

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија

УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ

2024/2025



Институт
за
европска
политика.
Скопје



ИМПРЕСУМ

ПУБЛИКАЦИЈА:

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија
УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ 2024/2025

ИЗДАВАЧ:

Институт за европска политика - Скопје

АВТОРИ:

Јулијана Караи, истражувач, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје
Беба Жагар, истражувач, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје

ДИЗАЈН:

Релатив

СОДРЖИНА:

БЛАГОДАРНОСТ	4
ЗА ВеБЕР 3.0	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ	9
I. ВЕБЕР РЈА МОНИТОР: ШТО СЛЕДИМЕ И НА КОЈ НАЧИН?	10
I.1 ПРИОДОТ НА ВЕБЕР КОН МОНИТОРИНГ НА РЈА	10
I.2 ЗОШТО И НА КОЈ НАЧИН ВЕБЕР СПРОВЕДУВА МОНИТОРИНГ ВО ОБЛАСТА „УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ“	12
II. II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ	19
II.1 ИНКЛУЗИВНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕФИНИРАЊЕ НА БУЏЕТОТ	19
II.2 ДОСТАПНОСТ И СЕОПФАТНОСТ НА БУЏЕТСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА	25
II.3 ТРАНСПАРЕНТНОСТ И КОНКУРЕНТНОСТ НА СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ	37
II.4 ОТВОРЕНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА РАБОТАТА НА ДРЖАВНИОТ ОРГАН ЗА РЕВИЗИЈА	53
II.5 ПРЕПОРАКИ ВО ОБЛАСТА НА УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ	61
II. 5.1 СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ ОД ОД РЈА МОНИТОРОТ 2021/2022	61
II. 5.2 ПРЕПОРАКИ ОД ИЗВЕШТАЈОТ ЗА МОНИТОРОТ ЗА РЈА ЗА ПЕРИОДОТ ОД 2024 ДО 2025 ГОДИНА	62
ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА	64
ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ	72

БЛАГОДАРНОСТ

Како и во претходните изданија на Извештаите од Националниот монитор за РЈА за периодите 2017-2018, 2019-2020 и 2021-2022 година, особена благодарност им се упатува на членовите на Платформата ВеБЕР и на Националната работна група во Северна Македонија, како и на останатите засегнати страни во Северна Македонија, кои ги споделија нивните искуства преку интервјуа, со што дадоа исклучителен придонес кон содржината и квалитетот на овој Извештај, а кои нема да бидат именувани за да се испочитува начелото на анонимност.

Тимот на ВеБЕР 3.0 исто така би сакал да се заблагодари на неговите главни партнери и соработници, кои го поддржаа проектот во однос на истражувачките и други активности. Особена благодарност се упатува до СИГМА (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето),¹ Регионалната школа за јавна администрација (РЕСПА), како и до Министерството за финансии, Бирото за јавни набавки и Државниот завод за ревизија, како соработници во проектот.

¹ Заедничка иницијатива на Европската унија и ОЕЦД.

ЗА ВеБЕР 3.0

Надоврзувајќи се на постигањата од претходните ВеБЕР проекти, односно ВеБЕР (2015 – 2018) и ВеБЕР 2.0 (2019 – 2023), проектот Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0 е третиот последователен грант финансиран од ЕУ доделен на најголемата иницијатива предводена од граѓанското општество за следење на реформата на јавната администрација (РЈА) во земјите од Западниот Балкан. Проектот се спроведува во периодот од февруари 2023 до јули 2026 година. Врз основа на Принципите на СИГМА/ОЕЦД, при спроведувањето на првите две фази од оваа Иницијативата се поставија темелите за постигање на амбицијата на ВеБЕР 3.0 **дополнително да ги зајакне граѓанските организации (ГО) за да придонесат кон потранспарентна, поотворена, поодговорна, граѓански ориентирана администрација во регионот на Западен Балкан, која со тоа ќе биде и усогласена со стандардите на ЕУ во оваа област.**

ВеБЕР 3.0 и натаму ја промовира клучната улога на ГО во процесот на РЈА, а при тоа исто така се застапува за посеопфатно вклучување на граѓаните во овој процес, како и за инклузивни реформски мерки, прилагодени на потребите на корисниците, со што водат кон видливо подобрување. Темелејќи ги своите активности врз обемни податоци и сознанија собрани во текот на мониторингот, проектот ВеБЕР 3.0 натаму ќе го зајакне граѓанското општество со цел истото поделотворно да влијае на дефинирањето и спроведувањето на РЈА. За да се негува колаборативно креирање на политиките и за да се премости јазот меѓу стремезите и остварливите решенија, проектот ќе поттикне одржлив дијалог за политиките меѓу владите и граѓанските организации преку ВеБЕР платформата и нејзините Национални работни групи за РЈА. Конечно, преку доделување мали грантови за локалните ГО, ВеБЕР 3.0 го зајакнува ангажманот во процесот на РЈА на локално ниво, така пренесувајќи и зајакнувајќи го гласот на граѓаните, кои впрочем се и крајните корисници на работата на јавната администрација.

Производите на ВеБЕР 3.0 и дополнителните информации за нив се достапни на интернет страницата на проектот www.par-monitor.org.

ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата „Мисли за Европа“ (ТЕН), составена од шест тинк-тенк организации ориентирани кон политиките на ЕУ на Западниот Балкан:



Дејствувајќи во партнерство со Центарот за истражување на јавната администрација (KDZ) од Виена, ВеБЕР 3.0 обезбеди видливост на ниво на ЕУ.



ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Во споредба со претходниот циклус на мониторинг, Република Северна Македонија постигна напредок во зајакнувањето на транспарентноста и ефикасноста во управувањето со јавните финансии (УЈФ), јавните набавки и државната ревизија, но и натаму опстојуваат значајни предизвици во однос на инклузивноста, спроведувањето и употребливоста на информациите.

И покрај тоа што стратешките рамки, како што е Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии „Паметни јавни финансии“ 2022–2025 година, како и иницијативите како што е онаа за воспоставување на Интегриран информациски систем за управување со финансии (ИФМИС), даваат поддршка на транспарентноста, учеството на граѓаните во дефинирањето на буџетот останува на минимално ниво. Законските одредби овозможуваат придонес од јавноста во раните фази на планирањето, но реалниот буџетски процес останува затворен за недржавните актери. Консултациите со граѓанското општество и деловната заедница се ретки и претежно формални. Иако буџетските и извештаите за извршување на буџетот се објавуваат навремено, тие не содржат функционални класификации, не се во формат разбирлив за граѓаните, ниту пак има јасен процес на известување, односно поднесување извештаи за резултатите. Платформата „Граѓански буџет“ овозможува подобрен пристап, но информациите и натаму се прекумерно технички и тешко употребливи за јавен надзор.

Правната и стратешката рамка во областа на јавните набавки е солидно утврдена, при што акцентот е врз транспарентноста и конкурентноста преку Стратегијата за унапредување на системот на јавните набавки 2022–2026 година и Законот за јавните набавки. Централниот портал за јавни набавки (Електронски систем за јавни набавки) е пристапен и содржи обемни податоци. Сепак и натаму се јавуваат празнини во однос на спроведувањето. Имено, значителен дел од договорите се доделуваат преку исклучоци или преку постапки со преговарање, со што се ограничува конкуренцијата. Надзорните механизми формално постојат, но се ослабени поради ограничените капацитети и политичкото влијание, додека широката употреба на исклучоци ја поткопува транспарентноста.

Државниот завод за ревизија (ДЗР) покажува силна посветеност на отвореноста и на вклучувањето на засегнатите страни. Комуникациска стратегија на ДЗР за периодот 2024–2027 година предвидува конкретни мерки за соработка со граѓанското општество, медиумите, Собранието и останатите институции. Законските обврски обезбедуваат објавување на сите клучни ревизорски документи, а поновите извештаи се достапни,

кориснички ориентирани и дадени во отворен податочен формат. ДЗР, исто така, активно ги промовира своите наоди преку дигитални канали и медиумско информирање. Сепак, потребно е натамошно подобрување, во насока на поедноставување на техничката терминологија, институционализирање на вклученоста на ГО и јавноста, како и подобрување на видливоста и влијанието на ревизорските наоди врз политиката во оваа област.

Оценката на транспарентноста и отвореноста на системот за управувањето со јавните финансии се фокусира на четири суштински аспекти: - 1) инклузивноста и транспарентноста на процесот на дефинирање на буџетот; 2) достапноста и сеопфатноста на буџетската документација; 3) транспарентноста и конкурентноста на системот на јавни набавки; и 4) отвореноста и транспарентноста на работата на врховните ревизорски институции. Според првиот аспект се анализира степенот до кој процесот на подготовка на буџетот е инклузивен и транспарентен, обезбедувајќи навремен пристап до информации, формални можности за учество, како и проактивно вклучување на граѓаните и другите надворешни засегнати страни од страна на надлежната институција. Вториот аспект се фокусира на транспарентноста и квалитетот на буџетската документација во сите фази на буџетскиот циклус и според овој аспект се оценува дали се содржани среднорочни проекции, информации за влијанието на политиките и детални податоци за расходите, а истовремено се анализира навременоста на објавувањето и пристапноста на буџетските документи. Во однос на системот на јавни набавки, акцентот е ставен на тоа да се испита дали политичката, правната и институционалната рамка промовира отворени и правични постапки, дали тие постапки навистина се применуваат во праксата, како и дали јавните набавки се конкурентни и дали за нив редовно се известува. Конечно, според последниот аспект се оценува дали врховните ревизорски институции имаат активна комуникација и соработка со надворешните засегнати страни и дали редовно ги објавуваат извештаите за активностите и ревизорските извештаи и дали истите се пристапни и кориснички ориентирани, како и дали се во отворен податочен формат. Наодите во овој Извештај се однесуваат на периодот по објавувањето на РЈА Мониторот за периодот 2021-2022 година, започнувајќи од втората половина на 2022 година, заклучно со крајот на 2024 година.²

² За 2022 година, опфатени се исклучиво настаните што не биле опфатени во Извештајот од РЈА Мониторот за периодот 2021-2022 година.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ

ЦГК	Центар за граѓански комуникации
ЦЕА	Центар за економски анализи
ЦЕХ	Централната единицата за хармонизација
ГО	Граѓански организации
ЕСЈБ	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска унија
ЕУР	Евро
ЧПП	Често поставувани прашања
БПЈИ	Барање за пристап до информации од јавен карактер
ИКТ	Информатичко-комуникациска технологија
ИФМИС	Интегриран информациски систем за управување со финансии
ИНИ	Здружение Иницијатива на невработени интелектуалци -Виница
ИНТОСАИ	Меѓународна организација на врховните ревизорски институции
КДЗ	Центар за документација од областа на комуналните науки (Kom-munalwissenschaftliches Dokumentationszentrum)
КИ	Клучни информатори
МФ	Министерство за финансии
МКД	Македонски денар
МЈА	Министерство за јавна администрација
ЗОБ	Закон за основен буџет
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
РЈА	Реформа на јавната администрација
УЈФ	Управување со јавните финансии
ВКФК	Внатрешна контрола на јавните финансии
БЈН	Биро за јавни набавки
ЗЈН	Закон за јавните набавки
ЈПП	Јавно-приватни партнерства
РЕСПА	Регионална школа за јавна администрација
ДРИ	Државна ревизорска институција
ДЗР	Државен завод за ревизија
СИГМА	Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето
МСП	Мали и средни претпријатија
ТЕН	Мрежа „Мисли за Европа“
ЗБ	Западен Балкан
ВеБЕР	Проект за овозможување на мониторинг од страна на ГО на реформа на јавната администрација во Западниот Балкан
ЗМАИ	Здружение за истражување и анализи
ЗОБ	Закон за органски буџет

I. ВЕБЕР РЈА МОНИТОР: ШТО СЛЕДИМЕ И НА КОЈ НАЧИН?

I.1 Приодот на ВеБЕР кон мониторинг на РЈА

Методологијата за следење на реформата на јавната администрација (РЈА) – РЈА Монитор беше дефинирана во периодот од 2015 до 2016 година, како дел од првиот Проект за овозможување на граѓанското општество за мониторинг на реформата на јавната администрација во Западен Балкан (ВеБЕР). Уште од самиот почеток, Проектот ВеБЕР применува пристап евидентно заснован на докази во напорите да ја зајакне релевантноста, учеството и капацитетите на ГО во земјите од Западниот Балкан да се застапуваат за и да влијаат врз дефинирањето и спроведувањето на РЈА. Методологијата за следење на РЈА претставува еден од клучните резултати на Проектот што овозможува да се олесни следењето на РЈА од страна на граѓанското општество врз основа на докази и анализи.

Следствено на фактот дека ВеБЕР е фокусиран на процесот на пристапување кон Европската унија на земјите од Регионот, веднаш штом во 2023 година беа ревидирани *Принципите на јавна администрација* на СИГМА и методологијата за ВеБЕР РЈА Мониторот е редефинирана во 2024 година, надоврзувајќи се на Принципите³ и Методологијата на СИГМА⁴ и надополнувајќи го мониторингот на СИГМА, давајќи дополнителни согледувања, со акцент врз транспарентноста, инклузивноста, отвореноста или други аспекти од работата на државната администрација, зависно од областа на РЈА за која конкретно станува збор. Ваквото ревидирање помага да се задржи фокусот врз препораките на ВеБЕР за реформи усогласени со ЕУ стандардите, што пак ги насочува Владите на земјите од Регионот кон успешно пристапување и идно членство во Европската унија. Главните измени од ревидираната Методологија за РЈА Мониторот се накратко објаснети подолу.⁵

3 (OECD (2023), *The Principles of Public Administration*, OECD Publishing, Paris (ОЕЦД (2023 г.) Принципите на јавната администрација, ОЕЦД Издаваштво, Париз), <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

4 Достапно на: <https://www.sigmaxweb.org/en/publications/documents/2024/assessment-methodology-of-the-principles-of-public-administration.html>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

5 За детални информации во однос на опфатот и постапката на ревидирањето на методологијата, ве молиме посетете ја интернет страницата <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

Табела 1: Клучни измени во методологијата за РЈА Мониторот

Структура

Со цел усогласување со новиот методолошки пристап на СИГМА, се воведуваат следниве структурни измени:

- Воведување на еден индикатор за секоја област на РЈА, поделен на подиндикатори, кои понатаму се сочинети од повеќе елементи на подиндикаторот (специфични критериуми кои се предмет на оценување) со цел рационализирање на пристапот и нагласување на фокусот врз транспарентноста, инклузивноста и отвореноста во секоја област на РЈА.
- Воведување на видови на елементи на подиндикаторите, со што се обезбедува дека се опфатени сите подолу наведени аспекти на реформата:
 1. Стратегија и политики
 2. Законодавство
 3. Институционална поставеност
 4. Практика во спроведување и
 5. Резултати и влијание.
- Воведување на скала од 100 поени, што овозможува продлабочена и подетална оценка на напредокот во секоја област на РЈА.

Извори на податоци

- Воведување интервјуа со „клучни информатори“, односно клучни недржавни чинители, кои се вклучени и запознаени со процесите. Овие интервјуа служат како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, наместо претходно користената анкета со организации од граѓанското општество.
- Посистематско користење на резултати од истражувањата на перцепцијата на јавноста како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, со проширување на нивниот опфат за да се надополни оценувањето во петте области на РЈА, со исклучок на областа „Стратегија за РЈА“;
- Отстранување на анкетата со државни службеници како извор на податоци, поради постојаните тешкотии во обезбедувањето соодветна стапка на одговори од јавните администрации на земјите во Регионот.

Изготвување извештаи за РЈА Мониторот

- Шест национални извештаи за РЈА Мониторот, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 36 извештаи за целокупниот РЈА Монитор), со цел да се овозможи навремено објавување и застапување за резултатите од мониторингот, наместо објавување на резултатите на крајот од процесот на истражување, кој трае 18 месеци.
- Шест регионални прегледни извештаи за земјите од Западниот Балкан, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 6 извештаи).

I.2 Зошто и на кој начин ВеБЕР спроведува мониторинг во областа „Управување со јавни финансии“

Начинот на кој се планираат, распределуваат, се трошат и се дава отчет за јавните ресурси директно влијае врз ефикасноста и интегритетот на јавната администрација. Оттука, транспарентните, добро управувани јавни финансии за кои се дава отчет претставуваат показател за посветеноста на Владата на задоволување на потребите на граѓаните и на одговорно користење на јавните средства. Следствено, фокусот на ВеБЕР врз партиципативното дефинирање на буџетот и транспарентното извршување на буџетот има за цел да оцени колку е отворено и отчетно управувањето со јавните финансии во праксата. Предметот на мониторинг дополнително се проширува и на пристапноста и корисничката ориентација на буџетската документација, бидејќи ваквата документација им овозможува на граѓаните и на граѓанското општество целисходно да учествуваат и да вршат надзор врз целиот буџетски циклус. Исто така, ВеБЕР разгледува дали правната и институционалната рамка за јавните набавки обезбедува цврста основа за спроведување транспарентни и конкурентни постапки, како и дали во праксата има транспарентен и конкурентен систем на јавни набавки. Конечно, подеднакво значаен аспект на надворешниот надзор врз јавните финансии е и степенот на транспарентност на работата на врховните ревизорски институции и нивната практика на проактивно вклучување на јавноста. Слабостите во однос на транспарентноста, инклузивноста или механизмите на отчетност создаваат ризик од неефикасност и корупција, додека пак силните и отворени системи за УЈФ ја зајакнуваат јавната доверба, фискалната одговорност и вкупниот кредибилитет на реформата на јавната администрација.

