

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Константин Битраков
**ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ СА
ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕПУБЛИКУ СЕВЕРНУ
МАКЕДОНИЈУ**
докторска дисертација

Београд, 2024

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW

Konstantin Bitrakov
**PREVENTION OF CORRUPTION THE PUBLIC
ADMINISTRATION WITH SPECIAL EMPHASIS OF THE
REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA**
Doctoral Dissertation

Belgrade, 2024

Ментор:

др. Добросав Миловановић, редовни професор
Универзитет у Београду, Правни факултет

Комисија за оцена и одбрану докторске дисертације:

др. Зоран Томић, редовни професор
Универзитет у Београду, Правни факултет

др. Ана Павловска-Данева, редовна професорка
Универзитет „Св. Кирила и Методија“ у Скопљу, Правни факултет „Јустинијан Први“

др. Марко Давинић, редовни професор
Универзитет у Београду, Правни факултет

др. Вук Цуцић, ванредни професор
Универзитет у Београду, Правни факултет

Датум одбране:

Захвалница

Желим да се посебно захвалим ментору, проф. др. Добросаву Миловановићу, на несебичној помоћи, подршци, охрабрењима и саветима које ми је пружио у свим фазама израде докторске дисертације.

Такође, нисам могао а да се не захвалим проф. др. Ани Павловској Даневи која ме, као предметни професор на Правном факултету „Јустинијан Први“ у Скопљу, мотивисала да упишем докторске студије, као и да своје докторско истражување посветим корупцији у јавном сектору, што ме довело у једну изузетну занимљиву сферу и непресушан извор нових тема за истраживање. Захваљујем се и осталим професорима са Катедре за управно право и јавну управу Правног факултета „Јустинијан Први“ који су ми увек давали несебичну подршку у мојим истраживачким подухватима – проф. др Борче Давитковски, проф. др Ивана Шумановска Спасовска и проф. др Драган Гоцевски

Захваљујем се и члановима комисије на корисним саветима, као и свим колегама и стручњацима из праксе који су ми помогли учењем у интервјуима и на друге начине, као и Љиљаној Марић са Одсека за докторске студије Правног факултета у Београду за сву помоћи у току студија.

ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕПУБЛИКУ СЕВЕРНУ МАКЕДОНИЈУ

Сажетак

Ова докторска дисертација мотивисана је тежњом да допринесе бољем разумевању фактора корупције у јавној управи у Републици Северној Македонији, односно жељом да се открију неки од основних ризика корупције у јавној управи Македоније. Такође, у овој докторској дисертацији неминовно је пажња посвећена институционалном оквиру за превенцију корупције у Републици Северној Македонији, односно Државној комисији за спречавање корупције. Дисертација је заснована на основној хипотези да је корупција у јавној управи у Републици Северној Македонији, између осталог, резултат ниског квалитета закона, недоследне примене закона, али и неуспеха превентивног деловања антикорупцијске институције.

Кључне речи: јавна администрација, Република Северна Македонија, Македонија, корупција, реформа

Научна област: 5.02.

Ужа научна област: 5.02.16.

PREVENTION OF CORRUPTION THE PUBLIC ADMINISTRATION WITH SPECIAL EMPHASIS OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Abstract

This doctoral dissertation is motivated by the desire to contribute to a better understanding of the factors of corruption in the public administration in the Republic of North Macedonia, that is, by the desire to reveal some of the basic risks of corruption in the Macedonian public administration. Also, in this doctoral dissertation attention is inevitably paid to the institutional framework for the prevention of corruption in the Republic of North Macedonia, i.e. the State Commission for the Prevention of Corruption. The dissertation is based on the basic hypothesis that corruption in public administration in the Republic of North Macedonia is, among other things, the result of low quality laws, inconsistent application of laws, but also the failure of preventive actions of the anti-corruption institution.

Key words: public administration, Republic of North Macedonia, Macedonia, corruption, reform

Scientific field: 5.02.

Scientific subfield: 5.02.16.

САДРЖАЈ

СПИСАК ТАБЕЛА, СЛИКА И ОКВИРА	9
УВОД.....	1
1. Теоријска позадина: ефекти корупције у јавној управи.....	1
2. Практична позадина: корупција и македонској јавној управи.....	2
3. Предмет, циљ и хипотеза истраживања	5
3.1. Предмет и циљ истраживања	5
3.2. Општа хипотеза истраживања	5
3.3. Посебне хипотезе истраживања	6
4. Структура рада.....	10
I. ПОЈАМ КОРУПЦИЈЕ И ОПШТА РАЗМАТРАЊА О КОРУПЦИЈИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ	11
1. Концептуално одређење корупције.....	11
1.1. Појам корупције као злоупотребе службених овлашћења.....	12
1.2. Легалистички појмови корупције	16
1.3. Социолошки појмови корупције.....	22
1.4. Мешовити појмови о корупцији	23
1.5. Алтернативни приступи у дефинисању корупције	23
1.6. Широко описни појам корупције.....	25
1.7. Типологија корупције	30
1.8. Концепт институционалне корупције.....	34
1.9. Разлике између појма корупције и концепта лоше управе, као и других сличних концепата.....	36
2. Корупција у јавној управи	39
2.1. Појам корупције у јавној управи.....	39
2.2. Облици корупције у јавној управи (понашања која подразумевају корупцију у јавној управи)	40
2.3. Области у којима се јавља корупција у јавној управи.....	45
II. НАЦИОНАЛНИ КОНТЕКСТ: ЈАВНА УПРАВА И КОРУПЦИЈА У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ	62
1. Опште напомене о политичком систему Републике Северне Македоније и организацији власти	62
2. Јавна управа у Републици Северној Македонији	63
2.1. Државна управа у Републици Северној Македонији.....	65
2.2. Локална самоуправа у Републици Северној Македонији.....	84

2.3. Органи и институције који су пружаоци јавних услуга/служба у Републици Северној Македонији	90
2.4. Фондови у Републици Северној Македонији	113
2.5. Приватна лица са јавним овлашћењима	118
2.6. Кадрови у јавној управи Републике Северне Македоније: статус, нормативни оквир, актуелно стање	118
2.7. Реформе у јавној управи Републике Северне Македоније.....	149
3. Корупција у јавној управи Републике Северне Македоније.....	153
3.1. Стање корупције у Републици Северној Македонији констатована документима на међународном нивоу, са посебним освртом на корупцију у јавној управи.....	153
3.2. Стање корупције у Републици Северној Македонији констатована у документима на националном нивоу, са посебним освртом на корупцију у јавној управи	184
4. Правни и стратешки оквир за борбу против корупције у Републици Северној Македонији	185
III. РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ	189
1. Опште о ризицима од корупције: шта значи ризик од корупције и како се он утврђује?	189
2. Интегритет као предуслов за спречавање корупције	190
3. Ризици од корупције у јавној администрацији Републике Северне Македоније по областима	193
3.1. Ризици од корупције у сфери људских ресурса.....	193
3.2. Ризици од корупције у јавним набавкама.....	259
3.3. Ризици од корупције у пружању услуга и вођењу управних поступака	274
3.4. Ризици од корупције у другим областима.....	279
IV. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ: ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ КАО ОСНОВНА ПРЕВЕНТИВНА ИНСТИТУЦИЈА.....	280
1. Органи за борбу против корупције: дефиниција и поделе.....	280
2. Државна комисија за спречавање корупције као специјализована институција за спречавање корупције у Републици Северној Македонији	283
2.1. Историски развој Државне комисије за спречавање корупције.....	283
2.2. Правна улога и капацитети Државне комисије за спречавање корупције	286
ЗАКЉУЧАК.....	302
БИБЛИОГРАФИЈА.....	306

АНЕКС 1 – ТАБЕЛАРНИ ПРИКАЗ ОРГАНА У САСТАВУ МИНИСТАРСТАВА У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ (ЗАКЉУЧНО СА 10-ТИМ. ЈУЛОМ 2024. ГОДИНЕ).....	341
АНЕКС 2 – ТАБЕЛА САМОСТАЛНИХ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (ЗАКЉУЧНО СА 10-ТИМ. ЈУЛОМ 2024. ГОДИНЕ).....	348
АНЕКС 3 – ТАБЕЛА УПРАВНЕ СТРУКТУРЕ САМОСТАЛНИХ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (ЗАКЉУЧНО СА 10-ТИМ. ЈУЛОМ 2024.).....	351
АНЕКС 4 – НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНЕ КОМИСИЈЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 17 ЗАКОНА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ И СУКОБ ИНТЕРЕСА.....	381

СПИСАК ТАБЕЛА, СЛИКА И ОКВИРА

Табела 1 – Рангирање Републике (Северне) Македоније у Индексу перцепције корупције.....	стр. 3
Табела 2 – Карактеристике корупције према Transparency Internationala.....	стр. 12
Табела 3 – (Хипотетички) примери дискреционих одлука и одлука везаних законом.....	стр. 17
Табела 4 – Елементи концепта корупције.....	стр. 26
Табела 5 – Инкриминације у кривичном законик у (Северне) Македоније из 1996. године закључно са изменама и допунама из 2023. које потпадају под појам корупције.....	стр. 29.
Табела 6 – Концепт корупције наспрам концепта сукоба интереса према ЗСКСИ Републике Северне Македоније.....	стр. 38
Табела 7 – Сличности и разлике између трговине утицајем и лобирања (које се дешава у јавној управи)	стр. 44
Табела 8 – Елементи дефиниције јавних набавки.....	стр. 53
Табела 9 – Услови које морају да испуњавају лица да би била именована за директоре у појединим органима у саставу министарстава.....	стр. 74
Табела 10 – Чланови Закона о јавним предузећима пре и после измена и допуна из 2006. године.....	стр. 91
Табела 11 – Сличности и разлике између јавних предузећа основаних од стране Владе и акционарских друштава у потуном државном власништву.....	стр. 95
Табела 12 – Бодовање кандидата за чланове управног одбора јавног предузећа у поступку селекције (спроводи Комисија за људске ресурсе и одрживи развој Владе или комисија коју образује Општинско веће)	стр. 100
Табела 13 – Којој групи запослених у јавном сектору припадају запослени у различитим јавним органима који чине јавну управу Републике Северне Македоније.....	стр. 121
Табела 14 – Структура запослених у јавном сектору, по институцијама, односно јавним органима, у Републици Северној Македонији у 2022.	стр. 133
Табела 15 – Поени добијени у оквиру индикатора „контрола корупције“ Републике Северне Македоније (у оквиру Светских индикатора управљања)	стр. 154
Табела 16 – Освојени поени у оквиру индикатора „владавине права“ Републике Северне Македоније (у оквиру индикатора светске управе)	стр. 154
Табела 17 – Изводи из извештаја Европске уније о напретку Републике Северне Македоније и Аналитичког извештаја из 2005. Године о стању корупције у земљи.....	стр. 182
Табела 18 – Закони који чине правни оквир за борбу против корупције у Републици Северној Македонији.....	стр. 185

Табела 19 – Ризик од корупције при именовану директора органа у саставу министарстава, самосталних органа државне управе и фондова.....	стр. 209
Табела 20 – Ризик од корупције при именовану функционера у јавним предузећима.....	стр. 216
Табела 21 – Ризик од корупције при именовану функционера у привредним друштвима у доминантном или потуном власништву државе и/или јединице локалне самоуправе.....	стр. 223
Табела 22 – Ризик од корупције при именовану директора јавних здравствених установа.....	стр. 225
Табела 23 – Табела која мора да буде садржана у правилнику за систематизацију радних места јавних органа у Републици Северној Македонији, за свако појединачно радно место.....	стр. 229
Табела 24 – Ризик прилагођавања аката за систематизацију радних места ради запошљавања унапред одређених лица у јавном сектору.....	стр. 233
Табела 25 – Одредба Закона о запосленима у јавном сектору којом је предвиђена надлежност ресорног министарства (раније Министарство за информационо друштво и управу, а сада Министарство јавне управе) да даје сагласност на акте за систематизацију радних места у институцијама.....	стр. 236
Табела 26 – Ризик од злоупотребе одредби за запошљавање на одређено време..	стр..... 242
Табела 27 – Жалбе поднете Агенцији за администрацију на решења о избору кандидата у поступку за запошљавање административног службеника.....	стр. 248
Табела 28 – Ризик фаворизовања у поступку избора административног службеника.....	стр. 249
Табела 29 – Ризик фаворизовања при попуњавању радних места пружалаца јавних услуга у јавном сектору (нарочито међу пружаоцима јавних услуга у здравственим установама)	стр. 255
Табела 30 – Ризик од злоупотребе могућности мобилности у јавном сектору.....	стр. 258
Табела 31 – Ризик честих промена плана јавних набавки у циљу прилагођавања конкретним привредним субјектима.....	стр. 267
Табела 32 – Ризик реализације само дела плана јавних набавки и то код оних привредних субјеката са којима постоје одређени односи.....	стр. 268
Табела 33 – Ризик прилагођавања тендерске документације.....	стр. 269
Табела 34 – Просечан број понуђача у Републици (Северној) Македонији у периоду од 2015. до прве половине 2023. године.....	стр. 271
Табела 35 – Ризик фаворизовања у поступку јавне набавке.....	стр. 272
Табела 36 – Број поступака јавних набавки који су били предмет управне контроле.....	стр. 273
Табела 37 – Одредбе о преносу овлашћења за решавање из Закона о локалној самоуправи и Закона о организацији и раду органа државне управе.....	стр. 277

Табела 38 – Ризик утицаја политичара – службеника у управним поступцима.....	стр. 277
Табела 39 – Мере које ДКСК може да предузме када уочи незаконитости у појединачним поступцима које води.....	стр. 292
Табела 40 – Прекршаји за које поступке води ДКСК и прекршајне санкције.....	стр. 293
Слика 1 – Графички приказ опште хипотезе истраживања.....	стр. 5
Слика 2 – Графички приказ елемената корупције према Џозефу Нају.....	стр. 16
Слика 3 – Илустрација трговања утицајем.....	стр. 43
Слика 4 – Графички приказ јавног сектора у Републици Северној Македонији.....	стр. 64
Слика 5 – Пример обрачуна бодова у поступку избора кандидата за чланове управног одбора јавног предузећа.....	стр. 102
Слика 6 – Графички приказ овлашћења за именовање директора у јавним предузећима.....	стр. 104
Слика 7 – Графички приказ класификације запослених у Републици Северној Македонији.....	стр. 119
Слика 8 – Приказ односа Европске уније и Републике Северне Македоније током година.....	стр. 155
Слика 9 – Графички приказ порекла речи интегритет.....	стр. 190
Слика 10 – Графички приказ ланчаног ефекта корупције при регрутовање (модел).....	стр. 194
Слика 11 – Графички приказ позиција (функција и послова) у министарствима, органима у саставу министарстава и самосталним органима државне управе у Републици Северној Македонији.....	стр. 201
Слика 12 – Предмет уређивања акта (правилника) за унутрашњу организацију и акта (правилника) за систематизацију радних места.....	стр. 228
Слика 13 – Одлука о избору кандидата за пријем у радни однос у јавној здравственој установи од 2024. године.....	стр. 253
Оквир 1 – Предлог одредби за запошљавање на одређено време у јавном сектору.....	стр. 244
Оквир 2 – Члан 24 Закона о општем управном поступку Македоније усвојен 2015.	стр. 276

УВОД

1. Теоријска позадина: ефекти корупције у јавној управи

Квалитет живота грађана у једној земљи несумњиво ће зависити, између низа других фактора, и од јавне управе¹ (European Commission, стр. 8), односно њеног функционисања. Исто важи и за пословну климу, као и за укупан развој једне земље. Наиме, јавна управа, као огроман део државног апарата,² утиче на субјекте и директно и индиректно. Управа има директан утицај када обавља послове³ у којима ступа у непосредну комуникацију са субјектима, односно када решава управне предмете и доноси управне или предузима реалне акте, када врши управни надзор, али и када пружа јавне услуге. Индиректно, са друге стране, управа утиче на живот грађана и пословање привредних субјеката кроз припрему и предлагање прописа и политика за органе власти (Владу и Скупштину), кроз праћење стања у појединим ресорима и давање иницијатива, као и кроз даљу операционализацију закона доношењем општих управних аката. Дакле, свима је јасно да ће живот појединца бити знатно бољи, ако о његовим правима и правним интересима одлучују људи који су стручни и самостални у свом поступању, ако, када му обавезе наметне администрација, он може да се изјашњава у поступку, ако су јавне услуге свима подједнако доступне и пружају их људи који су стручњаци у предметној области, ако политике Владе и Скупштине (претходно припремљене од стране администрације) одговарају јавном интересу итд. Слично, нема сумње да ће за привредног субјекта инвестициона клима бити знатно боља ако се дозволе, лиценце и слични појединачни управни акти издају експедитивно у складу са савременим законима, ако инспекцијске службе самостално и поштено обављају своју улогу, ако се јавне набавке спроводе објективно и законито итд.

Зато се у теорији вековима пажња поклањала унапређењу (учинку) јавне управе,⁴ а данас се стандард добре управе већ успоставља на међународном нивоу,⁵ односно уцртани су интернационални принципи јавне управе.⁶ Један кључни аспект у овој конотацији

¹ У целом раду користимо термин „администрација“ и термин „управа“ као синониме. Иако се у литератури могу наћи аргументи да се ова два термина међусобно разликују (видети: Давитковски & Павловска-Данева, 2018, стр. 13-14; Томић, 2020, стр. 37-38), у македонском законодавству се користе наизменично, тако да се користи и термин управа (Закон о општем управном поступку, Закон о организацији и раду органа државне управе, Закон о управним споровима) и термин администрација (Закон о административним службеницима). Рад се односи управо на Републику Северну Македонију, због чега ћемо прихватити приступ који је усвојио македонски законодавац и тумачићемо да оба термина означавају исту појаву.

² Бивши председник Сједињених Америчких Држава Вудро Вилсон је једном приликом рекао да је јавна управа најочитији део власти, односно да је влада на делу. Она (јавна управа) је извршна и оперативна страна владе (Ghsoub, 2018).

³ Више о активностима управе у раду: Давитковски & Павловска-Данева, 2018.

⁴ Да би се побољшао učinак јавне управе, неопходно је њено стално реформисање – увођење гаранција за њену независност и објективност, стално унапређење квалитета њених кадрова, дигитализација, поједностављење управног процесног права итд.

⁵ Право на добру управу, на пример, регулисано је Повељом о основним правима ЕУ у члану 41: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (приступљено: 8. 9. 2023.)

⁶ СИГМА, која је заједничка иницијатива Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) и Организације за економску сарадњу и развој (у даљем тексту: ОЕЦД) од 1999. године поставља принципе јавне управе, који се стално надограђују и допуњују, погледајте: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public->

(побољшања јавне управе и постизања стандарда добре управе) је или би требало бити превенција корупције.

Наиме, корупција је, иако инхерентна јавној управи,⁷ директно супротстављена постојању добре управе и принципима јавне управе. Када је корупција широко распрострањена – било на најнижем или највишем нивоу – угрожен је сам *raison d'être* јавне управе.⁸ Другим речима, корупција у јавној управи има далекосежне последице: грађани ће теже остваривати своја права и законске интересе, односно поднеће додатне (незаконите) трошкове да би добили услугу (понекад неће моћи ни да приступе услузи која би им иначе припадала), квалитет услуга ће бити нижи, средства намењена јавним добрима проневериће се, биће угрожен систем заслуга (мерит) за пријем и напредовање кадрова, неће бити иновације у јавној управи, па се методе рада неће модернизовати, политике неће одговарати јавном интересу, а безбедност може бити угрожена и тако даље (више о ефектима корупције у International Monetary Fund, 2016, стр. 3; Myint, 2000; Gould & Armario-Reyes, 1983; United Nations Human Rights Office – Office of the High Commissioner; Němec, Machová, Kotlán, Kotlánová, & Kliková, 2022 и други).

Сходно томе, превенција корупције у јавној управи је атрактивна тема истраживања, посебно када је фокусирана на земље у којима је то већи проблем. Једна таква држава је Република Северна Македонија (у даљем тексту: Македонија или Северна Македонија).⁹ Више о томе у следећем поглављу.

2. Практична позадина: корупција и македонској јавној управи

Северна Македонија се суочава, могло би се рећи од стицања независности 1991. године, са озбиљним проблемима везаним за корупцију у јавној администрацији, па чак и у јавном сектору.¹⁰ За то постоје бројни показатељи.

[administration.htm#:~:text=A%20well%2Dfunctioning%20public%20administration,efficiently%20deliver%20services%20to%20citizens](#) (приступљено: 8. 9. 2023.)

⁷ Корупција је својствена јавној управи јер се корупција може јавити кад год је неко на позицији моћи, односно има одређена овлашћења, која може да користи другачије него што би требало. Дакле, само постојање јавне управе имплицира да ће бити корупције. Запослени у јавној управи су у положају моћи у односу на друга лица, одлучују о правима, правним интересима и обавезама грађана и управљају јавним средствима. Дакле, што је мања јавна управа, то је мања могућност корупције и обрнуто. Бројни аутори говоре у овој конотацији - мање државне интервенције (мисли се на регулисање односа у приватном животу и привреди) доводи до мање корупције (у овом смислу: Treisman, 2000; Lash & Batavia, 2013 и други.) .

⁸ Према Давитковском и Павловској-Даневој (стр. 23), сврха јавне управе је извршавање закона, под снажним и континуираним надзором владе, парламента и судства, а ради једноставније и ефикасније реализације и заштите слобода и права грађана. Дакле, управа постоји да штити права и слободе грађана, да им пружа услугу и да штити јавни интерес.

⁹ Назив државе која је данас позната као Република Северна Македонија мењао се неколико пута кроз историју, почев од Демократске Федеративне Македоније, па Народне Републике Македоније, па Социјалистичке Републике Македоније (у саставу Југославије), па Републике Македоније након независности, затим Републике Северне Македоније (после 2019). Дакле, када говоримо о земљи, користимо скраћене називе „Македонија“ или „Северна Македонија“. Који ће се скраћени назив користити зависиће од тога да ли је реч о периоду пре 2019. године, односно периоду пре ступања на снагу амандмане Устава, или периоду након ступања на снагу уставног амандмана XXXIII – уз који је пун назив државе из "Република Македонија" промењен у "Република Северна Македонија".

¹⁰ На разлику између појмова јавни сектор и јавна управа осврћемо се у даљем тексту. Овом приликом важно је истаћи да је појам јавни сектор шири од појма јавне управе.

Пођимо, на пример, од Индекса перцепција корупције – једна од најпопуларнијих ранг-листа земаља у погледу перцепције корупције у њиховом јавном сектору.¹¹ У Индексу перцепције корупције свака земља се бодује од 0 до 100 поена, тако да 0 значи распрострањену корупцију, а 100 значи да у земљи нема корупције. На првом месту је земља са највише бодова. Македонија тј. Северна Македонија традиционално постиже незадовољавајуће резултате или, другим речима, од успостављања Индекса перцепције корупције сматра се за високо корумпирану земљу.

Табела 1 – Рангирање Републике (Северне) Македоније у Индексу перцепције корупције између 2012. и 2022. Године

Година	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Освојени бодови	43	44	45	42	37	35	37	35	35	39	40	42
Рангирање Македоније на листи	69	67	64	66	90	107	93	106	111	87	85	76
Укупан број држава	198	198	198	168	176	180	180	180	179	180	180	180

Извор: Интернет страница Транспаренси интернеинл-а¹²

Као што се види, (Северна) Македонија је најбољи резултат остварила 2014. године када је добила 45 бодова, а најнеповољнији 2019. и 2020. године када је добила 35 бодова. Међутим, држава је прилично далеко од идеалног резултата од 100 бодова сваке године, тим пре што (Северна) Македонија никада није добила више од 50 бодова. Ово указује на то да је јавни сектор у (Северној) Македонији високо корумпиран, бар у очима стручне јавности и пословне заједнице. Корумпирани јавни сектор, с друге стране, значи и корумпирану јавну управу (јер је појам јавни сектор шири од појма јавна управа).

Други показатељ могу бити Светски индикатори управљања Светске банке. Између осталог мере се „владавином права“ и „контролом корупције“, а државе добијају од -2.5 до +2.5 поена за оба индикатора (више о методологији припреме Светских индикатора управљања: Kaufmann, Kraay, & Mastruzii, 2010). Македонија тј. Северна Македонија од 1996. до 2021. никада није добила позитивну цифру за контролу корупције, односно поени се крећу између -0.03 (2014) и -0.83 (2002). У ширем контексту, наравно, можемо узети у обзир и бодове добијене за владавину права. Македонија тј. Северна Македонија ни овде није позитивно оцењена, па се поени крећу између -0.06 (2014) и -0.60 (2000). Наравно, контрола корупције и владавина права су нераскидиво повезане, па није изненађујуће што су резултати за оба индикатора слични.

Даље, као показатељ да је корупција озбиљан проблем и македонској јавној управи служе и истраживања македонског невладиног сектора и домаћих органа. Према Извештају

¹¹ Вреди напоменути да се рангирање у Индексу перцепције корупције не врши путем анкете коју спроводи Transparency International. Приступ је потпуно другачији; резултати у Индексу перцепције корупције се добијају укрштањем података из 13 различитих извора. Користе се индикатори и студије Светске банке, Светског економског форума, Freedom House-а, консултантских кућа из приватног сектора и других заинтересованих страна. Извори података коришћени у припреми Индекса перцепције корупције доступни су на следећем линку: <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated> (приступљено: 20. 9. 2023.)

¹² Видети: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (приступљено: 7. 6. 2023.).

о процени корупције у Македонији у 2014. години мреже невладиних организација SELDI (Нудериноска, Саздевски, & Ѓузелов, 2014), грађани корупцију виде као пети највећи проблем у земљи (чак 27.9% њих сматра да је корупција највећи проблем у Македонији). Пре корупције, грађани као кључне проблеме државе истичу незапосленост (69.2%), сиромаштво (47.1%), ниске приходе (37.4%) и високе цене (32.5%). Корупција је на петом месту у Извештају SELDI за 2016. годину (Нурединоска, Саздевски, Ѓузелов, & Поповиќ, 2016), док је у Извештају за 2021. годину оцењена као највећи проблем у земљи (Ристовска & Димова, 2021). Иако су грађани, приликом припремања SELDI извештаја, говорили о корупцији као проблему државе уопште, а не конкретно о корупцији у јавној управи, бројке су довољно индикативне. Што се тиче перцепције грађана о корумпираности администрације, као конкретнији показатељ можемо истаћи Извештај са теренског истраживања невладине организације Центар за управљање променама (Малеска Сачмароска & Гоцевски, 2017). Према овом извештају чак 35.6% грађана – испитаника сложило се са констатацијом да је корупција распрострањена у државној и јавној управи,¹³ а 31.9% грађана – испитаника слаже се са констатацијом да је већина запослених у државној и јавној управи поштена. Дакле, отприлике једна трећина грађана се слаже са два супротна налаза, што је прилично неповољно за општу климу у земљи. Осим ових истраживања невладиног сектора, индикативни су и налази релативно нове анкете (Државна комисија за спречување на корупцијата, 2020, стр. 10-15) Државне комисије за спречавање корупције (у даљем тексту: ДКСК или Комисија), према којој су се чак 53% испитаника потпуно сложила са констатацијом да је корупција проблем у Северној Македонији. Оно што је можда још горе је то што грађани не виде напредак у борби против корупције. Тако је на питање „[у] односу на пре 3 године, да ли мислите да је укупан ниво корупције у Северној Македонији повећан или смањен?“ чак 41% испитаника одговорило да је корупција остала на истом нивоу.

Наравно, показатељ да је корупција распрострањена у македонској јавној управи су и перцепција пословног сектора око јавних набавки. Те перцепције редовно мери Центар за грађанске комуникације (који је невладина организација у земљи) и објављује их у свом годишњем извештају о мониторингу јавних набавки. Тако је 2022. године (Извештај за јавни набавки 2022, 2023, стр. 7) чак 46% компанија сматрало да постоји корупција у јавним набавкама у Северној Македонији. У периоду јул-децембар 2021 године, са друге стране, 51% компанија сматра да постоји корупција у јавним набавкама, а 65% њих сматра да су везе¹⁴ најчешћи облик корупције (Извештај за јавни набавки јули-декември 2021, 2022, стр. 7). Проценти су слични и у другим извештајима који се односе на претходне године. Отприлике 50% анкетираних компанија увек цени да постоји корупција у јавним набавкама, што је поражавајуће стање.

Могли би се навести и други показатељи, али у овом случају се то чини сувишно. Довољно је констатовати да међународне организације и невладин сектор у Северној Македонији, па чак и јавни органи у земљи, наводе да је корупција у македонској јавној управи озбиљнији проблем. Наравно, јасно је да сви приказани показатељи имају своје

¹³ Осим разлике између појмова јавна управа и јавни сектор, у даљем тексту ћемо се осврнути на разлику између појма државна управа и појма јавна управа.

¹⁴ Реч „везе“ у колоквијалном говору се користи да укаже на неку врсту фаворизовања, било због трговине утицајем, непотизма, кронизма итд. Уопштено говорећи, алудира се на то да се корупција у јавним набавкама у држави не огледа у давању и примању мита, већ у другим делима која потпадају под шири појам корупције (говорићемо о томе која дела спадају под појам корупције у следећем тексту).

недостатке, тачније да свако мерење перцепције (грађана, привредних субјеката и сл.) има своје недостатке (више о томе у Begović, стр. 54-55), али то не значи да они немају илустративну вредност. Једноставно речено, ако сва истраживања упућују на исто стање, вероватноћа да су тачни је већа.

Овакво стање у Северној Македонији, заједно са досадашњим теоријским сазнањима, послужило је као мотив да се ово докторско истраживање бави превенцијом корупције у македонској јавној управи. У том правцу су формулисани предмет и циљ истраживања, као и основне хипотезе које представљамо у настанку.

3. Предмет, циљ и хипотеза истраживања

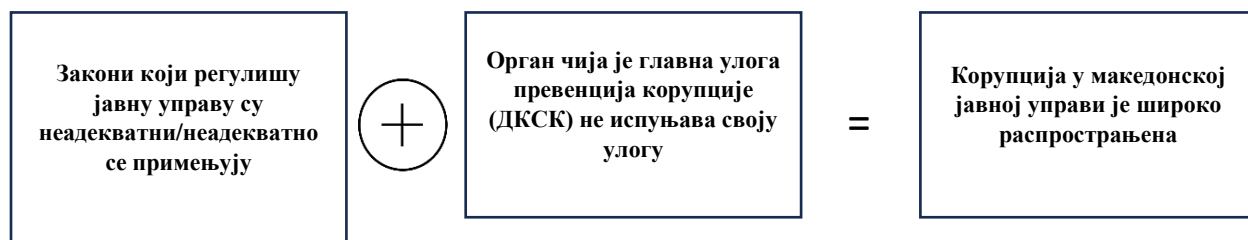
3.1. Предмет и циљ истраживања

Ово докторско истраживање анализира зашто је македонска јавна управа толико рањива на корупцију. Истраживање се фокусира на период између независности (Северне) Македоније до данас, са посебним освртом на последње године. Овако формулисан предмет одговара општем циљу или намери истраживања да се на основу научне анализе дају препоруке у правцу унапређења превенције корупције у македонској јавној управи. Наиме, ако откријемо разлоге због којих је корупција толико распрострањена у македонској јавној управи, односно ако откријемо неке од фактора корупције,¹⁵ моћи ћемо да понудимо препоруке за бољу антикорупцијску политику.

3.2. Општа хипотеза истраживања

С обзиром на предмет и сврху, општа хипотеза истраживања је постављена на следећи начин: значајни фактори корупције у македонској јавној управи, између осталих, јесу и закони који регулишу јавну управу који су неадекватни или се неадекватно примењују, као и неуспех превентивног антикорупцијског органа (ДКСК) у испуњавању своје законске улоге. Дакле, општа хипотеза је да се два фактора издвајају као посебно значајна у погледу корупције у јавној управи Северне Македоније. Сходно томе, антикорупцијске политике треба изградити тако да одговоре на ове факторе. То не значи да су ова два фактора једина. Јасно је да на корупцију у јавној управи утичу историјске прилике, култура, традиција, политичка стабилност, изборни модел, порески систем итд., али на њих се не обраћа пажња јер су у сфери интереса других научних дисциплина, а тешко је у једном раду обухватити све разуђене факторе.

Слика 1 – Графички приказ опште хипотезе истраживања



¹⁵ Реч „фактор“ схватамо као околност која утиче на неки резултат. Дакле, под факторима корупције подразумевамо све околности или чињенице које утичу на настанак корупције.

3.3. Посебне хипотезе истраживања

С обзиром да је двослојна, општа хипотеза се дели на две посебне хипотезе. Тиме је само истраживање јасније.

Посебне хипотезе су формулисане на следећи начин:

- прва посебна хипотеза – закони који регулишу јавну управу су неадекватни или се неадекватно примењују, што доприноси раширености корупције
- друга посебна хипотеза – ДКСК као специјализовано јавно тело за спречавање корупције у Северној Македонији не испуњава свој законски задатак, због чега је корупција распрострањена у јавној управи

Пођимо од прве претпоставке. Закони су снажан фактор у борби против корупције, али, с друге стране, могу бити и фактор настанка корупције. Колико год парадоксално звучало, под претпоставком да регулисање људског понашања треба да резултира превенцијом корупције, а не обрнуто, закони који су неадекватни могу бити и контрапродуктивни у борби против корупције. Другим речима, садржај закона има озбиљан утицај на степен распрострањености корупције у земљи. Према речима студије Савета за регионалну сарадњу „постоји ризик који се појављује на крају законодавног процеса, односно из производа самог процеса што је закон или пропис који може да подржи корупцију када ступа на снагу“. На пример, процедура за издавање дозвола за одређене делатности може бити компликована и нејасна, па ће грађани бити мотивисани да плате убрзање, а јавни функционери који издају дозволе ће тражити мито (Норре, 2014, р. 11). Наравно, ово није једини пример. Лоше уређена процедура за запошљавање административног службеника или друге особе у јавном сектору мотивисаће кандидате – чак и ако су заиста најбољи у конкретном случају – да се ослоне на корупцију како би обезбедили пријем на посао. Широко дискрециона овлашћења функционера приликом избора најбољег понуђача у поступку давања концесије неминовно ће повећати ризик од прибегавања корупцији, без обзира да ли ће то бити мито у најједноставнијем смислу или трговина утицајем. Штавише, у овим случајевима је још теже доказати постојање корупције. Чињеница да постоји законско право избора понуђача који можда није најбољи (према цени или условима које нуди) знатно ће отежати доказивање да је у датој ситуацији управо корупција разлог за донету одлуку. Постоји још много таквих хипотетичких примера.

Такође, сами закони могу бити правилно формулисани и јасни, али се могу неадекватно примењивати. Може се говорити о неколико ситуација: нека законска одредба, иако је део позитивног права већ дуже време, не примењује се; законска одредба се примењује супротно сврси за коју је створена; законска одредба се различито примењује у појединачним ситуацијама и тако даље. Да дамо једноставан пример који савршено приказује суштину. У Северној Македонији се сваке године доноси Закон о извршењу буџета за следећу годину који регулише начин на који ће изгласани буџет извршавати

буџетски корисници и појединачни корисници.¹⁶ У овим законима за извршавање буџета увек је предвиђен инструмент колоквијално назван „финансијска сагласност“, а који се по законској терминологији назива „обавештење о обезбеђеним финансијским средствима за попуњавање радног места путем заснивања радног односа“. Најједноставније речено, да би било који буџетски корисник или појединачни корисник могао да попуни радно место – без обзира да ли на одређено или неодређено време – потребно је да пре тога добије обавештење да су за то предвиђена средства у Буџету/финансијску сагласност Министарства финансија. Таква сагласност је потребна пре било каквог покретања поступка запошљавања за у јавном сектору, тј. пре објављивања огласа.¹⁷ Сврха овакве законске одредбе је очигледна – да Министарство финансија, које је надлежно за надзор над извршењем државног буџета, може имати контролу над буџетским корисницима и појединачним корисницима у њиховом извршавању буџета, односно да онемогућава да буџетски корисници и индивидуални корисници преузимају финансијске обавезе за које, дугорочно гледано, нису предвиђена средства у државном буџету. Очигледно је како се ова одредба Закона о извршењу буџета може злоупотребити ако се примењује супротно сврси за коју је дата – Министарство финансија неће издати обавештење да су средства за запошљавање обезбеђена ако руководилац буџетског корисника/појединачног корисника има другачију политичку оријентацију од министра; Министарство финансија неће дати обавештење да су обезбеђена средства за запошљавање код одређеног буџетског корисника све док одређено лице чије је запослење пожељно не стекне потребне квалификације за запошљавање и тако даље. Дакле, одредба која наизглед уопште није проблематична може створити озбиљан ризик од корупције у пракси. Другачији пример, али и даље илустративан, био би онај са прекршајним поступком. Према македонском Закону о прекршајима,¹⁸ прекршајне санкције

¹⁶ Буџетски корисници, према Закону о буџетима из Службеног гласника бр. 64/2005 ... 203/2022, су корисници првог реда у области законодавне, извршне и судске власти, фондови, корисници буџета општина и корисници утврђени законом којима је поверено вршење јавних овлашћења. Појединачни корисници су корисници другог реда, који се финансирају преко одговарајућег буџетског корисника. Ови услови су измењени Законом о буџетима из Службеног гласника бр. 203/2002, али није на снази у време израде ове докторске тезе. Наиме, Закон о буџетима из 2022. године почеће да се примењује од 1. јануара 2025. године.

¹⁷ На пример, члан 20. Закона о извршењу буџета Републике Северне Македоније за 2023. годину из Службеног гласника бр. 282/2022 и члан 20. Закона за извршењу буџета Републике Северне Македоније за 2024. годину из Службеног гласника бр. 283/2023 – „Буџетски корисници и појединачни корисници средстава буџета Републике Северне Македоније, јавна предузећа, агенције и јавна правна лица основана од стране централне владе, као и привредна друштва основана од стране Републике Северне Македоније, осим независних регулаторних тела са јавним овлашћењима утврђеним законом, може да запошљава раднике на одређено време, на неодређено време и да закључује уговоре о премештају радника на привремени рад, за обављање привремених послова само под условом да су обезбеђена финансијска средства. за ово у Буџету Републике Северне Македоније, односно у финансијским плановима за текућу фискалну годину.“ (ст. 1) и „Министарство финансија, у року од 30 дана од дана пријема пријаве за попуњавање радног места, писмено обавештава субјекте из става 1. овог члана о обезбеђеним финансијским средствима за попуњавање радног места кроз поступак запошљавања, напредовања или преузимања запослених међу институцијама јавног сектора. Руководилац правног лица је дужан да обезбеди финансијска средства за текућу годину за попуњавање радног места путем поступка запошљавања.“ (ст. 5).

¹⁸ Службени гласник бр. 96/2019.

могу изрицати судови или јавни органи¹⁹ (укључујући органе управе). Да би се покренуо прекршајни поступак пред судовима или јавним органима захтев мора да поднесе овлашћени орган. Који је орган овлашћен одредиће се материјалним законима. Рецимо да је неки инспекторат овлашћен орган за подношење захтева за прекршајни поступак. Прекршајни поступак не би могао да почне уколико инспектор из тог инспектората не поднесе захтев. Такав захтев за покретање прекршајног поступка надлежни орган/инспектор треба да поднесе суду/јавном органу у року од 30 дана од дана када је прекршај констатован или по подношењу пријаве оштећеног (члан 83). Период од 30 дана је предвиђен да би се обезбедила ефикасност у решавању прекршаја. Међутим, одмах се јавља могућност злоупотребе. Уколико инспектор свесно пропусти рок од 30 дана да суду/јавном органу поднесе за покретање прекршајног поступка, биће тешко доказати да је пропуст намеран, а с друге стране, преклузивни карактер рока ће осумњиченог „ослободити” потенцијалне прекршајне санкције. Дакле, свако ко би починио прекршај може бити мотивисан да понуди неку корист овлашћеном органу за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, а заузврат ће бити пропуштен рок од 30 дана за подношење респективног захтева, што ствара ризик од корупције. Могли бисмо да наведемо десетине, можда чак и стотине таквих хипотетичких примера. Важно је да без обзира колико су законске одредбе савршене, неправилна примена може довести до корупције.

Дакле, практично, прва посебна хипотеза је да постоје закони чије одредбе или њихова примена резултирају ризицима од корупције. Кажемо да су то закони који регулишу јавну управу у најширем смислу те речи. То могу бити закони који су непосредни извор управног права, односно они који уређују општи управни поступак, организацију и рад јавних органа, запошљавање у јавној управи, надзор и сл., али могу бити и закони којима се уређују друга питања, а у којима се утврђују надлежности јавних органа (нпр. закони који регулишу неки посебан управни поступак, т.ј. који предвиђају издавање лиценци/одобрења и др., а који одступају од правила општег управног поступка).

У циљу доказивања ове хипотезе, дисертација указује на ризике корупције који произилазе из неадекватности македонских закона, као и из њихове неадекватне примене (који су фактор корупције). У циљу веће јасноће текста, ризици су класификовани у области формираној према функционалном принципу:

- ризици од корупције у области људских ресурса, односно кадрова
 - ризици који настају приликом именовања, односно разрешења лица
 - ризици који настају у поступцима пријема кадрова у јавну управу
 - ризици у поступцима за одговорност
- ризици од корупције у области јавних набавки

¹⁹ Појам јавног органа је шири од појма органа јавне управе. Наиме, јавни орган представљају сви органи управе (министарства, самостални органи државне управе и органи у саставу министарстава, као и управне организације), али и сви други државни органи и физичка и правна лица која имају јавна овлашћења. Дакле, јавни органи су и регулаторна тела и друга тела која одговарају законодавцу, а нису део извршне власти, јавне установе и сл. Дефиниција јавног органа произилази из члана 4. Закона о општем управном поступку (Службени гласник бр. 15/2014).

- ризици од корупције који настају у управним поступцима, односно у пружању услуга (доношење управних аката и издавање уверења или предузимање полицијске радње – заустављање возила) и доношење одлука изван управног поступка
- ризици од корупције у другим областима.

Полазна основа у откривању ризика су све досадашње анализе и студије о ризицима од корупције (у јавној управи) који произилазе из македонског законодавства или његове примене (Цеков, 2022; Аврамовски & Спасовска, 2022; Бабаноски & Пецова Илиеска, 2019; Филков, 2019; Аврамовски, 2021 итд.), а на налазе из њих ће се надовезати закључци ауторског истраживање спроведеног у току израде докторске дисертације.

Друга посебна хипотеза је да ДКСК не испуњава своју законом дефинисану улогу у систему и не утиче ефикасно на превенцију корупције у јавној управи. Ова посебна претпоставка настала је, као и прва, захваљујући сазнањима из претходних анализа и истраживања. Наиме, неколико досадашњих истраживања указује на неефикасност поступка (Факиќ, 2020), конфузне одредбе које предвиђају надлежност ДКСК што онемогућава ефикасно деловање (Битраков, 2020), потребу јачања улоге ДКСК у спровођењу надзор над процедурама запошљавања у јавном сектору (Тасева, 2020) и др.

За потребе доказивања ове хипотезе била је неопходна дубинска анализа правног положаја комисије ДКСК, заједно са њеним функцијама и надлежностима, након чега је аутор приступио анализи рада ове комисије у пракси са критичним освртом на:

- ефикасности у раду
- капацитет Комисије да одговори на бројне компетенције (људске, финансијске, техничке)
- квалитет њених одлука, али и квалитет рада уопште (на пример, квалитет Националне стратегије за превенцију корупције коју припрема) и коначно
- ефектима њеног деловања у ширем контексту.

Највећи изазов са аналитичке тачке гледишта били су ефекти рада ДКСК у ширем друштвеном контексту и јавној управи. У ту сврху било је потребно покушати да се прате резултати активности ДКСК-а. Аутор је користио разноврсне податке – процене колико је мера из Националне стратегије за спречавање корупције и сукоба интереса спроведено; увид у то колико је прописа препоручено за измену током антикорупцијске провере законодавства; процена да ли су одлуке у случајевима сукоба интереса имале ефекат генералне превенције и сл.

Обрадом наведених података доказује се да ДКСК не испуњава своју законом задату улогу; није постигнута ефикасна превенција корупције у јавној управи Северне Македоније, почев од корупције између функционера, па до корупције међу административним службеницима на најнижем положају, што је њен *raison d'être*. Сходно томе, понуђени су предлози за побољшање такве ситуације.

4. Структура рада

Рада је подељен на четири поглавља, од којих два постављају темеље за само истраживање, а два су суштинска и кроз њих се тезе доказују. На самом крају дају се закључна запажања и препоруке.

У првом поглављу, у контексту до сада реченог, дата је појмовна дефиниција корупције, која је основни предуслов за успешно истраживање корупције (Mohan Chandra, 1987, стр. 23). У том смислу, у поглављу је најпре представљено неколико дефиниција корупције, а затим је конструисана најадекватнија, која се користи у наставку рада. Да би било што јасније шта је корупција, а шта није, прави се разлика између корупције и сличних појмова као што су лоша администрација, сукоб интереса, лобирање итд. Након што је корупција дефинисана, пажња је посвећена типологији корупције, односно класификацијама које постоје у литератури. Коначно говори се о значењу корупције у јавној управи: последицама које из ње произилазе и разлозима због којих је потребна превенција (што је наставак уводних напомена, односно теоријске позадине).

Друго поглавље носи наслов „Национални контекст: корупција у Републици Северној Македонији“. Она обрађује пажњу на национални контекст у земљи: историјски развој земље; шта је јавна управа у земљи и који јој органи припадају; како изгледа институционални оквир за превенцију корупције; који су реформски напори предузети током година како би се спречила корупција; који су основни изазови са којима се Северна Македонија суочава када говоримо о превенцији корупције. На тај начин се поставља темељ даље анализе.

Треће поглавље се односи на ризике од корупције у македонској администрацији. Као што смо већ објаснили у одељку о првој посебној хипотези, рад открива и објашњава ризике корупције у македонској јавној управи који произилазе из неадекватних закона или неадекватне примене закона. Ризици су подељени у неколико области.

У четвртом поглављу пажња је посвећена ДКСК-у као главном превентивном антикорупцијском телу у земљи. У тексту је пажња посвећена историјским приликама (формирање ове Комисије и њен развој), функцијама и надлежностима ДКСК-а и коначно успеху ДКСК-а (који меримо кроз неколико индикатора – ефикасност, квалитет, ефекти у ширем друштву итд.). Поглавље садржи препоруке за институционалну реформу.

На крају су дати закључци и препоруке за правну и институционалну реформу у Северној Македонији у циљу бољег спречавања корупције у јавној управи.

I. ПОЈАМ КОРУПЦИЈЕ И ОПШТА РАЗМАТРАЊА О КОРУПЦИЈИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

1. Концептуално одређење корупције

Концептуално одређивање корупције је неопходно, као што је већ поменуто у уводном излагању да би се поставила солидна основа за даље анализе, односно да се добије идеја на шта алудирамо када говоримо о корупцији у македонској јавној администрацији. Другим речима, да бисмо могли да дамо препоруке за бољу превенцију корупције у македонској јавној управи, морамо, пре свега, да разјаснимо шта је корупција.

Термин корупција (или његов еквивалент на другом језику) може се односити на природне феномене и друштвене појаве. У свету природе, под корупцијом можемо подразумевати процес кварења одређеног предмета, одређене ствари.²⁰ Слично, у друштвеној конотацији, реч корупција означава негативну појаву, а најчешће је у питању:

- морална деградација друштва у целини, морална деградација власти, распад система управљања и слично
- понашање појединаца које садржи одређене особености и које се перципира као негативно
- институционална корупција, као релативно нов термин у литератури.

Антички аутори су чешће говорили о корупцији као моралној деградацији друштва, декаденцији вредности или рушење система управљања (Mulgan, 2012, стр. 29; Kuru, 2022, стр. 2; Vegović, 2007, стр. 50; Vergara, 2019, стр. 3-9). На пример, аутори из Старе Грчке (Платон, Аристотел) користили су реч *phora* (старогрчко писмо *φθορα*) да укажу на покварене вредности младих, декаденцију вредности код политичке елите, али и постепену корупцију система управљања. Касније су и римски аутори користили термин *corruptus* у сличној конотацији што је практично иста реч као *φθορα*, али латинизована. У савременим радовима реч корупција се ређе користи у овом смислу. Као редак пример можемо издвојити Вергару (2019) која алудира на системски политички колапс.

О корупцији као понашању појединаца говори се практично у целокупној модерној литератури, од почетка прошлог века до данас. Полази се од тога да постоје понашања појединаца која су лоша, имају негативне последице по друштво у целини (економски развој, политичку стабилност итд.), а затим се извлаче њихове заједничке карактеристике и ствара генерички појам корупција. Затим се развијају тезе како смањити корупцију, односно како спречити таква понашања међу појединцима, али и како та понашања треба санкционисати. Беговић (стр. 51) појашњава да данашња литература говори о корупцији у овом смислу (понашање појединца) јер друга дефиниција није аналитички корисна и нема

²⁰ Види, значење 1-д израза корупција према речнику Меријам Вебстер, доступно на: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption> (приступљено: 12. 9. 2023.). Таква значења речи корупција одређује и један од најпознатијих српских речника страних речи и синтагми. Наиме, она се, између осталог, дефинише као труљење, тровање, дезинтеграција, фалсификовање (исправа, мере, тежина), корупција и сл (Ristić & Aleksić, p. 472).

употребну вредност. Да би се анализирано зашто долази до корупције и да би се дале препоруке за њено смањење, прво мора бити јасно које понашање појединца је корупција. У супротном, ако говоримо о корупцији као моралној деградацији, биће много теже лоцирати разлоге за њу, а препоруке које ће бити понуђене неће бити релевантне у довољној мери.

Појам институционалне корупције, за који смо рекли да је релативно нов у литератури, креирао је професор са Универзитет „Харвард“. Према његовим речима, о институционалној корупцији говоримо када институције (или јавни органи) због системских и стратешких утицаја одступе од свог (примарног) циља (Lessig, Foreword: 'Institutional Corruption' Defined, 2013).

У овом раду реч корупција ће првенствено алудирати на понашање појединца који има одређене карактеристике. Отуда се у даљем тексту покушава пронаћи одговор на то које су то карактеристике или особине. Због тога је представљено неколико дефиниција корупције или, тачније, неколико приступа у дефинисању корупције. Идеја је да се прво дефинише корупција као таква, а затим да се та дефиниција примени на јавну управу. На крају ћемо доћи до одговора шта подразумевамо под корупцијом у јавној управи (уопште, па и у македонској). У тексту се, такође, мало пажње посвећује и термину институционална корупција, како би се разумело како коруптивно понашање појединаца може довести до ње (односно индивидуалне и институционалне корупције).

1.1. Појам корупције као злоупотребе службених овлашћења

Овај појам или ови појмови се такође могу назвати основним јер су у суштини веома једноставни са семантичке тачке гледишта, па стога омогућавају да се узму као полазна тачка за даље тражење (нај)прикладније дефиниције корупције. Овакво концептуално опредељење нуди једна од водећих међународних (невладиних) организација које се бави превенцијом корупције, Transparency International,²¹ према којој је корупција злоупотреба поверених овлашћења за приватну корист.²² Дакле, Transparency International полази од принципал-агент односа (Rose-Ackerman & Paflika, Corruption and Government, 2016, стр. 9). Лице коме је поверено неко овлашћење (агент) користи наведено на начин који не одговара сврси за коју му је поверено од другог лица (принципал). Агент то ради из приватне, личне користи.

Значи, према Transparency International-а, понашање треба третирати као корупцију ако има следеће карактеристике:

Табела 2 – Карактеристике корупције према Transparency International-а

Обележје	Опис
Поверено овлашћење	Да би до корупције уопште дошло, потребно је да једно лице има поверено овлашћење.

²¹ Да подсетимо, Transparency International сваке године објављује CPI, о чему смо говорили у Уводу.

²² Видети: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (последња посета: 18.08.2023).

Злоупотреба (овлашћење)	Онај коме је поверено овлашћење исто злоупотребљава. Небитно је да ли је злоупотреба комисијивна или омисијивна.
Приватна корист	Злоупотреба се врши ради стицања приватне користи. То имплицира да је злоупотреба свесна, с предумишљајем и сврсисходна. Корупција не може бити почињена немаром или непажњом. Међутим, злоупотреба овлашћења и приватна корист не морају се нужно поклапати временски (Андонић, и др., 2001, стр. 10). Овлашћење се може злоупотребити, а приватна корист може уследити касније. Дакле, радиће се о корупцији и у оним случајевима у којима се злоупотребљавају овлашћења, а приватна корист се само очекује. ²³ Насупрот томе, може се стећи приватна корист, а затим да наступи злоупотреба.

Извор: Аутор

Скоро идентичну дефиницију корупције нуди и Светска банка, при чему су речи „поверено овлашћење” замењене са „јавно овлашћење”. Дакле, за Светску банку корупција је злоупотреба јавних овлашћења за приватну корист.²⁴ На теоријском нивоу то би можда имплицирало значајнију разлику између ове две дефиниције. Употреба израза „поверено овлашћење” би значила да се корупција може јавити и у јавном и у приватном сектору, док за Светску банку, која користи израз „јавно овлашћење”, корупција је појава која увек подразумева учешће представника јавног сектора (с обзиром на употребу термина „јавно” када се говори о злоупотребљеном овлашћењу). Међутим, с обзиром на то да је овај докторски рад фокусиран само на корупцију у јавној управи (која је део јавног сектора), ова дистинкција је ирелевантна. Чак и када би се прихватила дефиниција Transparency International-а, она би се применила на јавну управу, па би се опет радило о јавним овлашћењима – овлашћењима која су својствена радном месту или функцији, а која су поверена на основу закона или другим општим или посебним актом.²⁵

²³ Аутори наводе пример где би само очекивање приватне користи било довољно да се сматра да постоји корупција (Андонић, и други, 2001, стр. 10). Парафразирано, то би изгледало овако: особа „А” добија услугу од особе „Б”, а обећава да ће заузврат његовом сину обезбедити запослење на пожељном месту у јавном сектору. Пошто је Б-ов син још студент, тренутно се приватна корист само очекује.

²⁴ <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-factsheet#:~:text=Corruption%E2%80%94the%20abuse%20of%20public,to%20theft%20of%20public%20funds>. (приступљено: 12. 9. 2023.).

²⁵ Наравно, то не значи да негирамо да корупција може постојати у приватном сектору. Наиме, понашања са истим карактеристикама могу се јавити и у јавном и у приватном сектору. На пример, као и директор јавног органа, директор акционарског друштва може да злоупотребити своје овлашћење да изабере кандидата за запослење да би запослио свог нећака. И у овом случају имамо непотизам. Али, очигледно је да ће иста понашања бити предмет јавног интереса ако је у питању особа из јавног сектора, имајући у виду да се јавни сектор финансира из јавних прихода и да треба да служи свим грађанима, док ако су укључени само људи из

Иако су ове дефиниције семантички једноставне и делују савршено, оне се не могу прихватити и користити даље у овом раду. Разлог за то је њихова амбивалентност: прво у вези сам тим шта се подразумева под „злоупотребом“, а друго у вези са тумачењем око појма „приватна корист“. Ове дефиниције су превише опште и превише непрецизне да би биле корисне (Farrales, 2021, стр. 38).

Дакле, да би се утврдило да ли у поједином случају постоји корупција, биће неопходно утврдити да ли постоји злоупотреба (јавних или поверених) овлашћења. Да би се, пак, утврдило да ли постоји злоупотреба овлашћења, прво се мора знати како се она правилно користе (исто и Philip, 2012, стр. 30). На први поглед је лако одредити како треба правилно користити овлашћење: наиме, свако овлашћење се мора користити у складу са циљом за који је дато. О злоупотреби ћемо говорити кад год се овлашћење користи на начин који не одговара циљу. Међутим, без обзира што овакав апстрактан одговор звучи логично, у стварности нећемо увек моћи да проценимо да ли је неко овлашћење целисходно употребљено или не. Нико неће порећи да је полицајац који је примио мито да избегне кажњавање пијаног возача злоупотребио своја овлашћења, али у другим сложенијим случајевима мишљења могу да се разиђу. Рецимо, за илустрацију, да је председник једне државе имао овлашћење да именује републичког јавног тужиоца. Ово овлашћење је припадало њему као носиоцу извршне власти у конкретној држави и од њега се очекивало да изабере најбољег кандидата који ће се безрезервно борити против криминала. Председник је за републичког јавног тужиоца именовано особу са којом га везује дугогодишње пријатељство које је започето током заједничких студија на Правном факултету. Да ли је у овом случају злоупотребио овлашћења? С једне стране, именовање блиског лица изазива сумњу да ли оно заиста ступа на јавну функцију заслугом, а у случају када је та функција републички јавни тужилац, јавиће се сумња у искрену намеру за борбу против тешког криминала (посебно када су умешани високи политички функционери). С друге стране, председник може да тврди да је именовано лице (које је радило као адвокат већ деценијама) угледно, те да њихови приватни односи уопште нису утицали на одлуку о именовању, нити ће утицати на рад новог републичког тужиоца. Такође се може тврдити да ће претходно познавање две особе донети позитивне, а не негативне резултате, с обзиром на то да републички јавни тужилац већ има поверење председника, због чега ће добити неопходна средства за рад и слично. Наиме, могло би се чак истаћи да су кроз историју слични случајеви постојали у земљама које су најревносније у борби против корупције, укључујући и Сједињене Америчке Државе.²⁶ Дакле, да резимирамо, нећемо увек моћи да утврдимо да ли у конкретном случају постоји злоупотреба, поготово ако не знамо унапред како треба правилно користити одређено овлашћење, поверено или јавно. Или, како каже Филип (Philip, 2012, стр. 30) корупција ће постојати када постоји и злоупотреба, а не знамо шта је злоупотреба. Да бисмо попунили такву празнину, односно дошли до конкретног одговора у случајевима када постоји сумња да ли злоупотреба постоји не, можемо:

приватног сектора, вероватноћа да ће шира јавност бити заинтересована биће мања. Више о корупцији у приватном сектору: <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-5/key-issues/consequences-of-private-sector-corruption.html> (приступљено: 28. 8. 2023.).

²⁶ Подсетимо се врло сличног примера из праксе. Председник Сједињених Америчких Држава, Џон Ф. Кенеди, је именовано свог рођеног брата Роберта Ф. Кенедија за савезног тужиоца. Ова одлука је изазвала више критика јавности, али Роберт Ф. Кенеди је ипак служио од 1961. до 1964. године. Више информација доступно на: <https://www.britannica.com/biography/Robert-F-Kennedy> (приступљено: 28. 8. 2023.).

- поћи од важећих прописа,²⁷ тако да ће се испитати да ли је понашање (за које постоји сумња да ли се ради о злоупотреби) забрањено²⁸
- узети у обзир јавно мњење, тако да ће се сматрати да злоупотреба постоји ако шира јавност сматра да је деловање корупција
- унети као мерило утицај дела на јавни интерес, тако да ће се сматрати злоупотребом када је одређено понашање противно јавном интересу
- кумулирати поменуте приступе, тако да ће се сматрати да злоупотреба постоји када је понашање супротно прописима, супротно јавном интересу и као такво се сматра у очима јавности.

Ако се прихвати прва алтернатива, реч је о легалистичком приступу у дефинисању корупције. Ако се прихвате друга или трећа алтернатива, прибегава се социолошком приступу, док четврта алтернатива значи да се бира мешовити приступ. О овим приступима ћемо више говорити у даљем тексту.

Даље, већ је речено да треба посебну пажњу обратити приватној користи и дефинисању исте. У неким ситуацијама ће бити евидентно и неоспорно да је дошло до стицање приватне користи. Уколико неко лице злоупотреби овлашћење да прибави новац који му иначе не припада, апсолутно да је стекао приватну корист. Исто важи и за случајеве када је примио ствари, које наравно имају новчану вредност, или за случајеве када је добио неку врсту противуслуге, итд. Такође, потребно је прихватити широко тумачење, па ће се корист за другога такође третирати као приватна без обзира да ли се ради о лицу са којим корумпирано лице има одређене односе, некој групи којој припада (политичка странка, неформална криминална организација) и слично.

Међутим, дилеме ће се појавити и у оним случајевима у којима није могуће јасно разликовати приватно од јавног. На пример, градоначелник злоупотребљава своја овлашћења у поступцима јавних набавки како би обезбедио да добављачи буду само предузећа из његове општине. Притом, он од њих не тражи новац, услуге и слично, већ намерава да обезбеди економски развој своје општине. Наравно да је свестан да ће, на крају крејева, економски развој његове општине значити симпатије грађана и његову поновну победу, али то се не може доказати. Да ли у овом случају можемо тумачити да постоји корупција? Било би нерационално поступити другачије, односно рећи да у овом и сличним случајевима нема говора о корупцији. Очигледно је да је учињена злоупотреба која ствара дисторзију на тржишту, иако за некога има и позитивне ефекте. Наиме, било би погрешно ако бисмо тумачили да нема корупције када злоупотреба овлашћења резултира неким јавним добром (Levien González, 2023), јер у том случају најтежа коруптивна дела можда неће бити обухваћена. Левиен Гонзалез стога предлаже да се не користи термин „приватна” корист, већ термин „неоправдана” или „неправилна” корист (на енглеском *improper*).

²⁷ Свесно кажемо важеће прописе, а не законе, са намером да алудирамо на то да су данас бројна понашања забрањена и међународним актима, универзалним и регионалним. Дакле, у антикорупцијском праву нису релевантни само закони, напротив, ратификовани међународни акти су изузетно значајан извор.

²⁸ Дакле, ако се вратимо мало пре датом примеру, ако важећи прописи у датој држави забрањују председнику да именује блиско лице за републичког јавног тужиоца, то ће се сматрати злоупотребом. Ако, пак, то прописи дозвољавају, онда нећемо ценити да постоји злоупотреба, а самим тим неће бити ни корупције.

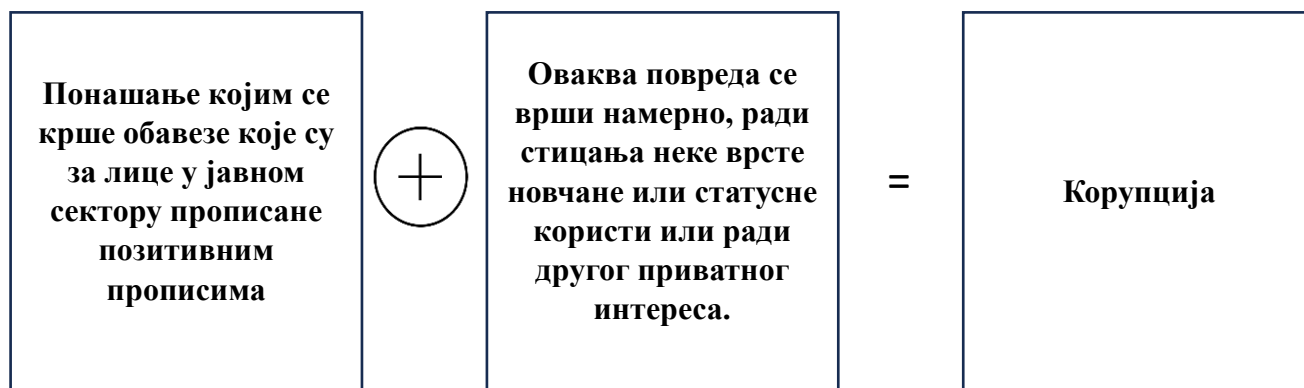
1.2. Легалистички појмови корупције

Један од најчешће цитираних легалистичких појмова корупције је онај познатог америчког професора Џозефа Наја (видети: Theobald, 1990, стр. 2; Тупанчески, 2015, стр. 80; Перић Дилигенски, 2016, стр. 25-26; Rose, 2017, стр. 4 и други) дати 1967. Године:

„[к]орупција је понашање које одступа од формалних дужности јавне улоге због приватних интереса (лични, блиски породични интереси или приватна клика), новчане добити или статусне добити; или које крши правила којима се забрањује вршење утицаја у приватном интересу.²⁹ Ово укључује понашање као што је подмићивање (награда за изопачење расуђивања особе на положају); непотизам (патронажа због аскриптивног односа, а не због заслуга); и проневера (злоупотреба јавних ресурса за приватну сврху).“ (Nye, 1967, стр. 419).

Најова дефиниција је широка, иако једноставна, а у исто време и сажетија од оне Transparency International-а и Светске банке, јер не користи генеричке термине као што је злоупотреба, већ прецизније наводи које би понашање представљало корупцију. За Наја је то понашање које нарушава формалне обавезе јавне улоге, што би, другачије формулисано, било понашање које крши обавезе које су особи у јавном сектору (запослени, службеници, функционери) прописане законима и подзаконским актима (чим се користи реч формално, подразумева се да те обавезе треба да буду прописане у неком прихваћеном облику, као што је закон или подзаконски акт) због приватног интереса, новчане или статусне добити.

Слика 2 – Графички приказ елемената корупције према Џозефу Нају



Извор: Аутор

Нај даље наводи неколико понашања која потпадају под појам корупције – мито, непотизам и проневера. Из саме конструкције реченице протумачићемо да Нај не покушава да исцрпан списак понашања која представљају корупцију, већ та три наводи у правцу илустрације. Занимљиво је да када говори о миту Нај помиње „награда“ али не прецизира у ком облику награда треба да буде – новчана награда, награда у натури, итд. Сходно томе, награда може бити и неоправдано напредовање на радном месту, нека врста утицаја итд.

²⁹ Или правила против спровођења одређених врста приватног утицаја.

Да резимирамо, Најова дефиниција, иако старија, прецизнија је од претходних основних дефиниција. Ниједна од дилема које су се појавиле о значењу појма злоупотреба овде није применљива, јер је за Наја ситуација јасна: ако је нешто легално, онда не можемо ни причати о корупцији. Ако се вратимо на горњи пример са председником и тужиоцем и применимо Најову дефиницију, закључићемо да корупција не постоји. Овај закључак следи из више разлога. Прво, у позитивним прописима не постоји одредба која забрањује председнику да свог блиског пријатеља именује за републичког јавног тужиоца. Све док неко испуњава услове прописане да постане републички јавни тужилац, небитно је да ли је пријатељ председника или не. Дакле, председник државе има дискрециона овлашћења или дискреционо право³⁰ да бира републичког јавног тужиоца. Једино ограничење за њега је, осим формалних (да мора пазити на форму акта којим именује и сл.), да мора сврсисходно да користи дискрециона овлашћења, тј. у складу са сврхом за коју је прописана (за ограничења при вршењу дискреционих овлашћења: Давитковски & Павловска-Данева, 2018, стр. 280) . Ако је сврха дискреционог овлашћења да се остави довољно слободе да се изабере најбољи кандидат, а самим тим и испуни јавни интерес, онда је председник, бар по његовом мишљењу, поступио целисходно. Као што смо рекли, председникова тврдња је да је његов пријатељ угледни правник и најбољи кандидат. Друго, нема индиција или доказа да је од свих људи који испуњавају услове (да буду републички јавни тужилац) председник изабрао свог пријатеља као резултат мита и слично. Једноставно је био убеђен да је његов пријатељ најбољи кандидат за тај посао. Тиме није прекршио ни правило целисходности.

До сада смо говорили о првом елементу Најовог концептуалног одређења, а то је повреда формалне дужности јавне улоге. Пре него што се приступи разматрању другог елемента дефиниције (стечена корист, новчана или статусна добит), потребно је укратко обратити пажњу на тему која је индиректно покренута: дискрециона овлашћења у контексту превенције корупције. Напоменули смо да дискреционо овлашћење постоји када неко (углавном функционер) донесе одлуку или акт према сопственом уверењу.³¹ За разлику од дискреционих одлука и аката, постоје акти који су везани законом, где доносилац нема слободу да одлучује по сопственом уверењу.

Табела 3 – (Хипотетички) примери дискреционих одлука и одлука везаних законом³²

Бр.	Пример дискреционе одлуке	Бр.	Пример одлуке везане законом
1(а)	Из реда кандидата чије су пријаве уредне, руководиоца бира ког ће кандидат запослити.	1(б)	Од кандидата чије пријаве су уредне, руководиоца бира кандидата који је прворангиран према годинама радног искуства, просеку студија и броју међународних и домаћих обука и

³⁰ О дискреционој власти говоримо када функционер доноси одлуку по свом слободном убеђењу или слободној процени (видети дефиницију у речнику страних речи и израза: Ристић & Алексић, стр . 229) . Отуда се акти донети као резултат дискреционог овлашћења називају акти донети након слободне оцене.

³¹ „Управно-правне норме нису, по правило, ни приближно тако тачно одређене као оне приватног права. Та неодређеност иде понекад тако далеко, да поједина норма осим надлежности и нема других установа.“ - На овај начин дискреционе (управне) акте дефинише један од доајена управноправне науке у бившој Југославији Иво Крбек (Krbek, 1928, str. 93). У наставку он закључује да због овакве природе дискреционих аката понекад службеници имају много више слободе самосталног одлучивања од судија.

³² Истиче се да су ови примери хипотетички, односно слободно конструисани од стране самог аутора, а не преузети из позитивних прописа дате државе. Они служе као илустрација.

			тренинга, а рангирање врши независна комисија.
2(а)	Након захтева за социјалну новчану помоћ, градоначелник може донети решење којим ће доделити једнократну социјалну новчану помоћ у износу до 500 евра.	2(б)	Након захтева за социјалну новчану помоћ, ако је подносилац захтева социјално угрожено лице према прописима о социјалној заштити, градоначелник ће донети решење о додели једнократне новчане помоћи у износу од 500 евра.
3(а)	Руководилац ће формирати комисију од запослених у органу	3(б)	Руководилац ће формирати комисију коју чине један службеник из организационе јединице за људске ресурсе, један службеник из организационе јединице за правне послове и један службеник из организационе јединице за односе с јавношћу.

Извор: Аутор

Као што се види из примера, формулације из којих произилазе дискрециона овлашћења могу бити различите. У примеру 1(а), видимо да постоји дискреционо овлашћење сходно томе да одредба не садржи никакве смернице о критеријумима по којима би се вршио избор кандидата. У примеру 1(б) ситуација је већ другачија: руководилац мора да изабере кандидата који је по императивној законској норми прворангиран. У примеру 2(а) коришћена је реч „може“, што значи да градоначелник не мора донети одлуку о једнократној новчаној помоћи. Такође пише да износ може бити „до 500 евра“, што значи да се може доделити било који износ од 1 до 500 евра, о чему градоначелник слободно одлучује. У примеру 2(б), напротив, видимо да градоначелник нема ни слободу одлучивања да ли ће доделити новчану помоћ, нити слободу да самостално одреди износ. У примеру 3(а) не постоје смернице о томе од којих особа треба да се састоји дата комисија. У примеру 3(б), с друге стране, дискрециона овлашћења су смањена: прописано је из којих организационих јединица се морају именовати чланови комисије (али се ипак оставља извесна слобода одлучивања).

Дискрециона овлашћења, иако неопходна у сваком правном систему,³³ изузетно су опасна са становишта ширења корупције. Као што каже један аутор, „[...] највећи недостаци и ризици од корупције су нејасне одредбе, правне празнине, велика дискрециона овлашћења [...]“ (Bozanic, 2019, стр. 54). Слично говори и позната ауторка Роуз Акерман, према којој „[к]ада јавни службеник има дискрециона овлашћења [...] ствара се подстицај за подмићивање“ (Rose-Ackerman, 1996, стр. 31). Овде је, наравно, нормално поставити питање зашто се дискрециона овлашћења доживљавају толико опасним у смислу појаве и ширења корупције? Усвајајући Најеву идеју, да бисмо утврдили да ли постоји корупција у појединачном случају, потребно је утврдити да ли постоји повреда формалне дужности

³³ Подразумева се да ниједан законодавац не може апсолутно регулисати све могуће животне ситуације и исходе, тако да понекад службеници у јавној управи, али и друга лица, морају имати слободу да одлучују по свом уверењу.

јавне улоге. Ово је лако када је формална обавеза сажета и јасна, било да се ради о обавези активне радње или о забрани. Узмимо пример 1(б) из табеле број 3:

- **Активна радња:** Руководилац је дужан да са прворангираним кандидатом од пријављених на оглас закључи уговор о раду. Ако руководилац изабере другог кандидата, очигледно је прекршио своју формалну дужност. То ће одмах сигнализирати да треба испитати постојање било каквог односа између њега и кандидата који је изабран, односно да ли између њих постоји коруптивна трансакција.
- **Забрана:** Руководилац очигледно не сме да се меша у рангирање које врши комисија. Није експлицитно наведено, али довољно је рећи да рангирање ради независна комисија. Друго је питање, када је реч о комисији, да ли она има везана или дискрециона овлашћења приликом оценивања (рангирања), односно колико ће комисија имати слободе одлучивања.

Много је теже утврдити када се о томе одлучује на дискреционој основи. Као што је већ поменуто, чим се одлука донесе на основу сопственог уверења, ограничење се састоји у целисходности. Односно, дискреционо овлашћење се може користити само за постизање сврхе за коју је прописано. У примеру 1(а) постоји дискреционо овлашћење. Претпоставка је да је циљ избор најбољег кандидата за дату позицију, чиме се испуњава јавни интерес за квалитетну и ефикасну јавну управу. Шта ако руководилац закључи уговор о раду са кандидатом који је током студија показао најмањи успех и најмање похађао обуке, тврдећи да је то кандидат који има највише ентузијазма за рад и да је показао највише комуникацијских вештина (што је тешко измерити тачним показатељима)? Како можемо јасно и прецизно утврдити да ли је поступио целисходно? Одговор је да не можемо.

Дакле, дискрециона овлашћења очигледно повећавају ризик од корупције. Због тога често улазе у фокус превентивних антикорупцијских политика.³⁴ Тачније, насоји се да се смање и контролишу дискрециона овлашћења. Њима ће бити посвећено више пажње у даљем тексту. За сада ћемо наставити са другим елементом Најове дефиниције корупције.

Да би се радило о корупцији, према Нају, повреда формалне дужности јавне улоге треба да буде извршена због приватног интереса (лични, блиски породични интереси или приватна клика), статуса или новчане добити. Сходно томе, Најова дефиниција је и у овом погледу супериорнија од основних дефиниција. Они су оперисали термином приватна корист, али није било јасно шта то представља, па су захтевале даља тумачења. Нај, с друге стране, изричито наводи да када постоји статусна или новчана добит која је резултат кршења формалних дужности јавне улоге, реч је о корупцији. Осим тога, остављен је простор под појмом корупција да се обухвате случајеви у којима нема новчане или статусне добити, већ је испуњен неки приватни интерес, како за себе тако и за другог (лице из породице или друга особа која је у истој клици као и корумпирани).³⁵ Дакле, кроз Најову

³⁴ У овој конотацији: неки аутори (Akech & Kirya, 2020) говоре о више процедуралних гаранција како би се повећала одговорност и контрола приликом дискреционог одлучивања; неки (Muint, 2000, стр. 37 и стр. 52) обраћају пажњу на опасност од дискреционих овлашћења, где се цитира и Клитгарда, након чега се говори о њиховом ограничењу; а неки аутори (Jain, 2001, стр.77) их називају детерминанта корупције и тако даље.

³⁵ Под кликом подразумевамо илегалну групу у датој организацији чије се вредности и циљеви разликују од оних циљева које сама (формална) организација треба да оствари, односно неформално удружење две или више особа које теже остваривању одређеног циља који је легално и морално неспојив са правилима формалне организације (Гризо, Давитковски, & Ана, 2011, стр. 96)

дефиницију, питање шта се сматра приватним користи, које је покренуто у претходном поглављу, може се сматрати решеним.

Поред Џозефа Наја, легалистичке дефиниције нуде и бројни други аутори. Теобалд у свом делу (стр. 2) такође цитира концептуализацију Андревског из 1968. Према којој је корупција „[п]ракса коришћења службених овлашћења за приватну корист уз кршење закона и прописа који су номинално на снази“. Дакле, Андрески своју дефиницију даје готово у исто време када и Нај и још јасније везује дефиницију корупције са правним системом, изричито наводећи да се ради о кршењу закона и прописа који су номинално на снази. Другим речима, он не говори о нормама или правилима а да не каже ко их је донео, већ прецизира да су то закони и прописи, односно општи правни акти једне државе. С друге стране, његова дефиниција је шира када говори о резултати корупције у односу на корумпиране; док Нај наводи новчану и статусну добит, али и приватни интерес за себе, повезано лице или особу са којом је корумпирана особа члан дате клике, Андрески наводи само „приватни интерес“.

Чак и у новијим радовима могу се наћи легалистичке представе о корупцији. Мисанги и Вивер кажу да се из економске перспективе корупција генерално дефинише као злоупотреба положаја или овлашћења за приватну или личну корист, док је сама злоупотреба кршење правних норми (Misangyi, Weaver, & Elms, 2008). У формулисању ове дефиниције, аутори се позивају на неколико других аутора. Ови аутори, практично говорећи, најпрецизније решавају дилему о којој смо раније говорили (у вези са дефиницијама Transparency International-а и Светске банке) – шта је злоупотреба? Проста злоупотреба је кршење правних норми. Са аспекта другог елемента корупције, ови аутори говоре и о приватној или личној добити, слично као Андрески.

Чини се да овом приликом нема потребе оптерећивати текст другим легалистичким дефиницијама, јер је суштина јасна: ова појмовна одређења произилазе из позитивних (националних и међународних) прописа. Другим речима, позитивни прописи предвиђају посебне обавезе за лица која имају јавна овлашћења.³⁶ Тек када се крше одредбе ових прописа, моћи ће се говорити о корупцији (наравно, ако је укључен и други елемент корупције, а то је најчешће приватна корист, приватна добит или приватни интерес).

Иако су легалистичке дефиниције уобичајене, оне се такође суочавају са критикама. Да би следећи текст био јаснији, покушано је да се све ове критике систематизују. Дакле, било је критика:

- о недостатку вредносне компоненте, односно релативизацији због формалистичког приступа
 - отуда се поставља питање аналитичке употребљивости легалистичких дефиниција
- о недостатку простора за такозвану легалну корупцију.

Прве критике се односе на разлике које могу настати од једне земље до друге, имајући у виду да се позитивно право може разликовати. Говорећи о Најевој дефиницији, Роуз (стр. 5) каже да она дозвољава да се исто понашање званичника у сличним улогама

³⁶ Подсећања ради, истичемо „јавна овлашћења“ јер је јавна управа релевантна у овом раду, а не зато што у приватном сектору нема корупције. И ту може доћи до корупције, односно кршења формалних дужности зарад приватног интереса. Видети: фусноту 23.

сматра корупцијом или да не подлеже институционалним и правним правилима. Слично, Беговић (стр. 51) цитирајући Скота говори о неизбежној разлици између закона појединих држава, тако да је одређено понашање забрањено у једној земљи, а потпуно легално у другој. Беговић доводи у питање и аналитичку употребљивост легалистичке дефиниције корупције, с обзиром да *ex ante* није познато шта је садржина правне норме, а и када се зна, остаће нејасно зашто се законодавац определио баш за такав садржај правне норме.

Ценимо да данас ове критике полако губе смисао. Наиме, данас већ постоје међународни документи против корупције у којима се, између осталог, наводи која понашања представљају корупцију. Самим тим, разлике између држава су све мање да би изазвале драстичне разлике у дозвољености одређених понашања. Мало је вероватно да постоји земља у којој би, на пример, било дозвољено подмићивање службеног лица како би се добила услуга коју давалац мита иначе не би добио. Од међународних аката који су релевантни у овој конотацији бисмо издвојили: Конвенцију Уједињених нација против корупције,³⁷ Кривичноправну конвенцију Савета Европе против корупције,³⁸ Интерамеричку конвенцију против корупције,³⁹ Конвенцију Афричке уније о превенцији и борби против корупције.⁴⁰ Осим тога, ниједна од горе наведених легалистичких дефиниција није искључивала постојање међународних антикорупцијских прописа. Нај говори о формалним дужностима, не прецизирајући где су оне прописане, Андрески говори о законима и другим прописима, што значи да се могу примењивати и међународни акти, а Мисанги и Вивер говоре о прописима уопште. Наравно, не пориче се да ће упркос међународним (универзалним и регионалним) актима и даље постојати одређене разлике од земље до земље у погледу тога шта је дозвољено, а шта забрањено лицима у јавној улози. Али разлике ће несумњиво бити мање.

Говорећи о релативизму, тј. разлике од једне земље до друге, али и за разлике у истој земљи у два различита периода, бисмо нагласили да то није увек негативно. Другим речима, релативизам који постоји у легалистичкој дефиницији није нужно лоша ствар. Релативизам чини легалистичку дефиницију можда чак и супериорнијом, с обзиром на то да ће развој законодавства подразумевати укључивање већег броја понашања под појам корупције. На пример, неко понашање се можда пре неколико деценија није сматрало корупцијом, али се у међувремену развила друштвена свест, променили су се закони, тако да се то сада третира као корупција.

Још једна критика легалистичке дефиниције је да она не успева да обухвати ситуације у којима закони и политике промовишу интересе одређене групе у односу на опште добро (Vergara, 2019, стр. 2). Вергара ову ситуацију назива „легална корупција“, што је у контексту правних дефиниција оксиморон, алудирајући на то да су законе и политике донете у складу са свим процедурама, али суштински мањкаве. Ценимо да је Вергара само делимично у праву. Ако посланици и други високи политички функционери доносе законе, друге прописе и политике којима се штите интереси одређене групе као резултат подмићивања, трговине утицајем и слично, наравно да ће то бити корупција. Ако постоји клика између функционера у јавном сектору и носилаца пословног сектора, што резултира

³⁷ Видети: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/> (приступљено: 23. 9. 2023).

³⁸ Видети: <https://rm.coe.int/168007f3f5> (приступљено: 23. 9. 2023.).

³⁹ Видети:

https://www.oas.org/juridico/english/corr_bg.htm#:~:text=The%20Inter%2DAmerican%20Convention%20against,order%20to%20fight%20against%20it. (приступљено: 23. 9. 2023).

⁴⁰ Видети: <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption> (приступљено: 23. 9. 2023).

заједничком приватном добити, наравно да је то корупција по легалистичкој дефиницији. Друго је питање да ли се и како се то може доказати, посебно ако је у питању заробљена држава: мала група моћних људи који купују утицај путем услуга, мита и обећања успевају да преузму контролу над институцијама система и обликују политике тако да одговарају њиховим интересима (David-Barret, 2023, стр. 224-225). Ако посланици и други високи политички функционери доносе законе, друге прописе и политике који су дискутабилни, али то чине из сопственог убеђења, онда легалистичка дефиниција корупције заиста није применљива, што је и разумљиво. Такво стање би се радије протумачило као неспособност политичара да одговоре на изазове своје функције, што ће резултирати политичком санкцијом: губитком гласова за њих и политичку странку или коалицију којој припадају.

1.3. Социолошки појмови корупције

Као што смо већ истакли, социолошки концепти, за разлику од легалистичких, као централну тачку узимају или јавно мњење или јавни интерес, односно сличне концепте као што су опште добро, јавно добро и тако даље (Тупанчески, Економско казнено право, 2015, стр. 80). Према првом приступу, корупција је свако понашање које шири јавност сматра корупцијом (Begović, Економска анализа корупције, 2007, стр. 54). Према другом приступу, под корупцијом се подразумева ситуација када се наноси штета јавном интересу или општем добру итд. У том смислу, Џаин каже да су корупција „[...] активности у којима јавни службеници, бирократе, законодавци и политичари користе овлашћења која им је делегирала јавност да унапреде сопствене интересе на рачун општег добра“ (Jain, Corruption: A review, 2008). Дакле, опет се креће од злоупотребе поверених овлашћења, али злоупотреба није оно што није у складу са позитивним прописима, већ оно што је штетно за опште добро. Теоријски гледано, према овој дефиницији, могуће је да се јавна овлашћења користе у складу са позитивним прописима, а да је ипак реч о корупцији (такође Беговић, 2007, стр. 52). Сличну дефиницију Џаина нуди Тупанчески (стр. 80), који, цитирајући друге ауторе, каже да корупција значи подривање јавног добра на рачун приватних или партикуларистичких интереса.

Нажалост, чини се да су ова концептуална одређења још мање јасна од легалистичких. Прво, јавно мњење је тешко одредити. Друго, ако је главна брига за легалистичке дефиниције била да су релативистичке, односно да ће постојати разлике од једне земље до друге, ове дефиниције су још проблематичније. Наиме, ако јавно мњење узмемо као основну одредницу да ли је неко понашање коруптивно или не, вероватно ће бити још веће разлике од земље до земље. Исто важи и за јавни интерес или опште добро. Без сумње, тешко је одредити шта ће то значити од случаја до случаја, а тим више треба имати у виду да у савременим друштвима може доћи до сукоба између различитих интересних група када се говори о овим питањима (Беговић, 2007, стр. 53). Оно што једна група сматра да је јавни интерес, друга група сматра да није. Кјелберговим речима „[ш]иринa постигнута избегавањем правничке кошуље води ка дефинитивној флуидности, релативизам који има своје очигледне замке“ (Kjellberg, 1995, стр. 342). Кјелберг свој рад посвећује разликовању корупције и политичких скандала, истичући да би дефиниција корупције требало да је јасно разликује од скандалозног (али не и коруптивног) понашања. Отуда је разумљиво на које замке мисли – ако кренемо од тако широке дефиниције

корупције, каква је социолошка, ризикујемо да тај појам разводнимо до те мере да га не можемо разликовати од политичког скандала. Тада би било још теже анализирати зашто се корупција појављује и колико је распрострањена.

1.4. Мешовити појмови о корупцији

Поред социолошких и легалистичких концепата, постоје и мешовити. Идеја мешовитих концепата је комбинација елемената претходних дефиниција, како би се превазишла њихова несавршеност. Једну такву дефиницију, на пример, даје Џонстон, према којој је корупција злоупотреба, према законским или друштвеним стандардима, јавне улоге или ресурса за приватну корист (из: Kugner, 2005, стр. 226). Друштвени стандарди се односе на стандарде понашања према јавном мњењу. Дакле, Џонстон алтернативно поставља правна правила и друштвене стандарде: да би се говорило о корупцији, довољно је да је понашање супротно једном од њих.

Ако обратимо више пажње овим дефиницијама, неизбежно ћемо се поново суочити са питањем – како одредити шта је супротно друштвеним стандардима.

1.5. Алтернативни приступи у дефинисању корупције

У литератури се налази другачији приступ како би се утврдило које понашање појединца представља корупцију. Наиме, постоје аутори који уопште не покушавају да креирају своју дефиницију корупције него наводе дела која у суштини представљају корупцију. На пример, Роуз-Акерман и Пафлика имају такав приступ. У свом капитално делу (Rose-Ackerman & Paflika, Corruption and Government, 2016, стр. 7-9) помињу дефиницију Transparency International-а, али не покушавају да је унапреде, већ у правцу бољег разумевања шта је корупција, прилажу списак понашања која, по њима, треба третирати као корупцију. Списак преносимо у целости:

- Подмићивање: Експлицитна размена новца, поклона у природи или услуга за кршење правила или као плаћање да се добије нешто што би по закону требало да буде бесплатно или дато под другим условима.
- Изнуда: захтев за давање мита или услуге од стране службеног лица као *sine qua non* за обављање своје дужности или кршење датог правила (изнуда се третира као облик мита; односно облик мита у којем прималац мита игра активну улогу).
- Размена услуга: две особе крше одређена законска или друга правила и притом врше размену услуга (кршење правила једне особе се „наплаћује“ кршењем правила од стране друге особе).
- Непотизам: запошљавање члана породице или блиске особе (особа са којим је послодавац у блиским друштвеним односима), а не друге особе која је више квалификована.
- Кронизам: Предност припадника одређене расне/етничке, верске, политичке и/или друштвене заједнице у односу на припаднике других заједница у доношењу одлука о запошљавању.

- Судска превара: судска одлука је таква каква јесте због неког од претходно наведених облика корупције или због претњи судији, а не због чињеничног стања.
- Рачуноводствена превара: Намерна обмана у вези са продајом или зарадом (профитом) која се обично ради како би се повећале цене акција.
- Изборна превара: манипулација изборним резултатима куповином гласова, претњом бирачком телу или фалсификовањем или уништавањем гласова.
- Превара у јавној служби: свака активност која је у супротности са законским условима за пружање јавних услуга, чак и ако није подмићивање, на пример, приватна установа може да доведе у заблуду да је пружила услуге већем броју пацијената него што је заиста учинила да би добила веће накнаде, државни службеници могу да занемаре своје радне обавезе због обављања радних задатака у приватном сектору, да краду средства из државних органа како би их препродали на тржишту или једноставно не долазе на посао
- Проневера: запослени (у јавном и/или невладином или приватном сектору) незаконито присваја средства или ресурсе који су му поверени
- Клептократија: највиши званичници у датој држави се постављају аутократски тако да успевају да максимизирају сопствено богатство
- Трговина утицајем: одређена особа користи своја овлашћења у доношењу одлука у државним органима како би извукла мито или услуге од заинтересованих страна
- Сукоб интереса: постојање личног интереса у вршењу одређене јавне дужности

Роуз-Акерман и Пафлика су очигледно дале опширну листу понашања која се сматрају корупцијом, а према њима је корупција могућа и у јавном и у приватном сектору. Њихов приступ је несумњиво користан у формулисању концепта корупције. Међутим, сматрамо да сукоб интереса није понашање које потпада под широк појам корупције. Сукоб интереса (који се назива и инкомпатибилност) је (ментално) стање у којем лице има приватни интерес који може утицати на његово обављање посла или вршење овлашћења. Сукоб интереса може довести до корупције, али не мора. Ако лице уредно пријави сукоб интереса, односно предузме мере да се удаљи од одлучивања у оним случајевима где постоји сукоб интереса, корупције неће бити. Можемо дати једноставан пример. Службеник одлучује у управном поступку који се покреће на захтев њему блиске особе. Подразумева се да ће се у таквом случају појавити сукоб интереса: с једне стране, у управном поступку треба да се објективно одлучиватио захтеву, а са друге стране неминовно ће службеник желети да донесе позитивну одлуку о захтеву. Ако је службеник у таквом случају изузет од одлучивања, ситуација сукоба интереса више не постоји, а самим тим ни корупције. Ако се, пак, службеник не изузме из одлучивања и одлучи супротно материјалном праву како би помогао (незаконито) блиској особи, онда је сукоб интереса прерастао у корупцију. Уосталом, чак и ако се сукоб интереса не пријави, односно ако лице није изузето од одлучивања, то не мора значити да ће бити корупције. Сама чињеница да сукоб интереса постоји у датој ситуацији не значи да ће до корупције аутоматски доћи (Kjellberg, 1995, стр. 341-342).

1.6. Широк описни појам корупције

До сада смо говорили о најчешћим концептима корупције у литератури. У овом делу текста, међутим, покушавамо формулисати сопствену широку дефиницију корупције. Пре него што дамо сам појам, биће наглашена основна разматрања која су његова основа.

Прво, легалистички појмови су супериорнији од социолошких. Оба приступа ће резултирати различитим тумачењима да ли су одређена понашања коруптивна или не. Међутим, биће лакше утврдити да ли је одређено понашање корупција, ако се усвоји легалистички приступ. Легалистички приступ руководи се позитивним правилима (што би данас значило домаћи закони и међународни акти), тако да се свака дилема може решити једноставним читањем и тумачењем одредби. Са социолошким приступом, цела ситуација је другачија. Да би се неко понашање третирао као корупција, биће неопходно да је супротно јавном интересу или да га шира јавност перципира као корупцију. Али ретке су ситуације када ћемо моћи са сигурношћу да утврдимо, посебно у тренутку када се неко понашање изврши (не увиђајући његове дугорочне импликације), да ли је нешто противно јавном интересу. Јавно мњење, такође, није једнообразно. Различити појединци, у зависности од тога којој групи припадају, имаће различита мишљења. Различита су мишљења припадника пословног сектора у односу на припаднике цивилног сектора, припадника пословног сектора у односу на чланове државног сектора и тако даље. Отуда је легалистички приступ далеко прагматичнији и зато ћемо одговор шта је корупција тражити у прописима: да би се говорило о корупцији, понашање мора бити супротно њима. То не значи да се негира негативан ефекат корупције на друштво у целини. Међутим, и понашања која нису коруптивна могу бити супротна јавном интересу.

Друго, већина аутора истиче да је мотив коруптивног понашања приватна корист. Мањи део разликује личну од приватне користи, при чему је прва ужа категорија (корист директно за корумпирану особу), док је друга шира категорија (профит и за особе са којима корумпирана особа има неку врсту односа). Али, ако корупција постоји само када постоји „приватна корист“ или „приватна или лична корист“, проблеми ће настати у оним ситуацијама где се не може јасно разликовати приватно од јавног. На пример, градоначелник крши правила јавних набавки да би изабрао далеко скупљег добављача намештаја за општину. Он нема никакве односе са понуђивачем нити било какав закулисни договор, али му је битно да је кабинет градоначелника опремљен његовим намештајем јер му се дизајн много више допада. По истеку мандата градоначелник сав купљени намештај оставља у кабинету, како би га користио будући градоначелник. Можемо ли тврдити да овде постоји приватна корист? Ситуација није сасвим јасна, па може доћи до забуне. Сходно томе, боље је рећи да се коруптивно понашање спроводи ради неоправдане или нелегитимне користи, а не ради личне или приватне користи. У претходном тексту смо већ цитирали ауторе који износе такав предлог, што је овде прихваћено.

Треће, у литератури се често истиче да за постојање корупције морају бити умешане најмање две особе: коруптор и корумпиран (на овој линији су еминентни српски аутори: Андонић, ет ал., 2001, стр. 11). У овом раду, међутим, тврдимо да корупција може постојати чак и у случајевима када је у питању само једна особа. Ово је, на пример, случај проневере

у служби: запослени проневери средства органа где ради (јавна средства) за сопствену добит.

Дакле, долази се до следећег појма: **корупција је свако намерно коришћење службеног положаја или овлашћења супротно важећим прописима или сврси за коју постоје, у намери стицања себи или другом корист која иначе не би била стечена (неоправдана или нелегитимна корист).**

Постојање и ширење корупције угрожава остваривање права грађана, отежава остваривање јавног интереса уопште, доводи до незаконите прерасподеле јавних ресурса и подрива поверење у демократске институције.

Свесно помињемо демократске институције, јер нас то доводи до једне друге напомене, а то је да концепт корупције који смо понудили почива на претпоставци да је реч о демократском систему, односно систему у коме су закони одраз воља грађана (који имају своје представнике у законодавној власти). Систем треба да буде не само формално већ и фактички демократски. Уосталом, свака од горе понуђених дефиниција, без обзира ког аутора је дата, почива на претпоставци да је реч о демократским државама. У земљи која није демократска, односно у тоталитарном режиму, целокупно друштво је уређено по вредностима одређене идеологије, а систем ће бити једнопартијски и неће дозволити простор за политички плурализам, тако да нема гаранције да ће закони одражавати вољу грађана (Тренеска Дескоска, Трајковска-Христовска, & Кртолица, 2023, стр. 152). Дакле, нека дела која су скоро свуда забрањена, с обзиром на то да потпадају под појам корупције, могу бити дозвољена у тоталитарном режиму. Поред тога, ове режиме увек карактерише кронизам и фаворизовање, посебно према онима који су чланови и функционери једне политичке партије која контролише цео државни апарат, али то није забрањено већ дозвољено. Концепт корупције је и даље применљив на ауторитарне режиме (не потпуно тоталитарне) за које је једна од основних карактеристика стварање пословних елита које због лојалности режиму добијају прилику да управљају монополима и уносним пословима (Тренеска Дескоска, Трајковска-Христовска, & Кртолица, 2023, стр. 157). Али чињеница је да ће се у ауоритарним режимима корупција много више скривати иза вела тржишне економије и формалне легалности.

Дакле, у овој докторској тези корупција је појам који се састоји од неколико елемената. Представљамо их у табели ради веће јасноће.

Табела 4 – Елементи концепта корупције

Елемент	Опис
Намерна употреба службеног положаја или службеног овлашћења супротно важећим прописима или сврси за коју постоје	<p>Да би се радило о корупцији, најмање једно лице треба да користи свој службени положај или своја службена овлашћења супротно:</p> <ul style="list-style-type: none"> • важећим прописима или • сврси због које постоје. <p>Алтернативно постављање важећих прописа или сврхе због које постоји</p>

	<p>положај или овлашћење се врши, јер у стварности није увек могуће <i>a priori</i> забранити сва непожељна понашања. Понекад је потребно видети у чему је сврха службеног положаја и овлашћења и пазити да се они користе само у ту сврху.</p> <p>Поред тога, наглашава се да мора постојати намера. Корупција не може бити почињена немаром или непажњом. Ако се службени положај, на пример, користи супротно прописима, али због немара, не можемо говорити о корупцији. Дакле, да би дошло до корупције, незаконита или нецелисходна употреба положаја и овлашћења треба да се врши у циљу остваривања користи.</p>
<p>Намера да се за себе или за другога добије корист која иначе не би била стечена (неоправдана или нелегитимна корист)</p>	<p>Корист може бити за себе или за другога, али се не би стекла без незаконите или нецелисходне употребе службеног положаја или службеног овлашћења. При томе, наглашавамо да је небитно да ли је прво дошло до незаконите или нецелисходне употребе службеног положаја или овлашћења, а затим до користи или обрнуто. Не морају се временски поклапати, а није ни битно шта је прво. Такође, корист можда никада неће доћи, довољна је намера да се стекне. Другим речима, корумпиран ће бити и онај ко је нанео повреду <i>ради</i> користи, а који није никад остварио ту корист.</p>

Извор: Аутор

Овако конструисана дефиниција је довољно широка да покрије велики број могућих ситуација и понашања. Такође, ова дефиниција је довољно флуидна да се прилагоди времену и приликама о којима се пише: на пример, нешто можда није било корупција у прошлости – јер је било дозвољено – али данас јесте.

Понуђена дефиниција је такође у складу са дефиницијом корупције из македонског Закона о спречавању корупције и сукоба интереса, објављеном у Службеном гласнику бр. 12/2019 (у даљем тексту: ЗСКСИ). Према члану 2. ст. 1. корупција је злоупотреба положаја, јавних овлашћења, службене дужности у корист, непосредно или преко посредника, за себе или за другога. ЗСКСИ даље разликује активну и пасивну корупцију, односно у члану 2. ст. 2 се предвиђа да:

- Пасивна корупција је намерна радња службеног лица које, директно или преко посредника, тражи или прима било какву корист, за себе или треће лице, или прихвата обећање такве користи, како би поступило или се уздржало од поступања у складу са својим обавезама или да своје надлежности обавља супротно службеним обавезама
- Активна корупција је намерна радња сваког лица које, непосредно или преко посредника, обећава или даје било какву корист службеном лицу, за њега или за треће лице, како би поступило или се уздржало од поступања у складу са својим обавезама или да обавља своје надлежности супротно својим службеним дужностима.

Примећује се да је пасивна корупција типична за службене особе,⁴¹ а активна за другог појединца. На пример, пасивну корупцију чини административни службеник који прима мито за обављање услуге, а активну корупцију давалац мита. Такође се напомиње да се ЗСКСИ односи само на превенцију корупције у јавном сектору, а не у приватном, што се подразумева употребом термина службена особа. Коначно, дефиниција активне и пасивне корупције може имплицирати да је за постојање корупције потребно учешће више појединаца. Међутим, генерички термин за корупцију дат у ЗСКСИ такође препознаје једнострану корупцију, односно под тим појмом можемо укључити ситуације у којима нема учешћа више појединаца.

Будући да је пажња посвећена македонском законодавству, осим ЗСКСИ, важан је и Кривични законик. Тренутно је на снази Кривични законик из 1996. године, са последњим изменама и допунама из 2023. године (Службени гласник бр. 37/1996...188/2023.). Он не садржи општу дефиницију корупције као такве, али уколико се проуче његове одредбе, утврдиће се да више инкриминација, тј. кривичних дела потпадају под општи појам корупције који је дат раније и даље објашњен. Дакле, постоји више кривичних дела која у својој суштини садрже повреду службеног положаја или овлашћења ради стицања користи. Ради веће јасноће, поново се нуди табеларни преглед.

⁴¹ Израз „службена особа“ има тачно дефинисано значење у македонском правном систему. Она је веома широко постављена, тако да према члану 8. ст. 1, ст. 2 ЗСКСИ под службеним лицем подразумевају се сва изабрана или постављена лица и запослени у јавном сектору. Термин „функционер“ је даље дефинисан у Кривичном законнику Македоније, који наводи широку листу изабраних, именованих и запослених лица у јавном сектору.

Табела 5 – Инкриминације у Кривичном законнику (Северне) Македоније из 1996. године закључно са изменама и допунама из 2023. које потпадају под појам корупције⁴²

Члан из Кривичног законика	Назив	Кратак опис (парафразирано)
353	Злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Службено лице предузима службену радњу којом прекорачује границе службеног овлашћења или не врши службену дужност у намери да себи или другом прибави имовинску корист или другоме нанесе штету.
353-в	Несавесан рад у служби	Службено или одговорно лице у јавном предузећу или јавној установи са повредом законских прописа о сукобу интереса или савесним поступањем у вршењу дискреционих овлашћења, пропуштањем дужног надзора или на други начин поступа очигледно несавесно.
354	Проневера у служби	Службено лице у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист присвојиће новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су поверене служби.
355	Превара у служби	Службено лице у вршењу службе у намери да подношењем лажних рачуна или на други начин себи или другом прибави противправну имовинску корист, довешће овлашћено лице у заблуду да изврши противправну исплату.
356	Служење у служби	Службено лице ће неовлашћено користити новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су поверене служби или ће их дати другом на коришћење.
358	Давање мита	Директно или посредно давање, обећање или нуђење поклона или друге користи службеном лицу (или другом), да службено лице изврши

⁴² Говорећи о македонском кривичном законодавству и инкриминацији корупције, вреди напоменути да се у време писања рада у јавном дискурсу у Македонији помиње увођење новог Кривичног законика, који ће у потпуности заменити постојећи. Нацрт тог Кривичног законика објављен је на Јединственом националном регистру прописа – ЕНЕР, који представља базу нацрта прописа:

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fener.gov.mk%2Ffiles%2Fpropisi_files%2Fria1%2F1_1631972962MP-OSCE-

<KZ%2520predlog%2520izmeni%2520od%252007062022%2520za%2520ENER.doc&wdOrigin=BROWSELINK>(приступљено 3. 10. 2023.) Међутим, до октобра 2023. нови Кривични законик није усвојен. У њему има и додатних инкриминација, попут оних у члану 460 „злоупотреба приликом јавних набавки“. То не значи да злоупотреба приликом јавних набавки није раније санкционисана, већ је подведена под опште одредбе постојећег Кривичног законика. Али у будућности се очекује да то буде још прецизније уређено.

		радњу коју не треба да изврши или да се уздржи од вршења радње коју треба да изврши.
357	Примање мита	Прекршај из члана 358. Али овај пут са друге стране: учинилац је онај који је примио поклон/корист, а не онај који је обећао/понудио/дао.
358-а	Давање награде за незаконит утицај	Једно лице другом даје, директно или индиректно, награду, поклон или другу корист (или обећање, односно понуду за то), а друго лице треба да користи свој стварни или претпостављени утицај, службени или друштвени положај и углед да захтева, интервенише, подстиче или на други начин утиче на дату службену дужност.
359	Добијање награде за незаконит утицај	Исто као у кривичном делу из 358-а, али је извршилац прималац, а не давалац награде, поклона или друге користи.
253	Неовлашћено давање поклона	Директно или индиректно обећање, нуђење, давање другог поклона или користи у циљу занемаривања интереса правног или физичког лица у обављању привредне, финансијске, комерцијалне, услужне или друге привредне делатности.
253-а	Неовлашћено примање поклона	Прекршај из члана 253-а, али овога пута учинилац је онај који је примио поклоне или користи, а не онај ко их је обећао/понудио/дао.

Извор: аутор

Очигледно, Кривични законик (Северне) Македоније има прилично широке инкриминације, па је мало вероватно да би дато људско понашање могло потпасти под дефиницију корупције, а да не би било адекватно обухваћено инкриминацијом. На пример, сва дела која Роуз-Акерман и Пафлика (стр. 7-9) наводе у свом списку обухваћена су инкриминацијама у македонском кривичном праву. У погледу прикривања плодова корупције од корумпираних, занимљиво је да постоји посебно кривично дело које носи назив противправно стицање и прикривање имовине (члан 359-а).

Након обављеног истраживања појма корупције, у овом раду ће се под корупцијом подразумевати свако понашање у коме се могу уочити елементи из Табеле 4 и Табеле 5, па ће се и све препоруке стога односити на бољу превенцију управо таквих понашања у македонској јавној управи.

1.7. Типологија корупције

Приликом истраживања датог друштвеног феномена, осим што је важно створити концепт, важно је извршити и даљу типологију, односно класификовати појавне облике.

Типологија је моћно аналитичко средство не само за истраживање корупције већ и за (оцртавање) практичних мера у стратегијама и акционим плановима у борби против корупције (Јоковић, 2018, стр. 1).

Класификација се може извршити на основу различитих критеријума. Бројни аутори нуде сопствену типологију корупције, у зависности од тога који/-е критеријум/-е користе. Такође, понекад се може извршити другачија класификација на основу истог критеријума. У цитираном раду аутор Јоковић даје опширан преглед типологија корупције у литератури. Наравно, није свака подела битна, па ће у даљем тексту под лупу (метафорички) бити стављене само оне најчешће, да бисмо онда у овом раду могли почети са објашњењем значења корупције у јавној управи.

1.7.1. Класификација према распрострањености

Ако пођемо од тога колико је корупција распрострањена, можемо говорити о системској корупцији насупротив корупцији у појединачним случајевима (изолована корупција). О системској корупцији говори се у релативно новијој литератури. Односи се на оне ситуације у којима је корупција у датој држави толико распрострањена да је коруптивним понашањем, практично, погођен цео државни систем или апарат. Другим речима, системска корупција постоји у оним случајевима када су формална правила (скоро) у потпуности замењена неформалним правилима. Адекватно објашњење системске корупције даје Светска банка у издању са краја деведесетих година прошлог века:

„Корупција у друштву може бити ретка или распрострањена. Ако је ретка, односно састоји се од само неколико појединачних радњи, лако је открити и санкционисати. У таквим случајевима некоруптивно понашање је правило, а институције у јавном и приватном сектору подржавају принцип интегритета у јавном животу. Те институције, формалне или неформалне, довољно су јаке да одведу систем у некорумпирану равнотежу. Насупрот томе, корупција је системска (распрострањена) када је мито, било на високом или ниском нивоу, рутинско у односу између јавног сектора и фирми или појединаца. Тамо где постоји системска корупција, супротстављају се формална и неформална правила; мито је противзаконито, али је свима јасно да је то рутина у трансакцијама са властима. Преовлађује другачија врста равнотеже, односно постоји системска „замка“ корупције у којој компаније, појединци и службеници имају већи подстицај да се подвргну таквом систему, него да се боре против њега. Може постојати различит степен координације између примаоца мита, од неконтролисаног изнуђивања од стране више службеника до високоорганизованог система за прикупљање и дистрибуцију мита. Упркос антикорупцијским прописима, постоји велики број земаља у којима подмићивање карактерише правила игре у приватним и јавним интеракцијама. Системска корупција може се јављати уједначено у целом јавном сектору, али може се јавити и на нивоу појединих агенција –

царинских или пореских органа, министарстава или одређених других нивоа власти.” (The World Bank, 1997, стр. 10-11).

Ако постоји системска корупција, практично, може се тврдити да постоји и корупција у смислу моралне деградације, како су говорили антички аутори (*phthora*). Наиме, када је корупција толико раширена, можда је читаво друштво у стању моралне декаденције. Ова тема је ирелевантна за предмет истраживање ове докторске тезе.

Изолована, с друге стране, постоји када се корупција јавља у релативно ретким случајевима.

1.7.2. Класификација према нивоу на коме се корупција одвија

Једна од најчешћих класификација у литератури и међу креаторима политике је класификација о „ситној“ и „великој“ корупцији.⁴³ Иако се због терминологије може чинити да је класификација заснована на критеријуму распрострањености, то није случај. Напротив, ова класификација се заснива на томе да ли се корупција јавља међу политичким лидерима или на нижим нивоима који спроводе политику (Cheng & Zaum, стр. 6).

Ценимо да ова квалификација не одговара реалној ситуацији у пракси јер почива на претпоставци да постоји јасан рез у институционалном поретку тако да неки људи само креирају политике, док други механички спроводе политике (преведене у прописе). Ови други чине администрацију или бирократију и, како је Вебер тумачио, немају сопствену иницијативу или вољу, већ су само извршиоци воље политичара или „технички инструмент у туђим рукама“ (Costas, 1958, стр. 409). Отуда, када су политичари корумпирани, говоримо о „великој“ корупцији, а када су бирократе корумпирани, дошло је до „ситне“ корупције.

