



Association for  
Democratic Initiatives

*ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ*

# ВРСКИ ПОМЕЃУ НЕТРАНСПАРЕНТНОСТА НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ФАВОРИЗИРАЊЕТО ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

*АНАЛИЗА НА СИСТЕМСКИТЕ СЛАБОСТИ И ПРЕПОРАКИ ЗА  
УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЈАВНИОТ ИНТЕГРИТЕТ*

Автор:

**Нино Сотировски**

Дипл. Политиколог / Експерт за демократско владеење и политики

Скопје

**Декември 2025**



Funded by  
the European Union

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Јавните набавки претставуваат еден од најзначајните механизми за распределба на јавните средства во Република Северна Македонија и една од клучните точки каде се испреплетуваат политичкото влијание, институционалната отчетност и управувањето со јавниот интерес. Нивниот обем, финансиска тежина и регулаторна сложеност ги прават особено ранливи на ризици од фаворизирање и неефикасна јавна потрошувачка. Во исто време, политичките партии, како централни актери во процесите на политичко одлучување и управување со јавните политики, имаат значително влијание врз институционалното функционирање. **Недоволната транспарентност во нивното финансирање и внатрешно управување создава структурни ризици од клиентелизам и коруптивни практики**, особено во чувствителни области како што се јавните набавки.

*Ова прашање е особено релевантно во актуелниот контекст на зголемена јавна потрошувачка, интензивни инфраструктурни инвестиции и зголемени очекувања за усогласување со европските стандарди за владеење на правото и јавен интегритет.*

Овој документ за јавни политики ја анализира поврзаноста помеѓу нетранспарентноста на политичките партии и ризиците од фаворизирање во јавните набавки, со фокус на структурните слабости во постојниот систем на политичка и институционална отчетност. Анализата се базира на преглед на релевантната законска рамка, јавно достапните финансиски извештаи на политичките партии, нивните статuti и внатрешни акти, како и извештаи и податоци од надзорните институции, вклучително Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), Државниот завод за ревизија (ДЗР) и Државната изборна комисија (ДИК). Дополнително, користени се најнови извештаи и препораки од Европската комисија, GRECO, OECD и релевантна академска литература за клиентелизам и политичка патронажа.

Главните наоди укажуваат дека, и покрај постоењето на формална законска рамка, **практичната транспарентност и отчетност остануваат ограничени**. Финансиските извештаи на политичките партии често се недоволно детални, објавени со задоцнување или во формати кои не овозможуваат ефективна јавна и институционална контрола. Истовремено, анализата на јавните набавки укажува на повторувачки ризични обрасци, како ниска конкуренција, концентрација на договори кај ограничен број економски оператори и широка употреба на исклучоци од конкурентни постапки.

Документот заклучува дека овие појави не се резултат на изолирани злоупотреби, туку на **системски слабости кои овозможуваат воспоставување и одржување на клиентелистички односи**. Во таа насока, се предлага сет на применливи препораки насочени кон зајакнување на транспарентноста, подобрување на институционалната координација и проактивниот надзор, како и воспоставување доброволни стандарди за транспарентност кај политичките партии, со цел намалување на ризиците од фаворизирање и зголемување на јавната доверба.

Подготвен во рамки на под-грант: „Демократија водена од податоци: Следење на политичките партии за потранспарентна иднина“, финансиран од Европската Унија во рамките на проектот “Следење на интегритетот во Западен Балкан и Турција: граѓански организации во борбата против корупцијата со податоци за политичкиот интегритет” имплементиран од Транспаренси Интернешнл - Македонија во партнерство со ограночите на Transparency International во регионот. Содржината на овој документ е исклучива одговорност на Асоцијацијата за демократска иницијатива (АДИ) и авторот и под никакви околности не може да се смета дека ги одразува ставовите на Транспаренси Интернешнл - Македонија или на Европската Унија.

## ВОВЕД И КОНТЕКСТ

Јавните набавки се една од клучните системски точки каде политичкото влијание, нетранспарентноста и управувањето со јавните средства најдиректно се судираат, создавајќи зголемени ризици од фаворизирање и неефикасна јавна потрошувачка. Поради нивниот финансиски обем, регулаторна сложеност и честата употреба на различни постапки и исклучоци, јавните набавки се широко препознаени како област со висока корупциска ранливост, што наметнува потреба од засилена транспарентност, ефективен надзор и функционални санкциски механизми (OECD, 2016). Во македонскиот контекст, надзорните институции континуирано укажуваат на слабости во планирањето, спроведувањето и контролата на постапките, како и во управувањето со склучените договори (ДКСК, 2024).

