се технички решенија, одржливост, рокови и експертиза) се суштински за успешна реализација на договорот. Ова подразбира и воспоставување дисциплинирано управување со договорите во фазата на нивна имплементација, вклучително и следење на перформансите, контрола на измените и санкционирање на отстапувањата. Во спротивно, доколку постапките се сведат исклучиво на избор врз основа на најниска цена, без соодветен квалитативен филтер, се зголемува ризикот од формална конкуренција со слаб реален ефект врз квалитетот, што може да резултира со неефикасна потрошувачка на јавните средства и компромитиран јавен интерес.

Центарот за граѓански комуникации укажува дека во 2023 година просечниот број понуди по тендер паднал на 2,7 (најниско во 10 години), а 35 % од тендерите биле со само една понуда; притоа во 2023 година биле склучени 10.354 договори во постапки со една понуда, со вкупна вредност од 33 милијарди денари.⁹⁰ На регионално компаративно ниво, SIGMA дополнително го потврдува проблемот: за Северна Македонија се наведува дека конкурентните набавки просечно привлекуваат околу 2,9 понуди, 29 % од постапките завршуваат со единствен понудувач, а околу 18 % се поништуваат поради недостиг од прифатливи понуди; истовремено, доминира ценовниот критериум (98 %) и висока е зависноста од е-аукции (61 %), со слаба примена на современи инструменти, како што се динамични системи за набавка и повеќеснабдувачки рамковни догово-

⁸⁹ [Електронски систем за јавни набавки](#).

⁹⁰ [Извештај од мониторингот на јавните набавки \(јули - декември 2023\)](#), Центар за граѓански комуникации.

ри. Овие параметри не се само „технички“.⁹¹ Ниската конкуренција и поништувањето на тендерите ја зголемуваат ранливоста на спецификации коишто фаворизираат одредени економски оператори, ја намалуваат веројатноста за најдобра вредност за парите и создаваат услови во кои перцепцијата за „предодредени“ тендери станува системски ризик.

Во однос на антикорупциските „кочници“ на системот, клучниот предизвик не произлегува толку од отсуство на правила, туку од нивната ограничена извршност и недоволното институционално постапување по утврдените наоди. Извештајот за мапирање на генераторите на корупција во јавните набавки (LBI-GMR), изработен во рамките на ЕУ-поддржан проект за владеење на правото, укажува дека и покрај високото ниво на формална усогласеност на правната рамка со директивите на ЕУ и воспоставувањето единствен електронски систем, очекуваните ефекти во ограничување на просторот за злоупотреби остануваат недоволно остварени. Ова упатува на јаз меѓу нормативната поставеност и практичната имплементација, каде што контролно-надзорните механизми не генерираат доволно силен ефект на одговорност и превенција.⁹² Меѓу клучните слабости се наведуваат и недостигот од брзо и ефикасно санкционирање, големи разлики во капацитетите на договорните органи и ограничени капацитети на институциите што треба да спречуваат, да откриваат и да санкционираат корупција (ДКСК, Комисија за заштита на конкуренцијата, Финансиска полиција, обвинителство и судови). Овој јаз е суштински затоа што ја ослабува функцијата на контролите: *екс анте* административни проверки и *екс пост* ревизии можат да креираат сознанија и наоди, но без ефикасен премин кон прекршочни или кривични постапки и без дисциплина во управување со договорите ризикот се префрла во фазата на реализација. Дополнително, обемот на жалби до Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖН) (969 во 2024 година) покажува дека правната заштита е значаен сегмент од системот, но и дека квалитетот на тендерската документација и оценувањето продолжуваат да генерираат висок степен на спорност, што бара поцврста методолошка поддршка, стандардизација и професионализација кај договорните органи, а не само реактивни решенија на спорови.⁹³

Оцената на ЕК дека Република Северна Македонија е умерено подготвена во областа на јавните набавки, во практична смисла значи дека постои формално усогласување на националното законодавство со

⁹¹ [Overview of public procurement systems in the Western Balkans](#), SIGMA Paper No. 76, OECD.

⁹² [Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата](#), Поддршка на ЕУ за владеење на правото, 2024.

⁹³ [Извадок од годишниот извештај за работењето на Бирото за јавни набавки за 2024 година](#), Биро за јавни набавки.

клучните европски стандарди, особено со Директивата 2014/24/EУ за јавни набавки, но имплементацијата останува проблематична.⁹⁴ Според оваа директива, постапката за јавни набавки на работни ангажмани, услуги и стоки што ги спроведуваат јавните купувачи треба да осигури транспарентност, недискриминација и еднаков третман на сите учесници.