Данас је већ јасно да тако строга подела на креаторе и имплементаторе политике не постоји. Иако су поједини органи (парламенти, односно носиоци законодавне власти) надлежни да креирају политике, односно да их преточе у конкретне законе и друге правне акте, велики део иницијатива долази управо из извршне власти и у тим оквирима администрације. Уосталом, праћење ситуација и давање иницијатива је основна делатност управе (Давитковски & Павловска-Данева, Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 255-256). Дакле, не би било потпуно погрешно ако кажемо да је законодавац понекад *de jure* креатор политике, али да иза њих *de facto* стоји администрација која има супериорно знање о датим проблемима у односу на политичаре лаике. Управа иницира промене у појединим областима, припрема нацрте аката које доставља Влади, а она их даље предлаже Скупштини.⁴⁴ Сходно томе, понекад се корупција особе која није

⁴³ Оваква дистинкција се чешће среће у литератури на енглеском језику, па је вредно рећи да су у оригиналу појмови *petty corruption* и *grand corruption*.

⁴⁴ Интересантан показатељ у овом правцу је податак о томе колико је предлога закона који су поднесени парламенту поднела влада (а, наравно, најчешће предлог влади подноси администрација). У Македонији је, на пример, 2022. године од 99 закона које је донео парламент, чак 88 предложила је Влада. Влада је 2021. године предложила укупно 172 закона, а народни посланици су предложили само 22. У 2020. Влада је предложила 55 од 56 усвојених закона. Неспорно је да је добар део ових предлога Влада прихватила као такве након што их је претходно припремила и поднела управа, мада нема тачног броја. Подаци су добијени

политичар, али је стално запослена у државној управи, може протумачити као „велика“ корупција.

Дакле, када у овом раду говоримо о корупцији у јавној управи, нећемо је третирати као „ситну“ корупцију, а починиоци неће бити само нижи службеници управе. Додатна објашњења се нуде у даљем тексту.

1.7.3. Класификација по секторима или областима

Једна од најједноставнијих класификација је она у којој се као критеријум узима сектор или област у којој се јавља корупција. При томе се може узети у обзир функционални принцип или принцип организације:

- По функционалном принципу говоримо о корупцији приликом обављања дате врсте посла, делатности или функције, нпр.
 - корупција у јавним набавкама
 - корупција у запошљавању
 - корупција током надзора
 - корупција у одлучивању.
- Према организационом принципу, реч је о корупцији у датим јавним органима, односно у датом ресору или сектору који се састоји од скупа јавних органа
 - корупција у администрацији
 - корупција у инспекторатима
 - корупција у министарствима
 - корупција у другим органима власти
 - корупција у правосуђу
 - корупција у јавним службама (здравство и друго)
 - други.

1.7.4. Класификација према последицама корупције

Једна веома интересантна класификација је она заснована на последицама корупције. У капиталном делу о корупцији у Србији, аутори (Андонић, и др., 2001, стр. 21) издвајају:

- корупција која омогућава примену прописа (закона)
- корупција која омогућава кршење прописа
- корупцију која доводи до промене, односно стварања новог прописа (закона).

из Годишњих извештаја о раду Скупштине Македоније, који су доступни на:
<https://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspх> (приступљено: 4. 10. 2023.).

У првом случају ради се о ситуацији у којој једно лице корумпира (поткупљује, обећава услуге и сл.) другог, који има одређена службена овлашћења или службени положај, да би овај могао да изврши посао који ионако мора да обавља.

У другом случају, ситуација је обрнута. Корумпирано лице неће испунити оно што мора да испуни или ће предузети неку другу радњу која је супротна позитивним прописима.

Трећи случај је онај у коме корупција директно утиче на креирање прописа, односно случај у коме се услед корупције мењају постојећи закони тако да коруптору одговарају, односно доносе се нови закони или други прописи у његовом интересу. Ово је слично политичкој корупцији о којој смо раније говорили. Такође, таква корупција се јавља у случајевима када се сматра да је држава заробљена. Да поновимо, сматрамо да заробљавање државе настаје када мала група моћних људи, купујући утицај путем услуга, мита и обећања, успе да преузме контролу над институцијама система и обликује политике које одговарају њиховим интересима (David-Barret, 2023, стр. 224-225). Међутим, не мора постојати заробљена држава сваки пут када се појави ова врста корупције. То може бити изолован случај, а да бисмо сматрали да је држава заробљена, то се треба дешавати континуирано.

Ипак, ако говоримо о последицама корупције, чињеница је да постоје и други њени ефекти. Практично, аутори говоре о непосредним последицама корупције (какво конкретно понашање долази као резултат корупције), али не и о дугорочним ефектима корупције. Рецимо да, у фиктивном случају, влада неке земље доноси одлуку о улагању у аутопут, иако то објективно није потребно (анализе показују да се на магистралним путевима који се налазе на истој траекторији на којој би требало да се налази аутопут дневно пролази само неколико стотина возила). Влада предвиђа овај пројекат са две намере: прво, да генерише (нереалан) привредни раст, и друго, због тога што је са појединим компанијама већ договорено рефундирање дела средстава која ће бити уплаћена из републичког буџета за изградњу аутопута. У овом случају не можемо говорити о последицама корупције само у кратком року. Напротив, морамо схватити да ће то имати дугорочне и тешке последице по државу: погрешна алокација јавних средстава на дужи рок (не само да се гради аутопут који није потребан, већ ће га требати и одржавати), задуживање (ако средства потичу из кредита које узима држава), нелојална конкуренција и сл.

1.8. Концепт институционалне корупције

У почетним напоменама је наведено да се термин корупција може користити у више конотација, односно да може алудирати на: понашање које је негативно и има одговарајуће карактеристике, моралну деградацију друштва или власти и институционалну корупцију. С обзиром да смо разјаснили прва два значења, идемо на треће, односно институционалну корупцију.

Пре свега, институционална корупција не подразумева ситуацију у којој је много појединаца у једној институцији (у једном јавном органу) корумпирана, па ценимо саму институцију као такву. Реч је о другачијем концепту, који је последњих година развио амерички аутор Лоренс Лесиг. Према његовим речима:

„Институционална корупција настаје када постоји системски и стратешки утицај који је легалан, чак и у датом тренутку можда етички, који подрива ефикасност институције одвраћајући је од њене сврхе или слабећи њену способност да постигне своју сврху, укључујући, у мери у којој је то релевантно с обзиром на њену сврху, слабљење поверења јавности у ту институцију...“ (Lessig, Foreword: 'Institutional Corruption' Defined, 2013)

Први импулс може бити да се ова дефиниција институционалне корупције квалификује као конфузна. Како нешто може бити легално (чак и етичко) и одвратити дату институцију од њене сопствене сврхе? Након пажљивијег ишчитавања дефиниције видимо да Лесиг имплицира идеју да је амерички политички систем деценијама био заробљен у облику системске корупције, тј да постоји осећај да одређене групе и њихови лобисти успевају да купе политике које су им повољне (или, можда чешће, да блокирају политичку реформу) кроз своју улогу у обезбеђивању средстава за политичке кампање (Stephenson, *Why Did Trump's Anticorruption Rhetoric Resonate? Three Hypotheses*, 2016). Према Стивенсону, Лесиг ствара концепт институционалне корупције да би се указало на утицај који, коришћењем правних механизма, интересне групе имају на институције. Ако је тако, поставља се питање није ли институционална корупција исто што и заробљена држава? Подсећања ради, када смо говорили о концепту заробљене државе, поменули смо и да институције одступају од својих циљева да би испуниле циљеве мале групе моћних људи (интересних група). Чини се да су ова два концепта слична. У овој докторској тези тумачимо да се ова два концепта разликују по степену у којем су институције одмакнуте од својих легитимних циљева због циљева оних који на њих утичу. У случајевима када постоји заробљена држава, институције у потпуности одступају од својих циљева и служе интересима мале групе појединаца. У случајевима када постоји институционална корупција, постоји утицај на институције, али оне нису у потпуности подређене интересима мале групе људи, већ постепено одступају од својих циљева. Дакле, закључујемо да би дугорочна институционална корупција могла довести до заробљавања државе, посебно ако су погођене највише политичке институције.

Ако институционалну корупцију схватимо на овај начин, моћи ћемо да је посматрамо у бројним ситуацијама и ван политичког система Сједињених Америчких Држава, о чему је говорио Стивенсон. Када је реч о Северној Македонији, на пример, интересантно је размотрити да ли се може сматрати да извршна и законодавна власт врше институционалну корупцију правосуђа и независних државних органа који треба да се боре против корупције, тако да системски и стратешки већ дуже време (од стицања независности 1991, ако не и раније) издвајају мала и недовољна средства за рад, што резултира неадекватним условима рада? Чињеница је да Лесигу нису падале на памет такве ситуације, али то није тако нелогично с обзиром на специфичности македонског институционалног поретка. Бројне анализе деценијама говоре о малом буџету правосуђа, који онемогућава капиталне инвестиције, адекватно образовање, повећање стручне службе итд., што би довело до јачања ресурса правосуђа, ефикаснијег и квалитетнијег третмана (Цоневска & Камбери, 2018, стр. 60-62; Мисија ОЕБС-а у Скопљу, 2009, стр. 36-38; Хаџи-Зафиров, и др., 2021, стр. 35 и други). Ово је легални утицај. Може се третирати као системски и

стратешки. Извршна власт је годинама предлагала, а законодавна прихватала буџет који не дозвољава развој правосуђа. Овај утицај онемогућава правосуђу да ефикасно испуни свој задатак или циљ (заштита права и слобода грађана), а у крајњем случају утиче на смањење поверења грађана у њега. Дакле, да резимирамо, можемо тумачити да институционална корупција постоји у Северној Македонији, али на њу не утичу интересне групе ван јавног сектора, већ се хегемонија једне гране власти огледа у другој. Међутим, ово је тема за посебно докторско истраживање, тако да за сада не бисмо улазили у детаље; поменуто је довољно да би се илустровало како се концепт институционалне корупције може применити на свакодневни живот.

1.9. Разлике између појма корупције и концепта лоше управе, као и других сличних концепата

На крају, да би се оснажила идеја о томе шта је корупција – у смислу понашања појединца – корисно је направити разлику од неких појмова који се релативно често повезују са корупцијом.

На почетку, поставимо границу између концепта корупције и концепта лоше управе.⁴⁵ Није лако утврдити шта је лоша управа. Како Давинић наглашава, случајеве лоше управе је много лакше открити у пракси него је дефинисати у теорији. У суштини, у свакој држави постоје стандарди у раду управе, односно истиче се да службеници треба да поступају у складу са легитимним очекивањима корисника услуга, тј да раде у складу са законима, правилима и процедурама, али и да покажу висок интегритет, да раде ефикасно, да покажу поштовање, отвореност и сл. У таквом случају говоримо о доброј управи. Антипод добре управе је лоша управа. Дакле, лоша управа јесте понашање које је у супротности са стандардима добре управе (преузето и парафразирано из: Давинић, 2013, стр. 107). Појам лоше управе је, наиме, настао због потребе да се под контролу омбудсмана укључе оне активности органа управе које нису правне природе (неправедне, неразумне, незадовољавајуће радње), односно оне које не могу бити предмет контроле друге власти, пре свега судова (*Исто*, стр. 117).

Омбудсман Србије покушава да сумира манифестације лоше администрације за које Давинић каже да су лако препознатљиве у пракси. Наиме, лоша администрација је, према Омбудсману Србије:

„управа која не поштује закон, прописани поступак, неоправдано дуго води поступак, не извршава донете одлуке, злоупотребљава своја права и овлашћења, инсистира на сопственој безгрешности, неједнако поступа према грађанима, затворена је за јавност и за грађане је „неухвалјива“, грађани и други клијенти се пред њом осећају немоћним да остваре своја права и интересе, бежи од своје надлежности и преноси је на другог, спречава партиципативност и учешће грађана, цивилног и приватног сектора у креирању јавних политика, „шета“ грађане од шалтера до шалтера, изазива

⁴⁵ Познатији кроз енглески термин *maladministration*.

непријатност, збуњеност и додатне материјалне трошкове“ (преузето из: Миленковић, 2019, стр . 180) .

Очигледно је да постоје додирне тачке између корупције у јавној управи и лоше управе. Постојање добре управе значи да не би требало бити ни корупције. Манифестације корупције и лоше управе понекад се поклапају. Али како да адекватно обухватимо однос између корупције и лоше управе? Кејден (Caiden, 2014, стр. 56) нуди релативно једноставно и лако разумљиво објашњење. Према његовим речима, корупција (тачније, он каже бирократска корупција) манифестује се у лошој администрацији. Ипак, није свака манифестација лоше управе резултат корупције.⁴⁶ Кејденова интерпретација је занимљива и од велике помоћи.

Дакле, лоша управа може бити манифестација постојања корупције у јавној управи. Као што смо до сада радили када смо елаборирали сложене концепте и питања, покушаћемо да ово запажање Кејдена преведемо у хипотетички пример, ради бољег разумевања. Наиме, ако постоји корупција, може доћи и до намерног незаконитог понашања или одуговлачења. Рецимо да административни службеник тражи мито да одлучује о захтевима странака, а ако мито не добије, развлачи предмете и преко законских рокова. У таквом случају, он је корумпиран и због такве корупције долази до лоше управе (корупција се манифестује у неоправданом одуговлачењу). Али, лоша управа може да се деси чак и без корупције:

- Шалтерски службеник одлучује да ће паузу у радном времену искористити управо у оном периоду дана када највише странака посећује орган, а при томе нема замене, па је шалтер затворен управо у том периоду и странке неоправдано чекају. Ово је типична еманација постојања лоше управе.
- Шалтерски службеник је груб према странкама, односно одбија да им одговара на питања о попуњавању формулара и слично. У таквом случају несумњиво препознајемо лошу администрацију.
- Управни службеници у датом јавном органу показују неспособност да квалитетно заврше свој посао или незаинтересованост да са пажњом приступе својим обавезама, што се огледа у издавању аката са бројним техничким грешкама што на крају доводи до непотребног оптерећивања грађана.⁴⁷ [...].

⁴⁶ У свом раду као манифестације лоше управе помиње: једноставне службеничке грешке, неправду, неиспуњавање сврхе закона, неоправдано кашњење, административну грешку, злоупотребу дискреционих овлашћења, недостатак љубазности, угњетавање, немар, неадекватне истраге и надзор, неправедне политике, пристрасност, пропуст у комуникацији, дрскост, ирационалност, произвољност, ароганција, неефикасност, кршење закона или прописа, злоупотреба овлашћења, дискриминација, немар и тако даље (Caiden, 2014 , стр. 56) .

⁴⁷ Један од важних органа у оквиру рада Министарства правде Македоније је и Управа за вођење матичних књига (рођених, умрлих и венчаних) и обављање свих повезаних послова, као што је издавање реалних аката који служе као доказ о томе шта је уписано у метичне књиге. Државни завод ревизије Македоније је 2019., након извршене ревизије Управе за вођење матичних књига, изнео свој извештај у коме је забележено да је у 2019. години издато 21.967 погрешних аката, односно аката са техничким и садржајним грешкама, од укупно 98.381 издатих. Дакле, више од ¼ аката које су службеници издали у једној години били су погрешни. То има огромне импликације на буџет Управе за вођење матичних књига, централни државни

Дакле, делотворна превенција корупције понекад може да утиче на неке манифестације лоше управе. Али, ипак, спречавање лоше управе захтева и друге мере, које нису антикорупцијске, а које може предузети само омбудсман. Алудирамо на оне манифестације лоше управе, као што су кашњење, инертан однос, дрскост и сл.

Други појам који се често повезује, а понекад и изједначава са корупцијом, јесте сукоб интереса. Већ је наведено да Роуз-Акерман и Пафлика у једном делу помињу сукоб интереса у списку понашања која потпадају под појам корупција. Истом приликом истакнута је и критика оваквог гледишта, односно наглашено да сукоб интереса није исто што и корупција. Сукоб интереса (који се назива и инкомпатибилност) је (ментално) стање у којем лице има приватни интерес који може утицати на његово обављање посла или вршење овлашћења. Сукоб интереса може довести до корупције, али не мора. Ако лице уредно пријави сукоб интереса, односно предузме мере да се удаљи од одлучивања у оним случајевима где постоји сукоб интереса, корупције неће бити.

Ову разлику између појмова корупција и сукоб интереса видимо и у македонском законодавству. Раније смо споменули да је корупција дефинисана у ЗСКСИ Северне Македоније. У истом закону је дефинисан и сукоб интереса.

Табела 6 – Концепт корупције наспрам концепта сукоба интереса према ЗСКСИ Републике Северне Македоније

Корупција	Сукоб интереса
Злоупотреба положаја, јавних овлашћења, службене дужности или положаја ради стицања користи, непосредно или преко посредника, за себе или за другог.	Ситуација у којој службена особа има приватни интерес који утиче или може утицати на непристрасно вршење његових јавних овлашћења или службених дужности.

Извор: закон

Укратко, сукоб интереса је услов који може али и не мора утицати на појаву корупције.

Осим сукоба интереса, када се говори о корупцији, лобирање је често поменуто као опасна појава, или како један аутор имплицира, појава која се мистификује као легализована корупција (Перић Дилигенски, 2016, стр. 40). Међутим, лобирање се не може поистоветити са корупцијом, па је стога корисно разјаснити разлике између ова два појма. У најширем смислу речи, лобирање можемо дефинисати као покушај појединаца или групе да утичу на одлуке власти.⁴⁸ Лобирање може бити формално и неформално. О формалном лобирању говоримо када је сам процес лобирања – процес утицаја на доношење одлука власти –

буџет уопште, али, што је још горе, и на грађане који су у више наврата морали да комуницирају са надлежним и траже исправке. То је типичан случај демонстрације некомпетентности и/или незаинтересованости за посао, што је у крајњој линији манифестација лоше управе. Али не можемо рећи да је то резултат корупције. Нема индиције да су грешке биле намерне, као резултат коруптивног понашања. Више информација о случају на: <https://360stepeni.mk/po-20-000-pogreshni-izvodi-nepovolno-mislene-od-dzr-i-tenderi-pod-lupa-na-dksk-upravata-za-maticni-knigi-shtrajkuva-za-plati/> (приступ: 05.10.2023).

⁴⁸ Види: Дефиниција Енциклопедија Британика, доступна на: <https://www.britannica.com/topic/lobbying> (приступљено 10. 10. 2023.).

законски регулисан (Перић Дилигенски, 2016, стр. 42) и када се сами учесници понашају у складу са поменутиим правним нормама. О неформалном лобирању говоримо када интересне групе желе да утичу на креирање или промену политике, односно на понашање органа власти у најопштијем смислу те речи, користећи средства као што су јавно заговарање, посета медијима, неформални контакти са политичарима и сл. Лобирање је само по себи легитимна и легална делатност и практично само једна фаза у процесу одлучивања (реч одлучивање схватамо у најширем смислу речи, а не као доношење појединачног управног акта). У великом броју случајева лобирање није нимало проблематично, чак ни када је неформално.⁴⁹ Напротив, лобирање често може бити од користи за друштво у целини. Ако се одређене групе залажу и лобирају за већу заштиту животне средине, унапређивање саобраћајне културе или бољу бригу о деци, онда ће лобирање имати користи за цело друштво (ОЕЦД, 2021, стр. 13). Зашто се онда лобирање тако често поистовећује са корупцијом? Разлог је то што технике које користе лобисти, интересне групе или моћни појединци често могу бити облик корупције, односно подмићивање, трговина утицајем итд., а могуће је и да одређене групе имају посебан третман због односа са политичким странкама који су на власти. Стога је данашња литература пуна истраживања о томе како спречити неприкладан утицај у процесу лобирања, тачније како спречити да лобирање прерасте у корупцију. Осим тога, неке земље имају законе или друге опште правне акте који регулишу лобирање, а међународне организације дају сопствене препоруке о како спречити злоупотребе у процесу лобирања.

2. Корупција у јавној управи

2.1. Појам корупције у јавној управи

Након дефинисања појма корупције (у смислу понашања појединца), следећи логичан корак је разјаснити шта се подразумева под корупцијом у јавној управи, али и осврнути се на њене последице. У претходном поглављу смо говорили о класификацијама корупције, а једна је била класификација политичка корупција насупрот бирократској. Понекад ову класификацију налазимо под другачијом терминологијом, мала корупција *vis-à-vis* велика корупција. Бирократска корупција се третира као мала (иако, *de facto*, не мора увек бити минорна у смислу новчане вредности незаконите трансакције или штете коју корупција има за жртве и/или друштво), а политичка корупција се третира као велика. Прво што се овом приликом истиче јесте да под појмом „корупција у јавној управи“ у овом раду нећемо обухватити само бирократску корупцију.

Подсећања ради, класификација бирократске и политичке корупције почива на претпоставци да у јавном сектору постоје једни који искључиво креирају политику, а други који само спроводе креирану политику (углавном преточену у прописе) без сопствене иницијативе или критичке мисли. Први су политичари, а други бирократе. Биће реч о

⁴⁹ На пример, у свакој земљи, па и у Македонији, често се дешава да чланови академске заједнице или невладиног сектора, понекад и заједно, заговарају одређене реформе политике или правног оквира, у правцу ефикасније заштите права, слободе и интереси грађана, у контексту усклађивања са правом Европске уније и слично.

бироградској корупцији када су ови други (бироградите) корумпирани. Цени се да бироградите, немају велики утицај на права, обавезе и интересе грађана и могу да траже само мали мито, услуге и слично када нуде услуге (појединачни управни акти или друге управне радње), па се бироградска корупција поистовећује и са ситном корупцијом. Приметили смо да је ова класификација суштински погрешна (бар у данашње време) јер је данас тешко тврдити да ниједан административни службеник (који је бироград, не политичар) нема своју критичку мисао и иницијативе за промену политике. Можда је истина да најнижи овакви службеници немају иницијативе и утицај на политике и позитивне прописе, али они који су на вишим позицијама и те како утичу. Један државни секретар у неком министарству, рецимо, може имати озбиљан утицај на политике које то министарство креира.

Због тога је у овој докторској тези приступ другачији. Под корупцијом у јавној управи подразумеваћемо свако намерно коришћење службеног положаја или овлашћења супротно важећим прописима или сврси за коју они постоје, у намери да се на тај начин прибави себи или другом корист који иначе не би био стечен (неоправдана или незаконита добит) од:

- Изабраних и именованих лица, односно руководиоца у јавној управи (понекад се називају и функционери)
- административних службеника и других запослених у јавној управи.

Одатле, која ће особа бити обухваћена зависиће од тога шта се подразумева под јавном управом у датој земљи (који органи чине јавну управу и која лица се сматрају делом јавне управе). О појму и обиму јавне управе у Северној Македонији говорићемо у наредном поглављу. Међутим, за сада је најважније да потенцирамо да у овом раду корупција у јавној управи није исто што и бироградска корупција. Говорећи о корупцији у јавној управи, алудираћемо и на корупцију (која се потенцијално може јавити) међу министрима, директорима и другим политички изабраним или именованим лицима, руководиоцима, као и другим (нижим) службеницима.

2.2. Облици корупције у јавној управи (понашања која подразумевају корупцију у јавној управи)

Корупција у јавној управи може имати различите облике (односно, манифестовати се на различите начине). Другим речима, свако понашање које потпада под општи појам корупција може се такође појавити и у јавној управи:

- подмићивање
- размена услуга
- трговине утицајем
- непотизам или друга врста фаворизовања
- проневере новца и других ствари из јавне управе
- друго понашање коруптивног карактера.

Мито је реалност у јавној управи сваке земље (и јавном сектору уопште). Наиме, када се међу лаицима помиње корупција, можда прво што пада на памет јесте давање, односно примање мита, а историјски гледано, реч подмићивање је коришћена раније него реч корупција. На пример, старији извори на српском језику помињу мито и подмићивање, а реч корупција је у употребу ушла релативно касно према Андонић и др. (стр. 25). Мито и подмићивање се помињу, на пример, у записима Митрополита Мојсија Петровића који су из 18. века.

Подмићивање у јавној управи може се појавити у мноштву ситуација и иза себе скривати различите циљеве. Грађани могу подмитити административног службеника да би добили услугу брже него што би је иначе добили. Они који увозе робу на територију дате земље могу имати редовну праксу подмићивања цариника како би увезена роба брже прошла, како би се плаћали мањи износи царина и слично. Грађани, с друге стране, могу бити приморани да плате одређени износ мита да би добили услугу (односно да би се грађанину издао неки управни акт или да би се предузела нека управна радња). О овим врстама корупције у литератури често се говори, већ деценијама уназад. Мито се може уочити и у поступцима јавних набавки, тако да је победник подмитио да би добио набавку, али не ретко и органи који бирају добављаче јавних набавки дате набавке захтевају мито. Подмићивање постоји и у поступцима запошљавања у јавној управи. Наравно, у стварности не постоје само изоловани случајеви у којима један грађанин подмићује једно службено лице у јавној администрацији. Често постоје читаве шеме подмићивања, у којима су умешане бројне особе. Индикатор да постоје шеме у које је укључено више лица у целој административној хијерархији који деле мито, јесте имовинско стање особе. Илустроваћемо примером. Пре четрдесетак година Светска банка је објавила студију о корупцији широм света (Gould & Amaro-Reyes, 1983). Одељак о корупцији у Африци је био посебно фокусиран на Заир.⁵⁰ Аутори су, са циљем да покажу да је корупција у јавној управи у овој земљи распрострањена, упоредили плате запослених у појединим органима (царинским и пореским) са возилима која поседују. Из табеле у самом раду (стр. 11) види се да сви запослени у административној хијерархији поседују возила која коштају много више него што би, по логици, могли да приуште с обзиром на своју плату. Таква дискрепанца није постојала само међу онима који су били менаџери у јавним органима нити само међу онима који су били на дну административне хијерархије, већ међу свима. То доводи до претпоставке (која се наравно не може доказати али је рационална) да је мито било дељено по унапред утврђеној шеми.

Код подмићивања, важно је запамтити, као што је већ речено, да (може) постојати временски размак између давања мита и примања услуге. Два момента се могу, али и не морају поклопити.

Размена услуга постоји у јавној управи сваке земље. У ствари, ова ситуација је прилично слична подмићивању, с том разликом што коруптор не даје корумпираном лицу новац или неку врсту поклона (који има вредност у новцу) већ услугу, а заузврат добија

⁵⁰ Заир (званично Република Заир) је био назив Конга од 1971. до 1997. године. После 1997. године, назив Демократска Република Конго је враћен у употребу, а уследиле су суштинске промене у политичком систему. Више информација доступно на: <https://www.britannica.com/place/Democratic-Republic-of-the-Congo> (приступљено: 19. 10. 2023.).

другу услугу. Такви случајеви су уобичајени у јавној управи и у суштини их је теже открити и доказати од подмићивања. Више сценарија су могућа:

- једно од укључених лица је део јавне управе, а друго није део јавне управе или јавног сектора (може доћи из приватног сектора или цивилног сектора)
- једно од укључених лица припада јавној управи, а друго другом јавном органу у укупном јавном сектору⁵¹
- обе особе су део јавне управе и размењују међусобне услуге.

За размену услуга могу се навести бројни хипотетички и стварни историјски примери, али ценимо да овом приликом текст не мора бити њима оптерећен. Можда је сврсисходније за боље разумевање размене услуга напоменути да се понекад услуга може извршити и у туђу корист. На пример, лице из приватног сектора запошљава сина службеника из јавног сектора (прва услуга), а заузврат очекује да добије јавну набавку од органа где службеник ради (друга услуга). Из самог примера такође примећујемо да услуге не морају да буду једнократне, могу да трају дуго, односно да се одвијају у континуитету.

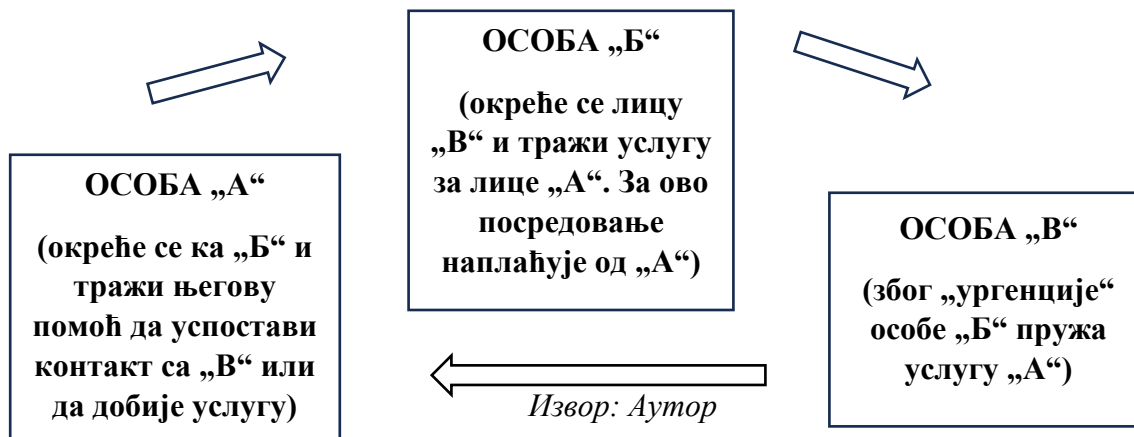
Трговина утицајем подразумева сложенију трансакцију, у којој су укључене најмање три особе. Да би постојала трговина утицајима, једна особа треба да искористи свој утицај на другу особу (да би ова донела одлуку и слично), а за то добија нелегитимну добит од трећег лица. Другим речима:

- Особа „А“ треба неку услугу од особе „В“. Услуга може да подразумева нешто незаконито – одлуку која је противна законима, фаворизовање, али сама услуга не мора да буде противзаконита, у најстрожем позитивистичком смислу те речи. На пример, особи „А“ ће можда бити потребна нека одлука која би могла бити легална, али не би била донета да се ова коруптивна трансакција није догодила.
- Особа „Б“ има неку врсту односа са особом „В“, без обзира да ли су блиски због породичних или пријатељских веза, да ли су имали пословну сарадњу у прошлости, да ли су у некој врсти тренутног професионалног односа (особа „В“ је надређена или подређена особи „Б“) било да припадају истој политичкој странци или су чланови политичких странка које су у коалицији итд.
- Особа „Б“ нуди лицу „А“ да му обезбеди потребну услугу од лица „В“, а заузврат тражи неку нелегитимну корист – лице „А“ даје лицу „Б“ новац, поклон, неку шалтерску услугу и слично.

Особа „Б“ је практично посредник или медијатор у успостављању контакта између особе „А“ и особе „В“. Управо у присуству посредника лежи разлика између једноставног подмићивања или размене услуга и трговине утицајем.

⁵¹ Јавни сектор је шири од јавне управе, обухвата и судове и остале органе изван извршне власти.

Слика 3 – Илустрација трговања утицајем



Наравно, ово је поједностављена верзија, а у стварности трговина утицајем често имплицира учешће много више појединаца. Такође, лице које пружа услугу и које је део јавне управе, што би у датом примеру било лице „B“, често може бити свесно да лице „B“ наплаћује од лица „A“ и да дели корист с њим. Понекад „A“ мора да плати „B“, тј. то може бити предуслов да лице „B“ њему пружи услугу (која ионако њему припада). У овом случају, реч је о рекетирању (Rózsa, 2009, стр. 461). Дакле, рекетира онај из јавне управе који преко другог лица наплаћује мито да би грађанима дао услуге које им ионако припадају.

У досадашњим напоменама већ смо се осврнули на појам лобирања. Овде вреди истаћи да се лобирање често помиње у расправама о корупцији, између осталог, управо због танке границе са трговином утицајем. Нечије интересе заступа и онај ко тргује утицајем и онај ко је регистровани лобиста. Али лобиста, бар у теорији, то ради транспарентно (региструје се као лобиста и пријављује контакте са функционерима или другим лицима) и лобира за законе, подзаконске акте или друге опште акте, односно за креирање јавних политика. Онај ко тргује утицајем може захтевати доношење закона, подзаконских аката или других општих аката, односно неких политика, али може захтевати и доношење одређених управних аката или одлука или предузимање управних радњи у појединачним случајевима. Лобиста успоставља контакт са изабраним или именованим лицима, члановима њихових кабинета или високим службеницима који утичу на политику (као што су генерални или државни секретари у неким јурисдикцијама). Особа која тргује сопственим утицајем може да приђе и оствари контакте и са особом која је ниже рангирана у административној хијерархији и одлучује у датом управном поступку, врши неку врсту управног надзора итд. Да би слика била јаснија, приказане су разлике (у теорији) између лобирања и трговине утицајем у Табели 7.

Табела 7 – Сличности и разлике између трговине утицајем и лобирања (које се дешава у јавној управи)

Елемент	Лобирање	Трговина утицајем
Законито	✓	✗
Када се оствари контакт са функционером или другим лицем, води се записник, обавештава се надзорни орган, а подаци о оствареним контактима су јавно доступни	✓	✗
Једно лице другом заступа интересе трећег лица ⁵²	✓	✓
Контакт се остварује са изабраним и именованим лицима, члановима кабинета и само једног дела највиших службеника	✓	✓
Контакт се остварује са било којом особом из јавне управе	✗	✓
Тражи се доношење неке врсте закона, подзаконског општег акта, односно политике (што подразумева и промене постојећих закона и политика, односно правца у ком се крећу)	✓	✓
Тражи се доношење конкретног управног акта са диспозитивом који одговара странци, тражи се предузимање друге појединачне управне радње	✗	✓

Извор: Аутор

У раду се потенцира на разликама између лобирања и трговине утицајем у теорији, јер у стварности ове разлике нису јасно раздвојене. Наиме, чак и регистровани лобиста увек може да се претвори у особу која тргује сопственим утицајем, односно у особу која (зло)употребљава приступ доносиоцима одлука и креаторима политике да утиче на друга питања и за друга лица, мимо онога за шта је регистрован као лобиста. Сасвим је могуће, на пример, да лобиста који има легалан и пријављен састанак са министром помене нешто у вези са конкретним предметом који се води у ресорном министарству и затражи интервенцију. Такође, лобиста можда неће пријавити све састанке и контакте које оствари. Ови ризици постоје свуда у свету. У Аустралији су, на пример, медији још 2020. године скренули пажњу на неспособност власти да осигурају да лобисти не крију чије интересе заступају када се састају са политичарима, укључујући министре (који су део јавне управе као извршни руководиоци), што је резултат претходне ревизије од стране националног ревизорског тела (Knaus, 2020). У Европи, према Transparency International, и данас постоји тајни и неформални утицај лобиста (Mulcahy, 2015).

⁵² Када говоримо о „трећој страни“ не мислимо само на физичка лица. Трећа страна могу бити правна лица - привредни субјекти, удружења грађана, али чак и неформалне организације које имају одређени заједнички интерес [на пример, становници одређеног насеља или одређеног региона, привредни субјекти који раде у истој области, а нису званично удружени у комору или удружења, лица која обављају одређене делатности (лов, риболов и сл.), а која такође нису формално учлањена у цивилну организацију и слично] .

Осим лобиста, постоје и друга лица која имају редован приступ функционерима и службеницима и која тај приступ могу злоупотребити за вршење утицаја (у корист трећег лица). То су стручњаци који дају савете и раде на пројектима јавних органа и који стварају блискост са функционерима и службеницима. То се помиње и у раду Transparency International-a (Mulcahy, 2015), иако се тамо говори о стручњацима који раде за Европску комисију, а не о таквима у јавним органима држава. Аналогија је јасна. Наиме, у свакој земљи изабрана и именована лица, укључујући и оне из државне управе, сарађују са стручњацима из науке или из невладиног сектора, као и са људима који су успешни у пословном сектору, финансијском сектору и слично, односно траже њихове савете и анализе, који се даље користе у обликовању политика, правилника и тако даље. Ови стручњаци понекад могу да искористе такав однос са изабраним и именованим лицима, и службеницима, да својим (наизглед објективним) саветима и мишљењима подсвесно штите и промовишу интересе одређених група, без обзира шта су (моћне пословне индустрије, финансијски сектор, и тако даље).⁵³

Даље, облик корупције у јавном сектору је и фаворизовање, а у његовим оквирима посебно непотизам, коме се у литератури посвећује велика пажња. Фаворитизам, у најширем смислу те речи, значи давање неправедне и незаслужене подршке појединцу или групи од стране особе на датој службеној функцији. Могу се навести стотине, а можда и хиљаде примера, почев од случајева да наставник одређеном ученику даје већу оцену него што заслужује, до давања концесија конгломератима. Непотизам и кронизам су већ објашњени горе, у општим напоменама о понашањима која имплицирају корупцију. Поред непотизма и кронизма, постоји и покровитељство, као облик фаворизовања.

2.3. Области у којима се јавља корупција у јавној управи

У уводним напоменама је наведено да ће се пажња у овој докторској дисертацији посветити ризицима корупције у македонској јавној управи. Такође смо напоменули да ћемо ризике поделити по областима према функционалном принципу (за разлику од ресорног). Да би се овај задатак у наставку текста могао успешно обавити, потребно је овом приликом дати опште напомене о областима у којима се корупција у јавној управи најчешће јавља. Поред тога, покушаћемо да дамо свеобухватнији преглед начина на који ће се корупција манифестовати у датим областима.

⁵³ Истраживачи из науке и цивилног сектора, као и новинари, често обраћају пажњу на ризике који постоје због двојне улоге људи који су стручњаци у одређеним областима. Наиме, није реткост да људи који су стручњаци у одређеним областима јавно заговарају политику, а са друге стране имају пословни однос са пословним сектором као њихови консултант. У таквим случајевима поставља се питање да ли поменуте особе заиста заговарају одређену политику јер због своје стручности сматрају да је она боља или због својих односа са пословним сектором и моћним индустријама. Чланак о овој теми објављен је у Њујорк тајмсу пре неколико година (Lipton, Confessore, & Williams, 2016). Чланак је насловљен „Истраживач или корпоративни консултант? Зависи од дана“. Говори се о појединцу који јавно заговара дату политику као представник невладиног сектора, а са друге стране је консултант једног од највећих привредних субјеката у конкретној индустрији. Аутори доводе у питање његову искреност у заговарању политике. Замислимо сада да ти исти људи не само да јавно заговарају политику већ су и део радних група за израду текстова закона, подзаконских аката, стратегија и слично. Зар се у таквом случају не може лако трговати утицајем?

2.3.1. Корупција у вези са регрутовањем кадрова

2.3.1.1. Позадина

За почетак, до корупције у јавној управи увек може доћи, без обзира о којој се држави ради, у вези са регрутовањем кадрова. Јавну управу било које земље чини огроман број људи. У пракси најчешћа два система за регрутовање кадрова су систем плена и систем заслуга (мерит систем). Аутори Давитковски и Павловска-Данева говоре више о овим системима (стр. 217).

Укратко, систем плена подразумева политичко регрутовање кадрова; политичка странка која је победила на изборима регрутује кадрове из реда својих чланова, симпатизера, не водећи рачуна о транспарентности процеса запошљавања, односно о стручним квалификацијама сваког од регрутованих појединаца. Систем плена је добио име због ове карактеристике. Иза тога стоји идеја да ономе ко је освојио власт припада и плен – а то су у овом случају позиције у администрацији.

Систем заслуга (мерит систем), с друге стране, подразумева запошљавање кадрова у јавној управи према професионалним заслугама и квалитетима лица, а не према њиховом односу према политичкој странци или коалицији која је освојила власт. Најједноставније речено, према систему заслуга у јавној управи треба да се регрутује особа која је најспособнија, најiskusнија и најспремнија за обављање послова (за дату позицију). Да би се могло говорити о примени система заслуга, потребно је испунити најмање неколико минималних предуслова:

- Пре свега, треба унапред прописати услове које лице треба да испуни да би било примљено на одређено радно место (између осталог, врсту и степен образовања, претходно радно искуство, друге компетенције, похађане обуке и слично).
- Процедура запошљавања мора бити транспарентна, тако да ће свако заинтересовано лице имати прилику да се пријави за дату позицију.
- Принцип заслуга подразумева да лице које не испуњава прописане услове за радно место не може бити примљено.
- Према овом принципу, од свих лица која испуњавају прописане услове за радну позицију бирају се најбољи, а избор се врши на основу унапред утврђене процедуре и транспарентно.
- Право на правни лек у случајевима када одређени кандидат сматра да је требало да буде изабран, а није, тј. инстанциони надзор је неопходан. Наравно, осим инстанционог, постоје и друге врсте надзора над процедурама регрутације (рецимо, инспекцијски).⁵⁴

⁵⁴ Слични предуслови за имплементацију система заслуга предвиђени су у Водичу за јавни интегритет ОЕЦД-а (OECD, 2020). Према ОЕЦД-у, наиме, суштинске компоненте меритократије су: унапред одређене квалификације и критеријуми учинка за све позиције; објективни и транспарентни процеси управљања особљем кроз које се особље оцењује; отворени процеси пријављивања и могућност да сваки кандидат буде евалуиран; успостављени су надзор и заштитне мере како би се обезбедила поштена и доследна примена

Данас скоро свака земља паралелно користи оба система, али систем заслуга у значајној мери потискује систем плена. У већини земаља, бар формално (по слову закона), систем плена се користи само код највиших политичких функционера који су део државне управе. То су лица која руководе највишим органима јавне управе, обично званом министрима, који су и чланови владе као носиоца извршне власти. Министри се постављају на функцију без обзира на њихове стручне квалификације, образовање, године искуства итд. Довољно је да буду истакнути у политичкој странци која је освојила власт. За све друге особе треба применити систем заслуга. Ово би укључивало:

- лица која именују министри, владе или органи које они образују и која руководе (управљају) датим органом или организационом јединицом, најчешће на одређено време, и која треба да имају висок степен стручности, односно компетенције да успешно обављају рад⁵⁵
- лица која су запослена у јавној управи, најчешће на неодређено време, за обављање типичних административних послова или
- лица која су запослена у државној управи, најчешће на неодређено време, за обављање послова који нису административне природе, али су неопходни за обезбеђивање функционисања јавног органа, односно за пружање јавних услуга грађанима.
- лица која су на одређено време или на други начин ангажована у јавној управи.

Корупција у вези са регрутовањем је реалност у свакој земљи, иако је степен распрострањености различит. Корупција суспендује систем заслуга, односно кроз њега се обезбеђује регрутовање кадрова супротно њему. Суспензија принципа заслуга даље доводи до ширења корупције у јавној управи. Како је наведено у ОЕЦД Водичу за јавни интегритет (OECD, 2020), цитирајући друге научне ауторе: „...када су људи именовани из разлога који немају никакве везе са заслугама, мање је вероватно да ће саму позицију видети као легитимну, већ као средство постизања већег личног богатства кроз понашање тражења ренте.”⁵⁶ Иако ОЕЦД-ов Водич говори о именовањима пре него о запошљавању, аналогија је више него очигледна.

Можемо закључити да корупција при регрутацији подразумева суспензију или заобилажење система заслуга. Запошљавање особља супротно принципу заслуга, с друге стране, повећава ризик од корупције од стране самог тог особља. Дакле, говоримо о зачараном кругу.

система. Више на: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/270b68d2-en/index.html?itemId=/content/component/270b68d2-en> (приступљено: 24. 10. 2023.).

⁵⁵ Када све ове особе треба да буду обухваће не једним термином, термин „виши менаџери“ се често користи у литератури (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007; Synnerström; Public Management Service (PUMA) - OECD, 1997 и тако даље) а сама позиција се може звати директор, руководилац, секретар и сл. у зависности од законске регулативе.

⁵⁶ На енглеском: rent-seeking behaviour

Ако прегледамо литературу, наћи ћемо (поред Водича ОЕЦД-а) стотине, можда чак и хиљаде научних радова, политичких докумената, извештаја итд., који се фокусирају на корупцију у вези са регрутовањем кадрова у јавној администрацији у различитим земљама, различитим ресорима и секторима, као и на различитим нивоима (на пример, видети неколико текстова на енглеском: Mocetti & Tommaso, 2019; Weaver, 2018; Sun, 2008; Meyer-Sahling, Sass Mikkelsen, & Schuster, 2018).

Имајући у виду да смо нагласили да су неки људи у јавној управи именовани, а неки запослени (на неодређено или одређено време), у наставку ћемо се посебно осврнути на корупцију у именовању, односно запошљавању.

2.3.1.2. Манифестација корупције у именовању лица

Корупција при именовању лица може се манифестовати⁵⁷ на бројне начине. Ако пођемо од претпоставке да је циљ корупције у овим случајевима да се именује лице које не би требало бити именовано по принципу заслуга, корупција може имати неколико манифестација:

- Као резултат корупције, може се донети незаконита или несврсисходна одлука о именовању лица. Одлука којом се именује лице које не испуњава минималне критеријуме и услове за именовање, што може бити предвиђено законом, али и другим прописом, била би незаконита. Незаконита би била и одлука којом се именује лице које испуњава минималне критеријуме и услове, али није најбоље рангирано у поступцима оцењивања кандидата, док је законом изричито предвиђено да се именује најбоље рангирано лице. Несврсисходна одлука ће се, пак, појавити када закон предвиђа дискрециона овлашћења министра, владе и сл. да именује лица.⁵⁸
- Корупција може резултирати и прилагођавањем услова у јавном огласу за именовање кандидата, тако да они буду у складу са квалификацијама жељеног кандидата.
- Други начин испољавања корупције у поступцима именовања биће поништавање огласа за именовање кандидата, јер се пријавило више квалификованих лица од жељеног кандидата, а да није постојао оправдан разлог за поништење итд.

Међутим, било би погрешно претпоставити да ће се иза корупције увек скривати циљ именовања особе на функцију, иако се она не поставља по принципу заслуга. Понекад се чак и од људи који заиста заслужују да буду постављени на дату функцију може тражити мито, услуге и тако даље, како би се донела одлука о њиховом именовању. У том случају,

⁵⁷ Термин „манифестација“ користимо у смислу у ком се користи у медицини (где се користи као показивање знака болести). Значи, мисли се на сигнале за постојање корупције.

⁵⁸ Подсећања ради, једино ограничење дискреционих овлашћења било је да се она користе у сврху за коју су прописана законом. Ако дати закон прописује дискреционо овлашћење министру, влади или другом органу да именује лице на функцију, на пример, директора органа, морамо поћи од претпоставке да је сврха таквог дискреционог овлашћења шира слобода у оцењивању како би се могао изабрати најбољи кандидат. У том случају, одлука о именовању особе која очигледно није најбољи кандидат за дату позицију биће несврсисходна.

ако не испуне захтев да дају мито и слично, иако су квалификовани и заслужни, неће бити постављени на дату функцију.

2.3.1.3. Манифестација корупције у запошљавању лица у јавној управи

Када је реч о запошљавању, корупција, као и код именовања лица на функцију, може утицати на то да коначна одлука о именовању или запошљавању неког лица буде незаконита или нецелисходна.

Међутим, корупција може имати и сублиминалнији утицај када говоримо о запошљавању кадрова у јавној управи. Практично, зависиће од креативности укључених људи како ће они утицати на запошљавање, али и на планирање запошљавања, као резултат корупције.

Могуће је корупцијом утицати на рангирање кандидата, тако да ће одређена особа, иако не би требало, бити рангирана као најбољи кандидат у датом поступку. На данашњем нивоу развоја, у готово свакој земљи, када је у питању запошљавање кадрова у јавној управи, предвиђена је подела улога: након објављивања јавног огласа за запошљавање, различити појединци од оног који доноси одлуку о пријему врши прелиминарну проверу и/или рангирање кандидата. На ово рангирање може се утицати корупцијом.

Надаље, већ смо напоменули да се за доследно спровођење система заслуга морају унапред прописати услови за запошљавање: неопходно образовање, претходно искуство, вештине и тако даље. Такође, унапред треба утврдити критеријуме за рангирање кандидата: колико ће се ценити претходно образовање, колико претходно искуство и тако даље. Понекад је могуће кроз корупцију утицати на модификацију критеријума и услова како би они одговарали датом појединцу или датим појединцима. У случају да су услови које лице мора испунити да би се запослило и критеријуми и поступак избора најбољег кандидата прописани позаконским актом, могуће је путем корупције утицати на измену подзаконских аката у погледу услова и критеријума како би се ускладили са особом коју желимо да запослимо као последицу корупције. Кроз корупцију је могуће утицати на измене подзаконских аката у погледу услова и критеријума – тако да оне буду у складу са особом која се жели запослити (као последица корупције).⁵⁹

Корупција се може манифестовати и тако што ће у правом тренутку бити објављен јавни оглас за именовање/запошљавање лица у државној управи.⁶⁰

Када је реч о запошљавању кадрова у државној управи, могуће је да се као последица корупције планирају и попуњавају послови који уопште нису потребни. У стварности је

⁵⁹ Најједноставнији хипотетички сценарио: у прописима органа је прописано да се на одређеном радном месту може запослити само лице које има 5 година радног искуства. Корупцијом се може утицати да се тај услов промени, тако да ће се тражити 3 године претходног радног искуства, с обзиром на то да коруптор има само 3 године претходног радног искуства. Тако ће моћи да се пријави на конкурс за запошљавање.

⁶⁰ Још један хипотетички пример: прописи предвиђају да се на одређено радно место може запослити само лице са 5 година претходног радног искуства. Постоји велика потреба да се то радно место попуни у јавном органу, али функционер који руководи органом не расписује јавни оглас за пријем у радни однос јер особа која му је дража још нема 5 година радног искуства, већ 4 године и шест месеци. Службеник који руководи органом ће објавити јавни оглас за пријем у радни однос након што лице чије запослење преферира и коме је обећао (због корупције) стекне 5 година радног искуства.

могуће да се одређена лица запосле у јавној управи, иако то уопште није потребно. Само планирање конкретних послова и њихово попуњавање може да буде метод подмићивања или метод враћања услуга. На пример, у министарству се запошљавају људи на пословима који уопште нису потребни да би министар (злоупотреба овлашћења) узвратио услугу људима од којих је раније добијао подршку у политичком животу. Или се запошљавају људи који су у блиским односима са представницима пословног сектора како би ови донирали странци којој министар припада. Запослени у таквим случајевима често немају никакве радне задатке, нити се од њих захтева или очекује да дођу на радно место. Другим речима, реч је о некаквом лажирању радног места и попуњавању истог, иако то уопште није неопходно.

У новинским насловима широм Сједињених Америчких Држава такви послови су познати као „послови без доласка“.⁶¹ Године 2016. Њујорк тајмс је објавио чланак под насловом „Још једном, послови без доласка играју кључну улогу у случају подмићивања у Њујорку“ (Rashbaum, 2016) у којој аутор наводи: „Послови без доласка дуго су играли централну улогу у аналима криминала и корупције у Њујорку, нудећи ефикасан начин политичарима, синдикалним функционерима, мафијашима и другим криминалцима да дају мито пријатељима, члановима породице, пословним сарадницима...“ Сумње о ову врсту корупције у јавној управи не јављају се само у Сједињеним Америчким Државама. У Северној Македонији, наиме, постоје бројни новинарски прилози на ту тему, али ћемо на њих обратити пажњу у даљем тексту.

Да сумирамо. Постоји неколико процеса који се односе на запошљавање кадрова у државној управи:

- процес процене колико радних места је потребно у датом јавном органу, односно систематизација радних места са описом послова које сваки од запослених, на сваком појединачном радном месту треба да обавља, као и компетенције које запослени треба да има
- планирање динамике попуњавања радних места
- спровођење процедура за запошљавање административног службеника, које се разликују од државе до државе, али се углавном састоје од неколико корака
 - објављивање јавног огласа
 - рангирање кандидата
 - доношење одлуке о избору кандидата
 - закључивање уговора о раду са тим кандидатом.

Корупција може бити присутна у било ком од ових процеса. У даљем тексту ове докторске дисертације биће више речи о ризицима корупције при запошљавању кадрова у македонској јавној управи. Примедбе су овом приликом биле опште, јер се није разговарало ни о једној конкретној земљи или конкретној организацији.

⁶¹ Термин је можда раширенији у енглеском језику: no-show-job.

2.3.2. Корупција у вези са другим питањима управљања људским ресурсима

2.3.2.1. Позадина

Крећући се тереном управљања људским ресурсима у јавној управи,⁶² уочићемо да је корупција могућа не само у запошљавању кадрова већ и у другим околностима, посебно у напредовању кадрова и одговорности кадрова.

Унапређење кадрова у јавној управи је питање које добија значајну пажњу, како у научној литератури, тако и у политичким документима. Када говоримо о напредовању кадрова у јавној управи, или о унаређењу, мислимо на „процес којим заслужни административни службеници долазе до виших позиција у административној хијерархији“ (Давитковски & Павловска-Данева, Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 239). Сходно томе, принципи на којима ће почивати процес напредовања кадрова у јавној управи су од великог значаја, како за организацију, тако и за запослене у њој (*Исто*, стр. 238). Другим речима, од начина на који ће то бити уређено и начина на који ће се вршити унапређење кадрова у јавној управи у великој мери зависи:

- продуктивност и укупна клима у јавној управи и појединим органима
- задржавање најкомпетентнијих кадрова у јавној управи, односно спречавање њиховог преласка у приватни сектор
- ефикасност и квалитет у раду.

Како Давитковски и Павловска-Данева наглашавају у већ цитираном раду – у јавној управи кроз унапређење могу бити награђени способни и активни појединци који су заинтересовани за свој лични напредак, али и просечни или чак исподпросечни појединци (стр. 238), што је, у крајњој инстанци, лоше за сам орган, али и за целокупну јавну управу. У суштини, и напредовање треба да се заснива на принципу заслуга, тј. они који су најзаслужнији у сопственом раду треба да напредују. Нажалост, корупција ће увек представљати ризик када је у питању унапређење особља.

Одговорност кадрова у јавној управи такође је неопходна за изградњу ефикасне, квалитетне, одговорне, сервисно оријентисане и уопште модерне јавне управе. Одговорност у контексту кадрова у јавној управи може се схватити као сношење последица због неуспеха у раду, неизвршавања обавеза или других околности. Отуда је логично да ће доћи до корупције и око одговорности особља.

2.3.2.2. Манифестација корупције у погледу унапређења и одговорности кадрова

Током напредовања, корупција ће се манифестовати тако што ће се на административној хијерархији попети особа која не би напредовала без корупције. Међутим, могућа је и обрнута ситуација, тако да човек неће напредовати у

⁶² Када се говори о управљању људским ресурсима у јавној управи, реч је о неколико аспеката: запошљавање особља, плате запослених, унапређење особља, похвале за учинак, премештања, заштита запослених и отпуштање. (Meyer-Sahling, Sass Mikkelsen, & Schuster, 2018, стр. 2)

административној хијерархији, иако би требало, јер неће платити мито или да учини неку врсту услуге, али и због то што не припада датој групи (на пример, није члан политичке странке или не жели да буде активно укључен у клику, итд.). У суштини, специфичне манифестације корупције идентичне су оној код запошљавања.

Постојање корупције током напредовања уништава суштинску идеју напредовања – награђивање најбољих кадрова и остваривање других бенефиција у том правцу.

Корупција се може јавити и у вези са одговорношћу кадрова у јавној управи. Наиме, до корупције може доћи када неко лице у јавној управи треба да одговара за неуспех у свом раду или за неку штету, тако да подмићује или на други начин покушава да избегне одговорност. Такође, корупција може резултирати позивањем људи на одговорност, иако не би требало да буду одговорни за одређени догађај, за одређене пропусте у раду итд.

2.3.3. Корупција у области јавних набавки

2.3.3.1. Позадина

Прво питање које се намеће када се размишља о корупцији у јавним набавкама јесте одакле почети анализу. Корупција у јавним набавкама је тема која је стално актуелна, тема која традиционално захтева пажњу и о којој је написано на хиљаде страница текста, а која и даље представља изазов за истраживање.

Пре свега, важно је дефинисати шта су јавне набавке. Најједноставније дефиниције нуде међународне организације:

- Јавне набавке су процес кроз који јавни органи купују добра, услуге и ствари како би осигурали њихово функционисање и максимизирали јавно благостање (Канцеларија Уједињених нација за дроге и криминал, стр.17).
- Јавна набавка подразумева набавку добара, услуга и радова од стране држава и државних предузећа (OECD, n.d.).⁶³
- Јавна набавка је процес кроз који јавни органи, као што су државне службе и локалне власти, набављају радове, робу и услуге од компанија (Европска комисија, n.d.).⁶⁴

Дакле, дефиниција јавне набавке се састоји од неколико елемената:

⁶³ Дефиниција је доступна на: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (приступљено 30. 10. 2023).

⁶⁴ Дефиниција је доступна на: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en#:~:text=Public%20procurement%20refers%20to%20the,goods%20or%20services%20from%20companies. (приступљено 30. 10. 2023).

Табела 8 – Елементи дефиниције јавних набавки

Елемент	Опис
Специфичан набављач	<p>Да би то била јавна набавка, набављач треба бити јавни орган, у најширем смислу те речи. Јавни органи су:</p> <ul style="list-style-type: none"> • органи државне власти и органи јединица локалне самоуправе⁶⁵ • јавна предузећа као посебан облик организовања • јавне установе • акционарска друштва која су у доминантном државном власништву или власништву јединице локалне самоуправе • друштва са ограниченом одговорношћу која су претежно у државној својини или у власништву јединице локалне самоуправе • други субјекти, у складу са важећим прописима
Предмет	<p>Могу се набављати ствари (које се називају и добра), специфичне услуге (на пример, угоститељска услуга, транспорт и слично) и радови (извођење грађевинских радова, поправке и сл.).</p>
Циљ	<p>Сврха јавне набавке може бити задовољење потреба самог набављивача, али може бити и јавни интерес који је специфичан за јавну набавку.</p>

Извор: аутор

Законитост и експедитивност у спровођењу јавних набавки је изузетно важна у свакој земљи, посебно ако се узме у обзир процена⁶⁶ према којој се на јавне набавке троши око 12% бруто домаћег производа и 29% јавних расхода у земљама чланицама ОЕЦД-а

⁶⁵ Ако говоримо о федерацијама, то би обухватило и савезне органе и органе федералних јединица, и на крају локалну самоуправу у тим оквирима. У неким државама то могу бити и органи регионалних/покрајинских власти.

⁶⁶ Процена је објављена на: <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-procurement.htm> (приступљено: 30. 10. 2023).

(OECD, n.d.).⁶⁷ Корупција у јавним набавкама, с друге стране, доводи до и неефикасне и непродуктивне јавне набавке.

Према Канцеларији Уједињених нација за борбу против криминала и корупције, процес јавних набавки (мисли се на процес уопште, а не у формално-правном строгом смислу поступка набавке, који почиње доношењем одлуке о конкретној јавној набавци) састоји се од пет корака, које можемо даље поделити у три фазе.

- активности пред-селекције, као што су процена потреба, дизајн пројекта и припрема позива за подношење понуда
- тендерски поступак, који обухвата израду техничке спецификације и критеријума за избор, објављивање тендера и подношење понуда
- евалуација понуда и селекција
- активности након селекције, укључујући управљање и извршење уговора, располагање имовином, поновно преговарање уговора и уношење измена (анекси)
- вођење евиденције и ревизија.

Ризици од корупције, према истој организацији, постоје у свим овим корацима (United Nations Office on Drugs and Crime, стр. 17).

Други субјекти и организације понекад другачије деле кораке у процесу јавних набавки или их називају фазама, али ће у суштини најмање три увек бити заступљене:

- Једна фаза у поступку јавних набавки биће припремна. У овој фази ће се вршити утврђивање потреба, планирање, буџетирање, израда техничке спецификације и избор конкретног поступка јавне набавке који ће се спроводити.
- Друга фаза у поступку јавних набавки биће она у којој се спроводи сам поступак јавне набавке, односно фаза у којој се објављује позив за јавно надметање и слично, у којој се прикупљају и разматрају понуде и доноси се одлука о избору, након чега се закључује уговор са изабраном понуђивачем.
- Трећа фаза у процесу јавних набавки је она која наступа након закључења уговора о јавној набавци, када треба да се уговор спроведе и када треба извршити, не само надзор над спровођењем уговора, већ и над целокупним поступком јавне набавке.

ОЕЦД ове три фазе назива: фаза пре тендера, фаза тендера и фаза након доделе⁶⁸ (OECD, 2016, стр. 9). Центар за грађанске комуникације, невладина организација из Северне Македоније специјализована за јавне набавке и коју смо већ цитирали, именује исте

⁶⁷ У Северној Македонији је, према подацима Центра за грађанске комуникације, 2022. године закључено укупно 28.313 уговора јавних набавки у вредности од 68 милијарди денара, односно 1,1 милијарду евра (Извештај од мониторингот на јавните набавки (јануари - декември 2022), 2023, стр. 14). Бруто домаћи производ Северне Македоније је око 11-12 милијарди евра (видети: <https://www.stat.gov.mk/PrethodniSoopstenijaOblast.aspx?id=32&rbrObl=7>, приступљено: 28. 10. .2023).

⁶⁸ Када се говори о фази након доделе, алудира се на фазу након доношења одлуке којом се бира понуђивач и закључује уговор.

фаза: фаза планирања набавки, фаза имплементације поступака јавних набавки и фаза имплементације уговора о јавним набавкама (Клучни предизвици во јавните набавки на државните претпријатија, 2021, стр. 6). Корупција се може манифестовати на различите начине у свакој од наведених фаза.⁶⁹

2.3.3.2. Манифестација корупције у вези са јавним набавкама

Било би илузорно рећи да се у свакој фази могу предвидети и приказати све могуће манифестације, али свакако, на основу емпиријских сазнања и доступне литературе, наводимо како ће се корупција најчешће рефлектовати у свакој од фаза (тј. износимо претпоставке о ефекту корупције у свакој од фаза јавних набавки).

Добра полазна основа начина на које се корупција може манифестовати у јавним набавкама је поменута публикација ОЕЦД-а из 2016. године (стр. 9). ОЕЦД говори о такозваним ризицима интегритета у процесу јавних набавки. Под ризиком интегритета можемо разумети сваку околност која ће нарушити интегритет органа или лица која у њему раде, а која се односи на јавне набавке. Очигледно, добрим делом ће то бити последица корупције. Дакле, између ризика интегритета у процесу јавних набавки и манифестације корупције често ће постојати једнакост.

Публикације Међународног монетарног фонда такође се баве овом темом и нуде солидан преглед (већине) индикатора корупције у јавним набавкама. Конкретно, реч је о публикацији групе аутора из 2022. године под насловом „Процена рањивости корупције у јавним набавкама и њихов утицај на цене“ (Abdou, Basdevant, David-Barret, & Mihaly, 2022). Наравно, постоји и низ других публикација у овом правцу, али је неефикасно и нецелисходно наводити велики део њих. Сходно томе, прећи ћемо на саме манифестације, у свакој од фаза.

У фази која претходи самом поступку јавне набавке, без обзира да ли то називамо предтендерским или припремним, корупција, између осталог, може довести до:

- планирања набавке које органу уопште нису потребне, као резултат неформалног преговарања, односно планирања које иначе не одговара стварним потребама органа
- прилагођавања техничке спецификације конкретног понуђивача
- предвиђања критеријума за избор понуђача који нису објективни или су недовољно јасни или концизни
- тражења непотребних узорака или макета како би се обесхрабрили потенцијални понуђачи да се јаве на тендер
- при избору поступка набавке се неоправдано користи поступак који није конкурентан, као што је преговарачки поступак без јавног оглашавања, посебно злоупотребљавајући одредбе закона које дозвољавају такве набавке у случајевима када постоји хитност [...]

⁶⁹ Термин „манифестација“ користимо у смислу у ком се користи у медицини, као што смо веч рекли у фусноти 57.

У фази имплементације јавних набавки, корупција може довести до:

- недостатка конкуренције или случајева уговарања између понуђача
- избора понуђача, иако није најбољи због неког односа са наручиоцем (функционером органа, члановима комисије за јавне набавке), тј.
 - понуђач и орган су током времена развили однос, као резултат неколико претходних јавних набавки, тако да је овај понуђач сада префериран,
 - лица⁷⁰ у органу за набавку имају одређени лични интерес да дато предузеће буде изабрано, што произилази из чињенице
 - да им је то друштво блиско (непотизам, фаворизовање)
 - да имају неку врсту пословног односа са тим друштвом (на пример, радили су у њему прошлости или пружали услуге ауторских права)
 - да су део власничке структуре предузећа
 - да су подмићивани од стране одређене компаније
 - да предузеће преферира политичка странка или друга (понекад неформална) организација којој припада функционер и тако даље
- избора понуђача иако цене не одговарају вредности робе, услуге или радова на тржишту и на друге начине [...]

Корупција може резултирати одређеним последицама у трећој фази – фази у којој треба да се спроведе уговор о јавној набавци, односно да се прати да ли је понуђач (сада носилац јавне набавке) испунио своје обавезе како би био исплаћен. Овде би се корупција манифестовала у:

- значајнијим изменама у уговору о јавној набавци, које су углавном неоправдане, а које могу резултирати дужим временом да понуђач (сада носилац набавке) изврши своје обавезе, уз веће износе за њега и слично
- под стандардном испуњавању обавеза од стране понуђача (који је сада уговорна страна), без одговорности за њега
- замени једне робе за другу, а да се понуђач (који је сада уговорна страна) не позива на одговорност
- неспровођењу надзора, неефикасним или неквалитетним надзором спровођења уговора
- ангажовању подизвођача, иако је то у супротности са важећим правилима, а да се за то не одговара
- плаћању добара, услуга и радова који нису испоручени или извршени, што наравно може имати за последицу неплаћање других понуђача за друге јавне набавке (где су обавезе већ испуњене) [...]

⁷⁰ Кажемо лица или особа у јавном органу јер то може бити руководеће лице, али могу бити и они који су чланови комисије која одлучује о пристиглим понудама, тј. комисија за јавну набавку (у зависности од законодавства одређене земље).

Ефекти корупције у јавним набавкама су негативни и погубни за цело друштво. Непосредан ефекат ће бити повећање трошкова јавних набавки, било због надуваних цена или због ниског квалитета робе, услуга и радова, што ће само по себи створити потребу за додатним набавкама.⁷¹ Индиректно ће, међутим, корупција у јавним набавкама утицати на дисторзију тржишта, ограничени улазак на тржиште и смањене апетита за стране инвеститоре (ОЕСД, 2016, стр. 7), смањење квалитета јавних услуга које грађани и привредни субјекти добијају и смањење квалитета живота уопште. У крајњој линији, корупција у јавним набавкама може резултирати смањењем поверења у власт уопште (United Nations Office on Drugs and Crime, стр. 18), што ће се вишеструко одразити у појединим сферама, што може бити тема за посебан рад.

2.3.4. Корупција у управним поступцима, односно у пружању услуга

2.3.4.1. Позадина

Управни поступак је поступак у коме, на захтев странке или *ex officio*, јавни орган (који може бити орган управе или други орган) одлучује о правима, обавезама и правним интересима физичких или правних лица доношењем конкретног управног акта или утиче на њих предузимањем реалног акта, као и предузимањем других управних радњи. Другим речима, „[у]правни поступак је скуп правних правила која регулишу начин поступања (процес-поступак) у решавању управно-правних предмета свих надлежних органа, организација, установа и заједница...” (Давитковски & Павловска-Данева, Административно право - книга втора (процесно право), 2020, стр. 7).

Дакле, општим прописима су предвиђена права и обавезе физичких и правних лица. Да би се та права и обавезе оживела и применила у појединачној ситуацији, потребно је донети посебан управни акт управе или другог јавног органа. Да понудимо неколико примера:

- Устави бројних земаља предвиђају да свако лице има право на социјалну заштиту, али да би оно ефикасно уживало социјалну заштиту у датој појединачној ситуацији, јавни орган ће морати да донесе посебан управни акт којим ће се одређеном лицу одобрити социјална (новчана) помоћ, након што ће претходно, по унапред утврђеном

⁷¹ Друга перспектива (потреба за новим куповинама) може се објаснити кроз једноставан пример. Рецимо да је општина набавила радове – изградњу улице. Набавка је неадекватна, а изведени радови некавалитетни. То може бити због лоше техничке спецификације (траже се некавалитетни материјали), недостатка претходног искуства компаније која је победила на тендеру (а могла је да победи због недостатка конкуренције и лоше осмишљеног тендера у којем претходно искуство није затражено), лоших перформанси или нечег другог. Улица убрзо почиње да се оштећује, на њој се појављују рупе и удубљења, што значи да ће сада, одмах по пуштању улице у употребу, општина морати поново да спроведе поступак јавне набавке, овога пута за санацију. То ће значајно оптеретити општински буџет, а на крају ће индиректно утицати и на грађане – уместо да се средства користе за нешто друго, она ће се прерасподелити за јавне набавке везане за исту улицу.

поступку, проценити више доказа и испитати да ли је лице заиста социјално угрожено.

- Власништво је неприкосновено право сваког појединца, али ако сваки појединац неконтролисано гради на свом земљишту, биће угрожен јавни интерес и интерес других лица, због чега је прописано да лице може да гради објекат на свом земљишту само ако га претходно одобри јавни орган са посебним управним актом.
- Свако лице има обавезу да плати порез, али да би знао који је то конкретан износ који мора да плати у датој фискалној години, мора да добије конкретан управни акт, у коме ће му бити одређен рок за плаћање пореза.

Конкретни управни акти се обично називају решења, али могу носити и друге називе (одобрења, лиценце и сл.). То су правни акти, који имају дејство само за физичко или правно лице на које се односе. Поступак у коме се доносе назива се управни поступак. Однос физичког или правног лица и органа јавне власти у управном поступку назива се управним правним односом, а ствар о којој се одлучује назива се управна ствар. Физичко или правно лице у управном поступку назива се странка.

Међутим, сваки управни поступак не резултира управним актом. Понекад ће органи предузети⁷² управне радње које ће утицати на права и обавезе странака. Ове радње, могу се назвати материјалним актима, стварним актима или, у најопштијем смислу, управним радњама. Типичан пример материјалног или стварног акта је евидентирање података за грађане или издавање потврде за евидентирани податке. Када јавни орган грађанину изда потврду, он не одлучује ни о чему, већ само потврђује/гарантује/уверава да су одређени подаци евидентирани у његовој службеној евиденцији. Међутим, она омогућава грађанину, даље, да оствари нека од својих права. На пример, студент од свог факултета тражи потврду да је положио све испите у првој години студија. Факултет издаје овакву потврду. Студент даље прилаже потврду уз своју пријаву за студентску стипендију. Дакле, факултет је својим потврдом утицао на права студената.

У новије време примећујемо да се доношење конкретних управних аката којима се одлучује о правима или правним интересима, односно предузимање других управних радњи, понекад назива и пружањем административних услуга. Према речима СИГМА-е, „поред традиционалних јавних услуга, као што су здравство и образовање, постоје и административне услуге, као што је достава лиценци и дозвола, које су предмет регулације управног поступка“ (SIGMA, n.d.).⁷³ Одатле, ради се о истој ствари: пружање административних услуга схватићемо као доношење конкретних управних аката и предузимање других управних радњи.

Логично, као и у другим областима, корупција ће се појавити у управним поступцима, односно у пружању услуга. У управном поступку управа делује као *imperium*, тако да физичка и правна лица не могу ефективно да уживају своја права без одређеног

⁷² Примећујемо, каже се да *они предузимају* акте или радње, а не *доносе их*, као што је то био случај са конкретним управним актима (одлуке, сагласности и сл.). Ово није ненамерна разлика, напротив, ми користимо термин *предузети* да укажемо на то да се правни акт не спроводи, односно да нема процеса одлучивања или решавања.

⁷³ Видети: <https://par-portal.sigmaxweb.org/areas/5/> (последња посета 31.10.2023).

управног акта или друге радње (или не могу да остваре своје интересе), а могу стећи и обавезу за било неку радњу или пропуштање супротно њиховој вољи. Само то је плодно тло за корупцију. Наравно, на постојање корупције, односно смањење или повећање ризика од корупције, утицаће и бројни други фактори као што су традиција, (не)информисаност странке, положај институција, концентрација надлежности и овлашћења у једном органу, неразумно сложене норме или услови за стицање дате административне услуге, плате у јавној управи, степен дигитализације и интензитет директног контакта, постојање ефикасног и ефективног надзора над органима управе и другима (у неколико радова помињу се фактори корупције у управним поступцима, делимично исти, делимично различити: Yanishevskaya, Denysenko, Savchuk, Krysko, & Horb, 2023; Koliushko, et al., 2009; Sadik-Zada, Gatto, & Niftiyef, 2022; Hors, 2001 и други). Неки од фактора су заједнички за целу јавну управу, а неки за поједине органе и организације у њеном оквиру који воде управни поступак, пружају административне услуге и/или намећу обавезе.

2.3.4.2. Манифестација корупције у управним поступцима, односно у пружању услуга странкама

Корупција у управним поступцима може се јавити у виду ситног подмићивања или размене услуга које немају значајну вредност, у складу са појмом „ситна корупција“ о коме је било речи, али може бити и великих размера, тј. велики број људи, да озбиљније утиче на јавни интерес и сл. То ће зависити и од самог управног поступка, односно од акта или радње коју треба донети или предузети.⁷⁴ Логика је једноставна: што је већа вредност управног акта, већа је и корупција. Колико ће управни акт бити вредан зависиће од околности у датом случају и неће увек моћи да се изрази у новчаном износу и не може се увек мерити објективним критеријумима.⁷⁵

Са становишта како ће се манифестовати, могући су бројни начини:

- Корупција може довести до доношења управних аката који су незаконити. Дакле, датим актом се захтев странке може уважити, иако не би требао бити уважен правилном оценом чињеничног стања, односно правилном применом материјалног права. У овој конотацији, треба имати на уму да се може доделити више него што је требало. Такође, датим актом захтев странке се може одбацити или одбити, због тога што није преузела кораке за коруптивно понашање, иако би га требало прихватити. Ако се ради о одбијању, може бити делимично, тако да се досуђује мање него што би требало.

⁷⁴ Наравно, ако странка у датом случају покрене управни поступак за добијање једноставне потврде, чак и ако постоји корупција, она ће бити ситна, односно сводиће се на подмићивање куповином мањег поклона или мањег износа новца. Уколико се, у другом случају, води управни поступак за ослобађање лица од плаћања пореза од више стотина хиљада евра, сама корупција ће бити већа.

⁷⁵ На пример, за инвеститора који је изградио фабрику, лиценца за (почетак) рад(а) ће бити од велике вредности, с обзиром да је без ње целокупна досадашња инвестиција безвредна, а лишен је и будућих користи од рада предузећа.

- Због корупције, акт може странци наметнути обавезе, иако је у супротности са материјалним правом.
- Корупција може довести и до доношења дискреционих управних аката који нису целисходни (већ смо се у више наврата дотицали целисходности, као ограничења дискреционих аката).
- Корупција такође може довести до предузимања незаконитих административних радњи.
- Често ће корупција у административним поступцима довести до нечињења. Истовремено, странка је можда и поднела захтев, али због корупције у јавној управи по њеном захтеву се уопште не може поступити (док не плати тражени мито или не предузме другу незакониту радњу која се од ње тражи). Међутим, не може се поступити у оним случајевима у којима странци треба наметнути обавезу, али је она, мислећи да ће је мање коштати корумпираност функционера или службеника, дала мито, дала услугу итд., тако да се осигурала да јој обавеза заиста неће бити наметнута доношењем управног акта.

Наравно, ова листа није коначна и постоје и други начини испољавања корупције у управним поступцима, тј. када се изврши одређени управни акт, односно пружи јој се нека административна услуга или јој се наметне нека обавеза. Међутим, с обзиром на то да је давање целовите и свеобухватне листе готово немогуће, ценимо да је довољно навести ове најчешће манифестације.

2.3.5. Корупција у другим областима

Једна од основних делатности јавне управе у свакој земљи је вршење (управног) надзора. Управни надзор је законом регулисана делатност провере исправности (законитости и/или сврсисходности) аката и рада субјеката контроле. Другим речима, управни надзор је облик правног надзора који врши државна управа у себи или над грађанима и другим недржавним органима и организацијама (Томић, 2020, стр. 301). Односно, када говоримо о управном надзору, мислимо на овлашћење да се интервенише, од стране органа управе, ради утврђивања (верификације) одређене радње (понашања) и примене управних санкција, када се утврди повреда. Административни надзор ће укључивати ревизију и проверу докумената, оцену учинка, пријем и преглед извештаја и још много тога и може се назвати инспекција, ревизија, провера [...] (Koliushko, et al., 2009, стр. 9). У вршењу управног надзора увек постоје ризици од корупције. Најједноставније речено, надзор подразумева да једно или више лица, делујући у име државне управе и са њеним империјумом, има власт над другим субјектима, што је само по себи околност која може довести до корупције. Пасивни субјект надзора који не поступа у складу са законима или не поступи сврсисходно, који не води потребну евиденцију, односно који једноставно не жели бити контролисан, увек ће имати мотив да буде део коруптивне трансакције, која ће се испољити необављањем надзора, односно одуговлачењем надзора, неадекватним надзором, неизрицањем санкција и других мера, иако је орган надзора требало да их изрекне, и/или непријављивањем предмета надзора надлежним органима. Ситуацију

видимо и са супротне стране. Активни субјект надзора увек може да захтева мито, услуге и слично од пасивних субјеката надзора под претњом да ће, уколико не поступи по његовом захтеву, покренути поступак за надзор и изрећи одређене мере. Може да захтева и мито, услуге и слично уз обећање заштите, тј. обећање да мере неће бити изречене, ако убудуће он или неко друго службено лице буде требало вршити надзор над одређеним пасивним субјектом. Наравно, ово је једно од најједноставнијих објашњења могућих ситуација, а у пракси могу постојати читаве клике у којима се надзор користи у сврху изнуђивања мита, али и обрнуто, поједини субјекти могу избећи све врсте надзора, тј., самовољном понудом обезбедити повољан третман у току управног надзора: без обзира да ли се ради о надзору општих аката, надзору одређених правних актата (институционални надзор) или надзору законитости у пословању, који се назива и инспекцијски надзор. Више о врстама управног надзора наводи се у једном од радова Давитковског и Павловске-Даневе (Административно право – прв дел (материјално право), 2018). Корупција може значити и инструментализацију надзора (углавном инспекцијског надзора) од стране политичара, односно политичких партија, како би се обезбедиле донације, подршка и сл., али и да би се обесхрабрили политички ривали или отежао њихов положај (Walecki; Lee-Jones, 2019, стр.4 где се цитира Jenkins, 2017, стр. 2). У овим случајевима говоримо, практично, о злоупотреби државних ресурса у најширем смислу те речи, ако посматрамо надзор као ресурс. Међутим, да бисмо избегли ризик од непотребног оптерећивања текста, на овом месту нећемо даље елаборирати ову тему. Идеја је била да се истакне да је једна од области у којој постоје озбиљни ризици да дође до корупције надзор или, тачније, управни надзор. При томе разликујемо неколико врста управног надзора, у зависности од тога шта је предмет, а корупција се може јавити у сваком од њих.

Државна управа обавља и нормативну делатност, односно доноси подзаконске опште акте, које и данас налазимо под називом управни прописи, када је за то овлашћена законом. Ова делатност може довести и до корупције, односно корупцијом се може утицати да се (не) донесе одређени управни пропис, али и садржај одредаба датог управног прописа (Jenkins, 2017). У претходном тексту смо већ поменули један могући сценарио: прилагођавање одредби подзаконских аката којима се предвиђају услови које лица морају да испуњавају да би се запослила у државној управи. Тај конкретни сценарио смо подвели под корупцију при запошљавању, али овде можемо повући аналогију.

Коначно, овим напоменама покрили смо све битне области (по функционалном принципу) у којима се јавља корупција у јавној управи и тиме је завршен процес постављања темеља за даља истраживања.

Наиме, у претходном тексту корупција је дефинисана појмовима, раздвојен је појам корупције од других сродних појмова, односно од појмова који се често користе у истим конотацијама као и корупција, дат је осврт на типологију корупције и посвећена је пажња корупцији у јавној управи (појам, области у којима се јавља и начини на које се манифестује, односно какве последице има). Овим се завршава прво поглавље рада и наставља се другим поглављем „Национални контекст: корупција у Републици Северној Македонији“.

II. НАЦИОНАЛНИ КОНТЕКСТ: ЈАВНА УПРАВА И КОРУПЦИЈА У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ

1. Опште напомене о политичком систему Републике Северне Македоније и организацији власти

Македонија је република са демократским уређењем и политичким системом где постоји подела на законодавну, извршну и судску власт.

Носилац законодавне власти је Парламент/Скупштина (мкд. *Собрание*), који је једнодоман, састављен од 120 до 140 посланика који⁷⁶ се бирају на непосредним, тајним изборима, на којима сваки пунолетни грађанин може да гласа, по пропорционалном изборном моделу.⁷⁷ Посланици имају мандат од четири године. Скупштина Македоније има двоструку улогу: представничку и законодавну. Прво, Скупштина је представничко тело свих грађана, односно одлучује у име грађана. Поред тога, у надлежност Скупштине спада и више питања: уставна власт, законодавна делатност, амнестија, расписивање референдума, одлучивање о рату и миру, доношење одлука у виду предлога за промену државних граница и приступање и иступање из савеза или заједнице са другим државама и контролу над Владом (Шкарик, 2016, стр. 772).

Носиоци извршне власти су шеф државе и влада. Шеф државе је председник Македоније. Он је оличење државе и државног јединства, како на унутрашњем, тако и на међународном плану. Међутим, председник Македоније има више церемонијалне него ефективне извршне функције (Шкарик, 2016, стр. 847). Другим речима, позиција председника Македоније, са уставне тачке гледишта, ближа је позицији председника у парламентарном систему организације власти него статусу председника у председничком систему. Говорећи о својим конкретним надлежностима, председник: представља државу у земљи и иностранству, води спољну политику, има одређена овлашћења у области безбедности и одбране, проглашава законе и има право суспензивног вета, одређује мандатар за састав Владе, о свом раду извештава Скупштину, именује носиоце државних и јавних функција и предлаже кандидате за одређене функције, одлучује о војном и ванредном стању у појединим случајевима и предлаже уставне амандмане (*Исто*).

Влада Македоније је носилац извршне власти, заједно са председником, али је *de facto* носилац већег и значајнијег дела извршне власти. Дакле, Влада је фактички носилац извршне власти (Шкарик, 2016, стр. 895). Влада није само извршни орган парламента. То је тело које креира одлуке и државне политике, односно планира и предвиђа шта ће се дешавати у будућности. Наиме, Влада: одређује политику извршења закона и других прописа, предлаже законе, предлаже републички буџет, предлаже просторни план државе, предлаже одлуке о резервама Македоније, доноси уредбе и друге прописе за извршавање закона, утврђује начела унутрашњег уређења и рада министарстава и других органа државне управе, даје мишљења на предлоге закона које Скупштини предлажу други овлашћени предлагачи, одлучује о признавању држава и владе, успоставља дипломатске и конзуларне односе са другим државама, предлаже именовање амбасадора у другим државама и именује шефове конзуларних представништава, предлаже јавног тужиоца,

⁷⁶ У време писања овог листа Скупштина је имала 120 посланика.

⁷⁷ Према важећим законима, Северна Македонија има 6 изборних јединица.

поставља и разрешава бројне носиоце јавних функција у складу са законима и друго. Јавна управа у земљи, која је предмет интересовања овог рада, хијерархијски је лоцирана под Владом.

Носиоци судске власти су судови. Тренутно у Северној Македонији постоје основни судови који одлучују у грађанским и кривичним стварима, апелациони судови који одлучују о жалбама на одлуке основних судова, као и посебни Управни суд и Виши управни суд и коначно Врховни суд. Иако није део правосуђа, важан је и Судски савет Северне Македоније, који је самосталан и независан орган који обезбеђује и гарантује аутономију и независност судства кроз обављање својих функција у складу са Уставом и законима: избор и разрешење судија и председника судова, одређивање престанка судијске функције, избор и разрешење судија поротника, праћење и оцењивање рада судија, одлучивање о дисциплинској одговорности судија, одлучивање о захтевима за одобравање притвора судијама и тако даље.

Северна Македонија је унитарна држава, али је у њеним оквирима успостављена локална самоуправа. Локална самоуправа је једностепена и општине су јединице локалне самоуправе (укупно 80), а Град Скопље је посебна јединица локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе имају своје изворне надлежности, а њихови органи се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем.

2. Јавна управа у Републици Северној Македонији

С обзиром да је предлог ове докторске дисертације корупција у јавној управи Северне Македоније, ово поглавље почиње појмом јавне управе.

Јавна управа се може дефинисати из две перспективе: функционалне и организационе. У функционалном смислу јавну управу чине сви органи, организације и уопште субјекти (углавном правна лица) који обављају управну функцију, односно који обављају једну од следећих делатности:

- праћење стања и давање иницијатива
- припрема прописа (за владе или парламенте одговарајућих земаља)
- спровођење политике и закона
- решавање управних предмета
- вршење управног надзора
- пружање јавних услуга грађанима.⁷⁸

Међутим, за ову докторску тезу важнији је организациони концепт јавне управе, с обзиром на то да нам овај концепт даје јасну представу о томе који органи, организације и субјекти чине јавну управу, а самим тим и који органи, организације и субјекти јесу предмет интересовања овог рада.

У организационом смислу, јавна управа је део јавног сектора и у том оквиру део извршне власти. Наиме, јавни сектор чине сви органи јавне власти, организације и приватни субјекти који врше јавна овлашћења или обављају делатност од јавног интереса. То обухвата државне власти (Скупштину као носиоца законодавне власти, Владу и

⁷⁸ Више о активностима јавне управе у капиталном делу Давитковског и Павловске-Даневе (стр. 11-16 и 249-269).

председника државе као носиоце извршне власти, судове као носиоце судске власти), локалне самоуправе (тј. органе јединица локалне самоуправе), али и све друге јавне органе и организације које оснивају ови органи државне и локалне самоуправе (школе, болнице, агенције, фондови и др.). Јавни сектор ће обухватити и оне органе који обављају регулаторне и надзорне функције, који су по својој организацији слични органима државне управе и у одређеним случајевима воде управне поступке и доносе конкретне управне акте, али одговарају само Скупштини, тј. , сматрају се независним од извршне власти (као што је ДКСК). То називамо независним државним органима, што се разликује од самосталних органа државне управе

Слика 4 – Графички приказ јавног сектора у Републици Северној Македонији⁷⁹



⁷⁹ Образложење: Јавне установе и јавна предузећа могу оснивати и органи државне власти и јединице локалне самоуправе, због чега су стрелицом повезани и са Владом и са локалном самоуправом. О томе ће бити речи у даљем тексту. Такође, приватни субјекти са јавним овлашћењима нису повезани ни са једним субјектом, јер су суштински део приватног сектора, али их убрајамо у јавни сектор јер имају јавна овлашћења.

У том смислу, као део јавног сектора, јавну управу у Северној Македонији чине:

- државна управа (министарства, самостални органи државне управе, органи у саставу министарстава, управне организације)
- локална власт
- организације које нуде јавне услуге, односно јавне услуге (институције и јавна предузећа)
- фондови, као и
- приватни субјекти (трговинска предузећа или удружења грађана – невладине организације) који имају јавна овлашћења.

Дакле, у јавну управу нећемо укључити Скупштину, Владу, председника (као носиоце законодавне и извршне власти), нити судове као носиоце судске власти. У јавну управу неће ући ни независни/самостални државни органи који одговарају само Скупштини, а не Влади. Они су део јавног сектора, али не део јавне управе.

Такав организациони појам јавне управе дају Давитковски и Павловска-Данева (Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 15).

2.1. Државна управа у Републици Северној Македонији

Државна управа у Северној Македонији, у складу са чланом 5. ст. 1. и 2. Закона о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) чине министарства, органи у саставу министарстава и самостални органи државне управе и управне организације.⁸⁰

2.1.1. Министарства

2.1.1.1. Опште напомене о министарствима

Министарства су највиши органи државне управе, који се оснивају и укидају Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019). Према члану 95. Устава, овај закон се усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Овај закон такође уређује да се министарства могу оснивати и укидати само његовим изменама и допунама, односно доношењем закона који ће га заменити (члан 7). Овим законом уређује се и надлежност сваког од министарстава у земљи. Међутим, приликом таксативног набрајања надлежности сваког од министарстава, на крају се увек остаје простор да се другим законима предвиде и друге надлежности. Дакле, поред Закона о организацији и раду органа државне управе управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019), низ других закона ће садржати надлежности за свако од министарстава.

У Северној Македонији до јуна 2024. године постојало је 16 министарстава:

- Министарство одбране

⁸⁰ Међутим, према члану 5. ст. 5. Закона о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019), управне организације се образују као самостални органи у државној управи, па је реч о истој категорији.

- Министарство унутрашњих послова
- Министарство правде
- Министарство за политички систем и односе међу заједницама
- Министарство спољних послова
- Министарство финансија
- Министарство економије
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
- Министарство здравља
- Министарство просвете и науке
- Министарство рада и социјалне политике
- Министарство за локалну самоуправу
- Министарство културе
- Министарство за информационо друштво и управу
- Министарство транспорта и веза
- Министарство животне средине и просторног планирања.

Број и врста министарстава промењени су у јуну 2024. године. Недавно формиран парламент (после избора у мају 2024. године) брзо је, без претходне јавне расправе, усвојио измене Закона о организацији и раду органа државне управе (за које је гласало преко 80 посланика из више посланичких група), па је број министарстава порастао на 20. Такође, извршене су измене у неким од постојећих министарстава. Тренутно, јун 2024. године, министарства изгледају овако:

- Министарство одбране
- Министарство унутрашњих послова
- Министарство правде
- Министарство за односе међу заједницама (код Министарства за политички систем и односе између заједницама избрисана је реч „политички систем“)
- Министарство спољних послова и спољне трговине (постојећем Министарству спољних послова додата је нова надлежност да се бави и спољном трговином)
- Министарство европских послова (сасвим ново министарство)
- Министарство финансија
- Министарство привреде и рада (промењено постојеће Министарство економије, тако да су питања рада ушла у његову надлежност, а из њега је уклоњена надлежност за бављење енергетским питањима, за шта је основано ново министарство)
- Министарство енергетике, рударства и минералних сировина (раније надлежно за енергетику и спровођење закона који се односе на минералне сировине и рударство је било Министарство економије, где је постојала и одговарајућа унутрашња организациона јединица за ова питања)
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
- Министарство здравља
- Министарство просвете и науке
- Министарство социјалне политике, демографије и омладине (старо Министарство рада и социјалне политике је промењено, тако да су питања рада и радних односа сада у надлежности Министарства привреде и рада, а ово Министарство добија нову

надлежност да се бави демографским питањима и политике за младе, којом се раније бавио самостални орган државне управе под називом Агенција за омладину и спорт, сада укинут)

- Министарство за локалну самоуправу
- Министарство културе и туризма (Министарство културе је промењено, па би сада требало да се бави и развојем туризма)
- Министарство за дигиталну трансформацију (Министарство за информационо друштво и управу је подељено на два, Министарство дигиталне трансформације и Министарство јавне управе)
- Министарство јавне управе (Министарство за информационо друштво и управу је подељено на два, Министарство дигиталне трансформације и Министарство јавне управе)
- Министарство транспорта (Министарство транспорта и веза сада више не садржи реч веза у називу)
- Министарство животне средине и просторног планирања.
- Министарство спорта (сасвим ново Министарство, које преузима рад сада укинуте Агенције за омладину и спорт у области спорта)

Иначе, само као куриозитет, вреди напоменути да је Предлог закона о изменама и допунама Закона о организацији и раду државне управе достављен Скупштини убрзо након конститутивне седнице Скупштине (по завршетку избора у мају 2024.). Предлог су посланици поднели 6. јуна 2024. године, а Скупштина је о већ 8. јуна 2024. године изгласала новине.⁸¹

2.1.1.2. Руковођење министарствима

Министарствима руководи министар који је и члан Владе Северне Македоније. Министри су политички именовани функционери, односно именује их Скупштина Северне Македоније као највише политичко тело и носиоца законодавне власти. Приликом именовања министара примењује се типичан систем плена, односно систем заслуга уопште се не примењује. У министарствима се именује и заменик министра, који обавља послове које ће му министар поверити. Министри су одговорни Влади за рад свог министарства, али, наравно, као чланови Владе одговорни су и Скупштини.

2.1.1.3. Делатности министарства

Генерално, министарства обављају неколико активности/делатности.

Прва активност: министарства раде на креирању политика и припремању закона (и осталих прописа) из свог ресора. Наиме, министарства, пратећи стање у свом ресору, иницирају креирање нових политика, односно доношење нових закона или измена и допуна постојећих, како би се констатовано стање побољшало. Дакле, свако министарство ради као састављач неколико закона. Након што министарства припреме нацрте предлога закона, Влада их усваја као званичне предлоге и доставља Скупштини. Понекад министарства могу

⁸¹ Још занимљивије, измене Закона о организацији и раду органа државне управе усвојене су око 2.30 часова (након поноћи).

да припремају законе не само на сопствену иницијативу, већ и по налогу Владе. Такође, министарства могу бити задужена да припремају стратегије, које ће касније усвојити Влада, односно програме, планове итд.

Друга активност: министарства извршавају законе и то тако што доносе подзаконске опште акте (управне прописе) којима се даље операционализују закони (правилници) и спроводе се у конкретним ситуацијама (наредба као општи акт) или дају смернице како спроводити законе (упутства као општи акт), али и доношењем посебних аката, и то:

- посебни управни акти у управном поступку, којима се одлучује о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица, односно странака у поступку
- други посебни акти, донети ван управног поступка.⁸²

Конкретни управни акти у управном поступку се доносе толико често и имају толики значај за сваког грађанина, па и сваког појединца уопште, и свако правно лице, да је практично решавање управних предмета посебна делатност министарствима. Дакле, реч је о оним ситуацијама у којима се између појединца или правног лица и министарства ствара управни правни однос, односно формира се управни предмет, који се решава доношењем одређеног управног акта, који се обично назива решењем, али такође често се може називати и одобрење, одлука, лиценца, наредба, забрана и сл.

Трећа активност: министарства предузимају и друге управне радње, као што су вођење евиденције, давање података итд. У одређеним случајевима министарства спроводе испите за одређене регулисане професије и делатности.⁸³

Четврта активност: министарства такође врше надзор. У Северној Македонији разликујемо неколико врста управног надзора, за које се више може наћи у књизи Давитковског и Павловске-Даневе, које смо већ више пута цитирали (Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 261-265):

- надзор над законитошћу општих аката
- надзор над законитошћу конкретних аката
- надзор над законитошћу пословања субјеката, односно инспекцијски надзор.

Почнимо од надзора над законитошћу општих аката. Министарства у Северној Македонији обично надзире законитост општих аката институција, свако у свом ресору. Тако, на пример, министарства врше надзор над законитошћу аката установа, у складу са чланом 88. Закона о установама (Службени гласник бр. 120/2005, 51/2011 и 99/2022). Ова одредба је даље операционализована у другим материјалним законима. Тако, на пример, Министарство просвете и науке врши надзор над општим актима основних и средњих

⁸² Типичан правни акт ове врсте била би, на пример, одлука Министарства правде да се средства пренесу на рачун политичке странке. У Северној Македонији се политичке странке финансирају, између осталог, из централног буџета, по унапред одређеним параметрима по којима се одређује колико ће средстава добити свака политичка странка. Према важећим прописима, новац политичких странка планиран је у буџету Министарства правде, одакле се онда пребацује политичким странкама.

⁸³ Такав је и правосудни испит, који спроводи Министарство правде. Исто је и са испитом за овлашћеног судског тумача и другим испитима како би дато лице стекло право на обављање одређених послова у оквиру правосуђа.

школа, тако да када констатује да статут или други акт школе није у складу са законом, може привремено да обустави његово извршење, након што покреће поступак за оцену законитости пред Уставним судом.⁸⁴ Министарство рада и социјалне политике може да обустави извршење општег акта установе за децу (вртић), ако није у складу са Уставом и законом, а затим покрене поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом.⁸⁵ Надзор над законитошћу прописа јединица локалне самоуправе врши и Министарство локалне самоуправе. Наиме, према члану 71. Закона о локалној самоуправи (Службени гласник бр. 5/2002), градоначелник општине је дужан да све акте општине у року од 10 дана од дана објављивања достави Министарству за локалну самоуправу. Уколико Министарство за локалну самоуправу сматра да дати пропис јединице локалне самоуправе није законит, може да обустави његово извршење и покренути поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом.

Што се тиче надзора над законитошћу конкретних аката, који се назива и инстанциони надзор,⁸⁶ министарства у Македонији у основи не спроводе овакав надзор нешто више од деценије, након што су Државна комисија за одлучивање у управном поступку и поступку запошљавања у другом степену⁸⁷ и Државна комисија за одлучивање у другом степену из области инспекцијског надзора и прекршајног поступка⁸⁸ основани. Ове две комисије су скупштински органи, односно независни и самостални државни органи који нису одговорни Влади. Први врши надзор над појединим управним актима донетим у управном поступку, као и над посебним управним актима који се односе на радне односе у јавном сектору (акти за избор кандидата, односно запошљавање и сл.). Други врши надзор над конкретним управним актима који се доносе у инспекцијском поступку. Раније је ова друга комисија вршила и надзор над законитошћу појединих управних аката које доносе несудски органи у прекршајном поступку,⁸⁹ али је од 2020. године предвиђено да се против тих аката директно подноси тужба пред Управним судом.⁹⁰

Министарства, у суштини, не би требало да врше инспекцијски надзор, јер га, по правилу, спроводе посебни органи у саставу министарстава који се зову инспекторати или инспектори који су запослени у јединицама локалне самоуправе, за питања која су у надлежности јединице локалне самоуправе. О инспекторатима ћемо касније у тексту. Понекад, међутим, друге инспекцијске службе, у оквиру других органа државне управе (нпр. Агенција за омладину и спорт или Агенција за храну и ветерину, Управа за заштиту тајних података и др.) могу вршити инспекцијски надзор.

Међутим, постоји изузетак од овог правила да министарства не врше инспекције. Наиме, постоје министарства која имају своје инспекцијске службе, углавном

⁸⁴ Члан 165. Закона о основном образовању и васпитању (Службени гласник бр. 161/2019) и члана 106. Закона о средњем образовању и васпитању (Службени гласник бр. 16/1996 ... 229/2020).

⁸⁵ Члан 197. Закона о дејој заштити (Службени гласник бр. 23/2013 ... 236/2022).

⁸⁶ Јер увек виша инстанца од оне која доноси акте врши надзор.

⁸⁷ Закон о образовању Државне комисије за одлучивање у управном поступку и поступку радног односа у другом степену (Службени гласник бр. 51/2011 ... 202/2018).

⁸⁸ Закон о образовању Државне комисије за одлучивање у другом степену у области инспекцијског надзора и прекршајног поступка (Службени гласник бр. 130/2014...122/2018).

⁸⁹ За разјашњење. У Северној Македонији прекршајни поступак воде и прекршајне санкције изричу судови и несудски органи (који могу бити органи управе, али и други јавни органи који одговарају само Скупштини, као што су регулаторна тела).

⁹⁰ Ово произилази из члана 131. Закона о прекршајима (Службени гласник бр. 96/2019).

организационе јединице у оквиру самих министарстава,⁹¹ са лиценцираним инспекторима, који врше инспекцијски надзор. Такви су:

- Министарство транспорта које запошљава инспекторе за унутрашњу пловидбу, који врше инспекцијске надзоре у складу са Законом о унутрашњој пловидби (Службени гласник бр. 55/2007 ... 122/2021)
- Министарство културе и туризма, где постоје лиценцирани инспектори за културу по Закону о култури (Службени гласник бр. 31/1998 ... 11/2018)
- Министарство одбране, где постоје лиценцирани инспектори одбране по Закону о одбрани (Службени гласник бр. 42/2001 ... 42/2020).

Обављање инспекцијског надзора од стране министарстава није у супротности са правилима прописаним Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) јер је његовим чланом 43. прописано да „за вршење инспекцијског надзора може се формирати инспекторат као орган у саставу министарства“, што значи да не мора. Претпоставља се да је у овим случајевима одлучено да се лиценцирани инспектори запошљавају у самим министарствима, а не да се формира инспекторат, јер није било толико субјеката надзора да је било потребно формирати инспекторат. Оснивање инспектората имплицираће стварање новог органа, са правним субјективитетом, посебним буџетом, посебном унутрашњом организацијом и посебном систематизацијом радних места и тако даље.

Министарства врше и посебне видове надзора, који не спадају ни у једну од претходних класификација. На пример, према Закону о нотарима (Службени гласник бр. 72/2016 ... 233/2018) Министарство правде врши надзор над радом Коморе јавних бележника (нотара) као и над радом јавних бележника (нотара). Овај надзор у суштини није инспекцијски, нити се тако зове, али је сличан.

- У погледу вршења надзора над нотарима, комисија коју чине запослени у Министарству правде и судија месно надлежног суда (за територија за коју је нотар именован) обилази просторије нотара и врши надзор прегледом архива, јавнобележничке исправе, пословне књиге и сл. О надзору се саставља записник и Министарство правде, у зависности од записника, одлучује да ли има основа за покретање дисциплинског поступка или за предузимање других мера. О налазима надзора обавештава се и Нотарска комора.
- У вези са надзором Коморе јавних бележника (нотара), комисија састављена од запослених у Министарству правде и судија месно надлежног суда (за подручје где је седиште Коморе јавних бележника) обилази службене просторије Коморе јавних бележника, врши проверу датотеке и сл. и саставља записнике. Министарство правде може разрешити председника Коморе јавних бележника (нотара) или распустити Управни одбор коморе ако уочи незаконитости.

Дакле, реч је о специфичној врсти надзора, а то је у суштини надзор над законитошћу у пословању, али се он не спроводи у складу са Законом о инспекцијском надзору

⁹¹ Организационе јединице су сектори или одељења у оквиру самих министарстава. Они немају свој субјективитет, немају статус правног лица, већ су саставни део министарства.

(Службени гласник 102/2019) већ у складу са другим прописима. Министарство правде, слично томе, врши надзор над радом извршитеља.

Сходно томе, министарства обављају више послова, односно обављају све делатности јавне управе, осим пружања јавних услуга.

2.1.2. Органи у саставу министарстава

2.1.2.1. Опште напомене за органе у саставу министарстава

Органи у саставу министарстава, у складу са Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019), образују се за обављање одређених управних, стручних и других послова у оквиру надлежности министарства. Дакле, предвиђено је да ови органи обављају конкретне послове за које су надлежна сама министарства, према општим члановима поменутог закона, где су предвиђене њихове надлежности. Раније смо навели један пример: за инспекцијски надзор у датој области могу се основати инспекторати, као органи у министарствима. Министарство је, на пример, надлежно за праћење спровођења неколико прописа у датој области. За вршење инспекцијског надзора у тој области може се основати инспекторат.

Органи у саставу министарстава нису само инспекторати, већ и управе, бирои, службе и капетанија (која је специфична и постоји само једна која се бави стручним пословима унутрашње пловидбе у Македонији). У првом поглављу овог рада већ смо поменули један орган у саставу Министарства правде, а то је Управа за вођење матичних књига. Ову управу можемо користити као пример. Дакле, генерално, надлежност Министарства правде према Закону о организацији и раду органа државне управе је да води евиденцију грађана. Међутим, како је вођење евиденције стручна делатност, формирана је Управа за вођење матичних књига као орган у саставу Министарства правде.

Према Закону о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) органи у саставу министарстава могу се оснивати и укидати законом, односно законом се може утврдити њихова надлежност. Дакле, за разлику од министарстава која се могу основати и укинути само Законом о организацији и раду органа државне управе, односно његовим изменама и допунама или доношењем новог закона који ће заменити постојећи, са две трећине већином од укупног броја посланика, органи у саставу министарстава могу се оснивати и укидати простом већином (већина посланика присутних у Скупштини, приликом гласања, ако постоји кворум).

Тренутно у Македонији постоји неколико органа у саставу министарстава. Преглед је понуђен у раду Давитковског и Павловске-Даневе из 2018. године (Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 387), али је од тада дошло до неких промена у стварном стању, па нудимо ажурирани преглед у Анексу 1 ове докторске тезе. Према подацима у Анексу 1, јун 2024. године, у Македонији постоји 45 органа у саставу министарстава,⁹² од којих:

⁹² Изненађујуће је да је у Извештају Регистра за запослене у јавном сектору за 2022. годину, који је издало Министарство за информационо друштво и управу у 2023. годину, наведено само 30 органа у саставу министарстава. У овом Извештају треба навести све запослене у јавном сектору, по институцијама, за дату годину. Међутим, следећи органи нису наведени у Извештају као засебни: Биро за јавну безбедност, Управа за развој и унапређење образовања на језицима припадника заједница, Управа за афирмацију и унапређење

- 7 бироа
- 19 управа
- 15 инспектората
- 1 капетанија
- 2 службе
- 1 лабораторија

Оно што на први поглед можемо закључити јесте да су органи у саставу веома различити, не само по називу и својству правног лица (неки га имају, а неки нису посебна правна лица)⁹³ већ и по својим надлежностима. Са изузетком инспектората, који обављају функционално исте послове (инспекцијски надзор) у различитим областима, други органи у оквиру министарстава могу имати огромне, али и мале надлежности. Неки од њих могу бити огромни по броју запослених, односно по унутрашњој организацији, а неки се састоје од свега неколико људи. Такође се напомиње да, осим инспектората, сам назив органа не даје никакве назнаке шта тај орган треба да ради и које ће бити његове надлежности. На пример, неколико тела се називају управа и међу њима нема сличности. Управа за вођење матичних књига води матичну евиденцију, Управа финансијске полиције ради на заштити националних финансијских интереса и у саставу је судске полиције, као орган за кривично гоњење починилаца кривичних дела. У Управи финансијске полиције раде особе са полицијским овлашћењима. Управа за хидрометеоролошке послове, пак, даје временску прогнозу и обавља сличне послове. Исто је и са бироима. Биро јавне безбедности је орган у саставу Министарства унутрашњих послова који обавља полицијске послове, односно руководи полицијским службама на територији целе државе. Биро за јавне набавке, с друге стране, обавља нормативну функцију (припрема прописа), саветодавну и едукативну функцију (давање мишљења, спровођење обука) као и оперативну (вођење електронског система јавних набавки) у област јавних набавки.

Дакле, збуњујућа је укупна ситуација око органа у оквиру министарстава. Неки од њих су утврђени Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019), а неки другим законима. Такође, неки од органа у саставу министарстава који су наведени у Закону о организацији и раду органа државне управе касније су укинута и/или трансформисани другим законима. На крају, њихово име уопште не помаже у одређивању онога што раде.

Због овог хаоса у Македонији, већ неколико година се запажа настојање да се спроведе реорганизација државне управе, у којој ће, између осталог, бити реорганизовани

културе припадника заједнице у Републици Северној Македонији, Управа за имовинско-правне послове, Управа за водопривреду, Фитосанитарна управа, Управа за семе и садњу, Управа за наменску производњу, Педагошка служба, Управа за питања бораца и ратних војних инвалида, Управа за безбедност железнице, Капетанија луке, Управа за животну средину и Служба просторног информационог система. Претпоставља се да се запослени у ових 14 органа од стране Министарства за информационо друштво и управу третирају као запослени у надлежним министарствима, јер ти органи немају својство правног лица.

⁹³ Генерално, није јасно по ком критеријуму је одлучено да ли ће орган имати статус правног лица или не. Статус правног лица је значајан са становишта функционалне самосталности. Они органи у саставу министарстава који имају својство правног лица имају свој буџет којим самостално располажу, тако да су у ствари потпуно самостални од министарства. Другим речима, иако се називају органима у оквиру министарства, они су *de facto* равноправни са самосталним м органима државне управе.

и органи у саставу министарстава. Највећи пројекат у том правцу је финансирала Европска унија у оквиру ИПА програма под називом „Поддршка реорганизацији државне управе“ (Идентификациони број пројекта EuropeAid/139876/DH/SER/MK).⁹⁴ У оквиру овог пројекта припремљен је био извештај са препорукама за реорганизацију државне управе, што је подразумевало и реорганизацију органа у саставу министарстава, али ове препоруке никада се нису имплементирале.

У јуну 2024. године, међутим, како смо рекли, Скупштина је усвојила измене и допуне Закона о организацији и раду органа државне управе, али нису унеле никакве новине у делу органа у саставу министарстава. Иако је постојала могућност за озбиљнију реформу, како би се на једном месту извршила типизација и пописивање органа у саставу министарстава, то није урађено. Па тако, нормативни хаос остаје, а се органи у саставу министарства поново оснивају претежно посебним законима.

О реорганизацији и оптимизацији државне управе, која обухвата органе у саставу министарстава, говори се и у последњој Стратегији реформе јавне управе 2023-2030, која је недавно усвојена и објављена.⁹⁵ Један од општих циљева ове стратегије је одговорност и транспарентност институција (стр. 6), а за постизање овог циља предвиђена је „оптимизација државне управе, у циљу оптимизације и повећања ефикасности, као и јасно одређивање линија одговорности“.

2.1.2.2. *Руковођење органима у саставу министарстава*

У претходном пасусу, у последњој реченици, навели смо да је у Стратегији за реформу јавне управе Македоније 2023-2030. предвиђено да се јасно одреде линије одговорности у државној управи (стр. 6). Ова реченица је садржана у стратегији управо због руковођења органима у министарствима.

Наиме, иако се они називају „органима у саставу министарствима“, парадоксално, њихове директоре именује и разрешава Влада. Некада је посебним законима предвиђено да се именовање врши на предлог ресорног министра, а некада не. Тиме, практично, испада да директори органа у саставу министарстава *de facto* не одговарају министрима, јер министар не може разрешити директора органа у саставу свог министарства (мада министар то може да предложи). Другим речима, иако је Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) утврђено да је директор органа у саставу министарства одговоран Влади и ресорном министру (члан 50. ст. 2.), да ли ће се директор заиста осећати одговорним према министру, ако га министар не именује или чак у одређеним случајевима не предложи, а не може ни да га разреши?

Јасно је зашто је ова ситуација збуњујућа. Зашто се каже да је то орган у саставу министарства, ако одговара директно Влади?