Мониторингот во областа на **Управувањето со јавните финансии** се темели на шесте принципи на СИГМА во оваа област:

-  **Принцип 23:** Годишниот буџет е сеопфатен и се формулира во рамки на кредибилна среднорочна рамка, која постојано се прилагодува и со која се балансираат потребите кои произлегуваат од политиките со фискалните ограничувања.
-  **Принцип 25:** Владата го спроведува буџетот во согласност со проекциите и известува за неговото извршување на сеопфатен и транспарентен начин, овозможувајќи така навремена контрола.
-  **Принцип 26:** Органите на јавната администрација управуваат со ресурсите на делотворен начин, со почитување на обврските за да ги постигнат нивите цели.

- ⇒ **Принцип 28:** Законската рамка за јавни набавки, вклучително и за јавно-приватни партнерства и концесии, се темели на начелата на еднаков третман, недискриминација, транспарентност, пропорционалност и конкуренција и е поддржана со солидна рамка за добро управување.
- ⇒ **Принцип 29:** Договорните органи ги спроведуваат постапките за јавни набавки, вклучително и јавно-приватните партнерства, на ефикасен и економичен начин.
- ⇒ **Принцип 31:** Сите јавни средства се предмет на делотворна ревизија од независен ревизор, кој обезбедува гаранции за користењето на јавните ресурси и помага да се подобри функционирањето на јавниот сектор.

Овие Принципи се оценуваат од аспект на достапноста и пристапноста на сите релевантни информации во врска со буџетскиот процес, истовремено анализирајќи го степенот до кој во системот се присутни отворени и конкурентни постапки за јавни набавки. Фокусот врз транспарентноста и отвореноста има за цел да утврди до кој степен надлежните органи објавуваат информации што и овозможуваат на заинтересираната јавност да се стекне со увид во клучните аспекти на системот: дефинирање и извршувањето на буџетот, како и ревизијата на користењето на јавните ресурси.



Периодот на мониторинг во областа Управување со јавни финансии ги опфаќа настаните од завршувањето на претходниот циклус на мониторинг според РЈА Мониторот, кој траеше од јануари до ноември 2022 година. Оттука, овој извештај се фокусира првенствено на 2023 и 2024 година, како и на настаните од крајот на 2022 година, кои не биле опфатени со претходниот циклус. Иако во Извештајот е вклучена споредбена анализа на наодите со претходните изданија на РЈА Мониторот, бодовната оценка на државата не е споредлива со резултатите од претходниот мониторинг заради погоре опишаните измени во применетата методологија.

Првиот подиндикатор се фокусира на тоа дали има политики и правна рамка кои обезбедуваат инклузивна и транспарентна постапка за дефинирање на буџетот и кои предвидуваат вклучување на граѓаните, истовремено анализирајќи дали надворешните засегнати страни фактички се вклучени во праксата. За потребите на оценувањето на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат три интервјуа со клучни информатори од редовите на недржавните чинители, кои имаат значителна експертиза во областа и/или имаат искуство од учество во процесите кои се предмет на анализа и ги користат наодите од анкетата за перцепција на јавноста.

Табела 2: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 1

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
Е 1.1 Има важечки стратешки документ кој го предвидува подобрувањето на инклузивноста и транспарентноста на постапката за дефинирање на буџетот како цел	Стратегија и политика
Е 1.2 Регулативата предвидува вклучување на граѓаните во постапката за дефинирање на буџетот	Законодавство
Е 1.3 На надворешните засегнати страни однапред им се даваат целосни информации, со што им се обезбедува доволно време да се подготват за консултациите во текот на постапката за дефинирање на буџетот	Практика во спроведувањето
Е 1.4 Надлежните државни органи постапуваат проактивно во обезбедувањето учество на широк спектар на надворешни засегнати страни во постапката за дефинирање на буџетот	Практика во спроведувањето
Е 1.5 Клучните недржавни актери сметаат дека постапката за дефинирање на буџетот е инклузивна и транспарентна	Резултати и влијание
Е 1.6 Перцепцијата на граѓаните за инклузивноста на постапката за дефинирање на буџетот	Резултати и влијание

Вториот подиндикатор ја оценува достапноста и сеопфатноста на буџетската документација, истовремено разгледувајќи ја и пристапноста на извештаите. Следењето на стратешките, политичките и практичните елементи се спроведува преку анализа на стратешки документи и официјални податоци што се јавно достапни на интернет страниците на надлежните институции. Оценувањето на резултатите и влијанието се темели на наодите добиени од интервјуата со трите со клучни информатори и од анкетата за перцепцијата на јавноста.

Табела 3: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 2

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
Е 2.1 Има важечки стратешки документ кој предвидува подобрување на транспарентноста на буџетската документација	Стратегија и политика
Е 2.2 Донесениот годишен буџет опфаќа среднорочна перспектива која ги прикажува проекциите за развојот на приходите и расходите по завршување на следната фискална година	Практика во спроведувањето
Е 2.3 Буџетската документација ги прикажува буџетските импликации врз политиките во приоритетните области	Практика во спроведувањето
Е 2.4 Граѓанскиот буџет редовно се објавува на интернет	Практика во спроведувањето
Е 2.5 Извештаите за извршување на буџетот во тековната година навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 2.6 Полугодишните извештаи за извршување на буџетот навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 2.7 Извештаите за извршување на буџетот во тековната година и полугодишниот извештај за извршување на буџетот содржат податоци за трошењето на буџетските средства според класификацијата на различните расходи	Практика во спроведувањето
Е 2.8 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 2.9 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот содржат податоци за трошењето на буџетските средства според класификацијата на различните расходи	Практика во спроведувањето
Е 2.10 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот или посебните извештаи содржат информации за важното влијание на реализацијата на буџетот врз политиките во приоритетните области	Практика во спроведувањето
Е 2.11 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот или посебните извештаи содржат информации за капиталните инвестиции	Практика во спроведувањето
Е 2.12 Вкупните годишни извештаи за внатрешната финансиска контрола и внатрешната ревизија навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето

Е 2.13 Буџетските податоци се објавуваат во отворен податочен формат	Практика во спроведувањето
Е 2.14 Клучните недржавни актери сметаат дека буџетската документација е сеопфатна и овозможува натамошно истражување	Резултати и влијание
Е 2.15 Перцепцијата на граѓаните за достапноста на информации за извршувањето на буџетот	Резултати и влијание

Третиот подиндикатор ја анализира отвореноста и конкурентноста на системот на јавни набавки. Конкретно, се оценува дали има и дали се јавно достапни плановите и извештаите за јавни набавки, конкурентноста и отвореноста на постапките, како и корисничките карактеристики на порталот за јавни набавки.

Мониторингот на стратешките и законодавните аспекти, потоа аспектот на политиките во оваа област, како и аспектот на практична примена се врши преку комбинирање на извори на податоци со цел обезбедување на максимална сигурност на резултатите, а вклучена е и квалитативна анализа на стратешки документи, законски акти и официјални податоци кои се јавно достапни или добиени од надлежните институции преку БПЈИ механизмот. Анализата на видот на елементите од индикаторот кои се однесуваат на практиката во спроведувањето се прави на примерок од пет договорни органа со највисока вредност на склучени договори за јавни набавки во календарската година што ѝ претходи на годината за која се спроведува мониторинг. За потребите на оценка на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат интервјуа со клучни информатори.

Табела 4: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 3

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
Е 3.1 Има важечки стратешки документ што предвидува подобрување на транспарентноста и конкурентноста на системот на јавни набавки	Стратегија и политика
Е 3.2 Регулативата пропишува дека транспарентноста и конкурентноста се клучни начела во постапките за јавни набавки	Законодавство
Е 3.3 Ниту еден посебен закон не предвидува исклучоци од општата законска рамка за јавните набавки	Законодавство
Е 3.4 Има назначен централен орган за јавни набавки што ја поддржува транспарентноста и конкурентноста на постапките за јавни набавки	Институционална поставеност

Е 3.5 Централниот орган за јавни набавки редовно поднесува јавни извештаи за спроведувањето на вкупната политика за јавните набавки	Практика во спроведувањето
Е 3.6 Јавните извештаи на централниот орган за јавни набавки во однос на политиката за јавни набавки се во формат кој е лесно разбирлив за граѓаните	Практика во спроведувањето
Е 3.7 Централниот ревизорски орган редовно поднесува јавни извештаи за постапките за заштита на правата на понудувачите во јавните набавки	Практика во спроведувањето
Е 3.8 Порталот за јавни набавки е кориснички ориентиран	Практика во спроведувањето
Е 3.9 Договорните органи на централно ниво редовно објавуваат ажурирани годишни планови за јавни набавки кои се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 3.10 Договорните органи на централно ниво редовно објавуваат годишни извештаи за јавни набавки кои се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 3.11 Отворените постапки претставуваат стандарден метод за јавни набавки	Практика во спроведувањето
Е 3.12 Постапките за јавни набавки се конкурентни	Практика во спроведувањето
Е 3.13 Податоците за јавните набавки се достапни во отворен податочен формат(и)	Практика во спроведувањето
Е 3.14 Клучните недржавни актери сметаат дека системот на јавни набавки е конкурентен и транспарентен	Резултати и влијание
Е 3.15 Клучните недржавни актери сметаат дека исклучоците од законската рамка за јавните набавки соодветно се регулирани и се применуваат во праксата	Резултати и влијание

Четвртиот подиндикатор се фокусира на редовната комуникација и на граѓански ориентирано презентирање на активностите и извештаите на врховните ревизорски институции (ВРИ). Мониторингот според овој подиндикатор се темели на преглед на стратешката рамка, регулативата и интернет страницата на ВРИ. За потребите на оценувањето на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат интервјуа со клучни информатори.

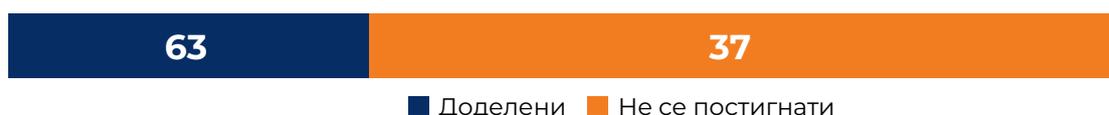
Табела 5: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 4

Indicator element - number and title	Type
Е 4.1 Има важечки стратешки документ кој предвидува зајакнување на комуникацијата и соработката на ВРИ со надворешните засегнати страни	Стратегија и политика
Е 4.2 Регулативата предвидува транспарентност во работата на ВРИ	Законодавство
Е 4.3 Годишните извештаи за активностите на ВРИ редовно се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 4.4 Ревизорските извештаи на ВРИ се во формат разбирлив за граѓаните и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 4.5 Податоците содржани во извештаите од надворешната ревизија се достапни во отворен податочен формат(и)	Практика во спроведувањето
Е 4.6 ВРИ користи различни канали за надворешна комуникација и за промоција на своите активности и извештаи	Практика во спроведувањето
Е 4.7 Клучните недржавни актери сметаат дека работата на ВРИ е транспарентна и дека нејзините извештаи се лесно пристапни	Резултати и влијание

II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ

Во овој дел се презентирани резултатите од оценката за Северна Македонија. Во секој поддел се изнесени резултатите за еден од подиндикаторите (вкупно четири), започнувајќи со краток преглед на настаните во периодот по РЈА Мониторот за 2021/2022 година. Потоа, следи подробна оценка на елементите на подиндикаторот, почнувајќи од политичката, законодавната и институционалната рамка, продолжувајќи со практиката во спроведувањето и на крајот се изнесува оценката за резултатите и влијанието. Оценката за секој подиндикатор завршува со графички приказ на доделените поени.

Графиконот подолу ги прикажува вкупните резултати за областа Управување со јавните финансии во Северна Македонија, измерени на скала од 0 до 100 поени.



II.1 Инклузивност и транспарентност на процесот на дефинирање на буџетот

⇒ **Принцип 23:** Годишниот буџет е сеопфатен и се формулира во рамки на кредибилна среднорочна рамка, која постојано се прилагодува и со која се балансираат потребите кои произлегуваат од политиките со фискалните ограничувања.

Поени доделени за секој елемент од Подиндикатор 1: Инклузивност и транспарентност на процесот на дефинирање на буџетот⁶

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 1.1 Има важечки стратешки документ кој го предвидува подобрувањето на инклузивноста и транспарентноста на постапката за дефинирање на буџетот како цел	Стратегија и политика	0/1

⁶ Првиот подиндикатор се фокусира на следниот под-принцип на СИГМА: Владата го поттикнува вклучувањето на граѓаните во постапката за дефинирање на буџетот преку јавно објавување на целокупната буџетска документација, потоа преку изготвување граѓански буџет и преку користење отворени алатки за дефинирање на буџетот.

Е 1.2 Регулативата предвидува вклучување на граѓаните во постапката за дефинирање на буџетот	Законодавство	1/1
Е 1.3 На надворешните засегнати страни однапред им се даваат целосни информации, со што им се обезбедува доволно време да се подготват за консултациите во текот на постапката за дефинирање на буџетот	Практика во спроведувањето	0/2
Е 1.4 Надлежните државни органи постапуваат проактивно во обезбедувањето учество на широк спектар на надворешни засегнати страни во постапката за дефинирање на буџетот	Практика во спроведувањето	0/3,5
Е 1.5 Клучните недржавни актери сметаат дека постапката за дефинирање на буџетот е инклузивна и транспарентна	Резултати и влијание	0/3
Е 1.6 Перцепцијата на граѓаните за инклузивноста на постапката за дефинирање на буџетот	Резултати и влијание	0/2
Вкупен резултат за подиндикатор 1		1.5/12.5

Од претходниот циклус на мониторинг на ВеБЕР, управувањето со јавните финансии е воспоставено во голема мера, но треба дополнително да се подобрува. Министерството за финансии мора да вложи дополнителни напори за да го зголеми учеството на јавноста во секоја фаза на подготовка, извршување и известување за буџетот,⁷ а со цел да се поттикнат посилни политички расправи во текот на подготовката на буџетот.⁸

Истражувачите извршија преглед на важечките стратешки документи на Владата (стратегии, програми и сл.) со цел да се утврди дали се предвидени инклузивност и транспарентност во постапката за дефинирање на буџетот. Така, истражувачите утврдуваа дали има конкретни мерки или активности насочени кон подобрување на транспарентноста и инклузивноста во постапката за дефинирање на буџетот и дали има јасна распределба на

⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2024 Report* (European Commission, October 30, 2024), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА *Извештај за Северна Македонија за 2024 година* (Европска комисија, 30 октомври 2024 година) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, November 4, 2025), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА *Извештај за Северна Македонија за 2025 година* (Европска комисија, 4 ноември 2025 година) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

надлежностите. Доколку стратешките документи не предвидуваат мерки или активности за јакнење на инклузивноста и транспарентноста во постапката за дефинирање на буџетот, не се доделуваа поени.

Во Програма за реформа на управувањето со јавни финансии „Паметни јавни финансии“ 2022–2025 година, во рамките на Третиот столб – Планирање и буџет⁹ предвидени се мерки за зајакната транспарентност и инклузивност. Исто така, во Петтиот столб – Дигитализација на јавното финансирање предвидено е воспоставување на Интегриран информациски систем за управување со финансии (ИФМИС), со кој треба да се подобри ефикасноста и транспарентноста на управувањето со јавните финансии, преку премин од постојните фрагментирани и меѓусебно неповрзани системи кон централизирана, заедничка платформа, која е поставена, односно заснована на интернет. Ваквата платформа ќе ги искористи најсовремените дигитални технологии за поддршка на реформите на УЈФ и за спроведување на новиот Закон за органски буџет (ЗОБ). Сепак, самата Програма не предвидува мерки за подобрување на транспарентноста и инклузивноста во процесот на формулирање на буџетот, иако се фокусира на развој на ИФМИС за зајакната транспарентност, преку целосна имплементација на ЗОБ.

Исто така, истражувачите ги разгледаа релевантните прописи со цел да утврдат дали тие содржат одредби за учество на граѓаните во постапката за дефинирање на буџетот. Истражувачите, исто така, утврдија дали недржавните актери имаат законска можност да учествуваат во постапката за дефинирање на буџетот преку различни канали. За да се доделат максимален број поени, прописите треба да ја предвидуваат можноста граѓаните да доставуваат коментари, мислења и предлози за сите аспекти на годишниот буџет. Доколку прописите предвидуваат консултација со граѓаните само во однос на одделни делови на буџетот, се доделува половина од поените. Покрај тоа, за потребите на анализата, истражувачите ги земаат предвид сите исклучоци од јавноста на кој било вид информација или материјал што се споменува, како и образложенијата за тие исклучоци.

Имено, буџетските корисници на државно ниво и општините на локално ниво се должни да воспостават механизам за учество на граѓаните во процесот на предлагање нови иницијативи, при подготовката на стратешките планови и фискалната стратегија (првата фаза од буџетскиот циклус).¹⁰

⁹ Програма за реформа на управувањето со јавни финансии ПАМЕТНИ ЈАВНИ ФИНАНСИИ 2022–2025 (Министерство за финансии), <https://arhiva.finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/01/PFM-Reform-Programme-2022-2025-EN-Strukturirana-1-8-za-WEB.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 г..

¹⁰ Закон за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/21 и 3/25, член 21).

Истражувачите, исто така, оценија дали се спровеле консултации со надворешните засегнати страни за време на последниот процес на дефинирање на буџетот и испитаа дали биле јавно достапни целосни (сите потребни материјали: нацрт-буџетот, времетраење на консултациите и податоци за учесниците) и навремени информации (сите материјали биле објавени најмалку две недели пред формалниот почеток на консултациите за буџетот).