Политичките партии, како централни актери во демократскиот систем, имаат суштинско влијание врз креирањето на јавните политики, законодавните процеси и кадровските одлуки во јавните институции. Нивното финансирање, внатрешна организација и степенот на јавна отчетност директно влијаат врз интегритетот на институционалниот систем. **Недоволната транспарентност на политичките партии**, особено во делот на финансиското работење и идентификацијата на донаторите, создава структурни услови за концентрација на моќ и развој на неформални мрежи на влијание, при што формалните демократски механизми не секогаш обезбедуваат ефективна јавна контрола (Sartori, 1976; Michels, 1911).

Во пост-транзициските демократии, клиентелизмот и политичката патронажа често функционираат како стабилни механизми за одржување на политичката поддршка преку пристап до јавни ресурси (Kitschelt, 2000; Scarrow and Litsinger, 2018). Овие практики ретко се манифестираат како изолирани злоупотреби, туку преку повторувачки и структурни обрасци на однесување. Поради својата финансиска тежина и регулаторна комплексност, јавните набавки претставуваат особено чувствителна област за вакви клиентелистички односи.

Најновите извештаи на Европската комисија и домашните надзорни институции укажуваат дека, и покрај формално воспоставената законска рамка, **ефективниот надзор врз финансирањето на политичките партии и управувањето со јавните средства останува ограничен**, со слабости во транспарентноста, контролата и примената на санкциите (European Commission, 2024; European Commission, 2025; ДКСК, 2024; ДЗР, 2024). Паралелно, анализите на јавните набавки покажуваат повторувачки ризични обрасци, како ниска конкуренција и концентрација на договори, што упатува на постоење на системски ризици од фаворизирање (Transparency International – Македонија, 2024).

Целта на овој документ е да ја анализира поврзаноста помеѓу нетранспарентноста на политичките партии и ризиците од фаворизирање во јавните набавки и да понуди аргументирани и применливи препораки за унапредување на транспарентноста, отчетноста и заштитата на јавниот интерес.

## 1. КОНЦЕПТУАЛНА И АНАЛИТИЧКА РАМКА

### 1.1. ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ, МОЌТА И ЈАВНАТА ОТЧЕТНОСТ

Политичките партии претставуваат клучни институции во современите демократии, бидејќи тие посредуваат помеѓу граѓаните и државата, ги артикулираат политичките интереси и го обликуваат процесот на јавно одлучување. Класичните анализи на партиските системи укажуваат дека структурата, организацијата и начинот на функционирање на партиите имаат директно влијание врз степенот на демократска отчетност и транспарентност во политичкиот систем (Sartori, 1976). Во контексти каде политичките партии се силно централизирани и доминирани од тесни раководни кругови, просторот за внатрешна контрола и јавна отчетност е значително намален.

Овој феномен е дополнително објаснет преку т.н. „олигархиски закон“, според кој партиските организации имаат тенденција кон концентрација на моќ и одлучување кај мал број актери, дури и кога формално функционираат во демократска рамка (Michels, 1911). Во такви услови, формалните правила и процедури, како што се статутите и внатрешните правилници, често не се доволни за да обезбедат реална транспарентност, особено во областите поврзани со финансиското работење и распределбата на ресурсите.

---

## 1.2. КЛИЕНТЕЛИЗАМ, ПОЛИТИЧКА ПАТРОНАЖА И ЈАВНИ РЕСУРСИ

Во пост-транзициските демократии, клиентелизмот и политичката патронажа се препознаени како стабилни и адаптивни механизми за одржување на политичката поддршка и контролата врз јавните ресурси (Kitschelt, 2000). Наместо да се манифестираат исклучиво преку директни и јасно видливи злоупотреби, овие практики често функционираат преку неформални мрежи, селективна примена на правилата и индиректно фаворизирање на одредени актери.

Истражувањата за клиентелистичките односи укажуваат дека **јавните ресурси често се користат како средство за политичко наградување**, при што пристапот до јавни договори, субвенции или регулаторни одлочки може да биде условен од политичка лојалност или блискост со владејачките структури (Scarrow and Litsinger, 2018). Во оваа смисла, јавните набавки, поради нивната финансиска вредност и комплексност, претставуваат особено чувствителна точка каде клиентелистичките практики можат да се институционализираат без директно кршење на формалните правила.