Директори се сматрају функционерима. У погледу њиховог именовања, закони предвиђају услове које морају да испуне, што указује на примену принципа заслуга, али најчешће не постоје одредбе по којима је поступак селекције конкурентан по којима се именује најбољи кандидат, што указује на систем плена. Такође, често се дешава да су услови које људи морају да испуне да би били директор превише генерички, односно да их може испунити готово свако радно способно лице. Стога би можда било најтачније ако се

⁹⁴ Више информација на: <https://donacii.mioa.gov.mk/?q=en/node/3539> (приступљено 6. 11. 2023.).

⁹⁵ Стратегија је доступна на: https://www.mioa.gov.mk/content/Strategija%20RJA_MK%2003.pdf (приступљено 6. 11. 2023.).

каже да се ови директори именују по мешовитом принципу: особе које ће постати директори треба да буду способни да обављају своју функцију, али Влада задржава слободу да бира особе које су блиске њеној политици (при чему не алудирамо на личну и пресоналну блискост између чланова Владе и директора, већ на чињеницу да директори треба да имају исту визију и персонална убеђења са општим циљевима Владе). То видимо из већине материјалних закона који регулишу материју, односно који прописују услове које особа мора да испуни да би била директор. У табели ћемо понудити неколико примера:

Табела 9 – Услови које морају да испуњавају лица да би била именована за директоре у појединим органима у саставу министарстава

Директора Бироа за јавне набавке ⁹⁶	Директора Управе за вођење матичних књига ⁹⁷	Директора Инспектората ⁹⁸	Директора Управе јавних прихода ⁹⁹	Директора Бироа за метрологију ¹⁰⁰
Држављанство	Држављанство	Држављанство	Држављанство	Држављанство
Није му изречена судска забрана обављања професионалне делатности или дужности	Није му изречена судска забрана обављања професионалне делатности или дужности	Није му изречена судска забрана обављања професије, делатности или дужности	Није му изречена судска забрана обављања професије, делатности или дужности	Није му изречена судска забрана обављања професије, делатности или дужности
Стечено 240 ЕСПБ бодова или степен VII/1 из области права или економије	Стечено 240 ЕСПБ или завршен правни факултет VII/1 степена	Стечено 240 ЕСПБ или завршен VII/1 степен	Стечено 240 ЕСПБ или завршен VII/1 степен	Стечено 240 ЕСПБ или завршен VII/1 степен
Најмање седам година радног искуства, од чега пет на пословима јавних набавки	Најмање пет година радног искуства у области управних послова	Најмање шест година радног искуства у релевантној области, након дипломирања	Најмање пет година радног искуства	Најмање пет година радног искуства у области метрологије

⁹⁶ Члан 44. Закона о јавним набавкама (Службени гласник, бр. 24/2019, 94/2020, 87/2021).

⁹⁷ Члан 2-а Закона о матичним књигама (Службени гласник бр. 8/1995 ... 129/2023).

⁹⁸ Члан 27. Закона о инспекцијском надзору (Службени гласник бр. 102/2019).

⁹⁹ Члан 10. Закона о Управи јавних прихода (Службени гласник бр. 43/2014 ... 87/2023).

¹⁰⁰ Члан 4. Закона о метрологији (Службени гласник бр. 55/2002 ... 215/2021).

Остали услови – познавање језика	Остали услови – познавање језика	Остали услови – познавање језика Додатни услови. ¹⁰¹	Остали услови – познавање језика	Остали услови – познавање језика
----------------------------------	----------------------------------	--	----------------------------------	----------------------------------

Извор: аутор

Закони новијег доба предвиђају да се јавно објављује оглас за именовање директора органа у оквиру министарстава.

Да би се унапредио рад администрације, биће неопходно да се избор и именовање директора органа у оквиру министарстава врши више по систему заслуга, а мање по систему плена. Услови морају бити ојачани, посебно тамо где су још увек превише општи. На пример, требало би променити све законе који предвиђају да је свако радно искуство довољно¹⁰² да неко постане директор датог органа, јер у супротном постоји ризик од постављања лица која не знају да управљају органима као резултат политичке корупције. На пример, Законом о Управи јавних прихода (Службени гласник бр. 43/2014 ... 87/2023) предвиђено је за директора да је довољно да има пет година радног искуства, а није одређено да то искуство треба да буде у области пореза или финансијских послова. Дакле, за директора може бити постављено лице које има потпуно нерелевантно радно искуство (нпр. у области угоститељства).

Треба размотрити и да ли је, бар у неколико закона, адекватно увести одредбе по којима ће се, бар начелно, утврдити да је процес избора директора конкурентан, тј. да ће циљ бити именовање особе која не само да испуњава минималне услове већ и има доказано искуство у свом раду. То не значи да Влада треба у потпуности да изгуби моћ да на крају слободно (дискреционо) процењује кога ће именовати за директора, јер је то нереално очекивање и Влада треба да има могућност да бира људе који се принципијелно слажу са њеном политиком и политиком министара, али и који ће успети да успоставе озбиљан однос сарадње са министарством и владом, а да притом задрже сопствену неутралност.¹⁰³ Међутим, неопходно је сузити слободу процене. Хипотетички, ако се на конкурс за

¹⁰¹ У појединачним законима који уређују појединачне инспекторате постоје додатни услови.

¹⁰² С обзиром да поједини закони не предвиђају из које области треба да буде радно искуство, довољно је свако радно искуство у наведеном трајању. То је, на пример, случај са Управом јавних прихода.

¹⁰³ Зашто кажемо да директор органа треба да буде близак политици Владе и министара? Замислимо да је реч о именовању директора Управе за јавне приходе у Северној Македонији. Ако Владу сачињавају представници социјалдемократске странке чије је основно опредељење повећање пореза најбогатијим грађанима и привреди, биће јој потребан и директор који дели иста уверења и који ће „транспоновати“ вољу Владе у стварности (наравно, након што Скупштина законом повећа порезе). Уколико буде изабран директор Управе јавних прихода који се дубоко и искрено не слаже са залагањем за повећање пореза, реално можемо очекивати да ће такво опредељење бити тешко имплементирано у пракси, јер има низ начина да то уради. У једној од најновијих студија ОЕЦД-а дата је класификација позиција у административној хијерархији. Директори органа у оквиру министарстава у Северној Македонији, ако користимо ту класификацију, биће на нивоу „Д1 менаџери“ или евентуално „Д2 менаџери“. Према студији, у хијерархији они су одмах после министра; они могу бити део (професионалној) више руководне службе или њих може да именује Влада или председник Владе и они саветују Владу о политикама, али и надгледају спровођење владиних политика. Ако овако опишемо ове директоре, очигледно је да ће морати да сарађују са Владом, а да би то урадили ефикасно и ефективно мораће да се слажу и са њеном политиком. Дакле, потпуно одузимање слободе процене (приликом селекција који претходи именовању) Влади је непродуктивно и можда немогуће. Али требало би да постоје озбиљнији услови за именовање ових лица.

директора Управе јавних прихода пријаве особа са пет одина радног искуства у угоститељству и особа са двадесет година радног искуства у области пореза, требало би да буде тешко изабрати прву особу.

Пре самог краја, вреди дати неколико напомена о институту „вршилац дужности директора“ који често срећемо, колоквијално, у скраћеној верзији – „в.д. директор“. Вршиоца дужности директора поставља Влада у оним случајевима када орган нема директора, што само по себи није дозвољено, јер је неопходно да неко обавља битна овлашћења директора. Могуће је неколико ситуација у којима ће се појавити потреба за в.д. директором. На пример, на јавни оглас за директора можда се није пријавила нити једна квалификована особа, због чега је неопходно да неко попуни место док се поступак не понови. Такође, може се десити да Влада разреши постојећег директора, али да не може да именује новог одмах, јер мора да распише јавни оглас и спроведе процедуру за оцену кандидата. Слично би било и када постојећем директору престане мандат из неког другог разлога (смрт, губитак радне способности и сл.).

Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) ништа није предвиђено у вези са в.д. директорима. Дакле, Влада суштински има доста слободе у процени кога ће именовати за вршиоца дужности директора, када место директора остане упражњено. Ова слобода оцењивања може бити ограничена ако у посебном закону којим се установљава и уређује рад органа у саставу министарства постоје одредбе о в.д. директора којима би се регулисало:

- колико дуго може бити именовано за вршиоца дужности директора, односно у ком року Влада мора да понови поступак за именовање директора
- које услове треба да испуњава вршилац дужности (нпр. да вршилац дужности може бити само лице које испуњава услове прописане за директора).

У Македонији је именовање в.д. директора уобичајена појава, заправо проблем који траје годинама, имајући у виду да Влада често поставља вршиоце дужности чак и када постоје сви услови за спровођење поступка и именовање директора. За пример како изгледа одлука којом се именује вршилац дужности директора, у случајевима када закон не предвиђа услове за лице које се именује за в.д., можемо погледати у Службеном гласнику.¹⁰⁴ У суштини, оваквим одлукама се само наводи које ће лице бити вршилац дужности директора без образложења или прецизирања колико дуго ће то лице бити именовано за в.д. или зашто је та особа одабрана.

2.1.2.3. Делатности органа у саставу министарстава

Органи у саставу министарстава, као што смо укратко навели, формирају се за обављање одређених административних, стручних и других послова.

Пре свега, евидентно је да органи у саставу министарстава врше инспекцијски надзор. Неки од органа врше и стручни надзор, који није вид правног надзора, већ надзор

¹⁰⁴ Одлука о именовању в.д. директора Управе јавних прихода из Службени гласник бр. 199/2020; Одлука о именовању в.д. директора Државног управног инспектората из Службени гласник бр. 245/2020; Одлука о именовању в.д. директора Државне инспекције за грађевинарство и урбанизам из Службени гласник бр. 159/2018 и др.

који се спроводи у институцијама ради давања препорука за унапређење рада. На пример, Биро за развој образовања врши стручни надзор у установама у области образовања.

Такође, органи у саставу министарстава, несумњиво, решавају управне предмете, односно поступају у управним поступцима и доносе, односно предузимају:

- посебне управне акте, као што су решења, одлуке, лиценце, одобрења, забране, наредбе
- управне радње као што су изјаве, потврде и тако даље.

Органи у саставу министарстава, у оквиру обављања стручних послова, понекад дају мишљења у управним поступцима које воде министарства.

Ови органи обављају и делатност вођења евиденције и објављивања података релевантних за јавност. На пример, Управа за животну средину води Еколошки катастар и Регистар загађујућих супстанци. Управа за вођење матичних књига води евиденције свих рођених, умрлих и венчаних у држави и издаје уверења о евидентираним стањима и обавља друге управне радње.

Органи у саставу министарстава по правилу не предлажу политике, јер је то посао министарстава. Међутим, то не значи да се у процесу формирања предлога политике њихово мишљење не узима у обзир, тим пре што су у појединим областима најстручнији, односно највише познају реална стања. Стога, када министарства припремају политике и прописе, често знају да траже мишљење од органа у саставу министарстава, односно да у комисије и друга слична тела укључе запослене из ових органа.

Наравно, ови органи обављају и друге стручне послове, који не резултирају нужно управним актом или издавањем било каквог реалног акта као што је уверење. На пример, органи у оквиру министарстава такође врше мониторинг (не у правном смислу надзора или супервизије, већ у смислу праћења стања у спољном свету). Тако, Управа за животну средину спроводи мониторинг животне средине и објављује податке¹⁰⁵ (као што су, на пример, подаци о тренутном загађењу амбијенталног ваздуха). Управа за хидрометеоролошке послове даће временску прогнозу у земљи, која се даље објављује за ширу јавност.

У претходном тексту, у општим напоменама о органима у саставу министарстава, навели смо да, нажалост, назив органа (управа, биро, служба или слично) не помаже у стварању представе о надлежностима тог конкретног органа. Изузетак су инспекторати, где нам наслов тачно говори да они врше инспекције. Овакву ситуацију треба променити, тако да сам назив органа власти неће бити произвољан, већ ће говорити шта орган ради, односно које су његове надлежности.

2.1.3. Самостални органи државне управе

2.1.3.1. Опште напомене о самосталним органима државне управе

Као и органи у саставу министарстава, самостални органи државне управе установљени су Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник

¹⁰⁵ Закон о животној средини (Сл. гласник 53/2005 ... 171/2022).

бр. 58/2000 ... 154/2019), али и посебним законима који се доносе простом већином присутних народних посланика.

Ови органи се називају самостални јер се сматра да по свом положају у систему нису у саставу ниједног министарства и да одговарају директно Влади. Али да ли се они *de facto* много разликују од органа у саставу министарства? Рекли смо да директоре органа у саставу министарства именује и разрешава Влада, као и директоре ових самосталних органа државне управе, изузев оних ситуација када је посебним законом предвиђен другачији начин именовање директора самосталног органа државне управе.

Другим речима, основна теоријска разлика између органа у саставу министарства и самосталних органа државне управе (Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 100) треба да буде степен њихове самосталности:

- Орган у оквиру министарства треба да одговара ресорном министру, а ресорни министар онда треба да одговара Влади за тај конкретни орган.
- Самостални орган државне управе не треба да одговара министру који руководи тим ресором, већ директно Влади.

Али, ова основна теоријска разлика је у пракси разводњена у Македонији, тако да не постоји суштинска разлика између самосталних органа државне управе и органа у саставу министарства. Директоре оба органа бира Влада, осим у посебним случајевима када је посебним законима предвиђен другачији начин именовања директора самосталног органа државне управе. Поред тога, ако орган у саставу министарства има својство правног лица, он самостално располаже и сопственим средствима, па су разлике између њега и самосталног органа државне управе мале.

Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) предвиђено је неколико самосталних органа државне управе: Агенција за емиграцију, Агенција за храну и ветерину и Комисија за односе са верским заједницама и верским групама.

Ситуација у стварности данас је другачија. Постоји знатно више самосталних органа државне управе, с обзиром на то да је добар део њих формиран другим законима, а не Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник 58/2000... 154/2019). Преглед свих независних органа државне управе налази се у Анексу 2.

Као што се види из Анекса 2, у Македонији постоји 36 самосталних органа управе који обављају различите послове, међу којима су најспецифичније: стручне послове у области енергетике, ревизију начина на који троше се средства по инструменту предприступне помоћи (ИПА) Европске уније, координација заштите и спасавања и др.

Неминовно је поставити питање да ли се неке од надлежности свих ових институција не преклапају.

Узмимо, на пример, органе који треба да раде на унапређењу односа међу заједницама и афирмацији права етничких и верских мањина у држави. У Македонији постоји Министарство за односе међу заједницама, Комисија за односе са верским заједницама и верским групама, Агенција за остваривање права заједница, Агенција за примену језика којим говори најмање 20% држављани Републике Северне Македоније (самостални органи државне управе) и коначно Управа за развој и унапређење образовања језика припадника заједнице и Управа за афирмацију и унапређење културе припадника заједнице као органи у саставу Министарства за односе међу заједницама). На први поглед

делује нелогично да један орган треба да промовише права заједница, други треба да обрати пажњу на употребу језика које користи 20% становништва, а трећи да води рачуна о промоцији образовања на језику који користи 20% становништва. Међутим, нећемо даље улазити у ово питање, јер би то било предмет посебног рада, можда чак и посебног докторског истраживања.

Слично би било и са Агенцијом за подршку предузетништву, Агенцијом за стране инвестиције промоцију извоза и Агенцијом за подршку туризму. Легитимно је, бар на први поглед, поставити питање да ли је адекватно имати три одвојене агенције, када су у суштини све три ствари повезане: подршка предузетништву у земљи значиће и привлачење страних инвестиција, али и припремање македонских компанија за продор на страна тржишта, а туризам је, наравно, пословна делатност коју обављају предузетници. Претпоставља се да ова овлашћења могу бити укинута, с обзиром на промене у министарствима и преузимање спољнотрговинских послова у Министарству спољних послова и питања туризма у Министарству културе.

Напомињемо, у овом тренутку не тврдимо да заиста постоје преклапања између ових органа, већ само почињемо питање на које се може одговорити у другим истраживањима.

2.1.3.2 Руковођење самосталним органима државне управе

Како смо нагласили, Законом о организацији и раду органа државне управе (Сл.гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) предвиђено је да самосталним органом државне управе руководи директор кога именује и разрешава Влада, ако другим законом није другачије одређено (члан 47.). Предвиђено је и да се може именовати заменик директора самосталног органа државне управе (члан 51.). Овим законом није прописано да ли се именовање врши након претходно објављеног јавног огласа, нити које критеријуме лице мора да испуњава да би било именовано за директора. Није предвиђено ни како Влада одлучује да ли ће именовати заменика одређеног директора. Дакле, у посебним законима треба тражити који су то услови које лице треба да испуни да би било именовано за директора, ако су такви уопште прописани. Неопходно је видети и посебне законе како би се утврдило да ли је у неком од њих именовање заменика директора прописано као обавезно.

Понекад закони предвиђају да у самосталним органима државне управе постоји двостепени систем управљања, тако да имају управни одбор и директора. Чланове управног одбора најчешће именује Влада на предлог министра, без услова које морају да испуне да би били предложени (осим у ретким случајевима). Директора, пак, бирају некада чланови управног одбора, некада сама Влада. Директор се обично именује након претходно објављеног јавног огласа и може бити именовано само лице које испуњава одређене минималне услове.

Наравно, оним самосталним органима државне управе који нису инокосни, односно комисијама или саветима, руководе чланови.

У Анексу 3 дајемо преглед управљачке структуре у сваком од самосталних органа државне управе. Из Анекса можемо уочити неколико аномалија и недоследности.

Прво, нејасно је по ком критеријуму је одлучено да ли ће самостални орган државне управе имати једностепено или двостепено управљање.

Друго, постоји нелогичност у органима који имају двостепени систем управљања. Наиме, у неким од њих директора именује управни одбор, а чланове управног одбора претходно именује Влада. Међутим, у неким од ових органа чланове управног одбора и

директора именује Влада, због чега однос ова два органа није сасвим јасан. Ако директора именује Влада и он је тај који управља и представља орган, каква је онда улога управног одбора? Претпоставља се да ће управни одбор доносити део општих правних аката (статут, правилник) и планова рада, односно стратешких докумената, али неће моћи ефикасно да надгледа рад директора и позива га на одговорност.

Треће, неки од закона не предвиђају ништа о условима које лица морају да испуне да би постала чланови управног одбора, нити је регулисана процедура именовања чланова управног одбора. Другим речима, није прописано да Влада именује чланове управног одбора на нечији предлог, нити да се расписује претходни јавни оглас за именовање чланова управног одбора. Практично, Влада има потпуну слободу да одлучује које ће особе именовати за чланове управног одбора и није у обавези да објављује јавни оглас нити да тражи претходне предлоге од надлежних министара. Такав је случај са следећим органима управљања:

- Управни одбор Агенције за стране инвестиције и промоцију извоза
 - Закон само предвиђа да управни одбор чини седам чланова које именује Влада, али нису предвиђене додатне одредбе ко може бити члан управног одбора нити у ком поступку се именује (да ли Влада именује након претходног јавног огласа, да ли Влада именује на предлог министра и др.)
- Управни одбор Агенције за управљање одузетом имовином
 - Закон само предвиђа да управни одбор чини пет чланова које именује и разрешава Влада, али нису предвиђене додатне одредбе ко може бити члан управног одбора, нити је прецизирано у ком поступку се чланови именују (да ли Влада именује након претходног јавног огласа, да ли Влада именује на предлог министра и др.).

Неки од закона, пак, предвиђају да чланове управних одбора именује Влада на предлог једног или више министара, као и на предлог удружења грађана, привредних комора и друго, али опет није предвиђено које квалификације ове особе треба да имају (претходно образовање, радно искуство, искуство у управљачким структурама у приватном или јавном сектору, итд.). Дакле, поново остаје нејасно по ком критеријуму надлежни министар, релевантно удружење грађана или наведене коморе предлажу чланове. Такав је случај у:

- Управни одбор Агенције за катастар непокретности
 - од пет чланова овог управног одбора, по једног предлажу Министарство правде, Министарство транспорта и веза, Министарство финансија, Министарство животне средине и просторног планирања и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, али закон не предвиђа како министри одлучују кога предложити
- Управни одбор Агенције подршку туризму
 - Законом је предвиђено да седам чланова именује Влада, као и да четири члана предлаже Влада, једног члана предлаже министар економије, а два члана предлаже привредне коморе, али још увек није јасно по којим критеријумима се дају предлози

- такође, помало је нелогично да сама Влада предлаже четири од седам чланова управног одбора
- управни одбор Дирекције за технолошко-индустријске развојне зоне
 - Законом је предвиђено да управни одбор чини седам чланова које именује Влада, а по једног члана предлажу министар економије, министар финансија, потпредседник Владе задужен за послове привреде и министар транспорта и веза, док су три члана предложена од корисника технолошко-индустријских развојних зона, али није предвиђено по којим критеријумима се дају предлози, тако да се може предложити било које лице.

Четврто, чак и када су обезбеђени одређени услови које људи морају да испуне да би постали чланови управних одбора самосталних органа државне управе, они су прешироки и недовољно јасни. Тако, на пример, за чланове управног одбора Агенције за подршку предузетништву могу бити именована лица која имају најмање три године радног искуства у области економије, у последњих пет година. Чињеница је да је нејасно шта се подразумева под „радним искуством у области економије“, јер се свака пословна/економска делатност може подвести под појам економије. Дакле, иако закон предвиђа неки услов, *de facto* ће моћи свако лице да буде члан управног одбора, под условом да има три године радног стажа, у последњих пет, у било којој грани привреде (приватни сектор). Ако прихватимо шире тумачење, радно искуство у области економије може да значи и радно искуство у истраживању економских појава, тако да чланови управног одбора могу бити и истраживачи из невладиног сектора или академске заједнице. Рационално је поставити питање да ли је свака особа са три године радног искуства, у било којој области, адекватна да буде члан управног одбора Агенције за подршку предузетништву.

Пето, мандат чланова управног одбора понекад није регулисан. Таква је ситуација и са члановима управног одбора Агенције за стране инвестиције и промоцију извоза. Законом којим се уређује ова Агенција није предвиђено колико ће трајати мандат чланова њеног управног одбора.

Шесто, постоји неколико слабости у погледу именовања директора у самосталним органима државне управе или у погледу именовања чланова колегијалних органа:

- Неки од самосталних органа државне управе уређени су само Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019), односно именовање директора или њихових чланова (ако су колективни органи) није регулисано посебним законом (*lex specialis*). С обзиром на то да је Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) само предвиђено да директора самосталних органа државне управе именује Влада, без прецизирања било каквих услова, испада да свако лице које је радно способно може бити директор ових органа. Такве су Агенција за исељенике и Агенција за омладину и спорт. Такође, нису предвиђени услови да лице постане члан Комисије за односе са верским заједницама и верским групама.
- Законом којим се уређује Агенција за квалитет и акредитацију здравствених установа није предвиђено да се именовање лица врши након претходно спроведеног јавног огласа. Једина одредба је да директора именује Влада и да то мора бити лице које има завршен медицински, стоматолошки или фармацеутски факултет и има пет година радног искуства у области здравствене заштите и активно зна један од

светских језика. Насупрот томе, у готово свим другим законима прописано је да се директор именује након претходно објављеног јавног огласа. Нејасно је зашто код Агенције за квалитет и акредитацију здравствених установа није предвиђено објављивање јавног огласа, а јесте код скоро свих осталих органа.

- У великом делу закона којима се успостављају и уређују поједини органи, предвиђени су веома општи услови ко може бити директор органа. Другим речима, у великом делу закона прописано је да је за директора самосталног органа довољно да има високо образовање са 240 ЕСПБ бодова (или VII/1 ниво), пет година радно искуство и уверење о знању енглеског језика, без истицања из које области треба да буде високо образовање, односно радно искуство. Отуда се испоставља да радно искуство лица које се кандидује за директора можда није ни на који начин повезано са радом органа. У неким законима, међутим, предвиђен је и додатни услов да лице буде именовано за директора: да има искуство на руководећој позицији. Обично је потребно пет година радног искуства, од чега три на руководећој позицији. Међутим, разумно је поставити питање да ли је довољно прописати да се за директора може именовати лице само зато што има три године искуства на руководећој позицији, без обзира да ли је руководило приватним лицем или јавним органом и независно од тога у којој области је његово управљачко искуство?
- Чак и када је предвиђено да се директор именује након претходно објављеног јавног огласа, није предвиђена процедура оцењивања кандидата, тако да ће Влада или управни одбор моћи да, по унапред утврђеној процедури, провере да ли кандидат заиста испуњава прописане услове, што је његова идеја за рад одговарајућег самосталног тела (програм рада и визија) и сл. Наравно, ни сами закони не садрже обавезу да се именовање врши по принципу компетентности, што значи да не мора увек бити именовано најкомпетентније од пријављених лица. Претпоставља се да се не ради о недостатку закона већ о намери законодавца: с обзиром на то да су директори самосталних органа државне управе функционери који политички одговарају и за чији рад ће одговарати и Влада, и даље постоји простор да се именује особа коју Влада преферира, а не она која је најкомпетентнија по унапред одређеним критеријумима.¹⁰⁶ Због тога није предвиђено рангирање кандидата који су се пријавили на јавни оглас. Тако, на пример, ако се на јавни оглас јаве две особе, од којих једна има 15 година радног искуства у одговарајућој области, а друга 5 година радног искуства, Влада или управни одбор независног органа државна управа ће моћи да именује и другог лице (са 5 година радног искуства) јер је довољно да испуњава минимални законски услов. С обзиром на то, можемо констатовати да се директори самосталних органа државне управе именују по мешовитом принципу: треба да испуњавају одређене минималне услове, али ће увек постојати слобода да се процени која ће особа бити изабрана и именована.
- Закони обично предвиђају да се јавни оглас за избор директора објављује у два или три дневна листа. Чињеница је да су овакве законске одредбе застареле, с обзиром на то да се дневне штампане новине данас све мање читају. Отуда је логично размишљати у правцу креирања засебних веб страница, односно портала на којем

¹⁰⁶ Као и директори органа у министарствима, ови директори треба да буду блиски политици Владе. Отуда није продуктивно у потпуности одузмати слободу процене Влади приликом именовања директора самосталног органа државне управе. Али треба предвидети озбиљније услове које особа мора да испуни да би била постављена.

ће се објављивати сви огласи за избор директора самосталних органа државне управе, али и свих других органа и организација.

- Није сасвим јасно зашто у појединим органима власти постоје заменици директора, а у другим не.

Седмо, може доћи до забуне око тога да ли чланови управних одбора и/или директор у датом органу имају право на један или више узастопних реизбора на исту функцију. Тако је у једном делу закона, у одредбама где је прописан мандат чланова управног одбора и/или директора, прописано да имају право на „још један реизбор“. Али у другом делу закона је предвиђено да по истеку мандата чланови управног одбора и/или директор имају „могућност реизбора“. Није јасно да ли када говоримо о могућност реизбора мислимо само на још један избор или треба тумачити да постоји могућност неограниченог броја реизбора.

Осмо, у неким законима мандат директора и/или чланова управног одбора уопште није прецизиран. Поставља се питање да ли ће у овим случајевима именовани чланови управног одбора или именовани директор обављати дужност до разрешења, односно до престанка по закону (смрт итд.)?

Дакле, да резимирамо, самостални органи државне управе имају једностепени или двостепени систем управљања. Који од ова два система ће бити коришћен зависиће од закона којим је установљен самостални орган државне управе. Ако је предвиђено да самосталним органом државне управе руководи директор, онда је реч о једностепеном систему управљања. Ако је, пак, предвиђено да у самосталном органу државне управе поред директора постоји и управни одбор (или орган који има други назив, а обавља послове управног одбора), говоримо о двостепеном систему управљања. Међутим, нејасно је по ком критеријуму је одлучено, приликом доношења закона којима се уређују појединачни самостални органи, да ли ће бити прихваћен једностепени или двостепени систем управљања. Поред тога, у законском оквиру којим се уређују самостални органи државне управе, констатују се бројне аномалије и неодређености у вези са управљањем (менаџирањем), посебно у погледу: квалификација лица која постају чланови управних одбора или директора, мандат, начин њиховог избора, линије одговорности (ко коме одговара) и тако даље. У крајњој линији, потребне су реформе у законском оквиру како би се увеле законске одредбе које ће ојачати принцип заслуга при именовању руководиоца, функционера, у самосталним органима државне управе.

Пре него што наставимо са радом самосталних органа државне управе, напомињемо да се у самосталним органима државне управе, као и у органима министарстава, могу именовати в.д. Некада се потпуно слободно одлучује ко ће бити вршилац дужности директора независног органа државне управе, као и колико дуго ће обављати ту функцију, а понекад је то ограничено посебним законима.

2.1.3.3. Делатност самосталних органа државне управе

Самостални органи државне управе обављају различите послове. Из њихових наслова се види да раде у различитим областима. Штавише, нема сумње да они обављају скоро све послове јавне управе:

- Ови органи решавају бројне управне предмете и доносе различите одлуке и друге посебне управне акте.

- Самостални органи државне управе доносе и опште управне прописе, односно правилнике којима даље операционализују законске одредбе, наредбе као општи акт (којим забрањују или налажу одређено понашање, у одређеном временском периоду и на одређеној територији).¹⁰⁷
- Инспекцијски надзор врше и неки од самосталних органа државне управе. Примери су Агенција за омладину и спорт која врши инспекцијски надзор у области спорта и спортских клубова, Агенција за храну и ветерину, која врши инспекцијске послове по прописима о безбедности хране и др., Дирекција за безбедност класифицираних података, итд.
- Неки од самосталних органа државне управе такође креирају политике у границама онога што им закон дозвољава. Таква је, на пример, Агенција за омладину и спорт, која обликује политике подршке учешћу младих у доношењу политика. Такође, ова тела, иако нису министарства, *de facto* учествују у предлагању политика Скупштини и Влади (без обзира да ли кроз претходни контакт са ресорним министарством или кроз учешће у међуресорним радним групама и сл.).

2.2. Локална самоуправа у Републици Северној Македонији

2.2.1. Опште напомене за локалне самоуправе

Део јавне управе у Македонији, у ширем смислу те речи, је и локална самоуправа. У Македонији је право на локалну самоуправу подигнуто на ниво уставне заштите (члан 114. Устава). Локалну самоуправу чине општине и град Скопље. Једним термином се називају и јединице локалне самоуправе. Сходно томе, локална самоуправа је једностепена, са једном посебном целином, Градом Скопљем.

Локална самоуправа је уређена са неколико закона:

- Закон о локалној самоуправи (Службени гласник бр. 5/2002) којим се уређују надлежности општина, непосредно учешће грађана, организација и рад општина, општински органи, општинска администрација, акти општинских органа, имовина - власништво општина, надзор над радом општинских органа, распуштање општинског већа, однос општина и Владе, заштита локалне самоуправе и друга питања
- други материјални закони којима се утврђују надлежности општина у појединим областима (грађевинарство, социјална заштита, спорт и др.), односно којима се операционализирају одредбе Закона о локалној самоуправи
- Закон о територијалној организацији локалне самоуправе у Републици Македонији (Службени гласник бр. 55/2004...149/2014) којим се уређује територијална организација локалне самоуправе, односно подручја општина, града Скопља и општина у граду Скопљу, њихови називи и сл.
- Закон о финансирању јединица локалне самоуправе (Службени гласник бр. 61/2004 ... 173/2022) који регулише начин финансирања јединица локалне самоуправе,

¹⁰⁷ Типичан пример наредби самосталних органа државне управе су наредбе о вакцинацији животиња које Агенција за храну и ветерину доноси сваке године.

односно који су им извори прихода, како се дају субвенције из централног буџета из буџета фондова, начин на који се задужују јединице локалне самоуправе

- Закон о граду Скопљу (Службени гласник 44/2004, 158/2011) којим се уређује организација града Скопља као посебне јединице локалне самоуправе, надлежности и финансирање града Скопља и општина у граду Скопљу, употреба језика у граду Скопљу, сарадња града Скопља и општина у граду Скопљу и друга питања.

У Македонији тренутно постоји 80 општина,¹⁰⁸ а поред њих, Град Скопље је посебна јединица локалне самоуправе. Десет општина налази се у граду Скопљу. Међутим, потребно је нагласити да није реч о двостепеној локалној самоуправи. Град Скопље нема директну контролу и надзор над општинама у свом оквиру. Савети и градоначелници ових општина које су територијално у Граду Скопљу се такође бирају на непосредним изборима, имају своју општинску управу и независне службе. Однос између општина у граду Скопљу и самог Града Скопља своди се на подељене надлежности. На пример, град Скопље одржава булеваре, док општине у Граду Скопљу одржавају улице (главне и споредне) у свом оквиру. Град Скопље сакупља и одвози отпад из контејнера (преко посебног јавног предузећа), док се општине брину о хигијени тротоара, зеленила (осим булевара) и сл. Сарадња између општина у Граду Скопљу и самог Града Скопља је од виталног значаја за добробит града.

У претходним напоменама, као и на Слици 4, поменули смо да општине могу оснивати и јавна тела која пружају јавне услуге. То су општинске установе и општинска јавна предузећа. Међутим, о њима нећемо говорити на овом месту, већ у даљем тексту, када будемо говорили о јавним службама уопште.

2.2.2. Руковођење јединицама локалне самоуправе

У овој докторској тези, као и у сваком другом истраживању о јавној управи, када се говори о локалној самоуправи, најважнији су градоначелници, који се сматрају њиховим извршним органом,¹⁰⁹ као и општинска управа.

Градоначелник општине бира се на општим, непосредним и слободним изборима тајним гласањем, у складу са Изборним закоником (Службени гласник бр. 40/2006...215/2021). Мандат градоначелника траје четири године и не постоји ограничење колико пута неко лице може бити изабрано за градоначелника.¹¹⁰ Градоначелници општина имају широка овлашћења. На основу члана 50. Закона о локалној самоуправи (Службени гласник бр. 5/2002), градоначелник:

- представља и заступа општину
- контролише законитост прописа савета
- објављује правилнике савета у службеном листу општине

¹⁰⁸ Видети: <http://dils.gov.mk/%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B8/> (приступљено 16. 11. 2023.).

¹⁰⁹ Представничко тело у оквиру општине је савет, који се састоји од 9 до 33 члана, које бирају грађани на непосредним, слободним и тајним изборима, осим у Граду Скопљу где савет има 45 чланова.

¹¹⁰ Занимљиво је напоменути да је градоначелник можда једини функционер у држави, који је у суштини извршна власт, а кога нико не сме разрешити. Наиме, за разлику од чланова Владе који одговарају Скупштини, градоначелник у општинама не одговара савету већ мора да сарађује са њим. Међутим, општински савети немају никаква овлашћења да разреше градоначелника.

- обезбеђује извршење одлука савета
- обезбеђује извршење послова поверених општини законом
- иницира и предлаже доношење прописа из надлежности савета
- предлаже годишњи буџет
- извршава буџет општине
- бира директоре јавних служби које оснива општина, на основу јавног конкурса
- редовно обавештава савет о вршењу својих надлежности у складу са статутом
- одлучује у управним стварима о правима, обавезама и интересима физичких и правних лица, у складу са законом.
- доноси прописе за систематизацију радних места општинске управе
- руководи општинском управом
- одлучује о запошљавању, правима, дужностима и одговорностима запослених у општинској управи, ако законом није другачије одређено
- обезбеђује правилно и законито коришћење, одржавање и заштиту имовине општине, у складу са законом и статутом¹¹¹ и
- обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Дакле, градоначелник је кључан када говоримо о изградњи институционалног интегритета општина, односно превенцији корупције у општини. Под институционалним интегритетом подразумевамо снажну посвећеност јавне институције постизању својих легитимних циљева, најбоље што може, у складу са својим опредељењима (Building Integrity Programme), рад институције у складу са њеним *raison d'être* (Breakey, Cadman, & Sampford, 2017, р. 33) односно рад установе у складу са законима и другим прописима, професионалним и етичким стандардима (Павловска-Данева, Спасеновски, & Битраков, 2023, стр. 13). Постојање корупције директно је супротстављено постојању институционалног интегритета и, наравно, личног интегритета лица у институцији. Градоначелник је кључан у изградњи институционалног интегритета јер ће од њега зависити да ли ће општина радити у правцу остваривања својих легитимних циљева, односно у интересу грађана своје територије. Да би се могло рећи да постоји институционални интегритет, неопходно је запошљавати по принципу заслуга, односно запошљавати само кадрове који су квалификовани и који ће остварити (реализовати, утврдити) најбољи (најефикаснији, најфункционалнији) пут до потреба грађана; омогућити грађанима да могу експедитивно и економично остваривати своја права и слободе у управним поступцима, но да се у истим управним поступцима мора доследно водити рачуна о слободама и правима других и јавном интересу; средства општине треба планирати и трошити на најбољи могући начин како би се одговорило на реалне потребе грађана, што значи да се јавне набавке спроводе у складу са законом и обезбеђују што квалитетнија добра, услуге и радови; омогућити да јавне службе општине функционишу беспрекорно и задовољавају заједничке потребе грађана; доследно вршити надзор над субјектима у општини и обезбедити поштовање закона. Градоначелник има директан утицај на сва ова питања.

Прво, градоначелник има директан утицај на функционисање општинске управе. Осим што директно руководи и издаје налоге, он заправо обавља кључни корак у општинској администрацији – систематизује радна места. Од њега зависи колико ће и

¹¹¹ Статут, као највиши акт општине, доноси савет.

каких послова бити обезбеђено у оквиру општине и у којим организационим јединицама ће бити организовани. Другим речима, од градоначелника ће зависити да ли ће број планираних послова, по секторима или одељењима, бити оптималан или не, да ли ће у неким организационим јединицама бити простора за презапосленост наспрам мања кадрова у другим итд. Поред тога, градоначелник општине је и тај који ће планирати запошљавање, односно планираће попуно упражњених места у општинској управи.

Друго, градоначелник ће, према прописима о јавним набавкама, имати кључни утицај на планирање и спровођење јавних набавки.

Треће, као што смо већ видели када смо износили његове надлежности, градоначелник општине има суштинску улогу када је реч о финансијама, односно о планирању и реализацији општинског буџета.

Четврто, градоначелник општине има индиректан утицај на квалитет јавних услуга, посебно имајући у виду да он именује директоре општинских јавних предузећа и установа.

Пошто је овом приликом реч о руководству општина, нећемо се превише позивати на општинску управу, већ ћемо поменути само неколико реченица о томе, јер је то практично служба која даље спроводи налоге градоначелника. Општинску управу чине запослени административни службеници.¹¹² У ширем контексту, општинску управу чине привремено ангажована лица, која обављају послове административне или друге природе. Међутим, битно је да општинска управа буде професионална, у њој треба да раде људи одабрани по систему заслуга, на релативно сталној основи, да се не примењује систем плена. Општинска управа је организована у више организационих јединица, према ресорном (сектори или одељења за урбанизам, хигијену, спорт и др.) или функционалном принципу (општински инспекторати).

2.2.3. Делатности (јединица) локалне самоуправе

Пре свега, принцип супсидијарности се односи на надлежности општина у Македонији. Дакле, општине могу обављати све послове који нису законом изузети из њихове надлежности или који нису законом дефинисани као надлежност другог органа. Поред ове опште одредбе, Закон о локалној самоуправи (Службени гласник бр. 5/2002) такође предвиђа списак надлежности општина. Та листа је предвиђена чланом 22. Према овом члану, општине имају више надлежности које су подељене на области:

- урбанизам
 - урбанистичко и рурално планирање
 - издавање грађевинске дозволе (одобрења) за објекте од локалног значаја,
 - уређење простора
 - уређење грађевинског земљишта
- заштита животне средине и природе
- локални економски развој

¹¹² Административни службеници су само једна врста запослених у јавном сектору, односно једна од група запослених у јавном сектору. Поред њих, постоје и такозвани пружаоци јавних услуга; лица са посебним овлашћењима и помоћна техничка лица. Административни службеници се запошљавају за обављање типичних административних послова и њихов радни однос има одређене специфичности у односу на друге запослене у јавном сектору, али и у односу на запослене у приватном сектору. О томе ћемо више говорити у даљем тексту, у посебном поглављу за запослене у јавној управи Северне Македоније.

- планирање за локалног економског развоја
- одлучивање о развојним и структурним приоритетима
- управљање локалним економским политикама
- подршка за развој малих и средњих предузећа и локалног предузетништва и др.
- комуналне делатности
 - снабдевање водом за пиће
 - испорука технолошке воде
 - уклањање и пречишћавање отпадних вода
 - јавно осветљење
 - уклањање и третман атмосферских вода
 - одржавање јавне чистоће
 - прикупљање, транспорт и руковање комуналним чврстим и технолошким отпадом
 - уређење и организација јавног локалног превоза путника
 - снабдевање природним гасом и топлотном енергијом
 - одржавање гробова, гробља, крематоријума и пружање погребних услуга
 - изградња, одржавање, реконструкција и заштита локалних путева, улица и других инфраструктурних објеката
 - регулисање режима саобраћаја
 - изградња и одржавање уличне саобраћајне сигнализације
 - изградња и одржавање јавног паркинг простора
 - уклањање непрописно паркираних возила
 - уклањање оштећених возила са јавних површина
 - изградња и одржавање пијаца
 - чишћење димњака
 - одржавање и коришћење паркова, зеленила, парк – шума и рекреативних површина
 - регулисање, одржавање и коришћење корита у урбанизованим деловима
 - одређивање назива улица, тргова, мостова и других инфраструктурних објеката
- култура
 - институционална и финансијска подршка установама и пројектима културе
 - неговање фолклора, обичаја, старих заната и сличних културних вредности
 - организовање културних догађаја
 - подстицање различитих специфичних облика стваралаштва
- спорт и рекреација
 - развој масовних спортско-рекреативних активности
 - организовање спортских догађаја и манифестација
 - одржавање и изградња спортских објеката
 - подршка спортских синдиката;
- социјалне заштите и заштите деце
 - власништво, финансирање, одржавање вртића и домова за децу и улагања у њих
 - остваривање социјалне бриге о инвалидним лицима, деци без родитеља и родитељског старања, деци са образовним и социјалним проблемима, деци

са посебним потребама, деци из једнородитељских породица, деци на улици, особама изложеним социјалном ризику, особама погођеним злоупотребом дрога и алкохола

- подизање свести становништва
- стамбено збрињавање лица са социјалним ризиком,
- образовање деце предшколског узраста
- образовање
 - оснивање, финансирање и управљање основним и средњим школама у сарадњи са централном власти, у складу са законом
 - организовање превоза и исхране ученика и њихов смештај у ученичким домовима
- здравствена заштита
 - управљање мрежом јавних здравствених организација и установа примарне здравствене заштите (свака од ових организација и установа мора имати представнике локалне самоуправе у својим одборима)
 - здравствено васпитање
 - промоцију здравља
 - превентивне активности
 - заштита здравља и безбедности радника на раду
 - здравствени надзор над животном средином
 - надзор заразних болести
 - помоћ пацијентима са посебним потребама (нпр. ментално здравље, злостављање деце итд.)
- друге области које ће бити утврђене законом.

Као што видимо, саме јединице локалне самоуправе имају широке надлежности, подељене у више области. Ове надлежности су даље регулисане материјалним законима. Тако су, на пример, надлежности јединица локалне самоуправе у области урбанизма и грађевинарства уређене Законом о уређењу простора (Службени гласник бр. 32/2020, 111/2023) и Законом о грађењу (Службени гласник бр. 130/2009.. 115/2023), надлежности у области социјалне заштите уређене су Законом о социјалној заштити (Службени гласник бр. 104/2019...65/2023), надлежности у образовања регулисани су одговарајућим законима којима су уређене установе за бригу о деци предшколског узраста, односно основне и средње школе и др .

У оквиру ових надлежности општине, градоначелник, односно општинска управа којом руководи, обавља следеће послове:

- спровођење закона
 - градоначелник доноси опште акте за чије доношење је надлежан према законима, а општинска управа припрема такве опште акте
 - у суштини, по правилима општег управног поступка,¹¹³ општинска управа доноси посебне управне акте којима решава управне предмете, али је за

¹¹³ Према Закону о општем управном поступку (Службени гласник бр. 124/2015), у оквиру јавних овлашћења, посебне управне акте треба да доносе овлашћена службена лица – службеници, који имају таква овлашћења према акту о систематизацији, сходно сложености предмета. Дакле, када треба да се донесе

- поједине посебне управне акте искључиво надлежан градоначелник, по посебним прописима који одступају од режима општег управног поступка¹¹⁴
- општине предузимају бројне друге управне радње, односно реалне акте, којима се утиче на права, обавезе и интересе грађана и правних лица
 - вршење надзора
 - градоначелник врши надзор над законитошћу прописа које доноси савет општине
 - према Закону о локалној самоуправи (Службени гласник бр. 5/2002), општине могу организовати инспекторате за вршење инспекцијског надзора над радовима из своје надлежности, тако да општинска управа скоро увек има запослене овлашћене инспекторе, који врше инспекцијски надзор
 - грађевински инспектори
 - комуналних инспектора
 - еколошки инспектори и други
 - пружање јавних услуга
 - општине, углавном преко јавних предузећа и јавних установа које оснивају, нуде јавне услуге грађанима, као што су образовање, брига о деци, комунална хигијена, водоснабдевање и сл. Међутим, понекад и сама општина, а да није основала јавно предузеће, може да пружи јавну услугу (на пример, комуналну хигијену коју могу да одржавају лица запослена директно у општини, стално или сезонски – зими чишћење снега, јесење чишћење лишћа, лети кошење траве итд.).

2.3. Органи и институције који су пружаоци јавних услуга/служба у Републици Северној Македонији

2.3.1. Јавна предузећа

2.3.1.1. Опште напомене о јавним предузећима

Јавна предузећа у Македонији су посебан организациони облик, регулисан Законом о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024). За боље разумевање о каквом организационом облику је реч потребно је узети у обзир неколико околности.

Пре свега, њихово име. С једне стране, називају се „предузећа“, што указује да су основана да обављају комерцијалну, односно привредну делатност и стварају вредност, односно да остваре профит на тржишту.¹¹⁵ С друге стране, они су „јавни“, што указује на

одлука у управној ствари, према Закону о општем управном поступку, одлуке треба да припрема и доноси, са својим потписом, службеник запослен у општинској управи, а не градоначелник општине.

¹¹⁴ На пример, Закон о грађењу (Службени гласник бр. 130/2009...115/2023) у члану 58. предвиђа да за изградњу објеката друге категорије (објекти од локалног значаја) одобрење даје градоначелник општине. С обзиром да се у законској одредби као издаваоца грађевинске дозволе/одобрење посебно помиње градоначелник, а не општина, делегирање овлашћења није дозвољено.

¹¹⁵ Предузеће се дефинише као организација која представља сложenu радну целину у којој се према одређеним начелима, прописима и методама складно повезују елементи рада (кадрови, средства за рад и предмети рада), ради остварења одређене структуре и квалитета производа или услуга, који задовољавају

чињеницу да је њихов власник и оснивач држава, односно јединица локалне самоуправе. Дакле, компаније или корпорације (од латинског израза *corpus*) које оснива држава или јединица локалне самоуправе да би пружиле неку услугу и наплату. У том контексту, у Македонији, према Закону о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 274/2022), јавна предузећа оснивају Влада и савети јединица локалне самоуправе (члан 1. ст. 3.), а, изузетно, јавна предузећа у области радио-дифузије оснивају се под условима и на начин утврђен законом (члан 3.). Такође, две или више јединица локалне самоуправе могу основати заједничко јавно предузеће (међуопштинско јавно предузеће).¹¹⁶

Друго, активност коју обављају. Јавна предузећа, према поменутом закону, обављају „делатности од јавног интереса“ (члан 1. ст. 1.). Али то само по себи не помаже много да разумемо које делатности обављају јавна предузећа, имајући у виду да је дефиниција „делатности од јавног интереса“ у Закону следећа: „делатности од јавног интереса су делатности или одвојене ствари од делатности којима се остварује јавни интерес“ (члан 2. ст. 1.). Таутологија је више него очигледна.¹¹⁷ У првобитном тексту Закона о јавним предузећима из 1996. године (Службени гласник бр. 39/1996), пре измена и допуна из 2006. године (Службени гласник бр. 49/2006), ови чланови су били другачије формулисани. У члану 1. било је наведено да јавна предузећа обављају „привредне делатности од јавног интереса“ (ст. 1.), а да су „привредне делатности од јавног интереса делатности које су незаменљив услов за живот и рад грађана, за рад правних лица и државних органа“ (ст. 2). У члану 2. наведено је било да се таквим (пословним делатношћу од јавног интереса) сматрају: делатности или одвојене делатности од делатности којима се остварује јавни интерес у енергетици, железничком саобраћају и јавном превозу путника, одржавању путне мреже, ваздушном саобраћају и телекомуникације и поштански саобраћај, радио и ТВ веза, целоводни транспорт нафте и гаса, управљање шумама, водама, и другим врстама природних добара, планирање и уређење простора, комуналне делатности, ветеринарство и спорт, као и друге привредне делатности утврђене законом.

Табела 10 – Чланови Закона о јавним предузећима пре и после измена и допуна из 2006. године

Формулација чланова у првобитном тексту Закона из 2006. године, где се помињу делатности	Формулисање чланова након измена из 2006. године, који су и даље важећи, где се помињу делатности
члан 1	члан 1
Јавна предузећа се оснивају ради обављања привредне делатности од јавног интереса.	Јавна предузећа се могу оснивати ради обављања делатности од јавног интереса.
Привредне делатности од јавног интереса су делатности које су незаменљив услов за	Република Македонија, општине и град Скопље могу оснивати јавна предузећа у складу са овим законом за обављање

потребе тржишта, односно кориснике излазних резултата. [...] . У том смислу, предузеће представља врсту привредне организације и основни тржишни субјект који обавља привредну активност (Nadoveza & Pešić, 2014, str. 11).

¹¹⁶ Међутим, такви *de facto* не постоје.

¹¹⁷ То би било исто као да на питање *Шта је јавна управа* одговоримо са *Управа која је јавна*.

<p>живот и рад грађана, за рад правних лица и државних органа.</p>	<p>делатности од јавног интереса на територији Републике Македоније.</p> <p>Јавна предузећа у име Републике Македоније оснива Влада Републике Македоније, у име општине општински савет, а у име Града Скопља Савет Града Скопља.</p>
<p style="text-align: center;">Члан 2</p> <p>Пословном делатношћу од јавног интереса сматрају се делатности или одвојени послови од делатности којима се остварује јавни интерес у: енергетици, железничком саобраћају и јавном превозу путника, одржавању путне мреже, ваздушном саобраћају, телекомуникацијама и поштанском саобраћају, радију и телевизији, цевоводном транспорту нафте и гаса, управљању шумама, водама, пашњацима и другим врстама природних добара, планирању и уређењу простора, комуналних делатности, ветеринарства и спорта, као и у другим привредним делатностима утврженим законом.</p> <p>Услови и начин обављања делатности и начин остваривања јавног интереса из става 1. овог члана уређују се законом.</p>	<p style="text-align: center;">Члан 2</p> <p>Делатности од јавног интереса су делатности или одвојене ствари од делатности којима се остварује јавни интерес.</p> <p>Делатност од јавног интереса обављају јавна предузећа или предузећа којима је поверено обављање делатности од јавног интереса.</p> <p>Услови и начин обављања делатности и начин остваривања јавног интереса из става 1. овог члана уређују се законом.</p> <p>У обављању послова од јавног интереса треба поштовати следеће принципе: поузданост у пружању услуга, континуитет и квалитет услуге, транспарентност, доступност и универзалност услуге, заштита корисника и потрошача.</p>
<p style="text-align: center;">/</p>	<p style="text-align: center;">Члан 2-а</p> <p>Јавна предузећа и предузећа која обављају делатност од јавног интереса подлежу правилима конкуренције, осим у случајевима када би примена тих правила онемогућила обављање услуга од јавног интереса.</p> <p>Јавна предузећа и предузећа која обављају делатност од јавног интереса имају једнак третман у обављању услуга од јавног интереса, осим ако им се због посебног</p>

	интереса не признају искључива или посебна права.
Члан 3	Члан 3
<p>Јавна предузећа у име Републике Македоније оснива Влада Републике Македоније.</p> <p>Изузетно од става 1. овог члана, јавна предузећа у области радио-дифузије оснивају се под условима и на начин утврђен законом.</p> <p>За обављање посебних привредних делатности од јавног интереса, у оквиру својих надлежности, јавна предузећа могу основати општине и Град Скопље под условима и на начин утврђен законом.</p> <p>Правна и физичка лица могу обављати привредну делатност од јавног интереса на начин и под условима утврђеним овим и другим законима.</p> <p>Јавна предузећа чији је оснивач Република Македонија су у власништву Републике Македоније, а јавна предузећа чији је оснивач општина, односно Град Скопље, у власништву су општине, односно града Скопља.</p>	<p>Изузетно од члана 1. став 3. овог закона, јавна предузећа у области радио-дифузије оснивају се под условима и на начин утврђен законом.</p> <p>Правна и физичка лица могу обављати делатност од јавног интереса на начин и под условима утврђеним овим законом.</p>

Извор: цитирани закони

Није сасвим јасно зашто је приликом измена Закона о јавним предузећима из 2006. године одлучено да се термин „пословне делатности од јавног интереса” замени са „делатности од јавног интереса” нити зашто је одредба из члана 2. где је била листа „пословних делатности од јавног интереса“ обрисана. Оно што можемо претпоставити је да је одредба из члана 2. обрисана јер: законодавац је намеравао да посебним законима остави потпуно отворен простор да поједине делатности прогласи делатностима од јавног интереса; део делатности које су према Закону о јавним предузећима били класификоване као „пословне делатности од јавног интереса“ више се нису сматрали као делатности од јавног интереса; према члана 2. пре измена из 2006. године, једина која су могла да обављају тзв. „пословне делатности од јавног интереса“ била су јавна предузећа, а намера законодавца је 2006. године била да се исте делатности обављају од стране других субјеката – према слову закона „предузећа којима је поверено обављање делатности од јавног интереса” (алудирајући на привредна друштва).

У сваком случају, из свега до сада речног, можемо констатовати да јавна предузећа обављају делатност која подразумева пружање јавних услуга/служба.¹¹⁸ То потврђује и важећи члан 2. ст. 4 према коме јавна предузећа треба да поштују следеће принципе: поузданост у пружању услуга, континуитет и квалитет у пружању услуга, транспарентност, доступност и универзалност услуге, заштита корисника и потрошача. Обављањем овакве делатности јавна предузећа се самофинансирају.

Треће, јавна предузећа нису исто што и привредна друштва у (претежно или потпуно) државном власништву, односно власништву јединице локалне самоуправе. То произилази из више одредаба Закона о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024). Тако је у члану 4. ст. 1 прописано да „[о]снивач јавног предузећа може одлуком да трансформише јавно предузеће у друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво“, што подразумева да је реч о два различита организациона облика. У члану 4. ст. 2, пак, прописано је у ком случају се мора извршити трансформација јавног предузећа у привредно друштво у делимичној државној својини: „[к]ада се средства правних или физичких лица улажу у јавно предузеће, оснивач доноси одлуку да је јавно предузеће организовано као друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво“. Такође, члан 4а регулише ситуацију када се део јавног предузећа издвоји и настави да функционише као самостално друштво са ограниченом одговорношћу или државно акционарско друштво, тј. друштво у власништву општине или града Скопља. Дакле, у македонском институционалном поретку, према позитивним законима, разликујемо:

- јавна предузећа
- друштва са ограниченом одговорношћу у државном власништву, односно у власништву јединице локалне самоуправе
- акционарска друштва у државном власништву, односно власништву јединице локалне самоуправе.

Поред ових, постоје и приватна привредна (трговачка) друштва, чији су оснивачи физичка или правна лица, која се у колоквијалном речнику и у економским наукама могу назвати предузећима.¹¹⁹

Делатност од јавног интереса могу обављати и јавна предузећа и привредна друштва у државној својини, односно својини јединице локалне самоуправе, што произилази из члана 2. ст. 2 Закона о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024). Отуда је легитимно поставити питање које су разлике између јавних предузећа и

¹¹⁸ Јавне службе или услуге су „услуге које задовољавају неке заједничке потребе друштва“, односно „јавна служба представља сваку делатност чије перформансе руководиоци треба да регулишу, обезбеде и контролишу, јер је она неопходна за остваривање и развој друштвене међузависности,“ (Давитковски & Павловска-Данева, Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 112). Према Давитковском и Павловској-Даневој, француски теоретичар Леон Диги је дао железницу као пример јавне службе, објашњавајући како је штрајк француских железничара показао да без ове службе отежано је функционисање целог друштва (стр. 113).

¹¹⁹ Наиме, чак и у формалним актима се користи термин предузећа, који се односи на привредна друштва из приватног сектора која су основана у складу са Законом о привредним друштвима (Службени гласник бр. 28/2004 ... 99/2022). На пример, Влада Северне Македоније има Програм подршке предузетништву, конкурентности и иновативности малих и средњих предузећа (Програм за 2023. годину је објављен у Службеном листу бр. 29/2023).

привредних друштава која су у потпуном државном власништву или у потпуности у власништву јединица локалне самоуправе? Како се одлучује да ли ће појединачну делатност од јавног интереса обављати јавно предузеће или привредно друштво у државном власништву, односно у власништву јединице локалне самоуправе?

Тренутно у Македонији постоји 14 јавних предузећа чији је оснивач Влада, за разлику од 15 привредних друштава која су у потпуном власништву државе – 13 државних акционарских друштава и 2 државна друштва са ограниченом одговорношћу (Министерство за финансије, 2023). Сви они обављају делатности од јавног интереса (делатности које су као такве дефинисане законом). Нема података колико су друштава са ограниченом одговорношћу или акционарских друштава основале јединице локалне самоуправе.

У табели испод приказаћемо сличности и разлике између јавних предузећа и државних акционарских друштава. Из ове табеле ће се моћи повући паралела о сличностима и разликама између јавних предузећа и акционарских друштава које оснивају јединице локалне самоуправе. Државна друштва са ограниченом одговорношћу неће бити обухваћена због малог броја, као и сличности режима са државним акционарским друштвима. Генерално, закључак ће бити да постоје релативно мале разлике између јавних предузећа и акционарских друштава у потпуном власништву државе.

Табела 11 – Сличности и разлике између јавних предузећа основаних од стране Владе и акционарских друштава у потпуном државном власништву

Елемент/особина	Јавна предузећа	Државна акционарска друштва
Закон по који се оснивају и организују	Закон о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024).	Закон о привредним друштвима (Службени гласник бр. 28/2004 ... 99/2022).
Основани су са	Одлука Владе	Одлука Владе
Највиши правни акт јавног предузећа/акционарског друштва	Статут	Статут
Финансирање	Самофинансирање	Самофинансирање
Остварује профит	Не, закон говори о "вишку средстава остварених из пословања" од којих се 80% уплаћује у буџет, а остатак улаже у јавно предузеће	Да, али с обзиром на то да је реч о акционарском друштву чији је једини акционар држава, дивиденда би поново била уплаћена, на крају крајева, у државни буџет. ¹²⁰

¹²⁰ Одлуке о расподели добити акционарских друштава у државном власништву објављују се у Службеном листу Северне Македоније. На пример, према Одлуци о расподели добити АД М-НАВ Скопље од 2022. године (Службени гласник бр. 226/2023), 5% средстава се издваја у обавезну општу резерву, а остатак покрива губитак од 2020. Такође, према Одлуци о расподели добити „Медијско-информативне агенције“ -

Органи	<p>Управни одбор чијих 7 чланова именује Влада са мандатом од 4 године.</p> <p>Директора именује Управни одбор са мандатом од 4 године.</p> <p>Надзорни одбор чија три члана именује Влада са мандатом од четири године.</p>	<p>Скупштина акционара.¹²¹</p> <p>Ако друштво има једностепени систем управљања, имаће управни одбор који се састоји од три до 15 чланова.</p> <p>Уколико друштво има двостепени систем управљања, имаће управни одбор од три до 11 чланова и надзорни одбор.</p>
Статус запосленог	<p>Статус запослених у јавном сектору,¹²² односно:</p> <ul style="list-style-type: none"> • административни службеници • пружаоци јавних услуга или • помоћна техничка лица. <p>Радни однос уређен је посебним законима.</p>	<p>Равноправан статус са запосленима у приватном сектору, чији је радни однос уређен општим радним законодавством.</p>

Извор: аутор

Дакле, најбитнија разлика између акционарских друштава у потпуном власништву државе и јавних предузећа састоји се у статусу запослених, док су у свему осталом ова два организациона облика готово иста. Закон о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024) не наводи смернице по којима би се одлучивало да ли у појединачном случају делатност од јавног интереса треба да обавља акционарско друштво или јавно предузеће. Дакле, можемо закључити да ће Влада од случаја до случаја самостално одлучивати да ли дату делатност обавља јавно предузеће или државно акционарско

Скопље (Службени гласник бр. 191/2023), добит из 2022. године распоређује се тако да 95% остаје на рачуну предузећа ради одрживости и улагања у будуће пројекте, а 5% у општу обавезну резерву. Сходно томе, иако теоретски државна акционарска друштва остварују профит, као и сва друга акционарска друштва, ми то *de facto* не видимо у пракси.

¹²¹ Рад скупштине акционара у државним акционарским друштвима спроводи Влада или министарство. На пример, права и обавезе Скупштине акционара Акционарског друштва за поштански саобраћај „Македонска пошта“ – Скопље у државној својини врши Влада (у складу са Статутом доступан на:

<https://www.posta.com.mk/wp-content/uploads/2021/05/Statut-na-AD-Posta-na-Severna-Makedonija-Precisten-tekst.pdf>) . Исто важи и за државно Акционарско друштво „Железнице Републике Северне Македоније

Транспорт АД“. С друге стране, Министарство транспорта и веза обавља послове Скупштине акционара Акционарског друштва за пренос и управљање електроенергетским системом у државном власништву „АД МЕПСО“ (видети: <https://shorturl.at/MNOX9>).

¹²² У даљем тексту детаљније ћемо елаборирати шта значи „запослени у јавном сектору“ и које су групе запослених у јавном сектору.

друштво. Евентуално, такву одлуку може донети Скупштина Македоније приликом доношења закона. Слично, на нивоу локалне самоуправе општине ће бити те које ће одлучивати да ли ће дати делатност од јавног интереса обављати јавно предузеће које ће они основати или привредно предузеће/друштво у њиховом власништву. Такође, самостално одлучују да ли ће постојећа јавна предузећа трансформисати у привредна друштва у власништву општине.

Вреди напоменути да су и јавна предузећа и државна акционарска друштва у Македонији често предмет научних анализа, новинарских истраживања и слично, посебно у погледу (не)успешности у пословању и губитака. Наиме, могу се наћи текстови о губицима јавних предузећа и акционарских друштава државе и општина годинама, односно деценијама уназад, што указује на чињеницу да се ситуација у овој области не поправља драстично (Радио МОФ, 2019; Јовановски, 2021; НЕТПРЕС, 2023; Цивил Медиа, 2023; Гаџовска Спасовска, 2012; Јанев, 2021). Дакле, ни један ни други организациони облик нису нарочито успешни. У будућности ваља размислити да ли је оправдано да држава и јединице локалне самоуправе могу да оснивају и јавна предузећа и акционарска друштва, неограничено.

Говорећи о јавним предузећима, према Регистру запослених у јавном сектору (Министерство за информатичко општество и администрација, 2023), од децембра 2022. године у Македонији је било:

- 14 јавних предузећа чији је оснивач Влада (стр. 53)
- 139 јавних предузећа чији су оснивачи општине (стр. 13), која највећим делом обављају комуналне послове, односно комуналну хигијену, а мањим делом се баве саобраћајним услугама, управљањем јавним паркиралиштима, јавним парковима или спортским објектима;
- 3 јавна предузећа која су основана посебним законима за њихово оснивање (стр. 13), тако да је оснивач Скупштина Македоније, што је суштински необично, али у складу са чланом 3. Закона о јавним предузећима
 - Јавно предузеће „Службени гласник Републике Северне Македоније“ чија је основна улога објављивање прописа и других докумената у службеном листу др.
 - Јавно радиодифузно предузеће Македонска радио-телевизија – Скопље и
 - Јавно предузеће за националну радиодифузију.

Такође, о раду јавних предузећа, осим поменутог Закона о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024) и Закона о привредним друштвима (Службени гласник бр. 28/2004 ... 99/ 2022) примењују се и други материјални закони којима се уређује обављање делатности од јавног интереса. За почетак, три јавна предузећа основана законом ће, наравно, бити предмет одговарајућих закона на основу којих су основана.¹²³ За друге ће важити различити материјални закони који регулишу обављање одређених делатности од јавног интереса. Који ће се конкретни закон примењивати на рад конкретног јавног

¹²³ То ће бити Закон о оснивању Јавно предузеће Македонска радио-телевизија (Службени гласник бр. 6/1998 ... 152/2019), Закон о објављивању закона и других прописа и аката у „Службени гласник Републике Северна Македоније“ (Службени гласник бр. 56/1999 ... 21/2021) и Закона о аудио и аудиовизуелним медијским услугама (Службени гласник бр. 184/2013 ... 154/2023).

предузећа зависиће од делатности за коју је оно основано. Међу овим материјалним законима који су важни за рад јавних предузећа убрајају се:

- Закон о комуналним делатностима (Службени гласник бр. 95/2012 ...302/2020) примењује се на јавна предузећа која обављају комуналну делатност¹²⁴
- Закон о јавним путевима (Службени гласник бр. 84/2008 ... 253/2023), којим се предвиђа оснивање државног јавног предузећа за обављање радова на јавним путевима;
- Закон о водопривреди (Службени гласник бр. 51/2015, 193/2015 и 186/2016), у вези са предузећима која обављају одговарајућу делатност
- Закон о водоснабдевању пијаћом водом и одвођењу градских отпадних вода (Службени гласник 68/2004 ... 21/2021) и Закон о ценама водних услуга (Службени гласник 7/2016), који је од значаја за предузећа која обезбеђују услуге – снабдевање водом за пиће или технолошке воде, одвођење отпадних и атмосферских вода и др.
- Закон о превозу у друмском саобраћају (Службени гласник бр. 68/2004 ... 67/2022), који је од значаја за предузећа која обављају превоз у друмском саобраћају на територији општина и др.

Дакле, да резимирамо, јавна предузећа су посебан организациони облик у држави, односно субјекти које је основала Влада (а понекад и Скупштина) или јединице локалне самоуправе, ради обављања делатности од јавног интереса као привредне делатности, односно да пружа услуге и наплаћује их.

2.3.1.2. Руковођење јавним предузећима

У претходном тексту, тачније у табели 11, наведено је да су органи јавних предузећа:

- управни одбор
- надзорни одбор за контролу материјално-финансијског пословања и
- директор.

Орган руковођења у суштини јесте директор, али је ипак важно обратити пажњу на управни одбор, који има и управљачка и извршна овлашћења. Надзорни одбор, као што му име каже, није орган управљања. Ипак, обратимо пажњу и на надзорни одбор, јер он има

¹²⁴ Комуналне делатности подразумевају огроман број делатности, према члану 5. цитираног закона. То су: изградња водовода, прерада и снабдевање водом за пиће, односно технолошким водом, изградња канализационе мреже и одводња воде, јавни општински превоз, изградња, одржавање, реконструкција и заштита локалних путева, улице и инфраструктурни објекти, сакупљање и одвоз комуналног отпада, одржавање јавне чистоће, одржавање паркова, зоолошких вртова, зеленила, парк шума и рекреативних површина, одржавање саобраћајне сигнализације, постављање и одржавање јавне расвете, одржавање гробља, крематоријума и пружање погребних услуга, изградња и одржавање затворених и отворених пијаца, димњачарски радови, уклањање и складиштење оштећених возила, хватање животиња луталица, уређење насеља, одржавање јавних тоалета, изградња и одржавање септичких јама, испорука гаса, изградња и коришћење јавног паркинг простора и објеката који се налазе у том простору, изградња, одржавање и чишћење корита у урбаним срединама и испорука топлотне енергије са извора централног грејања до мерног инструмента корисника.

улогу у контроли руковођења јавним предузећима, па самим тим, у ширем смислу руковођења или управљања јавним предузећем има одређену улогу.

А) Управни одбор

Према позитивним прописима, управни одбор јавних предузећа које је основала Влада, Град Скопље и општине у којима живи више од 50 хиљада становника, као и управни одбор међуопштинског јавног предузећа чине седам чланова. Управни одбор јавних предузећа које оснивају општине са до 50 хиљада становника има пет чланова. Чланове управног одбора именује оснивач (Влада, односно савет јединице локалне самоуправе), са мандатом од четири године са правом накнадног избора. Члан управног одбора јавног предузећа може бити лице ако испуњава следеће услове:

- има македонско држављанство
- има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена и
- тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција).

Такође, закон предвиђа и додатне услове за управни одбор, у погледу радног искуства. Дакле, према наведеном закону којим се уређују јавна предузећа, лица која чине управни одбор морају имати следеће радно искуство:

- два члана управног одбора треба да имају најмање пет година радног искуства у области делатности јавних предузећа, у складу са Националном класификацијом делатности коју објављује Државни завод за статистику
- најмање један члан управног одбора треба да има најмање три године радног искуства у области финансијског пословања,
- најмање један члан управног одбора треба да има најмање три године радног искуства у области правних послова и
- најмање један члан управног одбора треба да има најмање три године радног искуства у области техничких наука.

Управни одбор има неколико одговорности:

- доноси статут (сагласност мора дати оснивач, односно Влада или савет општине)
- доноси програм рада и развоја јавног предузећа
- утврђује пословну политику
- доноси тромесечни извештај који садржи показатеље финансијског пословања, годишњи рачун и извештај о пословању
- одлучује о коришћењу средстава остварених радом јавног предузећа и покрива губитке (сагласност мора дати оснивач, односно Влада или савет општине)
- доноси инвестиционе одлуке

- утврђује цене производа и услуга (сагласност мора дати оснивач, односно Влада или савет општине, осим у случајевима када је законом прописано да сагласност даје неки други орган, најчешће регулаторно тело)¹²⁵
- одлучује о унутрашњој организацији јавног предузећа
- доноси акт којим се утврђује вредност бода ради обрачуна плате запослених у јавном предузећу (сагласност мора дати оснивач, односно Влада или савет општине)
- обавља и друге послове утврђене статутом.

Поред тога, управни одбор предузећа које је основала Влада има овлашћење да именује директора, док директоре локалних јавних предузећа именује градоначелник.¹²⁶

Закон о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024) на прилично детаљан начин уређује поступак именовања чланова управног одбора јавног предузећа. Именовање чланова управног одбора јавног предузећа мора се извршити након претходно објављеног јавног огласа, односно, према терминологији закона, јавног позива. Дакле, ако се ради о јавном предузећу чији је оснивач Влада, Влада сама објављује јавни позив на својој интернет страници и на сајту одговарајућег јавног предузећа три месеца пре истека мандата постојећим члановима управног одбора. Ако је, пак, реч о јавном предузећу чији је оснивач јединица локалне самоуправе, веће општине, на предлог градоначелника општине, објављује јавни позив на сајту јединице локалне самоуправе, односно на сајту дотичног јавног предузећа. Након јавног позива, Комисија за људске ресурсе и одрживи развој Владе спроводи изборни поступак. У јединицама локалне самоуправе, пак, савет формира комисију за избор. Процедура селекције се састоји из две фазе, административне селекције (провера података унетих у пријави и бодовање кандидата према стеченом образовању и радном искуству у струци) и интервјуа.

Поступак избора чланова управног одбора, који спроводе наведене комисије (Владе и општинског савета) и који претходи именовању чланова, ближе је уређен подзаконским актом министра економије, тачније Правилником о облику и садржају јавног позива, начину подношења пријаве, обрасцима за пријаву, начину бодовања и избора кандидата и другим питањима у вези са спровођењем поступка за именовање и разрешење чланова управног, односно надзорног одбора јавних предузећа (Службени гласник бр. 213/2024). Напомиње се да је поменути правилник веома детаљан, тако да читав низ одредби регулише како се бодују кандидати у фази административне селекције и фази интервјуа, тако да су саме одредбе много сличније одредбама Закона о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022) односно подзаконски акти донети на основу њега – за избор административних службеника у поступцима запошљавања. Дакле, наведени правилник предвиђа да се у поступку селекције бодовање врши на следећи начин:

Табела 12 – Бодовање кандидата за чланове управног одбора јавног предузећа у поступку селекције (спроводи посебна комисија која образује Влада или комисија коју образује Општинско веће)

¹²⁵ На пример, Регулаторна комисија за енергетику и воде, која је самосталан државни орган (односно орган који не припада државној управи јер је одговоран само Скупштини), доноси одлуке о ценама услуга водоводних предузећа.

¹²⁶ У претходном тексту, где смо навели надлежности градоначелника општине по прописима о локалној самоуправи, навели смо да је његова надлежност да именује директоре општинских јавних служби. Због тога, управни одбор локалних јавних предузећа не именује директоре истих.

Фаза	За шта се додељују бодови?	Број бодова
Административна селекција	Кандидат има најмање 240 ЕСПБ бодова или завршен VII/1 степен или најмање 300 кредити или завршен VII/2 степен	10 бодова или 15 бодова
	Кандидат има најмање пет година радног искуства	5 бодова
	Кандидат има најмање 10 година радног искуства	10 бодова
	Кандидат има преко 20 година радног искуства	20 бодова
	Кандидат има најмање пет године искуства у области финансијског пословања	5 бодова
	Кандидат има најмање десет година радног искуства у области финансијског пословања	10 бодова
	Кандидат има преко 20 година радног искуства у области финансијског пословања	15 бодова
	Кандидат има најмање три године радног искуства у области правних послова	5 бодова
	Кандидат има најмање десет година радног искуства у области правних послова	10 бодова
	Сваки појединачни доказ (сертификат, лиценца, уверење, диплома, коју издаје акредитована институција)	По 2 додатни бодова (а највише до 10 укупно)
Интервју	Ситуациона питања која проверавају опште радне компетенције (менаџмент, решавање проблема, испорука резултата, комуникацијске вештине)	Највише 5 поена за питање, а највише 30 поена укупно.
	Стручна питања или практични задаци	Максимално 30 бодова

Извор: Аутор

Укупан број бодова у фази административне селекције рачуна се као збир бодова за стечено образовање и радно искуство.

Дакле, хипотетички, ако се за члана одбора пријави особа која има више од 20 година радног искуства (нпр, у области рада предузећа), 10 релевантних сертификата и уверења, одговарајуће образовање и постигне максималан број поена на интервјуу, он ће освојити 100 бодова.

Слика 5 – Пример обрачуна бодова у поступку избора кандидата за чланове управног одбора јавног предузећа

20	+	10	+	10	+	60	=	100
(бодови за искуство преко 20 година)		(бодови за образовање)		(бодови за сертификате, итд.)		(максимални број бодова за интервју)		(укупно)

Извор: аутор

Наведеним прописом је прописано да се након рангирања кандидата према освојеним бодовима и састављања ранг листе од 10 кандидата.¹²⁷ Таква ранг листа доставља се оснивачу (Влади, односно општинском већу), уз предлог кандидата за именовање.

На крају, Влада, односно савет општине доноси одлуку о именовању кандидата. Ако пажљиво прочитамо законске одредбе, односно одредбе подзаконског акта, нигде није наведено да Влада и/или општински савет мора да именује лица које предложи комисија, што значи да постоји одређена слобода оценивања. Међутим, намера која стоји иза одредбе да се рангирање објављује на сајту јесте управо да се смањи могућност злоупотребе коришћењем дискреционог овлашћења. Осим тога, ако Влада или савет општине именује лице које је ниже рангирано на ранг листи,¹²⁸ та одлука треба да буде посебно образложена, по општим правилима за доношење дискреционих одлука.

Разлог зашто Закон о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024) сада предвиђа овако детаљан поступак избора чланова управних одбора је искуство из прошлости, када скоро није било критеријума за избор чланова управних одбора јавних предузећа, нити је била регулисана процедура њиховог бодовања и избора, тако да се често дешавало да се именују недовољно квалификована лица (Гаџовска

¹²⁷ Како изгледа ранг листа може се видети на: <https://veles.gov.mk/downloads/2023/noemvri/1-rang-lista.pdf> (приступљено: 15. 12. 2023.). Ово рангирање је засновано на претходним правилима рангирања, али ће садашње рангирање (након усвајања новог правилника 2024. године) изгледати скоро исто.

¹²⁸ На пример, лице које је на четвртм месту међу лицима која имају искуство у области рада јавног предузећа, а именована су само два таква члана.

Спасовска & Калински, 2021; Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје; Центар за економски анализи, 2019). Практично, цео овај режим уведен је претпоследњим изменама и допунама Закона о јавним предузећима, пре нешто више од годину дана од тренутка писања ове докторске дисертације (Службени гласник бр. 89/2022) и мало измењен у 2024 (Службени гласник бр 208/2024).¹²⁹

Такође, вреди напоменути да према законским одредбама кандидати за чланове одбора директора јавних предузећа могу покренути управни спор ако нису задовољни поступком избора, односно одлуком о именовању. Међутим, треба имати у виду опште правило да управни спор не одлаже извршење акта, па само то неће спречити именоване да ступе на дужност.

Чланови управног одбора своју улогу не обављају професионално, па могу да раде и на другим пословима, а за чланство у управном одбору могу да примају месечну накнаду, по основу присуства седницама. Укупна месечна зарада члана управног одбора не може бити већа од половине просечне нето зараде запослених у том јавном предузећу исплаћене у претходној години. Износ се утврђује одлуком Владе, односно већа општине.

Проблем за који очекујемо да ће се појавити у пракси, у вези са члановима управних одбора, јесте недостатак довољно квалификованог кадра за попуњавање свих позиција. Наиме, поменули смо да у земљи постоје 153 јавна предузећа. Ако претпоставимо, хипотетички, да сваки од њих има 5 чланова управног одбора (а чињеница је да неки имају и 7), то ће значити да ће морати да буде најмање 765 људи који испуњавају услове да буду чланови управног одбора и који су уопште заинтересовани за обављање те функција (а, такође, немају сукоб интереса за обављање функције).

Са аспекта односа Владе и управног одбора, након именовања лица, важно је имати у виду да Влада не само да даје сагласност на битне акте, већ може да даје управном одбору упутства опште природе у вези са обављање одређених ствари за које Влада сматра да су од интереса. Ове смернице, међутим, не смеју да се примењују на свакодневно управљање јавним предузећем.

Коначно, осим што оснивач (Влада или савет јединице локалне самоуправе) именује чланове управног одбора, он их и разрешава. Сви чланови управног одбора могу бити разрешени и пре истека мандата ако Влада или општински савет не дају сагласност на годишњи рачун и извештај о раду. Такође, један члан управног одбора може бити разрешен ако:

- сам то тражи
- неоправдано одсуствује са седница управног одбора два пута узастопно или три пута у току једне календарске године
- ако се утврди да је у поступку за његово именовање дао лажне податке
- ако му је забрањено обављање делатности, професије или дужности.

Наравно, функција члана управног одбора престаје по сили закона у случају смрти или губитка пословне способности.

¹²⁹ Пре ових измена и допуна било је предвиђено да Управни одбор има од 5 до 15 чланова, што је било регулисано статутом, као и да члан управног одбора може постати лице ако има 240 ЕСПБ бодова или завршено VIII/1 степен, ако му није изречена забрана обављања делатности, професије или дужности и ако има три године радног искуства (било које врсте).

Закон регулише и институт „в.д.“, што није чест случај, па је предвиђено да се, уколико буду разрешени сви чланови управног одбора, могу именовати вршиоци дужности, ако испуњавају законске услове за чланове, са мандатом од највише три месеца, без могућности продужења. Дакле, ако Влада или савет јединице локалне самоуправе разреши цео управни одбор, мора да спроведе поступак избора и да у року од три месеца именује нови управни одбор, а до тада има в.д. чланови управног одбора.

Б) Директор

Директор је руководећи орган јавним предузећима. Директор предузећа које оснива Влада има свог заменика који замењује директора у његовом одсуству. Директор јавног предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе нема заменика, али може именовати запосленог који га замењује и руководи текућим пословањем у његовом одсуству.

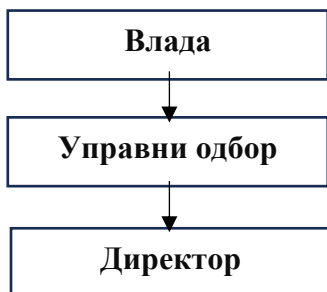
Директор и заменик директора јавног предузећа које је основала Влада именује и разрешава управни одбор који смо до сада елаборирали.

У јавном предузећу чији је оснивач јединица локалне самоуправе, с друге стране, директора именује градоначелник општине. Дакле, овде видимо значајну разлику у овлашћењима управних одбора јавних предузећа на централном и локалном нивоу: први именују директора, други не.

Законом је предвиђено да директор има мандат од четири године, али ништа није предвиђено о поновном именовању. Отуда произилази да не постоји ограничење колико пута иста особа може бити именована за директора.

Слика 6 – Графички приказ овлашћења за именовање директора у јавним предузећима

Јавно предузеће основано од Владе



Јавно предузеће основано из општине



Извор: аутор

Одатле можемо закључити да иако централна и локална јавна предузећа имају исте органе – укључујући одбор и директора – разликују се у погледу унутрашњих односа и линија одговорности. У централним јавним предузећима управни одбор је одговоран Влади, а директор управном одбору. У локалним јавним предузећима управни одбор је одговоран савета, а директор градоначелника општине. Другим речима, у јавним предузећима које оснивају јединице локалне самоуправе, директор нема одговорност према управном одбору; он само мора да поштује њихове акте (статуте, акте о покрићу губитака итд.), али

осим тога уопште не мора да успоставља однос са управним одбором (иако је, наравно, разумно имати однос сарадње). Директор локалног јавног предузећа извештаје о свом раду не подноси чак ни управном одбору, већ директно градоначелнику (док директор централног јавног предузећа извештаје подноси Влади).¹³⁰ Овакво уређење административне одговорности према директору у локалним јавним предузећима може стварати проблеме у пракси у оним случајевима у којима не постоји сарадња између савета јединице локалне самоуправе и градоначелника. Колико год да говоримо о деполитизацији јавних предузећа, чињеница је да ће се недостатак сарадње између савета и градоначелника одразити на јавно предузеће, тако да неће бити сарадње између директора и управног одбора.¹³¹

У погледу услова које лице мора да испуни да би постало директор, законским одредбама је наведено:

- држављанство
- стечено најмање 240 ЕСПБ или завршено образовање VII/1 степена
- не постоји забрана обављања професије, делатности или дужности
- најмање пет година радног искуства
- поседовање сертификата о знању енглеског језика, не старијег од пет година (законом је прецизирано који сертификати су прихватљиви).

Одмах се примећује да је закон далеко мање детаљан када су у питању услови које је потребно испунити како би неко постао директор јавног предузећа. Уосталом, лице које ће постати директор јавног предузећа не мора да има никакво радно искуство у вези са радом јавног предузећа, нити да је у прошлости био директор или на некој другој руководећој функцији. Свако радно искуство је довољно (било какво).

У погледу поступка за именовање директора, законске одредбе само предвиђају да се оно спроводи по јавном конкурс, који расписује управни одбор (ако је предузеће основала Влада), односно градоначелник (ако је локално јавно предузеће), најкасније до три месеца пре истека мандата актуелног директора. Закон само предвиђа да управни одбор, односно градоначелник, формира трочлану комисију која разматра пријаве на конкурс и враћа му сву документацију, али ништа више није предвиђено у погледу начина оцењивања и вредновања кандидата. Не постоји подзаконски акт, аналоган подзаконском акту којим се уређује поступак оцењивања кандидата за чланове управног одбора, којим ће се регулисати како трочлана комисија оцењује кандидате. Практично, из члана 19а Закона о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024), где је ово питање регулисано, произилази да трочлана комисија врши само једну врсту административне провере, а након тога управни одбор/градоначелник самостално одлучује ког кандидата ће именовати (што неће увек значити да ће бити именован најквалификованији). Другим речима, процедура

¹³⁰ Извештаји се подnose сваких шест месеци.

¹³¹ Такви случајеви су познати у пракси. У време писања ове докторске тезе, најновији такав случај је било ЈП „Водовод и канализација“ града Скопља. Чланови одбора директора овог предузећа су у више наврата изјавили медијима да не наилазе на сарадњу директора, напротив, да им је онемогућено да користе службене просторије за своје седнице, забрањен им је улазак у зграду предузећа и др. (Антевска, 2023), више на следећем линку: <https://sdk.mk/index.php/dopisna-mrezha/chlenovite-na-upravniot-odbor-na-skopski-vodovod-se-stepaa-so-obezbeduvaneto-direktorot-pak-ne-im-dozvoli-da-drzhat-sostanok-vo-kantselarija/> (приступљено 16.12.2023).

именовања директора јавног предузећа је далеко мање детаљна од процедуре именовања чланова управног одбора.

Говорећи о својој надлежности, директор у суштини обавља послове рада: спроводи одлуке и закључке управног одбора, спроводи програм рада и развоја, учествује у утврђивању критеријума за коришћење и располагање средствима, руководи људским ресурсима запослених и сл. Поред тога, као што смо већ напоменули, директор сваких шест месеци подноси извештај о раду јавног предузећа управном одбору, односно градоначелнику, а ако се из тог извештаја виде недостаци или губици у финансијском пословању, директор мора да их уклони у наредних шест месеци. Директор је такође дужан да на интернет страници објављује тромесечне извештаје са показатељима финансијског пословања, годишњи обрачун и извештај о пословању јавног предузећа.¹³² Међутим, директори ретко поштују ову обавезу објављивања података. Према недавном истраживању, само 27 од 43 јавна предузећа објавило је кварталне извештаје у првој половини 2023. године (Македонски медиа сервис, 2023). Ситуација није била боља ни претходних година; на пример, према подацима Центра за грађанске комуникације (Транспарентност и отчетност на претпријатијата во државна сопственост, 2020) у 2020. години просечан ниво транспарентности и одговорности државних предузећа, што подразумева испуњавање законских обавеза и добрих стандарда, био је 41% од могућих 100%. Иако овде не говоримо само о јавним предузећима већ и о државним трговинским предузећима, резултати су јасни – ниједно од њих није довољно транспарентно.

Директор јавног предузећа своју функцију обавља професионално, односно закључује уговор и ступа у радни однос са јавним предузећем.

По слову закона, треба да буде разрешен ако то сам затражи, ако се појави неки разлог који по прописима о радним односима подразумева престанак радног односа, ако не поступи по закону, статуту и акту јавног предузећа или ако неоправдано не спроводи одлуке управног одбора, ако нанесе штету јавном предузећу, ако не подноси шестомесечне извештаје управном одбору/градоначелнику, ако не отклони недостатке и/или губитке у финансијском пословању, али и ако не објави документацију мора објавити на интернет страници јавног предузећа.

Коначно, закон предвиђа и да се вршилац дужности директора може именовати када је постојећи директор превремено разрешен, али не дуже од шест месеци. Такође, ако је директор имао свог заменика (у предузећу које оснива Влада), заменик ће обављати послове директора, али не дуже од шест месеци. Законом није прописано да вршилац дужности директора мора да испуњава услове за директора.

В) Надзорни одбор

Раније смо поменули да, наравно, надзорни одбор није орган управљања, што се види и из његовог назива, али у целовитој слици управљања јавним предузећем оно има своју важну улогу, због чега ћемо јој укратко посветити пажњу. Надзорни одбор јавног предузећа чине три члана са мандатом од четири године, са правом на поновни избор. Чланове надзорног одбора именује Влада, односно савет јединице локалне самоуправе.

¹³² Напоменимо да објављивање информација о раду јавних предузећа није само обавеза директора већ је и основни принцип, бар по слову закона, на коме почива рад јавних предузећа. Поглавље 2. Закона о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024) носи назив „Начела транспарентности у финансијским односима”.

За члана надзорног одбора јавног предузећа може бити именовано лице које је држављанин, нема забрану обављања делатности, професије или дужности и има најмање 240 ЕСПБ бодова или завршен VII/1 степен из правних наука, економских наука или из области делатности јавног предузећа. Поред тога, предвиђено је да:

- један члан треба да има најмање 5 година радног искуства у области делатности јавног предузећа
- један члан треба да има најмање 5 година радног искуства у области финансијског пословања и
- један члан треба да има најмање 5 година радног искуства у области правних наука.

Надзорни одбор у суштини врши надзор и контролу, па испитује евиденцију јавног предузећа, прегледа тромесечне извештаје који садрже показатеље финансијског пословања, годишње обрачуне, извештај о раду и сл., може да даје сагласност на акте које доноси управни одбор (ако утврђује се статутом) и др.

2.3.1.3. Делатност јавних предузећа

О делатности јавних предузећа смо већ говорили у општим напоменама о њима, јер је требало разумети шта она представљају. Дакле, нећемо се понављати на овом месту.

2.3.2. Привредна друштва у (пуном или доминантном) државном својини и својини јединице локалне самоуправе које пружају јавне услуге, односно обављају делатности од јавног интереса

У претходном тексту, осврћући се на јавна предузећа, поменули смо да постоје привредна друштва у државној својини и у власништву јединице локалне самоуправе, која се, у суштини, као и јавна предузећа, оснивају ради обављања одређених делатности од јавног интереса. Такође смо споменули да могу постојати привредна предузећа која нису у потпуности већ у претежном власништву државе или јединице локалне самоуправе. Уосталом, ако боље погледамо Закон о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 274/2022) , једним делом су ова предузећа потпуно изједначена са јавним предузећима. Наиме, у члану 8а, који прописује обавезу транспарентности, наводи се да се „јавним предузећем подразумева свако јавно предузеће и предузеће над којим држава или органи општине или града Скопља имају директне или индиректне утицај кроз власништво изнад њих, односно ако поседују већи део капитала друштва, имају већину акционара и именују више од половине чланова управног или надзорног одбора друштва и друштва”. Такође, сам Закон о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 274/2022) предвиђа да се јавна предузећа могу трансформисати у трговинска предузећа у пуној или делимичној државној својини; штавише, то се може десити ако приватни инвеститор улаже средства у јавно предузеће или ако сама Влада, односно општинско веће, одлучи да то уради, независно од улагања. С обзиром на то да смо у претходном тексту више говорили о друштвима у пуном или доминантном власништву, нећемо се њима детаљније бавити. Напоменућемо само да су ова привредна друштва често критиковане у јавности, с обзиром да их карактерише ниска транспарентност (прилично парадоксално, с обзиром да смо управо говорили о законском принципу транспарентности), често генерисање губитака итд.

Поред тога, чињеница да ова привредна друштва, са аспекта радног односа запослених, подлежу само режиму Закона о радним односима (Службени гласник бр. 62/2005 ... 111/2023) значи да је далеко мање увида у то колико људи запошљавају, какви су им акти унутрашње организације и систематизације, да ли број запослених заиста одговара потребама, и наравно, постоји много шира слобода око плате. Напомена о платама важи и за директоре ових привредних предузећа. Директори имају менаџерски уговори у којима је плата одређена.

Ова правна лица сврстали смо међу јавна предузећа и јавне установе под претпоставком да обављају делатност од јавног интереса. Теоретски, није искључена могућност да држава, односно јединица локалне самоуправе оснива привредна друштва за делатности које нису од јавног интереса, јер сам Закон о привредним друштвима (Службени гласник бр. 28/2004 ... 99/2022) ово не забрањује, али ипак не одговара самом карактеру карактера државе након промене система који је постојао у бившој заједничкој југословенској држави.

2.3.3. Јавне установе

2.3.3.1. Опште напомене о јавним установама

Установе су посебан организациони облик у Македонији. Према Закону о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022), који је општи закон у погледу оснивања, делатности и организације установа, реч је о „облик организовања ради обављања јавне услуге као делатности која није подведена под комерцијалну делатност утврђену законом (непрофитна делатност) и која се законом може одредити као делатност од јавног интереса“ (члан 3). Дакле, установе пружају јавне службе, односно јавне услуге, али не пружају исте јавне услуге које нуде јавна предузећа. Док је у случају јавних предузећа реч о комерцијалним делатностима од јавног интереса, у случају јавних установа говоримо о јавним услугама које нису комерцијалне. Међутим, то само по себи не говори много о томе шта би установе радиле, посебно ако се узме у обзир да не постоји унапред одређена разлика између делатности које јесу и делатности које нису комерцијалне природе. Дакле, идемо даље у законске одредбе и долазимо до члана 6, где је прецизније одређено да се „[у]станова се оснива ради обављања делатности у области образовања, науке, културе, здравства, социјалне заштите, дечије заштите, заштите лица са интелектуалним или физичким инвалидитетом, као и у другим делатностима које су законом одређене као јавна услуга“. Истим чланом је прописано да једна установа може понудити више јавних услуга.

Дакле, поред јавних предузећа, установе су други организациони облик који сврставамо у групу пружалаца јавних услуга. Међутим, нису све установе део јавне управе, схваћене у најширем смислу те речи. То су само установе које су јавне, оне које су основане државним средствима као националне установе или које је својим средствима основала општина или град Скопље. Јавну установу, у име државе, оснива Скупштина Македоније (законом) или Влада (одлуком), а у име општине, односно града Скопља, оснивају савети. Осим јавних, постоје и приватне и мешовите установе.

Према македонском законодавству, јавне установе могу да обављају само делатности од јавног интереса које се сматрају непрофитним, а то су у суштини образовање, наука, култура, здравство, социјална заштита, дечија заштита, заштита особа са

интелектуалним или физичким инвалидитетом. Међутим, постоји простор да се и друге делатности одреде као делатности које обављају институције, што значи да ће и оне морати да се третирају као непрофитне делатности од јавног интереса.

Већ схватамо да су јавне институције: болнице, школе, музеји, универзитети и факултети, центри за социјални рад и тако даље. Неке од ових установа основане су средствима државе, а неке средствима јединице локалне самоуправе. Тачније (Министерство за информатичко општество и администрација, 2023), у Македонији постоје бројне јавне установе, основане за обављање једне или више наведених делатности. Почнимо од јавних установа које су основане државним средствима.

Прво, специфичне активности обављају:

- јавна установа за почетно и континуирано усавршавање судија и јавних тужилаца – Академија за судије и јавне тужиоце „Павел Шатев“
- јавна установа „Македонска академска истраживачка мрежа“ која врши услуге повезивања истраживачке и образовне заједнице, промовисања и ширења употребе информационо-комуникационих технологија и друге сродне послове.

Такође, постоје преко 140 јавних установа које обављају делатност у области здравствене заштите (примарна, секундарна и терцијарна заштита), око 70 јавних установа које обављају делатност у области културе (музеји, позоришта, библиотеке, сабори за игру и песму и др.), преко 50 јавних установа које обављају високошколску или научну делатност, око 20 државних основних и средњих школа, 9 јавних установа које су студентски домови, 12 јавних установа које обављају делатност у области санкција (затвори, поправни објекти за малолетнике и казнено-поправни домови), око 40 установа које обављају делатност из области рада и социјалне заштите (центри за социјални рад, заводи заштите и рехабилитације), као и четири јавне установе национални паркови (Галичица, Шар планина, Маврово и Пелистер).

Када је реч о јавним установама које оснивају јединице локалне самоуправе, основано је преко 70 за обављање делатности у области културе (библиотеке, домови за децу и омладину, позоришта, музеји и др.), око 400 основних школа и 100 средњих школа, 6 студентских домови и око 100 вртића.

Дакле, јавне установе су практично најбројније међу институцијама у јавном сектору.¹³³ Од 1.354 институције у јавном сектору, 920 су јавне установе (Министерство за информатичко општество и администрација, 2023, стр. 4; 12). Може се претпоставити да је

¹³³ У првом поглављу користили смо термин „јавни орган“, који, како смо објаснили, произилази из Закона о општем управном поступку (Службени гласник бр. 15/2014). Тај појам је шири од појма „институција“, с обзиром да јавни орган може бити и правно лице које није јавно по својини, односно које није основано од стране државе или јединице локалне самоуправе, а врши јавна овлашћења (нпр. на пример предузеће или удружење грађана које на основу решења министарства врши техничке прегледе возила). Овом приликом је прикладнији термин институција, јер желимо да истакнемо да се у Регистар запослених у јавном сектору налазе само она правна лица која су основала држава или јединице локалне самоуправе и на чије запослене се односи Закон о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 14/2020), што подразумева државне и локалне органе управе, јавна предузећа, установе и фондове. Привредна друштва у државној својини или својини јединице локалне самоуправе нису уписана у Регистар запослених у јавном сектору, јер се на њих применује само опште радно законодавство, односно Закон о радним односима (Службени гласник бр. 62/2005 ... 111/2023). Дакле, јавни орган биће привредно друштво у власништву државе или јединице локалне самоуправе, као и друго лице које је приватно, али има јавна овлашћења. Али то неће бити институција.

број јавних установа толики јер је постојање неких од њих лако оправдати. На пример, основна школа не престаје да постоји иако је број деце која користе образовне услуге драстично смањен у насељу за које је основана. Међутим, иако је понекад оправдано имати јавне установе, чак и ако то није економски исплативо, не треба схватити да је оправдана апсолутно свака јавна установа која тренутно постоји у земљи. Наиме, оснивање јавних установа је често проблематично у јавности, посебно на пример на универзитетима, имајући у виду да се број студената у Македонији сваке године смањује, а последњих деценија оснивају се бројни нови јавни универзитети (Мароска-Леова, 2018). Међутим, до сада у земљи није направљена свеобухватна (функционална) анализа која ће обухватити све јавне установе и у којој ће се преиспитати које би од њих могле бити укинуте, односно припојене већ постојећим јавним установама.

Што се тиче прописа, као што смо поменули, основни закон којим се уређују установе је Закон о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022). Међутим, потребно је имати у виду да су установе веома дивергентне по својој унутрашњој организацији, у зависности од делатности коју обављају, односно да ће важити бројни други закони који у већој или мањој мери дерогирају одредбе Закона о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) . То укључује:

- Закон о здравственој заштити (Службени гласник бр. 43/2012 ... 74/2024)
- Закон о основном образовању (Службени гласник бр. 161/2019, 229/2020)
- Закон о средњем образовању (Службени гласник бр. 44/1995 ... 229/2020)
- Закон о високом образовању (Службени гласник бр. 82/2018)
- Закон о музејима (Службени гласник бр. 66/2004 ... 103/2021)
- Закон о култури (Службени гласник бр. 31/1998 ... 11/2018)
- Закон о заштити деце (Службени гласник бр. 23/2013 ... 263/2022)
- Закон о социјалној заштити (Службени гласник бр. 104/2019 ... 65/2023)
- други.¹³⁴

Поред позитивних закона, за рад институција су важни и њихови статuti, који су највиши акти самих институција.

2.3.3.2. Руковођење јавним установама

Са становишта органа, односно њиховог управљања и руковођења, јавне установе су веома дивергентне, с обзиром на то да закони које смо поменули имају посебне одредбе за различите установе. У том смислу, Законом о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) прописано је да су органи установе управни одбор, односно орган који му по положају и функцији управљања одговара, директора (један или више) и орган унутрашње контроле и надзора, као и други органи утврђени законом или статутом.

¹³⁴ Наравно, треба имати у виду да ће за оне институције које се оснивају законом, од стране Скупштине Северне Македоније, бити важни и закони по којима се оне оснивају. Ово укључује Академију за судије и јавне тужиоце „Павел Шатев“, неколико универзитета и факултета у њиховим оквирима, националне институте попут научних институција и др.

Законом о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) утврђено је да, ако другим законом није другачије одређено, орган управљања чине представници оснивача и најмање једна трећина чланова - представници стручног тела ако се намерава да се стручно тело уопште образује. Такође је предвиђено да орган управљања има најмање три, а највише 15 чланова. Према општим одредбама Закона о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022), чланове органа управљања именује оснивач, по претходном јавном позиву, на који се могу пријавити лица који су држављани и који имају високо образовање са 240 ЕСПБ или VII/1 степен. Такође, кандидат не сме да има забрана за обављања делатности, професије или дужности и да има одговарајуће радно искуство (најмање један члан има пет година радног искуства у струци рада установе, најмање један члан има три године радног искуства у области финансијског пословања и најмање један члан има три године радног искуства у области правних наука). Уколико дође до ситуације да је цео орган управљања установом упражњен (рецимо, сви чланови су разрешени), именују се вршиоци дужности који обављају функцију до именовања нових чланова, али не дуже од шест месеци. Самим законом је прописано да се број, састав, начин избора чланова, трајање мандата, надлежност и начин одлучивања органа управљања ближе уређују законом, одлуком и статутом установе.

Закон о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) такође садржи одредбе које се односе на директора, али поново наглашавамо да су оне у великој мери дерогиране посебним законима који уређују установе које делују у појединим областима. Према закону, оснивач може да предвиди да се директор установе (један или више) именује из реда чланова органа управљања, али може актом о оснивању установе да се предвиди и посебан директор. Ако постоји орган управљања, онда ће он именовати директора, а ако не постоји, оснивач ће именовати директора по претходно расписаном јавном позиву. У случајевима када је предвиђен конкурс и када по самом конкурс за директора није именовано лице, вршилац дужности директора се може именовати, али не на период дужи од шест месеци. Такође је прописано да директор установе са оснивачем закључује менаџерски уговор, што значи да своју функцију обавља професионално, као радно место.

Надаље, Законом о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) предвиђен је и одбор за вршење контроле материјално-финансијског пословања, који се састоји од три до пет чланова који имају адекватно радно искуство (слично искуству потребном за чланове органа управљања).

Конечно, Закон о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) садржи одредбу према којој се у установи може предвидети формирање стручног тела (колегиум и сл.)

Међутим, нагласили смо да ће у суштини све појединачне установе бити регулисане пре свега законима који уређују појединачне делатности, док ће Закон о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) имаће само општу примену, за она питања која њима нису другачије уређена.

Примера ради, Законом о здравственој заштити (Службени гласник 43/2012 ... 74/2024) прописано је да јавном здравственом установом руководи управни одбор, са мешовитим саставом представника стручних и компететних лица (здравствени радници), представници оснивача и у одређеним случајевима представници јединице локалне самоуправе. У истом закону је прописано да је руководећи орган директор којег именује и разрешава министар здравља, по претходно спроведеном јавном конкурс, на период од четири године (ништа није предвиђено о праву на поновно именовање, тако да једно лице

може бити директор неограничен број пута). Закон предвиђа услове које лице мора да испуни да би било именовано за директора.

У основним школама, слично, предвиђено је постојање школског одбора као органа управљања, чијих седам чланова су из реда наставника, односно стручних сарадника и васпитача (три), из реда родитеља и старатеља (три) и један представник оснивача – општине или државе (што је ређи случај – да је оснивач држава). Представнике родитеља бира тајним гласањем Савет родитеља (посебан орган који се састоји од по једног представника из сваког одељења кога бирају родитељи, односно старатељи), представнике наставника бира Наставничко веће, тајним гласањем. Мандат чланова овог одбора траје 4 године. Основном школом даље руководи директор који је одговоран за законитост рада и за материјално-финансијско пословање. Директора општинске основне школе именује и разрешава градоначелник општине, на предлог школског одбора за основну школу, а државне основне школе бира и разрешава министар просвете и науке, на предлог одговарајућег школског одбора. Мандат је четири године. Закон предвиђа и у којим случајевима се може именовати вршилац дужности директора, прецизирајући да за вршиоца дужности директора мора бити именовано лице из реда запослених које испуњава услове за директора, на период не дужи од шест месеци.

У високом образовању, на пример, ситуација је још конкретнија, имајући у виду аутономију универзитета, тако да сва тела чине представници универзитета и факултета, односно института.

Слични су примери у средњим школама, вртићима и тако даље. Међутим, не бисмо текст оптерећивали законским одредбама за органе у свим јавним институцијама. Важно је нагласити да су, иако Закон о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) садржи одредбе које се односе на органе установама, а међу њима и руководећи орган, важни и посебни закони (*lex specialis*).

2.3.3.3. Делатност јавних установа

У претходном тексту смо већ говорили о делатности јавних установа, јер је требало разумети о каквим правним лицима (односно о каквом организационом облику) је реч. Дакле, текст се неће додатно оптерећивати. Укратко, нуде јавне услуге у областима образовања, здравства, културе, радних односа, односно заштите од незапослености, социјалне заштите итд.¹³⁵

¹³⁵ Када је реч о центрима за социјални рад као јавним установама, може се приметити да они често обављају и делатност решавања управних предмета, због чега више подсећају на класичне органе државне управе (министарства, органе у саставу министарства или самостални органи државне управе) него на јавне установе. Ако погледамо сам Закон о социјалној заштити (Службени гласник бр. 104/2019 ... 65/2023), тачније његов члан 114., којим се уређују надлежности центара за социјални рад, уочићемо да они: одлучују о социјалном права заштите, одлучују о правима утврђеним Законом о заштити деце, одлучују о новчаној помоћи лицима са признатим избегличким статусом и под супсидијарном заштитом, одлучују о стварима утврђеним прописима о породично-правним односима, одлучују о праву утврђене Законом о социјалном осигурању старих лица и обављају друге послове утврђене законом. Сама чињеница да се реч „одлучују“ користи у готово свим клаузулама указује на то да центри за социјални рад у пракси воде велики број управних предмета у којима доносе управне акте којима се одобрава новчана помоћ или друге врсте социјалне помоћи.

2.4. Фондови у Републици Северној Македонији

2.4.1. Опште напомене о фондовима

Фондови су посебни органи државне управе. Сви фондови у Македонији су основани посебним законима. Наиме, Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019) не садржи одредбе о оснивању било ког фонда, већ се оне само посредно помињу у неколико одредби:

- У члану 17а., којим се уређују надлежности Министарства за односе међу заједницама, наводи се, између осталог, да ово Министарство обавља послове „сарадња и обављање стручних послова за потребе државних и органа локалне управе, у дипломатско-конзуларним представништвима Републике Северне Македоније и у другим државним органима основаним у складу са Уставом и законом и у институцијама које обављају делатност из области образовања, науке, здравства, културе, рада, социјалне и дечије заштите, спорта, као и других делатности од јавног интереса утврђених законом, а организоване као агенције, фондови, јавне установе и јавна предузећа чији је оснивач Република Северна Македонија или по општинама, од града Скопља, као и од општина у граду Скопљу“ (ст. 1, тачка. 11)
 - Дакле, фондови су део органа државне и локалне управе.
- у члану 66., који је међу прелазним и завршним одредбама, наводи се да „Фонд за животну средину губи статус органа у саставу Министарства животне средине и просторног планирања и наставља да ради као самостални Фонд за животну средину, чији су организација и рад уређени законом“
- у члану 67., такође делу прелазних и завршних одредби, наводи се да „Фонд за воде губи својство органа у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и наставља да ради као самостални Фонд за воде, чији су организација и рад уређени законом“.¹³⁶

Ако погледамо законе којима су фондови основани, приметимо да су они по свом статусу и положају најсличнији самосталним органима државне управе, иако нису дефинисани као такви, који су одговорни Влади. Фондови се оснивају ради прикупљања одређених средстава, њиховог чувања и увећања како би се на крају исплатили крајњим корисницима – грађанима, односно појединцима који припадају одређеним друштвеним групама и који се стога сматрају осигураницима, односно предузећима у приватном сектору. У Македонији постоје четири фонда:

- Фонд за пензијско и инвалидско осигурање
- Фонд здравственог осигурања
- Фонд за осигурање депозита

¹³⁶ Међутим, данас ни Фонд за животну средину ни Фонд за воде не постоје као самостални органи државне управе. Никада нису донети закони који би требало да регулишу њихову организацију и рад. Последњих година удружења грађана су анализирали потребу за фондом за животну средину у држави, али то још није постигнуто (Мојсовска, 2022).

- Фонд за иновације и технолошки развој.

Фонд за пензијско и инвалидско осигурање основан је Законом о пензијском и инвалидском осигурању (Службени гласник бр. 98/2012 ... 79/2023) . Чланом 8. овог закона прописано је да се „ [с]редства за пензијско и инвалидско осигурање и права из пензијско-инвалидског осигурања обезбеђују, односно остварују у Фонду за пензијско и инвалидско осигурање Македоније“ (ст. 1.) који има својство правног лица (ст. 2.) и обавља делатност од јавног интереса (ст. 4.). Укратко, Фонд прикупља средства из доприноса за пензијско и инвалидско осигурање осигураника (посебна јавна накнада, слична порезима, али наменска), располаже њима и оплођује их како би од њих плаћао пензијско и инвалидско осигурање онима који на то имају право. Највиши акт Фонда за пензијско и инвалидско осигурање је његов статут.

Фонд здравственог осигурања основан је Законом о здравственом осигурању (Службени гласник бр. 34/2000 ... 209/2023) као правно лице које је самостално у свом раду, са својим статутом, које спроводи прописе и политику развоја и унапређења здравствене заштите, планира и прикупља средства из обавезног здравственог осигурања (доприноси), плаћа здравствене услуге за осигуранике здравственим установама, утврђује референтне цене здравствених услуга, лекова, ортопедских помагала (на шта министар здравља даје сагласност) и др. Дакле, Фонд здравственог осигурања има кључну улогу у укупном здравственом систему. Његова основна улога је прикупљање, чување и коришћење средстава прикупљених из доприноса за здравствено осигурање. Осим тога, он има и друге обавезе.