Законот за јавните набавки од 2019 година придонесе да се зацврсти дигитализацијата преку Електронскиот систем за јавни набавки којшто ги стандардизираше постапките зголемувајќи ја транспарентноста, со што најголемиот дел од тендерите се спроведуваат електронски.⁹⁵ Иако во 2025 година правната рамка дополнително беше изменета и дополнета⁹⁶, сепак практиката и натаму покажува тенденции на системско заобиколување на начелата на конкуренција и недискриминација. Податоците покажуваат концентрација на вредноста на договорите кај ограничен број економски оператори, како и употреба на неконкурентни постапки, фрагментација на набавките и повторливи анекси на договорите.⁹⁷ На ниво на државни набавки, најновите анализи на Центарот за граѓански комуникации за периодот 2019–2023 укажуваат на висока концентрација, односно: 50-те фирми со најголема вредност на договори имаат околу 36 % од вкупната вредност на тендерите (околу 2,1 милијарда евра), додека првите 10 фирми имаат добиено тендери во вредност од 1,028 милијарди евра. Слична концентрација се забележува и на локално ниво: во 2024 година првите 10 фирми според вредноста на договорите кај општините учествуваат со 25 % од вкупната вредност на општинските набавки, што укажува дека значителен дел од локалните јавни средства се насочуваат кон тесен круг снабдувачи.⁹⁸

Во однос на капацитетите за мониторинг и санкционирање, може да се заклучи дека контролниот систем во јавните набавки останува претежно формален и фокусиран на проверка на процедуралната исправност (постоење оглас, записник, одлука и договор), без доволно навлегување во суштинските корупциски ризици, како што се приспособени тендерски услови, нереални цени, координирано однесување меѓу еко-

⁹⁴ European Union, [Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance](#)

⁹⁵ Службен весник на РМ“ бр. 24/2019

⁹⁶ Службен весник на Република Северна Македонија [бр.13/2025](#) „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 14/2025).

⁹⁷ Центар за граѓански комуникации, Истражување за фирмите и јавни набавки, „[Само 10 фирми, за 5 години добиле државни тендери за 1 милијарда евра](#)“, Декември 2024 година.

⁹⁸ Центар за граѓански комуникации, [Набавки на општините во 2024 година. Рекордни 190 милиони евра за јавни набавки потрошиле општините во 2024 година, а Град Скопје за првпат не е прв според вредноста на тендерите.](#)

номските оператори или прикриени судири на интереси. Дури и кога постои екс пост надзор, тој најчесто резултира со општи заклучоци и препораки за подобрување на процедурите, без конкретни последици за одговорните лица, при што дисциплинските постапки, прекршочните санкции и кривичните истраги остануваат исклучок, дури и кога се утврдени сериозни неправилности. Ваквиот пристап придонесува за одржување практики без одговорност, и на институционално и на индивидуално ниво.

Во системот на јавни набавки аналитичките алатки за детекција на ризици (*red flags*) сè уште не се користат во доволна мера. Во практична смисла, тоа упатува на потребата од пообемна и систематска анализа на достапните податоци, со цел навремено препознавање на индикативните обрасци, како што се: концентрација на договори кај истите економски оператори, отстапувања во цените, честа употреба на итни постапки или повторливи измени на договорите. Иако електронскиот систем за јавни набавки обезбедува значителна база на информации, неговиот потенцијал за аналитичка поддршка на превентивните контроли сè уште не е целосно искористен.

Надзорните институции, како што се Државната комисија за жалби по јавни набавки и Државниот завод за ревизија, укажуваат на низа пропусти: разделување на набавки за избегнување поголеми тендерски постапки; користење преговарачки постапки со образложение на итност; како и критериуми што фаворизираат одредени понудувачи. Особено загрижуваат случаите на големи капитални проекти, каде што се применуваат специјални постапки надвор од редовната законска рамка како претходно посочениот пример со проектот за изградба на автопатите Коридори VII“ и Коридор X-д, доверен на странски конзорциум без спроведување класичен меѓународен тендер, туку преку посебен закон донесен во Собранието.⁹⁹ Ваквото заобиколување на стандардните процедури ја намалува конкуренцијата и ја зголемува перцепцијата за можна корупција или клиентелизам при доделувањето на договорите.

Позитивен чекор е подобрувањето на активната транспарентност на институциите. Владините органи почнаа сами да објавуваат информации за склучените договори и трошења, што влијае врз подобрување на

⁹⁹ За да се избегнат регуларните процедури за јавните набавки во врска со изградбата на коридорите во еден ден се направија измени на 9 закони по брза постапка (Fast-track): Законот за заштита на културното наследство, Законот за градба, Законот за земјоделско земјиште, Законот за експропријација, Законот за урбанистичко планирање, Законот за минерални сировини, Законот за шуми, Законот за работни односи и за Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање стратегиски партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот [Коридор 8](#) и Коридорот 10 д.