---

## 1.3. ПАРТИСКА НЕТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СЛАБОСТИ

Недоволната транспарентност во финансирањето и управувањето со политичките партии претставува клучен предуслов за развој на клиентелистички односи. Кога информациите за донаторите, трошоците и внатрешните механизми за контрола не се јавно достапни, навремени и проверливи, се намалува можноста за ефективен надзор од страна на институциите, медиумите и граѓанското општество. Во вакви услови, формалната усогласеност со законските барања може да коегзистира со суштински недостаток на јавна отчетност.

Најновите меѓународни стандарди и извештаи за политички интегритет укажуваат дека транспарентноста не треба да се сфаќа исклучиво како формално објавување на податоци, туку како нивна достапност, разбирливост и можност за јавна проверка (European Commission, 2024; GRECO, 2025). Недостатоците во овие сегменти создаваат институционални празнини, преку кои политичкото влијание може индиректно да се пренесе во јавната администрација и во процесите на јавна потрошувачка.

---

## 1.4. АНАЛИТИЧКИ МОДЕЛ И ПРИМЕНА ВО МАКЕДОНСКИОТ КОНТЕКСТ

Врз основа на наведената литература и релевантните стандарди, овој документ користи аналитички модел кој ја поврзува **партиската нетранспарентност со зголемените ризици од фаворизирање во јавните набавки**. Моделот поаѓа од претпоставката дека ограничената транспарентност и слабата внатрешна отчетност на политичките партии го намалуваат ефектот на надзорните механизми, што создава простор за клиентелистички практики и селективна примена на правилата во јавните набавки.

Оваа рамка ќе се користи во понатамошната анализа за да се идентификуваат повторувачки обрасци, институционални слабости и потенцијални точки на интервенција, преку комбинирање на академските согледувања со најновите податоци и извештаи од надлежните институции и јавно достапните документи на политичките партии.

## 2. МЕТОДОЛОГИЈА И ОПФАТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

### 2.1. ИСТРАЖУВАЧКИ ПРИСТАП И ДИЗАЈН

Овој документ се заснова на **комбиниран аналитички пристап**, кој обединува деск-истражување, анализа на секундарни податоци, компаративна анализа и квалитативна синтеза на релевантни извештаи и документи. Методологијата е дизајнирана да овозможи идентификација на структурни обрасци и институционални слабости, наместо фокус на поединечни случаи или индивидуална одговорност.

Истражувањето поаѓа од аналитичката рамка развиена во претходното поглавје, која ја поврзува **нетранспарентноста во финансирањето и управувањето со политичките партии** со зголемените ризици од клиентелизам и фаворизирање во јавните набавки. Во таа насока, методолошкиот пристап е насочен кон испитување на тоа како формалните правила функционираат во практика и какви импликации има нивната примена или непримена врз јавната потрошувачка.

### 2.2. ДЕСК-ИСТРАЖУВАЊЕ И НОРМАТИВНА РАМКА

Во првата фаза е спроведено детално деск-истражување на релевантната законска и подзаконска рамка која ги регулира политичките партии, нивното финансирање и системот на јавни набавки. Анализата ги опфати клучните закони и подзаконски акти, како и стратешките документи и упатствата за примена подготвени од надлежните институции.

Целта на оваа фаза не е само опис на нормативните решенија, туку идентификација на **обврските за транспарентност, контролни механизми и санкциски инструменти**, кои претставуваат референтна основа за понатамошната анализа. Овој пристап овозможува споредба помеѓу формалните законски барања и практичната примена, како што е утврдена во извештаите и податоците од надзорните тела.

### 2.3. Анализа на секундарни податоци и извори

Втората фаза опфати анализа на **јавно достапни секундарни податоци** од повеќе извори, со цел да се обезбеди сеопфатна и проверлива аналитичка основа. Користените извори вклучуваат:

- извештаи и одлуки на надзорните институции, особено Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија и Државната изборна комисија;
- најнови извештаи и препораки на меѓународни организации и тела, вклучително Европската комисија, GRECO, OECD и OSCE/ODIHR;
- јавно достапни податоци и анализи подготвени од граѓански организации и истражувачки центри;
- **официјални документи и објави на политичките партии**, како што се статuti, внатрешни правилници, годишни финансиски извештаи и информации објавени на нивните официјални веб-страници.

Овие извори се користат за идентификација на обрасци на однесување, ниво на транспарентност и повторувачки слабости, а не за евалуација или рангирање на поединечни политички субјекти.