Конкретно, во подготовката на државниот буџет се вклучени само буџетските корисници. „Буџетски корисници“ се сите правни лица основани од државата или од општините, вклучувајќи ги фондовите за социјално осигурување и општините, со исклучок на Народната банка на Република Северна Македонија, јавните претпријатија, трговските друштва и непрофитните институции основани од државата или општините.¹¹ За потребите на подготовката на Буџетот на Република Северна Македонија, буџетските корисници, согласно упатствата на Министерството за финансии, се должни да достават Буџетски циркулар, документ што содржи насоки и упатства за подготовка на нацрт-барањето за буџет од страна на соодветните субјекти. Буџетскиот циркулар се изготвува врз основа на Фискалната стратегија усвоена од Владата на Република Северна Македонија и врз основа на утврдените максимални износи на одобрени средства по буџетски корисник. До 15 јули, буџетските корисници доставуваат нацрт-план за развојни програми до Владата, а Владата го одобрува истиот најдоцна до 15 август. Согласно насоките и упатствата предвидени во Буџетскиот циркулар, буџетските корисници подготвуваат барање за финансиски средства за релевантната година и за наредните две фискални години и го доставуваат до МФ најдоцна до 1 септември од тековната година. Врз основа на доставените барања од буџетските корисници, МФ спроведува детални анализи и изготвува сопствени проекции за потребните финансиски средства за секој поединечен буџетски корисник.¹²

Истражувачите, исто така, оценија дали државните органи проактивно вклучиле широк спектар надворешни засегнати страни во последната постапка за дефинирање на буџетот. Проактивен пристап опфаќа секоја иницијатива, покана или состанок конкретно наменет за клучни групи на засегнати страни, како што се деловните здруженија, синдикатите, професионалните и стручните организации, здруженијата на единиците на локалната самоуправа, високообразовните институции, организациите за родова еднаквост и правата на жените, како и организациите што ги

¹¹ Ibid.

¹² *Буџетски процес во Република Северна Македонија (Budget Process in the Republic of North Macedonia* (Western Balkans Democracy Initiative, 2020)), <https://pbk.sobranie.mk/content/documents/bujetski-proces-vo-rsm.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

претставуваат лицата со попреченост и други маргинализирани групи. Како што беше наведено погоре, во подготовката на државниот буџет учествуваат единствено буџетските корисници.

Истражувачите спроведоа интервјуа со три клучни информатори (КИ)¹³, по можност учесници во постапката за дефинирање на буџетот или релевантни недржавни актери, со цел да ја оценат практичната транспарентност и инклузивност на процесот. Паралелно со квалитативните согледувања, испитаниците пополнија кратка четиристепена анкета (Воопшто не се согласувам; Не се согласувам до одреден степен; Се согласувам до одреден степен; Целосно се согласувам;) во однос на две точки: транспарентноста и инклузивноста на постапката за дефинирање на буџетот.

Првиот КИ се согласува до одреден степен дека постапката за дефинирање на буџетот е транспарентна, но не се согласува дека истата е инклузивна. Ретко има учество преку јавни консултации и работни групи и тоа е со ограничено влијание. Иако има можности за доставување коментари, делотворното вклучување останува на ниско ниво, а консултациите често се само формални и имаат минимално влијание врз конечните буџетски одлуки. Забележани се мали подобрувања, како што е објавувањето на буџетските документи на интернет, но сè уште отсутствуваат целисходната инклузивност и раното вклучување на граѓанското општество.

Вториот КИ не се согласува до одреден степен дека постапката за дефинирање на буџетот е транспарентна или инклузивна. Тие укажуваат на тоа дека постапката е во голема мера затворена, истата не е придружена со практични механизми за јавни консултации, откако ќе биде презентираан нацрт-буџетот. Иако понекогаш се одржуваат поединечни консултации, тие не се ниту отворени, ниту јавни. Во изминатите години, степенот на отвореност останал главно непроменет, со минимално подобрување или уназадување.¹⁴

Третиот КИ, исто така, не се согласува до одреден степен дека постапката за дефинирање на буџетот е транспарентна или инклузивна. Тие истакнуваат дека има ограничено учество во консултативни состаноци, заради тоа што нема структуриран дијалог со граѓанското општество, при што можностите за учество најчесто се нудат предочна и истите не се делотворни во определувањето на буџетските приоритети. Нацрт-буџетите не се споделуваат навремено, консултациите се формалистички, а често недостасуваат клучни информации. Иако има одредени технички подобрувања, како што се Граѓанскиот буџет и „отворените финансии“, инклузивноста останува на ниско ниво и има малку канали за суштински

¹³ Аналитика (интервјутото беше спроведено на 1 јули 2025 година); ЦЕА (интервјутото беше спроведено на 7 јули 2025 година); и ЗМАИ (интервјутото беше спроведено на 1 јули 2025 година).

¹⁴ Види оценување според IBI/IBP: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/north-macedonia>. Пристапено во ноември 2025 година.

придонес од граѓанските организации или тинк-тенковите. Во последните години забележан е минимален напредок, а инклузивноста можеби дури и опаднала во периоди на менување на власта.

Резултатите од анкетата за јавната перцепција претставуваат основа за доделување на поени за овој елемент.¹⁵ Поените се доделуваат врз основа на процентот граѓани кои одговориле „се согласувам“ или „целосно се согласувам“ со тврдењето: „Имам можност да влијаам врз тоа како се трошат средствата од државниот буџет.“ Имено, 19,7% од испитаниците сметаат дека имаат можност да влијаат врз начинот на кој се трошат средствата од државниот буџет, од кои 6,2% целосно се согласуваат, а 13,5% се согласуваат.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Поиндикатор 1: Инклузивност и транспарентност на процесот на дефинирање на буџетот (максимален број на поени 12,5)



¹⁵ Анкетата за перцепцијата на јавноста беше спроведена во периодот од 1 февруари до 22 февруари 2025 година, со примерок од N=1008 испитаници.

II.2 Достапност и сеопфатност на буџетската документација

- ⇒ **Принцип 23:** Годишниот буџет е сеопфатен и се формулира во рамки на кредибилна среднорочна рамка, која постојано се прилагодува и со која се балансираат потребите кои произлегуваат од политиките со фискалните ограничувања.
- ⇒ **Принцип 25:** Владата го спроведува буџетот во согласност со проекциите и известува за неговото извршување на сеопфатен и транспарентен начин, овозможувајќи така навремена контрола.
- ⇒ **Принцип 26:** Органите на јавната администрација управуваат со ресурсите на делотворен начин, со почитување на обврските за да ги постигнат нивите цели.

Поени доделени за секој елемент од Поиндикатор 2: Достапност и сеопфатност на буџетската документација¹⁶

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 2.1 Има важечки стратешки документ кој предвидува подобрување на транспарентноста на буџетската документација	Стратегија и политика	0/1

¹⁶ Вториот поиндикатор се фокусира на следните под-принципи на СИГМА: Владата го поттикнува вклучувањето на граѓаните во постапката за дефинирање на буџетот преку јавно објавување на целокупната буџетска документација, потоа преку изготвување на граѓански буџет и користење отворени алатки за дефинирање на буџетот; годишната буџетска документација е сеопфатна и ги опфаќа сите јавни расходи и приходи, фискални ризици, даночни расходи и повеќегодишни обврски; буџетот е презентираан според административна, економска, функционална и програмска класификација и користи нефинансиски информации за резултатите; расходите поврзани со политиките, како што се зелената транзиција и родовата еднаквост, се следат со цел да се оцени влијанието на иницијативите кога постојат релевантни цели или задачи; Министерството за финансии го следи извршувањето на буџетот во текот на финансиската година и редовно објавува информации за извршувањето на буџетот, со цел да се овозможи делотворно донесување одлуки и транспарентност; Владата го објавува нејзиниот годишен финансиски извештај најдоцна шест месеци по завршувањето на финансиската година; Меѓународната организација на врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) го ревидира извештајот, а Собранието го разгледува пред расправата за следниот буџет; годишниот финансиски извештај на Владата е сеопфатен и заснован на соодветна рамка за финансиско известување и е во формат идентичен на форматот на буџетот, потоа ги објаснува отстапувањата од буџетските проекции, содржи анализа на средствата и обврските на државата и вклучува нефинансиски информации за резултатите, преку споредба на резултатите со поставените цели; Во годишниот финансиски извештај или во посебен извештај, Владата дава информации за значајните економски, социјални и еколошки влијанија на нејзините политики, јавни набавки и активности; Во годишниот финансиски извештај или во посебен извештај Владата обезбедува информации за капиталните инвестиции; едно министерство го координира спроведувањето на внатрешната контрола, го следи напредокот и еднаш годишно поднесува извештај до Владата за развојот на внатрешната контрола во јавниот сектор.

Е 2.2 Донесениот годишен буџет опфаќа среднорочна перспектива која ги прикажува проекциите за развојот на приходите и расходите по завршување на следната фискална година	Практика во спроведувањето	0/3
Е 2.3 Буџетската документација ги прикажува буџетските импликации врз политиките во приоритетните области	Практика во спроведувањето	2/2
Е 2.4 Граѓанскиот буџет редовно се објавува на интернет	Практика во спроведувањето	2/2
Е 2.5 Извештаите за извршување на буџетот во тековната година навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	3/3
Е 2.6 Полугодишните извештаи за извршување на буџетот навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	3/3
Е 2.7 Извештаите за извршување на буџетот во тековната година и полугодишниот извештај за извршување на буџетот содржат податоци за трошењето на буџетските средства според класификацијата на различните расходи	Практика во спроведувањето	1/3
Е 2.8 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	3/3
Е 2.9 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот содржат податоци за трошењето на буџетските средства според класификацијата на различните расходи	Практика во спроведувањето	4/4
Е 2.10 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот или посебните извештаи содржат информации за важното влијание на реализацијата на буџетот врз политиките во приоритетните области	Практика во спроведувањето	0/2
Е 2.11 Крајните годишни извештаи за извршување на буџетот или посебните извештаи содржат информации за капиталните инвестиции	Практика во спроведувањето	0/3

Е 2.12 Вкупните годишни извештаи за внатрешната финансиска контрола и внатрешната ревизија навремено се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	1/2
Е 2.13 Буџетските податоци се објавуваат во отворен податочен формат	Практика во спроведувањето	1/2
Е 2.14 Клучните недржавни актери сметаат дека буџетската документација е сеопфатна и овозможува натамошно истражување	Резултати и влијание	1.5/3
Е 2.15 Перцепцијата на граѓаните за достапноста на информации за извршувањето на буџетот	Резултати и влијание	0.5/2
Вкупен резултат за поиндикатор 2		22.5/38

Од претходниот циклус на мониторинг, Министерството за финансии продолжи со напорите за подобрување на буџетската транспарентност преку објавување квартални податоци за приходите и расходите на јавните институции, органите на локалните самоуправи и претпријатијата во државна сопственост. Сепак, буџетската транспарентност останува ограничена, што се гледа од нискиот резултат од 35 поени во најновото Истражување за отворен буџет, под глобалниот просек од 45.¹⁷ Реформите предвидени со Законот за буџети (ЗБ) продолжуваат да доцнат со спроведувањето. Влегувањето во сила на законот е одложено за јануари 2026 година. Иако беше постигнат напредок, со донесувањето на 17 подзаконски акти во декември 2024 година, целосното спроведување на ЗБ до 2026 година се чини малку веројатно поради тековните одложувања во донесувањето на сите подзаконски акти и воспоставувањето на Интегриран информациски систем за финансиско управување (ИФМИС).¹⁸

Истражувачите ги прегледаа официјалните стратешки документи на Владата со цел да утврдат дали тие содржат конкретни мерки за подобрување на транспарентноста на буџетската документација за јавноста и дали е извршена јасна распределба на надлежностите. Во таа насока беше оценето дека не постојат конкретни мерки или активности за подобрување

¹⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, 4 November 2025), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА *Извештај за Северна Македонија за 2025 година* (Европска комисија, 4 ноември 2025 година)) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

¹⁸ Ibid.

на транспарентноста на буџетската документација. Имено, нема стратешки документ што предвидува мерки или активности за зголемување на транспарентноста на буџетската документација.

Исто така, истражувачите ги анализираа последните два годишни буџета за да утврдат дали тие содржат среднорочни проекции на приходите и расходите (најмалку две години по буџетската година). Имено, општиот дел на годишните буџети и за 2024¹⁹ и за 2025 година,²⁰ содржи преглед на развојните потпрограми, со одобрени средства за тековната фискална година и проекции за двете наредни години за секој буџетски корисник, како и средства по програми, потпрограми и ставки.

Потоа, двата годишни буџета содржат развоен дел што ги опфаќа развојните планови на буџетските корисници по програми, потпрограми и ставки за тековната фискална година, како и проекции за двете следни години. Овие буџети не содржат среднорочни проекции на вкупните приходи и расходи.

МФ посочува дека, согласно Законот за основниот буџет, Фискалната стратегија опфаќа среднорочни насоки и цели на фискалната политика, главни макроекономски проекции, износи за главните категории на проектирани приходи и расходи, проекции за буџетскиот дефицит и долгот, среднорочната буџетска рамка и др.²¹ Сепак, донесениот официјален буџет не содржи среднорочни проекции за вкупните приходи и расходи, ниту пак содржи среднорочни проекции распределени по буџетски корисници и/или програми.

Истражувачите, исто така, ги анализираа последните два годишни буџета и документите за истите со цел да утврдат дали тие објаснуваат како буџетот влијае врз политиките во клучните области: развојот на приватниот сектор, зелената и дигиталната транзиција, човечкиот капитал, како и темелните права и владеењето на правото.

И годишниот буџет за 2024 година и оној за 2025 година содржат идентични осврти на програмите што ги предвидуваат, наменети за реализација на стратешките приоритети утврдени во програмите на Владата. Тие ги опфаќаат сите погоре наведени области. Следствено, буџетските приоритети на Владата се насочени кон економски раст и отворање работни места, преку поддршка на приватниот сектор и инвестиции во инфраструктурата; зелената и дигиталната транзиција, преку заштита на животната средина, одржлив развој и зајакнати капацитети за информатичко-комуникациски технологии (ИКТ); развојот на човечкиот капитал, преку подобрување на

¹⁹ Буџет на Република Северна Македонија за 2024 година (<https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/11/za-Sobranie-Buxet-2024-so-obrazloz-1.pdf>). Пристапено на 25 ноември 2025 година.

²⁰ Буџет на Република Северна Македонија за 2024 година (<https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-2025-file-6JMz.pdf>). Пристапено на 25 ноември 2025 година.

²¹ Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/fiskalna-strategija-file-bTH4.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

можностите за вработување и животниот стандард за ранливите групи; како и темелните права и владеењето на правото, преку реформи во правосудниот систем, антикорупциски мерки и зајакната меѓународна соработка.

Истражувачите ја проверија интернет страницата на МФ за да утврдат дали на интернет е достапен поедноставен Граѓански буџет, разбирлив за граѓаните за тековната и за претходната фискална година. Интернет страницата на Министерството упатува на посебна интернет апликација развиена за време на хакатонот организиран од МФ и Фондот за иновации и технолошки развој на Република Северна Македонија. Апликацијата „Граѓански буџет“ го доближува буџетот до граѓаните на едноставен и интерактивен начин, информирајќи ги за тоа како буџетот се подготвува, полни и троши. Интернет апликацијата содржи податоци за сите годишни државни буџети од 2017 до 2025 година и е достапна на двата службени јазици (македонски и албански) и на англиски јазик.²²

Истражувачите ја прегледаа официјалната интернет страница на надлежната институција за да утврдат дали месечните или кварталните извештаи за извршување на буџетот во текот на годината се објавуваат навремено (во рок од четири недели по завршувањето на периодот) и дали се лесно пристапни (со најмногу три клика од почетната страница).

Според член 53 од Законот за буџетите: „(1) Извештаите за извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија се објавуваат на интернет страницата на Министерството за финансии секој месец.“²³ Оттука, во рамки на периодот опфатен со мониторингот на УЈФ, требаше да бидат објавени месечните извештаи за извршувањето на буџетот за јуни и јули 2025 година. И двата извештаја, за јуни и јули 2025 година, се објавени на интернет страницата на Министерството за финансии. Наведените извештаи се лесно пристапни на интернет, односно може да се најдат со помалку од три клика од почетната интернет страницата на Министерството за финансии.²⁴

Истражувачите, исто така, ја проверија официјалната интернет страница на МФ за да утврдат дали последните два полугодишни извештаи за извршување на буџетот се објавени навремено (во рок од три месеци по завршувањето на периодот) и дали се лесно пристапни (со најмногу три клика од почетната страница). Бидејќи полугодишните извештаи може да излегуваат надвор од периодот на мониторинг, датумите на објавување

22 Интернет апликација Граѓански буџет, достапна на: <http://budget.finance.gov.mk/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

23 Закон за Буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/21 и 3/25).

24 Достапно на: <https://finance.gov.mk/mk-MK/oblasti/izvestai-trezor>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

беа проверени ретроактивно. Во анализата беа земени предвид само извештаите од последните две релевантни години.