вкупниот индекс на активна транспарентност.¹⁰⁰ Сепак, потребни се дополнителни напори за јакнење на контролата. Според ревизорските извештаи, неопходни се подетални внатрешни контроли во институциите што спроведуваат набавки, подобра обука на надлежните за јавни набавки, како и поефикасно санкционирање на прекршувањата на тендерските правила. Континуираниот мониторинг од страна на медиумите и граѓанските организации останува клучен механизам за притисок врз властите да спроведуваат чесни јавни набавки.¹⁰¹

4.5. Поглавје 18: Статистиката и нејзината улога во кластер 1 „Темели“

Клучна хоризонтална претпоставка за кредибилна анализа, мониторинг и јавна отчетност е независен и сигурен статистички систем, затоа што „довербата во податоците“ директно ја определува довербата во политиките што се темелат врз нив и капацитетот на институциите да докажат резултати во борбата против корупцијата. Ова беше јасно нагласено и во рамките на Четвртата сесија на Работната група 6 на НКЕУ-МК, каде што дискусијата ја постави тезата дека без мерливост, нема подобрување и дека без доверливи официјални податоци, креирањето јавни политики станува неизвесно, а антикорупциските мерки остануваат слабо проверливи.¹⁰² Во таа насока беше посочено дека усогласувањето со стандардите на „Евростат“ не е техничка формалност, туку предуслов за функционален систем на управување, економско планирање и институционален интегритет, при што одговорноста на Државниот завод за статистика е двојна: да ја гарантира професионалната независност и квалитетот на методологиите и да обезбеди дека националниот статистички систем реално може да продуцира навремени, споредливи и верификувани податоци за политики и надзор.

Во рамките на дијалогот на НКЕУ-МК беа предложени практични насоки што ја зајакнуваат оваа улога. Меѓу нив е потребата од понапредни и интегрирани системи за собирање, споделување и анализа на податоци, задолжителна транспарентност преку објавување податоци во отворен формат, развој на капацитети за управување со податоци во јавниот сектор и вградување квантитативни индикатори за владеење на правото и контрола на корупцијата во стратегиските документи. Овие

¹⁰⁰ Центар за граѓански комуникации, [Индекс на активна транспарентност 2025 година](#), 16 септември 2025 година.

¹⁰¹ Центар за граѓански комуникации, [Извештај од мониторингот на јавните набавки \(јули - декември 2023\)](#), јуни 2024 година.

¹⁰² Сесијата се одржа на 10 септември 2024 година под наслов [„Податоци на кои им веруваме: предуслов за посилна економија и ефикасна борба против корупцијата“](#).

мерки го поврзуваат Поглавје 18 со превентивната антикорупциска архитектура (јавни набавки, финансиска контрола, управување со ризици).

Во овој контекст, дигиталната инфраструктура и управувањето со податоци стануваат институционално прашање, а не само техничко. Препораките од НКЕУ-МК посочуваат дека отворените податоци, централизирана владина „клауд“ инфраструктура и задолжителна интероперабилност меѓу институциите (вклучително даночна администрација, надзор на набавки и трезорски операции) се предуслов за поефикасна фискална транспарентност и автоматизирано откривање измами и ризични обрасци. Ова директно го проширува институционалниот агол на антикорупцијата кон управување со системи, стандарди за податоци и кибербезбедност, каде што се вкрстуваат надлежности на повеќе ресори.

Истовремено, институционалниот капацитет на ниво на целиот јавен сектор останува ограничен, пред сè, поради хроничниот недостиг од ресурси и слабостите во управувањето со човечки ресурси. Сепак, од аспект на законодавната рамка, потребно е да се направи важна дистинкција: по повеќегодишни подготовки, беа донесени новиот Закон за административни службеници¹⁰³ и новиот Закон за вработените во јавниот сектор.¹⁰⁴ Меѓутоа, нивниот реформски ефект е временски одложен. Иако законите формално влегуваат во сила по нивното објавување, нивната примена почнува од 1 јануари 2027 година. Исклучок претставуваат одредени клучни одредби од Законот за административни службеници, вклучително класификацијата и делови од платниот систем, кои се применуваат од 1 јануари 2026 година.

Ова упатува на продолжен преоден период во кој суштинските аспекти, како што се деполитизацијата, функционалност на мерит-системот и управувањето со кариерата ќе зависат повеќе од институционалната практика и подзаконските акти отколку од самото формално воспоставување на новата законска рамка.