### 2.4. АНАЛИТИЧКИ ИНДИКАТОРИ И ФОКУС НА РИЗИЦИ

За целите на анализата се користи сет на аналитички индикатори, кои служат како **сигнали за потенцијални ризици**, а не како доказ за конкретни злоупотреби. Индикаторите опфаќаат:

- степен и формат на објавување на финансиските податоци на политичките партии;
- навременост и деталност на информациите за донатори и трошоци;
- присуство или отсуство на внатрешни механизми за контрола и отчетност;

- повторувачки ризични обрасци во јавните набавки, како што се ниска конкуренција, концентрација на договори и употреба на исклучоци од отворени постапки;
- ефективноста на надзорните институции во идентификување и следење на утврдените неправилности.

---

## 2.5. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА И КВАЛИТАТИВНА СИНТЕЗА

Понатаму, спроведена е компаративна анализа со европските стандарди и добри практики во областа на политичката транспарентност и интегритетот во јавните набавки. Оваа анализа овозможува позиционирање на националните наоди во поширок контекст и идентификација на мерки кои се применливи и релевантни за домашниот систем.

Конечната фаза на методологијата опфаќа квалитативна синтеза на сите собрани податоци и извори, со цел да се идентификуваат **структурни слабости, повторувачки обрасци и точки за интервенција**. Оваа синтеза претставува основа за формулирање на заклучоците и препораките за јавни политики во завршните поглавја од документот.

---

## 2.6. ОГРАНИЧУВАЊА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувањето се соочува со одредени ограничувања, кои произлегуваат од природата на користените податоци. Анализата се темели исклучиво на јавно достапни информации и секундарни извори, што значи дека не секогаш е можно директно да се утврдат врски помеѓу политичките партии и конкретни одлуки во јавните набавки. Поради тоа, документот се фокусира на идентификација на ризици и обрасци, а не на докажување на поединечни случаи на злоупотреба.

---

# 3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКАТА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

---

## 3.1. ЗАКОНСКА РАМКА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ И ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Законската рамка што го регулира финансирањето и функционирањето на политичките партии во Република Северна Македонија формално воспоставува правила за извори на финансирање, лимити на трошоци, обврски за известување и надзор. Законот за финансирање на политичките партии и поврзаните подзаконски акти предвидуваат редовно доставување финансиски извештаи, објавување на податоци за донатори и почитување на ограничувањата за дозволени извори на средства, додека Законот за политички партии ги уредува основните принципи на нивното функционирање и внатрешна организација.

И покрај постоењето на оваа нормативна рамка, најновите оценки укажуваат дека **формалната усогласеност со законските обврски не секогаш резултира со суштинска транспарентност и отчетност**. Европската комисија нотира дека финансиските извештаи на политичките партии често се објавуваат во нефункционални формати и со недоволна деталност за изворите и намената на средствата, што ја отежнува јавната и институционалната проверка (European Commission, 2024; European Commission, 2025). Слични согледувања се наведени и во најновите извештаи на GRECO, кои укажуваат на потребата од поефективни механизми за контрола и санкционирање и од појасно разграничување помеѓу дозволените и прикриените форми на финансирање (GRECO, 2025).

---

## 3.2. УЛОГА И НАДЛЕЖНОСТИ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА НАДЗОР НА ПОЛИТИЧКОТО ФИНАНСИРАЊЕ

Надзорот врз финансирањето на политичките партии е распределен меѓу неколку институции, при што централна улога имаат Државната изборна комисија (ДИК) и ДКСК. ДИК е надлежна за прием и формална проверка на финансиските извештаи, особено во изборни периоди, додека ДКСК има мандат да постапува по утврдени неправилности, судир на интереси и ризици од корупција.



Анализата на најновите извештаи на овие институции укажува дека **надзорот во голема мера се сведува на формална проверка на доставената документација**, без систематска анализа на ризици и без редовно поврзување на податоците за политичкото финансирање со други релевантни бази на податоци. ДКСК во своите годишни и тематски извештаи укажува на ограничени капацитети и недоволна меѓуинституционална координација, што ја намалува можноста за навремено откривање на комплексни и индиректни форми на влијание (ДКСК, 2024). Овие слабости создаваат институционални празнини кои можат да бидат искористени за прикриено влијание врз јавните политики и распределбата на јавните ресурси.

### 3.3. ЗАКОНСКА РАМКА И НАДЗОР ВО СИСТЕМОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ

Системот на јавни набавки е уреден со посебен закон и подзаконски акти кои формално предвидуваат принципи на транспарентност, еднаков третман, недискриминација и конкуренција. Законот за јавни набавки воспоставува различни постапки за доделување договори, како и механизми за правна заштита и контрола. Во нормативна смисла, рамката е во голема мера усогласена со европските директиви и стандарди.