Фонд за осигурање депозита основан је Законом о Фонду за осигурање депозита (Службени гласник бр. 29/2002 ... 173/2022) као правни следбеник Фонда за осигурање штедних депозита. Сврха овог фонда, као што и само име каже, јесте осигурање депозита физичких лица у банкама и штедионицама, а то укључује денарске и девизне депозите, потврде о депозитима, трансакционе рачуне, депозите везане за новчане картице и девизне приливе. Једноставно речено, у случају да банка или штедионица престане са радом, Фонд ће физичким лицима надокнадити изгубљене депозите. Средства од којих Фонд за осигурање депозита обештећује физичка лица прикупљају се од банака и штедионица (премије које морају да плате), од почетног депозита и од прихода које остварује пласманом постојеће имовине у хартије од вредности и друго.

Фонд за иновационо-технолошки развој основан је Законом о иновационој делатности (Службени гласник бр. 79/2013 ... 64/2018) . Фонд је правно лице са седиштем у Скопљу, чији је највиши акт статут. Фонд је основан ради финансирања припреме, реализације и развоја пројеката, програма и других активности у области иновација. Наиме, додељује новчана средства за иновационе пројекте новооснованим трговинским предузећима, start-up и spin-off предузећима, додељује суфинансиране грантове и условне кредите за комерцијализацију иновација, за већу конкурентност микро, малих и средњих предузећа, за технолошко проширење итд. Фонд за иновациони и технолошки развој своја средства добија из Буџета Македоније, из програма финансијске подршке руралном развоју (1%), као и друга средства од донација, доприноса, средстава од улагања у трговинска предузећа или друга предузећа.

2.4.2. Руковођење фондовима

На самом почетку смо поменули да су фондови, у извесној мери, слични самосталним органима државне управе. То је, пре свега, због органа фондова који су веома слични органима независних органа државне управе.

Фонд за пензијско и инвалидско осигурање има управни одбор и директора. Управни одбор чини седам чланова које именује Влада, са мандатом од четири године. Пет од седам чланова бирају се на предлог Министарства рада и социјалне политике, Министарства финансија, репрезентативног синдиката – члана Економско-социјалног савета, репрезентативног удружења послодаваца и Уније удружења пензионера. Два од седам чланова, с друге стране, именује Влада у потпуности на основу слободног оцењивања. Са становишта услова које чланови управног одбора морају да испуњавају, закон само предвиђа да то буду лица са високом образовањем и радним искуством у правном пословању, финансијском пословању или у систему пензијског и инвалидског осигурања. (члан 156. ст. 4.). Управни одбор доноси статут и друге опште акте, програм и план рада, припрема предлог буџета, доноси завршни рачун, стара се о редовној уплати доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и обавља друге послове који по природи ствари, припадају органу управљања. Надлежности управног одбора су наведене у члану 157. наведеног Закона о пензијском и инвалидском осигурању (Службени гласник бр. 98/2012 ... 79/2023) . Орган управљања Фонда, опет, јесте директор (који има и свог заменика), кога именује управни одбор путем јавног конкурса. Мандат директора траје четири године, а законом је предвиђено да по истеку исто лице може поново бити директор. За директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:

- има држављанство
- није му забрањено обављање професије, делатности или дужности
- има високо образовање са стечених 240 ЕСПБ или завршен VII/1 степен
- има најмање пет година радног искуства у области права, финансија, привреде и пензијског осигурања
- понудиће најквалитетнији програм за рад Фонда
- поседује међународно признати сертификат о познавању енглеског језика, не старији од пет година.

Фонд здравственог осигурања има и управни одбор, али су као руководеће тело предвиђена два директора који су подједнако одговорни за рад. Управни одбор чини седам чланова које именује и разрешава Влада, на период од четири године, на предлог Министарства здравља, Министарства финансија, Савеза синдиката Македоније, Предузетничких комора, Лекарске коморе, Стоматолошке коморе и Фармацеутске коморе,¹³⁷ Удружења пензионера и Удружења потрошача. Директоре Фонда здравственог осигурања, пак, именује и разрешава Влада на предлог министра здравља, а након претходно објављеног јавног огласа. Општи услови да лице постане директор су:

- држављанство
- нема забрану обављања делатности, професије или дужности,
- стечених 240 ЕСПБ или завршени VII/1 степен високог образовања из области менаџмента, економских наука, финансија, бизнис администрације, менаџмента у јавном здравству, медицинских или правних наука

¹³⁷ Један представник на предлог три већа, по принципу ротације од стране овлашћених лица комора.

- најмање пет година радног искуства у области финансија или менаџмента или у систему и организацији здравствене заштите и здравственог осигурања
- поседовање међународно признатог сертификата о знању енглеског језика.

Иако су ови општи услови предвиђени чланом 57. ст. 4., већ у следећем ставу Закона о здравственом осигурању (Службени гласник бр. 34/2000 ... 209/2023) налази се одредба која предвиђа да директор мора имати високо образовање из области менаџмента, економских наука, финансија или јавне управе. Није јасно зашто је таква одредба уврштена у члан 57. ст. 5., када је већ у претходном ставу предвиђено какво радно искуство треба да има директор. Поред тога, уочавамо благу разлику у погледу радног искуства које се тражи, према два наведена става члана 57. Мандат директора је четири године, са могућношћу поновног избора.

Фонд за осигурање депозита има и управни одбор и директора. Управни одбор се састоји од пет чланова које именује Влада, од којих три на предлог министра финансија, један на предлог гувернера Народне банке Македоније и један на предлог Удружења за банкарство. Члан управног одбора треба да буде део стручних лица из области банкарства и не сме бити члан органа управљања или запослен у банци, филијали стране банке или штедионици. Директора овог фонда, пак, именује Влада, на период од четири године, након претходно расписаног јавног огласа. То што није прецизирано да ли иста лица могу да обављају функцију члана управног одбора, односно директора, у више мандата значи да не постоји ограничење колико ће пута исто лице, узастопно или не, обављати ту функцију (члан управног одбора или директор). Услови које лице мора да испуни да би било директор готово су идентични условима који су прописани у свим законима који предвиђају избор директора јавног органа:

- држављанство
- не постоји забрана обављања делатности, професије или дужности
- завршено високо образовање са стечених 240 ЕСПБ или завршен VII/1 степен
- поседовање међународно признатог сертификата о знању енглеског језика

Поред тога, прописано је да директор не може бити члан органа управљања или запослен у банци или штедионици.

Коначно, Фонд за иновациони и технолошки развој има и управни одбор – који чине председник и шест чланова, као и директор. Чланове управног одбора именује Влада, из реда угледних стручњака са најмање пет година радног искуства у области привреде, финансија, права, инвестиција или иновационе делатности. Такође, требало би да имају завршено најмање високо образовање и да знају енглески. Три члана управног одбора именују се на период од две године, а четири на период од три године. Трајање мандата сваког од чланова утврђује се актом о именовању. Законским одредбама изричито је предвиђено да члан управног одбора не може бити лице које је запослено у Фонду. Директор Фонда за иновациони и технолошки развој је, пак, руководећи орган. Именује га Влада, на предлог управног одбора, са мандатом од четири године и могућношћу само још једног мандата. Законом о иновационој делатности (Службени гласник бр. 79/2013 ... 64/2018) прописано је да директор може бити лице које испуњава следеће услове:

- има држављанство

- нема забрану обављања делатности, професије или дужности
- стечених најмање 240 ЕСПБ бодова или завршен VII/1 степен из области економских или техничко-технолошких наука
- има минимално пет година радног искуства у струци
- поседује међународно признати сертификат за активно познавање енглеског језика.

Законске одредбе предвиђају и могућност именовања вршиоца дужности директора, у случајевима када је директор превремено разрешен (од стране управног одбора, уз претходну сагласност Владе), на најдуже шест месеци са могућношћу продужења за још шест месеци.

2.4.3. Делатности фондова

У општим напоменама о фондовима сазнали смо која је сврха њиховог постојања. Али ако покушамо да направимо преглед које од наведених послова јавне управе обављају фондови, приметимо да је за њих посебно значајна делатност решавање управних предмета.

Тако Фонд за пензијско и инвалидско осигурање својим посебним управним актима решава бројне управне предмете, односно одлучује о сваком захтеву лица за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања.¹³⁸ Такође, осигураницима и корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања често су потребна и документа – уверења и сл, којима доказују статус осигураника, пензионера и сл.

Фонд здравственог осигурања такође често решава управне предмете када грађани подносе захтеве у вези са здравственим осигурањем (захтеви за новчану помоћ у биомедицински потпомогнутој оплодњи, захтеви за лечење у иностранству, захтеви за повраћај средстава, захтеви за остваривање права на здравствене услуге на време привременог или трајног боравак у земљи са којом Македонија има закључене уговоре о социјалном осигурању и сл.).¹³⁹

Фонд за осигурање депозита не поступа по захтевима, већ решава предмете доношењем акта о накнади депозита у складу са чланом 9. и другим релевантним члановима Закона о фонду за осигурање депозита (Службени гласник бр. 29/2002... 173/2022) .

Коначно, Фонд за иновационо-технолошки развој одлучује у управним стварима, посебно након својих јавних конкурса тј. позива за финансирање пројеката из области иновација и технолошког развоја.

Да резимирамо, најважнија делатност фондова, међу активностима јавне управе уопште, јесте решавање управних предмета. Међутим, то не значи да фондови обављају само ову делатност; наравно, могу да прате стање и дају иницијативе, доносе подзаконске опште акте (управне прописе) са којима усклађују законе, па чак и њихови представници могу да учествују у припреми законских предлога и сл.

¹³⁸ Илустрације ради, Фонд за пензијско и инвалидско осигурање је у 2018. години примио 31.673 захтева за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања (Фонд за пензиско и инвалидско осигуравање, 2019, стр. 38)

¹³⁹ Из годишњих извештаја Фонда здравственог осигурања види се да годишње решавају више хиљада предмета. На пример, у 2022. години Фонд је примио 27.000 захтева за рефундацију лекова, 427 захтева за рефундацију купљених услуга, 347 захтева за лечење у иностранству, 1.454 захтева за биомедицински потпомогнуту оплодњу и друго (Фонд за здравствено осигуравање, 2023).

2.5. Приватна лица са јавним овлашћењима

У Македонији постоје и приватна лица која имају јавна овлашћења. То могу бити привредна друштва која су у потпуном или претежном приватном власништву, а која су добила јавно овлашћење управним уговором или на други начин, али и удружења грађана. Оне суштински неће бити предмет анализе у овој докторској тези, али их је било неизбежно поменути, како не би дошло до забуне да нису узете у обзир када се говори о јавној управи. Можемо навести неколико примера таквих приватних субјеката са јавним овлашћењима:

- Коморе (Лекарска комора, Фармацеутска комора, Стоматолошка комора, Адвокатска комора, Стручна комора и др, Комора овлашћених архитеката и инжењера), које на основу одговарајућих закона имају јавна овлашћења као што су издавање дозвола за обављање делатности, вршење стручног надзора у дотичне области и сл.
- трговинска предузећа која обављају делатност у области електронских комуникација (телекомуникације, интернет веза и др.) која имају закључене јавне (управне) уговоре са органом јавне власти (Агенција за електронске комуникације)
- друга трговачка друштва којима је на основу концесије или друге врсте јавних (управних) уговора или на основу посебног управног акта поверено вршење јавних овлашћења.

2.6. Кадрови у јавној управи Републике Северне Македоније: статус, нормативни оквир, актуелно стање

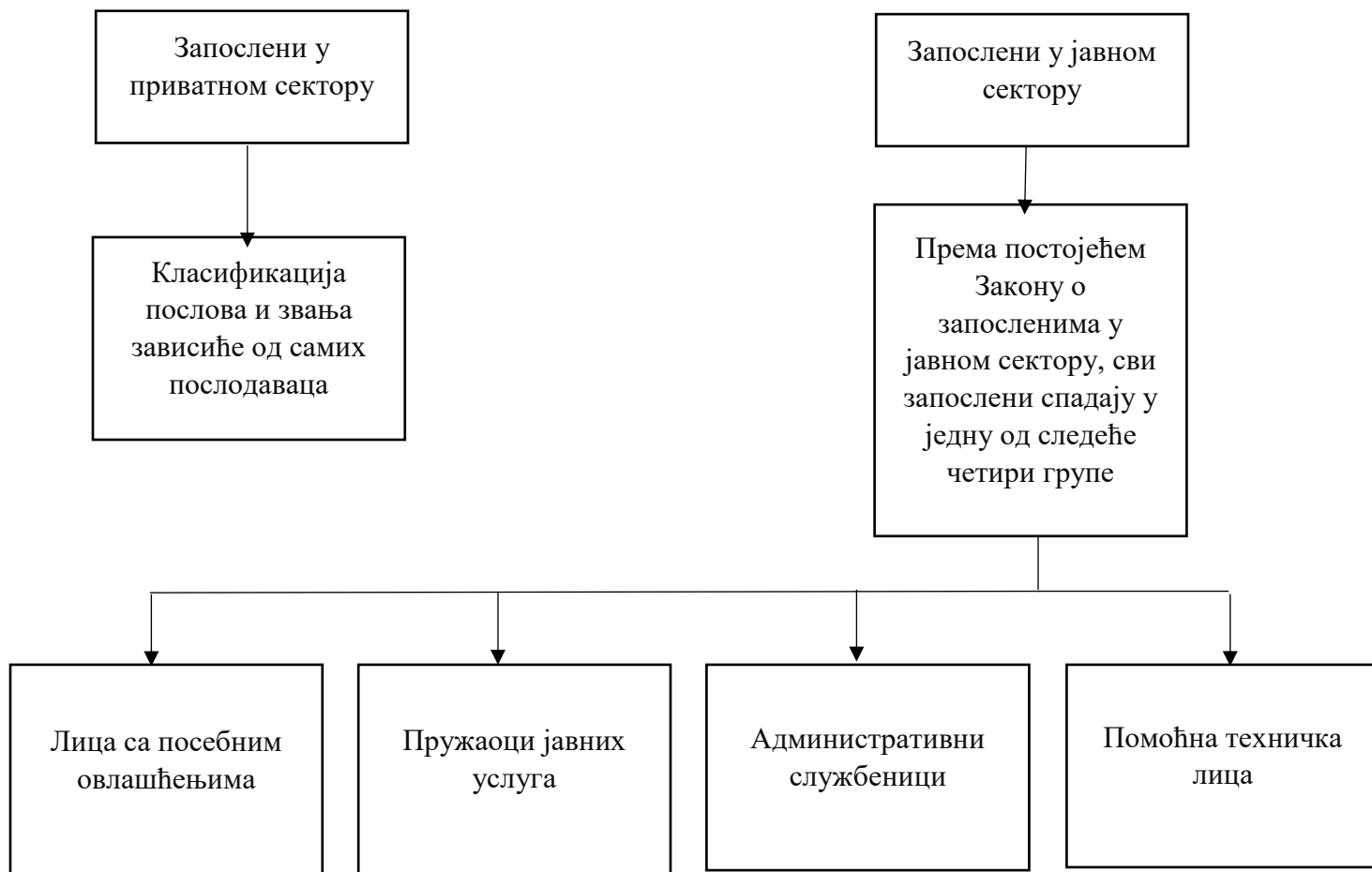
2.6.1. Статус запослених у јавном сектору и групе запослених у јавном сектору

У претходном поглављу смо говорили о томе које институције и који јавни органи чине јавну управу у Македонији. Поред тога, осврнули смо се на разлике између појмова јавна управа и јавни сектор, и у том правцу смо такође објаснили да је јавна управа само део јавног сектора. Ово поглавље се надовезује на претходно. Наиме, у тексту који следи биће речи о кадровима у јавној управи, како бисмо стекли јаснију слику о националном контексту, а све у циљу структурисаније расправе о превенцији корупције у будућности. Биће речи о законима који уређују кадрове у јавној управи, статусу запослених у јавној управи и групама запослених у институцијама и јавним органима, броју запослених у јавној управи и критикама на рачун кадрова у јавној управи данас, али и у прошлости.

Када говоримо о кадровима, најприкладније је почети од подела или класификација према статусу. Тако ћемо добити добру почетну основу за даљу анализу. У Македонији, у најширем смислу, можемо разликовати људе који имају статус запослених у приватном сектору и људе који имају статус запослених у јавном сектору. У јавном сектору, даље, постоји подела на неколико група запослених: административни службеници, пружаоци јавних услуга, лица са посебним овлашћењима и помоћна техничка лица. То смо већ индиректно објаснили у табели број 11 у горњем тексту, али овде ћемо дати додатна објашњења. Оваква подела запослених у држави уопштено произилази из три прописа: Закона о радним односима (Службени гласник бр. 62/2005 ... 111/2023) Закона о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр.27/2014). ... 302 /2020) и Закона о

административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022).¹⁴⁰ Графички приказ запослених у јавном сектору у Македонији доступан је на следећој страници.

Слика 7 – Графички приказ класификације запослених у Републици Северној Македонији



¹⁴⁰ Важно је напоменути да се цитирани закони примењују у време писања овог дела докторске тезе, али да постоје најаве о њиховим новинама. Наиме, вест о новом Закону о радним односима је неколико пута прожимала јавност у последњих неколико година. Тако је у септембру 2020. године најављено да ће Министарство рада и социјалне политике припремити нови Закон о радним односима (Фактор, 2020). Међутим, три године касније Влада није предложила нови Закон о радним односима Скупштини Северне Македоније. И у октобру 2022. године у медијима се расправљало о новом Закону о радним односима (Vработување.com.mk, 2022). Слично, почетком 2023. године на интернет порталима су се појавили натписи који се односе на нови Закон о радним односима (Vработување.com.mk, 2023). Али за сада нема конкретних информација када ће Скупштина Северне Македоније усвојити нови Закон о радним односима. Што се тиче осталих закона, Предлог закона о административним службеницима достављен је Скупштини 22. децембра 2023. године, а исто важи и за Предлог закона о запосленима у јавном сектору (видети: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspх?param=c5290a20-fd2b-467c-a3e6-96bf96572556> и <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspх?param=85be3bc5-71fa-49fe-b7ba-66a72afc8673>, приступљено: 31. 3. .2024.). Влада је предложила да се о њима гласа по скраћеном поступку. Заједно са њима поднет је и потпуно нови предлог закона, и то Предлог закона о стручном усавршавању административних службеника (видети: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspх?param=32df0397-1cc3-49de-a3be-6d48b7b5cf92>, приступљено: 5. 1. 2024.). Међутим, у време писања овог дела рада, ови предлози нису усвојени у Скупштини и још увек су на разматрању.

Извор: аутор

Неке од ове четири групе добиле би другачија имена уколико се усвоји поменути Нацрт закона о запосленима у јавном сектору, који је још увек на разматрању у Собрању Македоније. Наиме, пружаоци јавних услуга би се преименовали у носиоце делатности, помоћна техничка лица у лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове, а лица са посебним овлашћењима у овлашћена службена лица.¹⁴¹ То произилази из члана 33. Предлога закона о запосленима у јавном сектору (верзија која се налази на сајту Скупштине).¹⁴²

Административни службеници су они који у оквиру јавне управе, али и у целом јавном сектору,¹⁴³ обављају послове који се сматрају „административним“. Према Закону о административним службеницима то су: стручно-управни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансијски, рачуноводствени, информативни и други послови административне природе. Дакле, административни службеници ће бити сви они који у институцијама припремају прописе (нацрте закона, подзаконске акте), који одлучују у управним предметима, који врше надзор (инспекцијски и др.), који обављају архивске послове и слично. Имајући у виду да су административни службеници само део запослених у јавном сектору, можемо констатовати да се у појединим приликама када се реч „управа“ помиње у кадровском смислу може алудирати само на ова лица, а не и на друге групе запослених у јавном сектору. Административни службеници се деле на државне службенике и јавне службенике, али ова подела нема озбиљније практичне импликације. Државни службеници су они који раде у органима државне управе, а јавни службеници они који раде у јавним предузећима, јавним установама, општинској управи итд. Међутим, постоји само декларативна разлика, јер према важећем закону процедуру пријема ових службеника спроводи Агенција за администрацију,¹⁴⁴ државни службеници немају веће плате од јавних службеника, напротив, обично имају мање плате, јавни службеници исто могу преко мобилност у јавном сектору постати државни и тд.

Пружаоци јавних услуга, односно по новој терминологији то јест терминологији у Предлогу закона о запосленима у јавном сектору, носиоцима делатности, су сва она лица

¹⁴¹ Став аутора ове докторске тезе је да лица са посебним овлашћењима не треба преименовати у овлашћена службена лица јер то може створити забуну, односно у појединачним случајевима није извесно да ли је реч о онима која обављају административне послове или о онима који имају посебна овлашћења (ношење оружја, лишавање слободе и тако даље). Ово истичемо јер се израз „овлашћено службено лице“ користи у другом закону, односно Закону о општем управном поступку (Службени гласник бр. 124/2015), али се тамо означава лице које одлучује у управном поступку, а не лице које јесте члан полиције, армије и сл. Дакле, дошло би до ситуације да би Закон о запосленима у јавном сектору и Закон о општем управном поступку користили исти термин – овлашћено службено лице – алудирајући на другачији појам: лице које има посебна овлашћења (полицајац, војник и сл.) или лице које обавља типичне административне послове.

¹⁴² Видети: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspx?param=85be3bc5-71fa-49fe-b7ba-66a72afc8673> (приступ: 6. 1.2023.).

¹⁴³ Административних службеника има не само у оним институцијама и јавним органима које смо навели као део државне управе, већ и у свим другим јавним органима који, у целини, чине јавни сектор. У судовима постоје и административни службеници, иако судови нису део државне управе, такође у Скупштини, као и у регулаторним телима и другим независним државним органима.

¹⁴⁴ Илустрације ради, иста је процедура за пријем административног службеника у Министарству правде који ће радити на најсложенијим нормативним пословима и сарадника у основној школи у општини са свега неколико хиљада становника.

која својим радом пружају јавну услугу. Дакле, ова лица немају радни однос по основу обављања послова административног карактера, нити послова помоћно-техничке природе, већ управо ради обављања конкретне јавне службе, односно делатности од јавног интереса. Међу пружаоце јавних услуга могли бисмо да уврстимо, на пример, лекаре и друге здравствене раднике који пружају здравствене услуге, наставнике у основним и средњим школама и наставно-научно особље у високошколским установама који обављају делатност у области образовања, инжењере у јавним предузећима која брину о функционисању водовода, путне инфраструктуре и сл., социјални радници у установама социјалне заштите, неговатељи у вртићима као установама за бригу о деци, васпитачи у казнено-поправним установама и затворима и др.

Службена лица са посебним овлашћењима, односно, према предложеној терминологији Предлогу закона о запосленима у јавном сектору, овлашћена службена лица су сви они који су засновали радни однос у органу безбедности, обавештајне делатности, одбране и др. и који имају посебна овлашћења по другим материјалним законима. Под посебним овлашћењима подразумева се ношење оружја, могућност да се лише слободе друга лица итд. Наиме, у ову групу спадају униформисани полицајци, као и инспектори унутар полиције који нису униформисани, војници, агенти у Агенцији за националну безбедност и другим обавештајним органима итд.

На крају, помоћна техничка лица, односно према терминологији предложеног Закона о запосленима у јавном сектору, лица за техничку подршку и друге помоћно-организационе послове су сви они који раде у државним органима и институцијама, а не обављају административне послове нити пружају јавне услуге, а немају ни посебна овлашћења, већ обављају додатне, помоћне и техничке послове, који су неопходни за рад било које организације. Реч је о хигијеничарима, лицима која раде на одржавању објеката и другима.

У следећој табели је приказано којој групи запослених у јавном сектору припадају запослени у појединим јавним органима који чине јавну управу:

Табела 13 - Којој групи запослених у јавном сектору припадају запослени у различитим јавним органима који чине јавну управу Републике Северне Македоније

Јавни орган који је део јавне управе	Којој групи запослених у јавном сектору припадају запослени тог јавног органа?
Министарства	Административни службеници
	Лица са посебним овлашћењима (према предложеној новој терминологији овлашћена службена лица)
	Помоћна техничка лица (према предложеној новој терминологији лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове)
Органи у саставу министарстава	Административни службеници
	Лица са посебним овлашћењима (према предложеној новој терминологији овлашћена службена лица)
	Помоћна техничка лица (према предложеној новој терминологији лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове)
	Административни службеници

Самостални органи државне управе	Лица са посебним овлашћењима (према предложеној новој терминологији овлашћена службена лица)
	Помоћна техничка лица (према предложеној новој терминологији лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове)
Јединице локалне самоуправе	Административни службеници
	Помоћна техничка лица (према предложеној новој терминологији лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове)
Јавна предузећа	Административни службеници
	Пружаоци јавних услуга (односно, према предложеној новој терминологији из Предлога закона о запосленима у јавном сектору, носиоци делатности)
	Помоћна техничка лица (према предложеној новој терминологији лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове)
Јавне установе ¹⁴⁵	Административни службеници
	Пружаоци јавних услуга (односно, према предложеној новој терминологији из Предлога закона о запосленима у јавном сектору, носиоци делатности)
	Помоћна техничка лица (према предложеној новој терминологији лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове)
Фондови	Административни службеници
	Пружаоци јавних услуга (односно, према предложеној новој терминологији из Предлога закона о запосленима у јавном сектору, носиоци делатности)
	Помоћна техничка лица (према предложеној новој терминологији лица за техничку подршку и друге помоћне организационе послове)
Привредна предузећа у пуном или доминантном власништву државе и приватна лица са јавним овлашћењима	Запослени у приватном сектору

Извор: аутор

¹⁴⁵ Занимљиво је да су Законом о високом образовању (Службени гласник бр.154/2019) службе универзитета и других високошколских установа изгубиле статус административних службеника, тако да је сада њихов радни однос уређен по општем закону о раду. Наиме, Закон о високом образовању запослене у високошколским установама дели на наставно и ненаставно особље, тако да у другу групу спадају она лица која раде у стручно-административним службама универзитета и других установа (референти за студентска питања, секретари факултета и др.) и лица која обављају помоћне техничке послове. За њих је прописано да се њихова права и обавезе уређују Законом о запосленима у јавном сектору и општим прописима о радним односима (члан 160. став 3.). Нејасно је зашто се одредбе Закона о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022) не примењују на лица која обављају типичне административне послове у високошколским установама.

У основи, у министарствима доминирају административни службеници. Службена лица са посебним овлашћењима (односно овлашћена службена лица, према новом називу) раде само у Министарству унутрашњих послова, односно у оквиру његових надлежности, Заводу јавне безбедности, а у том оквиру и полицији. У министарствима, такође, мањи део запослених чине помоћна техничка лица, односно, по новој терминологији, лица за техничку подршку и друге помоћно-организационе послове.

Опет, у органима у саставу министарстава доминирају лица са статусом административних службеника. Међутим, у Бироу јавне безбедности, у чијем саставу је и Полиција, биће лица са посебним овлашћењима. Исто важи и за Управу финансијске полиције, где ће део запослених имати посебна (полицијска) овлашћења. Наравно, у овим органима ће радити и помоћна техничка лица (хигијеничари, возачи, лица која раде на одржавању зграда и др.).

У самосталним органима државне управе апсолутно доминирају административни службеници. Лица са посебним овлашћењима постоје само у Агенцији за националну безбедност, која је самосталан орган државне управе, али чија је систематизација тајна. У сваком независном органу државне управе има помоћна техничка лица, али у далеко мањем броју.

У јединицама локалне самоуправе, као што смо поменули у претходном тексту, постоји општинска управа којом руководи градоначелник општине. У општинској управи запослени су административни службеници и помоћна техничка лица.

У јавним предузећима видимо све групе запослених у јавном сектору осим лица са посебним овлашћењима. Административни службеници у јавним предузећима обављају типичне административне послове: архиве, правне послове, нормативне послове итд. У јавним предузећима постоје и пружаоци јавних услуга. На пример, то су инжењери који раде у водоводним предузећима и који одржавају водоводне системе, инжењери који раде у предузећима која одржавају путеве и путну инфраструктуру и тд.

У јавним установама доминирају пружаоци јавних услуга. То су лекари и други здравствени радници у здравственим установама, наставници у школама, васпитачи у вртићима, професори на факултетима, социјални радници у центрима за социјални рад итд. Међутим, јавне установе запошљавају и административне службенике. На пример, то су људи који ће радити у болници на правним пословима, на спровођењу јавних набавки, у архиви итд. Такође, то су људи који су секретари у школама, обављају правне и нормативне послове итд. Наравно, у јавним установама биће и помоћна техничка лица, који у неким установама имају изузетно важну улогу.¹⁴⁶

Запослени у фондовима, којих је мало, углавном имају статус административних службеника. Међутим, постоје и пружаоци јавних услуга. Такви су, на пример, запослени лекари специјалисти у Фонду пензиског и инвалидског осигурања. Они треба да у поступцима за остваривање права на инвалидску пензију дају мишљења о томе да ли је лице заиста спречено да ради и обавља друге сличне послове. Наравно, као и свуда, овде има и техничког особља.

На крају, запослени у привредним друштвима у власништву државе/јединице локалне самоуправе, односно у приватним лицима са јавним овлашћењима, према одредбама Закона о запосленима у јавном сектору уопште се не рачунају као запослени у

¹⁴⁶ На пример, хигијеничари у болницама, који имају изузетно важну улогу да одржавају простор где се људи лече у беспрекорно чистом стању.

јавном сектору (Службени гласник бр. 27 /2014 ... 302/2020) . Напротив, имају статус запослених у приватном сектору, односно њихов радни однос је уређен општим радним законодавством. Због тога они нису део Регистра запослених у јавном сектору.¹⁴⁷ О томе смо говорили на самом почетку поглавља II ове докторске тезе:

- Привредна предузећа у власништву државе/јединице локалне самоуправе сматрају се делом јавног сектора јер су у јавној својини, али њихови запослени немају статус „запослених у јавном сектору“ већ су у потпуности равноправни са запосленима у приватном сектору.
- Приватни субјекти са јавним овлашћењима су део јавног сектора не због тога ко их поседује, већ зато што имају јавна овлашћења по закону или појединачним актом, али су њихови запослени запослени у приватном сектору.

2.6.2. Више о нормативном оквиру

Нормативни оквир за запошљавање, права и обавезе из радног односа и одговорност запослених у јавној управи је сложен, па је на њега потребно обратити пажњу ради бољег разумевања. У претходном поглављу су поменути само неки од релевантних прописа, али ће им овде бити посвећена већа пажња.

Пре свега, лица која су запослена у привредним друштвима у пуној или доминантној својини државе или општина запошљавају се, као што је већ истакнуто, у складу са Законом о радним односима (Службени гласник бр. 62/2005 ... 111/2023) . Такође, њихов радни однос је у потпуности регулисан Законом о радним односима (Службени гласник бр. 62/2005 ... 111/2023) . Они уопште немају статус запослених у јавном сектору. Ово може бити збуњујуће, па није наодмет понудити још један подсетник: предузећа која су у потпуности или претежно у власништву државе/јединице локалне самоуправе су *de facto* део јавног сектора, с обзиром да су у јавном власништву. Међутим, на њих се не примењује Закон о запосленима у јавном сектору, тј. у одредбама у којима је одређено на кога се овај закон односи, она се не помињу, па самим тим нису ни у оквиру

Што се тиче административних службеника, лица са посебним овлашћењима, пружалаца јавних услуга и помоћних техничких лица, примењују се Закон о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020) и посебни закони који одступају од његових одредаба. Закон о радним односима (Службени гласник бр. 62/2005 ... 111/2023) на њих готово да нема примену, осим оних питања која нису другачије уређена Законом о запосленима у јавном сектору (Службени гласник. 27 /2014 ... 302/2020) нити посебним законима.¹⁴⁸ Тако:

¹⁴⁷ У Регистар запослених у јавном сектору уписују се сви запослени у државним органима и органима локалне управе и другим државним органима основаним у складу са Уставом и законом, као и запослени у установама које обављају делатност у области образовања, науке, здравства, културе, рада, социјалне заштите, као и у другим делатностима утврђеним законом, а организованим као агенције, фондови, јавне установе и јавна предузећа чији је оснивач Северна Македонија или јединице локалне самоуправе.

¹⁴⁸ Закон о радним односима (Службени гласник бр. 62/2005 ... 111/2023) углавном ће се примењивати на техничке сараднике, јер за њих нема значајних одредби у посебним законима.

- за административне службенике примењиваће се Закон о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022) и, супсидијарно, Закон о запосленима у јавном сектору (Службени гласник. 27 /2014 ... 302/2020)
- за лица са посебним овлашћењима примењиваће се посебни закони који уређују Војску Македоније, одбрану, унутрашње послове и Полицију, финансијско-обавештајну и финансијску полицију, националну безбедност и др., а само мањи део питања биће регулисан према Закону о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020)
- за пружаоце јавних услуга примењиваће се посебни закони којима се уређује обављање одређене јавне службе и одредбе Закона о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020), који ће имати супсидијарну примену:
 - Закон о здравственој заштити (Службени гласник бр. 145/2012 ... 74/2024) уз супсидијарну примену Закона о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020) за здравствене раднике,
 - на наставно-научно особље универзитета примењиваће се Закон о високом образовању (Службени гласник бр. 82/2018, 154/2019, 178/2021)
 - за наставнике школе примењиваће се Закон о основном образовању (Службени гласник бр. 161/2019) и Закон о средњем образовању (Службени гласник бр. 44/1995 ... 269/2023) .
 - за социјалне раднике примењиваће се Закон о социјалној заштити (Службени гласник бр. 104/2019 ... 65/2023) и др.

Говорећи о запошљавању у јавној управи, треба имати у виду да ће поред поменутих прописа од виталног значаја бити и прописи који регулишу извршење буџета Македоније. То су Закон о буџетима и Закон о извршењу буџета који се доноси једном годишње. Наиме, у Македонији се сваке године након доношења буџета доноси закон о спровођењу буџета за дату фискалну годину. Традиционално, ови закони предвиђају да сви буџетски корисници, појединачни корисници, јавна предузећа, агенције, јавна правна лица основана од стране централне владе, као и привредна друштва основана од стране Македоније, са изузетком независних регулаторних тела, могу да запошљавају људе на одређено и на неодређено време само ако су за то предвиђена средства у буџету Македоније. Да би се, пак, утврдило да ли су средства обезбеђена у буџету Македоније, поменуте институције и органи треба да поднесу захтев Министарству финансија, које ће им писмено одговорити у року од 30 дана.¹⁴⁹ Овај писани одговор Министарства финансија практично има квалитет сагласности:

- ако Министарство финансија позитивно одговори на захтев за обавештење да ли су средства за запошљавање обезбеђена у буџету, институција/орган који је поднео захтев моћи ће да запошљава
- ако Министарство финансија негативно одговори на захтев за обавештење да ли су средства за запошљавање обезбеђена у буџету, институција/орган који је поднео захтев неће моћи да запошљава.

¹⁴⁹ На пример: члан 20. Закона о извршењу буџета Републике Северне Македоније за 2024. годину (Службени гласник бр. 283/2023), члан 20. Закона о извршењу буџета Републике Северне Македоније за 2023. годину (Службени гласник бр. 282/2022), члан 22. Закона о извршењу буџета Републике Северне Македоније за 2022. годину (Службени гласник бр. 287/2021) и др.

Најновији Закон о извршењу Буџета Републике Северне Македоније за 2024. годину (Сл.лист бр. 283/2023) даје неке додатне смернице у којим случајевима ће се запошљавање одобрити у јавним предузећима, агенцијама и јавноправним лицима, односно привредним предузећима основаним од стране Македоније. То ће, према члану 20, ст. 2, бити случајеви када су поменуте институције/органи остварили позитиван финансијски резултат у свом пословању у претходној години и укупан број новозапослених је идентичан укупном броју одлива запослених у текућој години. Од овога с правом постоји изузетак, ако је реч о пословима који су неопходни за обављање основне делатности субјекта, о чему Влада одлучује.

Дакле, када говоримо о запошљавању у јавној управи, не смеју се занемарити закони о (извршењу) буџета. Без обзира на то колико је нека институција/орган планирао запошљавања, да ли су она неопходна или не, да ли ће заиста бити могуће спровести поступак запошљавања зависиће, пре свега, од обавештења Министарства финансија да ли у Буџету постоје средства за то запошљавање. Илустративно говорећи, јавни универзитет ће моћи да запошљава професоре и сараднике само ако Министарство финансија обавести да за то постоје средства у Буџету. Болница ће моћи да запошљава лекаре, медицинско особље и сл. само ако Министарство финансија обавести да за то постоје средства у Буџету. Јединице локалне самоуправе и субјекти чији су оснивачи јединице локалне самоуправа (јавне установе, јавна предузећа, трговинска предузећа) неће захтевати обавештавање Министарства финансија да су средства обезбеђена у Буџету, јер имају Уставом загарантовану независност и самостално се финансирају.

Крајем 2023. године постојала је иницијатива Министарства финансија да се више не тражи сагласност за запошљавање у јавном сектору. Због тога су инициране измене и допуне Закона о буџетима (Службени гласник бр. 203/2022), који је Влада предложила Скупштини,¹⁵⁰ тако да је предвиђено да се запошљавање обавља без сагласности Министарства финансија. Ове предложене измене и допуне Закона о буџетима (Сл. бр. 203/2022), које ће утицати и на Закон о извршењу буџета, до данас нису изгласане у Скупштини, тако да је још увек потребно дати сагласност за запошљавање.

У погледу основних обележја нормативног оквира издвојили бисмо неколико:

- у Македонији, формално-правно, скоро у целом јавном сектору, треба применити систем заслуга (мерит) у пријему кадрова, као и у погледу њиховог награђивања, напредовања и др.
- јавни оглас при запошљавању је подигнут на ниво основног правила за цео јавни сектор, а запошљавање без објављивања јавног огласа дозвољено је само у посебним службама (контраобавештајне, обавештајне, безбедносне службе и др.)
- предвиђена су бројна правила која се односе на спречавање сукоба интереса приликом запошљавања особља
- предвиђена су правила која максимално смањују овлашћења функционера – руководиоца институција у поступцима запошљавања, напредовања и сл., тако да имају за циљ потпуну неутрализацију политичког утицаја.
- у Македонији свака институција мора да има акт за унутрашњу организацију (који предвиђа организационе јединице) и акт за систематизацију радних места

¹⁵⁰ Предложене измене и допуне доступне су на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspх?param=323d8ae1-f80a-46a6-96a1-cd7566de1610> (приступљено: 10. 3. 2024.).

- у актима за систематизацију радних места треба предвидети послове, по називу, шифри, као и по броју извршилаца, који су потребни да би институција успешно обављала своје редовне надлежности
- за сваку институцију је обавезно да планира своја запошљавања на нивоу календарске године, тако да, у суштини, не би требало да буде *ad hoc* запошљавања, односно запошљавања за које није јасно како је одлучено да су потребни
- генерално, запошљавање у јавном сектору треба да буде на сталној основи тако да појединци проведу много година у јавном сектору и постепено напредују у хиерархији
- радни однос на одређено време предвиђен је само као изузетак, односно као механизам када се институција бави повећаним обимом посла, одсуством једног од запослених и сл.¹⁵¹
 - радни однос на одређено време не би требало да траје дуже од годину дана (односно две, ако се усвоји Предлог закона о запосленима у јавном сектору)
- у суштини, политичари, односно функционери који руководе јавним органима, не би требало да утичу на начин на који службеници и друга лица обављају своје професионалне послове
- неопходно је омогућити каријерно напредовање кадрова, тако да ће искусни напредовати у хијерархији послова, међутим, није довољно само искуство (година стажа), већ је потребан и учинак у послу.

2.6.3. Фактичко стање у вези са кадровима у јавној управи

Кадрови у јавној управи данас су честа тема у јавним расправама у Македонији. У јавном дискурсу поставља се питање адекватности броја запослених у јавној управи, односно могуће презапослености, примене принципа заслуга и његовог кршења у пракси, погрешне употребе или злоупотребе радног односа на одређено време, али и лоша расподела кадрова. Медији и неке невладине организације посвећују посебну пажњу овим питањима. Нажалост, опсежно истраживање о стању кадрова у јавној управи још није објављено. Отуда је у тексту који следи покушано да се да преглед постојећег стања, али и да се поједина питања критички сагледају. Неке од тема које ће овде бити обрађене биће поменуте и у даљем тексту, где ће бити анализирани извештаји које Европска комисија припрема за Македонију годинама уназад. Међутим, није реч о сувишном понављању; напротив, интересантно је видети да ли се ставови Европске комисије поклапају са ставовима невладиног сектора у земљи, као и са ставовима македонских институција које усвајају стратешке документе, који ће овде бити цитирани.

2.6.3.1. Број запослених у јавној управи Републике Северне Македоније - постоји ли презапосленост?

У Македонији се често актуелизује питање могуће презапослености у јавној управи. Најрелевантније је да се презапосленост помиње у неким националним стратегијама реформе јавне управе и Владиним програмима. Међутим, не у свим.

¹⁵¹ У тексту који следи биће речи о злоупотребама запошљавања на одређено време.

Тако, у Стратегији реформе јавне управе 2010-2015. године (Министарство за информатичко општество и администрација, 2010)¹⁵² наведено је следеће:

„Број становника у Републици Македонији износи 2,1 милион становника, са тренутном укупном радном снагом од 928.775 лица, од којих је 629.901 или 67,8% запослених (активно) и 298.873 или 32,2% незапослених. С обзиром да су БДП и други економски показатељи нижи него у неким упоредивим државама чланицама ЕУ (нпр. у Словенији), то значи да би државна служба у Републици Македонији требало да буде бар делимично нижа у односу на поменуте упоредиве земље у региону. Истовремено, циљ је да се ова рационализација постигне кроз одрживо смањење броја запослених у овом сектору за 1% сваке године (прво не обезбеђивањем замене државних службеника који напуштају администрацију и одговарајућом реорганизацијом унутар јавне управе)“ (стр. 12).

Из анализе овог одломка можемо извући неколико закључака. Прво, приликом израде Стратегије реформе јавне управе 2010. године прихваћена је теза да је у Македонији постојала презапосленост у државној служби, што је ужа категорија, док се не може са сигурношћу утврдити какав је био однос према јавној управи у целини.¹⁵³ Може се претпоставити да је однос према јавној управи као широј категорији био да постоји презапосленост, с обзиром да је у последњој реченици у загради наведено да ће се смањење броја запослених вршити незамењивањем државних службеника који напуштају своја радна места, али и „реорганизацијом у јавној управи“. Наиме, иако је горе поменута „државна служба“, овде је поменута и „јавна управа“, што се односи на шири контекст. Друго, занимљиво је да се говори о смањењу државне службе у Македонији и прави се поређење са државном службом у Словенији, која је географски и демографски слична, али се нигде не наводе конкретне бројке: колико има запослених у државној служби једне, а колико у другој земљи. Отуда се читаоцу не може у потпуности објаснити како је утврђено да се државна служба треба смањити за тачно 1% годишње, нити колика је цифра запослених до које треба доћи. Претпоставља се да су приближне бројке биле познате Влади и радном тиму који је припремио Стратегију реформе јавне управе 2010-2015, али да нису поменути јер нису били у потпуности прецизни. Тек неколико година касније изашао је први извештај из Регистра запослених у јавном сектору, где су, између осталог, наведени и подаци о броју службеника. Нажалост, нису објављени подаци о томе да ли је постигнут посебан циљ Стратегије реформе јавне управе 2010-2015.

Следећа стратегија, међутим, није садржала такав циљ. Наиме, у Стратегији реформе јавне управе 2018 – 2022. године (Министарство за информатичко општество и администрација, 2018)¹⁵⁴ једно поглавље је посвећено кадровима у јавној управи. Реч је о поглављу 3.2. Јавни сервис и управљање људским ресурсима (стр. 26 – 36). Међутим, у

¹⁵² Видети: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/Strategija_zaRJA.pdf (приступљено: 4. 3. 2024.).

¹⁵³ Подсетимо, јавна управа не обухвата само државну управу/државну службу (министарства, органе у саставу министарстава, самосталне органе државне управе) већ обухвата јавна предузећа и јавне установе, администрацију у јединицама локалне самоуправе, фондове, привредна друштва у државној својини и својини јединица локалне самоуправе, као и приватне организације које имају јавна овлашћења.

¹⁵⁴ Видети: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf (приступљено: 3. 4. 2024.).

тексту садржаном у овом поглављу Стратегије реформе јавне управе 2018-2022. године, ништа се не помиње о броју запослених у јавној управи или у државној служби (као ужа категорија). Сходно томе, није постављен циљ да се тај број смањи. Тачније, три конкретна циља су прецизирана у погледу кадрова, и то:

- Посебан циљ: Демолитизација управе, кроз појачану примену принципа заслуга, једнаких могућности и адекватног и правичног представљања и професионализације виших руководећих позиција.
- Посебан циљ: Дефинисан и регулисан јединствен и кохерентан систем плата запослених у јавном сектору.
- Посебан циљ: Успостављен систем стручног усавршавања службеника, који спроводи Академија за стручно усавршавање управних службеника.

Дакле, Стратегија реформе јавне управе усвојена 2018. године одступила је од циља постављеног у Стратегији реформе јавне управе усвојене 2010. године: да се континуирано (али не и потпуно јасно до када) смањи број запослених у државној служби за 1% годишње. Али не може се рећи да је овај уступак направљен зато што је остварен циљ претходне стратегије јер чињеница је да није постигнуто смањење предвиђено Стратегијом реформе јавне управе из 2010. године. Посебни циљеви које смо истакли, међутим, односе се на друге аспекте управљања људским ресурсима. За сваки од ових посебних циљева било је предвиђено неколико мера, а њихова имплементација је, наравно, била значајна за унапређење квалитета и ефикасности рада јавне управе. Али нико од њих се није осврнуо на смањење броја запослених. У Стратегији реформе јавне управе из 2018. године постоји још један циљ за који можемо претпоставити да је (индиректно) везан за људске ресурсе и број запослених у јавној управи, а то је Посебан циљ.: Развијена кохерентна институционална поставка органа државне управе, агенција и инспекцијских служби са јасно дефинисаним структурама одговорности, у оквиру које је предвиђена мера: Реорганизација/оптимизација органа државне управе, агенција и инспекцијских служби из централне власти. Може се претпоставити да би оптимизација јавне управе подразумевала и оптимизацију кадрова. Очигледно, уколико се државна и/или јавна управа значајно реорганизује и добар део органа више не постоје као такви, то би имало импликације и на кадрове. Међутим, у периоду важења стратегије у земљи није било значајније реорганизације државне и јавне управе, тачније није извршена оптимизација, тако да није било драстичних промена у броју запослених у јавном сектору.

Садашња, односно важећа стратегија такође не садржи конкретну меру смањења броја запослених у јавној управи (за разлику од стратегије из 2010. године). Реч је о Стратегији реформе јавне управе 2023 – 2030. године.¹⁵⁵ Акциони план, који је део ове стратегије, предвиђа мере до 2026. године, а за период од 2026. до 2030. године мораће да се усвоји нов акциони план. Као и у претходној стратегији (од 2018. године), Стратегија усвојена 2023. године предвиђа друге мере везане за људске ресурсе, посебно у погледу: демолитизације јавне службе, стручног усавршавања и награђивања, система плата. Такође, у овој стратегији је предвиђен посебан циљ успостављање кохерентне и оптимизоване државне управе, што би подразумевало и оптимизацију броја запослених. Ипак, експлицитно није предвиђено да ће постојати смањивање броја запослених.

¹⁵⁵ Видети: https://mioa.gov.mk/content/Strategija%20RJA_MK%2003.pdf (приступљено: 3. 4. 2024).

За разлику од националних стратегија за јавну управу, Програмом рада Владе за период 2022-2024. године (Влада на Република Северна Македонија, 2022, стр. 50) је предвиђено да се „Стратешки и дугорочни процеси настављају и интензивирају како би се обим администрације смањило за 20% кроз спајање функција и надлежности институција, одлазак у пензију са 64 године, трансфер пакета у приватни сектор итд.“ Готово идентичан циљ имао је и претходни Програм рада Владе од 2020. године (Влада на Република Северна Македонија, 2020). Из ове формулације остаје нејасно да ли се, када је речено „смањење обима администрације за 20%“, мислило на смањење броја и врсте органа или запослених. Ако се претпостави да се мислило на број запослених (поготово што се помиње пензија), онда је нејасно да ли се алудирало на административне службенике или на све групе запослених. Можемо само претпоставити да се мислило на све групе запослених у јавној управи.

Дакле, у неким државним или владиним документима прописано је да је смањење броја запослених у јавној управи неопходно, а у некима није.

Говорећи о презапослености, потребно је нагласити да је заиста тешко утврдити да ли она постоји. За то су потребне озбиљне анализе, за које не можемо рећи да су рађене у Македонији. Наиме „питање презапослености у јавној управи веома је дискутабилно ако се посматра само кроз бројке“ (Блажевски & Ризаов, Реофми во јавната администрација: Мерит системот и натаму проблем, дигитализацијата на услугите напредува, 2020, стр. 11) јер може довести до погрешних закључака; цифре могу изгледати високе, али да буду адекватне с обзиром на функције државе (тј. администрације) у земљи. Тим пре што се у литератури често тврди (Alesina & Wacziarg, 1998, p. 317)¹⁵⁶ да мање државе имају већу администрацију. Ремер нуди једно објашњење зашто је то тако (Remmer, 2010). На самом почетку свог рада,¹⁵⁷ приликом постављања истраживачког оквира, Ремер наводи: „[ц]ентрални аргумент је да тенденција да мање политичке јединице имају велике владе није само резултат економије обима у обезбеђивању јавних добара, већ је одраз већих притисака на јавну потрошњу¹⁵⁸ са којима се суочавају политичари у мањим и хомогенијим политичким јединицама“ (стр. 49).

У контексту питања да ли постоји презапосленост у јавној управи у Македонији, прво треба видети колико има запослених. Да би се отприлике видело колико запослених има у јавној управи Македоније, потребно је проучити извештаје из Регистра запослених у јавном сектору¹⁵⁹ и од њих одузети запослене у правосуђу, тужилаштву, Скупштини, кабинет председника, независним државним органима и др. Они су запослени у јавном сектору, али не и запослени у јавној управи. То само по себи не би био проблем, али се јављају још два изазова. Прво, не сматрају се запосленима у јавном сектору лица која су запошљени на одређено време у јавним органима преко приватних агенција за рад на одређено време. Иако држава има тачне податке о томе колико је оваквих радника у јавним органима, то се не објављује увек у извештајима из Регистра запослених у јавном сектору.

¹⁵⁶ Аутори кажу „мање земље, веће владе“, али не говоре о влади као појединачном органу у којем су министри чланови, већ о власти у целини: свим органима и организацијама које су власт и који су јавни.

¹⁵⁷ Практично, из самог наслова рада видимо шта је тема и основна ауторова хипотеза: Зашто мале државе имају велике владе?

¹⁵⁸ То значи не само већи број запослених већ и више органа и организација у јавном сектору.

¹⁵⁹ У извештаје који се издају на годишњем нивоу наведени су подаци о запосленима у јавном сектору који су преузети из наведеног Регистра. Идеја ових извештаја је редовно информисање о броју запослених у јавном сектору, али и података о полу запослених, њиховој националној припадности, степену образовања итд.

Друго, у појединим извештајима нема података о томе колико је људи запослено у привредним предузећима која су у потпуном или доминантном власништву државе/јединица локалне самоуправе. У горњем тексту смо објаснили да ова привредна предузећа у теорији сматрамо делом државне управе, али законодавац њихове запослене изједначава са запосленима у приватном сектору. Стога, практично, на доброј вољи Министарства за информационо друштво и управу је да ли ће у годишњем извештају из Регистра запослених у јавном сектору понудити податак колико је људи запослено у државним привредним предузећима/привредним предузећима у власништву јединице локалне самоуправе, али и колико је лица на одређено време запослено у јавном сектору преко приватних агенција за привремено запошљавање. На сајту Министарства за информационо друштво и управу налази се 7 извештаја из Регистра запослених у јавном сектору (за 2016 – 2022. године). Колико је запослених на одређено време у јавном сектору, назначено је само у извештајима за 2020, 2019, 2018. и 2017. годину. За 2016, 2021. и 2022. годину није познато колико је било привремено запослених лица у јавном сектору. Што се тиче запослених у привредним друштвима у власништву државе/локалне самоуправе, постоје делимични подаци. Наиме, само у извештајима за 2020, 2019, 2018. и 2017. помињу се одређене цифре, али оне су само за акционарска друштва у потпуном власништву државе. Дакле, нису обухваћена: предузећа која су у доминантном власништву државе, а не у потпуном власништву државе, предузећа која су у потпуном или претежном власништву јединица локалне самоуправе.

Број запослених у јавном сектору (искључујући запослене у привредним друштвима у власништву државе/јединица локалне самоуправе и привремено запослених лица) од успостављања Регистра запослених у јавном сектору износи око 130.000 хиљада лица. Постоје одређене осцилације између 2017. и 2018. године (пораст), као и између 2021. и 2022. године (смањење).¹⁶⁰ Конкретно, бројке су следеће:

- У Извештају из Регистра запослених у јавном сектору за 2022. годину наведено је 129.374 лица, а не зна се колико је лица радило у привредним друштвима у пуном или доминантном власништву државе/јединица локалне самоуправе, нити колико је људи било привремено запослено у јавном сектору.
- У Извештају из регистра запослених у јавном сектору за 2021. годину наведена су 132.088 лица са статусом „запослени у јавном сектору“, а не зна се колико је лица радило у привредним друштвима у пуном или доминантном власништву државе/јединица локалне самоуправе, нити колико је људи било привремено запослено у јавном сектору.
- У Извештају из Регистра запослених у јавном сектору за 2022. годину наведене су 131.183 особе са статусом „запослени у јавном сектору“. У акционарским друштвима у пуном државном власништву радило је 10.390 људи. Преко приватних агенција за привремено запошљавање у институцијама јавног сектора запослене су биле 2.425 особе.

¹⁶⁰ Ово смањење је највероватније последица чињенице да је изменама Закона о радним односима 2021. године (Службени гласник бр. 151/2021) смањена граница за одлазак у пензију, тако да скоро сва лица, уз неколико изузетака, одлазе у пензију на 64. година (ако имају 15. година стажа). Због тога је добар број старијих радника одмах пензионисан. Међутим, смањење је било далеко од 20% колико је предвиђено Програмом рада Владе Републике Северне Македоније 2022-2024.

- у Извештају из Регистра запослених у јавном сектору за 2019. годину наведена су 132.900 лица са статусом „запослени у јавном сектору“. У акционарским друштвима у пуном државном власништву радило је 8.800 људи. Преко приватних агенција за привремено запошљавање у институцијама јавног сектора запослене су биле 3.222 особе.
- у Извештају из Регистра запослених у јавном сектору за 2018. годину наведена су 132.068 лица са статусом „запослени у јавном сектору“. У акционарским друштвима у пуном државном власништву радило је 8.677 људи. Преко приватних агенција за привремено запошљавање у институцијама јавног сектора запослене су биле 2.439 особе.
- у Извештају из Регистра запослених у јавном сектору за 2017. годину наведене су 128.722 особе са статусом „запослени у јавном сектору“. У акционарским друштвима у пуном државном власништву радило је 8.663 лица. Преко приватних агенција за привремено запошљавање у институцијама јавног сектора запослене су биле 1.624 особе.
- у Извештају из Регистра запослених у јавном сектору за 2016. годину наведена су 129.653 лица са статусом „запослени у јавном сектору“, а није познато колико је лица радило у привредним друштвима у пуном или доминантном власништву државе/јединица локалне самоуправе, нити колико је људи било привремено запослено у јавном сектору.

Ако се фокусирамо на последњу годину за коју је дат извештај Регистра запослених у јавном сектору, односно на 2022. годину, видећемо да су запослени у јавном сектору били око 20,5% од укупног броја запослених. Укупан број запослених према подацима Државног завода за статистику у 2022. години износио је 629.034.¹⁶¹ Ако претпоставимо, на основу емпиризма, да укупан број запослених у јавном сектору чини још 11.000 људи (запослених на одређено време преко агенција делегираних у јавни сектор и запослених у државним предузећима), тј. број запослених у јавном сектору је око 140.000, онда би то било око 22,2% од укупног броја запослених.¹⁶² Сам овај проценат ништа не значи без одговарајуће анализе која ће узети у обзир како је ових 140.000 људи распоређено (колика је расподела људских ресурса), колико су ти запослени продуктивни и какав је квалитет услуга које нуде. Оваква свеобухватна анализа није спроведена у Македонији.

Расподела наведених 129.374 запослених у јавном сектору према Извештају регистра запослених у јавном сектору у 2022. години (искључујући запослене у привредним

¹⁶¹ Ови подаци су добијени претрагом базе МакСтат, на којој Државни завод за статистику објављује податке у отвореном формату. До конкретних података дошло се претрагом укупног броја запослених у држави за 2022. годину. Видети:

https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat_PazarNaTrud_AktivnoNaselenie_Vraboteni/07_PazTrud_Mk_sopstvenost1_ml.px/table/tableViewLayout2/ (приступљено 10. 3. 2024.).

¹⁶² Али питање је колико ова цифра може бити тачна, јер овде нису обухваћени они који су запослени у субјектима (привредним предузећима) чији су оснивачи јединице локалне самоуправе. У сваком случају, и други стручњаци имају сличне процене о броју запослених у јавном сектору у односу на укупан број запослених. Издање невладиног сектора цитирало је интервју са бившим службеником Министарства за информационо друштво и управу који је изјавио: „[т]акав је наш јавни сектор. Можда није 18% запослености, може бити 20%, али сигурно није 30%. Увек постоји граница грешке, али генерално је тачна" (Мирчевска & Божовиќ - Стојковска, 2018, стр. 20)

друштвима у власништву државе/јединица локалне самоуправе и привремено запослена лица) била је следећа:

Табела 14 – Структура запослених у јавном сектору, по институцијама, односно јавним органима, у Републици Северној Македонији у 2022.

Серијски број	Установа или јавно тело ¹⁶³	Број запослених
1.	Армија Македоније	6.559
2.	Министарство унутрашњих послова ¹⁶⁴	11.694
3.	Обавјештајна агенција	224
4.	Агенција за националну безбедност	368
5.	Финансијска полиција	64
6.	Влада (заједно са Секретаријатима основаним у Влади и Службом за опште и заједничке послове у Влади Македоније)	749
7.	Министарства (осим Министарства унутрашњих послова)	4.735
8.	Органи у саставу министарстава ¹⁶⁵	4.284
9.	Самостални органи државне управе	3.360
10.	Фондови ¹⁶⁶	1.354
11.	Јавне установе	68.158
12.	Јавна предузећа (која оснива Скупштина, Влада или јединица локалне самоуправе)	17.240
13.	Јединице локалне самоуправе	5.832
14.	Центри за развој планских региона ¹⁶⁷	41
13.	Судови	2.182
14.	Јавно тужилаштво	390
15.	Судски савет	33
16.	Савет јавних тужилаца	8
17.	Омбудсман Македоније	84
18.	Народна банка Македоније	439
19.	Уставни суд Македоније	44
20.	Скупштина Македоније	252
21.	Регулаторна тела	411

¹⁶³ Напомена: за институције од редног броја 1. до 5. у Извештају из Регистра запослених у јавном сектору води се евиденција само о броју, а не о полној структури, положају, годинама и сл.

¹⁶⁴ У број запослених у Министарству унутрашњих послова убрајају се и запослени у Биро јавне безбедности, као органу у његовом саставу.

¹⁶⁵ Као што смо поменули у фусноти број 90. део органа у саставу министарстава није наведен као такав у извештају, али су њихови запослени укључени у број у министарствима којима припадају.

¹⁶⁶ Структура је следећа: Фонд за пензијско и инвалидско осигурање је имао 536 запослених, Фонд здравственог осигурања 797 запослених, Фонд за осигурање депозита 15 запослених и Фонд за иновације и технолошки развој 6 запослених.

¹⁶⁷ Центри за развој планских региона су институције које оснивају општине. Према Закону о равномерном регионалном развоју (Службени гласник бр. 24/2021) , постоји 8 оваквих центара, колико је планских региона у земљи.

22.	Самостални државни органи	795
23.	Независна стручна тела ¹⁶⁸	3
25.	Председник Македоније	63
26.	Савет за унапређење и развој ревизије Републике Северне Македоније	8
УКУПНО:		129.374

Извор: Извештај из Регистра запослених у јавном сектору за 2022. годину издат од стране Министарства за информационо друштво и управу Македоније

Број запослених у јавној управи добиће се сабирањем цифара под редним бројем 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 и 14. Мањи део њих биће административни службеници, а очигледно ће већина припадати групи пружалаца јавних услуга (лекари, наставници, универзитетски професори итд.). Ово произилази из чињенице да је чак 68.158 људи радило у јавним установама 2022. године, а већина запослених у јавним установама су пружаоци јавних услуга.

Дакле у јавној управи, без приватних лица са јавним овлашћењима, има око 105.753 запослених. Од њих, грубо речено, не више од 10 – 15.000 људи су административни службеници (значи, административни службеници чине не више од 10% од укупног броја запослених у јавном сектору).¹⁶⁹

Иако је речено да се из самих цифара не може утврдити да ли постоји презапосленост у јавној управи у Македонији или не, то не значи да бројке не могу помоћи да се дође до одређених закључака, посебно ако се цифре обрађују и пореде са референтним вредностима. У том правцу ћемо узети у обзир:

- колики је просек у земљама чланицама ОЕЦД-а, односно колико је од укупног броја запослених у овим земљама запослено у јавном сектору¹⁷⁰
- колико средстава је потребно за одржавање јавног сектора у Македонији, у поређењу са другим земљама
- како се број запослених у јавном сектору кретао годинама, посебно у периоду пре 2016. године када није постојао Регистар запослених у јавном сектору
- друге околности.

А) Просек ОЕЦД-а: који проценат од укупног броја запослених је запослен у јавном сектору

Македонија није далеко изнад просека на нивоу ОЕЦД-а, где је јавни сектор у 2021. години чинио приближно 19% укупног броја запослених (ОЕСД, 2023, р. 181).¹⁷¹ У неким од земаља које посматра ОЕЦД, проценти се крећу и до 30%. Земље са највећим процентом

¹⁶⁸ Постојало је само једно такво тело које је основала Скупштина Македоније, а то је Агенција за квалитет у високом образовању Републике Северне Македоније.

¹⁶⁹ Поређења ради, у Великој Британији јавни сектор је 2021. године имао укупно 5,7 милиона запослених (укључујући административне службенике, здравствене раднике, социјалне раднике). Само 0,5 милиона људи били су административни службеници, што значи око 9% од укупног броја запослених у јавном сектору (Talbot, 2022).

¹⁷⁰ Конкретно, ОЕЦД на енглеском назива индикатор: employment in general government as a percentage of total employment. Преведено би било: запосленост уопште у влади као проценат укупне запослености.

¹⁷¹ Такође: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=107595> (приступљено: 10. 3. 2024.).

запослених у јавном сектору су Норвешка (нешто више од 30%), Шведска (нешто мање од 30%) и Данска (између 25 и 30%). Има и различитих примера, попут Немачке, где јавни сектор има учешће од приближно 10% у укупном броју запослених. Јапан има најмањи јавни сектор, сразмерно укупном броју запослених. Тамо запослени у јавном сектору чине само 5% укупног броја запослених у држави.

Као што смо поменули, у Македонији је око 22,2% од укупног броја запослених запослено у јавном сектору. Дакле, не можемо закључити да постоји презапосленост по самим цифрама и у поређењу са укупним бројем запослених у јавном сектору у другим (развијеним) земљама.

Б) Колико се расхода државе троши на плате запослених у јавном сектору

Није довољно само рећи колико је од укупног броја запослених део јавног сектора, јер то може довести до погрешних закључака. Један такав погрешан закључак могао би бити да би македонски јавни сектор, заправо, требао да и даље расте. Погрешна логична операција би била следећа: развијене скандинавске земље имају већи јавни сектор и већу јавну управу; Македонија тежи да буде развијена земља; стога би Македонија требало да повећа свој јавни сектор.

Да бисмо стекли ширу слику, потребно је узети у обзир, између осталог, колико јавни сектор представља оптерећење за државу. Светска банка је у оквиру својих Индикатора светског развоја (The World Bank)¹⁷² развила индикатор: Компензације запослених као проценат трошкова. У оквиру овог индикатора, Светска банка сагледава колики је део расхода у држави за накнаде запосленима (сви новчани и неновчани расходи додељени запосленима).¹⁷³ Ако 2021. годину узмемо као референтну, имајући у виду да су за ту годину понуђени и подаци ОЕЦД-а, доћи ће се до следећих података:

- у Македонији су накнаде запосленима у јавном сектору чиниле 13% државних расхода у 2021. годину
- у земљама са највећим јавним сектором, накнада запослених је мањи терет за државу, односно чини мањи део трошкова (сразмерно величини јавног сектора)
 - у Норвешкој где јавни сектор чини преко 30% укупног броја запослених, њихове накнаде су чиниле 15% државне потрошње у 2021. годину
 - у Данској, где јавни сектор чини између 25 и 30% укупног броја запослених, накнаде запослених у јавном сектору чиниле су 10,8% државне потрошње у 2021. годину
 - у Шведској, где јавни сектор чини скоро 30% укупног броја запослених, накнаде за запослене у јавном сектору чиниле су 9,2% државних расхода у 2021. годину.

¹⁷² Више информација о индикаторима светског развоја доступно је на веб страници Светске банке: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (приступљено: 3. 12. 2024.).

¹⁷³ На самом сајту, у пољу за метаподатке, помиње се да је ово процена а не тачна цифра, имајући у виду да се у неким земљама сви расходи не консолидују на једном рачуну, тј. да постоје земље у којима завршни рачун укључује само буџетски корисници, а не они јавни органи који се самостално финансирају. Видети: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?dsid=2&series=GC.XPN.COMP.ZS> (приступљено: 3. 12. 2024.).

Дакле, иако је удео запослених у јавном сектору у укупном броју запослених у Македонији мањи него у Данској, Шведској и Норвешкој, они су веће оптерећење за државни буџет, односно за ставке расхода. Поменуто земље које имају већи јавни сектор троше сразмерно мање средстава за накнаде запослених у њему.

Међутим, само из овога не можемо закључити да постоји презапосленост у јавном сектору у Македонији, поготово ако узмемо у обзир да постоје и земље попут Словеније у којима су запослени у јавном сектору у 2021. години чинили приближно 17% укупног броја запослених, а њихове накнаде су чиниле 18,8% државних расхода.¹⁷⁴

Да би се видело да ли постоји презапосленост, морају се узети у обзир и други фактори: да ли се, упркос чињеници да је у јавном сектору велики број запослених, услуге набављају путем јавних набавки, које би по реду ствари требало да обављају наведени запослени у јавном сектору;¹⁷⁵ становништво у држави које захтева услуге од грађана; флукуације у броју запослених током година у односу на смањење/повећање становништва и броја услуга које нуди администрација; задовољство грађана услугама и опште благостање становника; ефикасност и квалитет у пословању и сл. Неке од ових околности је тешко измерити, али за нешто има података.

В) Како се број запослених у јавном сектору кретао током година

Како је истакнуто, у расправи о томе да ли постоји презапосленост у македонском јавном сектору, потребно је узети у обзир и кретање броја запослених током година. За године 2016 – 2022. подаци су већ представљени горе. Као што се види, број запослених је релативно стабилан током ових година. Насупрот томе, према значајној публикацији која је доступна на Интернету, јавни сектор је прилично порастао у периоду од 2006. до 2015. године, заправо, пре него што је 2016. године објављен први извештај из Регистра запослених у јавном сектору (Гоцевски & Малеска - Сачмароска, 2017, стр. 14).

Процењује се да је јавни сектор од 2006. до 2016. године порастао за 24,4%, односно са мање од 105.000 запослених на око 129.600 запослених лица. Ово повећање је постепено:

¹⁷⁴ Број запослених у јавном сектору у Словенији већи је од броја запослених у јавном сектору у Северној Македонији. Међутим, у Словенији је и укупан број радно активног становништва већи. У Северној Македонији има око 630.000 запослених, а у Словенији преко 900.000 запослених (Statistical Office of the Republic of Slovenia (SURs), 2020). Можда ће бити малих помака, с обзиром на то да су бројке за Словенију преузете из извештаја за 2019, а за Северну Македонију из 2021, али драстичне разлике не постоје. У погледу укупног становништва, међутим, Словенија је већа од Северне Македоније: Словенија је имала 2.120.937 становника 2023. године (Statistical Office of the Republic of Slovenia (SURs), 2023), а Северна Македонија 1.836.713 становника према попису из 2021. године. (Државен завод за статистика на Република Северна Македонија, 2022).

¹⁷⁵ У хипотетичком примеру: не бисмо закључили да постоји презапосленост ако у великој општини има 50 запослених на одржавању комуналне хигијене. Али ако та иста општина сваке године уговара са приватним фирмама да одржавају комуналну хигијену на својој територији, оправдано ћемо поставити питање – зашто је потребно 50 запослених? Шта запослени раде као радни задатак, ако се опет милиони евра сливају на рачуне приватних фирми да раде исти посао: одржавање комуналне хигијене? У овом случају долази до презапослености, пошто запослени у самој општини нису потребни, исте послове ионако може да обавља фирма која се ангажује. У ствари, овај пример показује колико је презапосленост флуидна категорија. У истој хипотетичкој ситуацији не бисмо говорили о презапослености ако има преко 100 запослених који одржавају комуналну хигијену, али се за то не ангажују приватне компаније. Али ако се за обављање истог посла (одржавање комуналне хигијене) стално ангажују приватна предузећа, а број запослених у општини задужених за комуналну хигијену остане исти или расте, појавиће се сумње да постоји лоше управљање општином и презапосленост.

- 105.000 запослених у 2006
- 108.400 запослених у 2007
- 119.000 запослених у 2011
- 123.000 запослених у 2012
- 126.000 запослених у 2013
- 125.500 запослених у 2015. години и
- 129.600 запослених у 2016.

Поред тога, наглашавају аутори, у овом периоду је дошло и до природног одлива запослених који су отишли у пензију или по другом основу, што значи да је укупан број новозапослених био и већи. Према Гоцевском и Малеској Сачмаровској, ово повећање је било супротно трендовима у Европској унији и на глобалном нивоу уопште за одговарајуће године:

„Наиме, због глобалне финансијске и економске кризе која је захватила Европу након 2008. године, у развијенијим земљама Европе спроводе се мере штедње, укључујући смањење обима јавног сектора. Насупрот овом тренду, у Македонији се види њен континуирани раст“ (Гоцевски & Малеска - Сачмароска, 2017, стр. 15).

Дакле, оправдано се поставља питање да ли ово повећање запослених у периоду 2006-2016. године није довело до презапослености у државној управи, која и даље траје (с обзиром да након 2016. године број запослених никада није достигао ниво 2006. године) . Тим пре што:

- Становништво у Македонији бележи пад у одговарајућем периоду од 2006. до 2016. године, а и након тога. Према статистичком прегледу Државног завода за статистику Македоније, природни прираштај становништва (разлика између новорођених у земљи и умрлих у земљи) се смањује тако да је 2006. године износио 3.955. особа, а 2016. године 2.581. људи (Државен завод за статистика, 2019, стр. 13). Природни прираштај се смањује и након 2016. године, а 2019. године више нема природног прираштаја него су бројке негативне (-601 особа). Међутим, јавна управа расте до 2016. године и остаје скоро иста након 2016. године, што значи да се никада не враћа на бројке из 2006. и раније. Осим што је дошло до смањења природног прираштаја становништва, Македонија је и земља која је склона емиграцији, што значи да становништво напушта земљу. Према подацима Међународне организације за миграције, у периоду од 2009. до 2019. године ¹⁷⁶ постојало је стално иселјавање грађана из Македоније (International Office of Migration, 2021, р. 30). У свакој од наведених година забележени су нови иселјеници из Македоније, најмање 2019. године (612), а највише 2012. године (1.130). Ове бројке Међународне организације за миграције су чак и мале, с обзиром да друге процене говоре да се у периоду од 2002. до 2021. године из Македоније одселило преко 77.000 младих (САКАМДАКАЖАМ.МК, 2023).

¹⁷⁶ Нису обухваћене године након 2019. године.

- Ако се број становништва у земљи значајно смањио у годинама када су расли јавни сектор и јавна управа, шта је било оправдање за такво повећање? Ако се број корисника услуга јавних органа значајно смањио, како се онда број запослених у тим органима (и број самих јавних органа) оправдано повећао? Осим тога, у земљи није примећена значајна разлика у броју услуга које грађани добијају у јавном сектору, као ни у квалитету услуга.
- Европска унија је у више наврата, конкретно у извештајима (о напретку), навела да се запошљавање у јавној управи користи као мера социјалне политике, односно мера против незапослености у земљи (више о овим напоменама у даљем тексту).
- Сама Влада 2020. и 2022. године у својим програмима, као што је већ илустровано, наводи да је потребно смањити број запослених у јавној управи, а иста Влада је 2020. године предложила смањење старосне границе за одлазак у пензију на нивоу читаве државе, са образложењем да ће се на тај начин природно смањити број запослених у јавној управи, о чему је већ било речи.¹⁷⁷

Имајући у виду до сада речено, логично је претпоставити да у Македонији постоји извесна презапосленост у јавном сектору, међутим, не може се извући чврст закључак да је то тако. Истина је да раст јавног сектора, а у његовим оквирима и јавне управе, не одговара смањењу становништва и трендовима у македонском друштву и на светском нивоу, али само то није довољно да се каже да постоји презапосленост, посебно имајући у виду недостатак адекватне анализе да ли управа сада нуди више или мање услуга грађанима и да ли је техничко-технолошки развој довео до сложеније улоге државе *vis-à-vis* улоге у прошлости. Дакле, за сада имамо само једну рационалну претпоставку да повећање броја запослених у јавном сектору и јавној управи у периоду 2006-2016. године није оправдано.

С друге стране, ово само по себи не значи да постоји презапосленост на нивоу читавог јавног сектора. Вероватније је да постоји презапосленост у појединим ресорима, секторима и институцијама.

Д) Друге околности

Говорећи о презапослености, у Македонији годинама постоји појава која не налази никакво рационално оправдање: запослени административни службеници који деценију нису били распоређени на радно место и нису ишли на посао.

Наиме, у држави су више од 10. година били запослени административни службеници који уопште нису имали ни посао ни радне обавезе, односно који нису ишли на посао, али су задржали статус запослених и примали редовну плату. Ова конкретна ситуација је настала на следећи начин:

- Амандман VIII на Устав Републике Македоније (Службени гласник бр. 91/2001) предвиђа да је „адекватна и правична заступљеност грађана свих заједница у

¹⁷⁷ О овим изменама и допунама смо већ говорили. Реч је о: изменама и допунама Закона о радним односима 2021. године (Службени гласник бр.151/2021) којима је смањена граница за одлазак у пензију, тако да скоро сва лица, уз неколико изузетака, одлазе у пензију са навршених 64 године живота (уколико имају 15 година пензијског стажа). Због тога је добар број старијих радника одмах пензионисан. Један од разлога за предлагање оваквих измена и допуна је смањење броја запослених у државној управи (Кариера.мк, 2020).

органима државне власти и другим јавним институцијама на свим нивоима“ једна од темељних вредности Устава.

- Затим је усвојено неколико закона за операционализацију ових уставних одредби, а буџетом је предвиђен посебан потпрограм К5 – Адекватна и правична заступљеност заједница, који је део програма „Реформа јавне управе“ (Центар за истражување и креирање на политици, 2008, стр. 16). У оквиру овог програма лица из мањинских националних заједница запошљавали су се као државни службеници у једном од секретаријата Владе, а затим је требало да буду распоређени у органе државне управе и друге јавне органе, све у циљу постизања, на национални ниво, адекватну и правичну заступљеност свих етничких заједница у јавној управи. Нажалост, значајан део државних службеника запослених кроз програм К5 никада нису распоређени у другом органом. Формално су били вођени као службеници у једном од владиних секретаријата (овај секретаријат је касније укинут, након формирања Министарства за политички систем и односе међу заједницама, које се сада, пак, зове Министарство за односе међу заједницама), али нису ишли на посао ни тамо.

У појединим ситуацијама процењено је да се ради о око 900 запослених у јавној управи, док се у другим наводи цифра од око 1.300 запослених (еМагазин, 2019; еМагазин, 2021; САКАМДАКАЖАМ.МК, 2020). Најједноставније речено, у земљи је постојао озбиљан парадокс: било је запослених који нису ишли на посао и нису имали посао. Влада није негирала ову ситуацију, али је одлучила да предузме одговарајуће мере тек 2020. године када је припремила предлог закон који би омогућио да ови људи буду распоређени у преко 200 институција јавног сектора. Дакле, ни када је одлучено да се предузму одређене мере за описане ситуације, поново се није разматрао престанак радног односа овим лицима, већ је одлучено да се овим лицима омогући распоређивање на радна места у више институција. Међутим, занемарена је чињеница да су ова лица примала редовне плате више од десет година година, као и сваки други административни службеник, али нису обављала никакве радне задатке. Наведени нацрт закона Влада је доставила Скупштини Македоније, након чега је усвојен. Тим законом под називом Закон о преузимању административних службеника у радни однос по програму К-5 у Министарству за политички систем и односе међу заједницама (Службени гласник бр. 302/2020) било је предвиђено да тзв. нераспоредени административни службеници биће преузети у новоформирано Министарство за политички систем и односе међу заједницама (основано 2019. године, а реформирано 2024. године тако да се сада зове Министарство за односе међу заједницама), а да ће поменуто Министарство припремити План за упућивање ових административних службеника другим јавним органима. Овај План је усвојила Влада. Затим је, према поменутом Плану, било потребно да сваки од раније нераспоредених службеника добије решење за трајно упућивање у другу институцију. Закон је такође предвиђао да овим административним службеницима престаје радни однос у Министарство за политички систем и односе међу заједницама (сада Министарство за односе међу заједницама) уколико они не прихвате решење о упућивању у другу институцију. У таквом случају, ови службеници су били стављани на трансфер листу за могућа преузимања коју води Министарство за информационо друштво и управу (сада Министарство јавне управе). Трансфер листа се води у складу са Законом о запосленима у јавном сектору из 2015. године (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020), тачније чланом 44., а у циљу омогућавања другим институцијама да преузму запослене у јавном сектору чије су институције (или

радне места) укинуге. Дакле, Законом о преузимању административних службеника запослених по програму К-15 у Министарству за политички систем и односе међу заједницама (Службени гласник бр. 302/2020) омогућено је административним службеницима који никада нису били распоређени на одређено радно место, али су искористили своја права из радног односа, да буду пребачени у друге институције и да наставе радни однос.

Описана ситуација само потврђује да се, како је Европска унија у својим извештајима навела (више о томе у даљем тексту), запошљавање у јавној управи користи као социјална мера. Исто може довести до рационалног питања о презапослености у јавној управи: да ли се може тврдити да није било презапослености у јавној управи ако је више од једне деценије било запослено, а није радило, око 1.000 особа?

Овакве праксе су изузетно опасне по принципу заслуга у јавној управи и доводе до оправданих сумњи у постојање политичке корупције: политички актери „тргују“ радним местима у јавној управи и због тога добијају симпатије грађана.

2.6.3.2. (Де)политизација кадрова у јавној управи и (не)примена принципа заслуга

Пре свега, потребно је објаснити зашто је политизација кадрова повезана са применом принципа заслуга у јавној управи. Политизација је, практично, антипод принципа заслуга у запошљавању кадрова у јавној управи. Принцип заслуга, између осталог, подразумева да се у јавној управи запошљавају само најквалификованији и најспособнији. Дакле, принцип заслуга не може коегзистирати са политизацијом кадрова, што подразумева да се људи запошљавају према припадности политичкој странци или опцији.

Политизацију јавне управе не треба посматрати само кроз призму регрутовања, нити само кроз призму унапређења, награђивања или санкционисања особља. Политизацију треба разумети као процес у коме „утицај страначких политика продире у јавну управу и гура посебне интересе политичких странака у врх на рачун остваривања јединствених националних политика“ (Merikoski, 1973, р. 211). Дакле, политизација утиче на начин доношења одлука у јавној управи, на квалитет тих одлука и њихову повезаност са јавним интересом итд. Политизација јесте негативна појава, јер доводи до преваге страначких интереса над јавним. Наравно, кад смо код кадрова, мора постојати нека политизација на највишим нивоима, односно међу онима који у суштини нису административни службеници већ политички функционери.

С обзиром на то да је ово поглавље фокусирано на реалне ситуације у вези са кадровима у јавној управи Македоније, ми ћемо се фокусирати на то да ли је запошљавање кадрова у јавној управи и њихово унапређење политизовано? При томе треба имати у виду да чим говоримо о запошљавању, политизација утиче не само на избор конкретног кандидата у појединачном поступку запошљавања, већ и на процесе који претходе поступку селекције кандидата: планирање запошљавања, издвајање буџетских средстава за запошљавање, а заправо чак и на законодавство о запошљавању. Отуда, можда боље речено, овде је реч о политизацији управљања људским ресурсима.

Политизација у процесу управљања људским ресурсима у јавној управи у Македонији је неспорна. То је видљиво из самих стратегија реформе јавне управе које смо већ поменули у претходној тачки. Наиме, стратегије реформе јавне управе не би предвиђале деполитизацију јавне управе да политизација није проблем који постоји у пракси. Европска унија такође говори о политизацији у извештајима које издаје и у којима оцењује напредак

Македоније у прихватању европског законодавства и стандарда у контексту стицања чланства у Европској унији. Европска унија посебно наглашава да у Македонији постоји политизација у управљању људским ресурсима у следећим извештајима:

- Аналитички извештај о Мишљењу о захтеву Републике Македоније за чланство у Европској унији, који имплицитно говори о политизацији јавне управе, из кадровске перспективе, односно где Европска комисија истиче да деполитизација јавне управе треба да буде један од приоритета државе у циљу приступања Европској унији
- Извештај о напретку за 2010. годину
- Извештај о напретку за 2011. годину
- Извештај о напретку за 2013. годину
- Извештај о напретку за 2014. годину
- Извештај за 2015. годину
- Извештај за 2016. годину
- Извештај за 2018. годину (где се помиње да постоје сумње у запошљавање супротно принципу заслуга)
- Извештај за 2019. годину
- Извештај 2020. годину (где се политизација имплицитно помиње, тј. наводи се да држава треба водити рачуна о даљој деполитизацији)
- Извештај за 2021. годину (имплицитно, тако што се каже да неки од закона који регулишу људске ресурсе, тј. кадрове треба побољшати)
- Извештај из 2022. (у коме се помиње да се принцип заслуга недовољно примењује).

О политизацији јавне управе (у области управљања људским ресурсима) говоре и бројне друге студије, анализе, новинарски чланци и слично. Али оно што остаје највећи изазов за један научни рад као што је ова докторска теза јесте дати оцену колика је заправо политизација, односно извршити одређено мерење или квантификовање политизације. Разлог за то је очигледан: политизација јавне управе, као и корупција, је скривена појава, односно појава коју је тешко уочити. Дакле, свако квантификовање степена политизације јавне управе је спекулативно, осим ако је реч о индексима који мере перцепцију грађана. Такви показатељи политизације јавне управе, пак, не постоје, бар не за Македонију. Због оваквих околности, у овом тексту ће се избећи покушај да се „измери” степен политизације јавне управе у Македонији. Овом приликом довољно је напоменути да је, према мишљењу међународних посматрача и домаћих институција које припремају и усвајају стратегије реформе јавне управе, политизација јавне управе (у домену управљања људским ресурсима) проблем који постоји у пракси.

2.6.3.3. Привремено запошљавање и његова злоупотреба или ненаменска употреба

Запошљавање на одређено време у јавној управи често је тема разговора у македонском медијском простору, тј. привремено запошљавање често се критикује.

Основни наратив у скоро свим документима и извештајима је да је запошљавање на одређено време у јавној управи злоупотребљено. Алудира се на неколико околности:

- С обзиром на чињеницу да се радни однос на одређено време обавља преко приватних агенција за привремено запошљавање и да је поступак избора радника

знатно мање регулисан него код сталног радног односа, принцип заслуга се не примењује доследно. Наиме, у поступку избора кандидата који ће бити запослени на одређено време не постоје процесне гаранције, што за последицу има ангажовање лица која не би требало да буду ангажована, односно која нису (довољно) квалификована.¹⁷⁸ Наиме, у неким случајевима, према подацима из праксе, уопште не постоји процес селекције, тако да јавни орган који ангажује агенцији за привремено запошљавање назначи коју особу треба запослити.¹⁷⁹

- Људи се запошљавају на одређено време иако нема стварне потребе, односно нема повећаног обима посла, нити су неки други услови за рад на одређено време предвиђени законом испуњени (нпр. одсуство запосленог, постоји потреба за радом на пројекту и сл.). Отуда се привремени радни однос злоупотребљава да би се наградила лица која су симпатизери одређених политичких актера.
- Рад на одређено време се користи као замена за стални радни однос. Људи који су запошљени на одређено време понекад обављају послове који нису ванредни, односно који нису произашли из повећаног обима посла, из одређеног пројекта или слично.¹⁸⁰ У таквој ситуацији следе два питања:
 - ако институција има велики број запослених за обављање наведених послова (тј. може се рећи да је довољан број редовно запослених лица), зашто су потребна запошљавања на одређено време
 - ако, пак, институција нема довољно запослених за обављање редовних послова, зашто се траже радници на одређено време, а не покреће се поступак за запошљавање лица на неодређено време?¹⁸¹
- Неретко се особе у једном јавном органу запосле на одређено време на више година, заобилазећи одредбе позитивног закона по којима радни однос на одређено време

¹⁷⁸ У новинарској студији се наводи да запошљавање на одређено време „[...] оставља послодавцима у јавном сектору одређени праг флексибилности што често резултира заобилажењем строгих законских процедура запошљавања“, односно да постоје негативни ефекти запошљавања на одређено време „[...] због запошљавања лица без одговарајућег знања, искуства, квалификација и сертификата“ (Манасиев, 2020).

¹⁷⁹ Новинарска студија наводи делове разговора са представницима агенција за привремено запошљавање. Тамо се наводи да је представник одређене приватне агенције за привремено запошљавање изјавио: „Има случајева да [институције] траже да им понудимо раднике, али има и случајева да нам дају кандидате који треба да се запосле, а то није спорно. То се дешава и у приватном бизнису, зашто би било јерес ако то ради држава?“ (Костовска, 2016)“

¹⁸⁰ У цитираној новинарској студији се наводи: „Због чињеница да нема ограничења [колико се радника може привремено запослити], а процедура је мање формална, радни однос на одређено време се користи као замена за радни однос на неодређено време.“ Наводи се и: „[...]оваквим запошљавањем се манипулише и тиме што се запослени ангажују да обављају послове предвиђене систематизацијама на дужи период, а не како је предвиђено законом: због повећан обим посла, замену запосленог који је дуже одсутан, или за конкретан посао – пројекти“ (Манасиев, 2020).

¹⁸¹ Мишљење стручњака у цитираној новинарској студији је да пракса да се људи запошљавају привремено, уместо на стално, долази због жеље политичких актера да обезбеде лојалност и да изнуде прогивуслуге од новозапослених: „Ако сте странка која жели да обезбеди лојалност новозапослених, немате интереса да их запошљавате на неодређено време, јер немате начина да уцените обезбеђену особу. С друге стране, уговори на одређено време, а још више уговори са агенцијама за привремено запошљавање, дају вам доста простора да уцењујете гласове и лојалност оних који вам дугују јер сте њима обезбедили запошљење“ (Манасиев, 2020).

може трајати до годину дана,¹⁸² што значи да запослени на одређено време *de facto* обављају послове које треба да обављају лица која су у редовном радном односу (на неодређено време).¹⁸³

Што се тиче броја запослених на одређено време, као што смо већ навели, у само неколико издања извештаја из Регистра запослених у јавном сектору наведени су подаци. Дакле, колико је запослених на одређено време у јавном сектору, назначено је само у извештајима за 2020, 2019, 2018. и 2017. годину. За 2016, 2021. и 2022. годину није познато колико је било привремено запослених лица у јавном сектору. Отприлике број привремено запослених лица, оних година када се зна, креће се око 3.000. Иначе, нема конкретних података зашто Министарство за информационо друштво и управу у неким годинама објављује податке, а у другим не, али се генерално може нагласити да пракса другачијег поступања у различитим годинама у овој конотацији може довести до сумње. Основна сумња би била да број привремено запослених лица драстично расте већ неколико година, због чега је Министарство за информационо друштво и управу одлучило да не објављује податке о томе колико има привремено запослених.

Међутим, потребно је нагласити да проблем запошљавања на одређено време не треба и не сме да се посматра искључиво кроз призму бројева. Иако се сама бројка од 3.000 запослених на одређено време можда не чини великом, посебно ако се има у виду да је преко 130.000 људи стално запослено у јавном сектору, проблеми проистичу из горе описаних пракси и околности. Другим речима, сам број не значи ништа. Ако се, на пример, земља убрзано развија и у оквиру јавног сектора постоје бројни пројекти у којима је на одређено време запослено 3.000 људи, то не би представљало никакав проблем. С друге стране, озбиљан је проблем ако је на одређено време запослено 3.000 људи који или не обављају никакве стварне послове или обављају послове за које су људи већ запослени на неодређено време. Наиме:

- Ако се људи запошљавају на одређено време, а за тим нема стварне потребе, то ће готово без изузетка значити злоупотребу државних ресурса у страначко-политичке сврхе, односно корупцију. Практично, то би значило да се највероватније привремени послови користе као нека врста мита, на рачун којег политички актери добијају симпатије, гласове и подршку грађана који су склопили уговор на одређено време и њима блиских људи.¹⁸⁴
- Ако се, пак, привремено запошљавају људи да би се попунио вакуум који је настао због тога што стално запослена лица не обављају своје послове, онда ће бити

¹⁸² По истеку једне године од дана када је лице склопило уговор о раду на одређено време, престаје радни однос. Међутим, ништа не спречава исти јавни орган, само неколико дана након престанка радног односа конкретног лица, да са њим закључи нови уговор о раду на одређено време, на још годину дана. Дакле, практично говорећи, након кратке паузе у радном статусу, особа је поново ангажована. То је типична злоупотреба права – примена правних норми на начин који је супротан њиховој сврси.

¹⁸³ Да оваква пракса постоји, потврдио је и бивши министар за информационо друштво и управу у изјави новинарима. Наиме, крајем 2023. године у јавној управи у Северној Македонији објављено је неколико огласа за посао. Након реговања стручне јавности и новинара, тадашњи министар за информационо друштво и управу је појаснио: „ Не ради се о новим пријемима, већ о пријемима људи који су преко агенција били део истих институција [...] Процес је отворен, дакле да немамо оваквих критика, није донета одлука да се исти људи који годинама раде директно пребацују са одређеног на неодређено, али је процес отворен и сада ће људи који нису део тих институција моћи да конкуришу.“ (Костов, 2023). "

¹⁸⁴ У горњем тексту смо већ говорили о „словима без доласка“. Видети фусноту 60.

потребно озбиљно ревидирати начин функционисања административног апарата у земљи, односно начин на који се управљају људски ресурси у држави. Уколико у државној управи има лица која су у радном односу на неодређено време и не обављају или недовољно ефикасно обављају своје послове, треба их отпустити или деградирати и преместити, а на њихово место запослити особу која ће успешније радити. Пракса да привремено запослена лица обављају послове за које већ постоје запослена лица на неодређено време је штетна на више начина:

- Прво, овај приступ само привремено решава проблем непродуктивних радника. Радне послове онима која су у радном односу на неодређено време преузима запослени на одређено време. Али постоји вероватноћа да ће тај запослени на одређено време напустити институцију након одређеног временског периода. У том тренутку, јавни орган ће се поново суочити са првобитним проблемом.
- Друго, овакав приступ значи непотребно оптерећење буџета. За посао за који већ постоји запослено лице, издвајају се додатни трошкови за привремено запошљавање других лица.
- Треће, овакав приступ негативно утиче на укупну радну атмосферу у јавном органу. Уколико се лице које је у радном односу на неодређено време не санкционише због необављања послова, већ му се послови смањују и делимично пребацују на запосленог на одређено време, постоји ризик да остали запослени, посебно они који имају радни однос на неодређено време, престану да продуктивно раде. Наиме, ова друга лица запослена на неодређено време ће имати оправдано очекивање да ће посао који не могу ефикасно и квалитетно да обављају бити предат привремено запосленим лицима. На тај начин се смањује квалитет, ефикасност, продуктивност и делотворност органа у целини.¹⁸⁵

Остале праксе о којима смо говорили су такође озбиљан проблем. Уколико у датом јавном органу постоје непопуњена радна места по акту о систематизацији, а при томе се приступа радном односу на одређено, а не на неодређено време, директно ће се кршити одредбе Закона о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр.27/2014 ... 302/ 2020). Привремени радни однос треба да помогне институцији да се носи са повећаним оптерећењем или да замени одсутне раднике. Супротно томе, привремени послови немају за циљ да помогну датој институцији да изврши своје редовне обавезе према законима, подзаконским актима и акту о систематизацији послова. Уколико одређена институција нема довољно људских ресурса за обављање својих основних обавеза, треба приступити запошљавању на неодређено време или преузимању радника из других институција према могућности мобилности у јавном сектору, а не привременом запошљавању. Осим тога, лица која су привремено запослена али обављају редовне послове су оштећена и не уживају

¹⁸⁵ У литератури постоје бројне студије о начину на који понашање појединаца утиче на укупно понашање у организацији. Овом приликом било би непотребно анализирати бројне такве ставове; довољно је рећи да ће, према неким ауторима, појединци имитирати неетичко понашање оних који су део њихове групе (Belle & Santarelli, 2017, р. 5). Ако необављање радних задатака (или лош квалитет и недовољан учинак) сматрамо неетичким понашањем, онда се разумно може очекивати да ће се оно проширити по целој организацији, посебно ако је несанкционисано.

заштиту која припада лицу запосленом на неодређено време (иако, *de facto*, обављају радне послове намењене лицима у радном односу на неодређено време).

Коначно, сама чињеница да законски режим за привремено запошљавање дозвољава запошљавање лица без одговарајућих квалификација, у корелацији са сазнањем да понекад и сами државни органи кажу приватној агенцији за привремено запошљавање коју особу да запосли, додатно погоршава перцепцију јавности о администрацији.

Услови везани за привремено запошљавање, односно негативна искуства, довели су до неколико иницијатива за реформу закона у релевантним одредбама, па чак и за укидање могућности запошљавања на одређено време у целини. Тако, на пример, у Националној стратегији за спречавање корупције и сукоба интереса 2021-2025. године (Државна комисија за спречување на корупцијата, 2021, стр. 15) наводи се да је један од механизма за спречавање корупције у јавној управи „укидање могућности запошљавања на одређено време преко агенција за привремено запошљавање”. Из саме формулације није сасвим јасно да ли ДКСК, која је творац Националне стратегије, има за циљ потпуно укидање могућности запошљавања на одређено време у јавном сектору или само промену законског оквира, тако да ће запошљавање на одређено време постојати, али се неће одвијати преко приватних агенција за привремено запошљавање, већ ће процедуре спроводити сами јавни органи (идентично као и запошљавање на неодређено). У Стратегији за реформу јавне управе 2018-2022. године, наведено је да је један од изазова у области запошљавања констатовано стање заобилажења уредбе о запошљавању административних службеника са запошљавањем преко агенција за привремено запошљавање и спровођењем Закона о трансформацији у радни однос (Службени гласник бр. 20/2015, 44/2015).¹⁸⁶ Дакле, према формулацији ове стратегије, запошљавање на одређено време је или је било проблематично само у контексту трансформације радног односа ових лица из привременог у неодређено. У Стратегији реформе јавне управе 2018 – 2022. године, међутим, није предвиђена никаква мјера у вези са запошљавањем на одређено време. Запошљавање на одређено време помиње се и у Стратегији реформе јавне управе 2023-2030. године (Министарство за информатичко општество и администрација, 2023): „Коришћење агенција за привремено запошљавање је одступање од ЗВЈС¹⁸⁷ с обзиром да запослени на одређено време нису у обавези да испуњавају критеријуме и запошљавају се у јавном сектору без огласа”. Дакле, ова стратегија такође наглашава да је проблематично да се привремена запошљавања одвијају преко приватних агенција за привремено запошљавање и то што се у поступцима за заснивање радног односа на одређено време не примењују законске одредбе у погледу избора кандидата, квалификација запослених и сл. Ипак, иако је запошљавање на одређено време наведено као проблем, у Стратегији реформе јавне управе 2023-2030. године није предвиђена никаква посебна активност у вези са тим.

У тим истим годинама када су доношене наведене стратегије, у више наврата министри за информационо друштво и управу или представници Владе истицали су опредељење да се могућност запошљавања на одређено време, у целини или делимично, укине. Последње такво саопштење било је у другој половини 2023. године, пре него што је Влада упутила Предлог закона о запосленима у јавном сектору Скупштини (Алиу, 2023).

¹⁸⁶ Овај закон је усвојен 2015. године. Предвиђено је да ће се у запослене на неодређено време превести сва лица која су до 30.11.2014. године била ангажована најмање 3 мјесеца са ауторским уговором, уговором о раду на одређено време или другим уговором о обављању послова у установама јавног сектора.

¹⁸⁷ Напомена аутора: Закон о запосленима у јавном сектору који се на македонски зове Закон за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС).

Најава је уследила због реформских одредби Предлог закона о запосленима у јавном сектору, према којима би требало значајно ограничити могућност запошљавања на одређено, као и забранити јавном сектору коришћење услуга приватних агенција за запошљавање.

Међутим, до сад запошљавање на одређено време у јавној управи у Македонији није забрањено, напротив, и даље је редовна пракса у земљи.

2.6.3.4. Расподела људских ресурса у јавној управи у Македонији

У претходном тексту смо говорили о укупном броју запослених у јавној управи у Македонији, односно у целом јавном сектору. Иако се није могло са сигурношћу закључити да постоји презапосленост у јавној управи у целини, бар не судећи искључиво по укупном броју запослених, са сигурношћу се може рећи да је тај број висок. Наглашено је и да је у протекле две деценије дошло до озбиљног повећања броја запослених у јавном сектору и јавној управи, посебно у периоду од 2006. до 2016. године, што не одговара другим токовима државе: одлив становништва, релативно умерен развој и сл.

У вези са бројем запослених у јавној управи, иако се не може рећи да је сам по себи превелик, може се закључити да су људски ресурси неадекватно распоређени, односно да у неким деловима јавне управе постоји презапосленост, али у другим деловима постоји и недостатак (стручног) кадра (Канал 5, 2017; Вести.мк, 2023) .

То би значило да у државној управи има превише запослених на оним позицијама за које се, условно речено, траже ниже квалификације, док недостаје високостручни кадар који би требало да обавља сложеније послове. На пример, у држави је у више наврата констатовано да постоји недостатак инспектора у инспекцијским службама,¹⁸⁸ недостатак запослених (административних службеника) у министарствима који ће се бавити креирањем политика као изузетно сложеним питањем,¹⁸⁹ односно запослених који ће се бавити усмеравањем, спровођењем и координацијом активности предвиђених стратегијама за реформу јавне управе,¹⁹⁰ а констатован је и дефицит руководећег кадра уопште.¹⁹¹ На тој

¹⁸⁸ Илустрације ради, 2021. године тадашњи директор Државне инспекције за животну средину је у изјави за јавност потврдио да једна трећина општина нема еколошке инспекторе (ТЕЛМА, 2021). Другом приликом, Савез синдиката Северне Македоније објавио је податак да у Скопљу, који је главни и највећи град, није постојао ниједан локални грађевински инспектор (Сојуз на синдикати на Македонија, 2020). Институт за комунологију је, с друге стране, направио видео студију у којој се истиче недостатак инспектора у Државној инспекцији за животну средину, где има само 23 запослених инспектора (Хроничен недостиг од инспектори во животната средина, 2022). Другом приликом, исти Институт за комунологију објавио је обавештење са трибине у којој је, између осталог, утврђен недостатак инспектора у Државној инспекцији за шумарство и ловство (Институт за комуникациски студии, 2021). Таквих примера може се навести готово безброј, из различитих година и за различите области. Идеја је да се илуструје да за разлику од огромног броја запослених у појединим органима, други немају запослене и не могу да попуне упражњена радна места.

¹⁸⁹ Према СИГМА-ином Извештају о праћењу за 2021., проценат запослених ангажованих на развоју политике у министарствима је мали (SIGMA, 2021, p. 51).

¹⁹⁰ Саопштио је Државни завод ревизије, према коме није било довољно кадрова за усмеравање, спровођење и координацију активности Стратегије реформе јавне управе 2018-2022. године (Државен завод за ревизија, 2023, стр. 43).

¹⁹¹ У 2018. години утврђено је да постоји недостатак руководећих кадрова, односно попуњеност руководећих позиција, као што су шефови одељења и сектора, износи око 40% (Фактор, 2018).

линији је и став СИГМЕ, у чијем се недавном мониторинг извештају истиче да „кључне позиције остају непопуњене дуже време“ (SIGMA, 2021, стр. 74).

Говорећи о кључним позицијама тј. за недостатак руководећег кадра као додатна референца могу послужити подаци којима располаже Агенција за администрацију. Агенција за администрацију спроводи поступке за запошљавање свих административних службеника у држави, без обзира да ли су запослени у органима државне управе, општинској управи или другим јавним органима. Практично, за попуњавање било које позиције административног службеника, осим ако посебним законом није другачије одређено,¹⁹² поступак спроводи Агенција за администрацију. Административни службеници, пак, су сви они који су засновали радни однос ради обављања административних послова у:

- органима државне и локалне управе и другим државним органима основаним у складу са Уставом и законом
- институције које обављају делатност у области образовања, науке, здравства, културе, рада, социјалне и дечије заштите, спорта, као и у другим делатностима од јавног интереса утврђених законом, а организоване као агенције, фондови, јавне установе и јавна предузећа основана од стране државе или јединица локалне самоуправе .

Према одредбама чл. 32-45. Закона о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022) поступак пријема административног службеника, од објављивања огласа до рангирања кандидата спроводи Агенција за администрацију. Ова агенција припрема и предлог одлуке о избору кандидата. Једноставније речено, Агенција за администрацију расписује оглас, врши селекцију кандидата, сачињава ранг листу и предлаже кандидата секретару/руководиоцу институције.

Дакле, статистички подаци којима располаже Агенција за администрацију могу бити показатељ која радна места административних службеника у јавном сектору је најтеже попунити, односно где је у хијерархији државне службе највећи проблем запошљавања.

Потребни подаци траже се у годишњим извештајима Агенције за администрацију, који се обично објављују у марту текуће године за претходну годину. Нажалост, извештаји Агенције за администрацију који се односе на период пре 2018. године нису довољно детаљни. Стога ће се обрађивати само подаци за 2018-2022. године. Иако ће бити обухваћене само четири године, оне ће бити узете као мерило за утврђивање тренда и потврђивање налаза да постоји недостатак руководећег особља у служби (тј. недостатак руководећих административних службеника).

Тако, ако укрстимо податке из неколико извештаја Агенције за администрацију, добиће се следећа слика:

- У 2018. години објављено је укупно 418 јавних огласа за административне службенике у институцијама централне и локалне управе. У свим тим јавним огласима тражила су се укупно 317 руководећа административна службеника. За ових 317 радна места пријавило се 1.363 кандидата. Међутим, изабрано је само 200

¹⁹² На пример, закони који уређују јавнотужилачку и судску службу итд.

руководећих административних службеника.¹⁹³ Надаље, у 2019. години настављене су процедуре за 82 места административних службеника које су започете 2018. године, али је поново изабрано само 56 кандидата.¹⁹⁴

- У 2019. години објављено је укупно 517 јавних огласа за административне службенике у институцијама централне и локалне управе. У свим тим јавним огласима тражила су се укупно 248 руководећа административна службеника. За ових 248 радних места пријавило се 1.921 кандидата. Међутим, изабрано је само 108 руководећих административних службеника.¹⁹⁵ Надаље, процедуре за 86 руководећих административних службеника које су започете 2019. године настављене су и 2020. године, али је само 58 кандидата изабрано.¹⁹⁶
- У 2020. години објављено је укупно 350 јавних огласа за административне службенике у институцијама централне и локалне управе. У свим тим јавним огласима тражила су се укупно 127 руководећа административна службеника. За ових 127 радних места пријавило се 805 кандидата. Међутим, изабрано је само 82 руководећих административних службеника.¹⁹⁷ Нажалост, у извештају за наредну 2021. годину нема података као за претходне године: колико је поступака за избор руководећег административног службеника из 2020. настављено у 2021. години и колико је одлука о избору донето.
- У 2021. години објављено је укупно 784 јавна огласа за административне службенике у институцијама централне и локалне власти. У свим тим јавним огласима тражила су се укупно 261 руководећа административна службеника. За ових 261 радних места пријавило се 1.243 кандидата. Међутим, изабрано је само 172 руководећих административних службеника.¹⁹⁸ Нажалост, у извештају за наредну 2022. годину нема података као за претходне године: колико је поступака за избор руководећих административних службеника из 2021. настављено у 2022. години и колико је одлука о избору донето.
- У 2022. години објављено је укупно 800 јавних огласа за административне службенике у институцијама централне и локалне власти. У свим тим јавним огласима тражила су се укупно 224 руководећа административна службеника. За ова 224 радна места пријавило се 1.060 кандидата. Међутим, изабрано је само 158 руководећих административних службеника.¹⁹⁹

Ако би се покушао извући закључак из ових сирових и необрађених цифара, то би било следеће: јавни огласи за административне службенике увек добијају велики број

¹⁹³ Табела 36 из Извештаја о раду Агенције за администрацију за 2018. (Агенција за администрација, 2019, стр. 26).

¹⁹⁴ Табела 3 из Извештаја о раду Агенције за администрацију за 2019. (Агенција за администрација, 2020, стр. 17).

¹⁹⁵ Табела 4. Извештаја о раду Агенције за администрацију за 2019. (Агенција за администрација, 2020, стр. 27).

¹⁹⁶ Табела 3. Извештаја о раду Агенције за администрацију за 2020. (Агенција за администрација, 2021, стр. 16).

¹⁹⁷ Табела 4. Извештаја о раду Агенције за администрацију за 2020. (Агенција за администрација, 2021, стр. 26).

¹⁹⁸ Табела 3. Извештаја о раду Агенције за администрацију за 2021. (Агенција за администрација, 2022, стр. 26).

¹⁹⁹ Табела 3. Извештаја о раду Агенције за администрацију за 2022. (Агенција за администрација, 2023, стр. 25).

кандидата, али никада се не попуњавају сва места, што значи да се највише пријављују људи који нису квалификовани да буду службеници. Отприлике 40 до 60% позиција административних службеника је попуњено.

Сходно томе, може се констатовати да су тачни налази да постоји недостатак руководећег кадра међу административним службеницима.

С друге стране, на крају треба рећи да у земљи до сада није рађена озбиљнија анализа у којој ће централно бити питање (не)адекватности расподеле људских ресурса. Отуда се ове примедбе не могу сматрати научно доказаним, а у овој докторској дисертацији су понуђене са искреном намером да дају потпуни контекст у вези са кадровима у македонској јавној управи.

2.7. Реформе у јавној управи Републике Северне Македоније

Говорећи о реформи јавне управе у Македонији, аутор ове докторске тезе неће понудити преглед реформи током година. Разлог за то је двоструки: прво, такав преглед би био преопширан и значајно би (непотребно) оптерећивање ове докторске тезе стотинама страница; друго, контекст се може ухватити без интегралног прегледа. Наиме, релативно свеобухватни прикази реформи у јавној управи, барем од осамостаљења Македоније 1991. године па надаље, дају се у другим радовима у литератури (Давитковски, Павловска-Данева, Давитковска, & Гоцевски, 2013).

Зато ћемо у овом делу (више) говорити о основним обележјима реформе јавне управе у Македонији: нескладу између планираног и реализованог и постојању произвољних реформи које раније нису биле планиране; недостатак капацитета за праћење спровођења реформи и, на крају, недостатак политичке воље за реформу јавне управе.

Реформа јавне управе (треба) представља(ти) континуиран и сталан процес. То је само по себи потпуно разумљиво. Тежња за реформом државног (и унутар њега административног) апарата постоји још од настанка самог државног (и унутар њега административног) апарата (Давитковски, Павловска-Данева, Давитковска, & Гоцевски, 2013, стр. 269).

Такође, реформа јавне управе треба да се одвија према стратешком приступу да би била успешна.²⁰⁰ Другим речима, реформа јавне управе треба да прати претходно стратешко планирање – планирање кроз које се може сагледати каква је управа, шта ради и зашто то ради, односно планирање које комбинује футуристичко размишљање, објективну анализу и субјективну евалуацију вредности, циљева и приоритета управе (Poister, 2010). Успех реформе јавне управе зависи, између осталог, од чврстог стратешког планирања због сложености процеса. Јавна управа обухвата хиљаде органа и организација, обавља мноштво послова који се могу сврстати у одређене делатности и практично је највећа организација једне земље, односно изузетно сложена мрежа органа и организација, од којих свака има своји субјективни, објективни и материјални елемент (кадрови, циљеви и финансије). Ако је реформа фрагментирана и *ad hoc*, вероватно неће довести до озбиљније трансформације

²⁰⁰ Чињеница је да је увек дискутабилно која ће се реформа сматрати успешном. У овој докторској тези, „успешна реформа“ означава сваку реформу која резултира позитивним исходима за грађане, укључујући, али не ограничавајући се на следеће: брже пружање административних услуга; квалитетнији рад; мањи трошак времена и других ресурса грађана у комуникацији са управом, дерегулација, убрзање процедура скраћивањем фаза, дигитализација, званична размена докумената између јавних органа, смањење јавних расхода за одржавање административног апарата без утицаја на број услуга које грађани добијају и њихов квалитет и сл.