На шестата сесија на Работната група 6 на НКЕУ-МК се дискутирало за административната способност како централна претпоставка за борба против корупцијата преку транспарентно управување со јавните трошоци, дигитализација, отворени податоци, институционална отчетност и континуитет на човечки ресурси.¹⁰⁵ Во рамките на дискусијата, беше

¹⁰³ Закон за административни службеници, [Сл. весник бр. 08-3938/1, 10 јули 2025 година.](#)

¹⁰⁴ Закон за вработените во јавниот сектор, [Сл. весник бр. Бр. 08-3937/1, 10 јули 2025 година.](#)

¹⁰⁵ Сесијата се одржа на 17 јули 2025 со наслов: [„Административни капацитети за унапредување на вредноста за потрошени јавни средства: Што можеме да научиме од искуствата на ЕУ?“](#)

нагласено дека „професионална администрација ослободена од политичко влијание“ е предуслов и за ЕУ-интеграцијата и за внатрешниот развој. Според експертите, постои изразена потреба професионалците во институциите да добијат простор да придонесуваат од својата експертиза како услов за мотивирана и функционална администрација. Дополнително, низ примерите за неусогласености во кадровското планирање и злоупотреби на привремени ангажмани/договори, беше посочено дека без јасна управувачка одговорност и мерливи индикатори за учинок, институциите тешко ќе ја намалат партизацијата и клиентелизмот само преку законски одредби.¹⁰⁶

Силен статистички систем е предуслов за креирање на основани политики и следење на резултатите, вклучително и во владеењето на правото. Република Северна Македонија традиционално има професионално статистичко биро (Државен завод за статистика, ДЗС), кое ужива одредена автономија.

Според ЕК, земјата е умерено подготвена во областа статистика, а остварила и добар напредок во изминатата година. Круна на тие напори е успешно спроведениот Попис на населението во 2021 година, чија обработка на податоци заврши со објавување на финалните резултати во декември 2022, како и објавувањето процени на населението по неколку декади за застој. Ова беше прв попис по две децении и неговото успешно реализирање ја зајакна довербата во капацитетот на статистичките институции. Подобрувања се забележани во усогласувањето на секторските статистики со европските. На пример, подобрена е квалитетната на макроекономските статистики и националните сметки, воведени се нови показатели согласно со европскиот статистички систем (на пр., трговија по валута на фактурирање, статистики за претпријатија и сл.). Сето ова укажува на тенденцијата да се следат и да се применуваат современите методологии во оваа област. Меѓутоа, неопходно да се продолжи со иницијативите за поголема професионалната независност на статистичкиот систем. Статистиката како неопходна аналитичка алатка треба да биде надвор од дневната политика, а првиот чекор е раководство избрано според стручни критериуми.

И покрај постигнатиот напредок, Државниот завод за статистика треба дополнително да се фокусира на одделни статистички домени, особено во насока на зајакнување на квалитетот, навременоста и усогласеноста на клучните официјални податоци што се користат за креирање јавни политики и за фискален надзор. Конкретно, усогласувањето на макроекономската статистика со стандардите на европскиот систем на нацио-

¹⁰⁶ Став изразен од страна на Драган Тевдовски, професор на Економскиот факултет во Скопје, УКИМ и перманентен експерт на НКЕУ-МК.

нални и регионални сметки – ESS 2010¹⁰⁷ подразбира дека државните финансии, вклучително дефицитот, јавниот долг и буџетските салда, треба да се прикажуваат според единствена европска методологија, со што се обезбедува споредливост со земјите членки на ЕУ.

Препораките за подобрата ажурност на податоците за БДП се однесува на побрзо објавување и редовно ревидирање на економските показатели, што е важно за навремено донесување економски и фискални одлуки. Исто така, редовното спроведување анкети, како што е анкетата за приходите и квалитетот на живеење, укажува на потребата од континуирани и стабилни податоци за сиромаштијата, нееднаквоста и социјалната состојба, каде што досега беа евидентирани одредени доцнења.

Реализацијата на пописот на земјоделство е значајна за добивање точни информации за структурата на земјоделскиот сектор, што претставува основа за креирање аграрни политики, распределба на субвенции и усогласување со заедничката земјоделска политика на ЕУ. ДЗС започна подготовки за попис на земјоделството во 2024 година, и важно е овој процес да се заврши успешно по повеќегодишно одлагање.

Во рамките на Поглавје 18, „Статистика“, останува предизвик обезбедувањето соодветно обучени човечки ресурси за одржливо функционирање на националниот статистички систем. Иако персоналот на Државниот завод за статистика располага со солидно ниво на технички капацитети за работа со SDMX¹⁰⁸, недостигот од специјализиран кадар за обработка, анализа и документирање на статистичките податоци е идентификуван како фактор на ризик. Во тек е проширување на SDMX-системот со нови статистички домени, при што во март 2023 година беше воспоставен нов статистички јазол за економска статистика, а последователно беа вклучени и областите транспорт и структурна деловна статистика, со редовна испорака на податоци кон „Евростат“. Сепак, без дополнително јакнење на човечките капацитети, постои ризик техничките подобрувања да не бидат проследени со институционална одржливост, што може да влијае врз квалитетот, навременоста и континуитетот на статистичките податоци неопходни за креирање политики засновани врз докази.