Според член 53 од Законот за буџетите: „(2) Министерот за финансии доставува извештај до Владата на Република Северна Македонија за извршување на буџетот за првата половина од годината најдоцна до 31 јули во тековната година. (4) Извештајот за извршувањето на Буџетот од став (2) на овој член се објавува на интернет страницата на Министерството за финансии.“²⁵

Оттука, рокот за објавување на полугодишниот извештај за извршување на буџетот за 2025 година сеуште е во рамките на периодот на мониторинг на УЈФ. Сепак, полугодишните извештаи за извршување на буџетот за 2024 и 2023 година се достапни на интернет страницата на Министерството за финансии, објавени во месец јули во соодветните години и затоа се сметаат за навремени. Наведените извештаи се лесно пристапни на интернет, односно може да се најдат со помалку од три клика од почетната интернет страницата на Министерството за финансии.²⁶

Беа исто така оценето дали најновите извештаи за извршување на буџетот во текот на годината (месечни или квартални) и полугодишните извештаи за извршувањето на буџетот содржат податоци за расходите по административни единици, економски категории и функционални намени. И месечните и кварталните извештаи беа разгледувани заедно, доколку ги има и двата вида извештаи. Беа анализирани само поновите извештаи: извештаи во тековната година, не постари од три месеци (месечни) или шест месеци (квартални), како и полугодишни извештаи не постари од една година.

Извештаите за извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија се објавуваат на интернет страницата на Министерството за финансии на месечна основа.²⁷ Во моментот, на интернет страницата се објавени три извештаја за извршувањето на буџетот за април, мај и јуни 2025 година. Тие содржат податоци за расходите по економска класификација, според видот на расходите (на пример: плати, капитални инвестиции, трансфери до единиците на локалната самоуправа, трансфери кон јавните претпријатија, донации, субвенции итн.). Извештаите не содржат податоци за расходите според административната или функционалната класификација.

Рокот за објавување на полугодишниот извештај за извршување на буџетот за 2025 година сè уште е во рамките на периодот на мониторинг за УЈФ. Сепак, на интернет страницата на Министерството за финансии

²⁵ Закон за Буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/21 и 3/25).

²⁶ Достапно на: <https://finance.gov.mk/mk-MK/oblasti/izvestai-trezor>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

²⁷ Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/izvestai-trezor-file-aEAz.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

е достапен полугодишниот извештај за извршување на буџетот за 2024 година.²⁸ Овој извештај содржи податоци за расходите според административната класификација (по буџетски корисници) и според економската класификација (на пример: плати, капитални инвестиции, трансфери кон единиците на локалната самоуправа, трансфери кон јавни претпријатија, донации, субвенции итн.). Извештајот не содржи податоци за расходите според функционалната класификација.

Истражувачите ги проверија официјалните интернет страници на Собранието и на МФ за да утврдат дали последните два крајни годишни извештаја за извршувањето на буџетот се објавени навремено (во рок од шест месеци по завршувањето на годината) и дали се лесно пристапни (со најмногу три клика). Датумите на објавување беа проверени ретроактивно, при што беа земени предвид само извештаите од последните три релевантни години.

Крајните годишни извештаи за извршувањето на буџетот (завршните сметки) за 2024 и 2023 година се достапни на интернет страницата на Министерството за финансии. На интернет страницата не се наведени датумите кога тие биле објавени. И двата извештаи за 2024 и 2023 година се лесно достапни на интернет, односно може да се најдат со помалку од три клика од почетната интернет страница на МФ. На интернет страницата на Собранието се наведува дека завршната сметка за 2024 година била објавена на 30 јуни 2025 година,²⁹ додека завршната сметка за 2023 година била објавена на 11 јуни 2024 година.³⁰

Исто така, беше оценето дали последните два крајни годишни извештаја за извршувањето на буџетот содржат податоци за расходите по административни единици, економски категории, функционални намени и владини програми, со нивните придружни активности и проекти. Во таа насока, крајните годишни извештаи за 2023³¹ и 2024³² година обезбедуваат податоци за расходите според сите класификации: административна (по буџетски корисници), економска (по вид на расход), функционална (по намена) и програмска (по владини програми, потпрограми и развојни потпрограми).

28 Ibid.

29 Предлог на завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2024 година <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=9664343a-973b-49b8-be30-2808d84d9785>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

30 Предлог на завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=cfd01d24-941e-4f57-8e24-4d371f66c4be>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

31 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/zavrsni-smetki-file-J9RC.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

32 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/zavrsni-smetki-file-gBQo.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

Истражувачите ги разгледаа последните два крајни годишни извештаја за извршувањето на буџетот за да утврдат дали тие содржат информации за тоа како реализацијата на буџетот влијаела врз политиките во клучните области: развој на приватниот сектор, зелена и дигитална транзиција, човечки капитал и темелни права и владеење на правото. Во анализата беа земени предвид само извештаите од последните три релевантни години.

Завршните сметки за буџетот за 2023³³ и 2024³⁴ година содржат квантитативни податоци за расходите по програми, поврзани со стратешките приоритети на Владата. Сепак, тие прикажуваат податоци само за потрошени средства и не содржат информации за спроведените активности или за влијанието врз политиките во приоритетните области, кои ги опфаќаат следниве категории:

- Развој на приватниот сектор и деловното опкружување: 2024 – 7.564.532.647 МКД; 2023 - 6.903.223.560 МКД (Програма Д. Економски развој).
- Зелена и дигитална транзиција: 2024 - 315.423.385 МКД (Програма С. Унапредување на животната средина) и 1.735.920.016 МКД (Програма Н. ИКТ); 2023 - 187.498.913 МКД и 981.699.723 МКД, соодветно.
- Човечки капитал: 2024 - 1.593.597.585 МКД; 2023 - 2.747.007.967 МКД (Програма Б. Мерки за намалување на сиромаштијата).
- Темелни права и владеење на правото: 2024 - 592.008 МКД; 2023 - 499.836 МКД (Програма Д. Зајакнување на владеењето на правото).

Беа разгледани последните два годишни извештаја за извршувањето на буџетот во однос на капиталните инвестиции со цел да се утврди дали тие содржат информации за петте најголеми проекти (според годишните расходи), вклучително и за физичкиот напредок, причините за отстапувања во трошењето и дали таквите информации се презентирани на начин лесно разбирлив за граѓаните (на пр., преку инфографици). Во анализата беа земени предвид само извештаите од последните три релевантни години. Така, и двата крајни годишни извештаи (завршната сметка) за буџетот за 2024 година³⁵ и за 2023 година³⁶ се осврнуваат на инвестиции во различни области, како што се железнички транспорт, образование и технологија и содржат квантитативни податоци за расходите за тие инвестиции. Сепак, овие извештаи не содржат информации за физичкиот напредок

33 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/zavrsni-smetki-file-J9RC.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

34 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/zavrsni-smetki-file-gBOo.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

35 Ibid.

36 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/zavrsni-smetki-file-J9RC.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

на крупните инвестициони проекти, не ги објаснуваат отстапувањата во трошењето и не вклучуваат делови разбирливи за граѓаните.

Беше извршена проверка на интернет страницата на МФ за да се утврди дали последните два целосни годишни извештаи за внатрешната финансиска контрола и внатрешната ревизија се објавени навремено (во рамките на законски утврдениот рок) и дали се лесно пристапни (со најмногу три клика). Во анализата беа земени предвид само извештаите од последните три релевантни години.

Согласно членот 48 од Законот за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор,³⁷ Централната единицата за хармонизација (ЦЕХ) е должна да подготви годишен извештај за функционирањето на системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор,³⁸ кој МФ го доставува до Владата најдоцна до крајот на јули во тековната година за претходната година. ЦЕХ е надлежна за: подготовка на закони и подзаконски акти во областа на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија; подготовка на методологија и стандарди за работа во финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија; координација на обуките за раководителите и вработените вклучени во финансиското управување и контрола и во внатрешната ревизија; координација при воспоставувањето и развојот на системот на јавна внатрешна финансиска контрола; подготовка на согласност за преместување или разрешување на внатрешните ревизори согласно членот 33, став (7) од овој закон (укинат со Одлука на Уставниот суд на Република Македонија објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 147/17); воспоставување и одржување база на податоци за единиците за внатрешна ревизија и усвоените повелби; воспоставување и одржување регистар на сертифицирани внатрешни ревизори кои го положиле испитот за сертифициран внатрешен ревизор во јавниот сектор и поседуваат меѓународно признат ревизорски сертификат; соработка со институции од земјата и од странство надлежни за прашања од областа на јавната внатрешна финансиска контрола и размена на информации за развој на јавната внатрешна финансиска контрола; надзор над квалитетот на системот на финансиско управување и контрола; надзор над квалитетот на работата на единиците за внатрешна ревизија; подготовка на годишен извештај за функционирањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола врз основа на годишните финансиски извештаи од членот 47 од овој закон, кој Министерството за финансии го доставува до Владата на Република Македонија најдоцна до крајот на јули во тековната година за претходната година; како и организирање ад-хок ревизии што ги

37 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/centralna-edinica-za-xarmonizacija-na-sistemot-na-ivfk-file-s5ZJ.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

38 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/centralna-edinica-za-xarmonizacija-na-sistemot-na-ivfk-file-hH8C.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

спроведуваат внатрешни ревизори од поединечни субјекти од јавниот сектор, во случаи кога предметот на ревизијата го надминува опфатот, односно надлежноста на поединечниот субјект од јавниот сектор или кога предметот на ревизијата е од таква природа што мултидисциплинарниот пристап кон внатрешната ревизија е покорисен.³⁹

Годишниот извештај за јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) за 2024 година беше доставен до Владата навремено, во рамките на законски утврдениот рок (крајот на јули 2025 година); сепак, тој не беше усвоен во текот на периодот на мониторинг. Годишниот извештај за функционирањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола за 2023 година беше објавен на официјалната интернет страница на Министерството за финансии во јули 2024 година. Тој содржи и анализа на внатрешните ревизии на буџетските корисници.⁴⁰ Годишниот извештај за 2023 година е лесно пристапен на интернет, односно може да се најде со помалку од три клика од почетната интернет страница на Министерството за финансии.

Исто така, беше оценето дали буџетските податоци за планираните или реализираните приходи и расходи на централната власт се објавени во машински читливи формати (на пример: XML, XLSX, CSV, JSON) во изминатата година. За доделување на максимален број поени, потребно беше податочниот сет да биде достапен и на националниот портал за отворени податоци и на интернет страницата на надлежното министерство.

Буџетот за 2025 година е достапен единствено во PDF формат на интернет страницата на МФ; не е достапен во отворен податочен формат. Сепак, на интернет страницата на Министерството има XML табела за извршувањето на буџетот за 2024 година, која ги прикажува реализираните приходи и расходи за 2024 година.⁴¹ Дополнително, месечните извештаи за извршувањето на буџетот за 2025 година за февруари, април и мај 2025 година, во XML формат, се достапни на интернет страницата на Министерството. Националниот портал за отворени податоци не функционираше за време на периодот на мониторинг.

Интервјуата со КИ беа искористени за да се оценат перцепциите за достапноста, пристапноста и сеопфатноста на буџетските документи. Испитаниците оценуваа дали и колку се согласуваат со исказите за тоа дали годишните буџети и извештаите за извршување на буџетот се сеопфатни и содржат доволно информации за истражување, анализа и следење на политиките.⁴²

39 Ibid.

40 Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/centralna-edinica-za-xarmonizacija-na-sistemot-na-jvfk-file-hH8C.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година

41 Достапно на: <https://finance.gov.mk/mk-MK/oblasti/izvestai-trezor>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

42 Интервјуто со Аналитика беше спроведено на 1 јули 2025 година; Интервјуто со ЦЕА беше спроведено на 7 јули 2025 година; и интервјуто со ЗМАИ беше спроведено на 10 јули 2025 година.

Првиот КИ се согласува до одреден степен дека годишните буџети се сеопфатни и соодветни за истражувачки цели, но не се согласи до одреден степен во однос на сеопфатноста и корисноста на извештаите за извршувањето на буџетот. КИ посочи дека, иако буџетите и извештаите за извршување се достапни на интернет страницата на МФ, навигацијата низ интернет страницата е тешка, а документите се со особено технички јазик, без визуелни помагала или кратки прегледи разбирливи за оние кои не се експерти во конкретната област. Овие документи, исто така, не даваат подробни податоци за програмите и резултатите, ниту информации за индикаторите на политиките. Иако организацијата на КИ ги користи овие документи за истражување и застапување, нивната употребливост е ограничена поради недоволна деталност и нискиот степен на корисничка ориентација.

Вториот КИ се согласува до одреден степен дека годишните буџети се сеопфатни и соодветни за истражување и исто така се согласува до одреден степен со оценката за сеопфатноста на извештаите за извршувањето на буџетот, но не се согласи до одреден степен дека тие нудат доволно информации за анализа и мониторинг. КИ забележа дека буџетите и извештаите се достапни на интернет, но не во машински читлив формат, што ја ограничува нивната употребливост. Иако донекаде разбирливи за оние кои не се експерти во дадената област, фактот што нема верзии разбирливи за граѓаните ја намалува пристапноста за пошироката јавност. Поврзувањето на буџетите со политиките е отежнато поради отсуство на дефинирање на буџетот според постигнатите резултати. Организацијата на КИ ги користи јавните буџетски документи за истражување и застапување, но често мора директно да стапува во контакт со институциите за да добие подетални податоци, разделени според различни категории. Главните предизвици се недостигот на машински читливи податоци и податоци поврзани со политиките.

Третиот клучен информатор се согласува до одреден степен дека и годишните буџети и извештаите за извршувањето на буџетот се сеопфатни и соодветни за истражување и анализа. Тој ја оцени достапноста на интернет како задоволителна, при што ја истакна платформата rep.finance.gov.mk како значајно подобрување на транспарентноста и пристапноста на податоците. Сепак, доцнењата во ажурирањето ја намалуваат сигурноста на податоците на платформата, која е потребна за континуиран мониторинг. КИ забележа дека повеќето буџетски документи не се кориснички ориентирани за оние кои не се експерти, често не се во отворен податочен формат, не се придружени со кратки документи со објаснувања, ниту пак нудат кратки визуелни прегледи. Извештаите за извршувањето на буџетот и натаму користат особено технички јазик и ретко ги поврзуваат трошоците со резултатите. Клучните празнини се

однесуваат на недостиг на податоци на ниво на резултати, ограничени објаснувања за отстапувањата во трошењето и недостиг на следење на програмите, односно на резултатите. Иако организацијата на КИ редовно ги користи овие документи за истражување, застапување и мониторинг на јавните финансии, нивната корисност е ограничена поради потребата од рачна обработка на податоци и доставување барања за дополнителни информации, заради недоследности во податоците и заради тоа што одредени податоци недостасуваат.

Поените беа доделени врз основа на уделот на граѓаните од анкетата за јавната перцепција кои се согласиле дека информациите за трошењето на државниот буџет се објавуваат: 0,5 поени (20–40%), 1 поен (40–60%), 1,5 поени (60–80%) и 2 поени (над 80%). Така, вкупно 30,8% од испитаниците изразиле согласност, од кои 6,9% целосно се согласуваат, а 23,9% се согласуваат дека државните органи објавуваат информации за тоа како се трошат буџетските средства.⁴³

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Поиндикатор 2: Достапност и сеопфатност на буџетската документација (максимален број на поени 38)



⁴³ Анкетата за перцепцијата на јавноста беше спроведена во периодот од 1 февруари до 22 февруари 2025 година, со примерок од N=1008 испитаници.

II.3 Транспарентност и конкурентност на системот за јавни набавки

- ⇒ **Принцип 28:** Законската рамка за јавни набавки, вклучително и за јавно-приватни партнерства и концесии, се темели на начелата на еднаков третман, недискриминација, транспарентност, пропорционалност и конкуренција и е поддржана со солидна рамка за добро управување.
- ⇒ **Принцип 29:** Договорните органи ги спроведуваат постапките за јавни набавки, вклучително и јавно-приватните партнерства, на ефикасен и економичен начин

Поени доделени за секој елемент од Подиндикатор 3:

Транспарентност и конкурентност на системот за јавни набавки⁴⁴

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 3.1 Има важечки стратешки документ што предвидува подобрување на транспарентноста и конкурентноста на системот на јавни набавки	Стратегија и политика	1/1
Е 3.2 Регулативата пропишува дека транспарентноста и конкурентноста се клучни начела во постапките за јавни набавки	Законодавство	1/1

⁴⁴ Третиот подиндикатор се фокусира на следните под-принципи на СИГМА: јавната администрација има утврдено јасни и сеопфатни политики за долгорочен развој на системот на јавни набавки, вклучително и на јавно-приватните партнерства (ЈПП) и концесиите; законодавството за јавни набавки, вклучително и за ЈПП и концесиите, ги одразува меѓународно признатите принципи, како што се вредност за вложените средства, слободна конкуренција, транспарентност, недискриминација, еднаков третман, заемно признавање и пропорционалност; орган со јасна политичка и законска надлежност на централно ниво е задолжено со функцијата на креирање политики за управување и насочување на реформата на јавните набавки; клучните функции и одговорности за спроведување на системот на јавни набавки се јасно распределени меѓу централните институции за јавни набавки, кои располагаат со потребните надлежности и ресурси; централното тело за јавни набавки го следи, надгледува и оценува системот на јавни набавки и идентификува области за можно подобрување. Таквото тело обезбедува јавен пристап до вкупните податоци за постапките за јавни набавки, вклучително и за доделувањето на договорите и нивното извршување; договорните органи во голема мера користат електронски јавни набавки, кои ги опфаќаат сите фази на постапката за набавка; пазарот на јавни набавки е конкурентен и го привлекува интересот на домашните и меѓународните економски субјекти, особено на малите и средните претпријатија; договорните органи подготвуваат годишни или повеќегодишни планови за јавни набавки, кои се усогласени со буџетското планирање и истите навремено ги објавуваат; деталната анализа на потребите и истражувањето на пазарот ја насочуваат подготовката на поединечните набавки, вклучувајќи го и дефинирањето на посакуваните резултати; конкурентните постапки претставуваат стандардни методи на јавни набавки, а договорните органи ги користат останатите постапки само во соодветно образложени исклучителни околности.