(SIGMA, 2016). Кроз стратешко планирање, које подразумева повезивање аспирација и капацитета (Bryson & George, pp. 2, 4), омогућиће се реалистичан приступ, одређивање наредних корака који су неопходни за постизање циља, холистички приступ, кохерентност односно разумевање везе између појединачних реформских корака, утврђивање колико средстава је потребно да се предузму сви ти реформски кораци и колико средстава је тренутно доступно, временски оквир и одговорност за предузимање различитих корака једне или више особа.

У Македонији постоји стратешки приступ реформи јавне управе, али само формално. У земљи је усвојено неколико стратегија за реформу јавне управе. Прва стратегија након стицања независности усвојена је 1999. године,²⁰¹ а затим још неколико 2010, 2018. и 2023. године.²⁰² Стратешки, односно акциони планови за њихову имплементацију су приложени овим стратегијама. Међутим, активности предвиђене стратегијама се не спровode, а самим тим и циљеви стратегија нису остварени. Просто речено, постоји озбиљан несклад између наведених циљева у стратегијама и резултата у пракси. Наравно, то не значи да није спроведена ниједна планирана мера или активност, односно да нема помака у реформи јавне управе. Чињеница је да су неке од мера спроведене и да се данас осећају користи од њих. Ипак стратегије су само делимично спроведене.

Илустрације ради, већ је наведено да је Стратегијом реформе јавне управе из 2010. године предвиђено смањење државне службе, тако да се радна места која су упражњена због природног одлива кадрова (пензионисања, оставке и сл.) неће попуњавати. Истовремено, процењено је да ће се број запослених у македонској јавној управи смањивати за 1% годишње. Као што смо већ показали у тачки „2.2.1.1. Број запослених у јавној управи Републике Северне Македоније - постоји ли презапосленост” горе, то се није догодило. Такође, иако су спроведене неке од мера које се односе на људске ресурсе, као што је, на пример, инсталирање Информационог система за управљање људским ресурсима, Регистра запослених у јавном сектору и бројања запослених у државној управи,²⁰³ неки су остали само слово на папиру: Закон о систему плата у јавном сектору никада није усвојен; никада није успостављена стална сарадња са центрима знања (универзитети, институти, организације за обуку) за обављање претходних и накнадних обука и консултација за имплементацију савремених концепата управљања људским ресурсима; није развијен систем континуиране обуке административних службеника, односно систем за континуирано усавршавање административних службеника о одређеним темама које су им потребне у раду²⁰⁴ и сл. Слично је и у другим областима обухваћеним стратегијом. Дакле,

²⁰¹ Стратегија реформе јавне управе из 1999. године једина није доступна у електронском облику на веб страници Министарства за информационо друштво и управу. С обзиром да је и ова стратегија веома стара, није ни предмет анализе у овој докторској тези.

²⁰² Ове стратегије смо поменули у тачки 2.2.3.1. *Број запослених у јавној управи Републике Северне Македоније - постоји ли презапосленост?* где смо говорили о томе шта је у њима предвиђено у погледу кадрова у јавној управи.

²⁰³ Што је урађено доношењем Закона о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020), о чему је већ било детаљније речено.

²⁰⁴ Данас Министарство за информационо друштво и управу нуди само генеричку обуку за административне службенике. Генерички су они тренинзи који покривају теме као што су решавање проблема, учење и развој, вештине комуникације, рад са другима и слично. Ове теме су предвиђене у годишњим програмима за генеричке обуке, који су идентични сваке године, на пример:

https://obse.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/training/gpgo_2023.pdf (приступљено: 31. 3. 2024.). Службеници у државној управи, као и друга лица, настављају да пролазе посебне обуке које су им

иако су неке од предвиђених мера и активности спроведене, неки витални аспекти су недостајали не само до 2015. године већ и до данас. Нажалост, на данашњим сајтовима Министарства за информационо друштво и управу и Владе нема извештаја о спровођењу ове Стратегије, што би омогућило интегрални преглед спроведених и неспроведених мера.

Говорећи о Стратегији реформе јавне управе из 2018. која је важила до 2022. године, постоје конкретнији показатељи да је њена имплементација била неуспешна. Тако је Државна ревизија 2023. године извршила ревизију учинка на тему „Реформа јавне управе“ у којој је централно питање било – колико је од онога што је предвиђено Акционим планом Стратегије реформе јавне управе 2018-2023. имплементирано. Закључак је да је реализовано само 52% свих планираних мера и активности (Државен завод за ревизија, 2023, стр. 39). Мере и активности предвиђене овом стратегијом подељене су у четири приоритетних области:

- Приоритетна област 1: Креирање политике и координација
- Приоритетна област 2: Јавна служба и управљање људским ресурсима
- Приоритетна област 3: Одговорност и транспарентност
- Приоритетна област 4: Јавне услуге и ИКТ подршка администрацији.

Државна ревизија наводи да је највећи проценат реализованих активности од 87% из прве приоритетне области, а најмањи проценат реализованих активности у другој приоритетној области. Процент реализованих мера и активности није значајно већи ни у трећој приоритетној области.

Осим што је проценат спроведених мера сам по себи забрињавајући, проблематично је и што нису били спровођене оне мере које су били, условно речено, највеће, попут оптимизације државне управе. Напротив, иако реч „оптимизација“ суштински имплицира да ће доћи до смањења, у Македонији постоји константан пораст јавне управе (барем у броју органа).

У тренутку када се ради овај део докторске тезе, рано је давати критички осврт на спровођење Стратегије реформе јавне управе 2023-2030. године.

Али оно што се може констатовати јесте да се реформе често спроводе произвољно, без адекватне претходне расправе и најаве.

Први упечатљив пример био је 2019. Наиме, у 2019. години без анализе и образложења зашто је то потребно, у Скупштини седам посланика је предложило измене и допуне Закона о организацији и раду органа државне управе у циљу оснивања поменутог министарства (Собрание на Република Северна Македонија, 2019).²⁰⁵ Предложене измене и допуне готово је експресно изгласало две трећине од укупног броја посланика. Наиме, Предлог закона о изменама и допунама Закона о уређењу и раду органа државне управе у контексту формирања Министарства за политички систем и међунационалне односе достављен је Скупштини крајем фебруара 2019. године. и усвојен у мају 2019. године. Истовремено, ако се проучи предлог који су народни посланици поднели Скупштини,

потребне за рад на *ad hoc* основи, на пример обуке за нове законе (нови Закон о општем управном поступку, Закон о јавним набавкама итд.), обуке за коришћење нових технологија, обуке интегритета итд. Такве обуке добијају само ако сама институција има средстава за то и успе да пошаље неког од запослених да слуша обуку. Најчешће, међутим, пролазе године без потребне обуке.

²⁰⁵ Предлог је доступан на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspx?param=441dbd09-c18a-46e1-8602-03f99d27f04f> (приступљено: 30. 3. 2024.).

приметиће се да је објашњење зашто је потребно ово министарство прилично кратко и нејасно, а у делу о процени финансијских последица предложеног закона, само се наводи да постоје буџетске импликације, али оне нису прецизиране. Чак је и сам назив министарства био збуњујући: Министарство за политички систем и односе међу заједницама. Политички систем је заокружен скуп политичких институција, процеса и односа кроз које се креирају политике, односно кроз које се управља друштвом (Тренеска Дескоска, Трајковска-Христовска, & Кртолица, 2023, стр. 7). Шта би онда министарство урадило по питању политичког система? Поред тога, вреди напоменути да је у поступку доношења ових измена и допуна Закона о организацији и раду органа државне управе из 2019. године било реаговања бројних актера, попут мреже „РИА“ коју чине бројне невладине организације у Македонији (РИА, 2019), али то није утицало на исход – формирано је министарство. Оснивање Министарства годинама касније наилази на друге критике, а помиње се и да је оно резултат коалиционог споразума, а не стварне потребе (Блажевски, „Администрирањето“ со администрацијата - клучен предуслов за реформите, 2022, стр. 16).

Још гори пример арбитрерне реформе имали смо 2024. године. Наиме, у мају 2024. одржани су парламентарни избори, а убрзо након тога конституисана је Скупштина у новом скупштинском саставу. Почетком јуна, за само 2 дана, предложене су и одобрене измене и допуне Закона о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 121/2024), којима су уведене промене у броју и врсти министарстава, тако да су она порасла са укупно 16 на укупно 20 министарстава и ресори су такође промењени. Ове измене и допуне Закона о организацији и раду органа државне управе усвојене су без апсолутно икакве јавне расправе, заправо, то није било могуће с обзиром да су законске измене предложене 6. јуна, а изгласане 8. јуна 2024. године у 2:30 након поноћи. Вреди поменути још неколико околности ових недавних измена и допуна Закона о организацији и раду органа државне управе. Наиме, у образложењу Предлога закона о изменама и допунама Закона о организацији и раду органа државне управе²⁰⁶ наведено је да ће се измене и допуне спроводити по скраћеном поступку, имајући у виду да нису обимне и сложен. Међутим, сами амандмани су садржали 31 члан, што је резултирало променама у надлежностима садашњих министарстава и формирањем укупно четири нова министарства. Дакле, не би се могло рећи да реформе нису сложене и обимне. Поред тога, у делу о финансијским импликацијама законског решења, предлагач је навео да ће измене и допуне имати импликације по питању буџета, али се не наводи ни колике су, ни како ће бити покривене. Дакле, ако се сагледају све чињенице, постаје евидентно да су ове измене и допуне усвојене нерационално брзо и стварају још већу забуну у пракси. Практично, постаје евидентно да је формирање четири нова министарства више политичка одлука донета као резултат договора посланичких група које чине коалицију него као резултат обимних јавних расправа и адекватних анализа.

Генерално, може се сумирати да се реформа јавне управе у Македонији најчешће одвија летаргично и споро, осим када се због политичког договора брзо и без претходне анализе формирају нова министарства, али и да је реформа фрагментирана (реформишу се само одређене институције или области, без холистичког приступа), а заправо међу

²⁰⁶ Видети: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=2b7c14cb-5383-451a-8fb8-ddaa86dfc1eb> (приступљено: 12. 6. 2024).

спроведеним мерама ретко су оне које су политички неприкладне и тешке. Напротив, реформа се своди на релативно неспорне мере, односно мере које не наилазе на отпор ни међу запосленима ни на политичком нивоу.

3. Корупција у јавној управи Републике Северне Македоније

3.1. Стање корупције у Републици Северној Македонији констатована документима на међународном нивоу, са посебним освртом на корупцију у јавној управи

У уводним напоменама овог докторског рада дато је неколико напомена у вези са анализама, ставовима и истраживањима међународних организација, владиних и невладиних, о корупцији у Македонији. Овом приликом се више осврћемо на ову тему.

3.1.1. Transparency International (Индекс перцепције корупције)

Transparency International и њихов Индекс перцепције корупције већ су поменути у уводу, због чега ћемо се само укратко подсетити о чему смо говорили. Transparency International је међународна невадна организација, независна од било које државе и државних органа, регистрована у Берлину, Немачка, основана у циљу борбе против корупције, односно спречавања кривичних дела која подразумевају корупцију или потичу из корупције. Transparency International тренутно има своје канцеларије у преко 100 земаља, у којима послује, и ради са мисијом заустављања корупције, промовисања транспарентности, одговорности и интегритета на свим нивоима и у свим секторима друштва (Transparency International: About, n.d.).²⁰⁷ Визија организације је свет у коме су владе, политика, бизнис, цивилно друштво и свакодневни живот појединаца ослобођени корупције.

Данас је Transparency International позната по бројним активностима, а једна од најзначајнијих је Индекс перцепције корупције. У оквиру Индекса перцепције корупције, земље су рангиране према томе колико се њихов јавни сектор сматра корумпираним. То је композитни индекс, односно рангирање које се врши унакрсним референцама података из више извора,²⁰⁸ како би се на крају одразила мишљења више релевантних заинтересованих страна и посматрача. Рангирање се врши тако што се свакој од земаља обухваћених Индексом перцепције корупције додељује између 0 и 100 поена, тако да 100 поена значи да у земљи нема корупције (односно скоро да нема корупције), док 0 поена значи да земља је веома корумпирана.

Македонија је традиционално лоше рангирана на Индексу перцепције корупције. Ако погледамо резултате од 2012. године наовамо,²⁰⁹ видећемо да је Македонија најбољи

²⁰⁷ Видети:

https://www.transparency.org/en/about?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAhomtBhDgARIsABcaYykduoUYrrdIOWUDNXnNfK-qR1gGh0ZXr8IR16pRQZltXSoNyy8fGb4aAhujEALw_wcB (приступљено: 13. 1. 2024.).

²⁰⁸ Методологија за израду Индекса перцепције корупције објашњена је на сајту Transparency International-a. Видети: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (приступљено: 13. 1. 2024.). Према документима који су тамо доступни, види се да у изради Индекса перцепције корупције Transparency International користи 13 извора података Афричке развојне банке, Фридом Хауса, Светске банке, Светског економског форума, Бертелсман фондације и других.

²⁰⁹ За почетну се узима 2012. година, јер је раније Индекс перцепције корупције рађен по другачијој методологији него данас, па резултати можда неће бити упоредиви.

результат остварила 2014. године када је освојила 45 од 100 бодова, а најлошији 2019. и 2020. године када је освојила 35 од 100 бодова. Ови резултати су далеко од оптималних и пожељних, с обзиром на то да земља никада није освојила најмање 50 од 100 могућих бодова. Комплетна ранг листа Македоније се може видети у табели број 1, у уводу ове докторске тезе. Да бисмо избегли понављање, овом приликом нећемо поново нудити табеларни приказ.

У сваком случају, оно што је јасно је да су према Индексу перцепције корупције јавни сектор у Македонији, а у оквиру њега и јавна управа, високо корумпирани.

3.1.2. Светска банка (Светски индикатори управљања)

Такође смо говорили о Светским индикаторима управљања у уводном поглављу. Отуда се на овом месту поново нуди само кратко подсећање на њих.

У оквиру Светских индикатора управљања, Светска банка мери и „контролу корупције“. Државе добијају између -2,5 и +2,5 поена. Од 1996. до 2021. године, Македонија никада није добила позитивну цифру за индикатор „контроле корупције“, а у периоду од 2012. до данас (исти период који смо узели у обзир у Индексу перцепције корупције Transparency International-а) остварила је следеће резултате:

Табела 15 – Поени добијени у оквиру индикатора „контрола корупције“ Републике Северне Македоније (у оквиру Светских индикатора управљања)

Година	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Освојени поени	-0.1	-0.1	0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4	-0.5	-0.5	-0.4	-0.3

Извор: Светска банка

Дакле, према Светским индикаторима управљања, Македонија је корумпирана земља, а то произилази из негативних поена добијених у оквиру индикатора „контрола корупције“ (The World Bank, 2024). Наиме, ако укрстимо податке из табеле 15 са табелом 1 (где су наведени бодови освојени на Индексу перцепције корупције), видећемо и одређени тренд: перцепције су се погоршале у последњих неколико година, тј. најнижи резултати остварени су у 2019. и 2020. години.

У оквиру Светских индикатора управљања, још један релевантан индикатор је онај под називом „владавина права“. Владавина права треба да буде пропорционална контроли корупције, а обрнуто пропорционална распрострањености корупције. Сходно томе, занимљиво је видети које бодове Македонија добија за индикатор „владавине права“. Као што смо поменули, минимум је -2,5, а максимум +2,5.

Табела 16 – Освојени поени у оквиру индикатора „владавине права“ Републике Северне Македоније (у оквиру индикатора светске управе)

Година	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Освојени поени	-0.3	-0.2	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1

Извор: Светска банка

Македонија није добила позитиван резултат чак ни по показатељу „владавина права“. Међутим, изненађују мала неслагања са поенима добијеним под индикатором „контрола корупције“. Тако се у случају „контроле корупције“ бележи пад у 2019. и 2020. години, док је у случају показатеља „владавина права“ у 2019. годину резултат идентичан оном из претходних година, а у 2020. годину примећује се напредак -0,1 поен, резултат који земља није имала од 2014. године. Међутим, без обзира на флукуације, резултати показују да се држава суочава са проблемима да имплементира принцип владавине права, који је заправо фундаментална вредност њеног уставног поретка.

С обзиром на то да су овде дати само резултати у периоду 2012-2022. године, потребно је напоменути да држава није имала позитивне резултате претходних година, почев од 1991. године. Резултати за 2023. годину нису објављени у време писања ове докторске тезе.

3.1.3. Европска унија

Ставови и перспективе Европске уније за Македонију се сматрају релевантним с обзиром на чињеницу да земља има аспирације, још од своје независности 1991. године, да буде њена пуноправна чланица. Македонија је као свој стратешки интерес истицала чланство у Европској унији још 1991. године, одмах након стицања независности од бивше југословенске државе. Однос са Европском унијом се годинама развија, односно Македонија се све више интегрише у Европску унију, али пуноправно чланство још увек није остварено.

На следећој слици је истакнут кратак, сликовит преглед односа између Македоније и Европске уније.

Слика 8 – Приказ односа Европске уније и Републике Северне Македоније током година

1991. – Македонија истакла да је чланство у Европској унији њен стратешки интерес	●
	●
1992. – Европска унија формирала Арбитражну комисију, која је закључила да Македонија испуњава услове за међународно признање и да назив не представља територијалну претњу.	
1995. – Успостављени дипломатски односи између Европске уније и Македоније	●
	●
1996. – Македонија је постала корисник програма Phare који је креирала Европска унија за помоћ у реформама земаља централне и источне Европе, са циљем придруживања Европској унији. Програм Phare је касније замењен другим програмима.	
1997. – Потписан споразум о сарадњи између Републике Македоније и Европске	●

<p>заједнице, као и споразум у области транспорта, а потом и текстила. Исте године је отворено представништво, односно канцеларија Европске комисије у Македонији.</p>	
<p>1999. – Европска комисија успоставила је нови оквир у коме се одвија сарадња са земљама тзв. Западног Балкана, укључујући Македонију, под називом Процес стабилизације и придруживања.</p>	<p>● 1998. – Први пут одржан политички дијалог између Македоније и Европске уније и састанак Савета за сарадњу Македоније и Европске уније.</p>
<p>2001. – Македонија је потписала први у региону Споразум о стабилизацији и придруживању</p>	<p>● 2000 – Основана је Канцеларија Европске уније у Македонији као Делегација Европске комисије у Македонији.</p>
<p>2005 – Европски савет донео одлуку да Македонија добије статус земље кандидата за чланство у Европској унији</p>	<p>● 2004. – Влада Македоније поднела захтев за чланство у Европској унији</p>
<p>2018 – Савет Европске уније усвојио закључке којима се отвара пут за одређивање датума за почетак приступних преговора у јуну 2019. године. Истовремено, одобрено је спровођење прве фазе процеса скрининга за приступање Европској унији.</p>	<p>● 2009. – Дата прва препорука за приступање Европској унији</p>
<p>2020 – Савет Европске уније донео одлуку о почетку преговора са Македонијом, а Европски савет одобрио одлуку</p>	<p>● 2019 – Савет Европске уније констатује напредак, али закључује да ће се вратити питању проширења и отварања преговора</p>
	<p>● 2022. – Након усвајања Оквира за преговоре од стране Савета, 19. јула 2022. године одржана је прва Међувладина конференција о приступним преговорима са Македонијом. Комисија је одмах</p>

2023 – Одвија се процес скрининга²¹¹

започела процес скрининга, што је први
корак преговарачког процеса.²¹⁰

Извор: Министарство спољних послова Македоније²¹² и Извештај о Северној Македонији
за 2022. годину (Европска комисија)²¹³

Европска унија, односно Европска комисија као њено извршно тело,²¹⁴ сваке године објављује извештаје о (напредку) Македоније у којима се пажња поклања реформама које држава предузима у циљу усаглашавања са европским правом и европским стандардима. Пажња је посвећена на неколико питања, подељених у кластере и поглавља. Између осталог, дају се и белешке које су важне за ситуацију са корупцијом у Македонији, односно за спремност, капацитете и вољу за борбу против корупције у земљи. Стога је корисно видети шта се наводи у извештајима о напредку земље у контексту корупције, односно борбе против корупције уопште.²¹⁵ Поменути извештаји о (напредку) Македоније²¹⁶ садрже и напомене које се односе на стање јавне управе у земљи. И они ће бити узети у обзир. Наравно, апсолутно све примедбе о стању корупције у држави или стању јавне управе неће бити пренете интегрално, већ ће оне најзначајније бити издвојене и цитиране и/или парафразирани у контексту ове докторске тезе. Осим ових извештаја, пажња ће, као

²¹⁰ Скрининг се одвија у две фазе. Прво постоји објашњавајући скрининг, а затим билатерални скрининг. У првој фази стручњаци из Европске комисије објашњавају, поглавље по поглавље, шта се очекује од државе кандидата у погледу усклађивања законодавства са правом Европске уније и у погледу капацитета државе. У билатералном скринингу, држава је позвана да пружи објашњења за кластере или поглавља (European Commission, 2022). Више: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Screening%20factsheet_0.pdf (приступљено: 16. 1. 2024.).

²¹¹ Нацрт извештаја о скринингу објављен је у јулу 2023. за кластер 1 – основне вредности. Погледајте: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sep.gov.mk%2Fdata%2Ffile%2FPregovori%2FSWD_2022_337_7_EN_North%2520Macedonia_MK2.docx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sep.gov.mk%2Fdata%2Ffile%2FDokumenti%2FSkrining%2F%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582%2520%25D0%25A1%25D0%25BA%25D1%2580%25D0%25B8%25D0%25BD%25D0%25B8%25D0%25BD%25D0%25B3%2520%25D0%2598%25D0%25B7%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2588%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%2598%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%2520%25D0%259A%25D0%25BB%25D0%25B0%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B5%25D1%2580%25201%2520%25D0%259C%25D0%259A%25202023%2520(1).docx&wdOrigin=BROWSELINK) ((приступљено: 15. 3. 2024.).

²¹² Хронологија, у наративном облику, доступна је на: <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/6/eu-chlenstvo> (приступљено: 16. 1. 2024.). Ова хронологија не укључује последње догађаје, који су описани у другом цитираном документу (следећа фуснота).

²¹³ Погледајте: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sep.gov.mk%2Fdata%2Ffile%2FPregovori%2FSWD_2022_337_7_EN_North%2520Macedonia_MK2.docx&wdOrigin=BROWSELINK ((приступљено: 16.01.2024).

²¹⁴ Исти орган који данас носи назив Европска комисија у прошлости је од 1967. до 2009. године (када је Лисабонски уговор ступио на снагу) носио назив Комисија европских заједница.

²¹⁵ Сви извештаји које је припремила Европска унија, са изузетком извештаја за 2023. годину, доступни су на сајту Скупштине Северне Македоније: <https://www.sobranie.mk/dokumenti-rm-eu.nspх> (приступљено: 16. 1. 2024.). Извештај за 2023. годину преузет је са сајта Секретаријата за европске послове Северне Македоније: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657> (приступљено: 16. 1. 2024.).

²¹⁶ До 2015. ови извештаји су се звали извештаји о напредку Македоније, а потом само извештаји о (Северној) Македонији. Како је објашњено у саопштењу Института за европску политику (ЕПИ), који је специјализована невладина организација у Северној Македонији, то је због чињенице да можда неће бити напретка, али и назадовања (Институт за европска политика, 2020) у погледу рецепције европског права, тј. имплементацију стандарда Европске уније.

својеврсни извештај за оцену стања у Македонији, бити посвећена и Аналитичком извештају о Мишљењу о захтеву Македоније за чланство у Европској унији из 2005. године.²¹⁷ Уосталом, имајући у виду да је Аналитички извештај најстарији од свих докумената на које ћемо обратити пажњу, адекватно је поћи од њега.

3.1.3.1 . Аналитички извештај за 2005. годину

Аналитички извештај о Мишљењу о захтеву Републике Македоније за чланство у Европској унији²¹⁸ садржи посебно поглавље Антикорупцијска политика, у коме се износе основни налази и запажања у вези са стањем са корупцијом, односно борбом против корупције у Македонији. Ово поглавље почиње констатацијом да је корупција представљала озбиљнији проблем у земљи: „[м]еђународни извештаји и истраживања указују да је корупција озбиљан и широко распрострањен проблем који утиче на многе аспекте друштвеног, политичког и економског живота, упркос интензивирању напора за борбу против корупције и повећања свести о њеном негативном утицају на успешну транзицију земље“ (стр. 26). Надаље, наводи се да су разлози за корупцију били бројни, а неки од њих су наведени (стр. 27). Дакле, неоспорно је да је Европска унија већ 2005. године подигла узбуну о распрострањеној корупцији у земљи, али и дала своје мишљење о изворима проблема:

- сложена правила управног поступка
- широка и неконтролисана дискрециона овлашћења
- нејасне процедуре за располагање државним земљиштем, давање концесија и јавне набавке
- недостатак свести о негативним последицама корупције.

Даље, на стр. 62, пак, наводи се да је распрострањена и тзв. ситна корупција.

У овом извештају Европска комисија је такође навела да је земља ратификовала неколико међународних конвенција против корупције. Поред тога, истиче се да је Македонија предузела различите антикорупцијске мере, као и да постоји напредак у примени стратешких докумената, попут Националног програма за превенцију и сузбијање корупције. Међутим, констатовано је и да се делотворност ДКСК-а требало додатно ојачати, као и да се исправе слабости институција и нетранспарентност у доношењу државних одлука. На самом крају анализираних поглавља Аналитичког извештаја истиче се да би борба против корупције допринела напретку у јачању независности и ефикасности правосуђа, као и укупним реформама у администрацији, укључујући и деполитизацију јавне управе (стр. 28).

²¹⁷ Овај аналитички извештај припремљен је након што је Македонија поднела захтев за чланство у Европској унији. Након што земља стекне статус кандидата, Европска комисија наставља да издаје извештаје о напретку. Тако је аналитички извештај први извештај у коме Европска комисија оцењује ситуацију у Македонији, кроз призму спремности државе да буде кандидат за чланство у Европској унији.

²¹⁸ Доступан на:

[https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Analiticki_izvestaj_COM\(2005\)562%2009.11.2005.pdf](https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Analiticki_izvestaj_COM(2005)562%2009.11.2005.pdf) (приступљено: 16. 1. 2024.).

3.1.3.2. Извештај о напретку Македоније за 2006. годину

У Извештају о напретку Македоније за 2006. годину²¹⁹ Европска унија се надовезала на закључке дате у претходно анализираном Аналитичком извештају. У делу који се односи на антикорупцијску политику истиче се да је „[о]д мишљења у новембру 2005. године додатно ојачан правни и институционални оквир за борбу против корупције“ (стр. 9), а конкретни позитивни примери су везани за спровођење препорука ГРЕКО-а, активности ДКСК-а и сл. Међутим, Европска комисија је још једном навела да су „[р]езултати законских и институционалних мера далеко од задовољавајућих и да имају ограничен утицај“, као и да је корупција и даље била распрострањена што је успоравало економски развој и довело до недостатка друштвене кохезије. Надаље, Европска унија је утврдила да је за унапређење борбе против корупције била потребна додатна воља, да је јавно тужилаштво требало да предузме више иницијативе, да је требало даље пратити неправилности утврђене у извештајима Државне ревизије, као и да је требало ратификовати међународне конвенције релевантне за спречавање и сузбијање корупције. На крају је закључено да, иако је постигнут одређени напредак у јачању правног и институционалног оквира, је корупција и даље распрострањена појава.

У једном делу Извештаја о напретку Македоније за 2006. годину (стр. 5 до 8) дате су опште напомене о раду администрације. Неке од њих су занимљиве и са становишта коруптивне ситуације, односно капацитета државе да се избори са корупцијом. На пример, Европска комисија је истакла да је требало у потпуности применити механизме за унапређење професионализма и одговорности (јавне управе), као и гарантовање независности и политичке неутралности (стр. 7). Такође, утврђено је да је у септембру 2006. године донета јединствена одлука којом је смењен велики број функционера у министарствима и државним органима, што је показало да политичке странке имају велики утицај. Поред тога, Европска комисија је такође критиковала начин на који су политике развијене. Према речима самог Извештаја о напретку за 2006. годину:

„Министарства треба да буду реалистичнија у планирању и да повећају капацитете за развој стратегије и политике [...] Поред тога, недоследност у квалитету законодавства доводи до проблема у имплементацији. Пракса *ex ante* процене утицаја би требало да буде чешћа “ (стр. 7).

Европска комисија је на крају закључила да је спровођење реформи у администрацији и даље изазов.

Примедбе о јавној управи су посредно значајне и за стање корупције у земљи. Дакле, чињеница да је констатован утицај политике на кадровска питања у јавној управи значи, практично, да је према Европској комисији било корупције у запошљавању и отпуштању кадрова у јавној управи. Навођење проблема професионализма и одговорности, с друге стране, значи да је било индиција да у државној управи постоје кадрови који нису примљени по принципу заслуга, али и кадрови који своје задатке нису обављали одговорно и доследно, а да и даље нису сносили одговорност. На крају, критика да министарства нису била реална у креирању политика значајна је и из угла превенције корупције: ако се антикорупцијска

²¹⁹ Доступно на:

<https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Izvestaj%20za%20napredok%20na%20%20RM%202006.PDF>
(приступљено: 16. 1. 2024.).

политика нереално планира, она неће уродити плодом у пракси. Уосталом, то је можда и разлог зашто антикорупцијска политика у земљи годинама није довела до жељених резултата, односно зашто и поред свих напора државе, корупција преовладава као један од основних проблема у Македонији.

3.1.3.3. Извештај о напретку Македоније за 2007. годину

У Извештају о напретку Македоније за 2007. годину²²⁰ истиче се да је постигнут напредак у антикорупцијској политици и мерама, односно да је ојачан правни и институционални оквир, а снажна политичка опредељења су дала резултате (стр. 12) . Међу позитивним новинама истичу се:

- ратификована је Конвенција Уједињених нација против корупције
- већина препорука ГРЕКО-а су спровођена
- Скупштина је усвојила измене и допуне Закона о спречавању корупције,²²¹ којима се појачала обавеза свих именованих и изабраних лица да пријаве своју имовину и да иста мора бити објављена на сајту ДКСК
- истим изменама и допунама Закона о спречавању корупције, предвиђено је било и да политичке странке не могу добијати средства из непознатих извора
- усвојен је нови Закон о спречавању сукоба интереса²²²
- покренут је велики број прекршајних поступака за лица која се нису доставили анкетне листове
- судови су донеле одлуке у низу предмета у којима су учествовали високи званичници, укључујући бившег заменика министра, бившег директора царине, судије, нотаре и полицајце
- ДКСК је била обновљена и унапредила је сарадњу са јавним тужилаштвом и другим државним органима
- Влада је усвојила Акциони план за превенцију корупције
- органи за спровођење закона, посебно Министарство унутрашњих послова, Државно тужилаштво и Управа царина показали су снажну одлучност
- постојале су бесплатне телефонске линије за пријаву корупције.

Међутим, упркос овим позитивним корацима, Европска унија је у извештају из 2007. године истакла да је „корупција распрострањена и да представља веома озбиљан проблем”, након чега је додато да „приступ суочавању са корупцијом још увек није свеобухватан, а у Акционом плану недостаје јасна алокација буџета“ (стр. 13).

Осим тога, Извештај садржи и критике неких од ситуација у антикорупцијском систему. Европска комисија је истакла да је неопходно: обезбедити капацитет правосуђа да доноси одлуке против корупције на свим нивоима; имати бољу координацију полиције и тужилаштва током истрага; усвојити јединствену методологију и систем за прикупљање и

²²⁰ Доступно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/progress_report_mk%202007%2006.11.2007.pdf (приступљено: 16. 1. 2024.).

²²¹ Овај закон је више пута мењан, а коначно је престао да важи када је замењен постојећим Законом о спречавању корупције и сукоба интереса (Службени гласник бр. 12/2019).

²²² Овај закон је усвојен 2007. године, а важио је до 2019. године, у којој је замењен Законом о спречавању корупције и сукоба интереса.

размена обавештајних информација и заједнички приступ свим базама података, ради бољег праћења дискреционих права министара и других службеника у администрацији и друго. У извештају је наведено и да је правни систем фрагментиран, односно да постоје недостаци у погледу квалитета законодавства: „Велики број правних аката створио је подељен правни систем, што додатно отежава спровођење и праћење. Мора се обратити пажња на правне празнине које су идентификовали Државна ревизорска служба и Државна комисија,²²³ као и на квалитет закона како би се побољшала јасноћа и доследност“ (стр. 13).

Са аспекта теме овог докторског рада, посебно је интересно да је Европска комисија 2007. године македонском правном систему дала епитет „фрагментиран“ односно „подељен“ и повезала га са неуспесима у борби против корупције. Ово доводи до три питања:

- шта је фрагментиран или подељен правни систем
- шта се подразумева под фрагментираним правним системом у контексту Македоније
- зашто је фрагментирани или подељени правни систем проблематичан у контексту корупције?

Фрагментирани правни систем је правни систем у коме постоји велики број одредби које су једна са другом у супротности. У научној литератури, када се говори о „фрагментираним систему“, најчешће је реч о међународном праву. Реч „фрагментација“ често срећемо у делима која се односе на норме међународног права. Аутори говоре о фрагментацији у смислу колизије између међународних конвенција о људским правима и међународних конвенција о имунитету службеника, колизије међународних норми за међународну трговину и међународних норми за заштиту животне средине, колизије између одредби универзалних конвенција и регионалних конвенција и слично (Hafner, 2004; Lindroos, 2005).

Дакле, говорећи о Македонији, можемо претпоставити да је Европска комисија алудирала на честу колизију законских одредби у македонском правном систему. Ова појава може довести до различитих тумачења при примени општих норми на чињенично стање, а самим тим и до неуједначене праксе у различитим областима. Наравно, не постоји правни систем у коме не постоје противречне одредбе. Зато се у сваком правном систему поставља питање међусобног односа правних норми и успостављању максиме као што је *lex generalis derogat lege generali* или *lex posterior derogat lege priori*. Међутим, превелика фрагментација, односно постојање превеликог броја супротстављених одредби, довешће до озбиљног проблема у пракси. Прво, максиме које смо навели не могу се увек применити. Понекад се два прописа могу супротставити, а не може се одредити који је од њих посебан, а који општи. То ће представљати додатни проблем ако су они усвојени у исто време. Друго, ако има превише *lex specialis* онда сам општи закон и његове одредбе губе смисао. Треће, прекомерна фрагментација ће неминовно довести до различитих тумачења правила, а самим тим и до различите примене права у појединачним ситуацијама. Ово ствара правну несигурност.²²⁴ На крају, фрагментирани правни систем може довести до ситуације у којој

²²³ Напомена аутора: „Државна комисија“ се односи на ДКСК.

²²⁴ Дефиницију правне несигурности извешћемо из рада Љубановића. Говорећи о хрватском систему, каже да постојање бројних процедуралних правила, са израженим карактеристикама, стварају правну несигурност, омогућавају самовољно (арбитрарно) поступање државних органа и других правних лица са

више институција, односно јавних органа, имају преклапајуће надлежности, а самим тим и позитиван или негативан сукоб надлежности.

Фрагментација правног система је проблематична, тј. ако она постоји:

- већа је вероватноћа злоупотребе правне несигурности која постоји ради прибављања користи која је противзаконита
- биће теже доказати корупцију ако се не може доказати незаконитост (ако се корупција уопште истражује и гони)
- преступници ће вероватније бити изузети од одговорности тврдећи да су направили ненамерне грешке (наравно, ако је фрагментације превелика онај који применује законе може ненамерно погрешити, имајући у виду да једна особа не може познавати све законе)
- могу се спровести паралелне предистраге од стране неколико органа и биће проблематично ако доведу до различитих налаза
- када више органа спроводи претходне истраге, већа је шанса да то сазна онај ко је предмет истраге, посебно ако се ради о функционерима који су утицајни у друштву, односно који су били део корумпираних мрежа и сл.

Извештај о напретку Македоније за 2007. годину садржи и напомене везане за стање у јавној управи. Неке од њих су важне и у контексту корупције у јавној управи. Прво, утврђено је да је у 2006. години дошло до великог броја смењивања функционера, након промене власти, што је нарушило функционисање државне управе 2007. године (стр. 10). Друго, утврђено је да запошљавање и напредовање треба да буду регулисани објективним критеријумима и критеријумима заснованим на заслугама и да треба правити и поштовати јасну разлику између политичког и административног нивоа (стр. 10). Треће, утврђен је недостатак административних капацитета за стратешко планирање и развој политике, односно припрему закона и квалитет закона (стр. 10). Изнете су и друге примедбе на стање у јавној управи, да би се на крају приметило да „[j]авна управа и даље је слаба и неефикасна“ (стр. 11).

Констатација да је политика утицала на кадровска питања у државној управи је изузетно озбиљна и релевантна. Осим тога, навођење проблема са професионалношћу и одговорношћу сигнал је да је у очима Европске комисије администрација у конкретном периоду имала лица која не заслужују да раде на тим местима, али и да су се доносили неквалитетне одлуке и акти. Такође постојао је недостатак одговорност због клика, протекционизам и сл. На крају, у конотацији антикорупцијских политика/закона важан је и налаз да нема капацитета за стратешко планирање и припрему квалитетних предлога закона: нереално планиране антикорупцијске политике неминовно ће остати само речи на папиру.

3.1.3.4. Извештај о напретку Македоније за 2008. годину

јавним овластима и не пружају адекватну правну заштиту у овој области административно-правних односа (Ljubanović, 2006, p. 6). Отуда се може рећи да правна несигурност постоји када закон омогућава арбитрарно поступање управе и других јавних органа, односно не постоји предвидљивост како ће се опште нормe применити на појединачна чињенична стања.

У Извештају о напретку Македоније за 2008. годину²²⁵ Европска унија је констатовала одређени напредак у спровођењу антикорупцијске политике, као и јачање правног и институционалног оквира. Поред тога, примећено је да се правни оквир боље примењује. Међутим, Европска унија у овом извештају наглашава да „корупција остаје посебно озбиљан проблем“ (стр. 12).

Укратко, као позитивне мере и околности у Извештају се истичу следеће:

- ДКСК је започела имплементацију новог Државног програма за превенцију и сузбијање корупције
- од доношења Закона о спречавању сукоба интереса покренут је 41 случај сукоба интереса
- буџет ДКСК повећан за 11%
- органи са посебним овлашћењима, као што су Министарство унутрашњих послова, Царинска управа и Државно тужилаштво, показали су чврсту опредељеност за сарадњу и координацију, а пресуде су донете у предметима високог профила, укључујући бившег гувернера Националне банке и директора Управе јавних прихода
- измене и допуне Закона о кривичном поступку²²⁶ и Закона о праћењу комуникација²²⁷ су биле позитивне
- Transparency International наглашава да се перцепција корупције смањује.²²⁸

Али, напоменули смо, према речима у овом извештају, корупција преовладава као један од најозбиљнијих проблема за Македонији, а са аспекта антикорупцијских мера и политика наводи да је потребно унапређење у неколико области. Прво, у извештају се напомиње да су препоруке Државне ревизије и ДКСК-е веома ретко биле поштоване током извештајног периода, као и да је увид у упитнике²²⁹ био спорадичан, да су постојали недостаци у законском оквиру који су ометали борбу против корупције, да није био успостављен централизован приступно-обавештајни систем који би ојачао оперативну координацију између органа за спровођење закона и надзорних органа, као и да је постојала политизација појединих случајева корупције. Поред тога, поменут је „фрагментирани правни систем као резултат великог броја правних аката“ (стр. 12), који је наведен као фактор који је отежавао праћење, тј. спровођење антикорупцијских закона.

Као и у претходним, Европска комисија је у овом извештају говорила о стању јавне управе. Део датих примедби, односно критика, издвајамо као релевантне са аспекта корупције у администрацији (стр. 10). Прво, Европска комисија је поменула да систем заслуга (који подразумева објективне критеријуме) није био примењиван у запошљавању и напредовању. Друго, утврђено је да је постојао недостатак транспарентности и

²²⁵ Доступно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/izvestaj%202008_zh%20vlada%2005.11.2008.pdf (приступ: 16. 1. 2024).

²²⁶ У то време у Македонији се примењивао Закон о кривичном поступку из 1997. године, који је у наредним годинама претрпео друге измене и допуне (Службени гласник бр. 15/97, 44/2002, 74/2002, 83/2008, 67/2009. и 51/11).

²²⁷ У то време у Македонији се примењивао Закон о праћењу комуникација из 2006. године, који је доживео неколико измена и после 2008. године (Службени гласник бр. 121/2006, 110/2008, 116/2012).

²²⁸ Што значи да сама Европска унија узима као релевантан Индекс перцепције корупције Транспаренси интернешнла

²²⁹ Напомена аутора: односи се на анкетне листове функционера са којима пријављују имовину ДКСК-у.

одговорности у доношењу одлука о запошљавању појединих органа, а Агенцији за државне службенике²³⁰ су недостајали механизми којима би се обезбедила законитост и правилност тих одлука. Треће, истакнуто је да су руководећа радна места често попуњавали људи са стране без довољно поштовања стручних квалификација и искуства, супротно тадашњем Закону о државним службеницима. Четврто, а везано за претходно, наводи се да тадашњи законски оквир није дозвољавао интерно напредовање по заслугама, што је демотивисало административне службенике. Пето, према подацима Европске комисије, број илегалних унапређења и деградирања је порастао 2007. године, а био је смањен 2008. године. Шесто, констатује се да су постојале неадекватне структуре и административни капацитети за управљање људским ресурсима, креирање политике, стратешко планирање, интерну координацију и планирање, као и да је капацитет за припрему законодавства био неуједначен, што се одразило на квалитет.

3.1.3.5. Извештај о напретку Македоније за 2009. годину

У Извештају о напретку Македоније за 2009. годину²³¹ наводи се да је био добар напредак у јачању и имплементацији антикорупцијског оквира, што је био кључни приоритет. Наведени су следећи позитивни кораци:

- измене и допуне Изборног закона са конкретнијим одредбама у погледу транспарентности финансирања изборне кампање
- ГРЕКО препоруке су били поштоване
- измене и допуне Закона о финансирању политичких партија са аспекта транспарентности донација
- измене и допуне Кривичног законика са новим одредбама за продужену конфискацију
- повезивање база података ДКСК и Управе јавних прихода, што би требало да омогући брзу размену информација и састављање тачне евиденције анкетних листова
- 47 покренутих поступака за проверу имовине функционера
- стратешки план за односе са јавношћу ДКСК-а са циљем повећања свести јавности
- донете су биле пресуде за случајеве корупције у које су били умешани високи функционери, укључујући бившег премијера, бившег потпредседника владе, бившег градоначелника општине Скопље (наглашава се да је за ове случајеве у току била жалба).

Али поред ових позитивних примедби, у Извештају о напретку Македоније за 2009. годину је поновљено да је фрагментирани правни систем наставио да ствара потешкоће када је у питању извршење. Поред тога, није се поступало по извештајима и препорукама Државне ревизије и ДКСК-е. Није била извршена ни довољно ефикасна провера анкетних листова којима су службеници пријављивали своје имовинско стање. Учени су били и други проблеми. Стога је Европска комисија у Извештају о напретку Македоније за 2009. годину закључила да је постигнут добар напредак у спровођењу антикорупцијске политике,

²³⁰ Касније преименована у Агенцију за администрацију.

²³¹ Видети: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/EK_izvestaj_2009_mk.pdf (приступљено: 27. 1. 2024.).

али да је корупција и даље била распрострањена и да је и даље била озбиљан проблем у многим областима. Стога је било истакнуто да су били потребни континуирани напори, посебно у погледу имплементације законског оквира (стр. 14).

У овом извештају, као и у претходним, постоји део који се односи на јавну управу. Напомене које ћемо издвојити као негативне написане су на стр. 10 :

- потребни су били додатни напори да се обезбеди пуна примена Закона о државним службеницима, а посебно је било потребно ојачати капацитет министарстава и општина за спровођење евалуације запослених
- било је незаконитих напредовања (према подацима Агенције за државне службенике било је 77 незаконитих напредовања, од чега 38 у Министарству економије), а поништено је било само једно решење, што је изазвало забринутост у погледу поштовања Закона о државним службеницима.
- дошло је до повећања запошљавања лица на одређено време, које није потпадало под Закон о државним службеницима и које је реметило запошљавање по основу заслуга
- планирање потреба за људским ресурсима за целокупну државну службу требало је значајно ојачати, посебно да би се смањило коришћење радника на одређено време.

Дакле, у 2009. години, барем према Европској комисији, несумњиво је било проблема везаних за корупцију у јавној управи.

3.1.3.6. Извештај о напретку Македоније за 2010. годину

Извештај о напретку Македоније за 2010. годину²³² садржи поглавље које је углавном са аспекта ситуације са корупцијом, али и борбе против ње, а то је поглавље насловљено Антикорупцијска политика (стр. 11 и 12). Пре свега, констатовано је да је био постигнут напредак у имплементацији антикорупцијског оквира, као и да је било поступљено по свим препорукама ГРЕКО-а из другог круга евалуације. Даље, истиче се да је Македонија покренула процедуру за приступање важним међународним документима за борбу против корупције, а наводи се да су ступиле на снагу измене Кривичног законика које су обухватале значајне одредбе за продужену конфискацију. Поред наведеног, у овом Извештају о напретку Македоније за 2010. годину наводи се и да су биле три велике полицијске акције које су резултирале хапшењем већег броја граничних службеника, лекара и службеника Фонда пензијског и инвалидског осигурања, као и да је Управа за спречавање прања новца и финансирање тероризма²³³ добила директан приступ бази података ДКСК-е. На крају је истакнуто да је ДКСК вршила прегледе имовине и кажњавала градоначелнике због неоправдане разлике у имовини, а повећан је био и број случајева сукоба интереса.

Уз све ово, Европска комисија је 2010. године констатовала да је имплементација правног оквира за борбу против корупције и даље имала недостатке (стр. 11):

- ново законодавство није било пропраћено адекватним проценама утицаја, што је резултирало неадекватним планирањем потребних људских и финансијских ресурса
- није било обука за примену нових одредби Кривичног законика

²³² Видети: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/EKizvestaj2010.pdf> (приступљено: 30. 1. 2024.).

²³³ Ова управа је касније преименована у „Управа за финансиска полиција“, тј. Финансиско обавештајна управа.

- судска пракса у случајевима корупције била је недоследна
- мали је био број случајева у којима је био утврђен сукоб интереса и у којима су биле предузете одређене радње
- имовинска документа државних службеника и изјаве о интересу биле су тајне и нису се вршиле никакве провере њиховог садржаја
- транспарентност јавних расхода није била задовољавајућа, а Законом о приступу информацијама од јавног значаја није било јасно утврђено да је садржај јавних уговора јаван, што је довело до различитих тумачења у администрацији
- примена закона о финансирању политичких партија и изборних кампања у том тренутку још није дала резултате, односно нису били изрицане санкције за непоштовање закона од стране надзорних органа, а странке ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ и ДУИ су дали своје извештаје годину дана након истека рока
- стратешки план за односе са јавношћу ДКСК није дао запажене резултате, а поверење у ДКСК је и даље било на релативно ниском нивоу
- ДКСК је имала више реактиван него проактиван приступ
- капацитети Министарства правде за координацију у праћењу антикорупцијских политика били су недовољни.

Сумирајући речено, Европска комисија је закључила да је постигнут одређени напредак у спровођењу антикорупцијске политике, али да је корупција распрострањена у многим областима и да је и даље била озбиљан проблем (стр. 12) .

Као и у претходним извештајима, Извештај о напретку Македоније за 2010. годину такође садржи део о јавној управи (странице 7 до 9). У овом одељку дато је више сазнања о стању у вези са јавном управом, али оно што је најважније истаћи је да је, према оцени Европске комисије, и даље била забрињавајућа политизација државне управе (стр. 8), као и да су били потребне значајне додатне реформе како би се осигурало да ће постојати транспарентност, професионализам и независност јавне управе (стр. 9). Поред тога, Европска комисија је навела да је у пракси било неопходно поштовати законски оквир, посебно у погледу запошљавања кадрова. Посебно проблематично је било запошљавање на одређено време у државној управи.

3.1.3.7. Извештај о напретку Македоније за 2011. годину

У вези са антикорупцијском политиком и ситуације са корупцијом, утврђено је да су били усвојене законске измене у циљу спровођења препорука ГРЕКО-а у вези са транспарентношћу финансирања политичких странака (стр. 12). Поред тога, Европска комисија је поменула да су биле позитивне измене Кривичног законика и Изборног закона које су се односили на финансирање политичких странака, као и да је нови Закон о кривичном поступку из 2011. године (са одложеним дејством) ојачао улогу јавног тужилаца у предистражном поступку (стр. 12). Штавише, Извештај о напретку за 2011. наводи да је корупција међу граничном полицијом била смањена. Извештај говори и о другим позитивним примерима санкционисања коруптивних дела.

Међутим, у Извештају о напретку Македоније за 2011. поново се наводи неколико негативних примедби (стр. 13 и 14). Прво, наведено је да је капацитет правосуђа да се бави осетљивим случајевима корупције на високом нивоу остао и даље слаб. Друго, констатује се да је постојао недостатак систематске провере садржаја анкетних листова о имовинском

стању и изјава о сукобу интереса функционера и других лица у јавној управи. Треће, према Европској комисији, случајеви сукоба интереса нису били санкционисани у пракси. Четврто, констатује се да су законски оквир и мере предузете у вези са финансирањем политичких партија били недовољни. Пето, Европска комисија је поново, као и претходне године, приметила да је транспарентност јавних расхода била недовољна. Шесто, наведено је да су надлежни органи задужени за борбу против корупције наставили да функционишу реактивно, односно са недостатком проактивног приступа, и да нису умањили широко распрострањене оптужбе о корупцији у кључним областима које су изазивали забринутост, као што су били јавне набавке и финансирање политичких странака. Седмо, наводи се да су ДКСК, Одељење за борбу против корупције при Министарству унутрашњих послова и Основно јавно тужилаштво за гоњење организованог криминала и корупције остали без довољно кадрова и без довољних финансијских средстава. Осмо, констатовано је да је постојала недовољна специјализација органа за спровођење закона и правосуђа на локалном нивоу, посебно у области ситне корупције. Девето, констатовано је да ДКСК није имала поверење грађана, као и да су се постављала питања о избору седам нових чланова ДКСК-е у априлу 2011. године. На самом крају је констатовано да је био остварен ограничени напредак у погледу антикорупцијских политика и борбе против корупције, али да је корупција и даље распрострањена у многим областима и да је и даље остала озбиљан проблем.

У Извештају о напретку Македоније за 2011. годину, као и у извештајима за претходне године, постоји део о јавној управи (стр. 8-10). Као значајније могу се издвојити следеће примедбе:

- правни оквир који се примењује на државне и јавне службенике остао је фрагментиран, што је омогућило да се поједине институције другачије регулишу у области одредби које се односе на плате
- била су потребна даља побољшања кључних закона како би се осигурало уграђивање у правни оквир принципа транспарентности, аполитичности и заслуга у вези са запошљавањем и напредовањем
- био је потребан нови, модеран и добро структуриран Закон о општем управном поступку
- регистар државних службеника предвиђен Законом о државним службеницима није био функционалан²³⁴
- упркос чињеници да је Влада предузела кораке да спречи прекомерно коришћење запослених на одређено време, бројна питања и даље су остали отворена
- систем плата у државној управи остао је фрагментиран, што је утицало на мобилност јавне и државне службе, а пракса *ad hoc* надокнаде јавних службеника за обављање одређених послова у оквиру радних места остала је са недовољном транспарентношћу и без адекватног оправдања.
- од фебруара 2011. године у државну службу примљено је било око 1.600 државних службеника из немањинских заједница, због поштовања принципа правичне заступљености, али је био настављен тренд запошљавања лица из ових заједница на квантитативној основи, а не према стварним потребама институција

²³⁴ Овај закон није помињан у претходном тексту ове докторске дисертације јер је престао да важи пре неколико година, када је ступио на снагу Закон о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022).

- поступак запошљавања остао је подложен неприкладним политичким утицајима.

На крају, говорећи о јавној управи, Европска комисија је констатовала да је напредак у спровођењу реформи остао недовољан, као и да су потребни били значајни додатни напори како би се обезбедила транспарентност, професионализам и независност јавне управе у Македонији (стр. 10). Ове примедбе су посебно значајне у контексту корупције у македонској јавној управи: чим се говори о проблемима са независношћу администрације и политичким утицајима (приликом запошљавања и у другим областима), постојање корупције је јасно подразумевано.

3.1.3.8. Извештај о напретку Македоније за 2012. годину

Налази се не разликују драстично чак ни у Извештају о напретку Македоније за 2012. годину.²³⁵ Наиме, наведене су позитивне вести, али и околности због којих је, посредно, дипломатским речником, Европска комисија изразила забринутост. Тако се, између осталог, наводи да су биле извршене додатне измене законског оквира (посебно Закона о финансирању политичких партија и Закона о спречавању сукоба интереса), да је био усвојен нови Државни програм за спречавање корупције и сукоба интереса, да је опет каснила примена новог Закона о кривичном поступку, да је само у неким случајевима дошло до конфискација и одузимања имовине, да је општи капацитет правосуђа да се избори са корупцијом остао слаб, да су се постављала питања о селективности у борби против корупције (узимајући у обзир да је апелациони суд потврдио пресуду лидеру једне опозиционе странке), да је корупција у јавним набавкама остала озбиљан проблем, као и да су институционални оквир и предузете мере остали неадекватни да ефикасно реше проблем корупције (стр. 15).

Дакле, укупна оцена је била да су правни оквир и капацитети за борбу против корупције били незнатно ојачани, али да су били потребни већи напори у погледу спровођења постојећих закона. Остварен је био мали напредак у погледу крајњих резултата, а потребан је био већи степен проактивности и координације од стране надзорних органа и органа за спровођење закона. Коначно, корупција је остала широко распрострањена у многим областима и да је и даље била озбиљан проблем (стр. 16).

Што се тиче јавне управе (стр. 10-12), пак, Европска комисија је навела да је био постигнут одређени напредак. Међутим, и даље је постојала забринутост да принцип запошљавања на основу заслуга није увек поштован. Такође, у односу на јавну управу, систем плата је остао фрагментиран.

Све у свему, констатовано је да је постојао одређени напредак у погледу јавне управе, али да су били потребни додатни напори да се гарантује транспарентност, професионализам и независност јавне управе. (стр. 12).

²³⁵ Погледајте:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2FWBStorage%2FFiles%2FPR2012MKZ.doc&wdOrigin=BROWSELINK> (приступљено: 1. 2. 2024.).

3.1.3.9. Извештај о напретку Македоније за 2013. годину

Поглавље које се бави ситуацијом корупције, почевши од овог извештаја,²³⁶ нема наслов „Антикорупција“ или „Антикорупцијска политика“ већ „Борба против корупције“. То поглавље почиње на стр. 13.

Поглавље почиње напоменом да је у области антикорупцијске политике у великој мери био успостављен законодавни оквир који је прошао кроз неколико рунди евалуације од стране ГРЕКО-а између 2002. и 2012. године и да су бројна национална тела и агенције били укључени у борбу против корупције и јачање административних капацитета. Такође се помиње да су биле израђене евиденције за кривичне истраге, кривично гоњење и осуде од стране органа за спровођење закона и судова, а помињу се и активности ДКСК. Али одмах потом, већ у четвртој реченици поглавља под насловом „Борба против корупције“, наводи се да корупција и даље преовладава у многим областима и да је остала озбиљан проблем (стр. 13). На крају поглавља које се односи на борбу против корупције, наводи се и да је требало да органи са посебним овлашћењима и надзорни органи буду видљивији и проактивнији, као и да је посебну пажњу требало посветити корупцији у јавним набавкама, као и транспарентности у финансирању политичких странака.

После поглавља о корупцији, уведено је и поглавље под називом „Борба против организованог криминала“ (стр. 14). Овде такође постоје релевантна упозорења (узимајући у обзир блиску везу између корупције и организованог криминала).²³⁷ Препознато је неколико позитивних корака, али је на крају констатовано да је било потребно додатно ојачати капацитете за спровођење закона, посебно у смислу интердисциплинарног усавршавања, употребе посебних истражних техника и истраге сложених финансијских злочина.

Одељак о јавној управи (стр. 9 и 10) такође садржи критичку ноту. Истакли бисмо неколико важних напомена.

Прва примедба се односи на фрагментацију правног оквира јавне управе, што је утицало на њено јединство, транспарентност и одговорност. Наиме, утврђено је да је велики број запослених у јавној управи био предмет посебних закона и/или општег радног права и колективних уговора. Таква фрагментација ометала је прикупљање релевантних података за јавну управу (стр. 9).

²³⁶ Погледајте:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2F%2FStorage%2FFiles%2FMKrapport2013MK421102013.doc&wdOrigin=BROWSELINK> (приступљено: 1. 2. 2024.).

²³⁷ Корупција и организовани криминал се често сматрају повезаним појавама, из једноставног разлога што корупција подржава постојање организованог криминала, пошто корумпирани службеници штите организоване криминалне групе од спровођења закона и од ометања њиховог рада (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018). Како наводи цитирани извор Канцеларије Уједињених нација за дрогу и криминал „тешко је за криминални подухват да остане профитабилан и опстане на дуге стазе осим ако нема заштиту органа за спровођење закона...“ (Исто). Међутим, из овог текста Канцеларије Уједињених нација за дрогу и криминал не треба доћи до погрешног закључка да је за постојање организованог криминала довољно да су само службеници за спровођење закона (припадници полиције, цариници и сл.) корумпирани. Организовани криминал може (а, вероватно и мора) стећи заштиту од других званичника.

Друга важна напомена у одељку о јавној управи јесте да су побољшања политике, на централном и локалном нивоу, и даље била потребна за борбу против политизације (јавне управе). У овој конотацији, Европска комисија је навела да и даље има случајева расписивања огласа за одговарајућег кандидата. Такође се наводи да су нека од запошљавања спроведена као социјална мера, а не као одговор на потребе институција (стр. 10).

Трећа важна напомена, у контексту предмета истраживања ове докторске тезе, јесте да је свест јавности о праву на слободан приступ информацијама од јавног значаја остала ниска, што је праћено неефикасном применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног карактера (стр. 10).

На крају, наводи се да су били потребни додатни напори да се гарантује професионализам и самосталност јавне управе, као и да су транспарентност и приступ јавним информацијама остали на ниском нивоу (стр. 10).

Ове примедбе имплицирају постојање корупције у македонској јавној управи. Иако се корупција експлицитно не помиње, довољно је да је Европска комисија говорила о потреби додатних напора против политизације јавне управе, као и о запошљавању као социјалној мери, а не по мери заслуга. Такође, транспарентност је једно од основних средстава за борбу против корупције. Отуда констатовани недостатак транспарентности можемо тумачити као сигнал да у поменутих годинама, према оцени Европске комисије, није било озбиљног опредељења за борбу против корупције у јавној управи Македоније.

3.1.3.10. Извештај о напретку Македоније за 2014. годину

У 2014. години ситуација у вези са корупцијом уопште, укључујући и корупцију у јавној управи, није се драстично променила у очима Европске уније, односно Европске комисије.

Прво, у одељку „Борба против корупције“ (стр. 11) Извештаја о напретку Македоније за 2014. годину²³⁸ се наводи да је био успостављен правни и институционални оквир за борбу против корупције. Али већ у трећој реченици одељка наводи се да је у пракси било потребно видети конкретније резултате, како у смислу смањења тако и одвраћања корупције. Затим се наводи неколико конкретних проблема у вези са антикорупцијским правним и институционалним оквиром, да би се на крају сумирало да је корупција, као и другде у региону, остала широко распрострањена у многим областима и да и даље представља озбиљан проблем.

После поглавља „Борба против корупције“, као и у извештају за 2013. годину, налази се поглавље „Борба против организованог криминала“ (стр. 12). Одавде бисмо само истакли да је Европска комисија констатовала да је капацитет за борбу против организованог криминала остао недовољан због неколико околности.

Као и у свим претходним извештајима, Извештај о напретку за 2014. годину укључује и поглавље о јавној управи (стр. 8 – 10). Ово поглавље почиње оптимистично, наводећи „Земља је кренула у опсежну реформу јавне управе“ (стр. 8). Али одмах потом се наводи да је политизација на централном и локалном нивоу остала озбиљна забринутост, као и да је поверење у независност државних институција било ниско због раширене

²³⁸ Погледајте:

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2Fcontent%2Fizvestaj%2520MK_PROV_10.10.2014.doc&wdOrigin=BROWSELINK (приступљено: 1. 2. 2024.).

перцепције да је јавна управа политизирана и да јој недостаје транспарентност. Такође, имајући у виду да су те године били избори, Европска комисија је констатовала да су постојале веродостојне тврдње да је с тим у вези вршен притисак на запослене у јавном сектору. Надаље, дато је још неколико напомена о стању у јавној управи, од којих су неке релевантне у расправама о распрострањености корупције, наиме:

- наставило се са повећањем запослености у јавном сектору, посебно у јавним предузећима, односно свакодневна пракса отварања нових радних места на друштвеној или политичкој основи, што је резултирало вештачким повећањем јавног сектора и подривање принципа заслуга и општег циља ефикасне јавне управе
- усвојили су се нови закони о административним службеницима и запосленима у јавном сектору,²³⁹ што је био корак ка обезбеђивању јединствене, транспарентне и одговорне јавне управе, али би потпуна оцена нових закона била могућа тек након почетка примене
- ниво имплементације Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја остао је неадекватан.

У делу о јавној управи налазе се и друге напомене о јавним ресурсима, дугу јавног сектора итд. Резимирајући, Европска комисија је дала општу оцену да је јавна управа остала фрагментирана и подложна политичком утицају, упркос напретку у законодавству. Стога је навела да су били потребни додатни напори како би се обезбедила примена принципа транспарентности и одговорности, заслуга и правичног представљања. Такође, у завршним напоменама о јавној управи, извештај је навео да су постојали слабости у имплементацији система управљања јавним финансијама и да је потребан свеобухватнији приступ реформи (стр. 10).

Евидентно је да је према Европској комисији још увек постојао проблем корупције у македонској јавној управи: опет је Европска комисија говорила о политизацији јавне управе, критиковано је повећање запослености у јавном сектору што је резултат социјалне политике и политизације, утврђено је да постоји недостатак транспарентности и сл.

3.1.3.11. Извештај о напретку Македоније за 2015. годину

Извештај о напретку Македоније за 2015. годину²⁴⁰ садржи приближно три странице које се односе на борбу против корупције у земљи (стр. 18 – 20). Прво се даје резиме, а затим се детаљно сагледава ситуација, односно у неколико пододелака (евиденција, институционални оквир, правни оквир, стратешки оквир) разрађују се антикорупцијске политике и стања у стварности.

У резимеу је наведено да је земља имала одређени ниво припремљености у борби против корупције, тј. да је земља успоставила неопходан правни и институционални оквир током последње деценије. Али, упркос томе, Комисија је констатовала да у прошлој години

²³⁹ Реч је о законима који су претходно обрађени, а који се још увек примењују, а то су Закон о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020) и Закон о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022).

²⁴⁰ Видети:

https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/PR2015_All_CK_FF_MK_16.11.2015.pdf (приступљено: 2. 1. 2024.).

није било напретка у односу на идентификоване нерешене проблеме, тако да је корупција и даље била распрострањена. Комисија је такође констатовала да је капацитет за ефикасно суочавање са корупцијом био нарушен недостатком политичке воље и политичким мешањем у рад надлежних органа.

Дакле, корупција је несумњиво, барем према налазима Европске комисије, била озбиљан проблем у земљи и у 2015. години. Сам Извештај алудира на такозване „хитне реформске приоритете“. Под „хитним реформским приоритетима“ подразумевамо препоруке које су дате у посебном извештају Европске уније, односно експертске групе коју је она формирала. Наиме, реч је о Извештају о системским питањима владавине права у вези са праћењем комуникација објављеном у пролеће 2015. године.²⁴¹

Овај документ, који је назначио такозване хитне реформске приоритете, израдила је посебна експертска група у оквиру Европске уније како би се утврдиле најважније реформе које предстоје земљи, након што је откривено да су пре неколико година контраобавештајне службе масовно спроводиле незаконито прислушкивање грађана.²⁴² У документу, између осталог, стоји:

„Открића која су недавно објављена показују озбиљне појаве политичке корупције на различитим нивоима и на више начина. Борба против ове врсте корупције свакако треба да постане главни приоритет у земљи. Проблем корупције заслужује посебан извештај, чињеница да се о њему у овом извештају не говори детаљно није зато што то питање није од великог значаја,

²⁴¹ Видети:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2Fcontent%2FDokument%2520RM->

[EU%2FEU%2F1.2%2520%25D0%259F%25D1%2580%25D0%25B5%25D0%25BF%25D0%25BE%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25B8%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D0%2593%25D1%2580%25D1%2583%25D0%25BF%25D0%25B0%25D1%2582%25D0%25B0%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D0%25B8%25D1%2581%25D0%25BA%25D1%2583%25D1%2581%25D0%25BD%25D0%25B8%2520%25D0%25B5%25D0%25BA%25D1%2581%25D0%25BF%25D0%25B5%25D1%2580%25D1%2582%25D0%25B8%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D1%2581%25D0%25B8%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B5%25D0%25BC%25D1%2581%25D0%25BA%25D0%25B8%25D1%2582%25D0%25B5%2520%25D0%25BF%25D1%2580%25D0%25B0%25D1%2588%25D0%25B0%25D1%259A%25D0%25B0%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D0%2592%25D0%25BB%25D0%25B0%25D0%25B4%25D0%25B5%25D0%25B5%25D1%259A%25D0%25B5%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D0%25BF%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25B2%25D0%25BE%25D1%2582%25D0%25BE%25D0%259C%25D0%259A%2520\(2\).doc&wdOrigin=BROWSELINK](EU%2FEU%2F1.2%2520%25D0%259F%25D1%2580%25D0%25B5%25D0%25BF%25D0%25BE%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25B8%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D0%2593%25D1%2580%25D1%2583%25D0%25BF%25D0%25B0%25D1%2582%25D0%25B0%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D0%25B8%25D1%2581%25D0%25BA%25D1%2583%25D1%2581%25D0%25BD%25D0%25B8%2520%25D0%25B5%25D0%25BA%25D1%2581%25D0%25BF%25D0%25B5%25D1%2580%25D1%2582%25D0%25B8%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D1%2581%25D0%25B8%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B5%25D0%25BC%25D1%2581%25D0%25BA%25D0%25B8%25D1%2582%25D0%25B5%2520%25D0%25BF%25D1%2580%25D0%25B0%25D1%2588%25D0%25B0%25D1%259A%25D0%25B0%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D0%2592%25D0%25BB%25D0%25B0%25D0%25B4%25D0%25B5%25D0%25B5%25D1%259A%25D0%25B5%2520%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D0%25BF%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25B2%25D0%25BE%25D1%2582%25D0%25BE%25D0%259C%25D0%259A%2520(2).doc&wdOrigin=BROWSELINK) (приступљено 2. 1. 2024.).

²⁴² Тадашњи председник највеће опозиционе странке, који је неколико година касније био и председник Владе, открио је јавности нелегално снимљене разговоре контраобавештајних служби. Разговори су објављени у редовним интервалима почев од 9. фебруара 2015. године. Тада је лидер највеће опозиционе странке нелегално снимљене разговоре које је пуштао у јавност назвао "бомбама", наговештавајући да ће ти разговори озбиљно утицати на македонску јавност и на промену владајуће коалиције са већином у парламенту. Незаконито снимљене разговоре, преко посредника, тадашњем председнику највеће опозиционе странке достављали су узбуњивачи из тадашње контраобавештајне службе (касније трансформисане у Агенцију за националну безбедност). Узбуњивачи су били затворени 2015. године, али су касније пуштени и враћени на посао. Више информација можете пронаћи у медијским записима (САКАМДАКАЖАМ.МК, 2018; Призма, 2015; Блажевска, 2021). Сазнање да је било нелегалног прислушкивања, и то масовног, изазвало је бурне реакције у македонској јавности, а потом и оставке тадашњих високих функционера, ванредне изборе, као и стварање посебног јавног тужилаштва за испитивање незаконитог праћења комуникација и повезаних радова за које се сазнало из тих комуникација.

већ зато што га третирали као споредну тему у извештају чији је фокус негде другде не би било одговарајуће бављење проблемом. Корупција је најозбиљнији проблем са којим се земља суочава, поред специфичних питања која проистичу из актуелне кризе изазване скандалом о надзору комуникација, што је главни фокус овог извештаја."

Овакве примедбе експертске групе основане у оквиру Европске уније довољне су да се обухвати контекст у Македонији у поменутиим годинама. Експертска група користи речник који није карактеристичан за међународне организације, што јасно ставља до знања да постоји појава политичке корупције на различитим нивоима и на више начина.²⁴³

Други релевантан одељак, као и у свим до сада анализираним извештајима, јесте део о (реформама) јавне управе (стр. 11 – 14). Одељак о реформи јавне управе је структуриран тако да прво постоји оквир у коме су сумирани налази, а затим постоји неколико подтачака (управљање јавним службама и људским ресурсима, развој и координација политике, одговорност јавне управе, управљање јавним финансијама, пружање услуга грађанима и привредним субјектима, стратешки оквир за реформу јавне управе). Како се текст не би непотребно оптерећивао, овом приликом довољно је истакнути делове сумираних налаза у вези са реформом јавне управе (стр. 11). Тако је Европска комисија констатовала да је земља умерено припремљена у погледу реформе јавне управе, као и да је постигнут одређени напредак у законодавству и пружању услуга грађанима и привредним субјектима. Али одмах потом се наводи да је забринутост око политизације порасла са садржајем процедурелих прислушкиваних разговора (оних који су довели до извештаја са хитним реформским приоритетима) и кашњењем у пуној примени новог законског оквира. Дакле, можемо закључити да је и у 2015. години постојала перцепција озбиљне распрострањености корупције у јавној управи, али и у држави уопште. С обзиром да је било речи о запошљавању на одређено време и њиховој злоупотреби, занимљиво је да Европска комисија у овом извештају за 2015. озбиљно критикује Закон о трансформацију у редован радни однос, који је предвиђао да сва лица која су ангажована у институцијама јавног сектора на основу ауторског уговора, уговора о раду на одређено време, /или волонтерског уговора биће примљени на неодређено време, ако испуњавају два услова: ангажовање на одређено време је трајало најмање три месеца до 30.11.2014.; још увек на снази уговор о привременом ангажовању.

3.1.3.12. Извештај за 2016. годину

Нажалост, налази се не разликују много чак ни у Извештају о напретку Македоније за 2016. годину.²⁴⁴ Одељак о борби против корупције почиње на стр. 22, где је сажетак померен. Сходно наведеном, Европска комисија је оценила да није постигнут напредак у примени препорука из претходне године. Поред тога, наводи се да је корупција и даље била распрострањена у многим областима и да је и даље била озбиљан проблем. Такође, Европска комисија је констатовала да је капацитет за ефикасно суочавање са корупцијом и даље био подриван политичким мешањем у рад релевантних тела, што је ометало њихову

²⁴³ Када се каже да корупција постоји на више начина, мисли се да има различите манифестне облике.

²⁴⁴ Видети:

https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf (приступљено: 2. 4. 2024.).

способност да делују проактивно и неселективно, посебно у случајевима на високом нивоу. У оквир су и препоруке Европске комисије за унапређење борбе против корупције у земљи (стр. 22):

- показивање стварне политичке воље обезбеђивањем спровођења закона са потребном независношћу, специјализованим особљем и опремом и дефинисањем јасних специфичних циљева и индикатора за успехе и неуспехе мера
- ДКСК да буде транспарентнија, да се чланови бирају на бази заслуга и да ДКСК буде независна
- унапређење јавне свести и поверења у борбу против корупције повећањем видљивости антикорупцијских мера и постигнутих резултата
- развијање кредибилне евиденције о борби против корупције на високом нивоу, укључујући поврат имовине
- спровођење ефикасног законског оквира за заштиту узбуњивача, у складу са европским стандардима (према „хитним реформским приоритетима“) и препорукама Венецијанске комисије.

Из наведеног се може закључити да је корупцијска ситуација у Македонији у 2016. години била поражавајућа, бар према перцепцији Европске комисије. Ако погледамо како је земља рангирана на Индексу перцепције корупције, видећемо да налази Европске комисије не одступају од налаза других међународних посматрача.

Одељак о (реформи) јавне управе налази се изнад у извештају (стр. 15 – 19) и садржи бројна кључна запажања која су од посебног интереса за ову докторску тезу. Опет, са аспекта структуре, прво је дат оквир са сумираним налазима, а затим се у неколико пододељака детаљно анализирају ситуације у јавној управи. Из сумираних налаза, истакли бисмо следеће:

- није било посвећености спровођењу препорука из 2015. године
- било је неефикасних линија одговорности (у јавној управи)
- јавни сектор је био коришћен као политички инструмент
- налази притисака на запослене у јавном сектору и наводна политизација администрације у изборној години и даље су били забрињавајући
- није било опредељења за спровођење неопходних реформи у управљању јавним финансијама.

3.1.3.13 . Извештај за 2018. годину

Овај извештај²⁴⁵ се такође односи на 2017. годину. У ствари, може чак и више да елаборира стање у 2017. него стање у 2018. години, што је логично с обзиром на то да је

²⁴⁵ Погледајте:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2Fcontent%2FDokument%2520RM-EU%2FEU%2F%25D0%2598%25D0%25B7%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2588%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%2598%2520%25D0%25BE%25D0%25B4%2520%25D0%2595%25D0%259A%2520%25D0%25B7>

објављен у априлу 2018. године.²⁴⁶ Из тог разлога, након извештаја за 2016. годину, прелази се на извештај из 2018. године.

Одељак о борби против корупције почиње на стр. 28 где су главни налази сажети у оквиру. Дошло је до промене тона, тако да у овом извештају делује далеко оптимистичније. Европска комисија је саопштила да је постигнут одређени напредак у вези са прошлогодишњим препорукама. Констатовано је и да је било позитивних измена и допуна Закона о заштити узбуњивача. Међутим, Европска комисија је поновила да је корупција преовладала у многим секторима и да је и даље била озбиљан проблем, као и да су капацитети државних институција да се суоче са корупцијом показивали структурне и оперативне недостатке. У погледу будућих корака, Европска комисија је навела да је неопходна реформа општег институционалног оквира, при чему је ДКСК требала стећи јасна овлашћења и довољне ресурсе да би могла да ради потпуно независно. Поред тога, Европска комисија је истакла и Основно јавно тужилаштво за гоњење организованог криминала и корупције, које је, према њој, требало да истинито и систематски води истраге. Напоменуто је и да је било важно да Специјално јавно тужилаштво настави са радом.²⁴⁷

У делу који се односи на јавну управу, наводи се да је постојао добар напредак (у складу са европским стандардима), а наводи се и да су били уложени конкретни напори да се повећа транспарентност, одговорност и укључивање спољних актера у креирање политике. Међутим, Комисија је дала и критике око примена мерит принципа, као и претерано коришћење привремених запошљавања. Такође, Комисија је навела да је потребно да се приступи реализацији Стратегије реформе јавне управе.²⁴⁸ Отуда, иако генерално постоји позитиван тон, одређујући будуће приоритете Македоније, Европска комисија је имплицитно истакла критичне тачке у јавној управи.

Што се тиче напомене о запошљавању на одређено време, конкретно административних службеника, да подсетимо, тада је био на снази Закон о административним службеницима, укључујући измене и допуне из 2018. године (Службени гласник бр. 27/2014, 199/2014; 48/ 2015; 154/ 2015; 5/2016; 80/2016; 127/2016; 142/2016; 2/2017; 16/2017; 11/2018). Овај закон важи и у време писања ове докторске тезе, уз неколико до сада додатних измена и допуна. Његовим одредбама је прописано да за пријем у радни

[%25D0%25B0%25202018%2520%25D0%25B3%25D0%25BE%25D0%25B4%25D0%25B8%25D0%25BD%25D0%25B0.doc&wdOrigin=BROWSELINK](#) (приступљено: 5. 2. 2024.)

²⁴⁶ Извештај је издат 17. 4. 2018. Дакле, прошло је само 4 месеца у години, тако да не може да обухвати услове целих 8 месеци у 2018. годину (од маја до децембра).

²⁴⁷ У фуснотама у којима се дају додатна објашњења о Извештају о напретку Македоније за 2015. годину, поменули смо да је те године откривено да су контраобавештајне службе у дужем периоду илегално масовно пратиле комуникације грађана у земљи. Као што смо поменули, то је резултирало политичком кризом, сменом власти, али и оснивањем Специјалног јавног тужилаштва, са посебним законом, надлежног да истражује и гони незаконито праћење комуникација, као и свако друго кривично дело од садржаја нелегално снимљених разговора. Наравно, кривично гоњење није предмет ове докторске дисертације, јер се, како њен наслов каже, односи на превенцију корупције, а не на процесуирање коруптивних дела. Али важно је дати објашњења о развоју догађаја у земљи, како би читалац стекао слику националног контекста. Поменуто специјално тужилаштво више не постоји од 2020. године.

²⁴⁸ Ово се односи на Стратегију реформе јавне управе са Акционим планом за период 2018-2022. У периоду израде ове докторске дисертације већ је усвојена нова Стратегија реформе јавне управе за период 2023-2030, (Министарство за информатичко општество и администрација, 2023), а Акциони план је усвојен за 2023. – 2026. годину. После 2026. године биће усвојен нови акциони план за преостале године. Стратегија је доступна на сајту Министарства за информационо друштво и управу: https://mioa.gov.mk/content/Strategija%20RJA_MK%2003.pdf (приступљено 2. 7. 2024.).

однос административног службеника мора бити расписан јавни оглас, након чега се у оквиру Агенције за администрацију образује комисија за избор која спроводи поступак, припрема ранг листу и предлаже кандидата за запошљавање. Насупрот томе, радни однос на одређено време се обављао на основу другог прописа,²⁴⁹ преко приватних агенција за привремени рад. Ове приватне агенције за привремено запошљавање су објављивали јавне огласе за привремено запошљавање, али су биле знатно мање транспарентне у селекцији кандидата. Поред тога, очигледно је злоупотребљена могућност привременог запошљавања. Законски оквир је дао могућност запошљавања на одређено време на годину дана, што је само по себи логично: радни однос на одређено време се спроводи због повећаног обима посла, због одсуства запосленог и сл. Ако човек мора да буде ангажован дуже од годину дана, односно ако постоји потреба за запошљавањем које ће трајати толико дуго, онда не можемо говорити о радном односу на одређено време. Али анализе су показале да поједине особе раде у државним органима по неколико година, преко уговора о раду на одређено време. То је урађено једноставним правним маневром. Након што је протекла година дана од дана закључења уговора о раду са одређеним лицем, направљена је кратка пауза од неколико дана, након чега је закључен нови уговор о раду на одређено време на још годину дана.²⁵⁰

Таква пракса око привременог запошљавања довела је до две негативне околности:

- да се запосле на одређено време лица која не испуњавају услове да постану административни службеници, односно која не би била добро рангирана у фази селекције
- лица која су одличан кадар и заслужују стално запослење у државној управи да се ангажују преко уговора о раду на више година да попуне вакуум: да обављају послове и задатке које у суштини треба да обављају лица која су стално запослена, која су непродуктивна и лошег квалитета, али им не престаје радни однос из политичких мотива.

Дакле, можемо сумирати да су проблеми око корупције уопште и корупције у јавној управи постојали 2018. и 2017. године.

3.1.3.14 . Извештај за 2019. годину

Извештај о Македонији за 2019. годину²⁵¹ генерално садржи позитивну ноту о борби против корупције (одељак почиње на стр. 22). Наиме, Европска комисија је истакла да је био постигнут одређени степен припремљености у борби против корупције, као и да је био постигнут добар напредак кроз даљу консолидацију евиденције, истраге, процесуирања и решавања случајева из области корупције. Наводи се и да је био ојачан правни оквир који регулише ДКСК, као и да је ДКСК предузела важне кораке у борби против корупције.

Међутим, иако се у делу који се бави борбом против корупције то не помиње, само неколико страница изнад (стр. 17) наводи се да је „корупција распрострањена у многим

²⁴⁹ Радни однос на одређено време је спроведен у складу са Законом о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014, 199/2014; 27/2016; 35/2018).

²⁵⁰ Оваква пракса је добро позната у македонској јавности. Више је објашњено у фусноти бр. 182.

²⁵¹ Видети: <https://www.sobranie.mk/content/Dokumenti%20RM-EU/EU/Izvestaj%20na%20EK%20za%202019.pdf> (приступљено: 8. 2. 2024.).

областима и да и даље изазива забринутост“. Ова реченица, која се у претходним извештајима налазила у одељцима који се односе на антикорупцију, односно борбу против корупције, сада се налази у поглављу под редним бројем 2.2.1. које се односи на правосуђе и основна права.

Дакле, иако је уочен одређени напредак, Европска комисија није одступила од става који је имала од 2005. године, а то је да је корупција у Македонији распрострањена у многим областима и проблем *vis-à-vis* европских интеграционих процеса.

Одељак о реформи јавне управе, пак, почиње на стр. 13, где се налази оквир са сумираним налазима (наставак на стр. 14). Да не бисмо непотребно оптерећивали текст, навешћемо само да је Европска комисија нашла неколико позитивних новина, али опет није одступила од следеће реченице: „[п]отребни су додатни напори да се повећа одговорност администрације и спречи политизација јавне службе.“ (стр. 14). Одмах потом, наводи се „[п]репоруча Комисије²⁵² из 2018. године о запошљавању на основу заслуга на јавним конкурсима остаје на снази, посебно за именована на више руководеће позиције“. (стр. 14).

Из наведеног се може закључити да је, бар према перцепцијама Европске комисије као извршног органа Европске уније, корупција представљала проблем са којим се Македонија суочава и ове године.

3.1.3.15. Извештај за 2020. годину

Извештај за 2020. годину²⁵³ је прилично сличан претходном извештају. Одељак о борби против корупције почиње на стр. 26 где је и оквир који сумира главне налазе, а међу њима се наводи следеће:

- постигнут је био добар напредак јер је земља консолидовала своју евиденцију у истрази, кривичном гоњењу и кривичном гоњењу случајева корупције на високом нивоу
- ДКСК је била посебно проактивна у спречавању корупције и отворила је низ случајева, укључујући и оне који обухватају високе званичнике из целог политичког спектра.
- напори у борби против корупције били настављени су у предметима Специјалног јавног тужилаштва.

Европска комисија је, међутим, изразила забринутост и због случаја такозваног „рекета“, у којем је бивши Главни специјални јавни тужилац био осуђен у јуну 2020. године првостепеном пресудом.²⁵⁴

²⁵² Сама се Европска комисија позива на свој прошлогодишњи извештај.

²⁵³ Видети: https://www.sobranie.mk/content/Dokumenti%20RM-EU/EU/Izvestaj%20na%20EK%20za%202020_06.10.2020.pdf (приступљено: 8. 2. 2024.).

²⁵⁴ Појашњење: у претходним напоменама смо споменули да је након откривања незаконитог праћења комуникација у Македонији основано Специјално јавно тужилаштво (чији је пуни назив био Државно тужилаштво за процесуирање кривичних дела везаних и проистеклих из садржаја незаконитог праћења комуникација). Идеја оснивања овог Специјалног тужилаштва била је да оно буде надлежно да спроводи истраге и кривично гони за незаконито праћење комуникација, али и за сва дела која произилазе из тих незаконито снимљених разговора. Истовремено, одлука о оснивању Специјалног јавног тужилаштва имала је једноставан мотив: редовно јавно тужилаштво у земљи је, бар по садржају разговора, било под утицајем

На стр. 19. се такође наводи да је корупција широко распрострањена у многим областима и да је и даље забрињавајућа.

Одељак о реформи јавне управе (поглавље 2.1.2) почиње на стр. 15, где се налази и оквир са сумираним налазима. Овде се наводи да је био постигнут одређени напредак у унапређењу транспарентности јавне управе, усвајањем Стратегије транспарентности 2019-2021. године, операционализацијом портала отворених података и објављивањем државних финансија. Надаље, према Европској комисији, процес јавних консултација је био побољшан, са све већим бројем коментара на нацрте прописа и укључивањем цивилног друштва у креирање политика, а ДКСК је наставила да решава случајеве непотизма, кронизма и политички утицај у процесу запошљавања у јавном сектору. Осим ових, наводи се још неколико позитивних новина, посебно у вези са одговорношћу. Али и поред тога што је Европска комисија говорила у позитивном тону о ових неколико новина, навела је да би држава у наредном периоду требало да успостави законодавни оквир који ће обезбедити пуно поштовање запошљавања на основу заслуга и јасне линије одговорности између институција. Такође, међу препорукама за кључне активности у наредном периоду је обезбеђивање пуне примене Закона о општем управном поступку.²⁵⁵

Имајући у виду наведено, корупција је била озбиљан проблем за Македонију и 2020. године, бар према налазима Европске комисије. Са становишта јавне управе, чињеница да се наводи да убудуће треба водити рачуна о деполитизацији кадрова је озбиљан показатељ да је Европска комисија у 2020. години констатовала проблеме који трају од 2005. године. Занимљиво је да је Европска комисија поменула доследну имплементацију Закон о општем управном поступку (Службени гласник бр. 124/2015), који, истини за вољу, чак и у време писања ове докторске тезе (10 година од његовог усвајања) није доследно имплементиран у делу принципа делегирања овлашћења решавања и званичне размене доказа између органа, што, опет, може бити средство у превенцији корупције.

3.1.3.16. Извештај за 2021. годину

Извештај о Македонији за 2021. годину,²⁵⁶ као и претходни, садржи позитивну ноту у погледу борбе против корупције. Истиче се да је Македонија имала одређени степен

политичких функционера, због чега је било неопходно да нови орган, посебно формиран за ту сврху, преузме истрагу и гоњење. Међутим, неколико година након оснивања Специјалног јавног тужилаштва и именовања главног специјалног тужиоца, против тог Главног јавног тужиоца Основно јавно тужилаштво за гоњење организованог криминала и корупције је подигло оптужницу за злоупотребу службеног положаја.. Касније је тај Главни специјални јавни тужилац био и правоснажно осуђен (Делевска, 2021).

²⁵⁵ Можемо претпоставити да је реч о неколико кључних одредба Закона о општем управном поступку. Прво, одредбе око принципа делегирања овлашћења за одлучивање које предвиђају да ће управне акте доносити службеници, а не функционери. Нажалост, овај принцип није имплементиран у бројним јавним органима, иако је Влада у више наврата доносила закључке којима обавезује све органе који њој одговарају да га спроведу (нпр. 120. седница Владе 2019. године). Друго, одредбе које предвиђају службену размену доказа између органа, како странке у поступку не би морале да прилажу као доказ оне податке и исправе које орган који води поступак или било који други орган има у службеној евиденцији. Треће, одредбе о услужној оријентацији јавне управе и сл.

²⁵⁶ Погледајте:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2Fcontent%2FDokument%2520RM-EU%2FEU%2FIzvestaj%2520na%2520EK%2520za%25202021.doc&wdOrigin=BROWSELINK>
(приступљено: 9. 2. 2024.).

спремности, односно да је била умерено припремљена у превенцији и борби против корупције, као и да је био постигнут одређени напредак, јер је земља наставила да консолидује своју евиденцију у погледу истраге, кривично гоњење и суђење у неколико случајева корупције, укључујући и оне на високом нивоу (стр. 24). Поред тога, истакнуто је да је држава ојачала свој институционални оквир, посебно ДКСК и Основно јавно тужилаштво за гоњење организованог криминала и корупције.²⁵⁷ Такође, Европска комисија је навела да је парламент у априлу 2021. године усвојио Националну стратегију за превенцију корупције и сукоба интереса 2021-2025 са Акционим планом, којом је консолидована посвећеност земље спречавању корупције и санкционисању коруптивних пракси. Напоменуто је и да је настављено решавање предмета из бившег Специјалног јавног тужилаштва.²⁵⁸

Међутим, иако се ове околности наводе као позитивне, Европска комисија је навела да би у наредној години земља требала:

- наставити напоре у борби против корупције јачањем подршке надлежним органима, спровођењем Националне стратегије за спречавање корупције и сукоба интереса и давањем јасних смерница за политику државних институција
- обезбедити одговарајућу расподелу средстава Основном јавном тужилаштву за гоњење организованог криминала и корупције, како би се обезбедила ефективна одговорност за кривична дела која произилазе из и у вези са прислушкивањем.²⁵⁹

Значајно је напоменути и следеће: на стр. 20. наводи се да је „[к]орупција широко распрострањена у многим областима и да и даље изазива забринутост“.

Као и у свим претходним извештајима, Извештај за 2021. годину садржи део који се односи на реформу јавне управе (2.1.2. Реформа јавне управе) који почиње на стр. 15. Овде је наведено неколико релевантних напомена. Тако, наводи се да је Македонија урадила анализе и дала препоруке за реорганизацију органа државне управе, са побољшаним нивоима одговорности, а сада би овај оквир требало преточити у нову законску регулативу.²⁶⁰ Такође, Европска комисија се осврнула и на то да држава ревидира Закон о административним службеницима и припрема Закон о вишој руководној служби. Доношење новог Закона о административним службеницима и доношење Закона о вишој руководној служби, који до сада није постојао у земљи, требало би да допринесе доследној

²⁵⁷ Основно јавно тужилаштво за гоњење организованог криминала и корупције суштински није предмет разматрања у овој докторској тези, јер се ова докторска теза односи на превенцију корупције, а не на кривичне истраге и гоњење дела која потпадају под појам корупције. Али ови ставови Европске комисије су пренети како би се боље ухватио национални контекст. Осим тога, спречавање и гоњење корупције не могу постојати једно без другог, односно повезани су процеси (гоњење и санкционисање коруптивних дела треба да има и превентивно дејство – општу и специјалну превенцију).

²⁵⁸ У претходним фуснотама смо објаснили да је Специјално јавно тужилаштво било основано 2015. године, а престао да постоји 2020. године, убрзо након што је Главни специјални тужилац био процесуиран и осуђен за злоупотребу службеног положаја. Специјално јавно тужилаштво је укинута у складу са чланом 112. Закона о јавном тужилаштву из 2020. године (Службени гласник бр. 42/2020)/

²⁵⁹ Односи се на предмете сада укинутог Специјалног јавног тужилаштва које је преузело Основно јавно тужилаштво за гоњење организованог криминала и корупције.

²⁶⁰ У 2021. и 2022. години није било измена Закона о организацији и раду органа државне управе. Таквих измена било је тек 2024. године, али оне нису биле резултат претходних анализа и јавне расправе. Амандмани су предложени 6. јуна 2024. године, а изгласали су их народни посланици 8. јуна 2024. године, тако да није било могућности за јавну расправу.

примени принципа заслуга у запошљавању, напредовању и отпуштању административних службеника и виших руководилаца. Међутим, треба нагласити да од 2021. године није усвојен ниједан од закона које помиње Европска комисија у свом Извештају. Другим речима, није усвојен ни нови Закон о организацији и раду органа државне управе, нити нови Закон о административним службеницима, нити Закон о вишој руководној служби.

У тој конотацији, ако проучимо шта је рекла Европска комисија, може се закључити да корупција и даље представља проблем у Македонији и 2021. године. Осим тога, чим се инсистира на унапређењу линија одговорности у јавној управи, као и на доношењу нових закона који ће унапредити примену принципа заслуга, значи да је и даље постојала перцепција политизације јавне управе.

3.1.3.17. Извештај за 2022. годину

Говорећи о стању корупције, у Извештају за 2022. годину²⁶¹ се наводи да је корупција и даље распрострањена у многим областима и да је забрињавајућа (стр. 18). Даље, почев од стр. 22, дате су конкретне напомене у вези са борбом против корупције. Оно што се може утврдити јесте да су примедбе веома сличне онима датим у извештају за 2021. годину.

Око стања у јавној управи, највећа критика јесте да нису усвојени реформски прописи чије је усвајање у Извештају за 2021. годину наведено као извесно.

3.1.3.18. Извештај за 2023. годину

Одељак о борби против корупције у Извештају за 2023. годину²⁶² почиње на стр. 24. Трећа реченица у овом одељку (на самом почетку, у оквиру резимеа налаза) је да је корупција остала широко распрострањена у многим областима и да је забрињавајућа. Поред тога, Европска комисија је експлицитно навела да није постигнут напредак у борби против корупције, наводећи као разлог следеће околности:

- одлагање суђења за корупцију на високом нивоу, што је довело до застаревања неких случајева
- Кривични законик је измењен по хитном скупштинском поступку, након чега су смањене максималне казне за конкретна кривична дела у вези са корупцијом, што је за последицу имало застарелост, због чега је обустављен већи број случајева корупције на високом нивоу (укључујући случајеве бившег Специјалног јавног тужилаштва)
 - ово је, у ствари, истакнуто као проблем који изазива озбиљну забринутост

²⁶¹ Погледајте:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sobranie.mk%2Fcontent%2FDokument%2F2520RM-EU%2FEU%2FIzvestaj%2520na%2520EK%2520za%25202022.docx&wdOrigin=BROUSELINK>
(приступљено 9. 2. 2024.).

²⁶² Погледајте: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fvvv.sep.gov.mk%2Fdata%2Ffile%2FPregovori%2FSVD_2023_693%2520North%2520Mac

[edoniaport%2520\(002\).docx&wdOrigin=BROUSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fvvv.sep.gov.mk%2Fdata%2Ffile%2FPregovori%2FSVD_2023_693%2520North%2520Mac%2F2520MKre%2520(002).docx&wdOrigin=BROUSELINK) (приступљено: 09.02.2024.).

- ДКСК је била проактивна и отворила је неколико случајева, али њене препоруке нису спроведене
- додатни људски и финансијски ресурси тек треба да буду стављени на располагање јавном тужилаштву, истражним центрима и јединицама за спровођење закона одговорним за истрагу корупције
- за секторе који су најподложнији корупцији, биле су потребне процене ризика од корупције и, сходно томе, циљане акције, а такве процене још не постоје.

У делу о реформама јавне управе, који почиње на стр. 15, примећује се и негативан тон Европске комисије. Иако се наводи да је Македонија умерено припремљена у погледу реформе јавне управе, односно да је постигнут ограничен напредак усвајањем нове Стратегије реформе јавне управе из 2023. године, утврђено је да земља није усвојила ревидирани правни оквир за управљање људским ресурсима (нови Закон о административним службеницима, нови Закон о запосленима у јавном сектору, као и Закон о вишој руководној служби).²⁶³ Поред тога, Европска комисија је констатовала да је унапређење одговорности у јавној управи нарушено неусвајањем новог Закона о организацији и раду органа државне управе.²⁶⁴

Дакле, може се закључити да је, према оцени Европске комисије, ситуација са корупцијом уопште и корупцијом у јавној управи била далеко од идеалне и 2023. године.

3.1.3.19. Резиме налаза Европске уније

Извештаји о (напретку) Македоније дају солидну слику о томе како се корупцијска ситуација у Македонији (уопштено, али и у јавној управи) перципира на међународном плану. Без обзира на то да ли је то наглашено у самим извештајима или не, ставови других међународних организација су ту рефлектовани, мада не увек превише јасно, имајући у виду да их и Европска комисија узима у обзир приликом израде нацрта сопствених извештаја.

Ако сумирамо све наведено у анализираним извештајима од 2005. до 2023. године, дошло би се до два (нај)општија закључка: прво, иако има одређених помака, Европска комисија Македонију у свим годинама од 2005. до 2023. године доживљава као државу која има озбиљан проблем суочавања са широко распрострањеном корупцијом; друго, корупција је распрострањена у јавној управи, а принцип заслуга у процесу запошљавања, као и у другим аспектима јавне управе, релативно се слабо спроводи.

Као што је приказано у табели испод, сваки од анализираних извештаја садржи реченицу да је корупција распрострањена у Македонији.

²⁶³ Подсећања ради: у време писања овог дела докторске тезе, у Скупштини су на разматрању Предлог закона о управним службеницима и Предлог закона о запосленима у јавном сектору (који су поднети као предлози Владе у децембру 2023. године). Ипак нема најаве да ли би их и када Скупштина усвојила. Што се тиче закона који би требало да регулише такозвану „вишу руководну службу“ његов је нацрт више пута био представљен јавности, али потом повучен због критика (једном 2019. године, једном 2021. и једном 2023. године).

²⁶⁴ Више у фусноти бр. 265.

Табела 17 – Изводи из извештаја Европске уније о напретку Републике Северне Македоније и Аналитичког извештаја из 2005. године о стању корупције у земљи

Година	Извештај	Реченица	Страна
2005	Аналитички извештај о Мишљењу о захтеву Републике Македоније за чланство у Европској унији	„Међународни извештаји и истраживања указују да је корупција озбиљан и широко распрострањен проблем који утиче на многе аспекте друштвеног, политичког и економског живота [...]“.	стр. 26
		„Такође, корупција малог обима, посебно на нижим нивоима управе, представља озбиљан проблем.“	стр. 62
2006	Извештај о напретку за 2006. годину	„[...] Међутим, корупција је и даље распрострањена појава.“	стр. 10
2007	Извештај о напретку за 2007. годину	„ [...] Међутим, корупција је широко распрострањена и представља веома озбиљан проблем.“	стр. 13
2008	Извештај о напретку за 2008. годину	„ [...] Међутим, корупција остаје посебно озбиљан проблем.“	стр. 12
2009	Извештај о напретку за 2009. годину	„ [...] Међутим, корупција је широко распрострањена и наставља да представља озбиљан проблем у многим областима.“	стр. 14
2010	Извештај о напретку за 2010. годину	„Корупција је распрострањена у многим областима и наставља да представља озбиљан проблем.“	стр. 12
2011	Извештај о напретку за 2011. годину	„Корупција је и даље распрострањена у многим областима и наставља да представља озбиљан проблем.“	стр. 13
2012	Извештај о напретку за 2012. годину	„Корупција је и даље распрострањена у многим областима и наставља да представља озбиљан проблем.“	стр. 16
2013	Извештај о напретку за 2013. годину	„ [...] Међутим, корупција и даље преовлађује у многим областима и остаје озбиљан проблем, што указује на то да се још увек види утицај примене постојећег законодавства и да се мора побољшати ефикасност постојећих мера“.	стр. 13
2014	Извештај о напретку за 2014. годину	„Као што је случај и другде у региону, корупција је и даље распрострањена у	стр. 11

		многим областима и наставља да представља озбиљан проблем.	
2015	Извештај о напретку за 2015. годину	„Корупција је и даље распрострањена“	стр. 18
2016	Извештај за 2016. годину ²⁶⁵	„Корупција је и даље распрострањена у многим областима и представља озбиљан проблем.“	стр. 8
2017	Такав извештај није издат, али се услови огледају у извештају за 2018. који је објављен на самом почетку године (април 2018.), па се више односи на услове за 2017. годину него стварно на 2018. годину.		
2018	Извештај за 2018. годину	„Корупција је распрострањена у многим секторима и остаје озбиљан проблем.“	стр. 28
2019	Извештај за 2019. годину	„ [...] Међутим, корупција је широко распрострањена у многим областима и остаје забрињавајућа.“	стр. 17
2020	Извештај за 2020. годину	„Корупција је распрострањена у многим областима и остаје забрињавајућа.“	стр. 20
2021	Извештај за 2021. годину	„Корупција је распрострањена у многим областима и остаје забрињавајућа.“	стр. 20
2022	Извештај за 2022. годину	„Корупција је и даље распрострањена у многим областима и изазива забринутост“	стр. 19
2023	Извештај за 2023	„Корупција је и даље распрострањена у многим областима и изазива забринутост“	стр. 6

Извор: Аутор

Другим речима, иако Европска унија у својим извештајима констатује да постоје извесне осцилације у борби против корупције и изградњи антикорупцијских политика (тако што некада има одређеног позитивног помака, а некада назадовања), до значајних промена до сада није дошло. Напротив, став Европске комисије остаје исти скоро две деценије: корупција је озбиљан проблем са којим се Македонија суочава и разлог је за забринутост.

Поред тога, Европска комисија указује на неколико суштинских критика на рачун функционисања јавне управе. Прво, у неколико извештаја се наводи да се запошљавање у јавној управи не одвија по принципу заслуга, а у неколико извештаја чак се наводи да се запошљавање кадрова у управи користи као социјална политика.²⁶⁶ Овакве критике Европске комисије биле су апсолутно оправдане.

Сходно томе, можемо закључити да је перцепција Европске уније, али и других међународних организација, да је Македонија земља у којој је корупција деценијама распрострањена, али и земља која не успева да се носи са овим феноменом. Наравно, осим

²⁶⁵ Подсећања ради: на којој 2015. године извештаји више нису носили назив „Извештај о напретку“ већ једноставно „Извештај“.

²⁶⁶ Када се каже да се запошљавање у државној управи користи као социјална политика, алудира се на то да се предвиђају и попуњавају радна места (углавном недовољно квалификованих кадрова) која уопште нису потребна, а у циљу смањења незапослености у земљи уопште, а посебно у појединим регионима. У крајњој линији, наравно, такво запошљавање значи склоност одређених група грађана према политичким странкама које су биле на власти у периоду када су запослени.

наведених, постоје и друге међународне организације које дају своја сазнања о корупцији у Македонији. Међутим, аутор ове докторске тезе цени да су налази Transparency International-а, Светске банке и Европске уније довољни да се стекне слика о томе како међународна јавност перципира ситуацију у земљи, па не треба додатно оптерећивати текст.

3.2. Стање корупције у Републици Северној Македонији констатована у документима на националном нивоу, са посебним освртом на корупцију у јавној управи

У уводним напоменама већ је наведено неколико докумената, односно анализа и истраживања јавног мњења, који говоре о ситуацији корупције у Македонији. Подсећања ради, они ће бити наведени и овде.

Према Извештају о процени корупције у Македонији у 2014. години мреже невладиних организација SELDI (Нудериноска, Саздевски, & Ѓузелов, 2014), грађани корупцију виде као пети највећи проблем у земљи (чак 27.9% њих сматра да је корупција највећи проблем у Македонији). Пре корупције, грађани као кључне проблеме државе истичу незапосленост (69.2%), сиромаштво (47.1%), ниске приходе (37.4%) и високе цене (32.5%).

Корупција је на петом месту у Извештају SELDI за 2016. годину (Нурединоска, Саздевски, Ѓузелов, & Поповиќ, 2016), док је у Извештају за 2021. годину оцењена као највећи проблем у земљи (Ристовска & Димова, 2021). Иако су грађани, приликом припремања SELDI извештаја, говорили о корупцији као проблему државе уопште, а не конкретно о корупцији у јавној управи, бројке су довољно индикативне.

Што се тиче перцепције грађана о корумпираности администрације, као конкретнији показатељ можемо истаћи Извештај са теренског истраживања невладине организације Центар за управљање променама (Малеска Сачмароска & Гоцевски, 2017). Према овом извештају чак 35.6% грађана – испитаника сложило се са констатацијом да је корупција распрострањена у државној и јавној управи,²⁶⁷ а 31.9% грађана – испитаника слаже се са констатацијом да је већина запослених у државној и јавној управи поштена. Дакле, отприлике једна трећина грађана се слаже са два супротна налаза, што је прилично неповољно за општу климу у земљи.

Осим ових истраживања невладиног сектора, индикативни су и налази релативно нове анкете (Државна комисија за спречување на корупцијата, 2020, стр. 10-15) ДКСК према којој су се чак 53% испитаника потпуно сложила са констатацијом да је корупција проблем у Северној Македонији. Оно што је можда још горе је то што грађани не виде напредак у борби против корупције. Тако је на питање „[у] односу на пре 3 године, да ли мислите да је укупан ниво корупције у Северној Македонији повећан или смањен?“ чак 41% испитаника одговорило да је корупција остала на истом нивоу.

Наравно, показатељ да је корупција распрострањена у македонској јавној управи су и перцепција пословног сектора око јавних набавки. Те перцепције редовно мери Центар за грађанске комуникације (који је невладин организација у земљи) и објављује их у свом годишњем извештају о мониторингу јавних набавки. Тако је 2022. године (Извештај за јавни набавки 2022, 2023, стр. 7) чак 46% компанија сматрало да постоји корупција у јавним набавкама у Македонији. У периоду јул-децембар 2021 године, са друге стране, 51%

²⁶⁷Осим разлике између појмова јавна управа и јавни сектор, у даљем тексту ћемо се осврнути на разлику између појма државна управа и појма јавна управа.

компанија сматра да постоји корупција у јавним набавкама, а 65% њих сматра да су везе²⁶⁸ најчешћи облик корупције (Извештај за јавни набавки јули-декември 2021, 2022, стр. 7). Проценти су слични и у другим извештајима који се односе на претходне године. Отприлике 50% анкетираних компанија увек цени да постоји корупција у јавним набавкама, што је поражавајуће стање.

Могли би се навести и други показатељи, али у овом случају се то чини сувишним. Довољно је констатовати да међународне организације и невладини сектор у Македонији, па чак и јавни органи у земљи, наводе да је корупција у македонској јавној управи озбиљнији проблем.

4. Правни и стратешки оквир за борбу против корупције у Републици Северној Македонији

Правни оквир за борбу против корупције у Републици Северној Македонији састоји се од одређено броја прописа који спадају у неколико правних грана. Део тих прописа је већ поменут у претходном тексту с обзиром на то да је било неопходно навести шта је регулисано позитивним правом, како би се разумео национални контекст. Најважнији закони су наведени у табели испод.

Табела 18 – Закони који чине правни оквир за борбу против корупције у Републици Северној Македонији

Закон	Објављено у „Службени гласник Републике Македоније“ и „Службени гласник Републике Северне Македоније“ ²⁶⁹	Сажетак одредби које су релевантне са аспекта борбе против корупције
Закон о ратификацију Конвенције Уједињених нација против корупције	Службени гласник бр. 37/2007	<ul style="list-style-type: none"> Овим законом ратификована је прва универзална међународна конвенција против корупције, која је даље транспонована у неколико македонских закона
Кривични законик	Службени гласник бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/ 11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14,	<ul style="list-style-type: none"> Инкриминације (прописује кривична дела и казне)²⁷⁰

²⁶⁸Реч „везе“ у колоквијалном говору се користи да укаже на неку врсту фаворизовања, било због трговине утицајем, непотизма, кронизма итд. Уопштено говорећи, алудира се на то да се корупција у јавним набавкама у држави не огледа у давању и примању мита, већ у другим делима која потпадају под шири појам корупције (говорићемо о томе која дела спадају под појам корупције у следећем тексту).

²⁶⁹ Промењен је назив државног службеног гласила, у складу са променом назива државе из „Република Македонија“ у „Република Северна Македонија“.

²⁷⁰ Кривична дела предвиђена КЗ (Северне) Македоније која би потпадала под појам корупција наведена су у табели 5 ове докторске тезе.

	115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17, 248/2018, 36/2023, 188/2023	<ul style="list-style-type: none"> • Конфискација имовине и имовине користи
ЗСКСИ	Службени гласник бр. 12/2019	<ul style="list-style-type: none"> • Концепт корупције • Одредбе за оснивање и функционисање ДКСК • Одредбе за спречавање корупције у политици и вршењу јавних овлашћења • Спречавање (последица) сукоба интереса • Поступак пријаве повреде ЗСКСИ и прекршајних санкција
Закон о заштити узбуњивача	Службени гласник бр. 196/2015, 25/2018 и 257/2020	<ul style="list-style-type: none"> • Заштићено пријављивање • Статус узбуњивача и др.
Закон о кривичном поступку	Службени гласник бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018	<ul style="list-style-type: none"> • Вођење кривичног поступка кроз све фазе (предистражни, истражни, судски) • Овлашћења јавног тужиоца, судске полиције • Посебне истражне радње важне за откривање корупције

Извор: Аутор

Ови закони се сматрају најважнијим са становишта борбе против корупције, јер директно регулишу кривична дела која потпадају под појам корупције, поступак гоњења таквих дела, санкције за њих, мере превенције и ДКСК као специјализовано превентивно антикорупцијско тело, пријављивање корупције и заштиту узбуњивача. То не значи да су они једини који чине правни оквир за борбу против корупције. У ширем контексту, са аспекта превенције, гоњења и санкционисања корупције, важни су и:

- Законом о лобирању (Службени гласник бр. 122/2021), који уређује лобирање као делатност, тако да је предвиђено успостављање регистра лобиста, прописују се

детаљна правила за лобирање, тј. комуникација између лобиста и званичника и тако даље.²⁷¹

- Законом о јавним набавкама (Службени гласник бр. 24/2019 и 87/2021) који, са аспекта борбе против корупције, садржи више релевантних одредби о:
 - спровођењу поступака јавних набавки,
 - надлежности Бироа за јавне набавке (а посебно контрола),
 - опште мере за спречавање корупције,
 - пријављивање корупције,
 - забрана ангажовања код носиоца набавке,
 - заштита интегритета у поступку,
 - разлози за искључење у поступку,
 - обавеза изузећа у случају сукоб интереса и слично.
- Закон о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020) који садржи више одредби са аспекта превенције корупције:
 - одредбе којима се уређује поступак запошљавања у јавном сектору,
 - одредбе којима се прописују начела којих треба да се придржавају запослени у јавном сектору, посебно законитости,
 - одредбе о незаконитим наредбама (дужност навођења незаконитог налога, обавеза пријављивања незаконитог налога),
 - одредбе о радном односу на одређено време и др.
- Закон о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/2014 ... 99/2022) чије су одредбе, једним делом, од значаја за превенцију корупције, а посебно одредбе које се односе на поступак запошљавања административног службеника. Наравно, и друге одредбе закона могу бити релевантне са аспекта превенције корупције, али њихова разрада тренутно није неопходна.
- Други посебни закони којима се уређује запошљавање и унапређење запослених у јавном сектору: закони о здравственој заштити, закони о образовању и др.
- Закони који регулишу избор или именовање функционера.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног карактера (Службени гласник бр. 101/2019), којим се уређује ко је носилац информација од јавног карактера и шта чини јавну информацију, обавеза активне транспарентности, обавеза давања одговора на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, оснивање Агенције за заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и њено функционисање и друго. Овај закон је изузетно значајан у погледу транспарентности јавних институција, али и политичких партија (које су носиоци информација у области прихода и расхода), а транспарентност је, са друге стране, један од механизма за превенцију корупције.