Севкупно, статистичката област може да се оцени како технички солидна, но е потребна постојана поддршка, финансиска и политичка за да се одржи квалитетот и веродостојноста на податоците.

¹⁰⁷ European System of Accounts.

¹⁰⁸ SDMX (Statistical Data and Metadata eXchange) е меѓународен стандард за размена на статистички податоци и метаподатоци меѓу институции.

4.6. Меѓуинституционална соработка во превенцијата и борбата против корупцијата

Меѓуинституционалната координација не е само „општ предизвик“, туку конкретна функционална слабост што може да се документира преку капацитетите, пристапот до податоци и резултатите на системот. Во Извештајот на Европската комисија за 2025 година, на пример, се наведува дека Националниот координативен центар за борба против организиран криминал е оперативен, но дека е потребно значително поголем дел од ресурсите да се насочат кон борбата против сериозниот и организиран криминал, а истражните центри во рамките на јавните обвинителства „продолжуваат да страдаат“ од недоволни човечки и финансиски ресурси.¹⁰⁹ Дополнително, тие имаат недоволен пристап до релевантни бази на податоци и опрема, што директно ја објаснува слабата размена на информации и ограничената оперативна синергија меѓу институциите. Дополнително, истиот извештај ја илустрира последицата од оваа фрагментација преку слабата изведба на финансиските истраги: во 2024 година се пријавени само 18 финансиски истраги спроведени паралелно со предмети за организиран криминал и перење пари, што е индикатор дека институционалната поврзаност во истрагата, финансиското следење и конфискацијата не функционира системски и со потребната брзина. Овие наоди се конзистентни и со позициите артикулирани во НКЕУ-МК во рамките на Работната група 4, Правда, слобода и безбедност, каде што експлицитно се нагласува потребата од подобрување на размената на информации меѓу МВР, Обвинителството за организиран криминал, Финансиската полиција, Управата за финансиско разузнавање и Царинската управа, како и воспоставување доверливи платформи за податоци и заеднички истражни тимови (JITs) за да се надмине сегашната институционална „искринатост“ во обработка на комплексни случаи.¹¹⁰ Исто така, во материјалите од 17-тата сесија на НКЕУ-МК (РГ4)¹¹¹ директно се наведува дека размената на информации е „фрагментирана и некоординирана“, дека постојат преклопувања и конфликти на надлежности меѓу Финансиската полиција, УЈП, МВР и обвинителството и дека се потребни јасни меѓуинституционални протоколи и координирани измени на релевантни закони за да се воспостават недвосмислени надлежности, рокови и процедури за заедничко постапување. Во сферата на надзорот над јавните финансии, иако постои формална основа за соработка, како што Меморан-

¹⁰⁹ European Commission, [North Macedonia 2025 Report](#).

¹¹⁰ Сесијата се одржа на 30 октомври 2025, со наслов: [„Предизвиците во борбата со финансискиот криминал во Република Северна Македонија: Важноста на ефикасните финансиски истраги“](#).

¹¹¹ Билтен 12 од Работната група 4 – Правда, слобода и безбедност (Поглавје 24): [„Ефикасноста на институционалниот одговор во Република Северна Македонија на препораките на ЕУ за конфискација и управување со имот стекнат од криминал“](#).

думот за соработка меѓу Собранието и Државниот завод за ревизија (2022) и јавните активности за континуирана координација, Европската комисија во извештајот за 2025 година сепак констатира дека ефикасноста на парламентарниот надзор и следењето на ревизорските препораки треба да се подобрат, а новиот закон за државна ревизија што треба да ја зајакне улогата на Собранието во следењето на поединечните ревизорски извештаи сè уште е во владина процедура.

4.7. Клучни слабости и ризици во спречувањето на корупцијата

И покрај преземените мерки, опстојуваат повеќе системски слабости што го ограничуваат поефикасното справување со корупцијата и целосната афирмација на владеењето на правото. Меѓу нив, особено се издвојуваат клиентелизмот и политичкото влијание, како и недоволната отчетност и транспарентност.

Длабоко вкоренетите партиски и клиентелистички практики продолжуваат да го нарушуваат институционалниот интегритет. Вработувањата во јавниот сектор и именувањата на раководни позиции често се водат од партиска припадност или лична лојалност наместо од принципите на мерит-системот. ДКСК, како и препораките на граѓанските организации, континуирано укажуваат на штетното влијание на широките дискрециони овластувања на носителите на одлуки, што придонесува за доминација на непотизам и политичко влијание во процесите на именување. Резултатот е јавна администрација и правосудство со „измешана лојалност“, каде што дел од службениците наместо исклучиво кон законите, чувствуваат обврска кон политички партии или „лични покровители“. Ваквата состојба создава неформални мрежи на заемна заштита и услуги, кои претставуваат плодна почва за корупција. Дополнително, политичките елити испраќаат противречни сигнали: јавно промовираат нулта толеранција за корупција, но паралелно задржуваат влијание врз регулаторните тела, судските совети и обвинителските структури. Ова го поткопува професионалниот интегритет на институциите и ја зацврстува перцепцијата дека клучните одлуки се политички условени.