Сепак, ревизорските извештаи и анализите на надзорните тела укажуваат дека **квалитетот на спроведувањето останува клучен предизвик**. ДЗР во своите најнови извештаи нотира повторувачки слабости во планирањето на набавките, ограничена конкуренција во одредени постапки и недоволна контрола во фазата на извршување на договорите (ДЗР, 2024). Овие наоди укажуваат дека формалната усогласеност со процедурите не секогаш гарантира заштита од фаворизирање и неекономично трошење на јавните средства.

### 3.4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРАЗНИНИ И ПРЕСЕК МЕЃУ ПАРТИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Клучен проблем во анализираната рамка е **отсуството на систематски пресек помеѓу надзорот над политичкото финансирање и контролата на јавните набавки**. Иако законите ги уредуваат овие области одделно, институционалната практика ретко овозможува интегрирана анализа на ризиците кои произлегуваат од нивната меѓусебна поврзаност. Меѓународните стандарди и препораки укажуваат дека токму ваквиот фрагментиран пристап го зголемува ризикот од клиентелизам и прикриено фаворизирање (OECD, 2016; European Commission, 2025).

Во македонскиот контекст, ова се манифестира преку ограничена размена на податоци меѓу институциите, недоволна употреба на аналитички алатки за идентификација на ризици и ретка примена на проактивни контроли. Како резултат на тоа, **формалната законска рамка коегзистира со суштински слабости во практичната примена**, што создава услови за селективно користење на јавните набавки како инструмент за политичко и економско фаворизирање.

## 4. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ И ГЛАВНИ НАОДИ

### 4.1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ПАРТИСКОТО ФИНАНСИРАЊЕ: ФОРМАЛНИ ОБВРСКИ И ПРАКТИЧНИ ОГРАНИЧУВАЊА

Анализата на јавно достапните финансиски извештаи на политичките партии, заедно со нивните статuti и објавени внатрешни акти, укажува на значителен јаз помеѓу формалните законски обврски и практичната транспарентност. Иако партиите формално доставуваат годишни финансиски извештаи до надлежните институции, степенот на деталност, навременост и формат на објавување значително варира. Во повеќе случаи, податоците за донаторите, намената на средствата и расходните ставки се прикажани агрегирано, што ја ограничува можноста за јавна проверка и споредбена анализа (ДИК, 2024; ДКСК, 2024).

Дополнително, анализата на статутите и внатрешните правила на политичките партии покажува дека **внатрешните механизми за финансиска контрола и отчетност често се недоволно прецизно уредени** или се сведуваат на формални одредби без јасни процедури за надзор и санкционирање. Ова создава услови во кои формалната усогласеност со законските барања не гарантира суштинска транспарентност, ниту ефективна внатрешна контрола.

---

#### 4.2. ОБРАСЦИ НА РИЗИК ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Анализата на најновите ревизорски извештаи и тематски анализи за јавните набавки укажува на повторувачки ризични обрасци кои се релевантни за оценка на потенцијалното фаворизирање. Меѓу најчесто идентификуваните обрасци се издвојуваат ниско ниво на конкуренција во одредени постапки, концентрација на договори кај ограничен број економски оператори и честа употреба на постапки со исклучоци од отворена конкуренција (ДЗР, 2024; ДКСК, 2024).

Иако овие појави сами по себе не претставуваат доказ за политичко влијание, нивната систематска појава, особено во сектори со значителна јавна потрошувачка, укажува на **зголемени ризици од селективна примена на правилата**. Во вакви услови, јавните набавки можат да станат механизам преку кој се воспоставуваат или одржуваат клиентелистички односи, без директно кршење на формалната законска рамка.

---

#### 4.3. ПОТЕНЦИЈАЛНИ ВРСКИ МЕЃУ ПАРТИСКА НЕТРАНСПАРЕНТНОСТ И ФАВОРИЗИРАЊЕ

Клучен наод од анализата е дека **недоволната транспарентност на партиското финансирање ја намалува способноста на надзорните институции и јавноста да идентификуваат потенцијални конфликти на интереси и прикриени влијанија**. Кога податоците за донаторите и финансиските текови не се целосно јасни и проверливи, станува тешко да се утврди дали и во која мера одредени економски субјекти имаат индиректно влијание врз јавните политики и одлуките за распределба на јавните средства.