²⁷¹ Може се констатовати да је овај закон само у теорији важан с обзиром да у пракси практично нема његове примене. Иако је према његовим одредбама успостављена интернет страница преко које би требало да се води Регистар лобиста и лобистичких организација, у тренутку писања ове докторске дисертације не постоји ниједан регистровани лобиста и ниједна регистрована лобистичка организација. Наравно, ово не одражава стварну ситуацију, где лобирање постоји свакодневно, а одређене организације функционишу као лобистичке организације у одређеним ситуацијама. Поменутом сајту Регистра лобиста и лобистичких организација може се приступити путем следећег линка: <https://lobisti.dsk.mk/all-lobbyists> (приступљено: 28. 3. 2024.).

- Закон о финансирању политичких странака (Службени гласник бр. 76/2004 ... 294/2020) и Изборни законик (Службени гласник бр. 40/2006 ... 58/2024) који садрже бројне одредбе у циљу спречавања нелегалног финансирања политичких странака и изборних кампања. Ови закони су индиректно важни за спречавање корупције.²⁷²
- Закони који регулишу друге јавне органе који имају своју улогу у спречавању корупције, као што су Државни завод ревизије, Управа финансијске полиције, полиција и др.

Што се тиче стратешког оквира, генерално основна јесте Национална стратегија за спречавање корупције и сукоба интереса 2021-2025 са Акционим планом, али у ширем смислу речи можемо узети у обзир и стратегије реформе јавне администрације о којима смо говорили. С обзиром на то да је ова докторска теза усмерена на превенцију корупције, а не на њену репресију (истрага, гоњење и кажњавање у кривичном поступку), најважнији од наведених извора права су ЗСКСИ (Службени гласник бр. 12/2019), као и други закони који имају превентивне мере у појединим сферама – у области јавних набавки, кадрова и др. Наравно, не пориче се превентивно дејство кривичних санкција (општа и специјална превенција). Међутим, фокус је на мерама које (треба) предузети и пре него што дође до корупције.

²⁷² С обзиром на то да ће нелегално финансирање изборне кампање и политичке странке скоро увек бити један од видова коруптивне трансакције.

III. РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

1. Опште о ризицима од корупције: шта значи ризик од корупције и како се он утврђује?

У претходна два поглавља ове докторске тезе разматрано је неколико питања: појам корупције, манифестације корупције у јавној управи, последице корупције у јавној управи и начин на који је управа организована у Северној Македонији. На тај начин дат је неопходан увод за ово треће поглавље, у коме ће пажња бити посвећена ризицима од корупције у јавној управи Северне Македоније.

Да би се ти ризици од корупције у македонској јавној управи боље разумели, корисно је прво дати неколико општих напомена. Дакле, кренућемо од тога шта је ризик од корупције (у смислу ове докторске тезе) и како га можемо утврдити.

У том правцу се полази од основног значења речи ризик – опасност; вероватноћа појаве нежељеног догађаја; излагање опасности; могућа опасност од нечега (Речник - верзија 0.2.10, 2024; Дигитални речник македонског језика, 2024). Дакле, под ризиком од корупције подразумевамо опасност од појаве корупције или вероватноћу да ће доћи до корупције (тј. вероватноћу да ће бити извршено дело које по својој природи потпада под појам корупције).²⁷³ Ризик од корупције не треба поистовећивати са факторима корупције. Фактор корупције или фактор ризика од корупције је околност која утиче на смањење или повећање ризика од корупције. Ова терминологија је, у ствари, специфичнија за медицинске науке, где „ризик” означава вероватноћу да ће се јавити одређена болест или здравствено стање, а „фактор ризика” означава оне околности које повећавају или смањују ризик.²⁷⁴ Такође треба напоменути да постоји корелација између фактора и појаве корупције, али не и каузалитет.²⁷⁵ Сваки од фактора утиче на повећање или смањење ризика од корупције, али то не значи да је сам фактор узрочно везан за појаву корупције.

У овој дисертацији ризике делимо на неколико области, формираних по функционалном принципу, о чему је било речи у уводним напоменама. Дакле, биће речи о ризицима корупције у области људских ресурса, ризицима корупције у области јавних набавки, ризицима корупције у управним поступцима, односно у пружању услуга и ризицима корупције у другим областима. Као два главна фактора третираћемо неадекватно

²⁷³ Дефиниција ризика од корупције у македонском законодавству садржана је у Закону о спречавању корупције и сукоба интереса (Службени гласник бр. 12/2019): „Под ризиком од корупције подразумева се свака врста унутрашње или спољне слабости или поступка који представља могућност корупције у државним органима, јавним предузећима и другим институцијама из јавног сектора и која обухвата питања сукоба интереса, неспојивости функција, примања поклона и др. незаконита плаћања, лобирање, недостатак система заштите узбуњивача, превара, неправилна употреба овлашћења, дискрециона овлашћења, незаконито финансирање политичких странака и кампања, трговина или недозвољена употреба информација, транспарентност процедура и докумената и друга питања од значаја за интегритет“ (члан 8. ст. 6.).

²⁷⁴ Тако, на пример, старост може бити фактор ризика за деменцију.

²⁷⁵ Као што смо рекли, године могу бити фактор ризика за деменцију, али то не значи да је само старост једини разлог зашто је одређена особа добила деменцију.

законодавство и неадекватну примену закона. Додатни фактор је и институционални оквир, а посебно немогућност ДКСК да утиче на смањење ризика од корупције.

Утврђивање или идентификовање ризика од корупције увек се, па и у овом раду, своди на субјективну процену. Међутим, генерално, постоје неке основне смернице о томе како се могу идентификовати ризици од корупције. Најпре се анализирају законски прописи, како би се утврдило да ли постоје недоследности, контрадикторне одредбе или одредбе које су нејасне, које могу довести до конфликтних пракси и (лакшег прикривања) злоупотреба. Друго, процењује се досадашња пракса, како би се утврдило да ли је било индиција за корупцију. Наравно, приликом идентификовања ризика биће узете у обзир и друге студије и анализе, односно документи који говоре о ризицима корупције у Северној Македонији.

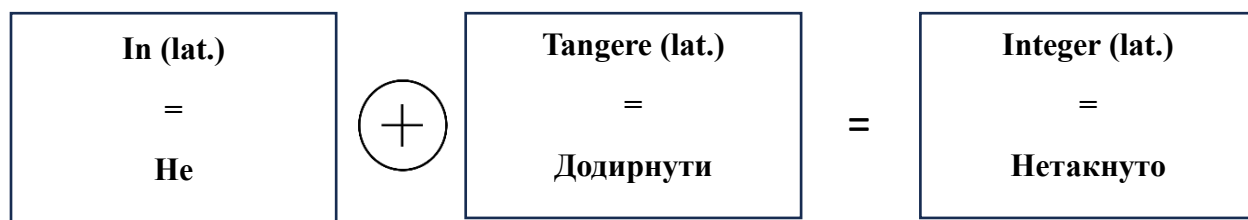
2. Интегритет као предуслов за спречавање корупције

Пре него што се позабавимо ризицима од корупције у јавној управи Северној Македоније, потребно је напоменути да је у превенцији корупције неопходан лични, али још више институционални интегритет. Такође је корисно размотрити концепт система интегритета. Ове примедбе су релевантне, јер ће се мере које ће се у даљем тексту препоручити у циљу успешнијег спречавања корупције, између осталог, односити и на лични и институционални интегритет, односно систем интегритета.

За почетак, важно је разумети шта термин интегритет значи и које су разлике између личног и институционалног интегритета. Ако погледамо обимну литературу, видећемо да то није нимало лак задатак, али то, заправо, не треба да нас чуди с обзиром на чињеницу да у друштвеним наукама готово да не постоји термин о чијем значењу не настају дилеме. Хубертс занимљиво приказује колико је тешко дефинисати значење речи интегритет. У једном од својих радова он каже: „Сви то желе, али шта је то што ми желимо и о чему причамо?“ (Huberts, 2018, p. 518)

Етимолошки, реч интегритет (која се данас користи у многим језицима) потиче од латинске речи *integer* или *integere* које означавају нешто нетакнуто, потпуно, хармонично, доследно.

Слика 9 – Графички приказ порекла речи интегритет



Извор: аутор

Данас се реч интегритет користи у свом изворном значењу, али добија и друга значења, која су изведена. На пример, ако говоримо о телесном интегритету појединца, реч

интегритет користимо у њеном изворном значењу – означавамо да је тело те особе неоштећено, неповређено, тј. да физичко здравље није нарушено.

О интегритету можемо говорити и у конотацији односа између појединца и морала: особа са интегритетом је онај чије су моралне вредности неоштећене, онај који зна шта је исправно, а шта погрешно, шта је добро, а шта лоше. Такође, као особу са интегритетом можемо сагледати ону особу која је мудра и храбра, односно особу у чијим се поступцима огледају ове врлине. У том смислу говоримо о личном интегритету или интегритету појединца. Дакле, можемо говорити о интегритету различитих појединаца. Научник има интегритет ако поступа по формалним и неформалним правилима академске заједнице, ако не представља туђа ауторска дела и/или патенте као своје и тд. Функционер има интегритет ако је пажљив, професионалан, одговоран за обављање својих послова, непристрасан и, у крајњој линији, некорумпиран. Више о различитим конотацијама у којима се користи реч интегритет може се прочитати у горе цитираном Хубертсовом раду (Huberts, 2018).

Такве дефиниције личног интегритета могу, наравно, бити предмет даље расправе. Можемо расправљати о томе шта је добро, а шта лоше, и можемо заузимати различите позиције: можемо расправљати да ли постоји морални апсолутизам или морални релативизам. Међутим, у контексту ове докторске тезе, аутор цени да би такве расправе биле непродуктивне. Претпоставићемо да постоји барем универзална сагласност о томе шта је добро, а шта лоше. Претпоставићемо и да је јасно када се човек понаша професионално, а када не. Можда није лако унапред дефинисати шта се подразумева под професионалним понашањем, али када видимо професионално понашање, одмах га препознајемо.

Данас се такозвани институционални интегритет помиње у бројним документима међународних организација и невладиног сектора. Међутим, овде се поставља разумно питање – ако је интегритет везан за морал и расуђивање о томе шта је добро, а шта лоше, да ли се о томе може говорити на нивоу институције?

Кирби посвећује читав рад значењу институционалног интегритета, покушавајући да попуни вакуум и објасни његово значење (Kirby, 2022). Он утврђује да се термин институционални интегритет све више користи у популарном дискурсу, али да се теоријска литература врло мало бави његовим значењем. Након опсежног разматрања о овој теми, Кирби утврђује да институционални интегритет подразумева чврсту настројеност институције да ефикасно спроводи своје циљеве (стр. 819).

Евидентно је зашто су лични и институционални интегритет важни из перспективе превенције корупције.

Што се тиче личног интегритета, у првом поглављу понуђен је концепт корупције, који је аутор конструисао након пажљиве анализе најшире прихваћених дефиниција корупције у литератури, а тај концепт је био: корупција је свако намерно коришћење службеног положаја или овлашћења супротно важећим прописима или сврси за коју постоје, у намери стицања себи или другом корист која иначе не би била стечена (неоправдана или нелегитимна корист). Ако се прихвати ова дефиниција корупције, лако је разумети зашто особа са личном интегритетом не би пристала да учествује у коруптивној трансакцији. Наиме, лице које има лични интегритет неће дозволити да његово понашање буде супротно важећим прописима (или сврси због које њихове норме постоје) нити да

прибави корист која не припада њему или другом. Ова особа своје понашање подвргава правним нормама и њиховом *raison d'être*.²⁷⁶

Што се тиче институционалног интегритета, ако су институције или јавни органи чврсто посвећени остваривању свог циља (који је законски постављен, односно унапред одређен), онда ће, очигледно, бити мање плодног тла за појаву корупције. Институционални интегритет ће, наиме, спречити корупцију у индивидуалном смислу (функционери или службеници који учествују у коруптивним трансакцијама), али ће спречити и појаву институционалне корупције о којој је говорио Лоренс Лесиг.²⁷⁷ Подсећања ради, према Лесигу, институционална корупција настаје када постоји системски и стратешки утицај који је легалан, чак и у датом тренутку можда етички, који подрива ефикасност институције одвраћајући је од њене сврхе. Отуда можемо закључити да је институционални интегритет директно супротстављен институционалној корупцији.

Поред личног и институционалног интегритета, данас се у бројним документима невладиног сектора, али и међународних организација, говори и о такозваном систему интегритета или националном систему интегритета. Тако, на пример, Транспаренси интернешнл као једну од својих редовних активности има процену система националног интегритета.²⁷⁸ Светска банка је, с друге стране, већ 1997. године издала публикацију „Улога националних система интегритета у борби против корупције“ (Langseth, Stapenhurst, & Pope, 1997). На шта се, конкретније, мисли? Мисли се на системски одговор на корупцију, тако да ће се више мера и активности, међусобно повезаних, предузимати истовремено и координисано на нивоу целе земље, са циљем да се промени читав систем како би корупција постала (економски) неисплатива. Систем интегритета, према цитираним ауторима, (Langseth, Stapenhurst, & Pope, 1997, стр. 10), подразумева: стратегије за превенцију корупције у јавном сектору, постојање превентивних органа, учешће јавности у демократским процесима, учешће цивилног друштва (невладиних организација) у одлучивању, одговорност судске власти, учешће приватног сектора у одлучивању и међународну сарадњу. Међутим, пракса у Северној Македонији показује да је изградња система интегритета заиста велики изазов.

²⁷⁶ Наравно, овде полазимо од претпоставке да важећи прописи, односно позитивне норме, нису супротне ни природном праву и инхерентним правима људи (према теорији јуснатурализма) нити су супротне општем интересу. Наравно, ако су важећи прописи у супротности са природним правом, онај ко има лични интегритет неће их поштовати. Нажалост, историја је показала да су могуће такве ситуације у којима долази до одступања позитивног права од природног права, па се позитивним прописима крше инхерентна права појединца. Такође, ако важећи прописи служе интересима неколико лица, а не општем интересу, лични интегритет особе неће имплицирати да ће се исто лице понашати у складу са законским прописима. Међутим, у наведеним напоменама полазимо од претпоставке да важеће прописе доносе демократски изабране институције које имају легитимитет. Такође, претпостављамо да важећи прописи штите општи интерес и нису у супротности са природним правом.

²⁷⁷ Видети у претходном тексту: стр. 34.

²⁷⁸ Видети: <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments> (приступљено: 16. 5. 2024.).

3. Ризици од корупције у јавној администрацији Републике Северне Македоније по областима

3.1. Ризици од корупције у сфери људских ресурса

3.1.1. Позадина

Корупција се врло често јавља у сфери (управљања) људским ресурсима. Корупција се може уочити приликом избора и запошљавања кадрова, приликом њиховог напредовања и награђивања, али и када појединци треба да одговарају за свој рад. Чак, ако се посматра у широј конотацији, корупција се може манифестовати и утицати на планирање кадрова у јавној управи, па и на формирање законске регулативе која се односи на кадрове у јавној управи. Уосталом, о овоме смо већ говорили у претходном тексту.²⁷⁹ У овом делу ћемо покушати да откријемо и објаснимо основне ризике корупције у сфери људских ресурса у Северној Македонији. Кажемо да ћемо открити „основне ризике“ с обзиром на чињеницу да би свака амбиција да се открију апсолутно сви ризици била илузорна.

Пре него што пређемо на разматрање специфичних ризика од корупције у сфери људских ресурса у Северној Македонији важно је запамтити да корупција у овој сфери има не само краткорочне већ и дугорочне и далекосежне последице.

Тако ће регрутовање, награђивање и унапређење људи као последица корупције врло често даље умножавати корупцију и довести до њеног ширења у другим сферама. Ово можемо објаснити једноставним хипотетичким примером. У том хипотетичком примеру говорићемо о корупцији при именовању директора. Међутим, може се повући аналогија са корупцијом у запошљавању службеника:

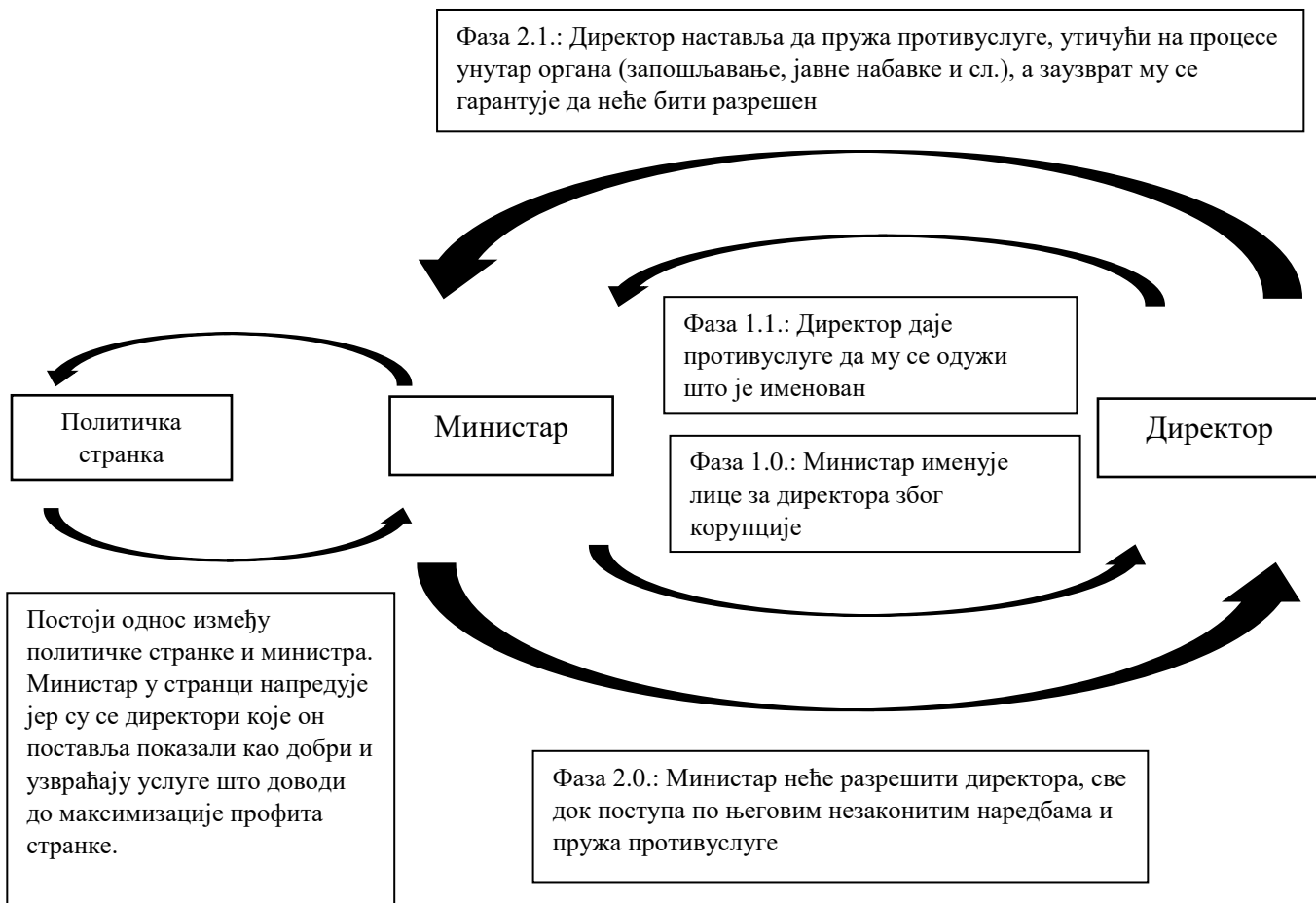
- За директора државног органа постављено је лице „А“, али не због квалификација (пошто су кандидати за директора била и квалификованија лица), већ због чињенице да је симпатизер политичке странке којој је министар који врши именовање припада.
- Министар указује лицу „А“ да ће злоупотребити своје дискреционо право и да ће га именовати иако није најквалификованији од кандидата, нити довољно квалификован генерално, очекујући заузврат да добије услуге када их затражи.
- Особа „А“ је свесна да по објективним правилима не заслужује да буде директор и сматра да министру дугује услугу, па је унапред припремљена на коруптивне трансакције које ће користити министру и/или политичкој странци којима он и министар припадају.
- Сходно томе, лице „А“ као директор поменутог органа даље постаје део веће коруптивне шеме
 - лице „А“ утиче на поступке запошљавања административних службеника са циљем запошљавања оних кандидата који су симпатизери министра или политичке странке чији је министар члан

²⁷⁹ Видети: поглавље 2.3. Области у којима се јављају корупција и јавна управа на стр. 45.

- лице „А“ утиче на брже или спорије решавање управних предмета из надлежности органа
- лице „А“ утиче на јавне набавке, како би пожељна предузећа добила уговоре и сл.
- Министар не смењује лице „А“ и неће га разрешити упркос његовом лошем управљању, све док лице „А“ пружа неопходне незаконите услуге. Што више, министар у ствари користи и своју политичку моћ да заштити лице „А“ од одговорности.
- Осим тога, лицу „А“ је дозвољено да део незаконито стечене добити (не само у новцу већ у било ком смислу) користи за себе, као додатну награду за своје учешће у високоризичним незаконитим трансакцијама.

Дакле, у овом хипотетичком примеру се ствара однос између министра и директора, тако да након именовања директора почиње дуги низ сталних услуга и противуслуга у правцу постизања равнотеже. Али постоји и веза на вишем нивоу, између политичке странке и министра. Покушаћемо да овај однос прикажемо графички, односно кроз слику:

Слика 10 – Графички приказ ланчаног ефекта корупције при регрутовање (модел)



Извор: аутор

Овај хипотетички пример је веома поједностављен, али довољан да обухвати ланчани ефекат који корупција има. Једноставно речено, запошљавање лидера (као што је директор) због корупције утицаће на дугорочну експанзију корупције у конкретном органу и шире. Исто важи и за ниже нивое. Запошљавање руководиоца одељења у органу ће резултирати даљом корупцијом у истом одељењу. Па чак и регрутовање службеника са најнижег нивоа због корупције ће дугорочно резултирати његовим контрауслугама, а то може утицати и негово напредовање. Ланчана реакција ће постепено довести до ширења корупције и формирања група, као што су клике, не само у оквиру одређених органа већ у целој административној хијерархији и шире – делимично и у приватном сектору.

Истовремено, важно је нагласити да је у пракси могуће да и лица која имају квалификације да буду директори јавног органа морају да учествују у коруптивној трансакцији да би постали директор (исто важи, аналогно, и за лица која су довољно квалификована да се запосле као службеници, а која поново морају да учествују у коруптивној трансакцији да би стекла службени статус). Ово се може десити ако постоје широка дискрециона овлашћења, која ће се лако злоупотребити. На пример, законом могу бити прописане квалификације које директор треба да има, као и да се директор именује након јавног огласа, али не постоје критеријуми за избор. Другим речима, може се десити да закон не прецизира на основу којих критеријума и у ком поступку се бира један од пријављених кандидата. Једноставно, министар, Влада или други субјекти имају дискреционо право да бирају која ће особа (која испуњава минималне услове) бити именована. У таквом случају може се именовати лице које је преузело обавезу да учествује у корупцији, тј. особа која је највише обећала заузврат. Дакле, говоримо о злоупотреби дискреционих овлашћења, тако да чак и квалификована лица морају да буду део коруптивних шема да би напредовали у каријери и постали директори. У овом случају, иако особа која је постављена за директора има потребне квалификације, поново ће се појавити ланчани ефекат, а корупција ће се умножити.

Да резимирамо, ако се неко лице запосли или унапреди као резултат корупције, може се очекивати дугорочни ефекат и озбиљно ширење корупције у другим процесима у јавном органу. Такође, ово ће утицати на заобилажење правила одговорности. Дакле, створиће се коруптивне шеме у којима ће се стално давати услуге и противуслуге између укључених лица, а циљ ће бити да њихова организација и они као појединци максимизирају свој профит. Корупцију је у овом случају тешко сузбити, с обзиром на то да је у поменутом шему укључено више лица, од којих су неки политички моћни, који ће по сваку цену покушати да заштите успостављену структуру. Уосталом, такви директори неће имати прави мотив да успостављају високе стандарде за рад у органа. Они намеравају да буду на тој позицији што дуже, само да би максимизирали свој профит, а не да раде на остваривању јавног интереса.

У супротном, ако је неко постао директор због својих заслуга, а не због корупције, неће бити спреман да чини незаконите радње и утиче на процесе у својој надлежности да министру/политичкој странци узврати услугу. Логика је једноставна: ова особа неће вратити услуге јер уопште није примила услугу. Такође, ово лице се определило да буде

директор због жеље да својим радом допринесе остваривању јавног интереса, а не да максимизира сопствени профит.

Корупција ће се ширити када органима руководе непрофесионални директори и због тога што такви директори неће моћи ни личним примером ни другим превентивним мерама мотивисати запослене у органу да се уздрже од коруптивних радњи.

Умножавање корупције, нажалост, није једини дугорочни ефекат корупције у запошљавању, напредовању и одговорности кадрова. Постоје и бројни други ефекти као што су:

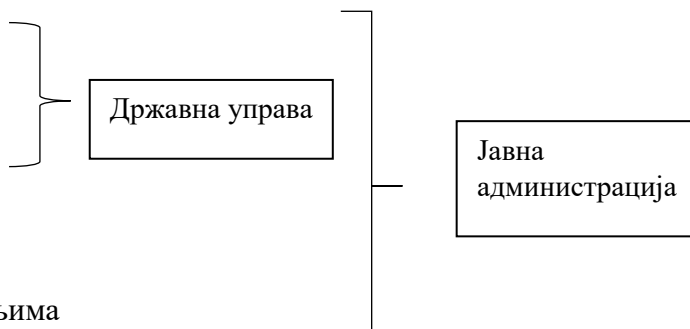
- лоше управљање
- финансијски губици
- утицај на мотивацију запослених
- нарушавање угледа органа
- пад квалитета рада и друго.

У наставку ћемо представити ризике корупције у сфери људских ресурса у Северној Македонији. Први међу њима биће они ризици који се односе на именовање директора и других функционера у органима у саставу министарства, самосталних органа државне управе, јавних предузећа, јавних установа и приватних субјеката који имају јавна овлашћења.

Али пре него што се упустимо у детаљнију разраду ових ризика, потребно је укратко подсетити на напомене у вези са управљачким структурама у јавним органима који чине јавну управу у Северној Македонији.

Пре свега, јавну управу у Северној Македонији чине:

- министарства
- органи у саставу министарстава
- самостални органи државне управе
- јединицама локалне самоуправе
- јавна предузећа
- јавне установе
- приватни субјекти са јавним овлашћењима



Приказано у бројкама, земља тренутно има:

- 20 министарстава
- 45 органа у саставу министарстава
- 35 независних органа државне управе
- 14 јавних предузећа које је основала Влада
- 139 јавних предузећа које су оснивали јединице локалне самоуправе
- 3 јавна предузећа основана законом, чији је оснивач Скупштина

- 920 јавних установа
- 4 фондова, док
- број приватних субјеката са јавним овлашћењима није познат, јер не постоји централизована база података о свим привредним друштвима које је основала Влада и/или јединице локалне самоуправе, а још више не постоји централизована база података о другим субјектима (као што су коморе, невладине организације, удружења возача, удружења потрошача и сл.) које имају јавна овлашћења поверена на основу закона и/или појединачног управног акта који доноси јавни орган.

Зашто број приватних субјеката са јавним овлашћењима није познат? Раније смо већ појаснили да Министарство за информационо друштво и управу (сада Министарство јавне управе) води Регистар запослених у јавном сектору. Послодавци су уписани у исти Регистар, па се види колико и каквих органа има у јавној управи. С обзиром на то да запослени у приватним лицима са јавним овлашћењима немају статус запосленог у јавном сектору, већ запосленог у приватном сектору, они нису уписани у Регистар. У тој конотацији тешко је прецизно одредити и колико приватних субјеката са јавним овлашћењима постоје. Најлакше је доћи до података о привредним друштвима које је основала Влада (или која су основана законом, а која су одговорна Влади). Укупно их је 14. Међутим, нема података колико су комерцијалних предузећа основале јединице локалне самоуправе. Такође треба узети у обзир да привредна друштва основана од стране Владе могу даље сама оснивати друга предузећа (колоквијално названа зависна предузећа),²⁸⁰ што додатно отежава њихово рачунање.

Што се тиче управљања органима државне управе, министарствима руководе министри који на функцију долазе искључиво по систему плена (мерит систем), односно према својим политичким заслугама. Дакле, о (не)постојању корупције овде се уопште не може говорити и она нису предмет интересовања ове докторске тезе.

Органима у саставу министарстава²⁸¹ руководе директори које именује и разрешава Влада. Ови директори се сматрају функционерима. У општем закону који уређује државну управу²⁸² није регулисано које услове лице мора да испуни да би било постављено за директора (какво образовање мора имати, какво искуство и сл.). Општим законом није ни регулисано како Влада врши селекцију (не постоји процедура за избор кандидата).²⁸³ Понекад су у посебним/материјалним законима који ближе уређују рад конкретног органа прописани услови које директор органа мора да испуњава, али су и тада услови превише

²⁸⁰ На пример, Акционарско друштво МЕПСО је у потпуном државном власништву и основано је за обављање преноса електричне енергије. Акционарско друштво МЕПСО је и оснивач компаније МЕМО ДООЕЛ - компаније која треба да буде оператер организованог тржишта електричне енергије (МЕМО ДООЕЛ, 2024).

²⁸¹ Подсећања ради: у Македонији има укупно 45 органа у оквиру министарстава (укључујући 7 бироа, 19 управа, 15 инспектората, 1 капетанију, 2 службе и 1 лабораторију).

²⁸² Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник, бр. 58/2000 ... 154/2019).

²⁸³ Једина релевантна одредба садржана је у члану 47. ст. 2 Закона о организацији и раду органа државне управе, где је предвиђено да „радом самосталног органа државне управе, управне организације и органа у саставу министарства руководи директор кога именује и разрешава Влада, ако законом није другачије одређено“.

општи и недовољно прецизни (нпр. видети: табелу бр. 9, стр. 73 и Анекс 2) . Наиме, посебним законима обично се предвиђају следећи услови:

- држављанство
- завршено високо образовање (стечено 240 ЕСПБ или VII/1 степен)
- пет година радног искуства
- лице које је постављено за директора да нема судску забрану обављања професије, делатности или дужности
- познавање једног од три најчешће коришћена језика у Европској унији.

Некада се прецизира из које области треба да буде образовање, а некада се наводи и у којој области треба да се стекне радно искуство. Посебни/материјални закони обично предвиђају да се директор органа у саставу министарства именује по претходно расписаном јавном огласу, али не садрже одредбе о томе како се врши избор из реда пријављених кандидата, што значи да Влада има дискреционо овлашћење да изабере једног од пријављених кандидата који испуњава услове.²⁸⁴

Дакле, по општем закону, директори се бирају по принципу плена, односно Влада има потпуну слободу да бира кога ће именовати за директора. Међутим, према посебним законима, донекле се примењује и систем заслуга: ови директори морају бити професионални и поседовати вештине неопходне за обављање своје функције. Кажемо да се систем заслуга примењује ограничено, јер су услови које директор мора да испуни релативно општи, а Влада опет има релативно широку слободу избора личности. Иначе, генерално гледано, чињеница је да се избор директора не може вршити на исти начин као избор било ког административног службеника, тако да се очекују примесе система плена. Директор органа у саставу министарства, као и директор самосталног органа државне управе, треба да успешно управља тим органом, али и да оствари однос сарадње са Владом и министарствима. Директори треба да буду неутрални и да не потпадају под утицај Владе или министарства, а ипак да успоставе кооперативни однос са њима.²⁸⁵ Стога је разумљиво да закони остављају дискреционо право Влади да бира директора. Међутим, дискрециона моћ не би требало да буде преширока (ипак, директори морају да испуне неке минималне услове да би показали да су компетентни за ту позицију). Плате директора утврђене су застарелим Законом о платама и другим накнадама народних посланика у Скупштину Републике Македоније и других изабраних и именованих лица у Републици (Службени гласник бр. 36/1990 ... 51/2024). Овим законом регулисана је плата такозваних „директора републичке организације“.

²⁸⁴ Уколико се на јавни оглас јави више кандидата, од којих сваки испуњава услове, Влада ће моћи сасвим слободно да процени кога ће од њих именовати. Не постоје одредбе о начину и поступку избора кандидата.

²⁸⁵ Мада, у пракси, неће сваки директор органа у саставу министарства/самосталног органа државне управе морати да балансира свој однос са Владом, јер у Северној Македонији неки од ових органа обављају искључиво стручне послове, где нема спровођења политике и политичке иницијативе. Рецимо, директор Управе за хидрометеоролошке послове апсолутно неће бити доведен у ситуацију да постигне баланс између сопствене блискости Влади и своје неутралности. Он само треба да буде неутралан, имајући у виду да Управа којом руководи има искључиво стручне послове.

Према општем закону којим се уређује државна управа, самосталним органима државне управе²⁸⁶ руководи директор кога именује и разрешава Влада. Директор је функционер, па његов ранији радни однос мирује у току обављања функције. У истом општем закону – Закону о организацији и раду органа државне управе – нема услова које директор мора да испуњава, нити постоји процедура избора кандидата. Међутим, посебни/материјални закони (понекад) регулишу материју тако да су прописани услови које директори морају да испуне. У већини случајева ови услови су општи, као и услови које морају да испуњавају директори органа у саставу министарстава:

- држављанство
- завршено високо образовање (стечено 240 ЕСПБ или VII/1 степен)
- пет година радног искуства
- лице које је постављено за директора да нема судску забрану обављања професије, делатности или дужности
- познавање једног од три најчешће коришћена језика у Европској унији.

Понекад је у посебним законима предвиђен и двостепени систем управљања (тако да органи имају управни одбор и директора). И овде постоји извесна недоследност у законима – некада Влада бира чланове управног одбора, а управни одбор именује директора, а некада Влада именује и чланове управног одбора и директора (због чега није сасвим јасно да ли је директор одговоран члановима управног одбора). Преглед управљачке структуре у сваком од самосталних органа државне управе дат је у Анексу 3, а наведени су и услови које чланови управног одбора и директор морају да испуне, као и поступак за њихово именовање. Више о аномалијама у начину организовања управљања самосталним органима државне управе поменуто је у поглављу 2 ове докторске дисертације. Понављање ће се избегавати у овој фази; аутор сматра да је довољно нагласити да се, у духу посебних/материјалних закона, при именовању директора самосталних органа државне управе не може користити искључиво систем плена, већ треба узети у обзир и систем заслуга. Наиме, директори треба да испуне одређене услове и покажу стручност и компетентност да руководе органима који обављају сложене и важне послове, али и да имају сарадњу са Владом и да се залажу за остваривање њених програмских циљева и опредељења, док су ипак у некој мери неутрални. Плате ових директора регулисане су на исти начин као и плате директора органа у саставу министарстава.

Да бисмо боље разумели улогу директора органа у оквиру министарства, али и самосталног органа државне управе, поново ћемо се осврнути на ОЕЦД-ву класификацију послова у оквиру централних/федералних влада (ОЕСД, 2023, р. 226). Наиме, према ОЕЦД-у, одмах иза министра у административној хијерархији долазе највиши менаџери који се налазе на два нивоа (Д1 и Д2), а затим долазе средњи менаџери (који управљају са најмање 3 особе, а то су менаџери из ниво Д3 до Д6):

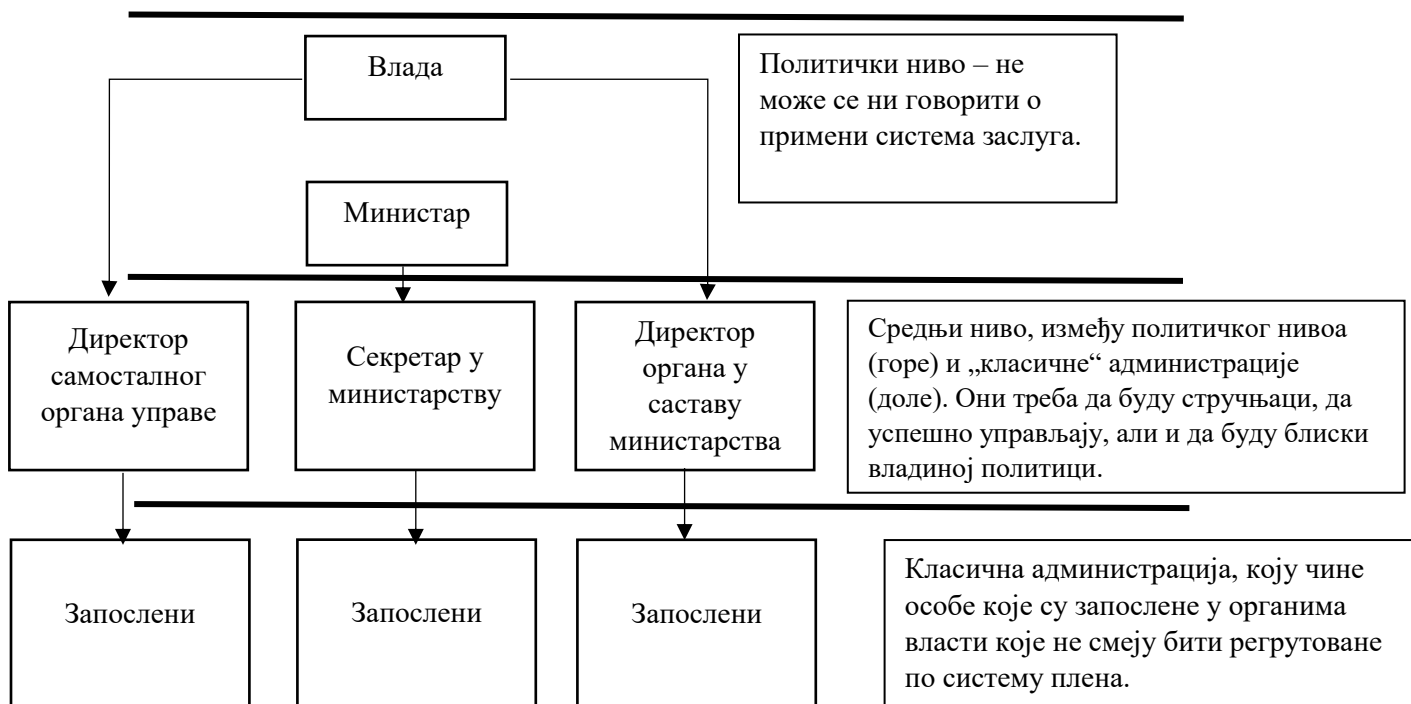
²⁸⁶ Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019).

- „Д1 – Менаџери“ су одмах после министра и могу бити део више руководне службе²⁸⁷ и/или бити именовани од стране владе или председника владе. Они саветују владу о питањима политике, надгледају тумачење и спровођење владиних политика и, у неким земљама, имају извршна овлашћења. Менаџери Д1 могу бити овлашћени да присуствују састанцима владе, али нису део владе/савета министара. Менаџери Д1 дају упутства и управљају министарством у одређеној административној области. У земљама које имају систем аутономних агенција, децентрализована овлашћења и мање хијерархијску организацију, менаџери Д1 кореспондирају са генералним директорима.
- „Д2 – менаџери“ су одмах иза Д1 менаџери и формирају и ревидирају политике и планове, управљају, координирају и оцењују активности министарства или специјализоване јединице уз подршку других руководиоца. Они могу бити део више руководне службе. Они пружају смернице у координацији и управљању програмима рада и воде професионалне тимове у више области. Они одређују циљеве, стратегије и програме за одређени орган управе/одељење којим управљају.
- „Д3 – Менаџери“ су одмах испод Д2 менаџера. Они планирају, усмеравају и координирају опште функционисање одређене дирекције/административне јединице у оквиру министарства уз подршку других руководиоца, обично у оквиру смерница које поставља управни одбор или управно тело. Ови службеници развијају и управљају програмом рада и управљају особљем јединица, одељења или области политике. Они утврђују и управљају буџетима, контролишу расходе и обезбеђују ефикасно коришћење ресурса. Они прате и оцењују учинак различитих професионалних тимова.
- „Д4 – Менаџери“ који седе одмах испод Д3 менаџера и који формулишу и администрирају савете о политици, као и стратешко и финансијско планирање. Они такође успостављају оперативне процедуре и дају савете вишим менаџерима. Они контролишу избор, обуку и учинак особља, припремају буџете и надгледају финансијске операције (контролишу расходе и обезбеђују ефикасно коришћење ресурса). Они пружају вођство професионалним тимовима унутар јединице.
- „Д5 – Менаџери“ који се налазе непосредно испод Д4 менаџера и који су професионалци који имају стаж и чија је основна одговорност да руководе извршењем програма рада и да надгледају рад других стручњака и младих стручњака.
- „Д6 – менаџери“ који имају исте одговорности као менаџери Д5, али су једну степену испод (вероватно алудирајући на сложенија тела са више степеница у хијерархији).

²⁸⁷ Подсећања ради, „служба вишег руководства“ обухвата она лица у административној хијерархији која се налазе између политичара и јавне управе. Чланови службе вишег руководства одговорни су за спровођење законских аката и политичких стратегија, а одговорни су и за кохерентност, ефикасност и адекватност владиних активности. Отуда је капацитет особа које чине службу вишег менаџмента од кључног значаја у контексту управљања. Генерално гледано, служба вишег руководства обухвата веома мали део људи који су запослени у институцијама, а који се најчешће не постављају само по политичким критеријумима. Ово се наводи у публикацији ОЕЦД-а (OECD, 2008).

Директори органа у оквиру министарстава и самосталних органа државне управе у Македонији би у суштини били постављени или на ниво Д1 или на ниво Д2 (према класификацији ОЕЦД-а), тако да имају деликатан положај: с једне стране дају упутства о томе како да се спроведу владине политике, али и закони, а са друге стране дају свој допринос влади, а преко ње и законодавној власти, у смислу политике. Они треба да буду довољно блиски Влади и/или министрима, али и довољно неутрални. Више о деликатној позицији ових директора може се прочитати у студији Куперуса и Роуда (Kuperus & Rode, 2016).

Слика 11 – Графички приказ позиција (функција и послова) у министарствима, органима у саставу министарстава и самосталним органима државне управе у Републици Северној Македонији



Извор: аутор

Фондовима најчешће управља директор, над којим постоји управни одбор, а понекад се предвиђа и да њима управљају два директора (нпр. у Фонду здравственог осигурања). Њих именује Влада. С обзиром на то да фондови обављају изузетно сложене и стручне послове, њима би требало да управљају директори који се именују по принципу заслуга.

У јавним предузећима постоји двостепени систем управљања, тако да имају управни одбор²⁸⁸ и директора. Осим тога, имају и своје надзорне одборе. Овлашћења за именовање

²⁸⁸ Како је наведено на стр. 98, број чланова управног одбора се разликује: у јавним предузећима чији је оснивач Влада, град Скопље или општина у којој живи више од 50 хиљада становника управни одбор има седам чланова, а у осталим управни одбор се састоји од пет чланова.

директора су различита: директоре државних јавних предузећа именује њихов управни одбор, а директоре општинских јавних предузећа именује градоначелник. Закон о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024), као што смо већ говорили на стр. 98 – 105, садржи више одредби о условима које чланови управног одбора морају да испуњавају и поступку њиховог избора него о условима које директор мора да испуњава и поступку његовог избора. При томе, чланови управног одбора не обављају делатност професионално, могу да раде на другим пословима. Директори, пак, делатност обављају професионално на основу посебног уговора закљученог са управним одбором/градоначелником. Услови које треба да испуни директор су превише општи:

- држављанство
- високо образовање
- пет година радног искуства
- поседовање уверења о знању енглеског језика и
- одсуство забране обављања професије, делатности или дужности.

Емпиријски гледано, у Македонији годинама, а можда и деценијама, јавна предузећа карактеришу: низак квалитет пословања; дугови; недостатак одговорности међу управљачким структурама; ниска транспарентност. Такође, често се говори о превеликом броју јавних предузећа.²⁸⁹ Отуда је евидентно да је потребно више реформи око јавних предузећа, а између осталог, неопходно је у потпуности применити систем заслуга приликом именовања директора и чланова управних и надзорних одбора. Уосталом, јавна предузећа су пружаоци јавних услуга које су потребне сваком појединцу у друштву, али и друштву у целини, због чега је изузетно важно да чланови одбора и директор буду људи који су компетентни. То је једини начин да се обезбеди задовољство грађана и развој Македоније у целини.

Јавне установе су прилично дивергентне у погледу управљања и руковођења. Разлог за то је законски оквир: Закон о установама (Службени гласник бр. 32/2005 ... 99/2022) успоставља општи правни оквир, али је добар део институција уређен другим законима који регулишу рад конкретним установама:²⁹⁰

- У здравственим установама постоји двостепени систем: управни одбор и директор. Управни одбор чине представници које бирају сами здравствени радници, представници оснивача и представници локалне самоуправе. Директора именује и разрешава министар, по претходном јавном конкурс, на период од четири године. Законом о здравственој заштити (Службени гласник 43/2012 ... 74/2024) прописано је које услове директор мора да испуњава.
- У основним школама постоји више органа, као што су школски одбор и директор. Орган управљања је директор кога именује и разрешава градоначелник општине/министар просвете и науке, на предлог школског одбора. Законом о

²⁸⁹ 14 јавних предузећа чији је оснивач Влада, 139 јавних предузећа чији су оснивачи општине, 3 предузећа основана посебним законом (њихов оснивач је Скупштина).

²⁹⁰ На пример, закони који уређују образовање, културу, децу заштиту, социјалну заштиту, науку итд.

основном образовању (Службени гласник бр. 161/2019 и 229/2020) предвиђени су услови које директор мора да испуњава у погледу своје стручне спреме и искуства, а релативно је детаљан и поступак за именовање директора, прописано је постојање комисије за избор и сл. Поред тога, предвиђен је и испит за директора који спроводи посебно тело – Државни испитни центар. Може се рећи да су за основне школе релативно детаљније регулисани услови које директор мора да испуњава и поступак именовања, а то је због чињенице да је Закон о основном образовању релативно нов (од 2019. године). Такође, по слову Закона о основном образовању (Службени гласник бр. 161/2019 и 229/2020) може се очекивати да ће директори бити именовани из реда оних лица која су већ наставници, с обзиром да је предвиђено да се за директора може бирати „лице које има најмање високо образовање и које испуњава услове за наставника или стручног сарадника у основној школи [...]“ (члан 109. ст. 3.). Међутим, нису искључена ни друга лица, с обзиром на то да није прописано да директор мора бити именован из реда наставника и сарадника, већ само да испуњава услове да буде наставник или сарадник.²⁹¹ Можда би у будућности требало изменити ову одредбу, тако да ће се предвидети да директор буде један од постојећих наставника и сарадника, а не лице које испуњава услове да буде наставник и сарадник.

- У средњим школама режим је скоро идентичан оном у основним школама.
- На универзитетима, с обзиром на њихову уставом загарантовану аутономију, министри и Влада немају овлашћења да бирају руководиоце. Ректори и декани, односно директори, бирају се углавном из реда запослених професора, у складу са законским оквиром и статутима самих високошколских установа. Ова лица остају у радном односу, тј. он не мирује.

Коначно, државна акционарска друштва су, у погледу управљачке структуре, регулисана Законом о привредним друштвима. Овај закон садржи опште услове које директори или чланови управних одбора државних акционарских друштава морају да испуњавају (држављанство, високо образовање са стеченим 240 ЕСПБ бодова, најмање три или пет година радног искуства, поседовање сертификата страног језика и одсуство забране обављања делатности, професије или дужности). Статутом могу се предвидети и други услови. Што се тиче других приватних лица са јавним овлашћењима, не можемо говорити о њиховој управљачкој структури, јер они добијају јавна овлашћења на основу закона или управног акта, али нити Влада нити министарства не именују њихове директоре.

Корупција при именовању лица (на државне или јавне руководеће функције) је посебно велики изазов у држави или, другим речима, за њу постоје озбиљни ризици. Наравно, не постоји начин да се измери колико је пута неко лице именовано као резултат корупције, с обзиром на тајност корупције, али неки трагови се могу пронаћи индиректно – кроз анализу државних стратегија, докумената који су произведени од стране ДКСК, документи међународних посматрача у Македонији, документи невладиног сектора у

²⁹¹ Услови за наставника, односно сарадника уређују се посебним законом, и то Законом о наставницима и стручним сарадницима у основној и средњој школи (Службени гласник бр.161/2019).

Македонији, новинарска истраживања и сл. Неке од њих смо већ поменули у одговарајућим поглављима где смо говорили о управљању органима јавне управе у Македонији.

Тако, Национална стратегија за спречавање корупције и сукоба интереса 2021-2025 (Државна комисија за спречавање на корупцијата, 2021) каже следеће:

„Материјални закони који уређују формирање, рад, руковођење и управљање посебним органима управе, агенцијама, акционарским друштвима, јавним предузећима и др., не садрже критеријум(е) за врсту образовања руководиоца, нити минималне стандарде, критеријуме и минималне компетенције у избору и именовану чланова управног и надзорног одбора. Актима за систематизацију радних места у јавним предузећима које оснивају Влада РСМ и ЈЛС или државним акционарским друштвима нису обухваћена руководећа радна места, а ако су обухваћена, није дефинисана врста потребне стручне спреме [...] Овакве ситуације доприносе некомпетентности и непрофесионалности у управљању, раду и надзору ових субјеката, нарушавају интегритет именованих лица и доводе у питање одлуке органа управљања“ (стр. 15)

Може се рећи да је у Националној стратегији за спречавање корупције и сукоба интереса из 2021. године препознат проблем: недовољно регулисање услова које менаџери морају да испуне не само да доприноси лошем управљању већ и доводи у питање интегритет именованих лица. Иако се више пажње поклања члановима управних и надзорних одбора, прва цитирана реченица обухвата и директоре као менаџере. Иако се експлицитно не помиње да постоји ризик од корупције, чињеница је да се на њега индиректно алудира.

Стратегија реформе јавне управе 2023 – 2030. (Министарство за информатичко општество и администрација, 2023) предвиђа посебан циљ „2.2. Професионална јавна управа“, а као комплементарна том циљу је мера 2.2.1. Професионализација виших руководећих позиција у јавној управи (senior civil service). Чим је таква мера предвиђена, очигледно је да је држава имала проблем са вишом руководном службом (у којој спадају директори органа, али и државни секретари у министарствима, као и генерални секретари у другим органима)

Такође, у Македонији је годинама уназад најављено доношење Закона о вишој руководној служби, који је требало да успостави једнообразна правила о условима које морају да испуњавају тзв. виши руководиоци, као и друга правила у вези са обављањем послова функције, одговорности и и сл. Међутим, такав закон још није усвојен. Влада је објавила неколико нацрта овог закона, а између различитих нацрта постојале су велике разлике у погледу обима закона и начина на који је уређена процедура за именовање директора (Единствен национален регистар на прописи - ЕНЕР, н.д.).²⁹²

²⁹² Нацрт припремљен 2019. године доступан је на:

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fener.gov.mk%2Ffiles%2Fpropisi_files%2Fria1%2F2_1858408404%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582%2520-%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD_%25D0%2597%25D0%25B0

Образложење зашто постоји овај ризик од корупције је врло једноставно. Уколико закон буде недовољно детаљно регулисао материју, у смислу услова и процедуре за именовање директора, биће плодније тле за корупцију. Практично, враћамо се на проблем неконтролисаних и прешироких дискреционих овлашћења, а то само по себи доводи до повећања ризика од корупције. Дискрециона овлашћења постоје да функционер или орган одлучује по сопственој процени, али у правцу заштите јавног интереса. Међутим, биће тешко доказати да ли су дискрециона овлашћења коришћена у правцу остваривања јавног интереса или злоупотребљена за сопствени интерес, тј. као резултат корупције. У наставку објашњавамо више о свакој институцији посебно

3.1.2. Ризик од кронизма, непотизма и других видова фаворизовања при именовању директора органа у саставу министарстава, самосталних органа државне управе и фондова

Ако важећи закони не предвиђају услове које мора да испуњава директор органа у саставу министарства, тада ће Влада моћи да именује за директора свако пословно способно лице (осим ако не постоји сукоб интереса). Уопште није битно да ли особа има претходно радно искуство, одговарајуће вештине и одговарајуће претходно образовање.

Другим речима, ако закони не обезбеде услове за директора, Влада ће имати превелику слободу да одлучује коју особу да именује, а то се лако може злоупотребити – да Влада именује одређену особу (која уопште не одговара) као резултат корупције. Када говоримо о корупцији, не мислимо само на мито. Уосталом, мито у класичном смислу је можда најређи случај. Више алудирамо на кронизам, односно давање предности особама које припадају одређеним групама и странкама.²⁹³ Наравно, нису искључени ни непотизам или друге врсте фаворизовања. Међутим, постоје два проблема:

- Прво, према класичним легалистичким ставовима, који се везују за кршење правне норме, овде нема корупције. Уосталом, без обзира које лице буде именовано за

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fener.gov.mk%2Ffiles%2Fpropisi_files%2Fria1%2F5_1529678123%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582%2520-%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD_%25D0%2597%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D0%25B2%25D0%25B8%25D1%2581%25D0%25BE%25D0%25BA%25D0%25B0%2520%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25BE%25D0%25B4%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D1%2581%25D0%25BB%25D1%2583%25D0%25B6%25D0%25B1%25D0%25B0%2520_1..doc&wdOrigin=BROWSELINK (приступљено 22. 5. 2024..). Нацрт припремљен 2021. године доступан је на:

view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fener.gov.mk%2Ffiles%2Fpropisi_files%2Fria1%2F5_1529678123%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582%2520-%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD_%25D0%2597%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD%2520%25D0%25B7%25D0%25B0%2520%25D0%25B2%25D0%25B8%25D1%2581%25D0%25BE%25D0%25BA%25D0%25B0%2520%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25BE%25D0%25B4%25D0%25BD%25D0%25B0%2520%25D1%2581%25D0%25BB%25D1%2583%25D0%25B6%25D0%25B1%25D0%25B0%2520_1..docx&wdOrigin=BROWSELINK (приступљено: 22. 5. 2024.).

²⁹³ Наиме, у Северној Македонији, иако формално нису декларисане као такве, неке од политичких странка су моноетничке, тако да су састављене од припадника само једне етничке заједнице и суштински им је главни циљ унапређење положај припадника те етничке заједнице. Дакле, ако говоримо о кронизму, можемо говорити о комбинацији етничке и страначке припадности. Уобичајено је да се после парламентарних избора праве коалиције за избор Владе, у којима постоје такве моноетничке странке, које ће инсистирати да више директора органа управе и других јавних установа припада једној специфичној етничкој заједници.

директора, нема повреде одређене правне норме (јер ниједна правна норма не садржи услове које директор мора да испуни). Наравно, постоји и контра аргумент. Можемо тврдити да ако се именује лице које нема одговарајуће квалификације, то је нецелисходно коришћење дискреционих овлашћења. Дискрециона овлашћења за избор директора постоје да се изабере лице које ће успешно руководити јавним органом, за шта су предуслови одговарајуће вештине, образовање и искуство, али и лице које ће моћи да успостави блиску сарадњу са Владом и министрима. Сходно томе, ако је именовано лице које није квалификовано и/или не поседује вештине за управљање надлежним органом, а то је учињено као резултат непотизма, кронизма и сл., ради се о корупцији. Конкретна правна норма није повређена, али је дискреционо овлашћење употребљено супротно сврси за коју постоји. Али и овде ћемо се суочити са другим проблемом: како ће се утврдити да директор који је именован нема потребне квалификације и/или нема одговарајуће вештине? Иако у одређеним ситуацијама може бити очигледно да директор нема одговарајуће квалификације, оне ће бити ређе. Чешће ће бити именовани људи чије квалификације могу бити упитне, али ће Влада тврдити да су оне и даље довољне.²⁹⁴

- Друго, чак и када се прихвати да је описано стање корупција, биће тешко доказати.

Дакле, да поједноставимо, ризик од корупције при именовању директора органа у саставу министарствима је највећи када позитивни закон не предвиђа апсолутно никакве услове које директор мора да испуњава, а који говоре о његовој квалификацији за директора (образовање, искуство, демонстриране вештине). У таквом случају, Влада може лако да злоупотреби своју прешироку слободу одлучивања и поступи несврсисходно: да за руковођење одређеним органом у саставу министарствима постави лице које нема апсолутно никакве вештине и/или одговарајуће образовање и претходно искуство, тј. особу која неће остати неутрална и објективно обављати своју функцију.

У пракси постоји и другачија ситуација: када су законом прописани услови које директор мора да испуни (који говоре о његовој квалификацији), али су они превише општи (претходно смо их представили), тако да Влада опет има превише слободе да одлучи коју ће особу да именује за директора. Ако су услови, на пример, пет година радног искуства, високо образовање и познавање страног језика, онда је чињеница да ће бити могуће именовати особу која није довољно квалификована за руковођење органом.²⁹⁵

Понекад закон предвиђа да се директор именује након претходно објављеног јавног огласа (на који се може пријавити више кандидата), али опет нису прописана правила о начину и поступку избора међу пријављеним кандидатима. Другим речима, чак и ако се пријаве знатно квалификованији кандидати, Влада и даље може да именује особу која

²⁹⁴ Хајде да дамо једноставан пример. Можемо рећи да директор органа у оквиру министарства треба да има претходно руководеће искуство у јавном или приватном сектору. Прозвани директор је пре ступања на дужност, осим што је био партијски активиста, имао и своју фирму у којој је био једини запослени. Хоћемо ли ово искуство узети као менаџерско искуство у приватном сектору? Формално гледано, директор има менаџерско искуство, био је директор предузећа. С друге стране, није руководио кадровима с обзиром на то да је био једини запослени.

²⁹⁵ На пример, може бити именовано лице које има пет година радног стажа, али чије радно искуство није ни на који начин повезано са радом органа.

испуњава само минималне услове. Влада опет има широку дискрециону моћ, која се лако може злоупотребити (кронизам, непотизам, фаворизовање), а то се тешко може доказати. Поред тога, јавни огласи се обично, по слову закона, објављују само у дневним новинама, што је несумњиво застарео метод и легитимно се поставља питање колико људи који нису у претходној комуникацији са представницима власти и/или политичке странке ће заправо видети оглас објављен у штампаним медијима.

Да ризик од корупције буде још већи, у пракси се и такве законске одредбе заобилазе, тако да се без јавног огласа постављају руководиоци који не испуњавају ни минимум услова да буду директор (пет година искуства, високо образовање, држављанство и знање из језика). То се ради злоупотребом могућности именована в.д.

О институту в.д. директор смо говорили у претходном тексту. Понекад је у пракси могуће да неки орган остане без руководећег лица – директора, а није могуће одмах именовати новог директора. Таква би ситуација била, илустрације ради, када се досадашњи директор органа у оквиру министарства разреши или умре, а за именоване новог директора потребно је расписати јавни оглас који ће трајати најмање 15 дана. У том случају Влада може именовати вршиоца дужности директора на период до избора новог директора.

Другим речима, в.д. директора треба именовати само када из било ког разлога орган остане без директора, а нови директор се не може именовати одмах. В.д. директор попуњава вакуум и обавља послове директора на одређено време, до именовања директора. Дакле, в.д. директор не би требало да буде на позицију дуже од неколико недеља или месеци, само док се створе услови за именовање „редовног“ директора.

Нажалост, истраживања показују да се у Македонији често злоупотребљава овлашћење за именовање в.д., па се вршиоци дужности постављају и у оним ситуацијама када не постоје објективни разлози због којих се не може спровести редован поступак за именовање „редовног“ директора. Такође, често се дешава да једна особа буде в.д. директор на дужи период, па чак и неколико година.

За злоупотребу могућности именовања в.д. се често говори у јавном дискурсу. ДКСК је 2020. године у једном од својих саопштења нагласила да се у држави често постављају вршиоци дужности директора у више институција, не само у органима министарстава и независних органа државне управе. По речима тадашњих чланова ДКСК-е: „[...] функција в.д. директора се не користи за превазилажење непредвиђених ситуација док се руководећа места не попуне расписивањем јавног конкурса, како је предвиђено материјалним законима, већ се редовно користи као да је то једини начин за именовање директора“ (Јордановска, Антикорупциска: Се злоупотребува именувањето на в.д. директори во институциите, 2020). У новинарском чланку у коме је обрађено саопштење ДКСК, ауторка Јордановска (2020) истиче да се ДКСК суочила са ситуацијом када је иста особа именована за вршиоца дужности директора 7 пута, узастопно, тако да је ова особа била в.д. директор дуже и од трајања мандата „редовног“ директора.

Државни ревизори су у свом извештају о спровођењу реформи у јавној управи навели и да се пречесто и неоправдано постављају в.д. директори.²⁹⁶ Наиме, државни

²⁹⁶ Завршни ревизорски извештај бр. 02 2022 00 176 са насловом "Реформа јавне управе".

ревизори су утврдили да су у периоду од 2018. до 2022. године чак 52% од свих директора које је именovala Влада, у ствари, били именовани као в.д. (Државен завод за ревизија, 2023, стр. 18).²⁹⁷

Оваква пракса, да се злоставља законска могућност именовања в.д директора, постоји деценијама. Ако претражујемо Службени гласник Македоније користећи кључне речи „вршилац дужности“, „в.д.“ или „в.д. директор“, наћи ћемо стотине решења која се односе на органе у саставу министарстава, али и на друге институције.²⁹⁸ Занимљиво је да ова решења/одлука не садрже никакво образложење већ само увод и диспозитив. Илустрације ради, анализирано је 5 решења којима се поставља в.д директор Управе јавних прихода (орган у саставу Министарства финансија надлежан за наплату пореза и обављање других важних послова).²⁹⁹ Ни у једном ових решења нема образложења у којем би било наведено зашто је именовање в.д било неопходно, а не можемо ни видети зашто је та конкретна особа одабрана да буде в.д. директор. Ова пракса је у складу са традиционалним гледиштима у теорији управног права, према којима се дискрециони акти не образложују, али не и са савременијим ставовима у којима преовладава перцепција да је образложење сваког дискреционог акта обавезно.³⁰⁰ Образложење у овим решењима (актима) о именовању в.д директори би омогућило да се види да ли су они законити (и сврсисходни). На пример, ако релевантни закон предвиђа да в.д директор неког органа може бити само лице из реда запослених и то најдуже на период од шест месеци, свако именовање спољног лица за вршиоца дужности јесте кршење законским правилима. Супротно закону биће и именовање вршиоца дужности директора дуже од шест месеци. Поред тога, циљ је да се омогући функционалност органа у периоду вакуума (када нема директора), али и да се у истом периоду спроведе поступак за именовање директора. Ако буде именована за в.д директора особа која апсолутно није квалификована, онда можемо тумачити да сврха због које дискреционо право постоји није остварена. Дискреционо овлашћење ће се користити несврссходно и ако за време за које је именован в.д. директора, нису предузети кораци за именовање "редовног" директора, па ће се мандат в.д. директора продуживати изнова и изнова.

Све што се наводи о органима у саставу министарствима важи и за самосталне органе државне управе, с том разликом што ту може доћи до корупције и приликом именовања чланова управних одбора. Међутим, све остале примедбе остају: понекад нису регулисани

²⁹⁷ У ревизорском извјештају се наводи да је Влада у периоду од 2018. до 2021. године именovala укупно 164 вршиоца дужности. в.д директора/заменика директора, а само 153 директора/заменика директора (редовна именовања).

²⁹⁸ Нажалост, претрагом по Службеном гласнику једино се може доћи до одлука/решења којима је Влада, својевремено, именovala в.д. директоре. У земљи ниједна институција није објавила базу одлука о именовању директора и других функционера (иако Влада мора да има такву базу података), а на сајтовима институцијама (ако сајтови уопште постоје) обично се налазе само информације о садашњем директору.

²⁹⁹ Одлука о именовању в.д директора Управе јавних прихода из Службени гласник бр. 87/2011, 143/2015, 127/2016, 76/2017 и 199/2020.

³⁰⁰ Више о образложењу дискреционих аката у: Osrečak, 2010. Када је реч о управним актима у Северној Македонији, Закон о општем управном поступку (Службени гласник бр. 124/2015) предвиђа да када је јавни орган законом овлашћен да одлучује на основу слободне оцене, управни акт треба посебно образложити (члан 5. ст. 3.). Ова одредба се односи на све управне акте јавних органа. У пракси може постојати став да акт о именовању директора није управни акт. Чак и да је тако, за шта би требало покренути посебну расправу, то не значи да није позитивна пракса да се оваква решења образлажу.

услови које директори треба да испуњавају; онда када су услови уређени они су превише општи; чак ни у случајевима када је предвиђено објављивање јавног огласа, поступак избора није регулисан међу кандидатима који су се одазвали на јавни оглас, а такође се јавни оглас објављује у штампаним новинама (што је застарела метода). Нажалост, све наведено се односи и на фондове.

Оно што је до сада објашњено о овом ризику и факторима из којих он произилази, приказаћемо у табели, у правцу веће видљивости.

Табела 19 – Ризик од корупције при именовану директора органа у саставу министарстава, самосталних органа државне управе и фондова

Кратак опис ризика:	Директори органа у саставу министарстава, као и чланови управног одбора и директори самосталних органа државне управе и фондова могу бити именовани због корупције (кронизам, непотизам и друге врсте фаворизовања), а не због својих вештине и компетенције. Другим речима, ово је ризик именовања лица без узимања у обзир њихових заслуга, што не одговара природи њихове функције. Иако је прихватљиво да директори буду именовани по мешовитом систему (заслуге и близина владиној политици), није прихватљиво да се искључиво применује систем плена.
Фактори ризика:	Правни оквир у земљи: <ul style="list-style-type: none"> • Закон о организацији и раду органа државне управе, који је општи закон, не предвиђа услове које директор мора да испуњава, нити предвиђа поступак избора директора. • у неким од посебних закона предвиђени су услови, али су превише општи, а најчешће постоји и обавеза селекција директора на јавном огласу, али није регулисано како се бира један кандидат из већине апликанти • недовољно прецизне одредбе за в.д. директора, који се лако заобилазе. Остали фактори: <ul style="list-style-type: none"> • застарели ставови, према којима се директори наведених органа управе доживљавају као „плен“ политичких странака које су освојиле власт.
Ефекти дође до корупције):	Лоше управљање и стварање плодног тла за ширење корупције у процесима који се одвијају у наведеном органу (због поменуте ланчане реакције). Такође, особље је демотивисано. Грађани ће, пак, имати смањено поверење у власт.

Извор: аутор

Смањење овог ризика је озбиљан изазов који захтева краткорочне и дугорочне мере. Почећемо са мерама у кратком року:

- Прво, потребно је обезбедити већу конкуренцију, тако да ће се повећати вероватноћа да директор једног органа буде лице са одговарајућим компетенцијама. За то је потребно да се, кад год то налажу закони, па чак и када закони то не налажу али

прилике дозвољавају, јавни оглас за избор директора објављује не само у штампаним медијима већ и путем интернета (портали, друштвене мреже и сл). Као позитиван упоредни пример можемо навести Уједињено Краљевство, где се од 2022. године све отворене позиције за више менаџере³⁰¹ објављују на веб,³⁰² као и путем других медија.

- Друго, Влада треба да именује в.д директора само када је то апсолутно неопходно, а не када не постоје објективне сметње да се директор именује по редовној процедури, са тачно одређеним мандатом.
- Треће, потребна је промена у пракси, тако да ће у будућности одлуке о именовању директора или в.д директора садржати адекватна образложења из којих ће се моћи утврдити зашто је конкретно лице именовано, какав је био процес селекције (ако је постојао) и тд.

Наравно, ове мере су краткорочне. Потребне су и дугорочне мере, како би се перцепција ових директорских места на крају променила – оне неће бити „плен“ у рукама Владе и неће служити за награђивање заслужних људи у политичкој странци. Као дугорочне мере предвиђене су следеће:

- Доношење потпуно новог Закона о организацији и раду органи државне управе³⁰³ у коме:
 - регулисаће се каква је делатност органа у саставу министарстава и шта значи њихов назив, како не би постојала садашња разноликост (где у оквиру министарстава постоји преко 40 органа који обављају различите делатности, а њихов назив уопште није везан са њихова делатност)³⁰⁴
 - биће уређено да директоре органа у саставу министарстава именују ресорни министри,³⁰⁵ а на тај начин ће министри одговарати за рад директора које су именовали³⁰⁶
 - биће регулисана делатност самосталних органа државне управе, тако да ће се они јасно разликовати од органа у саставу министарстава

³⁰¹ Виши менаџери (енг. *Senior civil service*) у Великој Британији су посебна група у укупној административној служби, тј. они чине три највиша нивоа службе (Talbot, 2022), односно лица која су задужена за управљање административном службом, доношење стратешких одлука, саветовање о политикама и делегирање задатака ниже у хијерархији (Civil Service Careers, 2024). Генерално, ови директори су на крају одговорни за рад и политику свог тима, а генерални директори блиско сарађују са министрима (Institute for Government, 2017).

³⁰² Видети: <https://www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/index.cgi> (приступљено: 6.2.2024.)

³⁰³ Истичемо да је неопходно донети потпуно нови закон, како се не би приступило изменама и допунама које ће резултирати само површном реформом и формирањем још већег броја министарстава, као 2024. године, а да се боље не уреди материја органа у саставу и самосталних органа државне управе.

³⁰⁴ Рецимо, два различита органа могу да носе назив „биро“, а међу њиховим делатностима нема сличности.

³⁰⁵ Наравно, ресорни министар може формирати комисије за оцењивање кандидата које ће даље давати предлог у поступку.

³⁰⁶ Наиме, ако рад органа у саставу министарству буде незадовољавајући, односно ако директор не покаже успех у раду, министар ће бити тај који ће бити посредно одговоран у очима јавности.

- биће предвиђено да сви самостални органи државне управе буду инокосни, тако да више неће постојати колегијални независни органи државне управе (комисије), с обзиром на то да се овај модел у пракси показује као мање ефикасан
- биће предвиђено да у самосталним органима државне управе постоји једностепени систем управљања, тако да је једини орган управљања у њима директор, а биће предвиђена и обавеза усаглашавања закона којима се уређују различити независни органи државне управе у овом погледу у року од годину дана³⁰⁷
- органи у саставу министарстава и самостални органи државне управе који постоје у земљи биће оптимизовани, тако да ће се укинути они који нису потребни, а сви остали ће бити наведени у Закону о организацији и раду органе државне, где ће бити предвиђено да се такви органи убудуће посебним законима могу оснивати само у изузетним ситуацијама, након претходно спроведених анализа по унапред утврђеној методологији.
- Доношење новог закона, који ће се звати Закон о функционерима које постављају Влада и министри,³⁰⁸ тако да:
 - биће обезбеђени општи услови које сваки директор органа у саставу министарства или самосталног органа државне управе мора да испуњава,³⁰⁹ а уредиће се и да се посебним законима који регулишу рад одређеног органа могу предвидети додатни услови
 - утврдиће се да се именовање директора врши по систему заслуга, руководећи се принципима равноправности, конкурентности, компетентности, транспарентности, професионалне етике и објективности
 - биће уређен поступак избора директора који ће почети јавним огласом (осим у случајевима када је посебним законима другачије уређено, јер се у конкретном органу директор не може именовати на јавном огласу),³¹⁰ након чега ће уследити оцењивање пријављених кандидата на бази објективних критеријума
 - биће предвиђено да одлука о именовању директора буде образложена, а у образложењу посебно треба навести колико се кандидата пријавило и како је донета одлука о именовању конкретног лица

³⁰⁷ То значи да ће посебни закони којима се уређују поједини самостални органи државне управе у року од годину дана претрпети измене и допуне, тако да ће управни одбори који тренутно постоје бити укинати.

³⁰⁸ Назив закона може бити другачији. При формулисању одредаба овог закона треба узети у обзир упоредна искуства, како из региона, тако и из других земаља које су изградиле такозвану вишу руководну службу, као посебан корпус у оквиру јавног сектора.

³⁰⁹ Општи услови треба да буду високо образовање из одговарајуће области за управљање органом, а ту предност имаће они који су стекли 300 ЕСПБ бодова, односно завршили мастер студије са одличним успехом, знање страних језика, десет година радног искуства. у релевантној области и искуство управљања тимовима и операцијама.

³¹⁰ Директор неће бити именован након претходног јавног огласа у органима који имају специфичну улогу, као што су Биро јавне безбедности или други органи у којима раде лица са посебним овлашћењима и који обављају послове у области безбедности, обавештајне делатности, јавног реда и мира. итд.

- биће уређено у којим случајевима се може именовати в.д. директор, а поред тога ће бити предвиђена и одговарајућа ограничења (функцију в.д. директора може обављати једно лице само на одређено време, након чега исто лице не може бити поново именовано за в.д. директора, в.д. директор такође мора да испуњава све услове за директора)
- уредиће се начин и поступак праћења рада директора – достављање извештаја са пресеком планираног и реализованог, могућност увида ресорног министра у рад органа и др.
- биће предвиђене плате ових лица, тако да се више не могу неоправдано разликовати.³¹¹

Наравно, ове дугорочне мере могу уродити плодом само ако постоји искрена намера да се реформише начин именовања поменутих функционера. Уколико политичке странке које освоје власт поново намеравају да именују директоре по систему плена, неминовно ће доћи до неспровођења или неадекватне примене законских одредби, тј. ови закони ће остати само речи на папиру, а у пракси ће се одредбе креативно заобилазити.³¹²

Практично, реч је о недостацима у спровођењу закона, који не произилазе из објективних фактора, већ из субјективне жеље оних који управљају одговарајућим институцијама да закон недоследно спроводе. Како објашњава Барнхајзер, постоје легитимни и нелегитимни разлози зашто се закони не спроводе (Barnhizer, 2013). Легитимни разлози су они који се односе на несавршеност података којима располаже законодавац пре доношења закона, промена друштвених прилика и сл. Други разлози су нелегитимни, укључујући и намерну саботажу делотворности закона на извршном нивоу. Дакле, ако политичке странке које контролишу институције у Македонији немају искрену намеру да спроведу професионализацију и систем заслуга међу директорима органа у министарствима и самосталним органима државне управе, онда неће доћи до стварних промена.

3.1.3. Ризик од кронизма, непотизма и других врста фаворизовања при именовању функционера у јавним предузећима

Када је реч о корупцији у сфери кадрова, озбиљан ризик постоји и у јавним предузећима, у вези са именовањем чланова управног и надзорног одбора и именовањем директора. Овај ризик је, заправо, веома сличан претходном, по томе што је везан одређеним прописом и његовом применом – Закон о јавним предузећима.

Подсећања ради, јавна предузећа имају своје управне одборе, директоре и надзорне одборе. Број чланова управног одбора јавног предузећа је различит: ако се ради о јавном предузећу чији је оснивач Влада или јединица локалне самоуправе у којој живи више од 50

³¹¹ Дobar пример је холандски закон о стандардима награђивања руководиоца у јавном и полујавном сектору (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkijksrelaties, 2012).

³¹² Такав је случај, на пример, са одредбама по којима в.д директор једног органа не може бити исто лице дуже од шест месеци. Бројни примери у пракси показују да се после шест месеци, са само неколико дана прекида, иста особа поново поставља за в.д. директор.

хиљада становника, управни одбор чини седам лица, а у јавним предузећима чији су оснивачи општине које имају мање од 50 хиљада становника управни одбор има пет чланова. Такође, у зависности од тога ко је оснивач јавног предузећа, постоји различит однос између управног одбора и директора:

- у јавним предузећима која оснива Влада, директора именује управни одбор и он је њему одговоран
- у јавним предузећима која оснивају јединице локалне самоуправе, директора именује градоначелник и самим тим остаје директно њему одговоран.

Законом о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024), детаљно је уређен начин избора чланова управног и надзорног одбора, што се види из табеле број 12 и слика број 5. Дакле, тренутно је већи ризик за именовање директора јавног предузећа. Ризик произилази из самих законских одредби којима је прописано да директор јавног предузећа може бити лице које испуњава следеће услове:

- држављанство
- стечено 240 ЕСПБ или завршено образовање VII/1 степена
- одсуство забране обављања делатности, професије или дужности
- пет година радног искуства и поседовање сертификата о страном језику.

Евидентно је да лако може доћи до ситуације када се неко лице именује за директора супротно принципу заслуга. Једноставно, услови предвиђени законом су преопшти, па за директоре могу бити именовани људи који немају релевантно искуство, а исто важи и за њихово образовање. Према студији коју је 2019. године спровела једна невладина организација у Македонији, скоро 41 одсто директора јавних предузећа није имало петогодишње искуство из области у којој јавно предузеће послује. Као што се наводи у публикацији: 11% директора су имали између шест и десет година искуства, а само 49% су имали више од десет година искуства у релевантној области (Поповиќ & Панковски, 2019, стр. 4-5). Ово су поражавајући бројеви који указују на чињеницу да значајан део директора јавних предузећа не зна да управља њима, као и на чињеницу да ни за централну власт (Владу) ни за локалне власти (градоначелници и већа), то није проблем. У истој студији се наводи да је међу тадашњим директорима било чак и лица са средњом стручном спремом, што је директно супротно законским одредбама (Поповиќ & Панковски, 2019, стр. 6).

Осим што су услови (претходно искуство, образовање и тд.) преопшти, поступак именовања директора јавног предузећа је знатно мање детаљан од поступка именовања чланова управног и надзорног одбора. У Закону о јавним предузећима (Службени гласник бр. 38/1996 ... 208/2024) наведено је да управни одбор или градоначелник именује директора по претходном јавном конкурс, и да се образује комисија за оцењивање пријава, али није предвиђено како ова трочлана комисија спроводи оцењивање, нити како ће управни одбор/градоначелник поступити након оцењивања. Другим речима:

- нејасно је по којим критеријумима трочлана комисија коју формира управни одбор/градоначелник оцењује пријављене кандидате
- није јасно да ли трочлана комисија врши рангирање или само даје опис профила управном одбору/градоначелнику.
- управни одбор/градоначелник није дужан да поступи по предлогу трочлане комисије која је оцењивала кандидате, ако је такав предлог уопште и дат.
- није регулисано да одлука управног одбора/градоначелника треба да има одговарајуће образложење – зашто је одређено лице именовано.

Такође, проблем са јавним предузећима, што несумњиво повећава ризик и сумњу на корупцију, као и са органима управе (независним органима и органима у саставу министарстава) јавља се око именовања в.д. директора. Иако је Законом о јавним предузећима предвиђено да се в.д директор може именовати само у одређеним ситуацијама,³¹³ анализе показују да се в.д директори стално постављају иако за то нема стварне потребе нити оправдања. Према истраживању једне невладине организације објављеном 2023. године, више од половине (тачније 57 одсто) директора јавних предузећа су вршиоци дужности, односно именовани су без јавног конкурса како то закон предвиђа (Ћорѓиевски, 2023, стр. 66). Тешко је поверовати да је у свим овим случајевима било неопходно именовати в.д директора. Ако је, пак, стварно било потребно именовати в.д директора у свим овим ситуацијама, онда постоји озбиљан проблем у држави – експерти нису мотивисани да се пријаве на јавне конкурсе за именување директора јавних предузећа. За додатну илустрацију може се навести пример Града Скопља. У првих годину и по дана од мандата садашњег градоначелника смењена су 32 директора јавних предузећа (ЦИВИЛ МЕДИА, 2023). Најчешће после разрешења директора следи и именовање в.д. директора. Такође се може приметити да у држави није ретка појава да неко прво буде именован за в.д. директора, након чега се расписује јавни конкурс и исто лице се именује за директора са мандатом од четири године.

Занимљиво је видети колико дуго, заправо, траје проблем именовања в.д директора у јавним предузећима супротно законским одредбама. Скупштина Македоније је 2007. године разматрала измене и допуне Закона о јавним предузећима, које су се, између осталог, односиле на могућност именовања в.д. директора на период од шест месеци. Ако погледамо стенограме из Скупштине од 16. фебруара 2007. године, видећемо да су посланици разговарали о потпуно истим темама о којима се расправља и 2024. године: именовање в.д директора јавних предузећа дуже од шест месеци и исто лице више пута, узастопно (Собрание на Република Македонија, 2007, стр. 7). Тако се у говору једног од тадашњих посланика наводи:

„ [...] Ми се заправо суочавамо са случајевима у којима се в.д. директори јавних предузећа именују и на дужи период од шест месеци. Постоје примери

³¹³ В.д. директор може бити именован само ако се на јавни конкурс за именовање директора није пријавило ниједно лице. В.д. директор може бити именован само на период од шест месеци.

када су иста лица годинама били в.д. директори јавних предузећа. Сматрам да, пошто не постоји други закон који регулише и ограничава трајање истих лица да обављају функцију в.д. директора Јавног предузећа, једино место за то је у овом закону.³¹⁴ Дакле, лице које је већ једном именовано за вршиоца дужности директора и има функцију расписивања конкурса и обезбеђивања нормалног избора директора Јавног предузећа, не може бити именовано други пут на ову функцију. Ако лице које је изабрано за вршиоца дужности директора јавног предузећа зна да може бити изабрано за в.д. директора јавног предузећа други пут, трећи пут и четврти пут, нормално је да код одређених лица, неодговорна, биће тенденција да се не поштују законски рокови до којих треба расписати конкурс за избор директора јавног предузећа и да се продужи поступак, ради тога да в.д. директора што дуже остане на том месту. Зато мислим да је ово ограничење, лице које је постављено за в.д. директора Јавног предузећа да не може бити други пут именован на ову функцију, обезбеђује одређени рок или обавезује вршиоца дужности директора Јавног предузећа да поштује законску процедуру и у законском року расписује конкурс за директора”.³¹⁵

Дакле, посланици у парламенту су још 2007. године говорили о начину на који се злоупотребљава именовање в.д. директора јавних предузећа. Нажалост, ова појава је и даље распрострањена, можда и више, 2024. године.

Одлуке о именовању в.д. директора јавних предузећа, као и решења о именовању в.д. директора независних органа државне управе и органа у саставу министарстава немају образложења, што додатно повећава ризик од злоупотреба, односно именовања лица која немају ни релевантно искуство ни одговарајућу стручну спрему, нити намеру да успешно управљају предузећем током године и предузме све потребне мере да се спроводи јавни конкурс и да се именује „редовни“ директора.³¹⁶

С обзиром на положај јавних предузећа у систему и њихову виталну улогу у пружању јавних услуга, недопустиво је именовање директора као резултат непотизма, кронизма и фаворизовања у најопштијем смислу те речи. Наиме, за разлику од директора самосталних органа државне управе и органа у саставу министарстава који имају специфичну функцију и треба да имају однос сарадње са министрима и Владом, ови директори јавних предузећа требало би да уопште не буду укључени у креирање политика, већ имају конкретан задатак: да грађанима пруже квалитетне јавне услуге у складу са принципима једнакости, континуитета, прилагођавања новим условима и континуиране модернизације.

³¹⁴ Прича се о Законом за јавним предузећима.

³¹⁵ Напомена аутора: граматичке и језичке грешке су због чињенице да се ради о стенограму, односно директном преносу из усменог говора.

³¹⁶ Као пример може послужити неколико одлука о именовању в.д. директора јавних предузећа као што је Решење о именовању в.д. директора ЈП Службени гласник Р. Северне Македоније (Службени гласник бр. 199/2020), решењем о именовању в.д. директора ЈП Службени гласник Р. Македоније (Службени гласник бр. 80/2017) и сл.

Табела 20 – Ризик од корупције при именувању функционера у јавним предузећима

<p>Кратак опис ризика:</p>	<p>Иако је Закон о јавним предузећима више пута мењан, и даље постоји низ аномалија око именувања директора, а посебно је уочљиво да услови које морају да испуне нису довољно сажети и прецизни, а поступак избора није довољно јасно регулисан. Поред тога, законске одредбе које се односе на именување вршилаца дужности се често крше, па поједине особе су годинама в.д. директори. Тиме се само повећава могућност суспендовања система заслуга и коришћења система плена, односно фаворизовања активиста у политичким странкама, људи блиских Влади или градоначелнику итд. Другим речима, постоји озбиљан ризик да ће се при именувању директора јавних предузећа појавити кронизам, непотизам или фаворизовање из других разлога.</p>
<p>Фактори ризика:</p>	<p>Правни оквир у земљи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Закон о јавним предузећима, који је општи закон, предвиђа превише општих услова које директор мора да испуњава, тако да готово свако пословно способно лице са завршеним високим образовањем може бити директор, без обзира да ли има адекватно претходно искуство и вештине • процедура избора директора није јасно уређена, тако да су градоначелнику и управном одбору, у зависности од тога ко врши именување, остављена преширока дискрециона овлашћења да изврше избор • недовољно прецизне одредбе за в.д. директора, које се очигледно лако заобилазе, а понекад и директно крше. <p>Остали фактори:</p> <ul style="list-style-type: none"> • застарели ставови према којима се директори јавних предузећа доживљавају као „плен” политичких странака које су освојиле власт.
<p>Ефекти дође до корупције):</p>	<p>Лоше управљање и стварање плодног тла за ширење корупције у процесима који се одвијају у наведеном јавном предузећу (због поменуте ланчане реакције). Такође, особље је демотивисано, а квалитет јавних услуга опада.</p>

Извор: аутор

У правцу елаборираног, потреба да се овај ризик неутралише је апсолутно неопходна, имајући у виду да јавна предузећа у Македонији карактерише искључиво лоше пословање, дуговања, неефикасност и неефикасно обављање јавних услуга. Можемо издвојити десетак, ако не и више, студија које говоре о лошем пословању јавних предузећа. Тако, на пример, према недавном новинарском истраживању, јавна предузећа које оснивају јединице локалне самоуправе имају вишемилионске дугове (Вистиномер, 2024). У истом истраживању издвојено је десет највећих дужника међу јавним предузећима и то:

- Јавно предузеће Водовод и канализација – Скопље имало је дуг од 9.072.305 евра
- Јавно предузеће Водовод – Куманово имало је дуг од 9.042.344 евра
- ЈП Колекторски систем – Скопље имало је дуг од 6.409.000
- ЈП Водовод – Охрид имало је дуг од 6.100.000 евра
- Јавно комунално предузеће Тетово имало је дуг од 5.745.644 евра
- Јавни превоз Скопље имао је дуг од 4.496.141 евра
- Јавно предузеће Комуналец – Струмица имало је дуг од 4.161.700 евра
- Јавно предузеће Водовод и канализација – Струга имало је дуг од 3.790.675 евра
- Јавно предузеће Чистота и зеленило – Куманово имало је дуг од 3.591.400 евра и
- Јавно предузеће Комуналец – Гостивар имало је дуг од 3.437.000 евра.

Слична је ситуација и са јавним предузећима која је основала Влада или која је основала Скупштина посебним законом. Према другом недавном новинарском истраживању (Јакимова, 2024) две државне компаније, једна организована као Јавно предузеће „Железнице Републике Северне Македоније Инфраструктура“, а друга као Акционарско друштво у пуном државном власништву „Железнице Републике Северне Македоније Транспорт“, имали су укупан дуг од 105 милиона евра. Сам дуг можда и не би био алармантан да би се улагало у инфраструктуру, али проблем је конотација и познавање података да су возови у Македонији 2011. године превезли скоро 1,5 милиона путника, док је 2022. број био 405 хиљада путника. Дакле, примећујемо значајан пад коришћења железничког превоза, што је свакако одраз лошег стања возова, сталних кашњења и отказивања линија итд. На крају, у истом новинарском истраживању се, са дозом ироније, наводи „директора има у изобиљу“, односно да је у обе компаније по седам директора, од којих су два генерална. Закључак новинара који је аутор истраживања о ситуацији са директорима је да су за то најодговорније партијске коалиције.

На крају крајева, довољно је знати податак да је „[у]купни дуг свих ЈП на државном, градском и локалном нивоу на крају децембра 2023. године износио скоро 77 милиона евра“ (Вистиномер, 2024).

Говорећи о задовољству услугама које јавна предузећа нуде, нема сумње да је оно генерално ниско. Нажалост, недостају опсежнија мерења задовољства услугама, а заправо, према анализи Института за демократију Социетас Цивилис, чак и већина јавних предузећа не мери задовољство грађана – корисника њихових услуга.³¹⁷ Међутим, можемо приказати неке информације, за илустрацију. У Скопљу, на пример, који је главни град земље, чак две трећине грађана је незадовољно услугама јавних предузећа према истраживању Организације за заштиту потрошача из августа 2023. године (Независен.мк, 2023). У цитираном новинском чланку који говори о истраживању Организације за заштиту потрошача, додатно се цитира изјава председника Организације за заштиту потрошача:

³¹⁷ Поменута организација је 2020. године издала Анализу интерних процедура у јавним предузећима и секторску детаљну анализу шест комуналних предузећа. У овој публикацији се наводи: „у 2020. години 64,15% анкетираних јавних предузећа која су дала одговор, односно 69,38% од укупног броја јавних предузећа, нема систем праћења задовољства корисника. Подаци се чувају од 2019. године, односно нема значајнијег одступања [...]“ (Смилевска, Јуруковски, & Лазаров, 2020).

“ – Укупно 60 одсто испитаника је незадовољно пружањем услуга јавних предузећа. За пружање бољих услуга потребна је тачна дефиниција јавних услуга. Имамо велики проблем са јавним услугама, како на локалном, тако и на општинском и централном нивоу. Ово је проблематична област и грађани за њу издвајају велики део породичног буџета. Поред тога, не постоји систем заштите. Пружаоци услуга морају дозволити грађанима да приговоре и треба их укорити или казнити ако не поштују то правило [...]”

Имајући у виду наведено, неопходно је смањити ризик од корупције приликом именовања функционера у јавним предузећима, а пре свега смањити ризик од именовања директора као резултат фаворизовања. Другим речима, потребно је обезбедити именовање директора који ће бити бирани по мериторном систему, како би били компетентни, имали одговарајуће програме и визију јавних предузећа и исказивали бригу о услугама које грађани добијају.

Поставља се питање које мере предузети? Први импулс је да се предвиде одредбе по којима ће поступак избора бити транспарентан, тако да ће се објавити записник, а можда чак и снимати интервју. Наиме, оваквих предлога је у Македонији било у више наврата, без обзира да ли су долазили од саме Владе и радних тимова које је формирала за израду прописа или из невладиног сектора. Тако је, на пример, у првом Нацрту закона вишој руководној служби из 2019. године било предвиђено да се директори јавних предузећа, као и сви други директори у јавном сектору, именују након претходног интервјуа, тестирања итд. Такође је било предвиђено да се интервјуи снимају и јавно емитују. Овај Нацрт закона о вишој руководној служби није усвојен, а касније је Влада спремила нови нацрт из 2021. године (који такође никад није усвојен). Међутим, мишљење аутора овог докторског рада је да оваква законска решења у крајњој линији неће моћи да уроде жељеним плодом и доведу до именовања стручних, довољно искусних и вештих директора јавних предузећа. Разлог је једноставан: процедура може бити крајње транспарентна објављивањем записника, емитовањем интервјуа са кандидатима за директора и сл., али грађани неће бити заинтересовани да то прате. Зашто? Јер у земљи постоји укупно 156 јавних предузећа. Илузорно је очекивати да ће грађани бити заинтересовани да прате све интервјуе или да прочитају записнике са њих. Колико год грађанин био проактиван и заинтересован, тешко да ће помно пратити именовање сваког директора, па и оних у својој општини.³¹⁸ Овај закључак је потпуно рационалан – број јавних предузећа је висок, а у свакодневном животу грађанин се бави другим питањима, тако да неће моћи доследно да показује активан интерес у поступцима избора директора јавних предузећа. Вероватно би само они кандидати за директоре који нису били изабрани погледали снимке интервјуа и прочитали транскрипте, али и њима то не би ништа значило пошто би свакако морали и да траже правну заштиту подношењем жалбе или тужбе.

³¹⁸ Као додатни аргумент у овом правцу можемо истаћи да према истраживању једне македонске невладине организације грађани у седам македонских општина готово да нису долазили на седнице савета. Тако у већини ових општина грађани нису присуствовали ни једном у календарској години, а у неким само једном (НВО Инфоцентар, 2022).

Отуда би, сматра аутор овог рада, биле сврсисходније друге мере, од којих су неке краткорочне, а неке дугорочне.

Краткорочно, наиме, потребно је:

- Да се обезбеди већа конкуренција, тако да ће се повећати вероватноћа да директор једног органа буде лице са одговарајућим компетенцијама. Да би се то постигло, потребно је да јавни оглас за избор директора буде објављен не само у штампаним медијима већ и путем интернет портала, друштвених мрежа и сл. Практично, ради се о истој препоруци која је дата горе, око директора органа у саставу министарстава, самосталних органа државне управе и фондова.
- Управни одбори/градоначелници да именују в.д директора само када је то апсолутно неопходно, а не када не постоје објективне сметње да се директор именује по редовној процедури, са тачно одређеним мандатом.
- Посебно образложење одлука о именовању в.д директора и њихово објављивање на интернет страници конкретног јавног предузећа, али и општине ако је локално јавно предузеће.
- Промена у пракси, тако да ће се одлуке о именовању директора са мандатом од четири године образлагати сходно одредбама Закона о општем управном поступку (Службени гласник бр. 124/2015), а у смеру утврђивање целисходности коришћења дискреционог овлашћења за именовање директора.

Дугорочно, међутим, неопходно је предузети озбиљније мере како би се ризик смањило. Уосталом, неке од ових мера имају за циљ потпуну реформу режима јавних предузећа и обављања делатности од јавног интереса. Наиме, предлажу се следеће мере:

- Доношење стратегије на републичком нивоу, у сарадњи са Асоцијацијом јединица локалне самоуправе, у циљу покретања и спровођења оптимизације комуналних предузећа у власништву јединица локалне самоуправе. То би подразумевало оснивање међуопштинских јавних предузећа, која су тренутно само законска могућност, али не и реалност (с обзиром да нити једно међуопштинско јавно предузеће не постоји). Такође је препоручљиво да се предузећа удруже по делатностима, а не само по области у којој послују, тако да ће обављати више од једне комуналне делатности. Три су разлога за овакву препоруку: само ово ће имплицирати мањи број директора, мање чланова управних и надзорних одбора; смањење броја директора и чланова управних и надзорних одбора ће повећати вероватноћу да ће респективна места заузети лица која стварно поседују менаџерске способности и одговарајуће вештине; неће постојати она јавна предузећа која нису потребне. Што се тиче оправданости постојања неких јавних предузећа, ако погледамо најновије доступне податке из Регистра запослених у јавном сектору (Министарство за информатичко општество и администрација, 2023, стр. 69-71), који су за 2022. годину, видећемо да у земљи постоји око 100 јавних предузећа која обављају комуналне делатности (одржавање паркова и зеленила, водовод, чишћење

смећа, управљање гробљима, одржавање паркинга и др.). Од свих ових сто предузећа поменута 2022 година

- три предузећа су имала по 10 запослених,
 - четири предузећа су имала по девет запослених,
 - три предузећа су имала по осам запослених
 - два предузећа су имала по два запослена
 - три предузећа су имала по шест запослених
 - пет предузећа је имало по пет запослених
 - два предузећа су имала по четири запослена
 - две фирме су имале по једног запосленог, тј
 - укупно 24 предузећа имала су по 10 и мање запослених, што значи да је највероватније број функционера у њима већи од броја запослених.³¹⁹
- Покретање процеса широке законодавне реформе, која би резултирала суштинским променама у режиму јавних предузећа, али и државних привредних друштава, тако да:
 - јасније ће се регулисати делатност јавних предузећа *vis-à-vis* државних привредних друштава, са могућношћу, ако се сматра да је то сврсисходно, да се у целини укине један од два организациона облика или да се уведу опште одредбе које ће служити као путоказ у којим случајевима основати јавно предузеће, а у којим случајевима државно привредно друштво³²⁰
 - могућност оснивања јавног предузећа и државног трговинског предузећа биће ограничена, тако да ће оснивач морати да изради прелиминарну студију оправданости постојања јавног предузећа и рентабилности³²¹
 - биће промењен начин управљања и јавним предузећима и државним привредним друштвима и усклађиваће се плате директора и накнаде чланова одбора
 - детаљније и прецизније биће уређено праћење пословања предузећа, њихово руковођење и менаџирање, што би, у крајњој линији, значило уређење услова који морају бити испуњени да би лице постало директор и поступак избора директора

³¹⁹ Оваква ситуација са јавним предузећима не постоји само у Северној Македонији. Упоредна студија државних предузећа из 2016. године констатује да је у Италији у посматраном периоду било укупно 7.700 државних предузећа, од чега је око 6.000 предузећа јединица локалне самоуправе. Истраживање је показало да најмање 3.000 државних предузећа има мање од шест запослених, а да је у најмање половини предузећа број директора већи од броја запослених (European Union, 2016, p. 73). Такође, као и у Северној Македонији, у Италији је већина предузећа јединица локалне самоуправе имала губитке у 2012. години.

³²⁰ Подсетимо, као што смо рекли у горњем тексту, тешко је разумети како се одлучује да ли ће се формирати јавно предузеће или државно акционарско друштво за обављање такозване делатности од јавног интереса.

³²¹ Практично, закон треба да предвиди да службе оснивача или спољних правних/физичких лица ангажованих путем јавних набавки спроведу студију о томе да ли је постојање јавног предузећа оправдано и исплативо. Облик и садржај ове студије биће регулисан подзаконским актом. Важно је да поменута студија обухвата следећа питања: да ли су делатност за коју се оснива јавно предузеће до тог тренутка успешно обављали други субјекти; да ли је исплативо оснивати ново јавно предузеће, које ће неминовно стварати губитке у одређеном временском периоду, или је боље наставити делатност по старим методама; у ком временском периоду од оснивања јавног предузећа се очекује да почне да остварује добит и тако даље.

- побољшаће се интерна контрола и транспарентност јавних предузећа, али и државних привредних компанија.

Што се тиче правне реформе, постоји неколико могућности. Најједноставније би било донети нови Закон о јавним предузећима који би јасније регулисао ова питања, али би у том случају изостале државне привредне компаније. Друга опција је да се донесе Закон о правним лицима у државној својини или, шире, Закон о правним лицима државе и јединица локалне самоуправе. У тренутку писања ове докторске дисертације, у Хрватској је у припреми овакав закон, уз подршку ОЕЦД-а. Наиме, реч је о Предлогу закона о правним лицима у државној својини (Korda, 2023). Трећа опција је доношење Закона о јавним службама/Закон о јавним делатностима/Закон о јавним услугама који ће разграничити шта раде јавне установе, шта раде јавна предузећа и шта раде државне привредне компаније.

Говорећи конкретно о управљању јавним предузећима, може се предвидети да ће се именовање директора, чланова управних и надзорних одбора јавних предузећа који су одговорни Влади вршити у складу са Законом о функционерима које поставља Влада и министри чије смо доношење горе предложили. Међутим, у том случају треба пажљиво размотрити где организовати именовање директора, чланова управних одбора и чланова надзорних одбора јавних предузећа које оснивају општине.

У сваком случају, постоји неколико модалитета за спровођење правне реформе, а коме ће се приступити зависиће од приступа Владе.

3.1.4. Ризик од кронизма, непотизма и других врста фаворизовања при именовању функционера у привредним друштвима у доминантном или потпуном власништву државе или јединице локалне самоуправе

Све што је наведено као образложење претходног ризика примењиво је и у овој конотацији.

Наиме, ако говоримо о државним привредним друштвима, дискрециона овлашћења за именовање функционера у рукама Владе или надлежних министарстава³²² суштински су чак и шира него у случају јавних предузећа. Разлог за то је једноставан: законске регулативе готово да и нема (само неколико одредаба Закона о привредним друштвима), па су услови које чланови одбора или директори морају да испуне да би били именовани, као и поступак њиховог именовања, углавном у потпуности регулисани статутом односно у уговорима о оснивању друштава са ограниченом одговорношћу.³²³

Другачије речено, када је реч о директорима и другим функционерима у државним акционарским друштвима и државним друштвима са ограниченом одговорношћу, у законима постоји свега неколико одредби које се тичу минималних услова које они морају

³²² Према статутима ових трговачких друштава, углавном организованих као акционарска друштва, понекад посао скупштине акционара не обавља Влада већ ресорно министарство. На пример, Министарство транспорта води рад скупштине акционара у Акционарском друштву МЕПСО АД Скопље, које је у потпуном државном власништву.

³²³ Подсећања ради, према подацима Министарства финансија у Северној Македонији постоји 13 акционарских друштава у пуној државној својини и два друштва са ограниченом одговорношћу у државној својини (Министерство за финансије, 2023).

да испуне. Наиме, Законом о привредним друштвима (Службени гласник бр. 28/2004 ... 99/2022) прописано је које минималне услове морају да испуњавају директори или други функционери у привредним друштвима у пуном или доминантном власништву државе. Други услови, ако уопште постоје, прописани су статутом или оснивачким уговором самог друштва. У наставку представљамо законске услове:

- За директора друштва са ограниченом одговорношћу у пуном или доминантном власништву државе може бити изабрано лице које испуњава следеће услове:
 - држављанство
 - стечено најмање 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена
 - не постоји забрана обављања делатности, професије или дужности изречена судском пресудом
 - поседује сертификат о познавању једног од најчешће коришћених језика у Европској унији
 - има пет година радног искуства.
- За члана одбора директора акционарског друштва у пуном или доминантном власништву државе које има једностепени систем управљања може бити изабрано лице које испуњава следеће услове:
 - држављанство
 - стечено најмање 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена
 - не постоји забрана обављања делатности, професије или дужности изречена судском пресудом
 - поседује сертификат о познавању једног од најчешће коришћених језика у Европској унији
 - има пет година радног искуства.
- За члана управног одбора акционарског друштва у пуној или доминантној државној својини, које има двостепени систем управљања, може бити изабрано лице које испуњава следеће услове:
 - држављанство
 - стечено најмање 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена
 - не постоји забрана обављања делатности, професије или дужности изречена судском пресудом
 - има три године радног искуства.
- За председника управног одбора акционарског друштва у пуној или доминантној државној својини, које има двостепени систем управљања, може бити изабрано лице које испуњава следеће услове:
 - држављанство
 - стечено најмање 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена
 - не постоји забрана обављања делатности, професије или дужности изречена судском пресудом
 - има пет година радног искуства.

Дакле, ризик је јасан. Широка дискрециона овлашћења, у корелацији са релативно слабом транспарентношћу ових државних предузећа, стварају ризик директоре, али и чланове управног и надзорног одбора, именовати не према заслугама, већ према другим околностима: блиским односима са датом политичком странком или њеним руководством, чланством у политичкој странци, досадашњом сарадњом са политичким странкама који су заступљени у Влади и сл.

Занимљиво је да се наведене одредбе Закона о привредним друштвима (Службени гласник бр. 28/2004 ... 99/2022) односе искључиво на привредна друштва у државном власништву, али не и на привредна друштва у власништву постојећих јединица локалне самоуправе земља. Дакле, ризик за њих је још већи.

Табела 21 – Ризик од корупције при именовану функционера у привредним друштвима у доминантном или потуном власништву државе и/или јединице локалне самоуправе

Кратак опис ризика:	У позитивном праву готово да нема одредаба које се односе на органе и ових државних привредних друштава и услове које морају да испуњавају њихови менаџери (чланови управних одбора, директори и сл.). Није регулисана ни процедура именовања функционера у овим привредним друштвима. У пракси, такође, привредна друштва која су у власништву државе и/или јединица локалне самоуправе имају изузетно ниску транспарентност.
Фактори ризика:	Правни оквир у земљи: <ul style="list-style-type: none"> • није уређен поступак избора директора, члана управног одбора и сл. • скоро да нису уређени услови које ова лица (директори, чланови управног одбора) морају да испуне • није регулисано именовање в.д. директори. Остали фактори: <ul style="list-style-type: none"> • застарели ставови, по којима се директори државних привредних друштава доживљавају као „плен“ политичких странака које су освојиле власт.
Ефекти дође до корупције):	Стварање плодног тла за експанзију корупције у самим процесима у привредним друштвима у државном власништву/власништву јединица локалне самоуправе, на пример у јавним набавкама, запошљавању и сл. (горе поменута ланчана реакција). Лоше пословање привредних друштава, генерисање дугова, незадовољни корисници услуга од јавног интереса. Демотивисани кадар (запослени). Смањење поверења грађана.

Извор: аутор

Мере које треба предузети да би се овај ризик неутралисао су исте оне које су поменуте за ризик од корупције приликом именовања функционера у јавним предузећима. Наиме, дугорочно је неопходно покренути ширу законодавну реформу која ће резултирати бољим регулисањем јавних предузећа и привредних друштава која су власништво државе, односно јединица локалне самоуправе.

3.1.5. Ризик од кронизма, непотизма и других врста фаворизовања при именовану директора у јавним установама

Ризик од кронизма, непотизма и других врста фаворизовања постоји и у вези функционера у неким јавним установама. Међутим, с обзиром на чињеницу да су јавне установе прилично дивергентне у погледу управљачке структуре, ризик не постоји у свим јавним установама. Тако се, на пример, не може говорити о типичном ризику од непотизма или кронизма у високошколским установама, из простог разлога што њихове ректоре, декане и директоре најчешће бира сам колектив. Али о непотизму и кронизму може да се прича и у другим јавним установама, а посебно овде бисмо поменули здравствене установе. Како је већ наведено у претходном тексту, директоре јавних здравствених установа именује министар здравља, у складу са Законом о здравственој заштити („Службени гласник“, бр. 43/2012 ... 74/2024). Ови директори даље закључују менаџерски уговор којим регулишу своја права и обавезе. У суштини, Закон о здравственој заштити (Службени гласник бр. 43/2012 ... 74/2024) предвиђа генеричке услове које директор мора да испуњава:

- директор мора бити грађанин РСМ
- да му није забрањено обављање професије, делатности или дужности
- директор мора имати високо образовање из релевантних наука (медицина, фармација, стоматологија и др.)
- директор мора да понуди што квалитетнији програм за рад јавне здравствене установе и
- директор мора да поседује сертификат о познавању енглеског језика.

Што се тиче поступка избора директора, Законом о здравственој заштити (Службени гласник бр. 43/2012 ... 74/2024) је предвиђено да именовање врши министар, по претходно расписаном јавном конкурс, али детаљније одредбе не постоје.

Често се као посебно проблематична издвајају именовања директора у здравственим установама у земљи, о чему говоре бројни новинарски чланци, истраживања невладиног сектора итд. Истовремено, вреди напоменути да није ретка појава, као у другим институцијама у јавном сектору, да се именује в.д. директор здравствених установа.³²⁴

Дакле, можемо закључити да ризик од непотизма, кронизма и других видова фаворизовања постоји у јавним здравственим установама, као и у органима државне управе, јавним предузећима и привредним друштвима у власништву државе и/или јединица локалне самоуправе. Наравно, овај налаз не треба погрешно тумачити. Аутор ове докторске тезе не инсинуира да је било корупције у именовању директора јавних здравствених установа, што не би било етички и по научним стандардима. Напротив, само се наводи да ризик постоји.

³²⁴ Занимљив је податак дат у новинарском прилогу из 2017. године према којем је од 114 здравствених установа 101 руководио в.д. директор (САКАМДАКАЖАМ.МК, 2017). Ситуација није била другачија ни 2021 (САКАМДАКАЖАМ.МК, 2021).

Табела 22 – Ризик од корупције при именувању директора јавних здравствених установа

Кратак опис ризика:	Као и у другим институцијама (органима државне управе, јавним предузећима и привредним друштвима у државној својини и власништву јединица локалне самоуправе), у јавним установама постоји ризик од непотизма, кронизма и других видова фаворизовања при именувању директора. У ствари, овај ризик је посебно висок у јавним здравственим установама, где именување директора често изазива сумњу у корупцију.
Фактори ризика:	Правни оквир у земљи: <ul style="list-style-type: none"> • није уређен поступак избора директора • именување вршиоца дужности директора није адекватно уређено. Остали фактори: <ul style="list-style-type: none"> • застарели ставови према којима се директори јавних здравствених установа и установа уопште доживљавају као „плен” политичких странака које су освојиле власт.
Ефекти дође до корупције):	Стварање плодног тла за ширење корупције у самим процесима јавне установе, на пример приликом јавних набавки, запошљавања и сл. (горе поменута ланчана реакција). Недовољно квалитетне јавне услуге и незадовољни корисници (грађани). Демотивисани кадар (запослени). Смањење поверења грађана.