Паралелно со тоа, отчетноста и транспарентноста остануваат ограничени во практичната примена. Иако формално постојат механизми за надзор, тие ретко резултираат со конкретни последици. Раководните лица во јавните институции ретко сносат одговорност за пропусти или неисполнети реформски обврски, додека наодите на надзорните тела, вклучително и редовните ревизорски извештаи на ДЗР, ретко се преточуваат во ефективни корективни мерки. Следењето на препораките е слабо, а парламентарниот надзор над јавните финансии останува ограничен по својот реален ефект. Слично, иако ДКСК јавно објавува случаи на судир

на интереси, тие ретко резултираат со санкции или разрешувања на функционери. Ова придонесува за создавање култура на неказнетост, во која институционалната одговорност се доживува како исклучок, а не како правило.

Во делот на транспарентноста, и покрај одреден напредок во проактивниот пристап кон објавување информации, остануваат значајни празнини, особено на локално ниво и во судството, каде што пристапот до одлуки и статистички податоци е ограничен. Фактот што во изминатите години нема санкционирани високи функционери од извршната власт, ниту политички оставки по сериозни индиции за злоупотреби, дополнително ја зајакнува перцепцијата дека одговорноста не претставува стандарден дел од јавната служба.

4.8. Компаративни лекции: Што покажуваат искуствата на другите земји во борбата против корупцијата

Искуствата на другите земји, како членки на ЕУ, така и од регионот, нудат вредни лекции за тоа што функционира, а што не, во однос на зајакнување на владеењето на правото и борбата против корупцијата. Општо земено, компаративната анализа покажува дека силната политичка волја, независните институции и активното граѓанско општество се заеднички именители на успешните приказни.

Во рамките на ЕУ, земјите што поминаа низ процесот на транзиција – сега членки на Унијата мораа да спроведат длабоки реформи во правосудството и антикорупциските политики. Хрватска е релевантен пример, имајќи пристапено кон ЕУ во 2013 година како последна примена земја од нашиот регион. Соочена со условот за „незадоволителна борба против корупцијата“, Хрватска уште во 2001 година основа специјализирано обвинителство USKOK (Уред за сузбивање корупција и организиран криминал). Иако на почетокот USKOK се соочуваше со отпор и скромни ресурси, со политичка поддршка и зајакнување на надлежностите, ова тело прерасна во многу ефикасна институција. До 2012 година USKOK постигна стапка на осудителни пресуди повисока од 95 %, осудувајќи за корупција личности на високи политички функции, вклучително поранешен премиер, потпретседател на Влада и генерали. Овој пресврт резултираше во зајакнато владеење на правото и отстранување на клучните пречки на патот кон членство во ЕУ. Хрватскиот пример покажува дека специјализираниот пристап (со фокусирано обвинителство и полиција) и реалната автономија во гонењето (без политички „заштитени мечки“) може да донесе опипливи резултати за неколку години.

Романија по пристапувањето во Европската Унија воспостави силен институционален модел за борба против високата корупција преку

Националната дирекција за антикорупција (DNA), која во одреден период стана регионален пример за ефикасност. Под раководство на главната обвинителка Лаура Ковеши, DNA иницираше и процесираше голем број случаи на висока корупција, вклучително против министри, пратеници, градоначалници и други високи функционери, со што значително се зајакна перцепцијата за отчетност на политичките елити. Резултатите беа особено видливи: само во 2021 година беа поднесени обвиненија против околу 850 лица и беа донесени над 700 осудителни пресуди, при што значителен дел од незаконски стекнатите средства – проценети на околу 1 милијарда евра – беа вратени во државниот буџет. Иако овие активности беа проследени со политички притисоци и обиди за ограничување на надлежностите на институцијата, DNA успеа да одржи континуитет во своето работење. Романското искуство јасно укажува дека клучни предуслови за успех се институционалната независност, континуитетот на реформите и заштитата на носителите на антикорупциските политики од политички влијанија. Фактот што Лаура Ковеши подоцна беше именувана за прв европски јавен обвинител дополнително ја потврдува валидноста на овој модел. Оттука, од суштинско значење е да се обезбеди отпорност на антикорупциските институции на политички притисоци и да се гарантира нивното стабилно функционирање.