Оваа состојба е дополнително проблематична во контекст каде надзорот врз јавните набавки е фрагментиран и претежно реактивен. Отсуството на систематско поврзување на податоците за политичко финансирање со податоците за јавните набавки создава институционална „слепа точка“, во која потенцијалните ризици од фаворизирање остануваат неидентификувани (European Commission, 2025; GRECO, 2025). Како резултат на тоа, клиентелистичките практики можат да се манифестираат преку индиректни и тешко докажливи механизми.

---

#### 4.4. УЛОГА И ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДЗОРНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Надзорните институции имаат клучна улога во идентификување и спречување на ризиците поврзани со политичкото финансирање и јавните набавки. Сепак, анализата на нивните најнови извештаи укажува дека **ефективноста на надзорот е ограничена од неколку системски фактори**, вклучително ограничени човечки и технички капацитети, недоволна координација и отсуство на интегрирани аналитички алатки (ДКСК, 2024; ДЗР, 2024).

Иако надзорните тела редовно идентификуваат неправилности и даваат препораки, имплементацијата на овие препораки често е бавна или непотполна. Ова ја намалува превентивната функција на надзорот и ја зголемува веројатноста истите слабости да се повторуваат во континуитет. Во таков контекст, јавните набавки остануваат изложени на ризици од фаворизирање, особено кога тие се користат како инструмент за политичко наградување или одржување на лојалност.

---

#### 4.5. СИНТЕЗА НА НАОДИТЕ

Сумирано, анализата на податоците укажува дека **врската помеѓу партиската нетранспарентност и ризиците од фаворизирање во јавните набавки е пред сè системска, а не инцидентна**. Комбинацијата од ограничена транспарентност на партиското финансирање, слабости во



внатрешната отчетност на партиите и фрагментиран институционален надзор создава услови во кои клиентелистичките практики можат да се развиваат и одржуваат без јасно видливи прекршувања на формалните правила.

Овие наоди претставуваат основа за понатамошна анализа на добрите и лошите практики, како и за формулирање на конкретни препораки за јавни политики насочени кон зајакнување на транспарентноста, интегритетот и заштитата на јавниот интерес.

## 5. ПРИМЕРИ НА ДОБРИ И ЛОШИ ПРАКТИКИ

### 5.1. ЛОШИ ПРАКТИКИ: СТРУКТУРНИ СЛАБОСТИ И РИЗИЧНИ ОБРАСЦИ

Анализата на извештаите на надзорните институции и јавно достапните податоци укажува на **повторувачки лоши практики** кои ја поткопуваат транспарентноста и интегритетот и во политичкото финансирање и во системот на јавни набавки. Овие појави најчесто не произлегуваат од директно прекршување на законите, туку од комбинација на нормативни празнини, слаба примена на правилата и ограничена институционална координација.

Во делот на политичкото финансирање, како проблематични се издвојуваат агрегираното и недоволно детално прикажување на финансиските податоци, како и објавувањето на извештаите во формати кои не овозможуваат ефективна анализа и споредба. Надзорните институции укажуваат дека ваквите практики ја ограничуваат можноста за идентификување на потенцијални индиректни форми на финансирање и го намалуваат ефектот на јавната и институционалната контрола (ДКСК, 2024; European Commission, 2025).

Во системот на јавни набавки, ревизорските наоди посочуваат повторувачки ризични обрасци, како ниска конкуренција, концентрација на договори кај ограничен број економски оператори и честа употреба на постапки со ограничена јавност. Овие практики создаваат перцепција за селективна примена на правилата и отвораат простор за фаворизирање, особено во отсуство на соодветно образложување и засилен надзор (ДЗР, 2024).

Клучна слабост претставува и **отсуството на систематско поврзување на податоците** за политичкото финансирање и јавните набавки, поради што потенцијалните ризици од конфликт на интереси и клиентелизам остануваат недоволно детектирани.

### 5.2. ДОБРИ ПРАКТИКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО: ОГРАНИЧЕНИ, НО РЕЛЕВАНТНИ ПРИМЕРИ

И покрај наведените слабости, анализата идентификува и одредени позитивни практики кои претставуваат основа за понатамошно унапредување на системот. Во последните години се забележува постепено подобрување во објавувањето на одредени податоци за јавните набавки, особено преку користење на електронски системи кои овозможуваат поголема достапност на информациите за склучените договори и постапките (ДЗР, 2024).

Во делот на политичкото финансирање, одредени политички партии започнаа со проактивно објавување на дополнителни информации на своите официјални веб-страници, вклучително појаснувања за структурата на приходите и расходите или објавување на финансиските извештаи во појасни формати. Иако овие практики не се универзални и не се институционализирани, тие укажуваат на потенцијал за воспоставување **доброволни стандарди на транспарентност**, кои можат да ја надминат минималната законска усогласеност.