Е 3.3 Ниту еден посебен закон не предвидува исклучоци од општата законска рамка за јавните набавки	Законодавство	0/1.5
Е 3.4 Има назначен централен орган за јавни набавки што ја поддржува транспарентноста и конкурентноста на постапките за јавни набавки		2/2
Е 3.5 Централниот орган за јавни набавки редовно поднесува јавни извештаи за спроведувањето на вкупната политика за јавните набавки	Практика во спроведувањето	2/2
Е 3.6 Јавните извештаи на централниот орган за јавни набавки во однос на политиката за јавни набавки се во формат кој е лесно разбирлив за граѓаните	Практика во спроведувањето	1.5/1.5
Е 3.7 Централниот ревизорски орган редовно поднесува јавни извештаи за постапките за заштита на правата на понудувачите во јавните набавки	Практика во спроведувањето	0/2.5
Е 3.8 Порталот за јавни набавки е кориснички ориентиран	Практика во спроведувањето	3/3
Е 3.9 Договорните органи на централно ниво редовно објавуваат ажурирани годишни планови за јавни набавки кои се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	3/3
Е 3.10 Договорните органи на централно ниво редовно објавуваат годишни извештаи за јавни набавки кои се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	0/3
Е 3.11 Отворените постапки претставуваат стандарден метод за јавни набавки	Практика во спроведувањето	2/2
Е 3.12 Постапките за јавни набавки се конкурентни	Практика во спроведувањето	1/2
Е 3.13 Податоците за јавните набавки се достапни во отворен податочен формат(и)	Практика во спроведувањето	1/2
Е 3.14 Клучните недржавни актери сметаат дека системот на јавни набавки е конкурентен и транспарентен	Резултати и влијание	1.5/3

Е 3.15 Клучните недржавни актери сметаат дека исклучоците од законската рамка за јавните набавки соодветно се регулирани и се применуваат во праксата	Резултати и влијание	1.5/3
Вкупен резултат за подиндикатор 3		20.5/32.5

Од претходниот циклус на мониторинг, Северна Македонија бележи солидни резултати во однос на законската и институционална рамка за јавните набавки. Законот за јавните набавки (ЗЈН) од 2019 година е во голема мера усогласен со законодавството на Европската унија.⁴⁵ Сепак и натаму има предизвици во однос на спроведувањето. Во поширок контекст, реформите во системот на јавни набавки сè уште не донеле видливо подобрување во однос на економското влијание или оперативната ефикасност.⁴⁶ Електронскиот систем за набавки продолжува да функционира ефикасно. На 1 април 2025 година, Бирото за јавни набавки стави во функција ажурирана верзија на електронскиот систем за јавни набавки.⁴⁷

Истражувачите ги прегледаа важечките стратешки документи на Владата (стратегии или програми) со цел да утврдат дали тие предвидуваат конкретни мерки за јакнење на транспарентноста и конкурентноста на системот на јавни набавки и дали се јасно утврдени носителите на одговорности. Доколку не се предвидени такви мерки, не се доделуваат поени.

Стратегија за унапредување на системот на јавните набавки во Република Северна Македонија за периодот 2022-2026 година е клучниот стратешки документ насочен кон зајакнување на системот на јавни набавки. Една од нејзините основни цели е зголемување на транспарентноста, ефикасноста и унапредување на протокот на информации. Покрај тоа, во

45 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, November 4, 2025), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година)) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

46 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, November 4, 2025) (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година)), https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

47 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, November 4, 2025) (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година)), https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

текстот на Стратегијата се нагласува и јакнењето на конкурентноста.⁴⁸ Во Приоритетната област 6: *Мерки за борба против корупција и судирот на интереси*, предвидена е следната мерка: Утврдување на насоки и начини за користење на “црвени знаменца” за соодветно идентификување на можни незаконски договарања меѓу економските оператори. Надлежни институции: БЈН, Министерство за енергетика, рударство и минерални ресурси, Државна комисија за жалби по јавни набавки, Државна комисија за спречување на корупцијата, Државен завод за ревизија и Комисија за заштита на конкуренцијата. Во Приоритетната област 7: *Еколошко и социјално одговорни јавни набавки, поттикнување на иновациите во набавките*, предвидени се следниве мерки: Професионализација и подобрување на оперативните капацитети на ниво на договорни органи и другите учесници во постапката за јавни набавки со цел соодветна примена на регулативите во оваа област (надлежна институција: БЈН); Подготовка на упатства и документи за малите и средните претпријатија (МСП) и обука за учество на пазарот на јавни набавки (надлежна институција: БЈН). Така, сите погоре наведени мерки ја зајакнуваат транспарентноста и конкурентноста во јавните набавки, со што се исполнуваат критериумите за овој елемент. Исто така, Стратегијата се спроведува преку годишни Акциски планови, кои ги дефинираат активностите за реализација на мерките и ги утврдуваат надлежните институции.⁴⁹

Истражувачите, исто така, ги анализираа важечките прописи за да ги идентификуваат одредбите со кои транспарентноста и конкурентноста се утврдуваат како клучни начела на јавните набавки, при што ги наведуваат конкретните законски одредби кои ги дефинираат овие начела.

Членот 3 од Законот за јавните набавки⁵⁰ утврдува дека системот на јавни набавки и неговото спроведување мора се темелат врз начелата на слободно движење на стоките, слобода за основање, слобода за обезбедување услуги, како и начелата на економичност, ефикасност, конкуренција меѓу економските оператори, транспарентност, еднаков третман на економските оператори и сразмерност.

Начелото на конкурентност меѓу економските оператори е натаму уредено во членот 5.⁵¹ Во него се предвидува дека договорниот орган не смее неоправдано да ја ограничува конкуренцијата меѓу економските оператори. Договорните органи мораат да ја почитуваат регулативата за заштита на

48 Стратегија за унапредување на системот на јавните набавки во Република Северна Македонија за периодот 202-2026 година (Биро за јавни набавки, 2021 година) <https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2024/10/Strategi-a.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 г..

49 Ibid.

50 Закон за јавните набавки („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 87/21 и 14/25).

51 Ibid.

конкуренцијата и не смеат да ги ограничат потенцијалните понудувачи со избирање на видот и начинот на спроведување на постапката, а договорните органи исто така не смеат да бараат од понудувачот да ангажира одредени подизведувачи за извршување на договорот, ниту пак да бараат од понудувачот да врши кои било други активности, што не се во врска со предметот на јавната набавка.

Начелото на транспарентност меѓу економските оператори е натаму уредено во членот 6.⁵² Имено, овој член предвидува дека договорниот орган ги реализира постапките за јавни набавки на транспарентен начин и во согласност со законот и подзаконските акти, со објавување на планот за јавни набавки, огласите и известувањата од овој закон, тендерската документација и договорот за јавна набавка, како и нивните измени и дополнувања.

Истражувачите ги прегледаа прописите донесени од Собранието во период од пет години пред мерењето, со цел да утврдат дали било кој посебен закон (*lex specialis*) воведува исклучоци од системот на јавни набавки (од постапките пропишани со Законот за јавните набавки). Во целите на давање дополнително образложение, истражувачите наведуваат членови/ставови од посебни закони што предвидуваат отстапување од општиот закон за јавните набавки. Исто така, истражувачите ги разгледаа и другите јавно достапни второстепени извори, како извештаи, анализи и дописи, за да утврдат дали има какви било посебни правила што предвидуваат отстапување од општиот закон за јавните набавки.

Имено, Законот за јавните набавки претставува општ закон што го уредува системот на јавни набавки во Северна Македонија. Поглавјето 5 ги набројува исклучоците од примена на Законот, меѓу кои: општи исклучоци (член 23); јавни набавки за потребите на дипломатско-конзуларните претставништва (член 22); јавни набавки меѓу договорни органи (член 24); Јавни набавки што се вршат од поврзано друштво или од група договорни органи каде што договорниот орган е дел од групата (член 25); и Секторски дејности кои се директно изложени на конкуренцијата (член 26).

Исто така, Законот утврдува дека одредени комбинирани договори за јавни набавки (како што се дефинирани во членот 20) подлежат на примена на Законот за концесии и јавно-приватно партнерство. Спротивно на тоа, јавните набавки што вклучуваат елементи од областа на одбраната и безбедноста (член 19) подлежат на примена на Законот за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста.

Посебен закон што експлицитно отстапува од општиот Закон за јавните набавки е Закон за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на

⁵² Ibid.

инфраструктурниот Коридор 8 (Делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Кафасан) и Коридорот 10д.⁵³ Со овој закон се уредуваат деталите во врска со планирањето, проектирањето и изградбата и употребата на дел од Коридорот 8, Делницата: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Кафасан (Коридорот 8) и планирањето, проектирањето и изградбата и употребата на Коридорот 10 д, делница на автопатот Прилеп – Битола (Коридорот 10 д) како проекти од национален интерес и се номинира стратешки партнер за реализација на проектите со цел да се постигне одржлив и безбеден развој на регионалното поврзување на Република Северна Македонија преку комплетирањето на Паневропските Коридори 8 и 10 д. Членот 3, став 4 содржи општа дерогација од другите закони: „ (4) Овој закон ќе се применува како посебен закон со кој се исклучува примената на други закони во целост или делумно, односно кој се применува без оглед на другите применливи закони во Северна Македонија и тоа во врска со сите прашања уредени со овој закон.“ Спротивно на тоа, членот 4, став 2 содржи конкретна дерогација од Законот за јавните набавки: „ (2) Одредбите од Законот за јавните набавки нема да се применуваат за доделување на договорите поврзани со подготовката и реализацијата на Проектот.“

Истражувачите испитаа и утврдија дали има централно тело за јавни набавки и оценија дали тоа ги поседува следниве карактеристики:

Следи и известува за спроведувањето на јавните набавки на национално ниво,

Обезбедува стручна поддршка за учесниците во постапките за јавни набавки, и

Ги објавува на интернет релевантните прописи, прирачници, обрасци и линкови до порталот за јавни набавки.

Согласно членот 43 од Законот за јавните набавки, „Работите во врска со развојот на системот на јавните набавки, како и обезбедувањето рационалност, ефикасност и транспарентност во спроведувањето на јавните набавки ги врши Бирото за јавни набавки, како орган на државната управа во состав на Министерството за финансии.“⁵⁴

Членот 45 ги утврдува надлежностите на БЈН, назначено како централно тело за јавни набавки во Северна Македонија. Тоа е одговорно за надзор, управување и унапредување на системот на јавни набавки. Неговите задачи опфаќаат: иницирање предлози за донесување законски и други

53 Закон за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (Делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Кафасан) и Коридорот 10д. („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 163/21, 111/23 и 255/24).

54 Ibid.

акти од областа на јавните набавки, следење и анализа на практиките во јавните набавки, следење и анализа на функционирањето на системот на јавните набавки, давање мислења и упатства, управување, развој и унапредување на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) обезбедување транспарентност и ефикасност, обезбедување обука и професионални стандарди, соработка со домашни и меѓународни чинители, управување со податоци и известување за јавните набавки, постапување по неправилности и жалби и вршење други работи утврдени со закон.⁵⁵

Исто така, БЈН објавува релевантна документација и материјали, како што се: закони, подзаконски акти, регулативи на ЕУ,⁵⁶ модели на тендерска документација, модели на технички спецификации,⁵⁷ модели на договори⁵⁸ и други обрасци, како и стратешки документи и политики.

Исто така, има цел посебен дел за едукација на учесниците во постапките за јавни набавки, кој нуди насоки, пријави за обуки и испити, како и алатка за транспарентност со податоци за испитот за јавни набавки.⁵⁹ На интернет страницата на БЈН, исто така, има линк до порталот за јавни набавки.⁶⁰

Истражувачите, исто така, разгледаа дали БЈН редовно ја информира јавноста за спроведувањето на вкупната политика за јавни набавки. За таа цел беа земени предвид извештаите што ги опфаќаат последните две целосни календарски години. Годишниот извештај на БЈН за 2024 година⁶¹, како и Годишниот извештај за 2023 година⁶², се достапни на официјалната интернет страница на БЈН.

Исто така, беше оценето дали извештаите на БЈН за политиката на јавни набавки се разбирливи за граѓаните. Известување разбирливо за граѓаните подразбира извештаите да содржат концизни и лесно читливи кратки прегледи на клучните резултати, визуелно да ги прикажуваат главните резултати од јавните набавки (на пр., преку графикони) и да бидат лесно пристапни од почетната страница на централното тело за јавни набавки,

55 Ibid.

56 Достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/propisi/propisi-na-eu/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година

57 Достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/%d0%bc%d0%be%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b8/modeli-na-tehnicki-specifikacii/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

58 Достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/%d0%bc%d0%be%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b8/modeli-na-dogovori/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

59 Достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/%d0%b5%d0%b4%d1%83%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

60 Достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/esjn/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

61 Достапно на: https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/07/Izvestaj_BJN_2024_Final.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

62 Достапно на: https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/01/Izvestaj_BJN_2023.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

со најмногу три клика. Годишниот извештај на БЈН за 2024 година,⁶³ како и Годишниот извештај за 2023 година,⁶⁴ се достапни на официјалната интернет страница на БЈН. Од двата извештаја за 2024⁶⁵ и 2023 година има извадоци со концизни кратки прегледи разбирливи за граѓаните во однос на главните резултати во текот на извештајниот период, како и визуелни презентации на клучните резултати од јавните набавки прикажани со табели, графикони и дијаграми. Извештаите исто така се објавени на јасно означено место на интернет страницата и од главната страница на БЈН до истите се пристапува со помалку од три клика.

Исто така, беше оценето дали Државната комисија за жалби по јавни набавки, како централно ревизорско (жалбено) тело, редовно ја информира јавноста за постапките за заштита на правата на понудувачите во јавните набавки. Според членот 135 од Законот за јавните набавки: „(1) Државната комисија поднесува годишен извештај за своето работење до Собранието на Република Македонија до крајот на март во тековната година за претходната година.“⁶⁶ Сепак, годишните извештаи за 2024 и 2023 година не се достапни на официјалната интернет страница на Комисијата, ниту на националниот портал за јавни набавки. Претходните годишни извештаи, вклучително и извештајот за 2022 година, кој е последен објавен извештај,⁶⁷ се достапни на официјалната интернет страница на Комисијата.⁶⁸

Истражувачите, исто така, испитаа дали централниот портал за јавни набавки е кориснички ориентиран, односно дали обезбедува бесплатен пристап до целосната тендерска документација, глосар на клучни поими, упатство за користење, дел со често поставувани прашања (ЧПП), функција за пребарување со клучни филтри (тип на оглас, договорен орган, изведувачи/понудувачи, рокови), како и можност за преземање податоци за јавни набавки во отворен податочен формат. Така, порталот ги поседува сите погоре наведени функционалности;⁶⁹ конкретно, порталот ги нуди следниве можности:

- » Бесплатен пристап до целосната тендерска документација (без претплатнички надоместоци или други слични парични бариери):

63 Достапно на: https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/07/Izvestaj_BJN_2024_Final.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

64 Достапно на: https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/01/Izvestaj_BJN_2023.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

65 Достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/08/Izvadok-od-godisen-izvestaj-2024.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

66 Закон за јавните набавки („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 87/21 и 14/25).

67 Достапно на: <https://bit.ly/49uUj7P>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

68 Достапно на: <https://dkzjn.mk/tag/mk-za-komisijata-izvestaj-godisni-izvestaj>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

69 Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

Централниот портал за јавни набавки содржи посебен дел за огласи за јавни набавки, во рамки на кој корисниците можат бесплатно да ја разгледуваат целосната тендерска документација, без обврска за регистрација или најавување на корисничка сметка (за преземање на документацијата потребна е регистрација/најава).⁷⁰

- » Глосар на клучни поими од областа на јавните набавки: Сеопфатен глосар е достапен на официјалната интернет страница на БЈН.⁷¹ Терминологијата објавена на интернет страницата на БЈН е достапна и на почетната страница на порталот за јавни набавки, во делот „Известувања“.⁷²
- » Упатство за користење на порталот (во текстуален или мултимедијален формат): На централниот портал за јавни набавки објавени се повеќе упатства во Word и PDF формат,⁷³ а исто така достапно е и видео-упатство за користење на порталот, објавено на YouTube каналот на БЈН.⁷⁴
- » Дел со често поставувани прашања (ЧПП): На централниот портал за јавни набавки има дел со често поставувани прашања.⁷⁵
- » Функција за пребарување која ги вклучува најмалку следниве опции за пребарување: тип на оглас, договорен орган, изведувачи (избрани понудувачи) и временски период: Делот од централниот портал за јавни набавки во кој се објавуваат огласите за јавни набавки содржи бројни параметри за пребарување, вклучително и договорен орган, број на оглас, предмет на договорот (или дел од него), вид на постапка, критериуми, период на пребарување, вид на договор и статус на огласот.⁷⁶ Исто така, на порталот има посебен дел на кој се објавуваат склучените, односно доделените договори. Оваа листа може да се пребарува со користење на истите погоре наведени параметри.⁷⁷

70 Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

71 Достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/propisi/terminologija/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

72 Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/home>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

73 Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/instruction-template-file>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

74 Достапно на: <https://www.youtube.com/watch?v=xHmd5aaX11E&list=TLGGOyZnJUgL9fyNzA3MjA yNQ>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

75 Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/faq>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

76 Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

77 Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/contracts/0>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

- » Податоци за јавните набавки што можат да се преземат во отворен податочен формат: Податоците за склучените договори за јавни набавки можат да се преземат од централниот портал за јавни набавки во CSV формат,⁷⁸ а дополнително има и посебен дел на порталот за податоци со отворен податочен формат во однос на огласите, договорните субјекти, електронските аукции, поништување на постапките и корисниците.⁷⁹

Истражувачите, исто така, анализираа дали договорните органи на централно ниво редовно објавуваат ажурирани годишни планови за јавни набавки, кои се лесно пристапни на интернет. Така, според Годишниот извештај на БЈН за 2024 година, петте договорни органи со највисоки вредности на склучени договори за јавни набавки се следниве:

1. Акционерско друштво за производство на електрична енергија ЕЛЕКТРАНИ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, државно претпријатие со седиште во Скопје, со вкупен износ од 10.363.591.357 МКД (168.400 ЕУР).
2. Министерство за здравство, со износ од 2.631.162.884 МКД (42.738 ЕУР).
3. Јавно претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта – Скопје, со износ од 2.070.843.147 МКД (33.701 ЕУР).
4. ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија, со износ од 1.957.958.342 МКД (31.839 ЕУР).
5. Министерство за внатрешни работи, со износ од 1.684.038.771 МКД (27.363 ЕУР).