Од регионот на Балканот, може да се извлечат и позитивни и негативни примери. Словенија, иако помала земја, долго време важи за една од подобрите во поглед на антикорупцискиот систем. Има независна Комисија за превенција на корупција (КРК) уште од 2004 година, која активно спроведува контрола на имотни состојби и презема иницијативи за интегритет. Словенија се издвојува по својот регулаторен и практичен капацитет, според неодамнешен преглед на ОЕЦД, Словенија исполнува над 80 % од критериумите за успешна антикорупциска политика во практика, што ја става меѓу врвните изведувачи. Ова се должи на комбинација од добра законска рамка, ресурси и политичка култура што не толерира големи отстапувања. Од друга страна, Србија и Црна Гора се соочуваат со застој во реформите и обвинувања за заробени институции, нивните антикорупциски агенции постојат, но се оценети како недоволно ефективни поради политичко влијание и селективност. Ова служи како потсетник дека самото постоење на институции (агенции, комисији) не е доволно, туку квалитетот на нивната независност и поддршка е тоа што прави разлика.

Неколку добри практики се издвојуваат како универзално применливи модели за зајакнување на владеењето на правото:

Законска заснованост на независноста: Уставно или законско гарантирање на независноста на судството, јавното обвинителство, антикорупциските тела и ревизорските институции. На пример, повеќе земји

членки на ЕУ (Бугарија, Словачка, Словенија и др.) ги имаат вклучено државните ревизорски институции во Уставот, со што обезбедуваат нивна институционална и финансиска автономија и заштита од политички влијанија. Ваквиот пристап се препорачува и за Државниот завод за ревизија во Северна Македонија.

Специјализација и ресурси: Формирање специјализирани одделенија за гонење висока корупција во рамките на системот, со доволни ресурси и стручна експертиза. Примерите на хрватскиот USKOK и романската DNA покажуваат дека концентрацијата на најискусните истражители и обвинители на најсложените случаи дава конкретни резултати. Ваквите единици треба да располагаат со проактивни овластувања (финансиски истраги, следење имот, посебни истражни мерки и меѓународна соработка), како и со гаранции за независно работење без политички влијанија.

Меѓуинституционална соработка: Ефективната координација меѓу полицијата, финансиското разузнавање, обвинителството и судството е клучна за успешна борба против корупцијата. Добра практика претставува формирањето заеднички истражни тимови за сложени случаи, со вклучување различни институции (на пр., полиција и даночни органи). Дополнително, во повеќе земји членки на ЕУ ревизорските институции и антикорупциските тела имаат воспоставени механизми за автоматско доставување на наодите до обвинителството, кое е должно да постапи по нив. На овој начин се обезбедува функционална врска меѓу превентивните и репресивните механизми.

Превентивни алатки и транспарентност: Земји, како што се Естонија и Латвија, постигнаа значителен напредок преку дигитализација и зголемена транспарентност, при што јавните набавки и административните одлуки се јавно достапни онлајн, со што се намалува просторот за злоупотреби. Во Словенија, електронскиот портал „Супервизор“ (денес ERAR) овозможува увид во трансакциите на јавните институции кон приватни компании, што им дава можност на граѓаните и медиумите да следат како се трошат јавните средства. Сличен пристап има и националниот портал за отворени финансии (open.finance.mk). Овие алатки се покажаа како ефикасни во откривање сомнителни обрасци, особено во случаи кога фирми поврзани со носители на јавни функции добиваат значителен број договори.

Интегритет и етика: Повеќе земји воведоа сеопфатни програми за интегритет, кои вклучуваат обуки за јавни службеници, кодекси на однесување со јасни стандарди и механизми за заштита на укажувачи. На пример, во Обединетото Кралство функционира Комитетот за стандарди во јавниот живот, кој го следи спроведувањето на Нолановите принципи

(интегритет, објективност, отчетност и сл.) кај носителите на јавни функции. Иако институционалниот модел е различен, поентата е дека градењето култура на интегритет мора да биде составен дел од реформите, а не да се сведува само на санкционирање.

Во контекст на Република Северна Македонија, компаративните искуства јасно укажуваат дека клучот за напредок лежи во три насоки: реална независност на судско-обвинителскиот систем, целосно зајакнување на капацитетите за гонење висока корупција и јасна политичка порака дека нема „недопирливи“. Искуството на Хрватска покажува дека процесирањето на високи функционери, иако политички чувствително, е неопходен чекор кон напредок во ЕУ-интеграцијата, додека примерите од Словенија и од балтичките земји потврдуваат дека транспарентноста и јавниот надзор се силни превентивни механизми.

Од компаративен аспект, Република Северна Македонија не е исклучок – предизвиците се слични, но разликата ја прават резултатите. ЕУ-интеграцијата нуди силен механизам на условеност и мониторинг, кој треба да се искористи за спроведување суштински реформи, а не декларативни. Тоа подразбира конкретни и мерливи резултати: ефикасно гонење на случаи на висока корупција, реформа на клучните институции и зајакнување на системите за интегритет и контрола.