### 5.3. МЕЃУНАРОДНИ ДОБРИ ПРАКТИКИ И ПРИМЕНЛИВИ ЛЕКЦИИ

На меѓународно ниво, релевантните извештаи и анализи укажуваат на повеќе добри практики кои се применливи и во македонскиот контекст. Европските стандарди за политичко финансирање и

јавни набавки ја нагласуваат важноста на проактивното објавување на податоците, нивната машинска читливост и можноста за меѓусебно поврзување на различни бази на податоци (OECD, 2016; European Commission, 2025).

Особено релевантни се практиките кои овозможуваат **интегриран пристап кон управување со ризици**, преку поврзување на податоците за донатори, сопственичка структура на компаниите и добиени јавни договори. Ваквите системи не се насочени кон докажување на поединечни злоупотреби, туку кон рана идентификација на ризици и превенција на клиентелистички практики.

Дополнително, меѓународните искуства укажуваат дека воспоставувањето на јасни и предвидливи санкциски механизми, како и редовно следење на имплементацијата на препораките на надзорните тела, значително ја зголемува превентивната функција на системот и ја намалува веројатноста за фаворизирање во јавните набавки.

---

#### 5.4. КЛУЧНИ ПОУКИ ОД АНАЛИЗИРАНИТЕ ПРАКТИКИ

Анализата на добрите и лошите практики укажува дека **формалната усогласеност со законските правила не е доволна за обезбедување на транспарентност и интегритет**. Клучните слабости произлегуваат од начинот на примена на правилата, ограничената координација меѓу институциите и недоволната проактивност во идентификацијата на ризици.

Истовремено, позитивните примери покажуваат дека и во рамките на постојниот систем постои простор за подобрување, особено преку воведување на доброволни стандарди, проактивна транспарентност и подобро користење на постоечките податоци.

## 6. ЗАКЛУЧОЦИ

Анализата спроведена во овој документ покажува дека поврзаноста помеѓу нетранспарентноста на политичките партии и ризиците од фаворизирање во јавните набавки во Република Северна Македонија е **системска и структурна**, а не резултат на поединечни или изолирани случаи. И покрај постоењето на релативно сеопфатна законска рамка, практичната транспарентност и отчетност остануваат ограничени, што создава услови за клиентелистички практики и индиректно политичко влијание врз јавната потрошувачка.

Клучните наоди од анализата може да се сумираат преку следните точки:

- **Формалната усогласеност со законските правила не обезбедува суштинска транспарентност**, особено во делот на финансирањето на политичките партии, каде финансиските извештаи често се недоволно детални, објавени со задоцнување или во формати кои не овозможуваат ефективна јавна и институционална проверка.
- **Внатрешните механизми за отчетност и санкционирање кај политичките партии се слабо развиени**, што го ограничува капацитетот за превенција на конфликт на интерес и прикриени форми на политичко влијание.
- Во системот на јавните набавки, **повторувачките ризични обрасци**, како ниска конкуренција, концентрација на договори и широка употреба на исклучоци, укажуваат на структурни слабости во примената на принципите на транспарентност и економичност.
- **Недостатокот на интегриран и координиран надзор**, односно неповрзаноста на податоците и анализите за политичкото финансирање и јавните набавки, претставува една од клучните институционални празнини и го прави надзорот претежно реактивен.

Истовремено, анализата покажува дека постои реален простор за унапредување и во рамките на постојниот систем, преку проактивно објавување на податоци, подобра институционална координација и воспоставување доброволни стандарди на транспарентност кај политичките партии.

Овие заклучоци упатуваат дека **фокусот на јавните политики треба да биде ставен на подобра примена на постојните правила, зајакнување на институционалните капацитети и зголемување на јавната проверливост**, наместо исклучиво на дополнителна регулатива. Врз оваа основа, во следното поглавје се разработуваат конкретни и применливи препораки за јавни политики.

## 7. ПРЕПОРАКИ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Врз основа на анализата на законската и институционалната рамка, податоците и идентификуваните обрасци на ризик, овој документ предлага сет на **конкретни, применливи и реалистични препораки** насочени кон намалување на ризиците од фаворизирање во јавните набавки преку зајакнување на транспарентноста и отчетноста на политичките партии и институциите. Препораките се структурирани по адресат, со цел да се обезбеди јасна распределба на одговорностите и можност за постепена имплементација.