Имено, во периодот на мониторингот, сите планови за јавни набавки на погоре наведените пет договорни органи се достапни за тековната и претходната календарска година на националниот портал за јавни набавки-Електронски систем за јавни набавки.⁸⁰ Исто така, преку наведените линкови на националниот портал за јавни набавки може да се изврши преглед и споредба на претходните и тековните верзии на годишните

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/opendata-announcements.aspx#/home>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

⁸⁰ Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/d064d2cd-1993-4cc3-afe7-b0ff00c0ea02/8>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/def01e1b-a01d-44e3-9cfe-b27600ea2ccb/6>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/edafb02f-121a-4f1e-a0f0-b0f2012a24ea/6>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/fd138964-6d9f-45f4-965c-b27500726faa/3>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/8d23c2f5-a65c-4181-8c25-b10600b93b64/3>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/6ece1aa2-74c1-498d-aafb-b26f00bcd794/1>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/8d954f5a-f815-4e1f-b4e1-b0ff00d55a9e/2>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/2d9ab55d-3d33-4163-8493-b27400d8d93c/4>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/ab18bf00-e723-4f29-862f-b0f200d3e9ee/7>; <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-annual-plan/9ba45890-2abd-4e5f-9b92-b26d00809137/2>. Пристапено на 25 ноември 2025 г...

планови за јавни набавки. Сите планови може да се најдат со најмногу три клика од почетната страница на националниот портал за јавни набавки.⁸¹

Истражувачите оценија дали договорните органи доследно применуваат отворени постапки за јавни набавки, односно постапки што, согласно домашните прописи, бараат објавување на оглас, вклучително и различни видови отворени или конкурентни постапки. Доследноста беше мерена преку уделот на отворените постапки во вкупниот број на јавни набавки и преку вредноста на договорите доделени преку такви постапки. Оценката се темелеше на сите јавни набавки спроведени во последната календарска година, користејќи ги податоците од годишниот извештај на БЈН или преку БПЈИ.⁸²

Членот 47 од Законот за јавните набавки ги утврдува следните видови постапки за јавни набавки:

- а) набавка од мала вредност;
- б) поедноставена отворена постапка;
- в) отворена постапка; (отворени постапки се оние во кои секој заинтересиран економски оператор може да поднесе понуда);
- г) ограничена постапка; (постапка во која секој заинтересиран економски оператор може да поднесе пријава за учество, а договорниот орган донесува одлука за избраните кандидати до кои ќе достави покана за поднесување понуди, при што понуда во втората фаза може да поднесат само избраните кандидати);
- д) конкурентна постапка со преговарање;
- ѓ) конкурентен дијалог;
- е) партнерство за иновации;
- ж) постапка со преговарање без објавување оглас; и
- з) постапка со преговарање со објавување оглас.

Оттука, постапките во целина се отворени и конкурентни, односно се објавуваат на електронскиот систем, со исклучок на постапката наведена под точка ж).⁸³

Во 2024 година беа склучени вкупно 33.204 договори за јавни набавки, со вкупна вредност од 83.235.937.897 МКД (1.352.699 ЕУР). Само 0,04% од договорите според бројот и 1,6% според вредноста биле доделени преку постапка со преговарање без објавување оглас. Распределбата по вид на постапка е следна:

⁸¹ Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

⁸² БПЈИ пратено до БЈН на 10 јули 2025 година (одговор добиен на 11 јули 2025 година.)

⁸³ Закон за јавните набавки („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 87/21 и 14/25).

- Набавки од мала вредност: 10.933 договори; 2.937.180.264 МКД (47.727 ЕУР)
- Поедноставена отворена постапка: 11.543 договори; 17.679.713.785 МКД (287.337 ЕУР)
- Отворена постапка: 5.975 договори; 56.908.850.926 МКД (924.038 ЕУР)
- Систем на квалификација: 62 договори; 2.359.002.596 МКД (38.329 ЕУР)
- Постапка со преговарање со претходно објавен оглас: 15 договори; 1.718.359.827 МКД (27.914 ЕУР)
- Постапка со преговарање без објавување на оглас: 206 договори; 1.310.464.446 МКД (21.296 ЕУР)
- Посебни услуги: 4.470 договори; 323.366.053 МКД (5.252 ЕУР)⁸⁴

Ова укажува на тоа дека речиси сите јавни набавки во 2024 година биле спроведени преку отворени и конкурентни постапки.

Истражувачите ја оценија конкурентноста преку пресметување на уделот на постапките за јавни набавки во кои учествувале повеќе понудувачи. Во 2024 година, во 62,64% од постапките учествувале повеќе од еден понудувач, во 33,53% учествувал само еден понудувач, а во 3,83% од постапките не била поднесена ниту една понуда. Групите на понудувачи што поднесуваат заедничка понуда се сметаат како еден понудувач.⁸⁵

Истражувачите, исто така, проверија дали податоците за јавните набавки се достапни во отворен, машински читлив формат (на пр., XML, XLSX, ODS, CSV, TSV, JSON). За доделување на максимален број поени, податочниот сет треба да биде достапен на националниот портал за отворени податоци и да ги содржи најновите статистички податоци, не постари од две календарски години. Така, ажурирани податоци за склучените договори согласно постапките за јавни набавки се достапни во CSV формат на националниот портал за јавни набавки.⁸⁶ Исто така, на порталот има посебен дел за отворени податоци за огласите, договорните субјекти, електронските аукции, поништувањето и корисниците.⁸⁷ Сепак, достапните отворени податочни сетови не се објавени на националниот портал за отворени податоци.

Истражувачите спроведоа интервјуа со тројца претставници на ГО со цел да обезбедат квалитативни сознанија за транспарентноста и конкурентноста на централниот систем на јавни набавки. КИ, исто така, пополнија кратка анкета со користење четиристепена скала (од „Целосно се согласувам“

⁸⁴ Достапно на: https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2025/07/Izvestaj_BJN_2024_Final.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/contracts/0>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

⁸⁷ Достапно на: <https://e-nabavki.gov.mk/opendata-announcements.aspx#/home>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

до „Воопшто не се согласувам“) за да ги искажат нивните ставови за тоа дали системот е транспарентен и конкурентен, при што поените беа доделени врз основа на уделот на позитивни одговори.⁸⁸

Првиот КИ изрази став „Се согласувам до одреден степен“ дека системот на јавни набавки е транспарентен и конкурентен. Сепак, транспарентноста на централно ниво и натаму останува ограничена. Иако Електронскиот систем за јавни набавки обезбедува пристап до информации за тендерите и натаму има проблеми, како што се ограничена конкуренција, фаворизирање на одредени компании, минимален надзор и честа примена на постапки со преговарање без објавување оглас. Често применувани практики што ја нарушуваат конкурентноста вклучуваат спецификации на техничките барања прилагодени за конкретни понудувачи, кратки рокови, тендери со една понуда и доделување договори на исти компании повеќепати. Постојната законска и институционална рамка обезбедува основа за фер конкуренција, а механизмите за надзор, како што се Државната комисија за жалби по јавни набавки, Државната комисија за спречување на корупцијата, ревизорските извештаи и мониторингот од страна ГО, дејствуваат во поддршка на јавната контрола. Сепак, нивната ефикасност е ограничена од политичката волја, институционалните капацитети и ангажираноста на граѓаните, што пак ја намалува довербата и отчетноста во рамките на системот.

Вториот КИ го оцени системот на јавни набавки со „Се согласувам до одреден степен“ во однос на транспарентноста, но со „Не се согласувам до одреден степен“ во однос на конкурентноста. Иако законската рамка обезбедува одредено ниво на транспарентност, во голема мера тоа зависи од практиките на договорните органи. Најголемиот дел од деталните информации за тендерите не се објавуваат проактивно и мора да се побараат преку БПЈИ, што ја ограничува граѓанската контрола. Податоците за јавните набавки во најголем дел не се достапни во отворен податочен формат, што дополнително ја намалува пристапноста. Конкурентноста опаѓа и покрај тоа што нема законски измени. Причините вклучуваат корупција, практики на договорните органи кои фаворизираат одредени компании, доделување договори на исти фирми повеќепати и договарање на понуди меѓу економските оператори. Институционалната реакција е слаба, односно надзорните органи преземаат само ограничени активности во овој контекст. Медиумите и ГО известуваат за лошо управување и корупција, но надлежните институции ретко постапуваат. Државната комисија за заштита на конкуренцијата ја намалила нејзината улога, додека ДЗР обезбедува *ex post* извештаи со ограничено следење на активностите што се преземаат по неговите извештаи. Неодамнешните законски измени

88 Интервју со ИНИ Винаца спроведено на 6 јули 2025 година; интервју со ЦГК спроведено на 8 јули 2025 година; интервју со Активо спроведено на 11 јули 2025 година.

ја пренасочија контролата од *ex ante* надзор за големите тендери кон *ex post* административни проверки, со што дополнително се намалува јавниот надзор. Општо земено, транспарентноста е делумно обезбедена, а конкурентноста останува сериозно ограничена.

Третиот КИ го оцени системот на јавни набавки со „Се согласувам до одреден степен“ во однос на транспарентноста, но со „Не се согласувам до одреден степен“ во однос на конкурентноста. Иако законската рамка наложува транспарентност, во значителна мера тоа зависи од дискреционото одлучување на договорните органи. Клучните информации, како што се податоците за извршувањето на договорите, избраните понудувачи во рамковните договори и поединечните вредности на договорите, често не се објавуваат, што ја наметнува потребата од поднесување БПЈИ. Конкурентноста опаѓа поради корупција, рестриктивни или прилагодени технички спецификации во тендерската документација, поделба на пазарот меѓу економските оператори и слаб надзор. Договорните органи понекогаш фаворизираат одредени понудувачи, додека дел од компаниите се воздржуваат од учество во тендерите, со што се нарушува фер конкуренцијата. Надзорните механизми се ограничени. ДЗР издава необврзувачки ревизорски извештаи, мал број ГО континуирано ги следат јавните набавки, а истражувачкото новинарство е слабо застапено. Институционалните реакции на пријавените неправилности се селективни, а измените на законодавството од 2019 година го укинаа *ex ante* надзорот од страна на БЈН, со што дополнително се ослабна превентивниот надзор. Општо земено, во начело има транспарентност, но истата е ограничена во праксата, додека конкурентноста останува значително ограничена.

Сепак, испитаниците генерално се согласија дека системот на јавни набавки е транспарентен, но изразија несогласување во однос на неговата конкурентност.

Од КИ, исто така, беше побарано да ја искажат нивната согласност или нивното несогласување со два исказа: дали Законот за јавните набавки соодветно ги уредува исклучоците и дали, во праксата, исклучоците се ограничени исклучиво на оние што се законски пропишани.⁸⁹

Првиот КИ го оцени регулирањето на исклучоците во Законот за јавните набавки со „Се согласувам до одреден степен“, односно КИ до одреден степен се согласува дека регулирањето на исклучоците е соодветно и дека истите во праксата се правилно ограничени. Иако законските одредби ја дозволуваат неопходната флексибилност, во практиката исклучоците понекогаш се применуваат нејасно или премногу широко, со што се

⁸⁹ Интервју со ИНИ спроведено на 6 јули 2025 година; интервју со ЦГК спроведено на 8 јули 2025 година; интервју со Активо спроведено на 11 јули 2025 година.

создава ризик од злоупотреби, се ограничува конкуренцијата и се намалува транспарентноста. Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) и кварталните евиденции обезбедуваат алатки за следење, но нивната ефикасност зависи од тоа дали надзорните тела и граѓанското општество активно ги применуваат истите. Има механизми за надзор, вклучително и ревизии од страна на Државниот завод за ревизија, Државната комисија за жалби по јавни набавки и Државната комисија за спречување на корупцијата, но ограничените ресурси, политичкото влијание и нерамномерната примена на прописите го намалуваат нивниот ефект. КИ ги препорача следниве реформи за обезбедување правилна примена на исклучоците:

1. Јасни и строги критериуми за примена на исклучоците;
2. Задолжително детално образложение и јавно објавување на исклучоците;
3. Редовен независен надзор и ревидирање од страна на надлежните органи;
4. Зајакната транспарентност и отчетност кон јавноста, медиумите и ГО;
5. Изрекување санкции за злоупотреби со јасно утврдени постапки и казни;
6. Обуки и едукативни програми за јавните службеници за правилна законска и етичка примена.

Генерално, исклучоците се неопходни, но бараат посилен надзор, поголема јасност и зајакната отчетност, со цел спречување на злоупотреби и заштита на конкуренцијата и транспарентноста.

Вториот КИ го оцени регулирањето на исклучоците во Законот за јавните набавки со „Се согласувам до одреден степен“ дека тоа е соодветно, но со „Не се согласува до одреден степен“ со тоа дека исклучоците се ограничени во праксата. Иако законските одредби се усогласени со директивите на Европската унија, во практиката исклучоците често се применуваат пошироко отколку што е првично предвидено, особено во однос на крупни проекти или меѓудржавни договори, како што е проектот за патниот коридор Бехтел–ЕНКА, кој е изземен од примената на Законот за јавните набавки за набавки до 300 милиони евра годишно. Злоупотребата на исклучоците е олеснета поради ограничениот надзор, слабата отчетност и законските измени што ја намалуваат одговорноста на јавните функционери. Вториот КИ истакна дека мониторинг извештаите и рангирањата изработени од ГО содржат препораки за контрола на примената на исклучоците, но нивното спроведување и натаму е ограничено поради слабиот институционален надзор и нискиот ризик од одговорност за функционерите. Општо земено, иако законот поставува

јасни правила, практиката открива значајни празнини во ограничувањето на исклучоците и спречувањето на злоупотреби.⁹⁰

Третиот КИ го оцени регулирањето на исклучоците во Законот за јавните набавки со „Се согласувам до одреден степен“ дека тоа е соодветно, но со „Не се согласувам до одреден степен“ дека исклучоците во пракса се ограничени. Иако законските одредби се усогласени со директивите на Европската унија, исклучоците често се применуваат на големи меѓународни договори и проекти надвор од стандардната правна рамка, при што истите се карактеризираат со недоволна транспарентност и недостиг на јавно достапни информации. Примената на исклучоците е зголемена поради слабата индивидуална одговорност и културата на неказливост за коруптивни практики. Има механизми за надзор, но тие обезбедуваат само минимално ниво на контрола и супервизија врз постапките за јавни набавки.

Сепак, испитаниците се согласија дека исклучоците предвидени со Законот за јавните набавки се соодветно уредени, но изразија несогласување дека, во практиката, тие се ограничени исклучиво на оние што се формално пропишани со законот.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 3: Транспарентност и конкурентност на системот за јавни набавки (максимален број на поени 32,5)



90 Извештај од мониторингот на јавните набавки (Центар за граѓански комуникации, 2024 година), <https://www.ccc.org.mk/images/monitoring%20javni%20nabavki%2040.pdf>; Рангирање на институциите според антикорупциските перформанси во јавните набавки (Центар за граѓански комуникации, 2024 година) <https://www.ccc.org.mk/images/rangiranje%20na%20institutciite.pdf>; Извештај од сенка за јавните набавки во Северна Македонија (Balkan Tender Watch, 2023), <https://balkantenderwatch.eu/local/uploaded/BIH%20local/Shadow%20report%20MKD%20web.pdf>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

II.4 Отвореност и транспарентност на работата на државниот орган за ревизија

➡ **Принцип 31:** Сите јавни средства се предмет на делотворна ревизија од независен ревизор, кој обезбедува гаранции за користењето на јавните ресурси и помага да се подобри функционирањето на јавниот сектор.

Поени доделени за секој елемент од Поиндикатор 4: Отвореност и транспарентност на работата на државниот орган за ревизија⁹¹

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 4.1 Има важечки стратешки документ кој предвидува зајакнување на комуникацијата и соработката на ВРИ со надворешните засегнати страни	Стратегија и политика	1/1
Е 4.2 Регулативата предвидува транспарентност во работата на ВРИ	Законодавство	1/1
Е 4.3 Годишните извештаи за активностите на ВРИ редовно се објавуваат и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	4/4
Е 4.4 Ревизорските извештаи на ВРИ се во формат разбирлив за граѓаните и се лесно пристапни на интернет	Практика во спроведувањето	4/4
Е 4.5 Податоците содржани во извештаите од надворешната ревизија се достапни во отворен податочен формат(и)	Практика во спроведувањето	2/2
Е 4.6 ВРИ користи различни канали за надворешна комуникација и за промоција на своите активности и извештаи	Практика во спроведувањето	2/2
Е 4.7 Клучните недржавни актери сметаат дека работата на ВРИ е транспарентна и дека нејзините извештаи се лесно пристапни	Резултати и влијание	3/3
Вкупен резултат за поиндикатор 4		17/17

⁹¹ Четвртиот поиндикатор се фокусира на следните под-принципи на СИГМА: ревизорските извештаи се концизни и содржат релевантни и корисни препораки, а воспоставени се и постапки за следење на постапувањето по ревизорските извештаи; врховната ревизорска институција има сеопфатна комуникација за нејзините активности и ревизорски наоди преку медиумите, интернет страниците и други средства и ги објавува нејзините извештаи јавно и навремено.