Во спротивно, ризикот е стагнација и пролонгирана транзиција. Оттука, изборот е јасен: следење на успешните модели и избегнување половични решенија, со цел изградба на функционална правна држава во која владеењето на правото е реалност, а не формална обврска.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА ВО ПОГЛЕД НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

Селективна правда: Слабата имплементација на законите и селективната примена претставуваат една од клучните слабости на системот. Иако Република Северна Македонија формално располага со релативно квалитетна законска рамка, нејзината доследна примена често изостанува. Во судската практика се забележуваат случаи на нееднаква примена на истите законски одредби, при што граѓаните се соочуваат со построги санкции, додека лица со политичко или економско влијание добиваат поблаги исходи или постапките против нив се одолжуваат до застарување. Оваа селективност има сериозни системски последици. Таа го демотивира професионалниот кадар во институциите – судии, обвинители и инспектори – чии напори често се релативизираат или се поништени под влијание на институционални или политички фактори. Како резултат на тоа, се нарушува внатрешниот интегритет на системот и се намалува подготвеноста за постапување во чувствителни случаи. Селек-

тивната правда е производ на комбинација од политички влијанија и институционални слабости, кои се дополнително изразени преку долготрајни постапки, чести одложувања и промени во судските совети. Овие фактори често водат кон застарување на предметите, особено во случаи на висока корупција, што ја поткопува суштината на владеењето на правото.

Компромитувана судска независност и финансиска автономија:

Судската независност и натаму е компромитувана од влијанијата на извршната и законодавната власт, а дополнително е нарушена и поради отсуството на вистинска финансиска автономија. Непочитувањето на законски утврдениот процент за судскиот буџет, заедно со хроничниот недостиг од човечки и технички ресурси, директно ја намалуваат ефикасноста на постапките и квалитетот на судската заштита. Овие слабости се одразуваат во пролонгирани процеси, зголемен ризик од застарување и ограничен капацитет за постапување во сложени случаи на корупција и организиран криминал.

Перцепција на неказнетост и низок ризик за сторителите:

Практиката на ниски казни, дури и кога ќе има осудителни пресуди за корупција, често се условни или со мали парични казни, при што се губи ефектот на генерална превенција. Комбинацијата од благи казни и отсуство на ефективна конфискација создава широка перцепција дека „криминалот се исплати“, бидејќи ризикот од реална санкција е низок. Потребно е воспоставување појасни насоки за одмерување на казните, со акцент на пропорционалност и одвраќање, особено во случаи на висока корупција и злоупотреба на службена положба.

Слаба примена на механизмите за конфискација на имот: И

покрај постоењето Закон за потекло и конфискација на имот (2020), неговата практична примена останува минимална. Како резултат на тоа, казнената политика ретко ги таргетира нелегално стекнатите средства, што ја намалува суштинската тежина на пресудите. Неопходно е системско јакнење на финансиските истраги и задолжително разгледување на конфискацијата во сите релевантни предмети за корупција и организиран криминал.

Ниска доверба кон институциите:

Континуираното присуство на корупциски слабости и селективна правда има длабоко деструктивно влијание врз јавната доверба во институциите. Драстично ниското ниво на доверба во судството укажува дека граѓаните сè помалку очекуваат правична заштита од системот. Овој дефицит на доверба произведува пошироки општествени и економски последици, меѓу кои е загрижувачката емиграција на младите и образовани кадри, што го намалува капацитетот на земјата за инвестиции. Дополнително, перцепцијата за нефер услови и корумпирана конкуренција придонесува за општа апатија

и отугеност од демократските процеси. Во крајна линија, ваквата состојба го нагризнува самиот општествен договор за владеењето на правото.

Принципот на владеење на правото е деклариран, а не функционален: Комбинацијата од клиентелизам, селективна правда и неказнетост резултира со систем во кој институциите постојат нормативно, но нивната реална автономија и ефикасност се ограничени и изложени на силно влијание од политичките партии, како и од економските центри на моќ. Декларираната политичка волја за правда не е доволна за да владее правото, потребно е да профункционира системот на ефективна правда за сите.

Нема реформи без институционална соработка и координација: Реформската агенда е сериозно загрошена од слабата меѓу институционална соработка и недоволната координација меѓу надлежните институции. Ваквиот фрагментиран пристап може директно да влијае врз текот на преговорите со Европската Унија и да го наруши кредибилитетот на реформските заложби. Оттука се препорачува институциите одлучно да ги следат препораките на граѓанскиот сектор, меѓународните организации и Европската комисија, со цел системско надминување на слабостите и поефикасна имплементација на реформите.