Извор: аутор

Сличан ризик постоји и у другим јавним установама у којима директоре и руководиоце углавном именују политички званичници, као што су основне и средње школе. Међутим, ту нова и модернизована законска регулатива која регулише основне и средње школе смањује ризик, а позитивно је и то што је именување вршиоца дужности директора детаљно регулисано одговарајућим законима који регулишу основне и средње школе. Законима је предвиђено да се в.д директор именује из реда запослених у школи који испуњавају услове да буду директор, а најдуже на шест месеци.³²⁵

Смањење констатованог ризика, посебно у здравственим установама, озбиљан је изазов у земљи, о чему се више пута говорило у јавном дискурсу.

Наиме, најчешће када је реч о директорима јавних установа које бирају министри или Влада, почетни импулс је да се препоручи поштравање услова и прописивање дуготрајне и сложене процедуре за селекцију директора. Тако, на пример, у Завршном извештају пројекта експерти су пре неколико година препоручили да Влада усвоји посебну

³²⁵ Занимљиво је да је надлежно јавно тужилаштво у марту 2024. године поднело кривичну пријаву против градоначелника једне македонске општине Струга због његовог именувања за в.д. директора основне школе лицу које није било запослено у школи нити је имало искуства у области основног образовања (Јаневски, 2024). Дакле, можемо закључити да у области образовања постоји повећана свест о потреби деловања. директори морају бити лица која испуњавају тачно одређене услове. Наравно, кривични поступак, који је у тренутку писања ове докторске дисертације тек у почетној фази, расветлиће околности случаја, а аутор ове докторске тезе наводи пример само илустрације ради.

уредбу за спровођење поступка избора и именовања директора у јавним предузећима и јавним установама, као и за избор и именовање чланова у управним и надзорним одборима (Шумановска-Спасовска, Тасева, & Вукадиновиќ, 2020, стр. 283). Колико год овај корак био плононосан, чињеница је да за озбиљније реформисање праксе није довољно донети једну уредбу Владе. Уосталом, и без икакве уредбе, Влада и министри су могли да спроведу фер и транспарентне процедуре избора директора и других функционера, како у јавним предузећима, тако и у јавним установама. Чињеница да законима и подзаконским актима нису регулисани поступци избора директора или другог функционера није препрека да министар и/или Владу објаве јавни оглас на више медија, посебно електронских, да формирају независне селекционе комисије и сл. Отуда се поново поставља питање – како смањити ризик од корупције приликом избора директора у јавним установама, посебно у здравству? Чини се да одговор налазимо у фундаменталнијој реформи начина функционисања јавних институција, која захтева:

- свеобухватна анализа постојећег стања у јавним установама, са посебним освртом на установе из области здравствене заштите и образовања (основно и средње)
- реформа мреже здравствених установа, тако што ће доћи до смањења броја здравствених установа и, где је то могуће, до оснивања клиничких центара како би се смањило број управних одбора, директора, правних служби, јавних набавки и слично, чиме се успоставља лакше управљање и праћење начина управљања .

3.1.6. Ризик од корупције приликом разрешења функционера у јавној управи

Аутор ове докторске дисертације уважава да је нецелисходно обраћати посебну пажњу на ризик од корупције приликом разрешења функционера у јавној управи. Образложење је једноставно: ако је неко лице постављено на функцију због кронизма, непотизма или неке друге врсте фаворизовања, то исто лице ће, даље, бити заштићено од стране оних који су га поставили. У ствари, то видимо у пракси, како у Македонији, тако и у било којој другој земљи или организацији.³²⁶ Стога ћемо у тексту који следи наставити са објашњењем других ризика у области људских ресурса, пре свега ризика од корупције при запошљавању административних службеника, њиховом напредовању и утврђивању одговорности.

³²⁶ Занимљив пример у Северној Македонији недавно је истакнут у јавним предузећима. Наиме, Законом о јавним предузећима, са изменама и допунама од 2018. године, предвиђено је да ће директор јавног предузећа чији је оснивач Влада бити разрешен пре истека мандата, између осталог и ако нанесе штету јавном предузећу, ако не објављује тромесечне извештаје са показатељима финансијског пословања или ако не отклања постојеће финансијске губитке и/или недостатке утврђене у шестомесечном извештају јавног предузећа који се доставља оснивачу (Влади). Међутим, истраживање невладиног сектора у 2020. години показало је да нико од директора јавних предузећа који нису објављивали кварталне извештаје са показатељима финансијског пословања није смењен. У истом истраживању наведено је 15 јавних предузећа без иједног тромесечног извештаја за 2020. годину, чији су директори наставили да раде без прекида (Фактор, 2020).

3.1.7. Ризик од корупције при запошљавању административних службеника или других лица у јавној управи, њиховог унапређења и утврђивање одговорности

У другом поглављу ове докторске тезе у више наврата смо говорили о политизацији јавне управе у области кадрова, односно суспензији система заслуга и незаконитом коришћењу система плена при запошљавању (или у у ширем смислу ангажовање) кадрова у институцијама јавног сектора. Ова пракса политизације је сама по себи корупција, односно типичан је кронизам: фаворизовање лица која су чланови или симпатизери одређене политичке странке да би се запослили као административни службеници, али и као пружалаци услуга, лица са посебним овлашћењима, па чак и као помоћна техничка лица. На пример, Европска унија је у низу својих извештаја о (напретку Северне) Македоније упозорила на политизацију кадрова у јавној управи, пре свега административних службеника, што је супротно принципу заслуга. Наиме, Европска унија о политизацији говори у:

- Аналитички извештај из 2005. године
- Извештај о напретку за 2010. годину
- Извештај о напретку за 2011. годину
- Извештај о напретку за 2013. годину
- Извештај о напретку за 2014. годину
- Извештај за 2015. годину
- Извештај за 2016. годину
- Извештај за 2018. годину
- Извештај за 2019. годину
- Извештај за 2020. годину (где се имплицитно помиње политизација, тј. наводи да држава треба да води рачуна о даљој деполитизацији)
- Извештај за 2021. годину (имплицитно, са тиме да држава треба побољшати неке од закона који регулишу људске ресурсе, односно кадрове)
- Извештај из 2022. (у коме се помиње да се недовољно примењује принцип заслуга).

Политизација кадрова не подразумева само запошљавање са елементима кронизма, већ и унапређење постојећих кадрова, утврђивање одговорности и отпуштање кадрова са елементима кронизма или фаворизовања у најопштијем смислу те речи. О томе се, на пример, говори у Извештају о напретку Македоније за 2006. годину, који је објавила Европска унија.

Конкретне примедбе Европске уније могу се видети у другом поглављу, где су подељене у неколико поглавља која се, респективно, односе на сваки од извештаја.

Говорећи о кронизму у запошљавању административних службеника у држави, заправо смо у претходном тексту говорили и о парадоксалној појави у Македонији: запошљавању људи у јавној управи, са статусом административних службеника, иако немају посао и не иду на посао. Нема сумње да се ова пракса доживљава као корупција. Запошљавање лица која не обављају никакав посао (тј. нема потребе за њима) директно је

у супротности са циљевима закона који регулишу запошљавање у државној управи, односно подрива сам *raison d'etre* закона.

Кронизам, непотизам и фаворизовање уопште често се повезују са привременим запошљавањем у Македонији, о чему је већ било речи (видети: Поглавље 2.2.3.3. *Привремени радни однос и његова злоупотреба или неприкладна употреба*). Укратко, подсетимо, јавни органи често запошљавају људе на одређено време, али анализа запошљавања на одређено време најчешће резултира закључком да има злоупотреба.

Индикативни су и подаци о повећању броја запослених у периоду од 2006. до 2016. године са становишта корупције, имајући у виду да објективне околности не указују на потребу оваквог повећање броја запослених у јавном сектору, па је основана сумња да је у питању незаконито коришћење система плена од стране политичких странака које су биле на власти. Иако се горе наведени бројеви односе на све запослене у јавном сектору, не само на административне службенике, очигледно су релевантни и за њих.

Дакле, корупција у запошљавању, напредовању и одговорности административних службеника у држави је, нажалост, реалност. Иако се не може утврдити у којој мери је заступљена, нити постоји начин да се покаже колико је примања, унапређења и отпуштања због корупције, сви до сада дати подаци довољно су индикативни да се закључи да је ризик озбиљан.

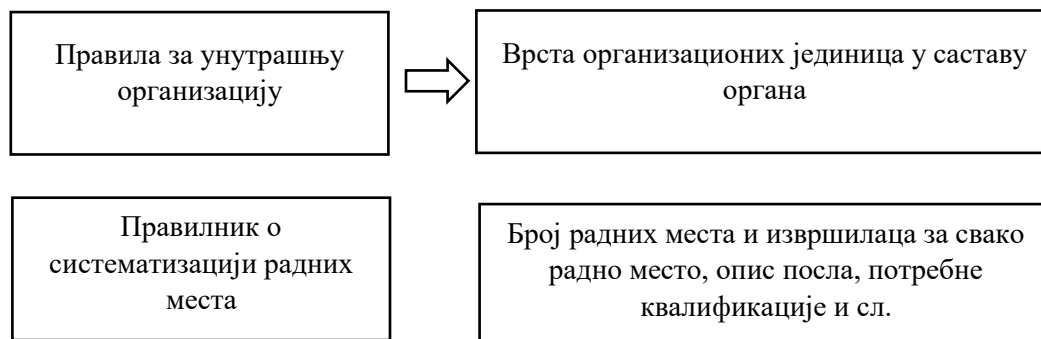
3.1.7.1. Ризик од усклађивања аката за систематизацију радних места ради запошљавања одређених лица на радном месту административног службеника или на другом радном месту

У првом поглављу овог докторског рада говорили смо о манифестацији корупције у запошљавању у државној управи. У релевантним напоменама, посебно у поглављу 2.1.3.3. *Манифестација корупције у запошљавању лица у јавној управи*, напоменуто је да корупција може резултирати прилагођавањем аката за систематизацију радних мјеста у институцијама како би се (могло) запослити конкретно, унапред познато лице.

О чему се тачно ради?

У јавном сектору у Македонији, као и у свакој другој земљи, институције треба да предвиде радна места код њих, тако да прецизирају колико људи треба да ради за њих, у којим организационим јединицама и шта да те особе тачно раде. То се ради правилником за систематизацију радних места, који треба да одговара раније донетом правилнику за унутрашњу организацију.

Слика 12 – Предмет уређивања акта (правилника) за унутрашњу организацију и акта (правилника) за систематизацију радних места





Извор: аутор

Прописи о систематизацији у Македонији доносе се на унапред утврђеном обрасцу, тако да сваки од њих мора имати опште одредбе, табеларни приказ свих радних места који су предвиђени у органу, очекивани број извршилаца (радника) за свако радно место и, на крају, табеларни приказ сваког посебног радног места наводећи:

- назив конкретног радног места
- шифра према Каталогу радних места у јавном сектору
- ниво радног места, према законској класификацији
- врсту образовања потребног за конкретан посао³²⁷
- други посебни услови, као што су потребно претходно радно искуство, познавање страних језика, познавање рада на рачунару, поседовање одређених лиценци и сертификата (нпр. лиценца за обављање јавних набавки) и сл.
- радне задатаке и одговорности.

Тачније, за свако радно место које се обавља у органу мора се попунити табела која изгледа овако (леву колону попуњава сам орган):

Табела 23 – Табела која мора да буде садржана у правилнику за систематизацију радних места јавних органа у Републици Северној Македонији, за свако појединачно радно место³²⁸

Серијски број	
Код	
Ниво	
Наслов	
Звање	
Број извршилаца	
Одговара пре	
Врста образовања	
Други посебни услови	
Радни циљеви	
Радни задаци и одговорности	

Извор: аутор

³²⁷ На пример, високо образовање из области правних наука, економских наука, јавне управе итд.

³²⁸ Правилник о садржини и начину израде аката за унутрашњу организацију и систематизацију радних места, као и о садржају функционалне анализе установа јавног сектора (Службени гласник бр. 11/2015).

У том правцу, у јавној управи Македоније постоји ризик прилагођавања аката за систематизацију конкретног лица (чије се запошљавање жели). Како би се ово урадило? Тако да ће у делу стручне спреме и други услови које запослени мора да испуни бити прописана стручна спрема и други услови које жељено лице има/испуњава.

Нажалост, до сада у земљи нема донесених судских пресуда у кривичним поступцима за овакве случајеве, иако је у више наврата утврђено да постоје индиције да су у правилнику о систематизацији појединих јавних органа прилагођене квалификације и образовање које поседује конкретан појединац. Такође, ДКСК је поступала у бројним оваквим предметима.

Проблем настаје у доказивању такве корупције. Ако се, на пример, у постојећем правилнику за систематизацију радних места интервенише у делу потребног претходног радног искуства или образовања, ради прилагођавања услова одређеном лицу, тешко ће се доказати да је промена извршена управо у ту сврху, осим ако су претходно предузете посебне истражне радње у истражном или предистражном кривичном поступку. Наиме, у оваквим случајевима све околности могу указивати на то да су измене и допуне правилника о систематизацији извршене у циљу прилагођавања услова (квалификација) одређених лица, али то неће бити довољно за доказивање у (евентуалним) поступцима. Рецимо, хипотетички, да у једној институцији постоји потреба за лицем у служби јавних набавки. Важећим прописима за систематизацију предвиђено је да се за конкретно радно место тражи 300 ЕСПБ бодова из области правних и/или економских наука и пет година радног искуства. Непосредно пре објављивања јавног огласа мења се правилник о систематизацији, тако да се наводи да је за конкретан посао потребно високо образовање из области права, економских наука или новинарства. На јавни оглас, објављен само неколико дана касније, јавила се особа која је недавно завршила новинарске студије. Лице је стекло вештине за вођење поступака јавних набавки, радећи у приватном сектору, али и даље нема довољно знања о припремној фази јавних набавки, правним лековима у поступцима јавних набавки и др. Очигледно је да у овом случају:

- тешко ће се доказати да се радило о прилагођавању, осим ако се не може доказати узрочност између измене правилника о систематизацији у делу потребне квалификације за посао и пријаве лица које испуњава управо те квалификације³²⁹
- институција ће суштински бити оштећена, јер особа која ће попунити место неће имати потребна знања.

Ризик можемо посматрати из другачије перспективе. Уместо да пођемо од претпоставке да је посао свакако потребан, али да су урађене интервенције у области образовања и квалификација које запослени треба да испуни, можемо поћи од претпоставке да се понекад предвиђају послови који уопште нису потребни.³³⁰

³²⁹ А, узрочност се може доказати само ако је претходно праћена комуникација између директора органа јавне власти и лица које се касније пријавило на јавни конкурс за запошљавање.

³³⁰ Подсетимо, у Северној Македонији није необично имати запослене који, у ствари, немају ни посао и не иду на посао. О томе смо говорили у другом поглављу докторске тезе.

Такође, у појединим случајевима може се радити о повезаности више институција, а посебно о злоупотреби финансијске сагласности коју даје Министарство финансија. Наиме, већ смо објаснили да Министарство финансија, на основу закона о извршењу буџета који се усваја сваке године, даје финансијску сагласност за запошљавање у јавном сектору. Политизација у јавној управи у појединим случајевима може довести до тога да Министарство финансија не да финансијску сагласност без претходног договора, наравно иза кулиса, о прилагођавању правилника о систематизацији конкретног лица.

О постојању овог ризика говоре већ објављене студије и анализе у земљи. У једној публикацији која је већ цитирана у претходним напоменама (Шумановска-Спасовска, Тасева, & Вукадиновић, 2020, стр. 152-153) објављени су резултати претходног истраживања који указују на постојање ризика прилагођавања аката за систематизацију радних места у више институција. У наставку издвајамо цитат из поменутог публикације:

„На пример, Акт о систематизацији радних места МТСП-е³³¹ донет 12. 12. 2012. до августа 2015. године, када је усвојен нови правилник, мењан је 15 пута, тачније 15 пута за две године. Од доношења новог Правилника 2015. године,³³² до данас је извршено укупно 25 измена, тачније 25 пута за 4 године. Укупно 40 промена за 6 година.

Анализа подзаконских аката: Правилник о систематизацији радних места од 15. 7. 2019. године са бројем 04-5168/1

Чланом 1. овог правилника извршена је измена врсте стручне спреме за радно место 52, звање Млађи сарадник за анализу буџета. Одмах потом, 17. августа 2019. године, расписује се оглас за радни однос на то радно место. Потребне су биле само економске науке, а додате су и организационе науке и менаџмент.

У члану 5. извршена је измена врсте стручне спреме за радно место Саветник за вођење контролног поступка утврђивања неправилности у раду у Одељењу за утврђивање неправилности у раду. Дана 17. августа 2019. године објављен је оглас за попуњавање ове позиције. Тражили су се само правне науке, а сада траже и политичке науке.

У члану 10. мења се врста образовања за радно место под редним бројем 149 и називом: Саветник за подршку европским интеграцијама, реч социологија замењује се образовањем. Одмах потом, 17. августа 2019. године, расписује се јавни оглас.

У члану 11. за радно место под бројем 158 и звање Млађи сарадник за координацију и примену финансијских инструмената ЕУ у виду образовања, после речи економске науке, додају се и науке о језику (лингвистика) и о

³³¹ Напомена аутора докторске тезе: скраћеница МТСП се односи на Министарство рада и социјалне политике, које је постојало пре доношења измена и допуна Закона о организацији и раду органа државне управе из 2024. године, када су надлежности овог Министарства је прешло на друга два: Министарство привреде и рада и Министарство социјалне политике, демографије и омладине.

³³² Напомена аутора докторске тезе: када се каже „до данас“ значи до октобра 2020. године када је публикација изашла.

образовања.³³³ У једним самосталним државном органу за руководиоца одељења за јавне набавке извршена ја измена и допуна врсте образовања, где се после речи економске науке додају речи наука о књижевности [...]“ (Шумановска-Спасовска, Тасева, & Вукадиновиќ, 2020, стр. 152-153).

Како се види у цитираној публикацији, у пракси није реткост да се одређени акт систематизације датог јавног органа мења и допуњава у делу потребне квалификације и/или стручне спреме за дато радно место, само неколико дана пре објављивање огласа за исто радно место. Аутори публикације су пример изнели преко једног јавног органа, сада угашеног Министарства рада и социјалне политике, али таква пракса постоји и у другим органима. У складу са наведеним, поменута публикација описује сам ризик на који се позивамо: „Честе измене Правилника у области образовања могу изазвати сумњу да је оглас објављен за одређено лице, посебно ако је промена извршена пре објављивања огласа и ако је за оглас изабрано лице са неадекватним образовањем“ (Шумановска-Спасовска, Тасева, & Вукадиновиќ, 2020, стр. 155).

На истој линији као и у поменутој публикацији је и сама ДКСК, која недавном одлуком од почетка 2024. године у образложењу, између осталог, потврђује праксу учесталог мењања прописа за систематизацију због кронизма, непотизма и слично:

„У овом контексту, важно је напоменути да је Државна комисија за спречавање корупције у више случајева у предметима које је водила учила да посебан ризик од корупције представљају честе измене аката за систематизацију радних места, посебно у област потребне стручне спреме и броја запослених, мењајући без навођења посебних разлога, као и мењање аката за систематизацију, непосредно пре заснивања радног односа [...]“ (Предмет број 12-4551/1 од 24.09.2019, 2024).

Слична формулација, иако не тако директна, садржана је у Националној стратегији за спречавање корупције и сукоба интереса 2021-2025. године:

„Интерни акти за систематизацију радних места такође су подложни честим променама у делу потребне стручне спреме и броја извршилаца [...] без реалног оправдања да је тражена стручна спрема одговарајућа за тај посао.“ (Државна комисија за спречавање на корупцијата, 2021, стр. 15).

Слично досадашњим сазнањима, у публикацији невладине организације Институт за демократију „Социетас Цивилис“ – Скопље из 2019. године, наводи се да је у већини јавних предузећа у земљи, током ревизија, утврђено постојање неадекватне систематизације радних места, а утврђено је непоштовање законских одредби (Друштво за ревизија и бизнис консталтинг А&БА ДООЕЛ Скопје, 2019, стр. 10).

³³³ Вероватно се мисли на педагошке науке.

Наведени извори су новијег датума. Међутим, о прилагођавању аката за систематизацију говори се и у старијим публикацијама. Илустрације ради, Државни завод ревизије је већ 2007. године издао Коначан извештај о ревизији извршеној у Царинској управи – органу у саставу Министарства финансија. Једна од напомена у овом извештају је да систематизација радних места у Царинској управи не одговара потребама, из разлога што: постоје послови са неадекватном стручном спремом за обављање царинских послова и нека од радних места су попуњена људима са неадекватним квалификацијама и степеном стручне спреме (Државен завод за ревизија, 2007, стр. 2). Наравно, мало је вероватно да је почетком 2000-их ова пракса постојала само у Царинској управи. Претпоставља се да је оно што су државни ревизори пронашли у Царинској управи само симптом већег проблема који је и тада постојао.

Узимајући у обзир до сада речено, ризик је јасан: квалификације за посао (завршена стручна спрема, претходно радно искуство и сл.) прилагодити, кроз измене и допуне правилника о систематизацији, конкретном лицу. Наравно, након усклађивања акта систематизације, олакшава се запошљавање жељеног лица – јавним огласом предвиђени су исти услови прописани правилником за систематизацију, а они су прилагођени квалификацијама конкретном лицу. На пример, ако услед кронизма или непотизма постоји намера да се појединац НН запосли у датој установи, актом о систематизацији за дато радно место биће прописане квалификације које та особа поседује: ако има правно образовање, биће прописано да је такво образовање неопходно; ако има образовање из области економских наука, биће прописано да је такво образовање неопходно и тд.

Као и претходне, и овај ризик приказујемо табеларно:

Табела 24 – Ризик прилагођавања аката за систематизацију радних места ради запошљавања унапред одређених лица у јавном сектору

Кратак ризика:	У правилнику за систематизацију појединих институција, у делу где су прописане потребне квалификације за одређено радно место, предвиђају се квалификације које су прилагођене конкретном појединцу, а не стварним потребама.
Фактори ризика:	Ланчани ефекат корупције, који је поменут у претходном тексту (види: слику 10) – директори и/или други руководиоци институција који су именовани иако то не заслужују биће склонији корупцији која ће се, између осталог, манифестоваће и у прилагођавању аката систематизације појединих појединаца. Недоследно и несврсисходно спровођење законских одредби, односно спровођење законских одредби на начин који не одговара сврси за коју су прописане. Неадекватно постављање институционалног оквира, тако да, иако формално постоји контрола над изменама и допунама аката за систематизацију, <i>de facto</i> не постоји ефикасан надзор: институције нису спречене да самовољно и неоправдано мењају акте о систематизацији радних места.

Ефекти дође до корупције) (ако до):	Оваква пракса подразумева попуњавање радних места у институцијама неадекватним кадровима (особама које немају адекватну квалификацију за послове и задатке које носе), а то се одражава на целокупно пословање: опада квалитет рада институције, а опадају и ефикасност и ефективност. Поред тога, оваква пракса доводи до демотивације грађана да постану део јавног сектора и демотивације осталих запослених да раде посвећено.
--	--

Извор: аутор

Иако овај ризик није тешко разумети, тешко је навести мере за његово смањење. Чињеница је да се у стварности често доносе нови правилници за систематизацију радних места и/или се мењају и допуњавају постојећи како би се обезбедила радна места са потребним квалификацијама прилагођеним појединцу. Та пракса постоји деценијама, али се последњих година све више говори о томе јер је ојачана свест у научној, стручној и широј јавности. Али како спречити ову праксу? Стручњаци који су припремили Завршни извештај пројекта „Процена ризика од корупције у политикама и процедурама запошљавања, са посебним освртом на непотизам, кронизам и клијентелизам“ (Шумановска-Спасовска, Тасева, & Вукадиновић, 2020, стр. 154-161) дали су неколико препорука за спречавање прилагођавања аката за систематизацију радних места за одређена лица:³³⁴

- Ограничење могућности измене аката за систематизацију радних места (стр. 155)
 - укратко, у публикацији се предлаже да Министарство за информационо друштво и управу, чије је послове након реорганизације државне управе 2024. године преузело Министарство јавне управе, припреми нове законске одредбе којима ће се ограничити број дозвољених измена у акта за систематизацију одређеног временског периода
 - такође, стручњаци су предложили да се истим законским одредбама предвиди да свака измена и допуна акта о систематизацији мора бити образложена када се подноси на сагласност министарству³³⁵
- Стандардизација правилника за унутрашњу организацију и систематизацију радних места (стр. 156)
 - у опису предлога се говори само о општинама, указујући како општине са приближно истим становништвом и територијом имају различите акте за систематизацију, па се каже да је потребна анализа свих подзаконских аката и разлога зашто постоје разлике између општина

³³⁴ Препоруке су дате за све могуће сценарије, односно није битно да ли се акт о систематизацији прилагођава интервенисањем у броју и врсти предвиђених послова, у делу потребне стручне спреме или у делу потребних квалификација лица које ће попунити радно место.

³³⁵ Појашњења ради, према Закону о запосленима у јавном сектору, акт о унутрашњој организацији и акт о систематизацији радних места доноси руководилац институције уз претходну сагласност Министарства за информационо друштво и управу (сада Министарство јавне управе). Другим речима, Министарство даје сагласност на све акте за систематизацију радних места у институцијама.

- дата је и препорука да се смањи слобода градоначелника при доношењу правилника за систематизацији радних места³³⁶
- Институционална реорганизација и оптимизација јавног сектора (стр. 158-160), што подразумева неколико активности:
 - измене одредбе Закона о организацији и раду органа државне управе да се органи државне управе, осим министарстава, могу оснивати посебним законима
 - израда извештаја о преклапању надлежности органа управе како би се могао одредити потребан број органа и организација у јавном сектору и друге пратеће активности.

Аутор ове докторске дисертације сматра да је последња препорука стручњака најважнија. Другим речима, само реорганизација целокупне државне и јавне управе може имати озбиљан ефекат на смањење корупције, што се манифестује у прилагођавању аката за систематизацију институција ради запошљавања конкретних лица.

Наиме, прва препорука је да се могућност измене и допуне правилника за систематизацију јавних органа. Ова препорука је разумна и здрава, али ће проблем, према мишљењу аутора овог рада, бити њена имплементација. Мора се узети у обзир да постоје три озбиљна изазова:

- Прво, чак и ако закон предвиђа да институције могу да мењају своје акте за систематизацију радних места само уз одговарајуће образложење, то неће имати озбиљнијег утицаја. Зашто? Јер исте институције које би требало да спроводе овакву законску одредбу су оне које би имале намеру да измене акт о систематизацији радних места без адекватног образложења. Дакле, ако је прописано да свака измена правилника о систематизацији мора бити праћена одговарајућим образложењем, појавиће се различита тумачења шта се сматра „одговарајућим“. Па у том смислу може се сматрати да је довољно образложење од неколико речи као што је – „ове измене и допуне правилника о систематизацији спроводе се због повећаног обима посла“. У Македонији се већ показало да постоје креативни начини да се формално испуни обавеза образложења акта, без стварног и садржајног образложења. На пример, у члану 135 Пословника Скупштине Македоније (Службени гласник бр. 91/2008, 119/2010 и 23/2013) предвиђено је да предлог закона садржи наслов закона, увод, текст одредаба и образложење одредаба. У уводу, између осталог, треба навести циљеве, принципе и основна решења предложеног закона и финансијске последице предложеног закона на буџет, а у образложењу навести последице предложених решења. Међутим, у пракси се често јављају ситуације у којима

³³⁶ Претпостављамо да су стручњаци проценили да је неопходно имати опште смернице за прописе за систематизацију општина (нпр. колико општина може имати запослених у зависности од броја становника и сл.). Таква ограничења постоје, на пример, у установама за бригу о деци. Наиме, посебним подзаконским актима прописано је колико вртић може да има запослених, у зависности од тога колико деце брине. Међутим, било би знатно теже предвидети таква општа правила за општине.

предлагач закона, без обзира да ли је у питању Влада или народни посланик, даје само површне информације само да би формално испунио обавезу из Пословника о раду Скупштине да образложи његов предлог.³³⁷

- Друго, колико год била прецизна законска одредба која ће увести обавезу образложења измена и допуна аката за систематизацију, не постоји министарство које би могло ефикасно и доследно да контролише да ли је обавеза стварно испуњена. Као што смо већ у више наврата наглашавали, у земљи постоји преко 1.300 институција у јавном сектору, па је илузорно мислити да Министарство јавне управе (које је једно од два правна следбеника Министарства за информационо друштво и управу) стварно може да спроведе контролу и утврди да ли је свака појединачна институција адекватно образложила потребу за изменама и допунама аката систематизације.
- Треће, могу се јавити одређене дилеме у вези са овлашћењима Министарства јавне управе (као правног следбеника Министарства за информационо друштво и управу) приликом доношења правилника о систематизацији радних места институција. Законом о запосленима у јавном сектору из 2014. године било је предвиђено да министарство даје сагласност на акте за систематизацију радних места. Одредба којом је регулисана сагласност мењана је током важења Закона о запосленима у јавном сектору:

Табела 25 – Одредба Закона о запосленима у јавном сектору којом је предвиђена надлежност ресорног министарства (раније Министарство за информационо друштво и управу, а сада Министарство јавне управе) да даје сагласност на акте за систематизацију радних места у институцијама

Реч у првобитном тексту Закона (члан 17. став 3.)	Текст у садашњој пречишћеној верзији Закона, укључујући измене и допуне из 2022. године (члан 17. став 7.)
Акт из става (2) овог члана ³³⁸ доноси руководилац институције уз претходну сагласност Министарства за информационо друштво и управу, у делу усклађености описа послова са Каталогом [...].	Акт о унутрашњој организацији и акт о систематизацији радних места доноси руководилац институције уз претходну сагласност Министарства за информационо друштво и управу у погледу њихове међусобне усклађености, као и усклађености са одредбама овог закона [...].

Извор: аутор

³³⁷ Може се дати још конкретнији пример. У Предлогу закона о изменама и допунама Закона о организацији и раду органа државне управе по скраћеном поступку, којим је предвиђено повећање броја министарстава са 16 на 20, у делу о процени финансијских последица предлога наведена је само реченица: „Пошто се ради о реорганизацији органа државне управе, предлог закона има финансијске импликације на републички буџет“ (Мицкоски, 2024). Можемо ли тумачити да је ово заиста процена финансијских импликација? Очигледно је да је обавеза објашњења финансијских импликација само формално испуњена, а заправо није дата процена какве ће оне бити. Предлог закона је усвојен и објављен у Службеном листу бр. 121/2024.

³³⁸ Напомена аутора докторске тезе: односи се на акт о систематизацији радних места.

Отуда се поставља питање шта ресорно министарство контролише пре давања сагласности за правилник о систематизацији радних места? Да ли министарство, у складу са тренутно важећом одредбом, може заиста да изврши проверу да ли су за свако радно место предвиђено актом о систематизацији предвиђени одговарајући посебни услови (претходно образовање, стручна спрема и сл.)? Према првобитном тексту закона, министарство би могло да врши надзор у овом делу. Међутим, према садашњем тексту одредбе, министарство у поступку за давање сагласности на акт систематизације може само да види да ли је усклађен са актом о унутрашњем организацију и да ли је у складу са законом. У погледу усаглашености са законом, чињеница је да ће се то више свести на проверу да ли прописи за систематизацију радних места садрже све елементе предвиђене законом, да ли је систематизовано онолико радних места и извршилаца колико закон дозвољава³³⁹ и сл. Дакле, провера да ли је акт формално легалан. Коначно, као куриозитет, у Предлогу закона о запосленима у јавном сектору који је Влада упутила Скупштини 2023. године, али никада није усвојен, у члану 36. ст. 1 дата је следећа одредба:

„Институције јавног сектора доносе акт о унутрашњој организацији и акт о систематизацији радних места, по претходно прибављеном мишљењу надлежног министарства, за установе које обављају делатност у областима образовања и науке, здравства, културе, рада, социјалне и дечје заштите, оснивача јавног предузећа, односно других надлежних органа или институција утврђена законом и уз сагласност Министарства у погледу њихове међусобне усаглашености и усаглашености са одредбама овог закона“ (Влада на Република Северна Македонија, 2023).

Дакле, чак и ако ресорно министарство има изузетно велике људске капацитете да пре давања сагласности провери акте за систематизацију институцијама у јавном сектору, питање је да ли ће моћи ући у то да ли су посебни услови за свако систематизовано радно место адекватни.

Што се тиче друге препоруке, за стандардизацију правилника за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у општинама, ово би вероватно био озбиљан изазов који би се уопште требао спровести. Тешко је замислити како би била формулисана законска одредба која би ограничила дискреционо право градоначелника у уређивању унутрашње организације или у уређењу систематизације радних места у својој општинској управи. На први поглед, то би било могуће предвиђањем колико организационих јединица и радних места општине могу да предвиде према броју становника и величини своје територије. Али овде ћемо се суочити са више проблема. Прво ће се поставити питање да ли таква одредба није у супротности са Уставом загарантованом аутономијом општина и правом грађана на локалну самоуправу? Ако општина има средства, зашто би јој закон ограничио запошљавање више људи од осталих општина и/или формирање нових организационих јединица? Друго, чак и ако су две општине исте по броју становника и величини територије, оне могу имати различите потребе, у зависности од степена

³³⁹ На пример, закон садржи ограничења колико радних места може бити прописано актом о систематизацији, у односу на претходну цифру (на пример, повећање од 10%).

урбанизације, броја дневних посетилаца из других општина, претежних делатности (индустрија, пољопривреда итд.), количина отпада који настаје и тако даље. Другим речима, биће заиста тешко изабрати одговарајуће параметре и применити их у законском решењу, тако да ће се предвидети колико општина може да има организационих јединица и запослених у њима. Значи, препорука за стандардизацију аката унутрашњег уређења и систематизације општина је тешко спроводива због:

- проблема са аспекта уставности, тј. дилема да ли законодавац сме да ограничи општине у погледу броја запослених по организационим јединицама или радним местима, чак и ако овај проблем не постоји,
- тешкоћа у проналажењу одговарајућих параметара по којима ће се стварно моћи проценити колико би једна општина требало да има организационих јединица и запослених у њима.

Сходно томе, трећа препорука је једина која би, дугорочно гледано, могла резултирати смањењем ризика прилагођавања аката за систематизацију, имајући у виду да ће постојање мањег броја институција значити и:

- ефикаснији надзор од стране надлежног Министарства јавне управе³⁴⁰
- више пажње јавности и медија
- већа и делотворнија контрола од стране ДКСК.

Подсећања ради, о потреби реорганизације и оптимизације јавне управе говорили смо у претходном тексту, наглашавајући да је реорганизација потребна да би се смањили други ризици.

С друге стране, чињеница је да колико је лако указати на потребу реорганизације и оптимизације јавне управе, толико је тешко реално спровести реорганизацију и оптимизацију јавне управе. За то постоји неколико разлога.

Пре свега, реорганизација и оптимизација јавне управе у целини подразумева не само реформу државне управе (министарства, органа у саставу министарстава и независних органа државне управе) већ и реорганизацију јавних предузећа, јавних установа и других субјеката који су основани по приватном праву, али врше јавна овлашћења. Јасно је зашто је то тешко. Поред превенције корупције и ефикасности, треба водити рачуна и о јавним услугама и њиховом успешном пружању грађанима, посебно оних из области здравства, образовања, културе, комуналне делатности и сл. Осим тога, нека од ових јавних предузећа и установа основале су јединице локалне самоуправе, што значи да се не могу укидати и/или статусно мењати одлуком централне власти, нити се могу укидати и/или трансформисати законом. Дакле, ради се о сложеном, тешком процесу, у којем треба водити рачуна о корисницима јавних услуга, али и о потреби за ефикасном и ефективном јавном управом.

³⁴⁰ Користимо се основном логиком: тешко је тврдити да ће Министарство државне управе моћи ефикасно да врши надзор над адекватношћу измена и допуна аката управе у преко 1.300 институција у јавном сектору, али ће шанса да се изврши ефективна контрола повећати ако, у хипотетичком примеру, има 50% мање институција.

Треба припремити и међусобно повезати неколико стратешких аката, као што су стратегија реформе јавне управе, стратегија реформе здравственог система, стратегија реформе образовања, стратегија реформе комуналне делатности.

Ако је реч само о реорганизацији и оптимизацији државне управе, а не јавне управе у целини, то је мањи подухват, али и овде ће бити неких изазова. Требало би озбиљно анализирати надлежности и задатке које органи државне управе тренутно обављају у Македонији. Оваква анализа до сада није спроведена у земљи. Већ поменути недавни пројекат „Подршка реорганизацији државне управе“ (подржан средствима ИПА програма Европске уније) требало је да резултира оваквом анализом, али се у време писања ове докторске тезе не може наћи у виртуелном простору ниједна публикација која је резултат пројекта. Уосталом, можемо рећи да се овај пројекат завршио релативно неуспешно. Влада је у марту 2022. године, на 23. седници, размотрила и усвојила Интегрисани извештај припремљен у оквиру пројекта (Влада на Република Северна Македонија, 2022), али сам Интегрисани извештај, који је требало да садржи анализу надлежности и рада органа државне управе, није објављен. Влада је на истој седници задужила тадашње Министарство за информационо друштво и управу³⁴¹ да припреми Предлог закон о организацији органа државне управе и да га врати Влади до јуна 2022. године. Ово није урађено. Наиме, Влада која је имала мандат од 2020. до 2024. године није разматрала овакав Предлог закона о организацији органа државне управе. Уосталом, реорганизација државне управе је извршена тек након парламентарних избора у мају 2024. године, тако да је нова скупштинска већина, уз подршку посланика опозиционих посланичких група, усвојила измене и допуне Закона о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 121 /2024) којим је број министарстава повећан са 16 на 20. Међутим, ова реорганизација није извршена у складу са Интегрисаним извештајем који је сачињен у оквиру пројекта „Подршке реорганизацији државне управе“, усвојеним на седници Владе 2022. године. Вреди напоменути и то да је и невладин сектор имао реакције на начин на који се спроводи пројекат „Подршка реорганизацији државне управе“, тј. указао је да је процес анализе и припреме Интегрисаног извештаја нетранспарентан.³⁴² Дакле, да се вратимо на саму ствар, реорганизацију државне управе треба извршити након претходне озбиљне анализе, али у време писања овог поглавља докторске тезе (јул 2024. године) таква свеобухватна анализа не постоји. За сада у Македонији постоји само Регистар запослених у јавном сектору, из којег се лакше види које се институције појављују као послодавци у јавном сектору, а самим тим и који органи државне управе постоје. Преглед органа државне управе дат је и у прилозима ове докторске тезе, где су истакнути закони којима су ова тела основана. Овај преглед је, међутим, само први корак у покушају да се изврши свеобухватнија анализа

³⁴¹ Чији су садашњи правни следбеници Министарство за дигиталну трансформацију и Министарство државне управе.

³⁴² Група невладиних организација у Северној Македонији – које су генерално водеће организације када је реч о реализацији пројеката везаних за институционалну реформу, борбу против корупције и слично – упутила је 2021. године тадашњем председнику Владе Северне Македоније Захтев за омогућавање транспарентног и консултативног процеса реорганизације у оквиру ИПА пројекта „Подршка реорганизацији државе“ са позивом на број EuropeAid/139876/DH/SER/MK и Захтев да се завршни извештај стручног тима не усвоји пре него што се спроведе наведени консултативни процес (Фондација Отворено општество - Македонија и група на граѓански организацији, 2021).

органа који чине државну управу, њихових надлежности и послова, могућег преклапања, али и, у широј конотацији, (не)постојање потребе за вршењем тих надлежности и послова.

Говорећи о (не)постојању потребе за обављањем одређених одговорности и задатака, чињеница је да се у одређеним сферама у Македонији може спровести дерегулација, тако да акти (лиценце, сагласности, дозволе и сл.) које тренутно издају органи државне управе, а који су неопходни физичким и/или правним лицима за обављање неких послова и делатности, неће уопште постојати. Реч је о саморегулацији друштвених и економских односа. Међутим, то је политичка одлука – шта држава жели да препусти саморегулацији зависиће од идеологије која преовладава у сваком тренутку. Наиме, дерегулација и смањење улоге државе, историјски гледано, јавља се као мотив за реорганизацију државне управе у другим земљама. Како Петерс истиче у једном свом раду из 1992. године (Peters, 1992, pp. 199-200), 1980-их година, услед политичке филозофије конзервативних лидера попут Маргарет Тачер и Роналда Регана, настало је мноштво покушаја реорганизације државне администрације, у неколико земаља, које су у суштини имале за циљ значајно смањење државе у друштвеним и економским питањима, односно смањење моћи и утицаја каријерне службе³⁴³ у креирању политике.

Када је реч о дерегулацији, нажалост, чини се да у Северној Македонији још увек нема намере ни визије да се она спроведе. Историјске околности утичу на то да је у Северној Македонији улога државе у друштвеним и економским односима и даље велика, а то се огледа у постојању бројних органа државне управе. Једина ствар у којој се ситуација у Северној Македонији поклапа са реформама 80-их година прошлог века у Британији и Сједињеним Америчким Државама је амбиција да каријерни службеници имају мањи утицај у изградњи политике, али чак и у доношењу других одлука, од самих функционера.

У ствари, ниједна политичка странка у Северној Македонији која је имала скупштинску већину и чији су представници били део владе до сада није покренула разговоре, бар не озбиљније, о дерегулацији, а чињеница је да се државна управа и даље користи у сврху да се кроз именовања и запошљавање придобију симпатије бирача. Отуда се може рећи да реорганизација и оптимизација (у смислу смањења броја институција) државне управе није политички опортунa, а није нити оптимизација јавне управе у ширем смислу речи.

У крајњој инстанци, треба узети у обзир и кадровско питање у случају реорганизације и оптимизације државне управе, укључујући и јавну управу у целини. Реорганизација и оптимизација се не могу вршити механичким укидањем институција или спајањем институција, без прилагођавања радног односа административних службеника и другог особља. Ако се институције једноставно укину, постоји ризик од стварања масе незапослених, што је само по себи проблем социјалне политике. Ако се, пак, неколико институција само механички споју у једну, а број запослених остане исти, тако да ће сви запослени из укинутог органа сада радити у новооснованом, поставља се питање да ли је то

³⁴³ Алудира се на административне службенике који су људи са стажом у органима државне управе, за разлику од политичара који се релативно чешће мењају. Идеје конзервативаца су, у суштини, биле да су политичари ти који треба да имају већи утицај на политику која се доноси, а не званичници. То је само по себи изазов, с обзиром да су државни службеници ти који су стручњаци у датој области и доминирају својим знањем за разлику од политичара који је можда лаик.

уопште циљ реорганизације? Треба имати на уму да циљ оптимизације није само смањење ризика од корупције ради прилагођавања систематских аката; иза реорганизације стоје бројни други, можда и већи циљеви, као што су ефикасност система, смањење буџетских издатака, дерегулација и сл.

Да сумирамо. Ризик прилагођавања аката за систематизацију радних места је озбиљан, о чему говоре многи документи и анализе. Међутим, ризик се не може ефективно смањити на дужи рок предвиђањем законске обавезе образложења измена и/или допуна аката систематизације или мерама за јачање надзора који ће Министарство јавне управе спроводити над институцијама у смислу њихових аката систематизације. Законска обавеза образлагања измена и допуна аката систематизације неће имати ефекта, ако за то не постоји стварна политичка воља, односно одредбе закона неће се спроводити, а Министарство јавне управе (или било који други орган) не може да спроведе ефективну контролу над 1.300 институција и да продре у адекватност одредби у актима о систематизацији.³⁴⁴ Сходно томе, да би се овај ризик умањио на дужи рок, јавну управу треба реорганизовати и оптимизовати, тако да ће број институција бити знатно мањи, па ће се моћи ефикасно контролисати да ли је слобода прописивања аката за систематизацију злоупотребљена у правцу запошљавања конкретних лица. Међутим, реорганизација јавне управе (иу њеним оквирима државне управе) има своје изазове.

3.1.7.2. Ризик од злоупотребе законских одредби о запошљавању на одређено време

У претходном тексту смо већ говорили о злоупотреби (законских одредби за) запошљавања на одређено време у јавној управи Северној Македоније. Овде је реч не само о запошљавању административних службеника већ о запошљавању лица у свим групама запослених у јавном сектору.

Наиме, закон³⁴⁵ дозвољава запошљавање лица на одређено време у целом јавном сектору ради:

- попуњавање радног места када је запослени одсутан дуже време (због болести и сл.)
- успешног суочавања са повећаним оптерећењем
- рада на пројекту
- ангажовања људи у кабинетима политичара.

Истовремено, радни однос на одређено време може трајати највише годину дана. Запошљавање на одређено време обављају приватне агенције за привремени рад, које даље распоређују запосленог у конкретну институцију.

У пракси се често злоупотребљава радни однос на одређено време, тако да јавни органи често запосле иста лица на више година. Наиме, по истеку календарске године праве краћу паузу у радном односу и закључују нови уговор о раду на још годину дана. Има и

³⁴⁴ У суштини, Министарство јавне управе ће моћи само да види да ли је акт о систематизацији припремљен у исправном облику и да ли формално садржи све елементе које треба да садржи.

³⁴⁵ Закон о запосленима у јавном сектору из 2014. године, са последњим изменама и допунама у 2020. години (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020).

индиција да органи наглашавају агенцијама за привремено запошљавање коју тачно особу, по имену, желе да запосле. Поред тога, постоје и друге повреде режима рада на одређено време. Оваква пракса изазива сумњу у корупцију. Наиме, сумња је да функционери који руководе институцијама:

- злоупотребљавају привремени рад како би наградили одређене симпатизере и/или чланове својих политичких странака, иако не постоји стварна потреба за привременим запошљавањем или
- штите људе који су запослени на неодређено време и не обављају сопствени посао, тако да вакуум попуњавају привремено запослена лица или, у крајњој линији,
- запошљавају људе на одређено време иако би под свим околностима требало да постоји стални радни однос, рачунајући да ће на тај начин моћи да обезбеде лојалност привремено запослених лица њима и/или политичкој странци којој припадају.³⁴⁶

Ризик је, као и раније, представљен у табели:

Табела 26 – Ризик од злоупотребе законских одредби за запошљавање на одређено време

Кратак ризика:	опис	Ризик се своди на примену законских одредби о запошљавању на одређено време супротно сврси за коју те одредбе постоје. То значи: запошљавање лица на одређено време, иако постоје сви услови за покретање поступка за заснивање редовног радног односа, субјективизам у поступцима избора радника на одређено време, запошљавање лица на одређено време иако за тим нема потребе или привремено запошљавање лица дуже од једне године, при чему се постављају два питања – ако нема потребе за лицем, зашто се радни однос на одређено време продужава на дуже од годину дана или, алтернативно, ако постоји потреба на период дужи од годину дана, зашто није покренут поступак за заснивање редовног радног односа.
Фактори ризика:		Ланчани ефекат корупције (види: слику 10) – директори и/или други руководиоци институција који су именовани иако то не заслужију биће склонији корупцији која ће се, између осталог, манифестовати у злоупотреби радног односа на одређено време. Недоследно и несврсисходно спровођење законских одредби, односно спровођење законских одредби на начин који не одговара сврси за коју су прописане.

³⁴⁶ Ову гаранцију лојалности објашњавамо на следећи начин: функционер привремено запошљава лице и обећава му услугу да ће га запослити за стално, али тражи узвратну услугу – лојалност политичкој странци којој припада или нешто слично. Другим речима, реч је о лојалности која се обезбеђује кроз несигурност посла. На ову тему македонски стручњак даје следеће објашњење: „ [а] ако сте странка која жели да обезбеди лојалност нових запослених, немате интереса да их запошљавате на неодређено време, јер немате начина да уцените обезбеђену особу. С друге стране, уговори на одређено време, а још више уговори са агенцијама за привремено запошљавање, дају вам доста простора да уцењујете гласове и лојалност оних који вам дугују јер сте обезбедили запослење (Манасиев, 2020).

	Одсуство ефикасне контроле запошљавања на одређено време.
Ефекти (ако дође до корупције):	<p>Последице су далекосежне:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ако се привременим радним односом обезбеди обављање послова које, иако би требало, не обављају лица која су у редовном радном односу, постаје немогуће објективно сагледати који запослени на неодређено време су непродуктивни • ако се на одређено време ангажују људи који нису ни потребни ни квалификовани, то може имати краткорочни и дугорочни ефекат – ти људи ће стварати односе са другим појединцима у самом органу и може доћи до субјективизма у процедури за редован радни однос убудуће, па ће се инсистирати да они буду стално запослени, а не неко ко је можда квалификованији • они који су у радном односу на неодређено биће демотивисани да раде ефикасно, знајући да ће њихове послове покривати лице запослено на одређено време • оптерећење буџета установе које се може остварити за друге трошкове. <p>Дакле, генерално, злоупотреба радног односа на одређено време значи нарушавање принципа заслуга</p>

Извор: аутор

У Северној Македонији овај ризик постоји годинама, па и деценијама, а једном приликом 2015. године извршена је трансформација на основу посебног закона³⁴⁷ – лица која су у тренутку доношења наведеног посебног закона обављала послове у институције јавном сектора на основу уговора о раду на одређено време, ауторског уговора, уговора о волонтирању и сл., постала су запослени на неодређено време. Услов за трансформацију је био да су ова лица радила у дотичној институцији најмање три месеца до 30. 11. 2014. године.³⁴⁸

Овакву трансформацију рада на одређено време и друге врсте ангажовања (по основу уговора о делу, ауторског уговора, уговора о волонтеру и сл.) у редован радни однос, на основу закона, критиковала је Европска унија. Наиме, у Извештају о Македонији из 2015. године Европска унија наводи следеће:

„Закон о преласку у редован радни однос усвојен је у фебруару по скраћеном поступку и без претходне консултације са јавношћу на националном нивоу, а са партнерима из ЕУ само неколико дана пре дана ступања на снагу закона. Овај закон заобилази принципе запошљавања заснованог на заслугама

³⁴⁷ Закон о преласку у радни однос (Службени гласник бр. 12/2015 и 44/2015).

³⁴⁸ Трансформација рада на одређено време и ангажовања у радни однос са пуним радним временом одвијала се у више фаза, тако да је у различитим периодима одређени проценат од укупног броја запослених на одређено време и ангажованих лица примљен у радни однос са пуним радним временом на неодређено време.

претварањем хиљада запослених на одређено време у сталне државне службенике или запослене у јавном сектору без јавног конкурса“ (стр. 12).

У истом Извештају о Македонији из 2015. године Европска унија је навела, као што смо написали у претходном тексту, да треба суспендовати Закон о преласку у редован радни однос и да је таква суспензија хитан реформски приоритет, али власти нису то учинили.

О проблемима са привременим запошљавањем говори се и у македонским стратешким актима, као што је Стратегија за реформу јавне управе 2023-2030.

Поставља се питање како се овај ризик може смањити? Национална стратегија за спречавање корупције и сукоба интереса за период 2021-2025. године (Државна комисија за спречување на корупцијата, 2021, стр. 15) предвиђа две мере за смањење ризика од злоупотребе запошљавања на одређено време:

- укидање могућности запошљавања на одређено време преко агенција за привремено запошљавање
- укидање могућности да се радни однос на одређено време трансформише у радни однос на неодређено без редовног поступка запошљавања.

Није сасвим извесно шта се подразумевало под првом од две наведене мере у Националној стратегији за спречавање корупције и сукоба интереса за 2021-2025. Да ли се мислило да се укине могућност запошљавања на одређено време преко приватних агенција за привремено запошљавање, а да се остави могућност да сама институција закључи уговор о раду на одређено време са лицима (без посредника као што је агенција)? Или је ДКСК сматрала да треба потпуно да се укине могућност запошљавања на одређено време? Претпоставићемо да је прва опција исправна: идеја која стоји иза мере је да се запошљавање на одређено време не одвија преко приватних агенција за привремено запошљавање, већ да саме институције, без посредника, закључе уговор о раду на одређено време са појединцима. Ова мера може имати одређени ефекат, јер ће јавни увид бити лакши, а контрола од стране институција које врше надзор и/или ревизију биће делотворнија. Објашњење је једноставно: када се привремени радни однос одвија преко приватне агенције, јавност нема увид у то колико је људи на одређено време и ко су ти људи. Јавност може само да види коју приватну агенцију за привремено запошљавање је конкретна институција ангажовала, путем јавних набавки.

Што се тиче друге мере, аутор ове докторске тезе није сасвим сигуран на шта се мисли. У време писања овог дела докторске тезе, јул 2024. године, ни Закон о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 27/2014 ... 302/2020) ни Закон о административним службеницима (Службени гласник бр. 27/ 2014 ... 99/2022) не предвиђају могућност да се радни однос на одређено време преточи у стални радни однос без јавног оглашавања. Одредбама старог Закона о преласку у редовни радни однос, пак, није дозвољено превођење радног односа на одређено време у радни однос на неодређено, ако је извршено после 30.11.2014.

Узимајући у обзир до сада речено, аутор ове докторске дисертације наводи две препоруке како смањити ризик од злоупотребе рада на одређено време.

Прво, у садашњем или новом Закону о запосленима у јавном сектору треба предвидети посебно поглавље које ће обухватити чланове о запошљавању на одређено време:

Оквир 1 – Предлог одредби за запошљавање на одређено време у јавном сектору

ГЛАВА - -

ЗАПОШЉАВАЊЕ НА ОДРЕЂЕНО ВРЕМЕ

Разлози и трајање радног односа на одређено време у јавном сектору

Чланак - -

- (1) Институције у јавном сектору могу закључити уговор о раду на одређено време, иако то није предвиђено годишњим планом запошљавања, ради:
 - замена запосленог који је одсутан дуже од три месеца,
 - успешног савладавања повећаног обима посла,
 - сезонски рад,
 - рад на пројекту финансираном средствима или програмима Европске уније или другог страног донатора,
 - извршавања обавеза из посебних програма и других аката Владе Републике Северне Македоније.
- (2) Радни однос по основу уговора о раду на одређено време траје:
 - док одсуство траје у случају замене запосленог који је одсутан дуже од три месеца,
 - највише годину дана у случају привремено повећаног обима посла,
 - највише три месеца у случају сезонског рада,
 - док потреба траје у случају рада на пројекту који се финансира средствима или програмима Европске уније или другог страног донатора, али не дуже од трајања пројекта,
 - док траје потреба у случају извршавања обавеза из посебних програма и других аката Владе Републике Северне Македоније, али не дуже од годину дана.
- (3) Број запослених на одређено време у институцији не може бити већи од 10% од броја запослених у тој институцији, осим када су сезонски радници запослени најдуже три месеца или када је то неопходно за пројекат који се финансира средствима или програма Европске уније или другог страног донатора, због обима обавеза које произилазе из пројекта.

Поступак за запошљавање на одређено време у јавном сектору

Чланак - -

- (1) Процедура за запошљавање на одређено време је хитна.
- (2) За радни однос на одређено време институција расписује јавни оглас који може трајати најмање пет дана, ако законом није другачије одређено.
- (3) У јавном огласу, ако законом није другачије уређено, наводи се:
 - назив институције,

- назив радног места и очекивано трајање уговора о раду на одређено време,
 - опште и посебне услове које кандидат мора да испуњава
 - начин регистрације и рок за регистрацију,
 - почетак и крај дневног и недељног радног времена,
 - плата,
 - рок у коме ће се извршити селекција,
 - друге информације које институција сматра релевантним.
- (4) Одлуку о избору кандидата доноси секретар или одговорно лице институције у којој нема секретара, најкасније седам дана од дана завршетка јавног огласа.
- (5) Одлука о избору кандидата се саопштава свим пријављеним кандидатима и објављује на интернет страници.
- (6) Против одлуке о избору кандидата, незадовољни кандидат има право на судску заштиту.

Права и обавезе лица запослених на одређено време у јавном сектору

Чланак - -

- (1) Лице запослено на одређено време и институција склапају уговор којим се уређују њихова међусобна права и обавезе.
- (2) Радни однос на одређено време по основу уговора о раду на одређено време не може постати радни однос на неодређено време.

Извор: аутор

Наравно, ради се само о једном нацрту, што не значи да се не може доћи до другачије, али одговарајуће формулације.

Друго, да би се смањио ризик од злоупотребе радног односа на одређено време, требало би сходно томе смањити ризик од именовања директора и других руководилаца као последица непотизма, кронизма и других врста фаворизовања.

3.1.7.3. Ризик од фаворизовања у поступку селекције административног службеника и ризик од фаворизовања при попуњавању других радних места у јавном сектору (нарочито међу пружаоцима јавних услуга у здравственим установама)

Корупција у кадровској сфери може се манифестовати и у самим процедурама запошљавања административних службеника.

Наиме, поступак запошљавања административног службеника у Северној Македонији почиње објављивањем јавног огласа, након чега долази поступак селекције кандидата, а на крају се доноси одлука да се изабере онолико кандидата за колико је објављен оглас. Поступак селекције за све административне службенике (државне

службенике и јавне службенике)³⁴⁹ води Агенција за администрацију (преко одговарајуће комисије за сваки оглас). Поступак селекције се састоји од три фазе:

- административна селекција
- испит који се састоји од стручног дела и дела за проверу знања страних језика
- провера поузданости доказа и интервју.

Свака од ове три фазе је детаљно (можда и превише детаљно) регулисана законом и додатно регулисана Уредбом о спровођењу поступка за запошљавању административних службеника (Службени гласник бр. 27/2018). Као што смо напоменули, селекцију врши Комисија за селекцију, коју образује Агенција за администрацију, која има мешовити састав³⁵⁰ и која оцењује и рангира кандидате, да би на крају предложила секретару или одговорном лицу (ако у конкретној установи није предвиђено именовање секретара) онолико најбоље ранжираних кандидата колико је слободних места за попуњу. Одлуку о избору предложен(их) лица доноси секретар или одговорно лице институције. Међутим, иако је поступак селекције детаљно регулисан, у пракси се примећује да и овде постоји фаворизовање које може имати различите мотиве: непотизам, кронизам, трговину утицајем, подмићивање и сл. Фаворизовање се манифестује у томе што се појединим особама додељује максимални број поена у фази интервјуа. Фаворизовање се може манифестовати и обрнуто – да се лицима која су стекла високе поене у административној селекцији и током тестирања дају минимални бодови на интервју, како би се смањиле њихове шансе да буду најбоље ранжирана. Фаворитизам се може испољити и пре интервјуа, у самом поступку административне селекције, када кандидати добијају бодове за претходно образовање, радно искуство, за обуке које су похађали и сл. Дакле, бодови се могу доделити супротно закону и поменутој уредби. Можемо дати једноставам пример. У фази административне селекције, предвиђено је да се бодови додељују за формално и неформално образовање, при чему се за неформално образовање вреднује било који међународно признати професионални сертификат који се односи на област релевантну за радно место. Сваки такав сертификат вреднује се једним бодом, а за неформално образовање могу се добити највише три бода. Неспорно је да Комисија за селекцију, ако то жели, може једном кандидату доделити све бодове неформалног образовања, а другом ништа, имајући у виду да тумачење онога што се подразумева под међународно признатим сертификатом о обуци у релевантној области може бити веома флуидно.

³⁴⁹ Закон о административним службеницима, у члану 3, све административне службенике дели у две групе: државне службенике и јавне службенике. Државни службеници су они који су запослени у државним органима и органима локалне управе и другим државним органима основаним у складу са Уставом и законом. Јавни службеници су они који су запослени у јавним установама, јавним предузећима, фондовима итд. Међутим, иако таква подела постоји, она се не одражава у поступку запошљавања. Дакле, за пријем у радни однос административног службеника у општинској основној школи и пријем у радни однос руководиоца у Министарству правде спроводи се иста процедура (ово је само један пример).

³⁵⁰ Административни службеник Агенције за администрацију, руководиоца организационе јединице за управљање људским ресурсима (односно административни службеник који обавља ове послове ако не постоји организациона јединица) органа послодавца, руководиоци организационих јединица у коју се људи запошљавају и административни службеник из Министарства за односе међу заједницама.

Другим речима, фаворизовање у поступку селекције може се спровести на начин да се правне норме, колико год биле прецизне и детаљне, примењују на начин супротан њиховој сврси. С обзиром на велики број огласа и институција, не постоји начин да се ефикасно контролише сваки поступак. Уз то, подсетимо, неки од кандидата су у предности већ од самог објављивања јавног огласа, ако је пре објављивања огласа акт од систематизацији радних места прилагођен њиховој стручној спреми и претходном искуству.

Додатни проблем, везан за овај ризик, јесте то што не постоји делотворна правна заштита за незадовољне кандидате у поступцима за запошљавање административних службеника. Дакле, кандидат који се пријавио на јавни оглас за пријем у радни однос административног службеника и који је незадовољан одлуком о избору може да уложи жалбу Агенцији за администрацију (или у неким случајевима, у складу са посебним законом, код другог органа као што је Државна комисија за одлучивање у управном поступку и поступку радног односа у другом степену). Жалба одлаже извршење одлуке о избору кандидата. Али ако другостепени орган (Агенција за администрацију или други) одбије жалбу, одлука о избору кандидата постаје коначна и извршна и изабрано лице се прима на посао, а незадовољни кандидат може само тражити судску заштиту и то пред основним судовима, у радном спору. Нема сумње да ће поступак пред основним судовима трајати дуго, најмање неколико месеци можда и годину дана, период у коме ће изабрани административни службеник већ стећи искуство у институцији, а незадовољни кандидат, можемо разумно претпоставити, ће тражити други посао да задовољи своје егзистенцијалне потребе. Отуда је мало вероватно да ће незадовољни кандидат уопште бити мотивисан да поднесе тужбу и тражи судску заштиту. Надаље, чак и ако је тужба поднета и оправдана, разумно је запитати се каква ће одлука бити донета у вези са спором? Да ли ће основни суд – чак и када сматра да је тужба оправдана – поништити решење о избору административног службеника? Да ли је то уопште делотворно, посебно ако је пресуда донета месецима или годину дана након што је изабрани административни службеник почео да ради? Зар оваква пресуда не нарушава правну сигурност и предвидљивост изабраног административног службеника који ће након месеци, а можда и годину дана на радном месту бити поново доведен у ситуацију да остане без посла? Наравно, у таквом случају ће он, изабрани административни службеник, користити правне лекове против пресуде суда, тако да ће се спор само даље одуговлачити.

У контексту тврдње да административним службеницима који нису изабрани у поступку запошљавања, ефикасна правна заштита није доступна, истаћи ћемо статистичке податке Агенције за администрацију:

Табела 27 – Жалбе поднете Агенцији за администрацију на решења о избору кандидата у поступку за запошљавање административног службеника

Година	Број поднетих жалби за избор административног службеника по јавном огласу	Број прихваћених жалби	Број одбачених жалби	Број одбијених жалби
2022	81	10	33	38

2021	78	2	27	49
2020	85 ³⁵¹	5	22	57
2019	113 ³⁵²	14	22	75
2018	98 ³⁵³	14	38	45

Извор: интернет страници Агенције за администрацију³⁵⁴

Видимо да ће незадовољни кандидати ретко добити жељено решење Агенције за администрацију, поводом жалбе на одлуку о избору кандидата. Дакле, незадовољним кандидатима остаје само тужба основним судовима, али то, како смо објаснили, неће довести до брзог решавања проблема. Наравно, ако сматрају да је било фаворизовања у поступку избора, могу да поднесу кривичну пријаву, ако сматрају да је кривично дело почињено, или да се обрате ДКСК или Заштитнику грађана (Омбудсману), али је мало је вероватно да ће било која од ових опција довести до жељеног резултата: да незадовољни кандидат добије посао.

О постојању ризика фаворизовања у поступку запошљавања административних службеника говори се у бројним новинарским текстовима, анализама и сл. Најчешће се фаворизовање врши због кронизма: у селекционим поступцима се инсистира да је најбоље ранжирани симпатизер или члан одређене политичке странке.³⁵⁵

Табела 28 – Ризик фаворизовања у поступку избора административног службеника

Кратак опис ризика:	Без обзира на то колико је детаљно уређена процедура избора административног службеника, мора постојати простор за субјективну оцену пре рангирању кандидата који су се пријавили на јавном огласом. У том смислу, приликом оцењивања и рангирања пријављених кандидата за административног службеника, увек ће постојати ризик да један или више кандидата буду фаворизовани, супротно закону и сврси због које су његове одредбе донете.
Фактори ризика:	Наведени ланчани ефекат корупције и снажан утицај политичких странака у поступцима запошљавања. Као додатни фактор се јавља и недостатак делотворне правне заштите против одлуке о избору кандидата. У крајњој линији, фактор за настанак овог ризика је и гломазан институционални оквир, тако да се током једне календарске године спроведе стотине поступака за запошљавање административних службеника, што значи да је тешко спровести ефикасан надзор.
Ефекти дође до корупције):	Опада квалитет рада институције, смањује се ефикасност и делотворност, а поред тога, оваква пракса доводи до демотивације

³⁵¹ Једна од поднетих жалби не спада ни у једну категорију јер ју је подносилац повукао.

³⁵² Две жалбе не спадају ни у једну од наведених категорија јер су их подносиоци повукли.

³⁵³ Једна од поднетих жалби не спада ни у једну категорију јер ју је подносилац повукао.

³⁵⁴ Видети; https://aa.mk/godisni_izvestai_za_rabota_na_aa.nspk (приступљено: 7. 11. 2023.)

³⁵⁵ На ову тему, крајем 2023. године, вођен је разговор са тадашњим министром за информационо друштво и управу, који је, можемо рећи необично за политичаре из власти, изнео врло критична запажања – истичући да је партијско запошљавање реалност (Стојановска Зоксимовска, 2023).

	грађана да постану део јавног сектора и пада поверења у институције уопште.
--	---

Извор: аутор

Ризик фаворизовања у поступцима селекције административних службеника не може се смањити без озбиљније реформе целокупне јавне управе, која би подразумевала:

- реорганизацију и оптимизацију гломазне државне управе, али и јавне управе уопште
- обезбеђење ефикасније и делотворније правне заштите незадовољних кандидата у поступцима за запошљавање административног службеника

Говорећи о правној заштити незадовољних кандидата у поступцима за пријем административног службеника, ова докторска теза заступа становиште да се иста треба понудити у управном спору, односно пред управним судовима. Нелогично је да против правоснажног решења о пријему административног службеника на рад незадовољни кандидат треба да покрене парнични поступак (тачније, радни спор) тужбом пред основним судовима. Одлуку о запошљавању административног службеника треба третирати као управни акт, а самим тим и акт под управно-судску контролу. Дакле, против првостепеног решења о избору административног службеника треба обезбедити право жалбе Агенцији за администрацију или другом надлежном органу, а након тога судску заштиту пред управним судством. На овај начин биће омогућено да спорове из поступка запошљавања административних службеника решава специјализовано управно судство, које добро познаје управно право, а самим тим и службенички систем, који се значајно разликује од општег радног односа (радноправни односи као општи закон).

Ризик фаворизовања постоји не само у поступцима запошљавања административних службеника, већ и у поступцима запошљавања других лица у јавном сектору, на пример у поступцима запошљавања пружалаца јавних услуга. Најистакнутији у том погледу је ризик од злоупотребе дискреционих овлашћења приликом доношења одлуке о избору кандидата у поступку за пријем здравственог радника. Наиме, према важећим прописима,³⁵⁶ поступак пријема здравственог радника у јавној здравственој установи одвија се у неколико фаза: прво се расписује јавни оглас; затим селекциона комисија коју чине лекари спроводи тестирање и рангира кандидате; на крају директор јавне здравствене установе доноси одлуку о избору једног или више кандидата (у зависности од тога колико места треба попунити). Закон не садржи изричиту одредбу која обавезује директора јавне здравствене установе да изабере најбоље рангираног кандидата (или у случају пријема више лица, да изабере најбоље рангиране кандидате). Дакле, директор има дискреционо овлашћење да запосли особу која није најбоље рангирана од стране селекционе комисије у фази оцењивања кандидата. Иако директор добија ранг листу, он може, након обављеног интервјуа, одлучити да највише рангирани кандидати неће бити запослени (већ други, ниже рангирани кандидати). Проблем настаје када се ово дискреционо овлашћење злоупотреби, тако да без адекватног образложења директори јавних здравствених установа доносе одлуку

³⁵⁶ Закон о здравственој заштити (43/2012 ...74/2024).

да на јавном огласу запосле кандидате који су знатно ниже рангирани од осталих. Такви случајеви су познати у пракси, а новинарска истраживања често говоре о њима. У јануару 2023. године, на пример, објављен је новинарски текст, праћен видео прилогом (Јовановски З., 2023), у коме је писано о бројним примерима у којима:

- јавне здравствене установе објавиле су огласе за пријем здравствених радника
- извршена је евалуација и рангирање кандидата
- директори јавних здравствених установа донели су одлуку да се запосле лица која су оцењена знатно лошије од најбоље рангираног кандидата (штавише, одлуке нису били образложене)
- незадовољни кандидати су уложили жалбе надлежној другостепеној комисији (Државној комисији за одлучивање у управном поступку и другостепеном поступку запошљавања), али су њихове жалбе одбијене са образложењем да су директори искористили дискреционо право да изабере једног од рангираним кандидатима.

У неким од ових случајева, од више десетина кандидата, неки су имали по сто бодова на ранг листи, а неки мање од педесет бодова, а они са мање од педесет бодова на ранг листи су били запослени. У недостатку образложења зашто је одлука таква,³⁵⁷ основано је да ће постојати сумња на злоупотребу дискреционих овлашћења директора јавне здравствене установе због кронизма, непотизма и сл. Нажалост, и у овим случајевима незадовољни кандидати, као и у поступцима за запошљавање административног службеника, имају право жалбе, која се најчешће одбија,³⁵⁸ након чега могу тражити судску заштиту само пред основним судовима и то у радном спору, што по мишљењу аутора ове докторске дисертације није примерено. Основни судови који одлучују у радном спору ретко ће прибећи оцени да ли су директори јавне здравствене установе неправилно искористили дискрециона овлашћења за избор кандидата у поступку за пријем здравственог радника. Уосталом, и када процене да су дискрециона овлашћења несврстисходно искоришћена, да ли ће основни судови поништити одлуке о избору кандидата? Треба имати у виду да ће изабрани кандидати, док траје спор, већ постати здравствени радници и почети да раде у одређеним здравственим установама. Да ли је онда уопште адекватно да судови донесу

³⁵⁷ Чак и ако се искористи дискреционо право директора јавне здравствене установе да не изабере најбоље рангираног кандидата, ту одлуку треба детаљно образложити, наводећи све околности због којих је изабрани кандидат бољи за одређени посао. Другим речима, дискреционе одлуке, као што смо већ говорили, треба да буду посебно образложене.

³⁵⁸ Нажалост, другостепени орган најчешће одбија жалбе када се подносе због тога што је у поступку запошљавања изабрано ниже рангирано лице. Другостепени орган у образложењу наводи да директори здравствених установа имају дискреционо право да изабере било ког кандидата, због чега одбијају жалбе. Овакво тумачење закона од стране другостепеног органа није адекватно. Чињеница да дискрециона моћ постоји не значи да је дискрециона моћ неограничена. Другостепени орган може апсолутно да оцени да ли је дискреционо овлашћење коришћено сврстисходно, а може и поништити одлуке због неадекватног образложења. Међутим, то се у пракси не ради, односно Државна комисија за одлучивање у управним поступцима и поступцима за запошљавање у другом степену најчешће прибегава давању образложења да не може задирати у дискрециона овлашћења директора јавних здравствених установа.

пресуде којима ће поништити одлуке о избору кандидата?³⁵⁹ Уосталом, у таквом случају је угрожена и правна предвидљивост изабраног кандидата – ако је он, без обзира што није био најбоље рангиран, примљен на посао и обавља радне задатке месецима или годинама, да ли је адекватно да му радни однос престане касније судском пресудом?

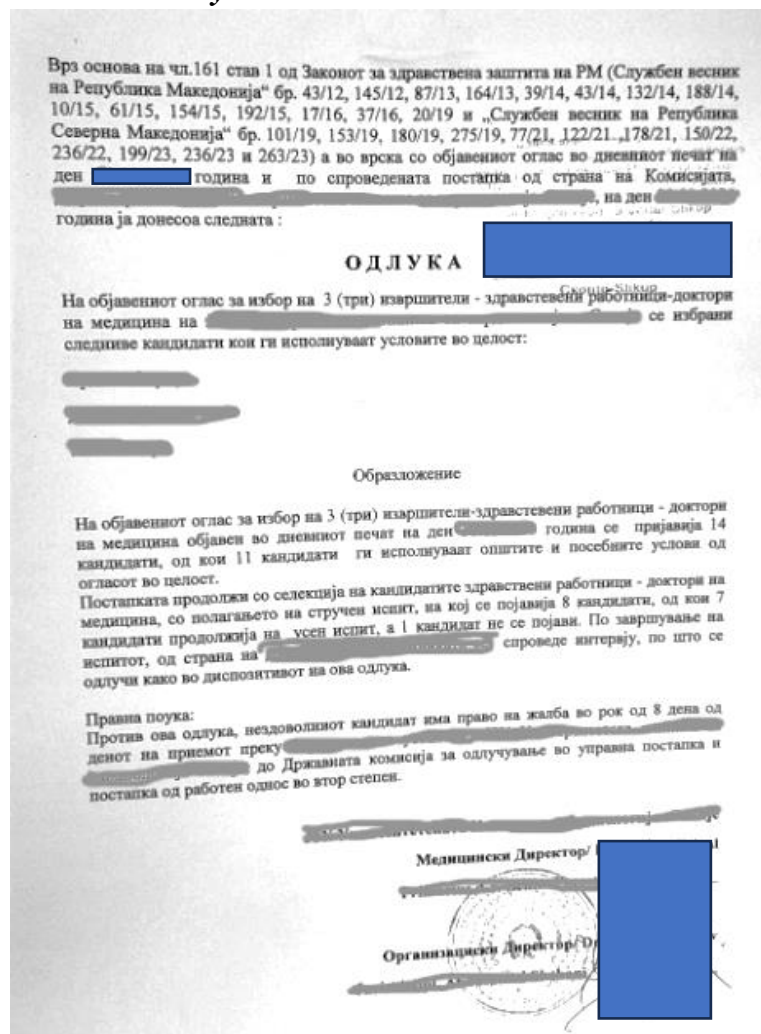
По мишљењу аутора овог рада, једини суд који може на адекватан начин да провери да ли су директори јавних здравствених установа правилно искористили дискреционо овлашћење да изаберу кандидата који није најбоље рангиран у поступку за пријем здравственог радника је Управни суд (односно Виши управни суд у другостепеном управном спору). Управни спор у оваквим случајевима треба да буде хитан и да се оконча у кратком року.

У циљу бољег разумевања проблема у вези са запошљавањем кадрова у јавним здравственим установама, у току израде ове докторске тезе обављен је интервју са особом која није била запослена као лекар у јавној здравственој установи, иако ју је селекциона комисија рангирала знатно боље од изабраних кандидата. Саговорник остаје анониман по избору, стога ћемо користити псеудоним Анонимус. (Анонимус, 2024).

У разговору са аутором докторске тезе, Анонимус је објаснио да се пријавио на оглас пријем у радни однос у јавно здравственој установи где обавља и специјализацију. Комисија од неколико лекара обавила је усмено и писмено тестирање кандидата, а затим сачинила ранг листу. Анонимус је био другопласиран на ранг листи. Међутим, Анонимус није изабран, а није ни прворангиран кандидат. Од седам рангираних кандидата за пријем у радни однос изабрани су трећерангирани, петорангирани и седморангирани кандидати. Одлука о избору кандидата није садржала адекватно образложење из којег се види зашто од седам лица нису изабрани ни прворангирани ни другопласирани, већ наведени. Аутор докторске тезе извршио је увид и у Одлуку о избору кандидата, те добио дозволу за пренос у докторску тезу:

³⁵⁹ Истина, може се наћи неколико оваквих пресуда Основног суда у Битољу, потврђених пресудама Апелационог суда у Битољу. Наиме, Основни суд у Битољу је у више наврата поништавао одлуке о избору кандидата за здравственог радника, посебно када није изабран најбоље рангиран кандидат и за то није дато образложење. Видети: Пресуда РОЖ-72/20 Апелационог суда у Битољу, пресуда РО-6/19 Основног суда у Битољу, пресуда РОЖ-194/20 Апелационог суда у Битољу, пресуда РО-561/19 Основног у Битољу и сл. На пример, у пресуди Апелационог суда у Битољу РОЖ-72/20 у образложењу се наводи: „Није искључена могућност да послодавац од три предложена кандидата на ранг листи изабере другог или трећег кандидата [...], међутим, треба да да адекватно образложење зашто прворангиран кандидат није примљен“.

Слика 13 – Одлука о избору кандидата за пријем у радни однос у јавној здравственој установи од 2024. године



Извор: Интервју обављен у априлу 2024. године

Као што се види, сама одлука нема адекватно образложење, односно образложење се фокусира само на формалности – колико се кандидата пријавило и како су се рангирани – без објашњења зашто су изабрани баш они који су изабрани, иако нису најбоље рангирани. Образложење преносимо у целости:

„На оглас за избор 3 (три) извршиоца – здравствена радника – доктора медицине објављен у дневној штампи дана ---- године пријавило се 14 кандидата, од којих 11 кандидата испуњава опште и посебне услове огласа у потпуности.

Поступак је настављен селекцијом кандидата за здравствене раднике – докторе медицине, полагањем стручног испита, на који се јавило 8 кандидата, од којих је 7 кандидата наставило на усмени испит, а 1 кандидат се није појавио. Након испита директори ----- су обавили интервју, након чега је одлучено као у изреци ове одлуке.“

Дакле, иако је образложење саме одлуке написано у неколико реченица, нигде се не наводи зашто су директори јавне здравствене установе након обављеног интервјуа изабрали управо трећепрангираног, петорангираног и седморангираног кандидата, а не, на пример, прва три рангирана. У последњој реченици образложења само се наводи да је обављен интервју, након чега је донета одлука, што само по себи није у складу са обавезом да се акти који се доносе након слободне оцене посебно образлажу. Искуство Анонимуса је у суштини веома слично искуству људи о којима је писано у горе цитираном новинарском чланку (Јовановски З. , 2023).

Да резимирамо, у јавним здравственим установама постоји ризик фаворизовања кандидата у поступцима запошљавања здравствених радника, што је посебно наглашено у тренутку када директори доносе одлуке о избору кандидата, јер директори могу да одступе од ранг листе кандидата коју припрема селекциона комисија. Често у пракси директори јавних здравствених установа доносе одлуке којима бирају кандидате који су лоше рангирани, не објашњавајући зашто су донели такву одлуку. Међутим, Државна комисија за одлучивање у управном поступку и поступку запошљавања не поништава такву одлуку, иако немају адекватно образложење, због тумачења да нема овлашћења да задире у дискрециона овлашћења директора. Прво, другостепени орган може апсолутно поништити одлуку када је коришћена слободна оцена (дискреционо овлашћење), а није дато адекватно образложење. Необразложеност одлуке представља битну повреду поступка. Друго, дискреционо овлашћење може се користити само у складу са сврхом за које је установљено (целисходно), а другостепени орган може апсолутно да улази у оцену да ли је целисходност испуњена.

Уосталом, треба поставити питање зашто је законодавац предвидео да се у поступку запошљавања, пре доношења одлуке који ће кандидат бити запослен, мора извршити рангирање кандидата? Логично је претпоставити да се рангирање врши да би се утврдило који је кандидат, објективно гледано, најбољи. Дискрециона моћ постоји да се коригује објективна процена. Остављен је простор за избор кандидата који није био најбоље

рангиран, као изузетак, ако је ипак бољи од осталих. Практично, дискреционо овлашћење директора постоји из једноставне сврхе – да у поступку запошљавања здравственог радника изабере најбољу особу, која не мора увек да буде она која је имала најбоље резултате тестова. Зато је дискрециона овлашћења директора везана за претходно вођење интервјуа. Наиме, директор може да обави интервју са свим ранжираним кандидатима, па тек онда донесе одлуку о избору у којој може да одступи од ранг листе (не бира прворангираног). Понекад особа може бити одлична на тесту и најбоље рангирана, али јој недостају комуникацијске вештине и способности, недостаје одговарајуће искуство итд., па су други кандидати ипак бољи. Директор то види кроз интервју. Дакле, директор треба да користи дискрециона овлашћења само у том правцу да изабере најбољег кандидата и да то посебно образложи. Тако, на пример, ако је седам кандидата пријављено и рангирано, а директор је током интервјуа закључио да је четвртопласирани убедљиво најбољи, узимајући у обзир његово претходно искуство, комуникацијске вештине и сл., може да изабере њега. Али у својој одлуци директор треба да наведе све околности и чињенице зашто је четврторанжирани кандидат бољи од три кандидата пре њега (нпр. добио је слабији резултат на испиту, али га радно искуство у страним установама чини бољим кандидатом итд.).

Овај ризик подједнако може постојати и у неким другим јавним установама, ако је пропис такав да коначну одлуку доноси руководилац, са дискреционим овлашћењем да одступи од рангирања припремљених у фази селекције.

Табела 29 – Ризик фаворизовања при попуњавању радних места пружалаца јавних услуга у јавном сектору (нарочито међу пружаоцима јавних услуга у здравственим установама)

Кратак опис ризика:	Директори јавних здравствених установа могу да злоупотребе дискрециона овлашћења у поступцима запошљавања и изабере кандидата који по правилу не би требало да буде ангажован.
Фактори ризика:	Наведени ланчани ефекат корупције (види: слику 10) који доводи до снажног утицаја политичких странака и министра, преко директора јавних здравствених установа, у поступцима запошљавања здравствених радника. Поред тога, као фактор се јавља недостатак ефикасне правне заштите против одлуке о избору кандидата.
Ефекти дође до корупције):	Оваква пракса подразумева попуњавање радних места неадекватним кадровима, а то се одражава на целокупно пословање: опада квалитет рада установе, ефикасност и ефективност. Поред тога, оваква пракса доводи до демотивације осталог особља и смањења поверења у установу.

Извор: аутор

Превазилажење овог ризика захтева више акција и мера. Прво, потребно је преиспитати правну заштиту незадовољних кандидата, како би се, у крајњој инстанци, одлука о избору кандидата могла подвргнути управно-судској контроли. Такође је потребна обука другостепеног органа, уколико је жалба предвиђена, о томе како да процени да ли су дискрециона овлашћења директора искоришћена на одговарајући начин. Друго, потребно је предвидети јаснија правила у закону који регулише запошљавање у јавном сектору, тј. да

закон јасно предвиди да дискрециона овлашћења постоје у процедурама запошљавања како би се обезбедио пријем најбољег кандидата.

3.1.7.4. Ризик од корупције при унапређењу или утврђивању одговорности запослених у јавном сектору

Ризици од корупције у сфери људских ресурса постоје и око унапређења и одговорности запослених.

Највећи ризик у односу на унапређење административних службеника је субјективизам у одлучивању када и за коју позицију (у којој организационој јединици) ће се покренути поступак напредовања. Ово утиче на одлуку ко ће бити унапређен. Закон о административним службеницима је, у том смислу, недовољно прецизан у одредбама које се односе на унапређење. Наиме, закон садржи неколико чланова о унапређењу, али ниједан не предвиђа:

- када ће се радна места попуњавати поступком запошљавања (јавним огласом) или поступком напредовања (интерним огласом)
- право службеника, који је провео одређени број година у органу и који је доследно добро оцењен, да буде аутоматски унапређен.

Тако се у пракси често дешава да одређени службеници не напредују дуги низ година, а неко напредује врло брзо након запослења (свако мора да је провео две године на одређеној позицији да би напредовао). Такође, често се дешава да се упражњено место попуни путем јавног огласа, иако има службеника који би то место могли да попуне путем интерног огласа. Као што смо рекли, закон, нажалост, не предвиђа никакве одредбе у вези са овим питањима, па се о томе одлучује искључиво по дискреционој дискрецији секретара установе или руководећег лица где нема секретара. Једноставним примером, административни службеник може да се истакне у свом послу, али никада не буде унапређен јер одбија да буде лојалан, вршећи незаконите или неморалне услуге, директору.³⁶⁰ Директор једноставно никада неће донети одлуку да распише интерни оглас за радно место које је од интереса за конкретног запосленог и које би он могао да добије.

Већина закона који регулишу радни однос осталих категорија запослених у јавном сектору су, у субјективизму, исти као и Закон о административним службеницима.

Остали ризици приликом напредовања су аналогни ризицима при запошљавању, па се може говорити о фаворизовању приликом интерног огласа за унапређење, али и о прилагођавању акта о систематизацији како би одређено лице имало веће шансе за унапређење.

Што се тиче одговорности, она је везана за корупцију у самом запошљавању. Са једне стране, лица која су запослена као последица корупције биће заштићена и неће одговарати за свој рад. Са друге стране, може се десити да се неко позове на одговорност,

³⁶⁰ Рецимо, хипотетички, да директор тражи од одређеног административног службеника да се придружи политичкој странци којој припада како би био унапређен.

јер би његов посао преузела особа која је фаворизирана због кронизма, непотизма итд. Коначно, у погледу одговорности, вреди подсетити да је једна од примарних сврха клика да заштите своје чланове од одговорности. Ови ризици неће бити посебно објашњавани, с обзиром на то да су уско повезани са свиме што је до сада речено.

3.1.8. Ризик од злоупотребе могућности мобилности у јавном сектору

У Северној Македонији постоји могућност за мобилност запослених у јавном сектору.

Тренутно је мобилност регулисана Законом о запосленима у јавном сектору из 2014. године. Мобилност означава хоризонтално кретање запосленог са једног радног места на друго у оквиру исте групе радних места.³⁶¹ Мобилност се разликује од запошљавања и унапређења, што су још два начина да се попуни радно место. Зашто? Јер мобилност не захтева објављивање јавног огласа (као у случају запошљавања) нити објављивање интерног огласа (као у случају унапређења). При томе разликујемо два подтипа мобилности: мобилност кроз распоређивање и мобилност путем преузимања.

Мобилност кроз распоређивање врши се унутар саме институције у којој је запослени засновао радни однос. На његов захтев или по потреби институције може бити трајно распоређен на друго радно место на истом нивоу (и у истој групи), односно на радно место за које испуњава опште и посебне услове прописане актом о систематизацији. Трајни премештај врши се одлуком директора/функционера институције. Распоређивање се може извршити и у другој институцији, али само привремено (највише до годину дана) и уз претходну писмену сагласност запосленог и руководиоца обе институције.

Мобилност путем преузимања значи да ће запослени прелазити из једне институције у другу у јавном сектору. За премештај запосленог из једне институције у другу неопходно је да се и запослени и руководиоци обе институције слажу. Запослени се прима на посао на истом нивоу, односно на посао за који испуњава опште и посебне услове. Мобилност путем преузимања врши се и у случајевима када се институције укидају или трансформишу, при чему се запослени стављају на трансфер – листе које води Министарство јавне управе (као правни следбеник Министарства за информационо друштво и управу).

Ово су опште одредбе за мобилност. У неким од посебних закона, мобилност је детаљније регулисана за одређене запослене – на пример, за здравствене раднике постоје посебне одредбе за преузимање у одговарајућем Закону о здравственој заштити.

Идеја регулисања мобилности у јавном сектору је племенита: мобилност омогућава да се искористи потенцијал запослених у јавном сектору у институцијама у којима су најпотребнији, без запошљавања нових људи. Ако говоримо о мобилности кроз распоређивање у истој институцији, мобилност би опет требало да омогући уштеду ресурса: запослени се прераспоређује тамо где је потребан, уз његову сагласност, тако да тамо не мора да се запошљава нова особа.

³⁶¹ Подсећања ради: у јавном сектору Северне Македоније постоје четири групе запослених – административни службеници, пружаоци јавних услуга, лица са посебним овлашћењима и помоћно-техничка лица.

Међутим, пракса показује да у Македонији постоји злоупотреба мобилности, што значи да се одредбе о мобилности користе супротно сврси за коју су донете. Еклатантан пример је запошљавање 1.600 људи у ЈП „Македонске шуме” 2013. године, са образложењем да ће ти људи даље бити преузети у друге институције где су потребни. Преузимање се показало релативно неуспешним – велики број институција није пристао да преузме запослене у ЈП „Македонске шуме”. Образложење Владе, која је као оснивач ЈП „Македонске шуме” била креатор ове мере, било је да ће се на овај начин запослити социјално угрожени грађани и обезбедити им егзистенцију (Денковска, 2016). Исте године Европска унија је, као што смо већ раније показали, напоменула да се запошљавање у јавном сектору у Македонији користи као социјална мера, чиме се угрожава принцип заслуга. Још један пример неодговарајуће примене одредби о мобилности је случај оних 900 људи који су деценију били запослени у Секретаријату за европске послове (касније Министарство за политички систем и односе међу заједницама, а сада Министарство за односе међу заједницама).³⁶² Уместо да ови људи буду отпуштени, с обзиром на то да су некада били запослени иако за тим није било потребе, Влада је инсистирала да се они ставе на трансфер-листу и путем мобилности одведу у друге институције. И у овом случају неке од институција нису дале сагласност за преузимање ових запослених, због чега је дошло до неколико политички скандалозних ситуација.³⁶³ У пракси свакако постоје и други, мање познати случајеви злоупотребе могућности мобилности у јавном сектору.

Занимљиво, по закону, у случају мобилности запослени мора да остане у истој групи запослених у јавном сектору, што значи да и даље може доћи до статусне промене – из државног службеника у јавног службеника (с обзиром да су оба категорија под окриљем административног службеника).³⁶⁴ Ово законско решење није добро. Иако су државни службеници и јавни службеници укључени у исту групу – административни службеници, они не обављају исте послове. На пример, правник у министарству и правник у јавном предузећу немају исте задатке. Отуда треба ограничити могућност преласка из статуса државног службеника у статус јавног службеника.

Табела 30 – Ризик од злоупотреби могућности мобилности у јавном сектору

Кратак опис ризика:	Законске одредбе о мобилности се злоупотребљавају са политичким мотивом: људи се запошљавају у једној институцији, а затим преузимају у друге, иако стварно нису потребни. Реч је о суспендовању принципа заслуга и политизацији кадрова.
Фактори ризика:	Наведени ланчани ефекат корупције (види: слику 10) који доводи до снажног утицаја политичких странака на руководиоце институција

³⁶² Видети: поглавље 2.2.1.1. *Број запослених у јавној управи Републике Северне Македоније - постоји ли презапосленост?* у другој глави рада.

³⁶³ Један од таквих примера је била Државна тржишна инспекција, чији тадашњи директор није желео да прима запослене који деценију нису били на послу. Због тога га је Влада разрешила (Локално.мк, 2021; Дојче веле, 2021).

³⁶⁴ Подсећања ради: државни службеници су они који раде у државној управи као ужем појму (министарства, органи у саставу министарстава и самостални органи државне управе) и општинској управи. Јавни службеници су они административни службеници који раде у јавним предузећима, јавним установама итд.

	јавног сектора. То доводи до примене законских одредби супротних сврси за коју су донете.
Ефекти (ако дође до корупције):	Оваква пракса подразумева попуњавање радних места неадекватним кадровима, а то се одражава на целокупно пословање: опада квалитет рада институције, ефикасност и ефективност. Поред тога, нарушава се поверење грађана у јавни сектор.

Извор: аутор

За превазилажење овог ризика потребно је детаљније уређење мобилности у јавном сектору, али ће успех у крајњој линији зависити од воље надлежних.

3.2. Ризици од корупције у јавним набавкама

3.2.1. Позадина

У првом поглављу се наводи да су ризици од корупције посебно лоцирани у сфери јавних набавки. Према Уједињеним нацијама, „активност органа који су најсклонији корупцији су јавне набавке [...]“ (United Nations Office on Drugs and Crime, p. 16), а корупција у сфери јавних набавки може се манифестовати кроз намештање цена, одржавање картела (међу компанијама које се појављују као понуђачи), прилагођавање документације о набавци³⁶⁵ и тако даље. Дакле, у овом поглављу ћемо говорити о ризицима корупције у јавним набавкама у Македонији. Пре него што се упустимо у обраду тог питања, за почетак се нуди неколико општих напомена о јавним набавкама у земљи.

Према порталу отворених података македонског Бироа за јавне набавке,³⁶⁶ у 2023. години укупна вредност јавних набавки у Македонији износила је 92.210.080.319 македонских денара, што је преко 1,5 милијарди евра (Биро за јавни набавки, 2024). Јавне набавке, дакле, имају велико учешће у бруто домаћем производу земље, нешто веће од 10%.³⁶⁷ У поменутој 2023. години у Македонији је закључено укупно 34.506 уговора о јавним набавкама. Ова бројка обухвата све уговоре о јавним набавкама без обзира на врсту поступка јавне набавке.

У погледу законског оквира, примарни је Закон о јавним набавкама из 2019. године (Службени гласник бр. 24/2019 и 87/2021) чијим је доношењем замењен Закон о јавним набавкама из 2007. године (Службени гласник бр.136). /2007 .. 83/2018). Важећи закон је усклађен са правом Европске уније, односно Директивом 2014/24/ЕУ и сродним документима попут Директиве 2014/25/ЕУ и других. Закон о јавним набавкама из 2019.

³⁶⁵ Документација са набавку у македонском законодавству назива се тендерска документација.

³⁶⁶ Биро за јавне набавке је орган надлежан за обављање послова у вези са системом јавних набавки и за обезбеђивање рационалности, ефикасности и транспарентности у спровођењу јавних набавки. Биро за јавне набавке је орган у саставу Министарства финансија са својством правног лица.

³⁶⁷ Бруто домаћи производ Северне Македоније у 2023. години износио је 840.611.000.000 македонских денара (Државен завод за статистика, 2024).

године предвиђа да се све јавне набавке спроводе у складу са принципима ефикасности и ефективности, конкуренције, транспарентности, једнаког третмана и недискриминације. Чланом 40. Закона о јавним набавкама прецизирани су вредносни прагови за примену одредаба Закона о јавним набавкама. Тако се у класичном јавном сектору³⁶⁸ одредбе Закона о јавним набавкама примењују на поступке јавних набавки и конкурсе за избор идејног решења чија је процењена вредност без пореза на додату вредност једнака или већа од:

- 1.000 евра у денарској противвредности за робу или услуге или за конкурс за избор идејног решења (дизајна)
- 5.000 евра у денарској противвредности за ствари
- 10.000 евра у денарској противвредности за посебне услуге.³⁶⁹

Прагови у секторским делатностима, водоснабдевање, енергетика, транспорт и поштанске услуге, су виши.

У погледу појма уговорни орган³⁷⁰ (у Србији је пандан појам наручилац), он обухвата:

- државне органе и органе јединица локалне самоуправе
- правна лица основана ради задовољавања потреба од јавног интереса које нису индустријске или комерцијалне природе и које највећим делом финансирају државни органи и органи јединица локалне самоуправе, или су под оперативном контролом државних органа и органа локалне самоуправе или таквих правних лица, или у којима већину чланова управног или надзорног одбора именују државни органи или органи јединица локалне самоуправе или таква правна лица
- удружења основана од стране једног или више наручилаца из претходне две тачке
- јавна предузећа, акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу у којима горе наведени наручиоци имају доминантан директан или индиректан утицај кроз власништво над њима, односно ако поседују већи део капитала друштва, имају већину гласова акционара или именују више од пола чланова управног или надзорног одбора који обављају једну или више секторских делатности, у случајевима када додељују уговоре о јавним набавкама или закључују оквирне споразуме ради обављања одговарајућих делатности
- свако друго правно лице које обавља једну или више секторских делатности, по основу посебног или искључивог права, у случајевима када додељује уговоре о

³⁶⁸ „Класични јавни сектор“ је јавни сектор који није укључен у секторске делатности, као што су водоснабдевање, енергетика, саобраћај и поштанске услуге.

³⁶⁹ Посебне услуге су услуге које су утврђене посебним актом министра финансија, тј. Правилником о врстама посебних услуга које су предмет уговора о јавној набавци (Службени гласник бр.64/2019). Део ових услуга су: хотелске и угоститељске услуге, верске службе, правне услуге које нису искључене из примене Закона о јавним набавкама, здравствене услуге и сл.

³⁷⁰ Термин уговорни орган се користи у македонском законодавству пошто је преузет из терминологије у европским директивама: contracting authority.

јавним набавкама или закључује оквирне споразуме ради обављања одговарајућих делатности.

Можемо закључити да је делокруг Закона о јавним набавкама веома широк, односно да су бројне институције, практично цео јавни сектор, обухваћени појмом уговорни орган. Законске одредбе разрађене су подзаконским актом – Одлуком о индикативној листи уговорних органа коју доноси Влада.³⁷¹

Закон о јавним набавкама из 2019. године у члану 31. предвиђа да ће се комуникација и размена информација у вези са јавним набавкама, а посебно достављање понуда или захтева за учешће, вршити путем Електронског система јавних набавки – ЕСЈН, који је централна база података доступна на Интернету. Дакле, сва комуникација о јавним набавкама одвија се преко једног интернет портала, са само неколико изузетака.

У погледу критеријума за избор понуда, чланом 99. Закона о јавним набавкама је предвиђено да ће наручилац уговор о јавној набавци доделити економски најповољнијој понуди. Оно што треба истаћи као позитивну новину, с обзиром на стари правни режим, јесте да економски најповољнија није увек најнижа понуда. Тако, према члану 99., приликом оцењивања која је економски најповољнија понуда, наручилац треба да узме у обзир цену и:

- квалитет и техничку вредност, естетске и функционалне карактеристике, приступачност, дизајн прилагођен свим корисницима, друштвене, еколошке и иновативне карактеристике као и услови продаје
- организацију, квалификације и искуство особља које ће извршити уговор, ако квалитет ангажованог особља може значајно утицати на извршење уговора и
- постпродајне услуге и техничку подршку, а у изузетним случајевима и услове испоруке као што су датум испоруке, начин испоруке и рок испоруке или рок извршења.

Међутим, иако је Закон о јавним набавкама из 2019. модеран и усклађен са правом Европске уније, неки од изазова и проблема у вези са јавним набавкама и даље постоје. У том правцу постоје и ризици од корупције у јавним набавкама.

Говорећи о корупцији у јавним набавкама, већ смо поменули да у земљи скоро половина предузећа која спадају у категорију привредних субјеката (у македонском Закону о јавним набавкама, еквивалент изразу привредни субјект је термин економски оператор)³⁷² верује да она постоји. Тако, према Извештају о јавним набавкама за период јануар – децембар 2022. године, који је израдио Центар за грађанске комуникације, чак 46% предузећа сматра да постоји корупција у јавним набавкама: 41% њих сматра да је корупција

³⁷¹ Службени гласник бр. 13/2020.

³⁷² Економски оператор је физичко или правно лице или група таквих лица, укључујући сва привремена удружења, која нуде робу, услуге и радове на тржишту или у поступцима јавних набавки (према македонском Закону о јавним набавкама). Ова дефиниција из македонског Закона о јавним набавкама је еквивалентна дефиницији привредног субјекта из Закона о јавним набавкама Србије: привредни субјект је свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове.

у јавним набавкама понекад заступљена, а 5% сматра да је корупција увек заступљена (Извештај за јавни набавки 2022, 2023, стр. 38). Цифре су сличне и претходних година. Дакле, реч је о поражавајућој слици, а уједно и великом изазову за академску заједницу – да сагледа, проучи и утврди појавне облике корупције у јавним набавкама и да открије ризике корупције.

О корупцији у јавним набавкама говори се и у Националној стратегији за спречавање корупције и сукоба интереса из 2021. године (Државна комисија за спречавање на корупцијата, 2021, стр. 12). У овој стратегији јавне набавке су дефинисане као хоризонтална област која генерише корупцију. Као два основна проблема у области јавних набавки наводе се:

- недовољан број лица са одговарајућим квалификацијама и познавањем стандарда приликом дефинисања техничких спецификација као и критеријума за утврђивање способности економских оператора
- недовољна транспарентност институција и низак степен интегритета лица укључених у спровођење јавних набавки.

Ова два проблема су детаљније објашњена у неколико реченица:

„Велики број поступака јавних набавки код наручилаца отказује се због недостављених понуда, неодговарајућих понуда, недовољно обезбеђених средстава, битних пропуста у документацији о набавци и сл. Уобичајена је појава да се достави само једна понуда од економског оператора са којим уговорни орган има уговоре за исту набавку на дужи временски период. Ови услови обично су резултат:

- нетачне дефиниције техничких спецификација или њиховог прилагођавања одређеном економском оператору;
- погрешно утврђених критеријуми економског и финансијског стања и техничке и стручне способности економских оператора;
- утврђених критеријуми који фаворизују одређеног економског оператора или
- утицаја одговорних лица наручиоца.

[...]

(Државна комисија за спречавање на корупцијата, 2021, стр. 12-13).

Акциони план, који је саставни део ове стратегије, предвиђа неколико мера и активности у циљу смањења ризика од корупције у јавним набавкама:

- Мера 1: Јачање капацитета лица која припремају тендерску документацију
 - Активност 1: Креирање и спровођење обука за примену стандарда у припреми техничких спецификација и критеријума за утврђивање способности уз учешће Института за стандардизацију

- Мера 2: Повећање институционалног интегритета и транспарентности у јавним набавкама
 - Активност 1: Измена Закона о јавним набавкама којом се прописује обавезно потписивање изјаве о поверљивости од стране лица која учествују у изради техничке спецификације
 - Активност 2: У сваком моделу конкурсне документације треба оставити простор да наручилац попуни податке о овлашћеном лицу за пријем пријава од узбуњивача
 - Активност 3: Појачати надзор у вези са објављивањем информација у вези са јавним набавкама у складу са чланом 10. Закона о слободном приступу информацијама од јавног карактера.³⁷³

Може се закључити да је ДКСК у Националној стратегији за спречавање корупције и сукоба интереса из 2021. године имплицитно навела неколико суштинских ризика корупције у јавним набавкама, али, нажалост, предвиђене мере и активности нису превише амбициозне. Може се тврдити да ове мере и активности не задиру у срж откривених ризика од корупције.

Одређени ризици од корупције у јавним набавкама разматрани су и у Националном акционом плану за партнерство за отворену управу 2024-2026. године (Министарство за информатичко општество и администрација, 2024). Наиме, Македонија је чланица Партнерства за отворену управу (или Партнерства за отворену власт).³⁷⁴ У оквиру Партнерства за отворену управу, свака држава сваке две године подноси акциони план који креирају државни органи, у сарадњи са цивилним друштвом, у коме се утврђују конкретни захтеви за унапређење транспарентности, одговорности и учешћа јавности у доношењу одлука. Дакле, Националним акционим планом за 2024 - 2026. годину предвиђена је мера везана за јавне набавке: Јавно објављивање имена стварних власника предузећа-понуђача и предузећа која су закључила уговоре о јавним набавкама, уговоре о концесији и за оснивање јавно-приватног партнерства. Сам акциони план нуди кратак наративни опис ове мере. У њему се наводи да систем јавних набавки треба да буде повезан са Регистаром стварних власника,³⁷⁵ тј. да треба објавити стварне власнике предузећа која су закључила уговоре о јавним набавкама и друге уговоре који им омогућавају коришћење јавних средстава или обављање послова од јавног интереса. Сврха ове мере је једноставна. Спречити политички експониране и моћне особе да тајно поседују предузећа која ће добијати јавне набавке,

³⁷³ Закон о слободном приступу информацијама од јавног карактера из 2019. године (Службени гласник бр. 101/2019) предвиђа обавезу проактивне транспарентности, односно члан 10. предвиђа информације и документе које сваки носилац информације (институција) мора да постави на свом веб сајту. Ово, између осталог, обухвата „целокупну документацију за јавне набавке“ (члан 10. ст. 1. ал. 18.).

³⁷⁴ Open Government Partnership.

³⁷⁵ Регистар стварних власника уведен је 2021. године, када је уведена обавеза за сва правна лица која подлежу упису у Централни регистар да пријаве своје стварне власнике – физичко лице или физичка лица која су крајњи власници правног лица, који контролишу правно лице и/или у чије име и за чији рачун је извршена трансакција. Појам „стварни власник“ такође укључује физичко лице или физичка лица која врше коначну и ефективну контролу над правним лицем или страним правним аранжманом.

склапати уговоре о концесијама итд. У наставку преносимо како је мера описана у Националном акционом плану:

„[...] Званични подаци из света говоре да су у 70 одсто случајева високе корупције умешане фирме са анонимним власницима (за које је било бројних случајева у нашој земљи, пре него што су откривени у истрагама Специјалног тужилаштва и истраживачких новинара) [...] У јавним набавкама корумпирани појединци могу покушати да искористе нетранспарентност власничких структура да би добили тендере, фаворизујући компаније за које имају скривени интерес. Супротно, омогућавањем власничке транспарентности власти и сви други заинтересовани моћи ће да открију праве власнике који стоје иза тендерских понуђача, а са друге стране, корумпираним функционерима ће бити теже да манипулишу процесом набавке [...] (Министарство за информатичко општество и администрација, 2024, стр. 21).

Дакле, у Националном акционом плану за партнерство за отворену управу 2024 – 2026. детектован је посебан ризик: предузећа политички моћних лица, где су скривени власници, да добијају јавне набавке услед утицаја њиховог тајног крајњег власништва.

Даље, говорећи о корупцији у јавним набавкама у Македонији, многи ризици се могу открити из већ поменутих извештаја Центра за грађанске комуникације. Наиме, Центар за грађанске комуникације прати јавне набавке и издаје извештаје од 2009. године. Извештаји увек садрже кључне налазе за дотични период, а управо ти кључни налази често указују на ризике од корупције. Кључни налази најновијег извештаја за прву половину 2023. су следећи:

„– У неким од поступака јавних набавки одлуке се доносе без адекватних и прецизних образложења, што ствара правну несигурност код учесника у поступцима и повећава сумњу у објективност и законитост поступања. Углавном се ради о одлукама које се доносе приликом одбацивања поднетих понуда и поништавања тендерских процедура.

– Сваки трећи уговор о јавној набавци у првој половини 2023. године закључен је у поступку у којем је учествовало само једно предузеће. Уз изостанак конкуренције закључено је 5.045 уговора укупне вредности 283 милиона евра. У првој половини 2023. године просечан број понуда у свим поступцима јавних набавки такође је смањен и износи 2,8, у односу на 3, колико је било 2022. године. Одсуство конкуренције посебно забрињава у области у којој се троши значајан део јавног новца, а то је здравство. Конкуренције нема чак ни на тендерима огромне вредности, као што је двогодишње снабдевање инсулином и глукагоном за 2023. и 2024. годину у вредности од 28 милиона евра.

– У значајном делу поступака нису одређене количине онога што се набавља, што на штету буџетског новца онемогућава да компаније понуде ниже цене

за веће количине набавке. Такав приступ омогућава манипулацију и злоупотребе у фази реализације уговора.

– У нетранспарентном поступку са преговарањем без претходног објављивања огласа, у првој половини 2023. године закључени су уговори укупне вредности око 11 милиона евра. Чак 91 одсто ових уговора склопљено је у преговорима само са једном компанијом. АД Електрани има највећу вредност ове врсте уговора.

– Као критеријум за избор најповољније понуде коришћена је најнижа цена на чак 95 одсто тендера спроведених у првој половини 2023. године, што је за 1 процентни поен више него претходне године. С друге стране, у појединим тендерима где је коришћен квалитет за оцењивање понуда, примећено је да нису коришћени одговарајући елементи евалуације.

– Повољан тренд је да се смањује примена електронске аукције. У првој половини 2023. године е-аукција је била предвиђена на 62 одсто тендера, наспрам 73 одсто у истом периоду претходне године.

– Упркос раширеној корупцији у јавним набавкама, сектор контроле у Бироу за јавне набавке се смањује уместо да расте. За три године број запослених у овом сектору, који чине одељење за управну контролу и одељење за претходну контролу, смањен је са 12 на 8 запослених. Позитивно је да је повећан број управних контрола тендера, од којих су неке одабране на основу процене ризика од кршења одредби закона.“ (Центар за грађански комуникации, 2023, стр. 6-7).

Коначно, и друге публикације Центра за грађанске комуникације и других организација говоре о непоштовању планова јавних набавки и њиховим честим изменама, честом поништавању поступака, недовољно прецизној процени вредности јавних набавки, честој употреби дискриминаторних одредби у тендерској документацији и техничкој спецификацији, недовољеном образложењу потребе набавке, појављивању понуда које у потпуности одговарају процењеној вредности набавке иако процењена вредност није претходно објављена, недовољно ефикасном праћењу спровођења уговора и сл.³⁷⁶

Имајући у виду до сада речено, може се доћи до прелиминарног закључка да у сфери јавних набавки постоји много ризика од корупције, односно да је корупција, бар у перцепцијама релевантних субјеката, распрострањена. Заједничко за ризике корупције у области јавних набавки је да већина њих произилази из неадекватне примене одредаба Закона о јавним набавкама. У тексту који следи биће наведено неколико ризика корупције у јавним набавкама у Македонији, који су према аутору најбитнији. Да би текст био јаснији, ризици су подељени према фази у којој се јављају. Као што смо већ говорили у другом поглављу ове докторске тезе, ОЕЦД процес јавних набавки дели у три фазе. Прихватајући ово схватање, према којем се процес јавних набавки одвија у три фазе, у даљем тексту биће речи о:

³⁷⁶ Више се може прочитати у Упоредном извештају јавних набавки на Западном Балкану за 2023. годину који је припремила мрежа невладиних организација Balkan Tender Watch (Balkan Tender Watch, 2023).