### 7.1. ПРЕПОРАКИ ДО ЗАКОНОДАВЕЦОТ

1. **Унапредување на стандардите за транспарентност во финансирањето на политичките партии**, преку прецизирање на обврските за деталност, формат и навременост на финансиските извештаи.
2. **Јакнење на санкциските механизми и нивната примена**, со цел да се зголеми превентивниот ефект на регулативата.
3. **Поттикнување на интегриран пристап кон надзорот**, преку законски основ за размена и поврзување на податоците помеѓу институциите надлежни за политичко финансирање и оние задолжени за надзор на јавните набавки.

### 7.2. ПРЕПОРАКИ ДО НАДЗОРНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

1. **Развој и примена на проактивни аналитички алатки за управување со ризици**, наместо исклучиво формална проверка на доставената документација.
2. **Подобрување на меѓуинституционалната координација**, особено помеѓу телата надлежни за политичко финансирање и јавните набавки.
3. **Систематско следење на имплементацијата на препораките и ревизорските наоди**, со јавно известување за преземените мерки.

### 7.3. ПРЕПОРАКИ ДО ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

1. **Воспоставување и примена на доброволни стандарди на транспарентност**, кои ќе ја надминат минималната законска усогласеност.
2. **Јакнење на внатрешните механизми за финансиска контрола и отчетност**, преку прецизирање на процедурите во статутите и внатрешните правилници, како и јасно дефинирање на одговорностите за надзор и санкционирање.
3. **Подобрување на јавната комуникација и отчетност**, со цел да се зголеми довербата на граѓаните и да се намалат перцепциите за прикриено влијание и клиентелизам.

### 7.4. ПРЕПОРАКИ ДО ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИТЕ

1. **Континуирано мониторирање на политичкото финансирање и јавните набавки**, со користење на јавно достапните податоци и извештаи.

2. **Развивање на аналитички капацитети и соработки**, кои ќе овозможат подлабинска анализа на обрасците и трендовите, наместо фокус на поединечни случаи.
3. **Поттикнување на јавна дебата за транспарентноста и отчетноста**, со цел да се зголеми притисокот за реформи и подобра примена на постојните правила.

Со овие препораки, документот за јавни политики има за цел да придонесе кон **постепено и одржливо зајакнување на транспарентноста, интегритетот и јавната отчетност**, како предуслови за намалување на ризиците од фаворизирање во јавните набавки и за зголемување на довербата во демократските институции.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

### I. АКАДЕМСКА ЛИТЕРАТУРА

- Kitschelt, H. (2000). *Linkages between citizens and politicians in democratic polities*. Comparative Political Studies.
- Michels, R. (1911). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, S., & Litsinger, P. (2018). *Political finance and democratic accountability*. Annual Review of Political Science.
- Müller, J.-W. (2016). *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1995). *Changing models of party organization and party democracy*. Party Politics.

### II. МЕЃУНАРОДНИ ИЗВЕШТАИ И СТАНДАРДИ

- European Commission. (2024). *North Macedonia Report*.
- European Commission. (2025). *Rule of Law Report – Country Chapter: North Macedonia*.
- GRECO – Group of States against Corruption. (2025). *Fifth Evaluation Round: Addendum to the Second Compliance Report on North Macedonia*.
- OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*.
- OSCE/ODIHR. (2020). *Political Party Finance: Monitoring and Enforcement*.

### III. НАЦИОНАЛНИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИЗВОРИ

- Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). (2024). *Годишен извештај за работа*.
- Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). (2024). *Тематска анализа за корупциски ризици во јавните набавки*.
- Државен завод за ревизија (ДЗР). (2024). *Годишен извештај за извршени ревизии*.
- Државен завод за ревизија (ДЗР). (2024). *Ревизорски извештаи за системот на јавни набавки*.
- Државна изборна комисија (ДИК). (2024). *Годишни финансиски извештаи на политичките партии*.

### IV. ИЗВЕШТАИ И АНАЛИЗИ НА ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

- Transparency International – Македонија. (2024). *Национален систем за интегритет – Северна Македонија*.

- Transparency International – Македонија. (2024). *Анализи и мониторинг извештаи за политичко финансирање и јавни набавки.*
- 

#### V. ЗАКОНСКА РАМКА

- Закон за финансирање на политичките партии.
  - Закон за политички партии.
  - Закон за јавни набавки.
  - Закон за спречување на корупција и судир на интереси.
- 

#### VI. ДОКУМЕНТИ И ЈАВНО ДОСТАПНИ ИНФОРМАЦИИ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

- Статути и внатрешни акти на политичките партии (јавно објавени верзии).
- Годишни финансиски извештаи на политичките партии доставени до ДИК.