Од претходниот циклус на мониторинг, ДЗР, како врховна ревизорска институција, остана добро институционално структурирана и функционира во рамки на сеопфатна рамка усогласена со меѓународните ревизорски стандарди и добрите практики. Неговата Комуникациска стратегија е насочена кон унапредување на транспарентноста и ангажманот на засегнатите страни. Новиот Закон за државна ревизија, чија цел е зајакнување на независноста на Државниот завод за ревизија (ДЗР) и улогата на Собранието во следењето на поединечните ревизорски извештаи и натаму е во владина постапка.⁹²

Истражувачите ги прегледаа важечките стратешки документи со цел да утврдат дали тие предвидуваат мерки за подобрување на комуникацијата и соработката на врховната ревизорска институција со надворешните засегнати страни. Притоа, истражувачите идентификуваа релевантни делови во кои се наведени конкретни активности со јасно утврдени носители на одговорности. Поени се доделуваат исклучиво доколку документите предвидуваат конкретни мерки насочени кон унапредување на јавната комуникација на врховната ревизорска институција и зајакнување на соработката со надворешните засегнати страни.

Имено, Комуникациската стратегија на Државниот завод за ревизија за периодот 2024–2027 година⁹³ претставува продолжеток на процесот на структурно и оперативно подобрување на комуникацискиот систем на институцијата. Таа е природна надоградба на комуникациските решенија кои ја сочинуваа Комуникациската стратегија 2020-2023 (КС-ДЗР 2020-2023). Стратешките цели на оваа Комуникациска стратегија се фокусирани на подлабоко и сеопфатно, стратешки втемелено вклучување на целните групи од граѓанскиот домен, во заедничката борба за поголема ефикасност, транспарентност и отчетност на актерите во институционалниот систем, како и да се овозможи актерите во институционалниот систем, појасно да ја препознаат работата на ДЗР како основа за зајакнување на доброто владеење, а ДЗР како катализатор на демократизацијата.⁹⁴ Сите активности предвидени со Стратегијата се внимателно насочени кон подобрување на комуникацијата и соработката со релевантните надворешни засегнати страни и се очекува да бидат реализирани од страна на Државниот завод за ревизија, во соработка со соодветните засегнати страни.

92 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, 4 November 2025), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година)) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

93 Комуникациска стратегија на Државниот завод за ревизија 2024-2027, https://dzt.mk/sites/default/files/dzt/doc/Komunikaciska_strategija_DZR_2024_2027_FINAL.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

94 Ibid.

ДЗР планира да ја унапреди комуникацијата со засегнатите страни со тоа што на неговата интернет страница ќе објавува јасни и кратки прегледи од ревизорските извештаи, прегледи кои се лесно разбирливи за граѓаните, потоа ДЗР планира изработка на едноставни илустративни видеа за објаснување на неговата мисија, ревизорските наоди и препораки, како и споделување детални ревизорски резултати на социјалните медиуми. Исто така, ДЗР ќе учествува во медиумски интервјуа и дебатни емисии, ќе организира прес-конференции за значајни ревизии и ќе издава соопштенија за медиумите, новинарите и ГО во врска со поважни ревизорски извештаи. Исто така, секоја втора година ДЗР ќе спроведува работилници со Јавното обвинителство со цел унапредување на стратешката комуникација и редовно ќе остварува средби со службите на Собранието за разгледување на можностите за натамошно подобрување на комуникацијата.

Со цел унапредување на соработката со засегнатите страни, ДЗР планира да им обезбедува информации на новинарите и по барање, да организира кратки состаноци со надлежните ревизори, да одржува работилници секое тримесечје за новинари, активисти од ГО и ревизори за размена на знаења за функциите на институцијата, како и да ги вклучи актерите од ГО во процесот на избор на ревизии три месеци пред утврдувањето на Годишната програма за ревизија. Исто така, два пати годишно, ДЗР ќе спроведува работни состаноци со активисти од ГО надвор од главниот град, ќе одржува месечни оперативни состаноци со јавните обвинители за разгледување на ревизорските наоди и нивните импликации и ќе организира годишни работилници за јавните обвинители за читање и толкување на ревизорските извештаи и идентификување докази за сторени кривични дела, при што ќе учествува и на слични работилници организирани од Јавното обвинителство или други организации. Државниот завод за ревизија ќе спроведува и обуки за пратениците во Собранието за толкување на ревизорските извештаи и препораките и ќе организира работни состаноци со претставници на Владата со цел обезбедување подлабоки согледувања за поединечни ревизии.

Истражувачите, исто така, ги прегледаа важечките прописи со цел да утврдат дали транспарентноста е предвидена како принцип на работењето на врховната ревизорска институција, во согласност со стандардите на ИНТОСАИ, кои ја дефинираат транспарентноста како навремено, веродостојно, јасно и релевантно јавно известување за активностите, резултатите и ревизорските наоди на врховната ревизорска институција, како и обезбедување јавен пристап до информации. Во овој контекст, беа доделени максимални поени, имајќи предвид дека одредбите ги прецизираат средствата и начините што врховната ревизорска институција ги користи за обезбедување транспарентност во практиката.

Законот за државна ревизија⁹⁵ и Правилникот за начинот на вршење државната ревизија⁹⁶ ги утврдуваат барањата за транспарентност во работењето на ДЗР. Поточно, Главниот државен ревизор е должен да ги објавува конечните ревизорски извештаи и коментарите на ревидираните субјекти на интернет страницата на ДЗР.⁹⁷ Исто така, годишната програма за работа на ДЗР, нејзините измени и дополнувања, конечните ревизорски извештаи, коментарите и одговорите на ревидираните субјекти задолжително се објавуваат на интернет.⁹⁸

Истражувачите, исто така, ја прегледаа интернет страницата на врховната ревизорска институција со цел да утврдат дали извештаите за работењето редовно се објавуваат (при што утврдија дека се достапни последните два извештаја) и дали се лесно пристапни (односно дали може да се најдат со најмногу три клика од почетната интернет страница). Заклучокот е дека и годишниот извештај за извршените ревизии и за работењето на ДЗР за 2024 година⁹⁹ и годишниот извештај за извршените ревизии и за работењето на ДЗР за 2023 година¹⁰⁰ се јавно достапни на официјалната интернет страница на ДЗР. Наведените извештаи се лесно пристапни на интернет страницата, односно може да се најдат со помалку од три клика од почетната интернет страницата на ДЗР.¹⁰¹

Истражувачите анализираа примерок од сите ревизорски извештаи објавени во период од шест месеци пред почетокот на периодот на мониторинг на УЈФ, со цел да утврдат дали истите се изготвени на начин разбирлив за граѓаните и дали се лесно пристапни на интернет. Под „разбирливи за граѓаните“ се подразбира дека ревизорските извештаи на врховната ревизорска институција исполнуваат најмалку два од следните три критериуми: ревизорските извештаи се објавени во формат што овозможува едноставно пребарување на текст, односно пронаоѓање конкретен текст во документот преку користење на функцијата „Control+F“;

95 Закон за државна ревизија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 122/21 и 3/25, член 31 став (2)). Пристапено на 25 ноември 2025 година.

96 Правилник за начинот на вршење државната ревизија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 264 од 5.11.2020 година, член 4, став (4) и член 17, став (7)). Пристапено на 25 ноември 2025 година.

97 Закон за државна ревизија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 122/21 и 3/25, член 31 став (2)). Пристапено на 25 ноември 2025 година.

98 Правилник за начинот на вршење државната ревизија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 264 од 5.11.2020 година, член 4, став (4) и член 17, став (7)). Пристапено на 25 ноември 2025 година.

99 Достапно на: https://dzt.mk/sites/default/files/2025-06/GI_DZR_2024_MKD.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

100 Достапно на: https://dzt.mk/sites/default/files/dzt/doc/izvestai/Godisen_izvestaj_MKD_2023.pdf. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

101 Официјална интернет страница на ДЗР, <https://dzt.mk/mk>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

содржат концизни кратки прегледи, кои ги изнесуваат клучните информации на јасен, краток и лесно разбирлив начин; и содржат графички елементи (како што се инфографици, графикони, други визуелни презентации, сумирани табели и слично) кои ги прикажуваат клучните информации на јасен, краток и лесно разбирлив начин. Под „лесно пристапни“ се подразбира дека сите анализирани извештаи се достапни со најмногу три клика од почетната интернет страницата на врховната ревизорска институција.

Во периодот од шест месеци пред почетокот на периодот на мониторинг на УЈФ (јануари–јуни 2025 година), на официјалната интернет страница на ДЗР беа објавени вкупно 29 ревизорски извештаи, кои се однесуваат на следните теми/институции: Општина Центар, Агенција за промоција и поддршка на туризмот, Друштво за туризам, угостителство, рекреација и спорт ЕЛЕМ Турс ДООЕЛ Скопје, Комисија за хартии од вредност, Државен инспекторат за техничка инспекција, Ефекти од јавните инвестиции за рамномерен регионален развој, Управа за водење на матичните книги, ЈЗУ Универзитетска клиника за хематологија, Безбедност во патниот сообраќај во Република Северна Македонија, Урбанистичко планирање на зелената инфраструктура во градовите, Користење на современа медицинска опрема, Основен суд Гостивар, Подобрување и унапредување на јавните услуги и инфраструктурните објекти преку јавно-приватно партнерство, „Брегалница“ Делчево, Биро за развој на образованието, Учесници во изборната кампања – избор на Претседател на Република Северна Македонија, Јавно претпријатие за комунално производство и услужни работи „Исар“ Штип, Реформа на пенитенцијарниот систем, Јавни инвестиции за обезбедување капацитети и услови за згрижување на деца во детските градинки, Агенција за управување со одземен имот, Државен просветен инспекторат, Агенција за вработување, Апелационен суд Гостивар, Централен регистар на Република Северна Македонија, Општина Делчево, ЈЗУ Универзитетска клиника за дерматологија, Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Република Северна Македонија, Дирекција за заштита и спасување и Комуналец Гевгелија. Овие извештаи опфаќаат ревизија на регуларноста, ревизија на резултатите и ИТ ревизии, поради што нивната содржина се разликува во зависност од видот на ревизијата. Извештаите ги исполнуваат сите три од погоре наведените критериуми за разбирливост за граѓаните и се лесно пристапни на интернет, односно може да се најдат со помалку од три клика од почетната интернет страницата на ДЗР.¹⁰²

Истражувачите, исто така, утврдија дали податоците од надворешните ревизии спроведени од страна на ДЗР се достапни во отворен, машински читлив формат (формат на датотека структурирана на начин што овозможува

¹⁰² Достапно на: <https://dzt.mk/mk/revizorski-izvestai> . Пристапено на 25 ноември 2025 година.

софтверските апликации лесно да идентификуваат, препознаат и да извлечат конкретни податоци, вклучително и поединечни фактички искази и нивната внатрешна структура). Форматите на датотеки опфаќаат вообичаени формати на отворени податоци со највисок степен на отвореност, односно прилагодливи формати како што се xml, xlsx, xls, ods, csv, tsv и json. За доделување на максимален број поени, секој ваков збир на податоци треба да биде достапен и на националниот (владин) портал за отворени податоци и на интернет страницата на ДЗР. Имено, податоците се достапни во отворен формат на интернет страницата на ДЗР¹⁰³ и на националниот портал за отворени податоци.¹⁰⁴

Истражувачите ретроактивно ги следеа активностите на врховната ревизорска институција во период од дванаесет месеци пред почетокот на мониторингот на УЈФ, со цел да утврдат дали таа користела различни канали за промоција на резултатите од нејзината работа и за комуникација со јавноста, освен официјалната интернет страница. Имено, ДЗР користи повеќе средства за комуникација со јавноста, покрај неговата официјална интернет страница. Институцијата има активни профили на социјалните мрежи Фејсбук,¹⁰⁵ Инстаграм,¹⁰⁶ Јутјуб¹⁰⁷ и Линкедин.¹⁰⁸ Исто така, ДЗР има изготвена брошура за комуникацијата со јавноста.¹⁰⁹ Главниот државен ревизор остварил интервјуа за традиционалните медиуми.¹¹⁰ ДЗР организирал повеќе настани на кои ги промовирал резултатите од спроведените ревизии¹¹¹ и ја презентирал неговата досегашна работа по повод одбележувањето на 25-годишнината од основањето,¹¹² а учествувал и на бројни настани по покана на други институции и организации.¹¹³

Ставовите на КИ во однос на транспарентноста на работењето на врховната ревизорска институција и пристапноста на нејзините извештаи се оценуваат

103 Ibid.

104 Достапно на: <https://data.gov.mk/>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

105 Достапно на: https://www.facebook.com/DrzavenZavodzaRevizija/?locale=mk_MK. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

106 Достапно на: https://www.instagram.com/p/DKRrsjolQwq/?img_index=1. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

107 Достапно на: <https://www.youtube.com/channel/UCNOcjinJlviFwaxyG-Lyo2w>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

108 Достапно на: <https://mk.linkedin.com/company/drzaven-zavod-revizija>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

109 Достапно на: <https://dzt.mk/mk/flipbook/1>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

110 Достапно на: <https://www.youtube.com/watch?v=Js9CYXaX2o>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

111 Достапно на: <https://dzt.mk/mk/250715-konferencija-za-finansiska-otchetnost-na-izborite-prezentirani-revizorski-naodi-i-preporaki>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

112 Достапно на: https://www.youtube.com/watch?v=bflOR86KT_w. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

113 Достапно на: <https://dzt.mk/mk/250710-megunarodnata-konferencija-za-regionalen-razvoj-regionalniot-razvoj-vo-dinamichno-promenliv>; <https://dzt.mk/mk/250312-konferencija-za-fiskalnoto-upravuvane-vo-evropskata-unija-i-ulozata-na-fiskalniot-sovet>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

преку интервјуа. Интервјуираните лица ги изнесоа своите мислења за два аспекта: транспарентноста на работењето на врховната ревизорска институција и пристапноста на нејзините извештаи на интернет.¹¹⁴

Првиот КИ се согласува до одреден степен дека работењето на врховната ревизорска институција е транспарентно и дека нејзините извештаи се релативно достапни на интернет. Постигнат е напредок во редовното објавување на извештаите и обезбедувањето јавен пристап, но комуникацијата со пошироката јавност и натаму останува ограничена. Извештаите се јасни и разбирливи за стручната јавност, но има потреба од поедноставен јазик и појасни кратки прегледи за оние кои немаат експертиза во оваа област. Ангажманот со ГО, медиумите и јавноста се подобрува, но и натаму потребен е поактивен пристап во информирањето и презентирањето на клучните наоди.

Вториот КИ се согласува до одреден степен дека работењето на врховната ревизорска институција е транспарентно и дека нејзините извештаи се достапни на интернет. Подобрени се транспарентноста и проактивното доставување на извештаите, иако постарите извештаи не секогаш се објавени во формат што овозможува пребарување, што ја отежнува нивната употреба. Содржината и структурата на извештаите делотворно ги презентираат клучните наоди и препораки, а ангажманот на ДЗР со ГО, медиумите и јавноста се оценува како задоволителен и попроактивен во споредба со ангажманот на извршните буџетски корисници.

Третиот КИ се согласува до одреден степен дека работењето на врховната ревизорска институција е транспарентно и дека нејзините извештаи се достапни онлајн. Врховната ревизорска институција објавува извештаи со извршни резимеа, стратешки ревизорски планови и има комуникација со Собранието, меѓутоа јазикот на извештаите е технички, на препораките не се секогаш им се придава јасен приоритет, а архивата на интернет страницата е тешка за навигација. Ангажманот со ГО е повремен, наместо структуриран. Извештаите редовно се споделуваат преку билтени и на интернет страницата, при што овој КИ ги користи во активности за застапување, но истовремено укажува и на тоа дека има простор за натамошно подобрување на пристапноста и следењето на влијанието.

¹¹⁴ Интервјуто со Аналитика беше спроведено на 01.07.2025 година; интервјуто со Центарот за економски анализи (ЦЕА) беше спроведено на 07.07.2025 година; и интервјуто со ЗМАИ беше спроведено на 10.07.2025 година. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Поиндикатор 4: Отвореност и транспарентност на работата на државниот орган за ревизија (максимален број на поени 17)



Споредба на вкупните резултати во областа Управување со јавните финансии

Индикатор: Транспарентност и отвореност на управувањето со јавните финансии



Регионален прегледен извештај за областа Управување со јавните финансии, со резултати за сите земји од Западниот Балкан е достапен на: www.par-monitor.org

II.5 Препораки во областа на Управување со јавните финансии

II.5.1 Следење на препораките од РЈА Мониторот 2021/2022

Препораки	Вид (краткорочна/среднорочна/долгорочна) ¹¹⁵	Статус	Објаснување
1. Министерството за финансии и ЦЕХ треба да вложат напори за проактивен ангажман со јавноста и медиумите за прашања поврзани со ЈВФК, преку, но без ограничување на организирање јавни настани со учество на различни заинтересирани страни, објавување на соопштенија за печат и настапи во медиумите.	Краткорочна	Не е спроведена	Се повторува препораката од РЈА Мониторот 2019/2020
2. Освен тоа што Владата ги разгледува годишните извештаи на ЈВФК, Собранието треба да има активна улога во процесот и треба да ги разгледува и да дискутира за усогласените извештаи на ЈВФК.	Краткорочна	Не е спроведена	Се повторува препораката од РЈА Мониторот 2019/2020
3. Иако е позитивно што годишните извештаи на Бирото за јавни набавки (БЈН) содржат преглед на квантитативната и квалитативната анализа на пазарот на јавни набавки кој е разбирлив за читателот, во иднина би било најдобро доколку прегледот е достапен на почетокот на извештајот за читателот да може лесно да ги добие податоците, наместо да ги бара низ целиот документ.	Краткорочна	Не е спроведена	Се повторува препораката од РЈА Мониторот 2019/2020

¹¹⁵ Препораките за чие спроведување се смета дека е потребен временски период до една година се означени како краткорочни. Среднорочни се оние препораки кои може да се реализираат во временски период од една до три години. Долгорочните препораки се оние за чие спроведување е потребен период подолг од три години.

II.5.2 Препораки од Извештајот за Мониторот за РЈА за периодот од 2024 до 2025 година

Подолу се наведени препораките кои произлегуваат од циклусот на мониторинг за периодот 2024/2025 година во областа на Управувањето со јавните финансии. Препораките се групирани во три категории, во зависност од проценката за времето потребно за нивно спроведување. Препораките за кои се проценува дека можат да се спроведат во рок до една година се означени како краткорочни. Среднорочните препораки треба да бидат спроведени во период од една до три години. Долгорочните препораки, многу веројатно, ќе бараат период подолг од три години за нивно спроведување.

Краткорочни препораки¹¹⁶

1. Министерството за финансии и Централната единица за хармонизација треба да вложат повеќе напори за проактивен ангажман со јавноста и медиумите во врска со прашањата од областа на ЈВФК. Ова, меѓу другото, може да опфати организирање јавни настани со учество на различни засегнати страни, издавање соопштенија за јавноста и зголемување на медиумското присуство.
2. Потребно е да се зајакне координацијата меѓу Министерството за јавна администрација (МЈА) и Министерството за финансии (МФ), како и административните капацитети, со цел да се обезбеди делотворно функционирање на структурите за управување и надзор, воспоставени во рамките на Стратегијата за РЈА и програмите за УЈФ.
3. Треба да се зајакне транспарентноста и инклузивноста на процесот на формулирање на буџетот преку обезбедување јавно учество во сите фази на буџетскиот циклус, навремено објавување на буџетските документи, вклучување на различни засегнати страни и искористување на дигиталните алатки за олеснување на пристапот, консултациите и давањето повратни информации, како и преку објавување поедноставени кратки прегледи лесно разбирливи за граѓаните, придружени со јасни визуелни прикази, обезбедување навремено ажурирање на информациите на интернет и спроведување активности за поддршка на јавниот надзор врз трошењето на буџетските средства.
4. Тековните, полугодишните и крајните годишни извештаи за извршување на буџетот треба да содржат податоци според административна, економска, функционална и програмска класификација, како и информации за резултатите, исходите и главните инвестициски проекти и јасни образложенија за сите отстапувања во трошењето на средствата.

¹¹⁶ Во овој циклус на мониторинг, сите препораки се краткорочни, имајќи предвид дека тие се повторуваат веќе подолг временски период, не само во извештаите на РЈА Мониторот, туку и во Извештаите на Европската комисија за земјата, како и во анализите и препораките на СИГМА/ОЕЦД.

5. Буџетските документи и извештаите за извршување на буџетот треба континуирано да се објавуваат во отворен, машински читлив формат (на пр. XML, CSV, XLSX, JSON), како на интернет страницата на Министерството за финансии, така и на националните портали за отворени податоци.
6. Годишните извештаи на Бирото за јавни набавки содржат краток преглед лесно разбирлив за граѓаните во однос на квалитативната и квантитативната анализа на пазарот на јавни набавки; меѓутоа, се препорачува во иднина ваквиот краток преглед да биде поставен на почетокот на извештајот, со цел на читателите да им се овозможи веднаш да имаат пристап до клучните информации.
7. Треба да се зајакнат контролите во областа на јавните набавки, како и да се подобри координацијата меѓу клучните засегнати страни во борбата против корупцијата, истовремено градејќи ги нивните капацитети за доследно почитување на начелата на транспарентност, фер конкуренција, еднаков третман и недискриминација.¹¹⁷
8. Треба да се зајакнат транспарентноста и граѓанскиот надзор врз јавните набавки, преку објавување на сите податоци за јавните набавки во отворен, машински читлив формат, придружени со кратки прегледи лесно разбирливи за граѓаните, како и визуелни презентации, истовремено остварувајќи активен ангажман со ГО, медиумите и граѓаните во надзорот, пријавувањето на неправилности и учеството во постапките за консултации.
9. Да се донесе Законот за државна ревизија со цел зајакнување на независноста на Државниот завод за ревизија, зајакнување на надзорната улогата на Собранието во следењето на поединечните ревизорски извештаи и зајакнување на механизмите за следење на постапувањето по препораките на Државниот завод за ревизија.¹¹⁸

¹¹⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, November 4, 2025), https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ на Комисијата Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година)) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

¹¹⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *North Macedonia 2025 Report* (European Commission, November 4, 2025), https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ на Комисијата Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година)) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА

За изготвување на овој извештај за Северна Македонија, беа применети следниве истражувачки методи и алатки за прибирање на податоци и пресметување на елементите:

- Анализа на официјални документи, податоци и официјални интернет страници
- Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер
- Интервјуа со засегнатите страни и клучни информатори
- Анкета за перцепцијата на јавноста

Мониторингот во значителна мера се засноваше врз анализа на официјални документи јавно достапни на интернет страниците на органите на државната управа, како и врз податоците и информациите содржани во нив. Сепак, во случаи во кои не беа достапни податоци, истражувачите доставуваа барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до надлежните институции, со цел добивање информации неопходни за доделување на поени за соодветните елементи.

Табела 6. БПЈИ пратени во Северна Македонија

Институција	Датум на барањето	Датум на одговор на барањето
Биро за јавни набавки	10.07.2025 година	11.07.2025 година
Министерство за здравство	22.08.2025 година	/
Министерство за внатрешни работи	22.08.2025 година	05.09.2025 година
Акционерско друштво за производство на електрична енергија ЕЛЕКТРАНИ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, државно претпријатие со седиште во Скопје	22.08.2025 година	03.09.2025 година
Јавно претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта – Скопје	22.08.2025 година	10.09.2025 година
ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија	22.08.2025 година	11.09.2025 година

Беа спроведени интервјуа со клучните информатори и истите беа искористени како основа за доделување поени за елементите 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 и 4.7. Исто така, интервјуата беа искористени за прибирање квалитативни, фокусирани и подробни податоци за појавите кои беа предмет на мониторинг. Интервјуата со останатите засегнати страни (како што се претставници на органите на државната управа) беа дополнително искористени во рамки на истражувањето за дополнување и верификација на веќе прибраните податоци и утврдените наоди. Изборот на интервјуирани лица беше заснован на намерен примерок кој не се составува според случаен избор, а со кој соговорниците се избираат врз основа на нивната стручност на конкретната тема.

Интервјуата со клучните информатори се составени од групи со најмногу четири прашања, а учесниците ја квалификуваат нивната согласност користејќи четиристепена скала: целосно несогласување, несогласување до одреден степен, согласување до одреден степен и целосно согласување. Беа доделувани поени во однос на елементите 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 и 4.7 доколку сите клучни информатори изјавиле дека се согласуваат до одреден степен или дека целосно се согласуваат со дадениот исказ. Покрај тоа, беше користена група на отворени прашања, што овозможи водење дискусија со испитаниците и поставување потпрашања на самото место, наместо строго придржување до однапред утврден формат. Интервјуираните лица имаат целосна анонимност во однос на нивните лични податоци и на која институција/организација и' припаѓаат.

Табела 7. Интервјуа спроведени во Северна Македонија

Датум	Интервјуирани лица
01.07.2025 година	Аналитика Analytica Thinking Laboratory
06.07.2025 година	Здружение ИНИ Веница
07.07.2025 година	Центар за економски анализи (ЦЕА)
08.07.2025 година	ЦГК- Центар за граѓанска комуникација
10.07.2025 година	Здружение за истражување и анализи ЗМАИ
11.07.2025 година	Активо

Список со прашањата од интервјуто

- **Елемент 1.5**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 1.5. Доделувањето на поените се утврдува врз основа на одговорите „целосно се согласувам“ и „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое сите клучни информатори целосно се согласуваат или се согласуваат до одреден степен со дадениот исказ, се доделуваат 1,5 поени.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Процесот на подготовка на буџетот е транспарентен.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Процесот на подготовка на буџетот е инклузивен.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Можете ли да го опишете Вашето искуство, доколку го имате, во однос на учеството во процесот на дефинирање на буџетот?
2. Според Ваше мислење, колку е отворен и достапен процесот на дефинирање на буџетот за недржавните актери?
3. Дали сте забележале какво било подобрување или уназадување во однос на транспарентноста или инклузивноста во изминатите неколку години? Доколку да, што ги поттикнало тие промени?
4. Дали сметате дека повратните информации од недржавните актери се земаат предвид за време на процесот на планирање на буџетот? Ве молиме образложете.

- **Елемент 2.14.**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 2.14. Доделувањето на поените се утврдува врз основа на соодносот меѓу одговорите „целосно се согласувам“ и „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое сите клучни информатори целосно се согласуваат или се согласуваат до одреден степен со дадениот исказ, се доделуваат 0,75 поени.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Достапните годишни буџети се доволно сеопфатни.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Достапните годишни буџети обезбедуваат соодветни информации во целите на истражување, анализа и следење на јавните политики.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
3. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Достапните извештаи за извршување на буџетот се доволно сеопфатни.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
4. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Достапните извештаи за извршување на буџетот обезбедуваат соодветни информации во целите на истражување, анализа и следење на јавните политики.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Како би ја оцениле достапноста на годишните буџети и извештаите за извршување на буџетот на интернет? Дали тие се може лесно да се најдат и да се користат?
2. Според Ваше мислење, дали форматот и структурата на објавените буџетски документи овозможуваат нивно разбирање и анализата од страна на делови од јавноста кои не се експерти во дадената област?

3. Каков вид на информации сметате дека недостасуваат или се недоволно застапени во достапните годишни буџети или извештаи за извршување на буџетот?
4. Дали Вие или Вашата организација сте користеле јавно достапни буџетски документи во целите на истражување, застапување или мониторинг? Доколку да, колку биле корисни таквите документи?
5. Дали сте се соочиле со какви било предизвици при обидите за пристап или разбирање на буџетската документација? Доколку да, Ве молиме опишете ги.

- **Елемент 3.14.**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 3.14. Доделувањето на поените се утврдува врз основа на соодносот меѓу одговорите „целосно се согласувам“ и „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое сите клучни информатори целосно се согласуваат или се согласуваат до одреден степен со дадениот исказ, се доделуваат 1,5 поени.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Системот на јавни набавки, како што е воспоставен со законодавството за јавни набавки, е транспарентен.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Системот на јавни набавки, како што е воспоставен со законодавството за јавни набавки, е конкурентен.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Врз основа на Вашето искуство, како би ја опишале севкупната транспарентност на системот на јавни набавки на централно ниво?
2. Дали сметате дека постојната правна и институционална рамка обезбедува фер конкуренција во јавните набавки?
3. Дали сте забележале вообичаени практики или матрици кои ја намалуваат транспарентноста и конкурентноста во постапките за јавни набавки?

4. Дали има механизми кои овозможуваат суштински надзор или јавна контрола врз постапките за јавни набавки? Доколку да, колку се тие делотворни?

- **Елемент 3.15**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 3.15. Доделувањето на поените се утврдува врз основа на соодносот меѓу одговорите „целосно се согласувам“ и „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое сите клучни информатори целосно се согласуваат или се согласуваат до одреден степен со дадениот исказ, се доделуваат 1,5 поени.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Законот за јавни набавки на соодветен начин ги уредува исклучоците од неговата примена.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Исклучоците од примената на Законот за јавни набавки во праксата се ограничени на оние што се уредени со самиот закон.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Како би ја оцениле јасноста и соодветноста на законските одредби со кои се уредуваат исклучоците од примената на Законот за јавни набавки?
2. Според Вашето искуство, дали исклучоците се применуваат строго во рамките на законот или постојат случаи во кои тие се користат пошироко од предвиденото?
3. Дали сметате дека употребата на исклучоци со текот на времето се зголемила или се намалила? Според Ваше мислење, кои фактори можеби влијаеле на овој тренд?
4. Дали има достаточни механизми за надзор или контрола за следење на примената на исклучоците во јавните набавки?

5. Кои реформи или заштитни мерки би ги препорачале со цел да се обезбеди соодветна примена на исклучоците и да не се нарушат интегритетот, транспарентноста или конкуренцијата на јавните набавки?

- **Елемент 4.7.**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 4.17. Доделувањето на поените се утврдува врз основа на соодносот меѓу одговорите „целосно се согласувам“ и „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое сите клучни информатори целосно се согласуваат или се согласуваат до одреден степен со дадениот исказ, се доделуваат 1,5 поени.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Работењето на врховната ревизорска институција е транспарентно.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Извештаите на врховната ревизорска институција се лесно пристапни на интернет.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Како би ја оцениле севкупната транспарентност на работењето на врховната ревизорска институција, вклучително и нејзините практики во однос на ревизиите и известувањето?
2. Според Вашето искуство, колку е лесен пристапот до извештаите на врховната ревизорска институција на интернет? Дали извештаите се објавуваат навремено и на начин разбирлив за корисниците?
3. Дали сметате дека содржината и структурата на извештаите на врховната ревизорска институција соодветно овозможуваат разбирање на клучните наоди и препораки?
4. Дали сметате дека врховната ревизорска институција доволно се ангажира со ГО, медиумите или јавноста во целите на известување за нејзиното работење и наодите?

Анкетата за перцепцијата на јавноста се заснова на прашалник наменет за општата јавност (постојани жители на возраст од 18 години и постари) во Република Северна Македонија. Анкетата се спроведе со примена на методот на телефонско интервјуирање (CATI), во комбинација со компјутерско лично интервјуирање (CAWI).

Анкетирањето беше реализирано во периодот од 1 до 22 февруари 2025 година. Маргината на грешка за примерок од 1.008 граѓани изнесува $\pm 3,52\%$, со ниво на доверливост од 95 %.

Табела 8: Прашања од анкетата за перцепцијата на јавноста во областа на Управувањето со јавните финансии

Исказ 20	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Се согласувам	Целосно се согласувам	Не знам/ Немам мислење
Имам можност да влијаам врз начинот на кој се трошат средствата од државниот буџет.	1	2	3	4	99
Исказ 21	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Се согласувам	Целосно се согласувам	Не знам/ Немам мислење
Државните органи објавуваат информации за начинот на кој се трошат средствата од државниот буџет.	1	2	3	4	99

ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ

- Извештај за 2022 година на Државната комисија за жалби по јавни набавки
- Извештај за 2022 година за функционирањето на системот за јавна внатрешна финансиска контрола
- Извештај за 2023 година на Бирото за јавни набавки
- Извештај за 2023 година за функционирањето на системот за јавна внатрешна финансиска контрола
- Извештај за 2023 година за извршените ревизии и работењето на Државниот завод за ревизија
- Извештај за 2024 година на Бирото за јавни набавки
- Извештај за 2024 година за извршените ревизии и работењето на Државниот завод за ревизија
- Буџет на Република Северна Македонија за 2024 година
- Буџет на Република Северна Македонија за 2025 година
- Комуникациска стратегија на Државниот завод за ревизија 2024–2027
- Извештај на Европската комисија за Република Северна Македонија за 2024 година
- Извештај на Европската комисија за Република Северна Македонија за 2025 година
- Закон за буџети
- Закон за утврдување на Јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (Делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа–Струга–Кафасан) и Коридорот 10 д (Делница на автопатот Прилеп– Битола) во Република Северна Македонија
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола
- Закон за јавни набавки
- Закон за државна ревизија
- Програма за реформа на управувањето со јавните финансии „Паметни јавни финансии“ 2022–2025
- Извештај за мониторинг на јавните набавки (јули–декември 2023 година) (Центар за граѓански комуникации)
- Рангирање на институциите според антикорупциските перформанси во јавните набавки (Центар за граѓански комуникации)

- Извештај за извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија за периодот јануари – јуни 2024 година
- Правилник за начинот на вршење државна ревизија
- Извештај од сенка за јавните набавки во Република Северна Македонија за 2023 година (Balkan Tender Watch)
- СИГМА/ОЕЦД, Јавна администрација во Република Северна Македонија 2024
- Стратегија за унапредување на системот на јавни набавки во Република Северна Македонија за периодот 2022–2026
- Годишен извештај за извршувањето на буџетот (завршна сметка) за 2023 година
- Годишен извештај за извршувањето на буџетот (завршна сметка) за 2024 година



Funded by
the European Union

With funding from
 Austrian
Development
Agency

Изработено во рамките на проектот Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0. Проектот ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата Мисли за Европа – ТЕН и Центарот за истражување на јавна администрација – KDZ.

Проектот ВеБЕР 3.0 е финансиран од Европската унија и Австриската агенција за развој – ADA. Изнесените ставови и мислења се исклучиво на авторите и не секогаш ги одразуваат ставовите на Европската унија или ADA. Европската унија, ADA, ТЕН и KDZ нема да се сметаат за одговорни за тука изнесените ставови и мислења.

За повеќе информации, ве молиме посетете ја интернет страницата www.par-monitor.org.