- Ризици у фази припреме јавних набавки
- Ризици у фази поступка јавне набавке
- Ризици у фази након закључења уговора о јавној набавци.

3.2.2. Ризици фаворизовања и прилагођавања у фази припреме јавних набавки

Почев од самог почетка, према Закону о јавним набавкама (Службени гласник бр. 24/2019 и 87/2021), наручиоци су дужни да донесу годишње планове јавних набавки у текућој години. Законом је прописано да годишњи план доноси наручилац на основу планираних извора финансирања, а у њему треба навести:

- очекивани почетак поступка за све што ће бити набављено
- процењену вредност уговора и
- врсте поступака јавних набавки, за све што ће бити набављено.

Законом је предвиђено да се у укупне потребе укључују групне набавке, набавке које ће се спроводити преко централног органа за набавке и набавке посебних услуга (утврђених посебним актом министра финансија). Сваки наручилац треба да објави годишњи план најкасније до краја јануара текуће године. По потреби, наручилац у току године може изменити и/или допунити годишњи план, у складу са планираним или обезбеђеним средствима за јавне набавке. Закон не предвиђа колико пута се може мењати план јавних набавки. Годишњи план, заједно са свим изменама и допунама, објављује се на Електронском систему јавних набавки – ЕСЈН. Ближа правила о томе како треба да изгледа годишњи план јавних набавки и како треба да се припрема прописује министар финансија.³⁷⁷

Један од основних ризика у сфери јавних набавки у Македонији, у контексту до сада реченог, јесте ризик прилагођавања планова јавних набавки конкретним привредним субјектима и ономе што они нуде тржишту. Основни показатељ да постоји прилагођавање планова јавних набавки је њихова честа измена, тако да наручилац (институција) не набавља оно што је заиста потребно, већ оно што поједини привредни субјекти могу да понуде у датом тренутку: „Честе промене планова, сматрају у Бироу за јавне набавке, могу довести до пада поверења пословне заједнице и јавности и могу бити показатељ коруптивних елемената и субјективизма за набавку која раније није била планирана.“ (Центар за грађански комуникации, 2023, стр. 5). У пракси се планови јавних набавки веома често мењају, што видимо из бројних публикација. На пример, у 2021. години, Центар за грађанске комуникације је пратио осам општина и 21 локално јавно предузеће и дошао до следећих закључака:

„Што се тиче измена и допуна планова јавних набавки, примећено је да су у 2021. години биле честе и значајне. Истовремено, општине су у просеку

³⁷⁷ Тренутно, јула 2024. године, на снази је Правилник о облику, садржини и начину израде годишњег плана јавних набавки (Службени гласник, бр. 64/2019).

мењале чак 38% садржаја планова јавних набавки, а појединачни проценти су се кретали од 13% до 66%. Међу јавним предузећима просечна промена планова је 10%, док се појединачни проценти крећу од 0% до 33%“ (Центар за граѓански комуникации, 2023, стр. 5).

У анализи друге невладине организације, Савеза младих из Тетова, слични су налази за општине Тетово, Брвеница, Желино, Теарце и Јегуновце 2020. године. Ове општине су имале по неколико измена својих планова, а једна од њих имала је чак 12 измена. Ипак, из аналитичке перспективе, сам број измена можда није толико релевантан као проценат промена, што се види у самом Електронском систему јавних набавки – ЕСЈН. Наиме, сам Електронски систем јавних набавки – ЕСЈН сваком изменом и допуном плана јавних набавки показује колика је промена у процентима, у односу на претходну верзију.

О честим променама планова јавних набавки говори и Биро за јавне набавке у својим извештајима о црвеним заставицама.³⁷⁸ У Извештају за 2022. годину наведени су наручиоци који су имали највише измена планова јавних набавки, а назначен је и број измена. Та информација је дата у контексту ризика од корупције, односно истиче се да честе промене могу бити показатељ прилагођавања. Међу овим наручиоцима је велики део институција које чине јавну управу у Македонији. Једна општина има највише верзија плана јавних набавки, чак 24, а остале између 23 и 16 верзија (Биро за јавни набавки, 2022, стр. 9-10).

Табела 31 – Ризик честих промена плана јавних набавки у циљу прилагођавања конкретним привредним субјектима

Кратак опис ризика:	Економски оператор мења план јавних набавки како би га прилагодио ономе што одређени привредни субјект, са којим постоје одређени односи, нуди тржишту, односно може да му понуди. У том правцу, економски оператор може да набави нешто што није стварно потребно па самим тим није било предвиђено у првобитној верзији.
Фактори ризика:	Законом о јавним набавкама нису прописани услови када се план јавних набавки може мењати и нема ограничења колико пута се план може променити. Одредбе о изменама планова јавних набавки нису садржане ни у правилнику. Биро за јавне набавке, пак, припрема модел интерног поступка јавних набавки, који се даље нуди институцијама. Ни у моделу интерне процедуре није регулисано колико често се планови јавних набавки могу мењати и из којих разлога. Поред самог законског оквира, постоје и други фактори, као што су ланчани ефекат корупције, гломазност самог јавног сектора, што доводи до потешкоћа за ефикасно праћење (преко 1.300 наручилаца) и сл.
Ефекти дође до корупције):	Неефикасно и неделотворно коришћење јавних средстава и други краткорочни и дугорочни ефекти као што су демотивисање привредних субјеката, смањење поверења привредних субјеката и грађана, успоравање развоја државе итд.

³⁷⁸ Ови извештаји се односе на „црвене заставице“, алудирајући на ризике од корупције у години која је обухваћена.

Извор: аутор

Превазилажење овог ризика представља озбиљан изазов. С једне стране, законом се може поставити ограничење колико пута се план јавних набавки може мењати и допуњавати, а са друге стране, постоји ризик да се наручиоци доведу у незавидан положај: да имају реалну потребу за променом плана јавних набавки, али не могу због законског ограничења. У протеклих неколико година, ковид-19 криза, енергетска криза и други глобални, регионални и локални догађаји показали су да је неопходан баланс: планирање засновано на доказима, али и флексибилност да се мењају планови како би се одговорило на новонастале околности. Стога се овај ризик може превазићи само кроз такозвано „меко право“.³⁷⁹ Биро за јавне набавке треба да пропише и смернице у моделу интерног поступка јавних набавки – када, односно под којим условима треба мењати план јавних набавки.

Када је реч о годишњим плановима јавних набавки, са њима је повезан још један ризик. Наиме, у земљи није реткост да се планови јавних набавки реализују и мање од 50%, а у неким случајевима и 25%. Низак проценат реализације годишњих планова јавних набавки може бити показатељ лошег управљања потребама и предвиђањима потребних средстава, па самим тим представља и плодно тле за корупцију – у коруптивној трансакцији одлучивати који делови плана за јавне набавке набавке ће бити реализоване, а које не (Центар за грађански комуникации, 2023, стр. 5).

Табела 32 – Ризик реализације само дела плана јавних набавки и то код оних привредних субјеката са којима постоје одређени односи

Кратак ризика:	опис	Наручилац доноси преамбициозан план јавних набавки, а затим на основу коруптивних трансакција и послова одлучује које ће од планираних набавки стварно реализовати (фаворизирајући одређене привредне субјекте).
Фактори ризика:		Позитивни закон не регулише никакве последице за неспровођење планова јавних набавки, па чак и ако се већи део плана не спроведе, нема последица за лоше управљање. Поред самог законског оквира, постоје и други фактори, као што су ланчани ефекат корупције, гломазност самог јавног сектора, што доводи до потешкоћа за ефикасно праћење (преко 1.300 наручилаца) и сл.
Ефекти дође до корупције):	(ако до)	Неефикасно и неделотворно коришћење јавних средстава и други краткорочни и дугорочни ефекти као што су демотивисање привредних субјеката, смањење поверења привредних субјеката и грађана, успоравање развоја државе итд.

Извор: аутор

Као и претходни ризик, и овај се поново може неутралисати само употребом тзв. „меког права“. То значи проактивну улогу Бироа за јавне набавке, ДКСК и других релевантних институција у упозоравању да планови јавних набавки треба да одражавају

³⁷⁹ Познатији је енглески израз „soft law“, који се често изворно користи у писаним делима на другим језицима.

стварну потребу органа, тј. да нереализација плана у великом проценту ствара ризике. Такође, у интерном поступку јавних набавки који усваја сваки наручилац, пажњу треба обратити на све фазе процеса јавних набавки, а не само на централну фазу (спровођење самог поступка јавне набавке). Другим речима, у интерном поступку много више пажње треба посветити планирању јавних набавки, односно изради годишњег плана.

Често се примећује да у иницијалним плановима јавних набавки постоје неке процењене вредности, а затим долази до озбиљних промена. Ово такође указује на чињеницу да може доћи до корупције, односно закулисне координације са привредним субјектима за веће суме. У Извештају о првеним заставама за 2022. годину, који је најновији извештај, Биро за јавне набавке издваја набавке код којих је процењена вредност претрпела велике промене, односно набавке код којих је процењена вредност скоро удвостручена: нпр. набавка Министарства унутрашњих послова са огласом број 02908/2022 имала је промену процењене вредности од 221,83%; набавка Затвора у Тетову са огласом број 12419/2022 имала је промену у процењеној вредности од 204,83%; набавка ЈП Огражден Босилово са огласом број 01055/2022 имала је промену процењене вредности од 191,58% и сл. (Биро за јавни набавки, 2022, стр. 28).

Следећи ризик у овој фази видимо у прилагођавању тендерске документације.³⁸⁰ Наиме, у фази која претходи самој јавној набавци, осим израде плана, припрема се и тендерска документација. Тендерска документација је сваки документ који изради наручилац или на који се позива наручилац, а који описује или утврђује елементе одређене набавке или поступка, укључујући:

- оглас за јавну набавку
- претходно информативно обавештење или периодично индикативно обавештење које се користи као замена за обавештење о јавној набавци
- техничку спецификацију
- описну документацију
- предложене услове уговора
- обрасце које попуњавају кандидати или понуђачи
- информације о општеважећим прописима и сву додатну документацију.

Другим речима, тендерска документација се састоји од великог броја докумената. Корупција може резултирати прилагођавањем једног од ових докумената, тако да ће конкуренција бити искључена, односно сама набавка ће бити прилагођена одређеном економском оператеру. Најчешће се у пракси говори о прилагођавању техничке спецификације, тако да се у самом опису предмета набавке фаворизује одређени привредни субјект и оно што он нуди.

Табела 33 – Ризик прилагођавања тендерске документације

³⁸⁰ У горњем тексту је већ појашњено да у македонском законодавству "тендерска документација" значи исто што и "документација о набавци" у српском законодавству.

Кратак опис ризика:	Наручилац припрема тендерску документацију која ће искључити конкуренцију приликом набавке. Посебно се често расправља о прилагођеним техничким спецификацијама.
Фактори ризика:	Неоправдано је очекивати да ће саме одредбе закона спречити ову праксу, јер не постоји начин да се оне формулишу на начин да се спречи овај ризик. У пракси, с друге стране, не постоје органи који могу да прате све јавне набавке у огромном броју институција како би спречили ову праксу.
Ефекти дође до корупције):	Демотивација привредних субјеката који могу понудити квалитетније производе, радове или услуге, а у ширем смислу и негативни ефекти на привреду уопште.

Извор: аутор

Често се говори о прилагођавању тендерске документације, барем у анализама које покривају регион југоисточне Европе, који укључује и Северну Македонију. Недавна публикација SELDI (мрежа невладиних организација поменута у уводу) наводи следеће:

„Друга уобичајена техника корупције је креирање превише специфичних тендерских услова који одговарају само квалификацији и стручности одређене фирме. Ова техника елиминише конкуренцију остављајући фаворизованог добављача као јединог понуђача. Бугарски систем набавки има велики удео уговора који наводе непотребне, претерано техничке (или субјективне) захтеве које често може да испуни само један (политички) преферирани понуђач. Фаворизовање одређеног понуђача сужавањем захтева за набавку такође је познато питање у Хрватској. Ово је посебно случај када су приватне компаније у власништву чланова породица државних функционера, као и оних чији су власници блиски високопозиционираним политичарима. У Албанији постоји неколико разлога за недостатак довољне конкуренције у набавкама, а један од њих је препрецизирање критеријума за учешће на тендеру. На пример, Open Data Albania је подвукао да је од 100 тендера највеће вредности у 2021. 35 означено црвеном заставом због недостатка конкуренције. Слично томе, један од главних разлога за пријаву ограничене конкуренције у Србији су и рестриктивне спецификације (SELDI, 2022).³⁸¹

Треба имати у виду да понекад може доћи до прилагођавања тендерске документације не само због корупције већ и из других мотива, који нису уносни: на пример, између датог наручиоца и привредног субјекта већ постоји сарадња којим су обе стране задовољне, наручилац даје предност одређеном производу, ценећи да је квалитетнији итд. Међутим, такво прилагођавање је такође забрањено. Чак и да није реч о повреди правне

³⁸¹ У истој публикацији дат је пример како се одвија прилагођавање тендерске документације и техничке спецификације. Пример је из Србије, 2020. године. Провера тендерске документације за новогодишње украсе у Београду показала је да се у њој налазе слике украса преузете из каталога једне фирме.

норме због користи – у смислу коруптивне трансакције – прилагођавање је противно прописима.

Показатељ постојања овог ризика (прилагођавања тендерске документације) у Северној Македонији је, између осталог, ниска конкуренција у поступцима јавних набавки. Скоро сваки трећи уговор у Северној Македонији закључен је у поступку у којем је учествовала само једна компанија. Иако ово не значи нужно да увек постоји прилагођавање, ипак је индикативно.

Табела 34 – Просечан број понуђача у Републици (Северној) Македонији у периоду од 2015. до прве половине 2023. године

Година	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (прва половина)
Просечан број понуђача	2.9	3.0	3.3	3.4	3.3	3.3	3.3	3.0	2.8

Извор: Центар за грађанске комуникације

Говорећи о просечном броју понуда, он је, према Центар за грађанске комуникације, најмањи у области здравства.

Неутрализација овог ризика је велики изазов. Не постоји начин да се изменама закона спречи прилагођавање тендерске документације појединих предузећа. Да би се спречио овај ризик прилагођавања тендерске документације, неопходна је проактивност Бироа за јавне набавке и ДКСК, као и невладиног сектора који прати јавне набавке. Један од начина је да се припреми модел тендерске документације за одређене набавке. Поред тога, сами уговорни оператори треба да воде технички дијалог са компанијама и покушају да повећају конкуренцију, како би се отклониле сумње да постоји прилагођавање тендерске документације.³⁸²

3.2.3. Ризик фаворизовања у фази поступка јавне набавке

Фаворитизам, из било ког разлога, може постојати и у самом поступку јавне набавке, као другој фази укупног процеса јавних набавки.

У том смислу може се користити нетранспарентан поступак јавне набавке. На пример, набавка се може поделити у циљу спровођења поступка набавке мале вредности, или се може користити преговарачки поступак без објављивања јавног огласа, иако нису испуњени услови за коришћење овог поступка. Осим тога, само фаворизовање може бити потпуно иза кулиса, јер се расписује јавни оглас и спроводи наизглед транспарентан поступак, али се поједини привредни субјекти унапред обавештавају да ће се спровести јавна набавка. Није реткост да понуђачи у поступцима јавних набавки буду предузећа

³⁸² Нажалост, у Македонији се провера тржишта уопште не спроводи, односно у првој половини 2023. године спровођења је само у 0,44% поступака јавних набавки (Извештај од мониторингот на јавните набавки (јануари - јуни 2023), 2023, стр. 20).

основана непосредно пре почетка поступка (Јордановска, Сомнежи за пробиени матични книги и трговија со личните податоци на граѓаните, 2023; Курир.мк, 2019; Петровска, 2023; Атанасовска, 2018 и тд) Такође, понекад су понуђачи предузећа која су непосредно пре почетка поступка променила примарну делатност у трговачком регистру (Дојче веле, 2024). Овакве појаве ће увек довести до питања о корупцији у јавним набавкама.

Постојање фаворизовања потврђују бројне анализе, узимајући у обзир различите параметре: доминацију малог броја привредних субјеката; коришћење преговарачког поступка без јавног оглашавања у случајевима када се могао користити транспарентнији поступак; честа појава великог броја огласа са само једном понудом; број поништених тендера и сл.

Табела 35 – Ризик фаворизовања у поступку јавне набавке

Кратак ризика:	опис	Фаворизовање одређеног предузећа може се одразити на сам поступак јавне набавке и може резултирати применом нетранспарентних поступака, поделом јавне набавке, објављивањем недовољно јасног огласа или обавештења и сл. Иако је тешко утврдити постојање таквог фаворизовања, није немогуће утврдити постојање ризика: довољно је узети у обзир објективне индикаторе, као што је наведено у неколико публикација.
Фактори ризика:		Овај ризик не произилази из правног оквира, јер сам закон не може бити осмишљен да спречи злоупотребе. Реч је о недоследној и нецелисходној примени одредаба Закона, праћеној недовољним капацитетима за контролу институција у јавном сектору.
Ефекти дође до корупције):	(ако до)	Неефикасно коришћење јавних средстава, демотивација привредних субјеката за учешће у јавним набавкама, смањење поверења грађана у институције јавног сектора и други нежељени ефекти и далекосежни ефекти.

Извор: аутор

Да би се овај ризик неутралисао, 2019. године, када је усвојен нови Закон о јавним набавкама, предвиђена је тзв. управна контрола од стране Бироа за јавне набавке. То је *sui generis* надзор који спроводи Биро за јавне набавке који почиње обавештењем и завршава се записником. У току управне контроле, Биро за јавне набавке проверава да ли се законске одредбе доследно примењују у поступцима јавних набавки наручилаца. Уколико Биро за јавне набавке утврди да постоје неправилности које утичу на исход поступка, даће инструкције које наручилац треба да предузме за отклањање неправилности, или ће дати упутство за поништавање поступка. Наручилац је дужан да поступи у складу са инструкцијама Бироа за јавне набавке, осим у случајевима када достави додатно образложење за које Биро за јавне набавке може само одлучити да ли ће га прихватити (након чега ће допунити почетни записник) или не. У случајевима када Биро за јавне набавке не прихвати додатно образложење наручиоца, Државна комисија за жалбе за јавне набавке ће размотрити упутства Бироа за јавне набавке и додатно образложење наручиоца и донети коначну одлуку.

Дакле, законодавац је предвидео посебан вид надзора који може да врши Биро за јавне набавке. Међутим, управна контрола ових неколико година није дала очекиване резултате, за шта постоји сагласност стручњака (Факиќ, Интервју околу превенција на корупцијата во јавните набавки, 2023). Први недостатак видимо у начину на који је организована сама управна контрола, јер се она по правилу не спроводи на случајном узорку већ на тачно утврђеним набавкама чија је процењена вредност преко 500.000 евра у денарској противвредности за набавка робе или преко 2.000.000 евра у денарској вредности у набавци радова. Према томе, може се рећи да наручиоци предвиђају управну контролу када њихове набавке пређу овај праг. Отуда не можемо ни очекивати да ће бити утврђене веће неправилности, бар у формално-правном смислу спровођења поступка, јер су наручиоци свесни да ће оне бити предмет контроле. Друго, иако Закон дозвољава Бироу за јавне набавке да врши управну контролу над другим поступцима јавних набавки, на основу процене ризика, то се ретко ради.

Ако погледамо податке из годишњих извештаја Бироа за јавне набавке, видећемо да број поступака јавних набавки које су биле под управном контролом није велики:

Табела 36 – Број поступака јавних набавки који су били предмет управне контроле

Година	Број поступака јавних набавки који су били предмет управне контроле	Број огласа (према порталу отворених података Електронског система јавних набавки – ЕСЈН)
2022	268	22,901
2021	244	22,816
2020	205	20,159

Извор: Годишњи извештаји о раду Бироа за јавне набавке и портала отворених података Електронског система за јавне набавке – ЕСЈН Северне Македоније

Једноставно, Биро за јавне набавке, као орган са тридесетак запослених, не може да врши административне контроле на значајном делу набавки. Стога, иако постоји могућност управне контроле на основи процене ризика, вероватноћа да ће се она десити је мала. То доводи до ситуације у којој се управна контрола своди на формалност (Факиќ, Интервју околу превенција на корупцијата во јавните набавки, 2023), па чак има и ситуација да Центар за грађанске комуникације уочи неправилности у појединим поступцима јавних набавки, који су током управне контроле оцењени као потпуно законити (Исто).

Дакле, да би се овај ризик смањио, потребно је реформисати управну контролу, тако да ће се она, прво, чешће спроводити на основи процене ризика, а друго, капацитети Бироа за јавне набавке и одговарајућих организационих јединица за административну контролу ће бити повећани. Међутим, дугорочно гледано, отпор корупцији треба градити у оквиру самих наручилаца (институција), јер се не може очекивати да ће се проблем решавати само кроз управне контроле и/или процедуре других институција које ће доводити у питање законитост. У земљи са 1.300 институција и преко 20.000 огласа за јавне набавке не можемо очекивати да ће се покретањем управне контроле изградити интегритет у јавним набавкама.

Изградња интегритета у самим наручиоцима, тј. институције, подразумева проактивну улогу лица за јавне набавке, проактивну улогу Владе, као и проактивну улогу ДКСК.

У јавним набавкама се може уочити још једна појава која индиректно указује на постојање корупције, а то је постојање нерационално високих цена. Постојање ирационалних и нереално високих цена може бити показатељ неколико појава:

- подела тржишта између привредних субјеката, тако да се унапред договоре да се међусобно неће надметати у поступцима јавних набавки
- закулисно преговарање између наручиоца и привредног субјекта да се део средстава, након уплате, искористи за коруптивне трансакције (мито и сл.).

Током интервјуа са представницима Центра за цивилне комуникације, (Факиќ, Интервју околу превенција на корупцијата во јавните набавки, 2023) истакнуто је да ова невладина организација припрема Индекс рационалности, који упоређује цене које плаћају различити наручиоци за исте производе/услуге/ствари. Уочене су озбиљне разлике у цени коју за исти производ/услугу/рад плаћају различити наручиоци, а још више, уочена је озбиљна разлика у односу на тржишне цене појединих производа. Оваква пракса озбиљно крши сам концепт јавних набавки. Идеја јавних набавки је, између осталог, да се при куповини нечега из јавних средстава обезбеди боља цена и квалитет, посебно ако се има у виду да државни органи купују више од просечног приватног потрошача. Отуда су вишеструко скупље цене јавних набавки парадоксалне и супротне самој идеји и разлогу постојања јавних набавки.

3.2.4. Ризици од корупције у фази након закључења уговора о јавној набавци

Ризици од корупције у сфери јавних набавки можда су највећи у фази након закључења уговора о јавној набавци. Наиме, најтеже је пратити фазу реализације и спровођења уговора о јавној набавци, када су цивилни сектор и институције релативно немоћни да прате да ли постоји доследна примена, посебно ако сам наручилац није транспарентан. Уговорни оператори скоро увек поштују обавезу извештавања о закљученом уговору преко Електронског система јавних набавки – ЕСЈН, али након тога ретко извештавају о реализацији самог уговора. У том смислу, постоји неколико ризика од корупције у фази након закључења уговора о јавној набавци, почев од прихватања производа, радова или услуга слабијег квалитета од очекиваног од стране наручиоца, до давања приоритета одређених плаћања у односу на друге од стране наручиоца као последица корупције и сл. Међутим, имајући у виду да је превенција корупције у јавним набавкама, са административно-правног становишта, првенствено усмерена на планирање и спровођење саме јавне набавке, овом приликом нећемо улазити у релевантно питање.

3.3. Ризици од корупције у пружању услуга и вођењу управних поступака

У Северној Македонији постоје озбиљни ризици од корупције у вођењу управних поступака. Понекад се у литератури може говорити о ризицима корупције у пружању

административних услуга, али у суштини то је исти ризик.³⁸³ Аутор ове докторске тезе у тексту који следи не претендује да открије и објасни апсолутно све ризике корупције који се јављају у пружању услуга, односно у вођењу управних поступака и доношењу аката ван управног поступка. То би било практично немогуће, с обзиром да овакви ризици постоје у огромном броју. Број услуга које управа пружа грађанима је огроман, а број закона који регулишу такве услуге прелази неколико стотина. Међутим, биће речи о оним ризицима који су највећи према субјективној процени аутора али и према досадашњим студијама и анализама за Северну Македонију и друге земље.³⁸⁴

3.3.1. Ризик од утицаја политичара – службеника у управним поступцима

У Северној Македонији је традиционално велика концентрација моћи у рукама политичара, односно функционера који управљају јавним органима. О томе је већ било речи у претходном тексту и у више наврата. Углавном, институције су традиционално биле организоване тако да је руководилац/функционер имао највећу моћ. Функционер је лично доносио све одлуке – унутар и ван управног поступка, а ако су други људи у институцији одлучивали за било шта, то су чинили на основу индивидуалних овлашћења која су добили од функционера. Иако постоје покушаји да се овај приступ промени (нарочито у последњој деценији), функционери који руководе институцијама и даље имају снажан утицај и они су ти који често доносе управне акте.³⁸⁵ Отуда је реч о озбиљном ризику политичког утицаја, тј. злоупотреба утицаја политичара – функционера у управним поступцима.

У Северној Македонији је 2015. године усвојен нови Закон о општем управном поступку (Сл. лист бр. 124/2015), који је највећим делом, са изузетком неколико одредби, ступио на снагу 2016. године. Овај закон садржи неколико принципа. Међу основним начелима или принципима управног поступка је и начело делегирања надлежности за решавање. По овом принципу, у оквиру јавног органа, овлашћење за решавање управних ствари се, по правилу, преноси на службена лица у оквиру органа, према сложености управне ствари. Израз „овлашћена службена лица“ односи се на административне службенике или друга лица која су у самом органу, обично на неодређено вријеме, запослена као стручњаци у релевантној области. Начело делегирања овлашћења решавања

³⁸³ У првом поглављу докторске тезе напоменули смо да се у старијој литератури чешће говори о вођењу управних поступака у циљу издавања управних или стварних аката, а у новијој литератури се говори о провођењу управног поступка, административне услуге. Како наводи СИГМА, поред традиционалних јавних услуга, попут здравства и образовања, постоје и административне услуге попут достављања лиценци и дозвола које су предмет регулисања у управном поступку. Дакле, без обзира да ли се каже да је реч о ризицима корупције у пружању административних услуга или ризицима корупције у вођењу управних поступака, реч је о истој појави.

³⁸⁴ Овде се могу узети у обзир и студије о другим земљама, с обзиром да су ризици који се јављају у пружању административних услуга слични у скоро свим земљама. Једна од корисних публикација је књига Ризици од корупције у сфери административних услуга и контроле-надзора јавне управе у Украјини Центра за политичко-правну реформу Украјине (Koliushko, et al., 2009).

³⁸⁵ Према новијим гледиштима у теорији управног права, функционери органа су они који треба да спроводе опште акте органа, управљају људским ресурсима и сл. Они не треба да одлучују у управном поступку и доносе управне акте и/или предузимају друге управне радње.

даље се огледа у посебном члану Закона о општем управном поступку (Службени гласник бр. 124/2015) који преносимо у целости:

Оквир 2 – Члан 24 Закона о општем управном поступку Северне Македоније усвојен 2015.

**Надлежност за вођење поступка
Члан 24**

- (1) У управном поступку јавни орган поступа преко овлашћеног службеног лица именованог по правилима из овог члана.
- (2) Ако није другачије одређено посебним законом или подзаконским актом, функционер који руководи јавним органом, односно руководеће лице, дужан је да актом о организацији одреди организациону јединицу надлежну за сваку врсту управних послова у надлежности органа
- (3) Овлашћено службено лице води и завршава поступак, ако законом није другачије одређено.
- (4) Колегијални јавни орган дужан је да овласти једног члана јавног органа или административног службеника запосленог у јавном органу за вођење поступка. У том случају овлашћени члан, односно службено лице, делује као овлашћено службено лице и подноси предлог управног акта колегијалном јавном органу, у писаној форми, ако посебним законом није другачије одређено.

Дакле, законодавац је 2015. године не само предвидео принцип делегирања већ је прописао и конкретне одредбе по којима, ако није другачије уређено у посебним закона, у управном поступку јавни органи поступају преко запослених службеника. Пренос овлашћења одлучивања у управном поступку треба да се изврши:

- на релативно трајној основи, имајући у виду да је предвиђено да се делегирање врши актом унутрашње организације (што се потом огледа у акту систематизације)
- без субјективизма (делегирање је везано за радно место, а не за појединца који је у том тренутку на том радном месту).

Истиче се да се према Закону о општем управном поступку делегирање врши без субјективизма, односно да је делегирање везано за конкретно радно место, а не за појединца који то радно место попуњава, како би се направила разлика са старијим прописима. Тако је Законом о локалној самоуправи (Службени гласник бр.5/2002) и Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр.58/2000 ... 121/2024) предвиђена могућност делегирања овлашћења за решавање. Али, према одредбама ова два закона, у питању је право функционера да пренесе овлашћења, а не његова обавеза. Такође,

делегација није стална, односно овлашћење за решавање може бити повучено у било ком тренутку. Осим тога, овлашћење се преноси само на одређено лице, са именом и презименом, а не на радно место.

Табела 37 – Одредбе о преносу овлашћења за решавање из Закона о локалној самоуправи и Закона о организацији и раду органа државне управе

Закон о локалној самоуправи	Закон о организацији и раду органа државне управе
<p style="text-align: center;">Члан 50. ст. 2</p> <p>(2) Градоначелник може овластити руководећег службеника општине да води поступак и одлучује о управним стварима, као и да потписује акте.</p>	<p style="text-align: center;">Члан 52</p> <p>(1) Министар може овластити државног службеника да одлучује у управним стварима. [...] (3) Директор који руководи самосталним органом, односно управном организацијом, може овластити државног службеника да одлучује у управним стварима.</p>

Дакле, Закон о општем управном поступку је много строжији, односно делегирање је, за разлику од раније, сада обавеза, а притом се не везује за одређеног функционера, као појединца, већ за радно место.

Међутим, иако је Закон о општем управном поступку усвојен пре скоро 10 година, у држави се и даље не поштује принцип делегирања, а самим тим и даље постоји утицај политичара, тј. функционера који руководе јавним органима, у управним поступцима. Наиме, политичар – функционер који руководи органом, самим тим што је доносилац управног акта (или реалног акта), има утицај у управном поступку, односно продире у меритум управног акта, иако обично није стручњак за доношење аката.

Влада (Северне) Македоније је последњих година, након усвајања новог Закона о општем управном поступку из 2015. године, у више наврата обавезивала управне органе да спроведу делегирање надлежности за решавање,³⁸⁶ али то није имало значајан утицај до сада; у већини јавних и управних органа, доносилац решења и других аката у управном поступку је функционер органа. У том правцу, у Мониторинг извештају СИГМА-е из 2021. године, наведена је негативна оцена напретка државе у погледу спровођења принципа делегирања у складу са Законом о општем управном поступку (конкретно у министарствима). Македонија је добила нула од могућа четири бода за степен до којег је извршено делегирање надлежности за решавање. Вреди напоменути да је то погоршање у односу на СИГМА-ин Извештај о мониторингу за 2017. годину, где је Македонија добила 1 од четири могућа поена (SIGMA, 2021, p. 137).

³⁸⁶ Већ смо поменули, на пример, закључак 120. седнице Владе.

Табела 38 – Ризик утицаја политичара – службеника у управним поступцима

Кратак опис ризика:	Непримена принципа делегирања надлежности за решавање из Закона о општем управном поступку у Македонији доводи до ризика од утицаја политичара, који управљају појединим јавним органима (или политички постављених функционера), у управним поступцима. У том смислу расте плодно тло за политизацију и корупцију.
Фактори ризика:	Несагласност дела посебних закона са Законом о општем управном поступку, али и у случајевима када нема сукоба законских норми, недостатак искрене посвећености да се одредбе Закона о општем управном поступку примењују. Поред тога, иако је Влада у више наврата задужила стотине институција да спроведу делегирање, никада није вршен мониторинг да ли су те институције поступиле у складу са закључком Владе. Такође, Влада нема моћ над општинама, где се принцип делегирања готово никада не примењује.
Ефекти дође до корупције):	Политичари или политички постављени функционери у јавним органима могу да злоупотребе утицај у управним поступцима за изнуђивање услуга, мита, политичке подршке и сл. од физичких и правних лица којима је потребан управни и/или стварни акт. Дугорочно, то доводи до далекосежних последица као што су пад поверења грађана и привредних субјеката у јавну управу, пад квалитета и ефикасности рада јавне управе, непостојање услова за стварање професионалне административне службе итд.

Извор: аутор

Овај ризик се може превазићи само ако постоји озбиљна посвећеност Владе, кроз редовно задуживање надлежних органа и њихову проверу, да доследно спроводе закон у области делегирања овлашћења за решавање. Поред тога, виталну улогу има управно судство (Управни суд и Виши управни суд), које у управном спору треба да поништи управне акте (одлуке, лиценце, дозволе и сл.), ако их је донео функционер органа, тумачећи да функционер није овлашћени носилац. Коначно, требало би извршити ширу законодавну реформу, како би се усагласили посебни закони који још нису усаглашени са Законом о општем управном поступку у области делегирања.

3.3.2. Ризици да грађани и привредни субјекти дају мито, незаконите услуге и сл. због сложености процедура, нејасних прописа, неефикасног и дуготрајног поступања

Несумњиво је да сложеност поступака доводи до повећања ризика од корупције у пружању административних услуга, односно у вођењу управних поступака. Исто важи и за ситуације у којима постоје недовољно јасне норме, које остављају простор за драстично различита тумачења или ангажовање бројних институција за добијање једне услуге. На крају крајева, корупција има плодно тле да расте и у оним случајевима када је администрација веома неефикасна, што мотивише грађане и привредне субјекте, у условима динамичног живота, да понуде мито, услуге и сл. да се поступак убрза. У овом

случају може бити реч о једноставним административним услугама, које саме по себи не коштају много, тако да долази до такозване „ситне“ корупције, али може бити реч и о управним актима који се доносе у поступцима за концесију, јавно приватно партнерство, приватизација јавних земљишта и добара и сл. Стога овај ризик можемо третирати као хоризонтални – он постоји скоро у целом јавном сектору. Посебно је важно истаћи да управне поступке у суштини карактерише низак степен транспарентности, пре свега због саме природе (управни поступак је од интереса, у већини случајева, само за странку), али и због чињенице да у Северној Македонији не постоји централизована евиденција предмета управне природе, па самим тим не постоји тачна статистичка евиденција и могућност праћења поступака и предмета управне природе (Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, 2023, стр. 29).

3.4. Ризици од корупције у другим областима

Неспорно је да се бројни ризици могу лоцирати и у другим областима, осим у поменутих. На пример, изузетно велики ризици настају око стратешких инвестицијама, која су регулисана посебним законима, око уговора о концесијама итд. Међутим, тежња да се они укључе у ову докторску тезу била би нереална. Дакле, имајући у виду наведене ризике, наставићемо са анализом институционалног оквира. Што се тиче непоменутих ризика, важно је нагласити да су сви они, у ширем контексту, везани за интегритет јавне управе и лица која су функционери у јавној управи.

IV. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ: ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ КАО ОСНОВНА ПРЕВЕНТИВНА ИНСТИТУЦИЈА

1. Органи за борбу против корупције: дефиниција и поделе

До сада је у овој докторској тези било речи о појму корупције, појавним облицима корупције у јавној управи, начину на који је јавна управа организована у Северној Македонији и ризицима корупције у јавној управи у Северној Македонији. Следећи логичан корак у овом поглављу је обраћање пажње на институционални оквир за борбу против корупције у Северној Македонији. С обзиром да је ова докторска теза усмерена на превенцију корупције, ипак, пажња неће бити посвећена свим институцијама које имају своју улогу у борби против корупције, већ само ДКСК – као главној специјализованој превентивној антикорупцијској институцији у земљи. Али пре него што пређемо на ДКСК конкретно, потребно је неколико општих напомена: која органа/институција су део институционалног оквира за борбу против корупције, које су специјализоване антикорупцијске институције и где у систему лоцирамо ДКСК. Иначе, сврха овог поглавља је да покаже да ДКСК не испуњава законом додељену улогу и да потврди другу хипотезу ове докторске дисертације. Успех борбе против корупције зависиће и од кажњавања и од превенције. У том смислу, превенција у Северној Македонији, као и рад ДКСК, може бити далеко успешнија.

Говорећи о институционалном оквиру, пре свега неоспорно је да корупција има сложен и вишедимензионалан карактер. Сходно томе, институционални оквир за борбу против корупције је сложен и састављен од неколико актера. Другим речима, нити је реално нити треба очекивати да ће једна институција моћи да се избори са корупцијом у датој земљи. Ово истиче Консултативно веће европских тужилаца, тело у саставу Савета Европе, у Мишљењу бр. 14 (2019) о улози тужилаца у борби против корупције и повезаних привредних и финансијских криминала:

„Борба против корупције и повезаног привредног и финансијског криминала је од интереса за, и захтева учешће многих јавних и приватних актера, као што су тужиоци, судије, полицијски истражитељи, стручњаци, надзорни субјекти, владине агенције, масовни медији, невладине организације и други релевантни елементи цивилног друштва [...]“ (Consultative Council of European Prosecutors, 2019).

Због тога је тешко набројати све институционалне актере у борби против корупције у датој земљи. У зависности од перспективе, број институција које треба да се боре против

корупције може значајно да варира. Дакле, расправа би била лакша ако би се стриктно фокусирала на специјализована институција за борбу против корупције.

Да би се дошло до концепта или дефиниције специјализоване антикорупционе институције, потребно је узети у обзир неколико аспеката.

Прво треба обратити пажњу на термин „специјализована“. Наиме, овај придев се додаје са циљем да се направи дистинкција између оних институција која се примарно или искључиво баве сузбијањем корупције и оних који предузимају антикорупцијске напоре само у једном делу укупног броја утврђених надлежности. Другим речима, разлику између антикорупционих тела и специјализованих антикорупционих тела видимо у њиховој надлежности. Док прва имају шири обим надлежности у којима спада и борба против корупције, друга се баве искључиво или претежно овим питањем. За илустрацију, свако министарство унутрашњих послова, без обзира на земљу о којој је реч, требало би да ради и на пољу борбе против корупције. Ипак, министарства унутрашњих послова и полиција унутар њих имају и низ других послова. Специјализована тела, опет, постоје искључиво за борбу против корупције.

Тако, долазимо до прве, уједно евидентне, дефиниције специјализованих антикорупционих институција (неки аутори их називају и агенције).³⁸⁷ Реч је о институцијама која постоје са искључивим циљем борбе против корупције, то јест сузбијањем ове негативне друштвене појаве. Ипак, оваква (у суштини таутолошка) дефиниција је неадекватна или недовољна са више аспеката. Прво, не може се установити о каквом организационом облику се ради, због чега се могу јавити више питања: да ли су то органи који спадају у законодавну или извршну власт; да ли су искључиво јавни или се и приватни субјект коме су поверена јавна овлашћења може јавити као антикорупционо тело; какав је њихов однос према другим институцијама у оквиру система и слично. Друго, а везано за прво, сама дефиниција не говори ништа о ресурсима специјализованих антикорупционих тела, то јест да ли су обезбеђена из јавних средстава или на неки други начин? Треће, механизми помоћу којих се ова тела боре против корупције нису јасни.

Стога, потребна је дубља концептуална анализа како би дошли до става шта претстављају специјализована антикорупциона тела. Зато полазимо од више појединачних примера, након чега издвајамо карактеристике на нивоу концепта. Део њих су из региона Југоисточне Европе где припада и анализирана држава, а део су из других земаља које демонстрирају релативно високе успехе у борби против корупције.³⁸⁸ У прву групу, из региона, поред ДКСК, спадају Агенције за борбу против корупције Србије; Комисија за спречавање судара интереса Хрватске (*Povjerenstvo za odlučavanje o sukobu interesa*); Комисија за спречавање корупције Словеније (*Komisija za preprečavanje korupcije*); Агенције за спречавање корупције Црне Горе; Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције Босне и Херцеговине и слично. У другу групу, ван региона Југоисточне Европе, се убрајају Биро за истраживање коруптивних пракси Сингапура (*Corrupt practices investigation Bureau*); Независна комисија за борбу против корупције Хонг Конга (*Independent commission against corruption*); Специјална истражна

³⁸⁷ Термин „агенција“ одговарајући аутори користе са циљем да укажу на чињеницу да ова тела имају поверена овлашћења (односно принципал-агент), а не за конкретни организациони облик тела. Могло би се именовати и као биро, комисија, управа и слично.

³⁸⁸ У овом раду узети су у обзир Сингапур и Хонг Конг као пионири у етаблирању антикорупционих тела (у 1952 и 1974), Литванија као пример државе која се релативно успешно бори са корупцијом након дисолуције Совјетског Савеза (имајући као репер Индекс перцепције корупције) и Француска.

служба Литваније (*Specialiųjų tyrimų tarnyba*); Француска Агенција за борбу против корупције (орг. *L'Agence française anticorruption*) и слично. Ако се анализирају ови органи, долази се до неколико њихових заједничких особина. Пре свега, то су јавна институција. Друго, они су основани законом и на трајној основи, то јест њихов рад је регулисан законом. Другим речима, формирање таквих институција захтева политички консензус, што у његовој студији указује и Де Соуса (De Sousa, 2009). Тј. формирање таквих институција захтева бар декларативну вољу за борбу против корупције на државном нивоу. Треће, они су независни у свом раду, односно без обзира да ли одговарају представницима законодавне или извршне власти, њихово функционирање је утемељено на принципу независности. Четврто, њихов рад се финансира из јавних средстава, односно из државног буџета. Такве заједничке карактеристике специјализованих антикорупционих тела (које се понекад називају и антикорупционим агенцијама) утврдило је више аутора у литератури (De Sousa, 2009; Meagher, 2005; Gemperle, 2018 и други).

Наравно, поред заједничких карактеристика, антикорупцијске институције имају и своје разлике, о којима се говори у литератури. Разлике се могу уочити у више аспеката – да ли је институција инокосна или колегијална, какву унутрашњу организацију има итд. Ипак, највеће разлике видимо у овлашћењима која имају специјализоване антикорупцијске институције, односно у мерама које могу да предузму у борби против корупције. У том контексту, сва специјализована антикорупцијска институција могу се, широко, поделити у две групе: превентивна и репресивна (Томић, 2016, pp. 2-3).

У прву групу (превентивна институција) спадају она специјализована антикорупциона тела која су усредсређена углавном на креирање политика, координацију антикорупционих иницијатива на државном нивоу, давање предлога и извештаја доносиоцима политика, спровођење образовних политика, превенцију корупције преко опомена или других видова некривичних мера (спровођење прекршајних поступака и слично). Наиме, ради се о оним телима која не могу предузимати радње типичне за предистражни и истражни кривични поступак, не запошљавају лица са посебним овлашћењима (која су овлашћена за ношење оружја, задржавање лица и слично) и не могу припремати или заступати оптужнице пред судовима. Једним именом би их назвали превентивним – раде на плану спречавања корупције, али немају извршна овлашћења којима би истраживали или гонили кривична дела која спадају под појам корупције. У литератури ова антикорупциона тела се називају и другим именима осим превентивна (превентивна их, на пример, назива Томић). ОЕЦД у својој студији „Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models“ описује ова антикорупциска тела као „институције за превенцију, развој политике и координацију“ (Klemenčič, Stusek, & Gaika, 2008, p. 32). Од антикорупционих институција поменутих у претходном тексту превентивна су сва из држава Југоисточне Европе. Поред тога, као превентивну би споменули и француску Агенцију за борбу против корупције премда, новчане казне које она изриче у складу са Законом бр. 2016-1691 о транспарентности, борби против корупције и модернизацији економског живота³⁸⁹ су веома високе. У складу са чланом 17 поменутог закона казне могу достићи и до 200,00 евра за физичка лица и милион евра за правна лица (због чега се може коментарисати да је она *sui generis* антикорупционо тело).

Другу групу (репресивна институција) сачињавају специјализована антикорупциона тела која имају овлашћења да истражују, припремају и да заступају оптужнице кривичних дела, односно које могу предузимати друге радње типичне за полицију и органе гоњења.

³⁸⁹ Доступан на: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/2016-1691/jo/texte> (приступљено: 1. 8. 2024.)

Наравно, ова специјализована антикорупциона тела, такође, могу опомињати, спроводити истраживање корупције и предузимати образовне иницијативе, али оне иду и корак даље – предузимају репресивне активности, па их, због тога, именујемо појмом репресивна. У поменутој студији коју је припремио ОЕЦД (Klemenčič, Stusek, & Gaika, 2008) ова антикорупционих институција се допунски деле у две врсте и то „вишенаменске агенције са овлашћењима за спровођење закона“ и „институција за спровођење закона“. Од раније поменутих, у ову групу се убрајају антикорупциона тела Хонг Конга, Сингапура и Литваније. Да би се избегла забуна, неопходно је рећи да репресивна специјализована антикорупциона тела постоје и у државама Југоисточне Европе.³⁹⁰ Другим речима, није искључена могућност да у једној држави буде заступљено и превентивно и репресивно антикорупционо тело.

Подела специјализованих антикорупционих институција (на превентивна и репресивна) је од практичног значаја у смислу њиховог методолошког приступа и деловања. Док репресивна антикорупциона тела (требало би да) се фокусирају на вођење истрага и отварању појединачних предмета корупције, превентивна треба да се превасходно посвете едукацији, комуникацији са грађанима, подизању свести и сарадњи са цивилним сектором. Подразумева се да она, такође, отварају и воде своје предмете, а у неким случајевима и изричу мере, али суштина њихове борбе против корупције не састоји се у индивидуалном санкционисању, већ у општој превенцији јачањем знања шире јавности, посредовањем комуникације између типичних органа гоњења (јавно тужилаштво) и појединаца или правних лица и слично. У супротном, ако једно превентивно антикорупционо тело занемари своје одговорности у вођењу едукативних активности, провођењу јавних кампања и слично, доводи се у ризик неуспеха у испуњењу свога циља – смањење корупције у одређеној држави. Другим речима, било би неразумно очекивати да ће један орган умањити високу корупцију користећи своја овлашћења за изрицање прекршајних санкција у износу од неколико стотина (или хиљада) евра, уколико недостаје његова комуникација са медијима, а самим тим и са јавношћу.

Ипак, ове су забелешке опште. Свако антикорупционо тело има своје специфичности које утичу на његова стратешка опредељења и на методолошки приступ. За илустрацију, док новчане санкције којима располаже ДКСК не могу бити саме по себи ефективни механизам борбе против корупције, оне француске Агенције за борбу против корупције већ би то могле бити (које достижу износ и до милион евра).

2. Државна комисија за спречавање корупције као специјализована институција за спречавање корупције у Републици Северној Македонији

2.1. Историски развој Државне комисије за спречавање корупције

ДКСК је основана Законом о спречавању корупције из 2002. године. Иако је Закон о спречавању корупције донет у априлу 2002. године, први чланови ДКСК су именовани у новембру те године. Разлог за ово одлагање били су парламентарни избори који су одржани у јулу 2002. године. Формирање ДКСК су својевремено подржале све политичке странке

³⁹⁰ Основно јавно тужилаштво за гонење организованог криминала и корупције Републике Северне Македоније, Одељење за борбу против корупције у оквиру Републичког јавног тужилаштва Србије, Канцеларија за сузбијање корупције и организовани криминалитет Хрватске и друга.

заступљене у Скупштини. Наиме, Закон о спречавању корупције из 2002. године један је од ретких закона који су једногласно усвојени.³⁹¹

Формирање ДКСК може се посматрати као одраз политичке воље за борбу против корупције у Македонији. Наиме, период формирања ДКСК-е је период у коме је држава, односно политичка власт морала да покажу своју снажну посвећеност изградњи система интегритета у правцу евроатлантских интеграција. То је због чињенице да је држава претходних година улазила у озбиљне односе са међународним организацијама на европском нивоу. Наиме, Македонија је 2000. године постала чланица ГРЕКО-а³⁹² – иницијативе Савета Европе која има за циљ да промовише мере против корупције. С друге стране, 2001. године потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању између Македоније и Европских заједница, који је законом ратификован у Скупштину. Споразум о стабилизацији и придруживању је оквирни документ који је потписан у циљу омогућавања политичког дијалога између Европске уније и Македоније, односно промовисања ширења тржишта и економских односа између две стране. Крајњи циљ Споразума о стабилизацији и придруживању је, наравно, чланство у Европској унији.

Стога је у извесној мери било очекивано успостављање специјализованог тела за борбу против корупције као што је ДКСК. Један од предуслова за чланство у Европској унији је владавина права. ДКСК је била оруђе у том правцу, односно сигнал да Македонија има озбиљну намеру да изгради систем владавине права.

У складу са одредбама Закона о спречавању корупције из 2002. године, ДКСК је била независна и самостална институција која је одговарала само Скупштини. Састављена је била од седам чланова које је именovala Скупштина на период од четири године, без права поновног именовања. Услови за именовање члана ДКСК су били општи (члан 48. ст. 2. Закона о спречавању корупције).

Законом о спречавању корупције из 2002. године предвиђене су били надлежности ДКСК у члану 49, ст. 1, ал. 1-14. Ове надлежности би се генерално могле поделити у четири групе – функције (више у: Томић, 2016, исто и во Функционалната анализа на ДКСК од 2019 година)³⁹³ и остале су непромењене све време важења тог закона, иако је било више измена и допуна. Функције су били:

- развој политика за спречавање корупције
- спровођење образовних иницијатива и ширење свести
- континуирано праћење лица и њиховог имовинског стања
- спречавање корупције у политици (праћење финансирања и изборних кампања и сл.)

³⁹¹ Више на:

<https://time.mk/arhiva/?d1=01&m1=01&y1=1991&d2=31&m2=12&y2=2012&all=0&a1=1&fulltext=2&timeup=2&show=1&q=%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BD%D0%B5%D0%BC%D0%B0%20%D0%B4%D0%B0%20%D1%81%D0%B5%20%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%20%D1%81%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0&read=dbf9ad22696384b>
(приступљено: 1. 8. 2024.).

³⁹² Више на: <https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers#%7B%2222358830%22%3A%5B%5D%7D>
(приступљено: 1. 8. 2024).

³⁹³ Функционална анализа ДКСК урађена је 2019. године, након што је именован нови састав Комисије, након усвајања новог закона (Државна комисија за спречување на корупција, 2019). 2023. године урађена је нова функционална анализа (Извештај од спроведена функционална анализа, 2023).

Међутим, важнија од надлежности, односно функција ДКСК, била су овлашћења, односно мере које је могла Комисија да предузме. Практично, ДКСК није имала моћ да преузме репресивне мере. У случајевима у којима је водила поступке против лица, исход је могао бити једино обавештавање других органа у систему да је откривен сукоб интереса (или нека врста повреде обавеза – на пример, да изјава о имовинском стању није поднета) и поднесење иницијатива покретање одговарајућег кривичног, прекршајног или другог поступка. Само у једном случају постојало је, ако се то може тако назвати, репресивно овлашћење. Наиме, ако је ДКСК оценила да је одлука о запошљавању лица у јавном сектору донета под притиском или утицајем политичке странке или њеног представника, могла би да захтева преиспитивање или поништај одлуке. Ипак, није постојао јасан и механизам који би заправо приморао органе да преиспитају или пониште своју одлуку о запошљавању. Осим тога, више је него јасно да су шансе да се то докаже били мале.

Историјски гледано, ДКСК је имала низ проблема у свом функционисању. Највећи проблем, непосредно пред доношења Закона о спречавању корупције и сукоба интереса из 2019. године, претстављала су независност и интегритет чланова.³⁹⁴ То се, наравно, одразило и на поверење грађана у ови институцију.³⁹⁵ Управо због тога, једна од суштинских реформи правног и институционалног система Северне Македоније у 2019. години односила се на ДКСК.

Тако, на самом почетку 2019 године Парламент Републике Северне Македоније је усвојио нови ЗСКСИ (Службени гласник бр. 12/2019).³⁹⁶ Њиме, не само што су се устрожили услови избора председника и чланова ДКСК, пре свега због ранијих искустава, већ су Комисији дата и нова овлашћења. Више о ЗСКСИ-ја у следећем поглављу.

Поред ЗСКСИ, рад Комисије уређен је и са још неколико закона.

Први је Закон о заштити узбуњивача (Службени гласник бр. 196/2015, 35/2018 и 257/2020). ДКСК има неколико надлежности које произилазе из овог закона. Прво, заштићено интерно узбуњивање у институцијама јавног сектора регулисано је актом који доноси министар правде на предлог ДКСК. Друго, заштићено спољашно узбуњивање, поред у других институција (Министарства унутрашњих послова, Јавног тужилаштва и Омбудсмана), може се урадити и у ДКСК. Треће, Комисија је надлежна да прима полугодишње извештаје о пријавама узбуњивача од институција, односно правних лица у јавном сектору.

Други је Закон о лобирању (Службени гласник бр. 122/2021). ДКСК, сходно овом закону, води Регистар лобиста, лобистичких организација и лобирања и обавља бројне пратеће послове (прима пријаве за упис у Регистар, доноси решења о упису у Регистар, брише из Регистра, итд.). Поред тога, за надзор спровођењем овог закона надлежна је

³⁹⁴ Услови за избор члана ДКСК у Закону о спречавању корупције били су недовољно прецизни, тј. превише општи. У пракси су особе којима је споран интегритет биране за чланове ДКСК, на шта је Европска унија реаговала 2008. године. Врхунац проблема догодио се у фебруару 2018. године када су медији објавили налазе интерне ревизије у ДКСК. О овоме се више говори у следећем поглављу.

³⁹⁵ Према истраживању које је тих година спроводио невладин сектор (Нурединовска, Камиловска-Трповска, & Ивановска, 2017, стр. 30), сваки трећи грађанин сматрао је да ДКСК уопште није ефикасна у свом раду. Чак 63% грађана тада је сматрало да ДКСК штити интересе појединаца (приватни интерес политичара, изабраних и постављених лица).

³⁹⁶ У горњем тексту смо поменули да је ово скраћеница за Закон о спречавању корупције и сукоба интереса Северне Македоније.

ДКСК. Нажалост, овај закон у Северној Македонији је, бар за сада, само мртва реч на папиру. Тренутно постоји Регистар лобиста, лобистичких организација и лобирања, који је објављен на посебном сајту,³⁹⁷ где нема ни једног регистрованог лобиста.

Чланом 22. Закона о финансирању политичких странака (Службени гласник бр. 76/2004 ... 294/2020) прописано је да свако ко сазна за притисак у циљу прикупљања средстава за политичку странку или обећања привилегија и личне користи треба то пријавити Комисији.

Изборни законик (Службени гласник бр. 40/2006 ... 76/2024) предвиђа да организатори изборних достављају извештаје Комисији. Поред тога, Комисија поступа по приговорима због кршења чланове 8-а и 8-б законика (чланови који регулишу забрану нових пројеката, запошљавање током изборне кампање и тд.)

Суштина Закона о запосленима у јавном сектору (Службени гласник бр. 14/2020 ... 302/2020) је, између осталог, да регулише субординацију између запослених у јавном сектору, али и границе субординације. Наиме, предвиђено је да су запослени у јавном сектору дужни да обављају радне задатке које им даје функционер, односно непосредно претпостављени. Ако сматрају да је налог незаконит, имају право да укажу на особу која је издала налог, али су дужни да поступе ако га поново добију писмено. Запослени у јавном сектору, међутим, неће поступити по налогу ако његово извршење представља кривично дело и о томе ће одмах писмено обавестити Комисију. Али није јасно шта ће Комисија урадити након што добије обавештење. Закон то не регулише.

Конечно, Закон о општем управном поступку (Службени гласник бр. 124/2015) и Закон о прекршајима (Службени гласник 96/2019) се супсидијарно примењују када ДКСК, у складу са ЗСКСИ, води управни поступак, односно прекршајни поступак.

2.2. Правна улога и капацитети Државне комисије за спречавање корупције

2.2.1. Правна улога (функција и надлежности) Државне комисије за спречавање корупције

2.2.1.1. Услови и поступак избора председника и чланова Државне комисије за спречавање корупције

Сагледавање законске улоге ДКСК почиња проучавањем одредби закона којим је основана, посебно у погледу услова за избор чланова и председника Комисије и поступка избора. Наиме, ДКСК чине председника и шест чланова које именује и разрешава Скупштина Македоније, са мандатом од пет година без права на поновни избор. У периоду пре доношења ЗСКСИ док је био на снази Закон о спречавању корупције из 2002. године била су предвиђена укупно четири услова да одређено лице може постати чланом ДКСК: да буде држављанин Македоније; да има високо образовање у области права, финансијских послова и антикорупције; да ужива углед у обављању професије; да има више од осам година радног искуства. Очигледно је да су овакви услови били изузетно површни, односно о њима се могу изрећи бројне примедбе. Најпре, нејасно је шта се подразумева под високо образовање из области антикорупције. Постоје бројни студијски програми (студије права, економије, социологије и слично) које обухватају различита питања у вези са феноменом корупције. Друго, законски оквир не прецизира какво су радно искуство требали да имају

³⁹⁷ Видети: <https://lobisti.dksk.mk/all-lobbyists> (приступљено: 7. 8. 2024.).

ова лица (било је довољно да је дуже од осам година). Треће, углед у обављању професије не може се квантификовати, а поред тога није јасно у којој професији то лице је требало да ужива углед. Осим што су услови за избор чланова ДКСК били површни, сам закон није садржавао детаљније одредбе о поступку њиховог избора. Најчешће је Скупштина бирала чланове ДКСК без шире јавне расправе и у процесу који је био далеко од инклузивног. Због тога, не изненађује чињеница да су у прошлости скоро сви састави Комисије били предмет озбиљне критике. За чланове ДКСК више пута су била именована лица која нису била позната ни као стручњаци у својој области, нити су имали озбиљан интегритет и жељу да се супроставе политичким елитама. Наравно, то није увек било случај, али у озбиљнијем делу јесте. Примера ради, преглед критика упућених претходним саставима ДКСК понућен је у Манговином раду из 2013. године (Мангова, 2013). Реакције на интегритета чланова ДКСК кулминирале су у 2018 години када је запослени у Комисији – у својству узбуњивача – предао медијима налазе унутрашње ревизије³⁹⁸ ДКСК. За јавност је било шокантно сазнање да су чланови Комисије (који треба да се боре против корупције и злоупотребе буџетских средстава у држави) фалсификовали путне налоге, уговоре за закуп станова и друге исправе у циљу узимања неподржаних новчаних надокнада (за службена путовања која нису обављена или за боравак изван свог места становања, иако су у Скопље долазили само неколико пута месечно, када је Комисија одржавала седнице).³⁹⁹ Када је скандал доспео у јавност, тадашњи чланови ДКСК су поднели оставке на своје функције.

Због тога, ЗСКСИ из 2019 године предвиђа далеко строжије критеријуме за избор чланова ДКСК. Тако, онај који претендује да буде члан Комисије треба: да буде држављанин; да има пословну способност; да има високо образовање са стеченим најмање 300 кредита по ЕКТС или VII/1 степен у сфери правних наука или високо образовање са стеченим најмање 240 кредита по ЕКТС или VII/1 степен из области политичких, комуникалошких или економских наука; да има најмање 10 година радног искуства по завршетку високог образовања, од којих најмање осам година радног искуства у области откривања или спречавања корупције, владавине права или доброг управљања; да није претходно санкционисан односно да му није изречена забрана за вршење дужности; да није био посланик, члан Владе, донатор политичке странке или носилац функције у органима политичке странке у последњих 10 година; (*) да није био члан ДКСК. Стога, може се закључити да законски оквир даје гаранцију да ће чланови Комисије бити независни у оној мери која се очекује од лица које се треба борити против корупције и сукоба интереса на државном нивоу, односно да надзире све друге изабране или именоване функционере.

Поред тога, ЗСКСИ из 2019 године детаљно уређује поступак за избор чланова ДКСК који Скупштина треба да спроведе. Поступак започиње три месеца пре истека мандата постојећих чланова. Након објављивања огласа, Комисија за изборе и именовања у оквиру Скупштине формира Комисију за селекцију кандидата за председника и чланове ДКСК. Комисија за селекцију се састоји од седам чланова: један члан номинован од стране Народног правобраниоца Републике Северне Македоније; представник удружења, односно фондације именованим за члана Савета за сарадњу између Владе и цивилног сектора из области Демократије и владавине права; представник удружења, односно фондације

³⁹⁸ Када се врши унутрашња ревизија њени налази не треба да буду доступни јавности. Ипак, запослени у ДКСК је предао ревизорски извештај са циљем да истакне да у Комисији постоји злоупотреба буџетских средстава.

³⁹⁹ Више на: <https://sdk.mk/index.php/makedonija/vo-antikoruptsiska-si-zemale-pari-za-patni-troshotsi-lazhni-nalozhi-nekoi-ne-odele-ni-na-rabota/> (последња посета: март 2020).

именованим за члана Савета за сарадњу између Владе и цивилног сектора из области Медији и информационо друштво; два посланика власти и два посланика опозиције. Тако оформљена Комисија за селекцију спроводи интервјуе са кандидатима за председника и чланова ДКСК, а то се преноси на Скупштинском каналу. У оквиру интервјуа учествују и други субјекти, као што су Народни правобраниоц (Заштитник грађана), Македонска академија наука и уметности, Интеруниверзитетска конференција, удружења грађана и фондације, као и медији.

Дакле, намера законодавца је у 2019. години била да ДКСК буде потпуно независна, састављена од чланова који имају интегритет и стручност за обављање сложених функција. Међутим, јасно је да колико год да су услови сложени, односно сложена процедура избора, ДКСК ће бити попуњена председником и члановима који имају интегритет и високу стручност само ако постоји климу борбе против корупције и уколико стручна јавност верује у искрену намеру власти да се бори против корупције, тако да би се стручњаци пријавили на јавни конкурс за избор чланова.

2.2.1.2. Функције Државне комисије за спречавање корупције, мере које може предузети и овлашћења

У одредбама ЗСКСИ, надлежности ДКСК сумиране су у члану 17, где се користи систем позитивне еnumerације отвореном клаузулом (на самом крају члана 17, ст. 1, тачка 29 наведено је Комисија врши и друге надлежности утврђене законом). Како би се избегло обременивање овог поглавља, сажетак свих ових надлежности дат је у Анексу 4 овог текста. Оно што би истакли као напомену је да у закону нису на одговарајући начин груписане надлежности, то јест не разликује се шта је надлежност, а шта је средство за спровођење надлежности (више о номотехничким правилима у: Васић, 2018, стр. 125). На пример, једна од наведених надлежности је надгледање имовинског стања и интереса функционера (члан 17, ст. 1, ал. 10), а даље је садржана и друга надлежност за прописивање обрасца изјаве о имовинском стању и интереса (члан 17, ст. 1, ал. 11). Евидентно је да се не ради о две различите надлежности. Док надгледање имовинског стања може бити надлежност, прописивање обрасца је само средство за спровођење надлежности. Овај закон би био квалитетнији, номотехнички гледано, да је у члану где су наведене надлежности прописана само надлежност за праћење имовинског стања и интереса, а у даљим члановима, где су надлежности даље разрађене, Комисија би добила право да пропише образац изјаве о имовинском стању и интересима.

Због номотехничког квалитета закона (који је релативно низак), али и због разноликости надлежности Комисије, у овом тексту извршено је груписање у неколико функција. Тако, ДКСК према ЗСКСИ обавља следеће функције (код сваке функције наведене су конкретне надлежности које под њу спадају, са референцом на одговарајућу одредбу ЗСКСИ):

- Развој политика за спречавање корупције и побољшање правног и институционалног оквира за спречавање корупције
 - Члан 17, ст. 1, алинеје 1, 2, 16, 17, 18, 19, 23.
- Спречавање корупције у политици (финансирање политичких странака, законитост у процесу избора и током спровођења јавних набавки)

- Члан 17, ст. 1, алинеје 6, 7, члан 31 – 43
- Континуирано надгледање лица, односно складиштење и провера информација и поступање по пријавама или на сопствену иницијативу за сумњу на корупцију или сукоб интереса
 - Члан 17, ст. 1, алинеје 3, 5, 9, 10, 11, 12.
- Образовање и подизање свести
 - Члан 17, ст. 1, алинеје 19, 17, 16.

У оквиру прве функције ДКСК треба да трасира пут борбе против корупције. Реч је о изузетно тешком задатку, посебно имајући у виду да у Националној стратегији за спречавање корупције Комисија треба предвидети мере и активности не само за себе, већ и за бројне друге органе као што су судови, тужилаштва, административни органи, установе и слично. При томе, мере треба тако конституисати да, са једне стране, успешно одговарају изазовима у различитим областима (на пример, нетранспарентност јавних набавки), али, са друге стране, и да омогуће успешну превенцију системске корупције. Национална стратегија за спречавање корупције и сукоба интереса усвојена 2021. године, средином 2023. године испуњена је само 10%. Другим речима, институције које су по стратегији требале да предузму мере и активности, за више од две године испуниле су тек десетину (Јордановска, Институције испуниле само 10 одсто од предвидених активности за борба против корупцијата, 2023). У августу 2023. године Национална стратегија је претрпела измене и допуне (Државна комисија за спречавање на корупцијата, 2023), након што је Државна комисија за спречавање корупције увидела да су потребне измене. На пример, из перспективе тема о којима смо већ говорили, у изменама и допунама Националне стратегије од 2023. године предвиђене су детаљније мере у области јавних набавки с обзиром на недостатак капацитета Бироа за јавне набавке. Измене су биле предвиђене и у тексту о запошљавању на одређено време у јавном сектору. За сада, закључно са јулом 2024. године, нема информација о томе да ли је дошло до побољшања степена испуњености мера из Националне стратегије. Такође, у оквиру ове функције, ДКСК треба обављати и антикорупцијску проверу законодавства. И овде је реч о изузетно комплексном процесу који подразумева ревизију облика и садржаја нацрта прописа или усвојених прописа, како би се детектирао и минимизирао ризик од будуће корупције које могу произаћи из њихових одредби. Поред чињенице да је такав процес тежак са методолошког становишта, он је и сам по себи изузетно исцрпљујући због активности Скупштине. Наиме, за Скупштину у Македонији је карактеристично да се већ деценијама годишње доноси на стотине закона, а врло често и по скраћеном поступку. За праћење законодавства, стога, потребна је озбиљна екипираност ДКСК. На то се надовезује и анализа ризика од корупције која, сама по себи, имплицира употребу научне методологије и високог нивоа експертизе. Ако погледамо извештаје ДКСК у периоду од 2019. до 2023. године (Државна комисија за спречавање на корупцијата, 2024), видећемо да је антикорупцијска провера извршена на малом броју закона, ређе пре њиховог усвајања, а чешће постзаконодавну:

- Комисија је у 2019., на захтев надлежних институција, дала мишљења на три предлога закона, спровела антикорупцијску проверу на пет закона (након њиховог усвајања) и учествовала у радних група за израду нацрта закона.

- Комисија је у 2020. извршила антикорупцијску проверу пет закона (након њиховог усвајања) и више подзаконских аката и учествовала у радној групи за измене и допуне Изборног закона.
- Комисија је у 2021., на захтев надлежних институција, дала мишљење на више предлога прописа и извршила антикорупцијску проверу осам закона.
- Комисија је у 2022., на захтев надлежних институција, дала мишљење на пет предлога прописа и извршила антикорупцијску проверу 11 закона.
- Комисија је у 2023., на захтев надлежних институција, дала мишљење на више предлога прописа, а извршила је и антикорупцијску проверу 17 прописа.

Коначно, у оквиру прве функције, ДКСК треба да изврши и процену ризика од корупције по секторима. О оваквим анализама Државна комисија извештава и кроз годишње извештаје о раду.

Друга функција ДКСК повезана је са законитошћу финансирања политичких странака и изборних кампања. Комисија треба спроводити појединачне поступке у којима се испитује да ли се политичке странке финансирају незаконито, али и да ли користе забрањене или анонимне изворе финансирања током избора. Наравно, ове провере су изузетно тешке и подразумевају проучавање обимне документације. Осим што је сама провера компликована, поставља се још неколико изазова. Пре свега, Комисија нема истражна овлашћења, попут полиције, Финансијско-обавештајне управе итд., због чега се провера може свести само на ревизију извештаја политичких странака, у циљу тражења сумњивих извора финансирања. Сходно томе, Комисија не може ни да донесе акт којим се утврђује незаконито финансирање. Једино што ДКСК може да уради, на кој што утврди да је постојала основана сумња да је политичка странка незаконито финансирана, је да иницира поступка пред другим надлежним органима. Према томе, положај Комисије је деликатан: с једне стране, Комисија јесте надлежна да прати законитост у финансирању политичких странака, а са друге стране, законске одредбе Комисији заправо не дају стварне могућност за испуњавање овог задатка. Осим тога, збуњују одредбе које регулишу поступак провере финансирања политичке странке. Чланом 31. прописано је да поступак почиње решењем које се доставља политичкој странци. Поступак мора бити завршен у року од 60 дана. Нелогично је да управни поступак почиње решењем. Може се завршити решењем, а почети првом процесном радњом (у овом случају, обавјештењем политичке странке од стране Комисије да је покренут поступак). У супротном, ствара се конфузна ситуација: да ли ће политичке странке које добију решење да је против њих покренут поступак моћи да поднесу тужбу против то решење? У том смислу, требало би изменити закон и предвидети да управни поступак за проверу финансирања политичке странке почиње првом процесном радњом Комисије – обавештењем о покретању поступка. За покретање поступка није потребно доносити акт (решење). То није у духу Закона о општем управном поступку и управнопроцесног права. Ипак, улога ДКСК овде не престаје, јер она треба водити рачуна и о законитости финансирања изборне кампање, односно злоупотребу буџетских средстава у периоду након расписивања избора. У овим случајевима Комисија има изузетно кратке рокове да доврши своје поступке и то у року од 5 дана од њиховог отварања. Законом прописано је да у случају сумње у незаконито финансирање изборне кампање, Комисија, на сопствену иницијативу или по приговору организатора изборне кампање или акредитованих посматрача, покрене поступак за утврђивање чињеничног стања. По покретању поступка, Комисија одржава јавну расправу у року од пет дана од дана пријема

приговора, а одлуку доноси у року од 24 сата од одржане јавне расправе. Против одлуку дозвољена је тужба Управном суду. У овом контексту, поново ћемо истаћи неколико изазова. Прво, ДКСК нема истражна овлашћења, због чега је очигледно да неће моћи да открива и истражује тежа кршења правила финансирања изборне кампање. Фокус ће бити више на кршењу закона које је, условно речено, лакше – странка није подносила извештаје, странка није уплаћивала у буџет она средства која прелазе дозвољени износ донација итд. Друго, занимљиво је да овде није предвиђено да поступак почиње решењем, већ је евидентно да почиње првом процесном радњом – достављања приговора конкретном организатору изборне кампање. Од тада рокови почињу да теку. Али шта ако је поступак покренула самоиницијативно Комисија? Тада ће прва процесна радња бити обавештење о покретању поступка, а рокови морају бити аналогни онима који су прописани за поступак покренут по приговору. Међутим, неминовно је рећи да је Закон о спречавању корупције и сукоба интереса недовољно израђен, што се само по себи огледа у многим отвореним питањима у погледу поступака које води Државна комисија за спречавање корупције. ДКСК је, такође, надлежна да води рачуна и за законитост спровођења јавних набавки, и поред тога што у држави постоје органи који су специјализовани по том питању, а то су Биро јавних набавки и Државна комисија за жалбе по јавним набавкама. На крају, ДКСК треба да надгледа да ли се крше забране коришћења државне имовине и средстава у циљу изборне кампање у складу са Изборним закоником, о чему ће бити речи у продужетку.

Трећа функција подразумева прикупљање и обраду података за велики број лица. Прво, сва изабрана и именована лица, одговорна лица у субјектима који располажу државним капиталом, нотари, извршитељи, секретари (највиши службеници) и лица запослена у кабинетима изабраних и именованих лица (као посебни саветници) дужна су да ДКСК поднесу изјаве о имовинском стању и интересима. Оваква изјава подноси се први пут у року од 30 дана након ступања на дужност, даље у року од 30 дана при свакој (евентуалној) промени имовинског стања и на крају 30 дана након престанка дужности / функције. Наведена изјава о имовинском стању и интересу садржи податке о:

- укупна некретнина особе,
- покретна имовина која прелази износ од 20 просечних нето плата у претходном тромесечном периоду,
- хартије од вредности,
- потраживања и дугови лица,
- основе стицања целокупне имовине,
- списак чланова његове породице са информацијама о радном месту и чланству у управним одборима, удружења и фондација.

ДКСК треба да прима такве изјаве и да врши проверу података у њима. У случају ДКСК да посумња у истинитост података или у несразмерно повећање имовине неке особе у односу на њен редован приход, покреће поступак испитивања. Сви подаци добијени из изјава требају се налазити у Регистру који је објављен на веб страници Комисије.⁴⁰⁰ Стога је јасно да је ова функција изузетно обременавајућа. Уколико покушамо доћи до података о броју лица која су обухваћена обавезом да поднесу изјаве о имовинском стању и

⁴⁰⁰ Регистар је тренутно доступан на: <https://registar.dksk.mk/submission-forms?page=0&rowsPerPage=5&naming=true> (приступљено: 5. 8. 2024.)

интересима, долазимо до закључка да је реч о неколико хиљада лица. У складу са подацима из Регистра запослених у јавном сектору држава, као што смо већ причали, има око 1.300 институција (послодавци у јавном сектору). Под претпоставком да свака од ових институција има руководиоца (који потпада под обавезу пријављивања имовинског стања) и секретара, долазимо до цифре од 2.628 лица. Додатно, треба изети у обзир да постоје органи у којима је број лица које пријављују имовинско стање већи – на пример судови (где је сваки судија функционер). Поред тога, овакву обавезу имају и нотари и извршитељи, као и саветници, тако да је цифра око 3.000 особа. Наравно, цифра је још већа због честе кадровске промене и стално постављање в.д директора отежава праћење имовинског стања и интереса. Комисија у оквиру ове функције има могућност покретања појединачних поступака за друге незаконитости, на пример, за незаконито гомилање функција, за коруптивно понашање функционера и сл. Али, као што ћемо показати у наставку, ови поступци ће ретко довести до санкције, јер закон суштински не дозвољава Комисији да изриче санкције.

Комисија има и едукативну функцију. У ствари, можда је реч о суштинској функцији овог тела у целом систему имајући у виду да образовање представља основни алат у борби против корупције у једној земљи. Ипак, ова функција је најмање разрађена у тексту ЗСКСИ. Једино члан 17, у делу где се наводе надлежности, помиње да Комисија предузима едукативне активности. У даљим одредбама ништа више није регулисано о антикорупцијском образовању.

Када је упитању правна улога ДКСК, важне су не само функције односно надлежности, већ и овлашћења Комисије и мере које она предузима. О мерама је већ било речи, али само делимично, када смо говорили о функцији праћења финансирања политичких странака и изборних кампања.

Наиме, Комисија има могућност да спроводи поступке у циљу оценљивања да ли је поступано незаконито (да ли су незаконито финансиране политичке странке или изборне кампање, да ли постоји незаконита кумулација функција и слично). Ипак, ови поступци, најчешће не резултирају санкцијама. Само у једном случају Комисија може затражити поништење одлуке о запошљавању лица у јавном сектору, при чему је орган који је одлуку донео дужан поступити (стога, може се рећи да Комисија, у ствари, налаже поништење). Поред тога, ДКСК може као меру изрећи само јавно упозорење када открије сукоб интереса или донети одлуку о плаћању прекршајне новчане казне. Највиши износ новчане казне за правно лице је 1000 евра, а за физичко лице 500 евра. Може се закључити да иако ове мере могу имати одређени ефекат у спречавању корупције, ДКСК не би потпао под такозвани репресивни апарат државе.

Табела 39 – Мере које ДКСК може да предузме када уочи незаконитости у појединачним поступцима које води

Бр.	Мера (и евентуална санкција)	Члан
1.	Покреће поступак одговорности пред другим надлежним телом ако открије илегално финансирање политичке странке, илегално финансирање изборне кампање, злоупотреба буџетских средстава у периоду након расписивања избора	31, 32, 33

2.	Подноси посебан извештај о откривеним незаконитостима у финансирању изборних кампања Скупштине.	32 и 26
3.	Подноси кривична пријава због подмићивања гласача	37
	Захтева преиспитивање или поништење одлуке о запослењу, расподели или отпуштању лица (члан 40) уколико сматра да је одлука резултат незаконог притиска. Орган који је добио захтев је дужан поступити као што је тражено	40
4.	Јавна опомена у случају сукоба интереса код изабраних функционера.	79
5.	Тражи од надлежног органа да покрене дисциплинске мере против запосленог код кога је откривен сукоб интереса	77
6.	Од надлежног органа тражи да разреши именовано службено лице због сукоба интереса	77
8.	Кривична пријава против лица које не може доказати да је њена имовина стечена као резултат њених прихода који су пријављени и опорезани	95

Извор: Закон о спречавању корупције и сукоба интереса, објављен у Службеном гласнику Македоније

У том смислу, ДКСК нема озбиљне механизме санкционисања. Ипак, ту су и прекршајне санкције:

Табела 40 – Прекршаји за које поступке води ДКСК и прекршајне санкције

Бр.	Прекршај	Новчана казна	Члан
1.	Непредузимање свих мера и активности на достављању тражених информација Комисији и непријављивање информација у року од 15 дана. Пример: Државна комисија за спречавање корупције испитује порекло имовине одређеног лица. У ту сврху од Службе за јавне приходе тражени су подаци, али нису достављени. У том случају Државна комисија за спречавање корупције може изрећи прекршајну казну - новчану казну.	200-400 евра за физичка лица, а до 1000 евра за правна лица.	100 и 101
2.	Стручњак који сарађује са Државном комисијом за спречавање корупције открива, објављује или дели информације добијене током рада.	500 евра.	102
3.	Тело које је добило иницијативу Државне комисије за спречавање корупције да покрене поступак није га обавестило о предузетим мерама и одлукама донесеним у року од 60 дана.	200-400 евра за руководиоца тела који је примио иницијативу.	103

4.	Политичка странка или организатор кампање неће подносити извештаје у складу са Законом о финансирању политичких странака, Изборним закоником и члановима 31 и 32 Законом за спречавање корупције у сукоб интереса.	Није прецизирана.	104
5.	Службеник у јавном предузећу или другом правном лицу који располаже државним капиталом прекрши забране или обавезе из члана 44 до 59 Закона о спречавању корупције и сукоба интереса.	300-500 евра за службеника и руководиоца.	105
6.	Блиска особа [примедба аутора: термин „блиска особа“ дефинисана почетку закона] надгледала је или надзирала рад службене особе (члан 106).	250	106
7.	Кршење забрана и обавеза у вези са спречавањем сукоба интереса из чланова 72 до 81 Закона за спречавање корупције и сукоб интереса.	500 евра	107
8.	Субјекти који су надлежни за то не доставе документе, податке и информације које имају у року од 15 дана од захтева Државне комисије за спречавање корупције.	200 до 400 евра	108 и 113
9.	Неподношење упитника, односно изјаве о имовинском стању и интересима у складу са Законом за спречавање корупције и сукоб интереса, као и непријављивање повећања имовине, као и неподношење листе изабраних и именованих лица на обрасцу од стране руководства у институцијама које врше изборе и именовања.	Највише до 500 евра	109-112

Извор: Закон о спречавању корупције и сукоба интереса, објављен у Службеном гласнику Македоније

Коначно, постоји још једна важна околност која одређује улогу ДКСК. То је чињеница да сви запослени у Комисији, у складу са ЗСКСИ, имају статус административних службеника (члан 20, ст. 1). Другим речима, закон не предвиђа запошљавање такозваних "лица са посебним овлашћењима" (које су према Закону за запослене у јавном сектору лица која имају полицијска овлашћења, раде у одбрани, обавештајним службама и слично). Ово практично значи да у оквиру ДКСК не постоје истражни центри. Комисија не може предузимати истражне мере у складу са Законом о кривичном поступку.

У том смислу, у погледу њене улоге, може се рећи да је ДКСК самостална, независна, стручна и превентивна антикорупциона институција која не замењује постојеће институционалне актере у борби против корупције (тужилаштва, полиције, специјална тела) већ допуњује државни анкорупцијски систем. ДКСК се континуирано бори против појаве корупције, првенствено кроз развој политика, побољшања законодавства, развој стратешко-планских докумената, едукацију и откривање суштинских информација јавности, али и вођењем појединачних поступака за утврђивање одговорности чији циљ није санкционисање већ упозоравање, притиском јавности (путем јавних опомена и сличних

мера) и олакшавањем рада других државних органа који гоне корупцију (подношењем кривичних пријава, а такође Комисија може понудити експертизу у обради датих докумената, као што су извештаји политичких странака, извештаји са изборних кампања итд.). Како би се посао ДКСК успешно обављао, од кључне је важности изградити поверење јавности у њу.

2.2.2. Оцена рада Државне комисије за спречавање корупције

Говорећи о раду ДКСК, прво треба имати у виду да ће оваква превентивна антикорупцијска институција бити најуспешнија у земљама у којима и извршна власт (Влада) и законодавна власт су чврсто решени да се боре против корупције, односно у земљама у којима постоји друштвени консензус, прихваћен и од политичких странака, да је борба против корупције приоритет. Тако, говорећи о факторима који утичу на успех антикорупцијских институција, Мигер (Meagher, 2005, стр. 99) говори о њиховим легалности и легитимитету, о њиховим овлашћењима, о одговорности њихових руководиоца и/или чланова, о финансијској аутономији и ресурсима, али и о условима у држави уопште. На пример, он каже да је један од предуслова за успех антикорупцијске институције постојање макроекономске стабилности, односно одсуство дисторзија, заједно са окружењем у којем корупција – иако постоји у неколико сектора – није распрострањена у целом систему. Ако корупција дотиче готово све институције и приватни сектор, мало је вероватно да ће антикорупцијски програм успети. Другим речима, можемо рећи да ће, баш као и Омбудсман, превентивне антикорупцијске институције забележити највише успеха у земљама у којима су најмање потребне (више у: Abedil, 2006, р. 227, где се цитирају и други аутори). Дакле, имајући у виду да је Македонија земља у којој је корупција распрострањена, али и земља у којој политичка власт деценијама није показала озбиљну вољу да реши горуће проблеме корупције у јавној управи, ДКСК је унапред осуђена на тежи пут ка успеху. Осим тога, из запажања се може закључити да Државна комисија за спречавање корупције има и друге проблеме.

Још једна околност коју треба узети у обзир у вези са радом и успехом ДКСК је квалитет закона којим је она основана. На почетку овог поглавља поменуто је да је Закон о спречавању корупције и сукоба интереса - ЗСКСИ из 2019. године усвојен као реформски пропис који је требало да значајно ојача улогу ДКСК, постављајући чврсти темељи за изградњу ефективне, ефикасне и независне институције. Приликом израде ЗСКСИ који је усвојен 2019. године, тим у оквиру Министарства правде узео је у обзир критике Европске уније и ГРЕКО-а, као и најновија дешавања у вези са злоупотребом средства чланова ДКСК.⁴⁰¹

⁴⁰¹ То видимо из образложења Закона, које је заједно са текстом самог Закона Министарство правде доставило Влади, а Влада Скупштини Македоније (Министарство за правда, 2018).

Међутим, чини се да је тежња да се ојача улога ДКСК довела до стварања закона релативно лошег квалитета, односно закона који, осим што садржи конфузне одредбе,⁴⁰² предвиђа прешироке надлежности ДКСК, а не предвиђа одговарајуће мере и овлашћења за вршење наведених надлежности. Другим речима, ЗСКСИ ствара дискрепанцију: с једне стране, Комисији дато је превише надлежности, због чега се чини да ова институција постаје репресивна, а са друге стране, ДКСК нема расположиве мере, овлашћења нити реалне капацитете за спровођење ових надлежности (због чега дефинитивно остаје превентивне природе).

О томе је већ делимично било речи, када смо говорили о надлежностима за праћење законитости финансирања изборних кампања и законитости финансирања политичких странака. Али можда је најеклатантнији пример надлежност ДКСК да поступа по пријавама физичких и правних лица о сумњи на корупцију и сукобу интереса (предвиђена чланом 17. ст 1. ал. 3. ЗСКСИ). За ову надлежност релевантан је и члан 23. Закона, који предвиђа да ДКСК у циљу потпуног утврђивања чињеничног стања може тражити податке и информације од надлежних институција, правних и физичких лица, као и да одговорно лице у надлежној институцији (или лице које он овласти) мора да предузме све мере и радње у циљу достављања тражених докумената и/или информација Комисији (у супротном, ДКСК може изрећи прекршајну санкцију). Према томе, може се створити перцепција да ДКСК може озбиљно да истражује наводе о корупцији. С друге стране, да ли је стварно тако? Замислимо, у једном хипотетичком примеру, да ДКСК добије пријаву да је представник политичке странке извршио притисак на јавну установу да запосли одређено лице, након претходно расписаног јавног конкурса. У пријаву се наводи да је симптоматично да је јавни конкурс расписан одмах након измена акта о систематизацији у конкретној установи, тако да посебне услове за радно место сада испуњава кандидат за кога је представник политичке странке вршио притисак. ДКСК покреће поступак, прибавља одговарајућу документацију од конкретне установе и закључује да је стварно јавни конкурс расписан одмах након измена и допуна акта о систематизацији, али да су и јавни конкурс и измене и допуне акта о систематизацији уредне: сагласност систематизације је дало ресорно министарство за јавну управу, а јавни конкурс садржи све потребне елементе. С обзиром на то да ДКСК нема истражна овлашћења, не би могла ништа даље да истражује. Чак и ако постоје индиције да су представник политичке странке и директор установе разговарали иза кулиса и договорили да се конкретно лице запосли, ДКСК неће моћи да провери истинитост налаза. Самим тим, она ће моћи само да обустави поступак, јер нема овлашћења за даље поступање и (евентуално) да алармира друге органе (јавно тужилаштво, полицију, орган који врши надзор над институцијом, итд.).⁴⁰³ Уосталом, ако погледамо извештаје ДКСК, видећемо да

⁴⁰² О некима од њих смо већ говорили у горњим поглављима. Такве су, на пример, одредбе које се односе на поступак провере финансија политичких странака. Зашто управни поступак (за проверу финансија политичке странке) да почиње решењем? Управни поступак који покреће сам орган, барем у Северној Македонији, почиње првом управном радњом самог органа (што у оваквим случајевима ће бити обавештење странке да је управни поступак покренут).

⁴⁰³ Аларм би имао ефекта да се политичке власти озбиљно залажу за борбу против корупције. У ситуацији као у Северној Македонији, где су ризици од корупције деценијама исти, мало је вероватно да ће алармирање Комисије имати ефекта. Отуда и претходно поменута максима: превентивна антикорупцијска

је већина поступака обустављена. Сходно томе, спорна дискрепанција је јасна: с једне стране, закон налаже ДКСК да поступа по пријавама, а са друге стране, чак и када су пријаве уредне и не могу се одбацити, ДКСК нема овлашћења да их доследно истражује. Поготово ако се има у виду да по законском оквиру, када покрене појединачни поступак, ДКСК има рок од 60 дана да га заврши, конкретним управним актом. Тако би било и у другим сферама: на пример, ако ДКСК добије пријаву о корупцији у јавним набавкама, а у самом поступку је све формално уредно, ништа се не може учинити. ДКСК не може кроз преглед документације да зна да ли постоји преговарање о набавци, преговарање понуђача, усклађивање конкурсне документације и сл. Стога не чуди што је Министарство правде 2021. године, на Јединственом националном регистру прописа – ЕНЕР Македоније, објавило обавештење да ће се радити на Нацрту закона о изменама и допунама Закона о спречавању корупције и сукоба интереса (Министарство за правда, 2021). Као разлог наводе се слабости у тексту ЗСКСИ, између осталог, недостатак довољно јасних одредби које одређују поступке из надлежности ДКСК. Међутим, до августа 2024. године, када се ради на овог дела докторске тезе, измене и допуне ЗСКСИ Влада није ни предложила Скупштини. Укратко, законодавац је, вођен жељом да потпуно обнови ДКСК, створио орган осуђен на неуспех: неке од надлежности ДКСК не могу се успешно обављати због мера и овлашћења којима Комисија располаже.

Заклучно со август 2024 година, кога е пишуван овој дел од докторскиот труд, изминати се малку повеќе од пет години од денот кога е усвоен новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси со кој е возобновена Државната комисија за спречување на корупцијата. Мандатот на првиот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата именуван според новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси започна на почетокот на 2019 година, а заврши во 2024 година. Во моментов, својот мандат го извршува вториот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата. Мандатот на вториот состав ќе трае до 2029 година.

Први састав Комисије нашао се пред тешким задатком. С једне стране, сами чланови су имали тежњу да остваре идеју постојања Комисије, односно да етаблирају Комисију као озбиљног актера у борби против корупције. С друге стране, суочили су се со дискрепанцијом о којој смо говорили: ЗСКСИ даје Комисији превише надлежности, а премало мера и овлашћења за вршење тих надлежности. Отуда је на самом почетку мандата направљена грешка у приступу, констатована и у самој Функционалној анализи за 2019. годину (стр. 37-38), када је отворено превише појединачних предмета у тадашњим три одељења Комисије: Одељењу за праћење имовинског стања, Одељење за спречување сукоба интереса и Одељење за спречување корупције.⁴⁰⁴ Наводи у овим предметима нису могли бити доказани, а Комисија, вођена жељом да се успешно бори против корупције, није доносила одлуке о обустављању поступака, већ је предмете држала отвореним. То је довело до превеликог оптерећења ресурса Комисије, али и до ниске стопе решавања предмета и смањења ефикасности. На пример, у периоду од средине фебруара до средине јула 2019:

институција попут Комисије имала би највећи успех тамо где би била најмање потребна (аналогно ономе што аутори кажу о Заштитнику грађана).

⁴⁰⁴ Касније је промењена унутрашња организација ДКСК, па су ове организационе јединице претрпеле промене.

- у Одељењу за праћење имовинског стања формирана су 104 предмета (87 самоиницијативно и 17 по захтеву), а окончани су били 20 предмета (19%)
- у Одељењу за спречавање сукоба интереса формирана су 320 предмета, а окончани су били 94 предмета (29%)
- у Одељењу за спречавање корупције формирана 449 предмета, а окончани су били 72 предмета (18%).

Овакво стање од почетка мандата тадашњег састава Комисије (састав са мандатом за период 2019-2024. године) одразило се и на наредни период, односно ДКСК је био потребан дужи временски период да се превазиђе стање заосталих предмета. Како је показала Факић у студији из 2020. године (Факић, Зголемување на ефикасности на работење на ДКСК, 2020, стр. 7), ДКСК формирала је 1.165 предмета у 2019. години, а до децембра 2019. године окончала је само 299 предмета. Покренуто је осам иницијатива за кривично гоњење и 24 иницијативе за утврђивање одговорности службеног лица.

У том периоду, сходно томе, стручна јавност је сугерисала да се ДКСК не фокусира на формирање више појединачних предмета, посебно ако су од мањег значаја. Напротив, фокус ДКСК требало је да буде на едукацији, изради стратешких аката и анализи ризика од корупције. Таква је, на пример, препорука Функционалне анализе из 2019. (Државна комисија за спречавање корупције, 2019, стр. 73). Наиме, у Функционалној анализи из 2019. године препоручено је да основно стратешко опредељење Комисије буде превенција кроз:

- сталне и континуиране обуке о личном интегритету, етици, пријављивању сукоба интереса, процедурама за припрему и доношење аката за систематизацију радних места јавних органа, транспарентном раду ових органа, забрани примене поклона и процедуре евидентирања протоколарних поклона
- саветодавну функцију Комисије давањем стручних мишљења одговорним и овлашћеним лицима у јавним органима и указивањем на спорне законске одредбе које могу бити извор корупције, политичког утицаја и сукоба интереса
- едукације шире јавности о значају борбе против корупције.

Наравно, то није значило да ДКСК уопште не треба да се бави појединачним случајевима; идеја је била да се више фокусира на друге активности, а да се случајеви/предмети покрећу ређе и када постоје озбиљније индиције за корупцију.⁴⁰⁵

Након почетних проблема са неефикасношћу у решавању предмета у 2019. години, у наредним годинама примећена је извесна промена у ДКСК, тако да је фокус, бар делимично, преусмерен на друге активности. Међутим, може се констатовати да је добар део мандата првог састава Комисије по ЗКСИ из 2019. године протекао у покушају да се

⁴⁰⁵ То би значило, на пример, стварање односа са другим институцијама у систему, тако да ће предмети ДКСК-је бити покренути када друге институције, у оквиру својих надлежности, уоче сумњиве радње. Основни савезник ДКСК, сматра Факић, требало би да буде Државни завод за ревизију. У својој студији она наглашава и да ДКСК у 2019. години није покренула ниједан случај по извештајима Државни завод за ревизију (Факић, Зголемување на ефикасности на работење на ДКСК, 2020, р. 19).

пронађе улога Комисија у систему. Основни изазов је био како да Комисија ефикасно и ефективно спроводи своје надлежности с обзиром на мерама којима располаже, као и на реалне капацитете (кадровске, финансијске, техничке и др.).

Ако покушамо да сагледамо резултате рада ДКСК у периоду 2019 – 2024., могли бисмо рећи следеће:

- ДКСК успешно је припремила Националну стратегију за спречавање корупције и сукоба интереса са Акционим планом до 2025. године. Наиме, ДКСК доставила је Скупштину Македоније Националну стратегију за спречавање корупције у јануару 2020. године, али Скупштина те године није усвојила верзију. Тако је ДКСК 2021. године доставила Скупштини нову верзију, која је усвојена (18. априла 2021.) и обухвата период од 2021. до 2025. године. Међутим, 2023. године испуњено је само 10 одсто планираних активности. То свакако није кривица саме ДКСК, али је и слика опште климе за борбу против корупције у земљи.
- Према годишњим извештајима о раду у периоду од 2019. до 2024. године, ДКСК извршила је антикорупцијску проверу четрдесетак прописа (део закона, део подзаконских аката). Ове антикорупцијске провере налазе се на сајту Комисије у одељку под називом „Антикорупцијска провера законодавства“. Оно што недостаје јесте информација да ли су Влада или ресорна министарства извршили ревизију ових антикорупцијских провера закона и подзаконских аката. Позитивно је што ДКСК у својим антикорупцијским проверама даје не само критички осврт на постојеће одредбе, већ и сугестију како те одредбе треба формулисати у будућности. Такође, ДКСК нуди прелиминарну антикорупцијску проверу, у више наврата, тако да се доставља мишљење на предлог закона. Према Пословнику Владе (Службени гласник, бр. 38/2001 ... 70/2022), предлоге закона који подлежу процени утицаја прописа треба доставити и ДКСК на мишљење. Али ако се погледају подаци из годишњих извештаја Комисије, види се да већина предложених закона последњих година нису достављени Комисији.
- Са намером да утиче на изградњу система интегритета у државним органима, јединицама локалне самоуправе, односно јавним институцијама уопште, ДКСК иницирала је низ састанака са њиховим представницима. Такође, Комисија је припремила модел – политике интегритета. Модел – политику интегритета требало је да усвоје релевантне јавне институције, а истовремено им је дат предлог да именују лица за интегритет. Припремљен је и приручник за лица од интегритета. Ови акти су, наравно, више декларативни. Модел – политика интегритета је исписана на неколико страница и, у суштини, садржи прокламације да ће се институција борити против корупције, као и да ће се поштовати етички кодекс, наменски управљати финансијским средствима и сл. Истина, један озбиљнији део институција је усвојио сопствене политике интегритета, засноване на поменутом моделу, али то није утицало на њихов рад. Неке од институција у јавном сектору, ипак, биле су напредније и нису приступиле усвајању декларативних докумената, већ су припремале планове интегритета и/или планове за превенцију корупције и сл., где су тачно детектовали ризике и предвиђене мере и активности.

- ДКСК је од 2019. до 2024. године покренула стотине прекршајних поступака, који се обично завршавају новчаном казном.⁴⁰⁶
- Комисија је у периоду од 2019. до 2024. године спровела велики број појединачних поступака у којима је испитивала повреде у вези са евидентирањем имовинског стања, постојањем сукоба интереса и/или постојања корупције. У већини случајева, посебно када је испитано постојање корупције, донете су одлуке о обустављању поступка.⁴⁰⁷
- Што се тиче надлежности из других закона, ДКСК је, као што смо већ напоменули, припремила посебан сајт за Регистар лобиста, лобистичких организација и лобирања, али тренутно тамо није регистрован ниједан лобиста. ДКСК је надлежна за надзор над спровођењем Закона о лобирању, али не постоје ефикасни механизми за сузбијање нерегистрованог лобирања (за које нема сумње). У погледу надлежности у вези са узбуњивачима, Комисија је припремила приручнике за заштиту узбуњивача. Полугодишњи извештаји о пријавама узбуњивача које институције јавног сектора достављају Комисији нису доступни на њеном сајту.
- ДКСК успоставила је Регистар функционера.
- Према информацијама на сајту Комисије, у вези са антикорупцијским образовањем, одржано је неколико обука за ученике основних и средњих школа. Такође, одржана је обука за запослене у казнено-поправним установама.
- Што се тиче управљања ризицима од корупције и израде процена ризика, на сајту се може наћи неколико релевантних докумената: Процена ризика од корупције у правосуђу у Републици Северној Македонији; Смернице за процену ризика од институционалне корупције у Републици Северној Македонији; Регистар ризика – Извештај о процени ризика за 2023. годину; Методологија – Секторска процена ризика за интегритет и корупцију. Међутим, може се приметити да се на нивоу јавног сектора веома ретко спроводи, у оквиру самих институција, процена ризика од корупције. Чак и оне институције које имају процене ризика од корупције, најчешће их имају припремљене уз спољну стручну подршку и ретко спроводе мере за смањење ризика.
- У 2020. години спроведено је истраживање јавног мњења (Државна комисија за спречување на корупцијата, 2020) у оквиру којег је, између осталог, посвећена пажња поверењу грађана у ДКСК. Тада је утврђено да је скоро петина грађана (13%)

⁴⁰⁶ Занимљиво је размотрити да ли постоји дугорочни ефекат прекршајних казни ДКСК. На пример, у јуну 2024. године занимљиву ситуацију је истакла организација Транспаренси интернешенел – Македонија. Градоначелник је унапредно своју супругу, кршећи ЗСКСИ. ДКСК је том приликом изрекла прекршајну казну. Градоначелник је платио новчану казну, чиме је окончан прекршајни поступак, а градоначелникова супруга је остала на истом послу (Transparency International Macedonia, 2024).

⁴⁰⁷ Према извештају о раду ДКСК за 2022. годину, Комисија је у 2022. години решила 560 предмета из области корупције. Статистика је следећа: у 51 случајева донет је закључак о спајању предмета; надаље, од укупно 509 одлуке, 232 су за обустављање поступка, 209 за одбијање пријаве због ненадлежности, а 67 за достављање предмета другим органима. Према извештају за 2023. годину, Комисија је решила 1139 предмета из области корупције. Статистика је следећа: у 65 случајева донет је закључак о спајању предмета; надаље, од 1.074 одлуке, 503 су за обуставу поступка, 495 за одбијање пријаве због ненадлежности или недостатка елемената за поступање, а 76 за достављање предмета другим органима.

рад Комисије оценила делотворним или веома делотворним, док 41% грађана сматра да је рад Комисије био неделотворним. Што се тиче независности Комисије, у истој анкети један од грађана сматра да је Комисија потпуно зависна (од других заинтересованих страна). Само 11% анкетираних грађана сматра да је Комисија потпуно независна, а 38% да је Комисија донекле независна. Међународни републикански институт је 2023. године објавио резултате спроведене анкете (Center for Insights in Survey Research - International Republican Institute, 2023, p. 22), према којима се само 2% грађана – испитаника изјаснило да у великој мери верује Комисији, док се 18% изјаснило да донекле верује Комисији. 55% грађана изјавило је да у великој мери не верује Комисији.

Сумирајући, могли бисмо констатовати да иако је ДКСК у периоду од 2019. до 2024. године значајно напредовала у односу на прошлост (када је и сама Комисија перцепирана као корумпирана), она и даље не утиче, у озбиљнијој мери, на смањење корупције у земљи. Такође, грађани и даље немају поверења у ДКСК. У циљу побољшања положаја и рада ДКСК, осим ресурса, неопходно је и унапређење законског оквира, тако да ће ДКСК бити растерећена одређене нереалне одговорности и ће се моћи усмерити само на превентивне мере: едукацију, припрему стратешких аката, припрема антикорупцијске провере закона и сл. У овим активностима ДКСК треба да има дубинску сарадњу са Биром за јавне набавке, Агенцијом за администрацију, Државном ревизијом и др. Поред тога, важно је да се убудуће настави са праксом именовања особа са високим интегритетом за чланове Комисије. Као и код Омбудсмана, лични интегритет особа на челу превентивних антикорупцијских институција је пресудан за њихов успех. Коначно, из перспективе оперативне ефикасности, у Македонији би требало размотрити реформу Комисије, како би она била инокосна институција. Ипак, на крају, треба напоменути да ће, без обзира на све околности, успех ДКСК бити највећи ако у земљи постоји озбиљна воља за борбу против корупције међу политичким властима.

ЗАКЉУЧАК

Сврха ове докторске тезе била је да се расветле неки од фактора корупције у јавној управи у Македонији, односно да се дају препоруке како да се унапреди превенција корупције у македонској јавној управи. У том правцу, рад је пошао од хипотезе да је корупција својствена јавној управи у Македонији, између осталог и због:

- лошег квалитета и неадекватне примене закона који уређују јавну управу и
- неуспеха превентивних антикорупцијских институција да утичу на боље спречавање корупције.

Дакле, рад је пошао од опште хипотезе, која се, очигледно, поделила на две посебне хипотезе. У циљу доказивања ових хипотеза, рад је подељен на четири поглавља, од којих је свако логично повезано са претходним.

Тако је у првом поглављу пажња посвећена појму корупције. Ово је било неопходно како би се поставио прави темељ за даљу анализу. Након опсежних дискусија, дата је широка дескриптивна дефиниција корупције. Широка дескриптивна дефиниција корупције је понуђена како би се превазишли недостаци легалистичких, социолошких и мешовитих појмова корупције који се појављују у литератури. У том смислу, утврђено је да је корупција, у смислу овог докторског истраживања, свако понашање које је у супротности са законима или сврхом за коју су донети, а које резултира у добити за лице која иначе не би била остварена. Овако широком дефиницијом постављен је чврст оквир да се посматрају оне ситуације у којима понашање особе није бити стриктно супротно закону, већ одступа од циља правне норме. Истовремено, јасно је да за постојање корупције није неопходно да постоји профит за корумпиране, већ је довољно да постоји очекивање будућег профита. У првом поглављу пажња је посвећена и корупцији у јавној управи, односно њеним појавним облицима. Преглед испољавања корупције у јавној управи дат је са жељом да се следећи текст учини лакшим за разумевање.

У другом поглављу пажња је посвећена јавној управи у Македонији. Пажња је посвећена њеној организацији, кадровима у јавној управи и функционисању јавне управе. У том правцу установљено је да у Македонији (у дужем временском периоду) постоји нормативни и институционални хаос:

- јавна управа је уређена стотинама закона
- често није јасна потреба за оснивањем одређене институције посебним законом

- постоје два организациона облика између којих не постоји суштинска разлика у погледу њиховог статуса и делатности коју обављају, а то су јавна предузећа и акционарска друштва у државној својини или својини јединица локалне самоуправе
- међутим, постоје разлике између јавних предузећа и акционарских друштава у јавној својини у погледу статуса запослених (док запослени у јавним предузећима имају статус запослених у јавном сектору, запослени у поменутиим акционарским имају статус запослених у приватном сектору)
- збуњују закони којима се уређује руковођење јавним органима, а посебно закони којима се уређује руковођење органима државне управе (као ужа категорија)
 - органи у министарствима имају директоре које именује Влада и који су јој одговорни, тако да нема стварне одговорности према ресорном министру (што је нерационално, с обзиром да се зову органи у министарствима)
 - неки од самосталних органа државне управе имају управни одбор и директора, а неки немају управни одбор већ само директора кога именује и разрешава Влада
 - иако неки од самосталних органа државне управе имају управни одбор и директора, не постоји однос одговорности између управног одбора и директора јер чланове управног одбора и директора именује Влада (уместо да Влада именује чланове управног одбора, а они, даље, да именују директора)
- назив органа који чине државну управу не значи ништа у погледу делатности коју обављају (два или више органа могу носити назив „управа” или „биро”, а обављати потпуно различите надлежности)
- у појединим случајевима нејасно је зашто је формиран самостални орган државне управе за обављање послова који по природи ствари нису управни, већ треба да их обавља други организациони облик
- постоји потреба за озбиљном анализом постојања једног дела јавних предузећа и јавних установа, посебно оних чији су оснивачи јединице локалне самоуправе, с обзиром на податке који показују да нека од њих имају мањи број запослених него функционера – директора и чланова управног одбора
- с обзиром на разноликост јавних установа, не постоји јединствен оквир за управљање њима, али се и даље уочавају одређени заједнички ризици од корупције, посебно при именовању директора у установама из области здравствене заштите
- запослене у јавном сектору регулишу два системска закона, Закон о запосленима у јавном сектору и Закон о административним службеницима, али и стотине других закона који садрже дерогативне клаузуле, што ствара извесну несигурност у систему
- политизација кадрова у јавној управи је готово традиционална, односно деценијама постоје озбиљне индиције суспендовања принципа заслуга у запошљавању, напредовању и мобилности кадрова
- када говоримо о корупцији у запошљавању, треба гледати у ширем контексту – не само да ли је дошло до фаворизовања у конкретној процедури након јавног огласа, већ и да ли је неки од послова у јавној управи уопште потребан.

Све ове околности доводе до повећања ризика од корупције у јавној управи. Поред тога, у другом поглављу се показало да је реформа јавне управе у Македонији недоследна, често импулсивна и мотивисана (вероватно) краткорочним политичким интересима. Стратешки акти за реформу јавне управе постављају чврст оквир, али су у пракси уочене реформске иницијативе које не произилазе из било ког стратешког и/или оријентационог документа. Коначно, у другом поглављу су обрађене и перцепције међународних посматрача о корупцији у јавној управи у Македонији. Ово је показало да се јавна управа у Македонији перципира као високо корумпирана, тј. илустровано је да је у Македонији корупција системска (проширује се на целу јавну управу, а вероватно и на цео јавни сектор).

У трећем поглављу пажња је посвећена ризицима од корупције у јавној управи у Македонији. Откривено је и детаљно објашњено десетине ризика. При томе се водило рачуна да се ризици не могу посматрати као изоловани један од другог: корупција у једној сфери утиче на ширење корупције у другој сфери. Посебно је пажња посвећена ризицима корупције у сфери кадрова, ризицима у сфери административних услуга и ризицима у сфери јавних набавки. Наравно, ризици од корупције постоје и у другим сферама, али су ове оцењене као највиталније. Сходно томе, у овом трећем поглављу је доказана прва посебна хипотеза: корупција у јавној управи у Македонији произилази, између осталог, из ниског квалитета закона који регулишу јавну управу, али и из неадекватне примене закона од стране јавних органа – често се чини да су законске одредбе формално испуњене, али је сама радња у супротности са сврхом за коју закон (или било која од његових одредби) постоји.

Коначно, у четвртном поглављу, разматран је институционални оквир за превенцију корупције, односно ДКСК као главна специјализована превентивна антикорупцијска институција у Македонији. Објашњен је процес реформе Комисије у последњих пет година, али је пажња посвећена и функционисању Комисије у прошлости. Показало се да је ДКСК у прошлости, пре законодавне реформе 2019. године, неуспешно обављала своје законске послове. Иако је у појединим периодима било успеха у раду, посебно током мандата једног састава Комисије, генерално, пре 2019. године ДКСК није била успешан превентивни орган. Напротив, чак и у самој Комисији уочене су незаконитости у вези са корупцијом (ненаменско коришћење средстава, проневере и сл.). Данас је ДКСК реформисана, али су, нажалост, у процесу припреме новог Закона о спречавању корупције и сукоба интереса предвиђене прешироке и нереалне надлежности Комисије. Дакле, први састав Комисије од 2019. године па надаље, скоро половину свог мандата, покушавао је да одреди трајекторију њеног функционисања, што је, наравно, утицало и на ефикасност у превенцији корупције. Тренутно свој мандат обавља други састав ДКСК, чији се рад још не може анализирати. Међутим, могло би се закључити да ДКСК, иако реформисана, није имала озбиљнији утицај на превенцију корупције у јавној управи у Македонији. То се такође одразило на поверење грађана у ову Комисију. Ово је доказало другу хипотезу истраживања.

Сходно томе, закључак у овој докторској тези је да је за смањење корупције у јавној управи у Македонији неопходно предузети озбиљне реформске мере. Наравно, процесуирање и санкционисање корупције је важно, али се дугорочно корупција може озбиљније смањити само ако је јавна управа организована и функционише тако да ће

корупцију бити теже сакрити. Такође, корупција треба да буде неисплатљива. У том смислу, треба:

- Покренути реформу јавне управе која би резултирала оптимизацијом броја јавних органа (ово подразумева оптимизацију државне управе, али и јавне управе у ширем контексту). То значи измену Закона о организацији и раду органа државне управе на начин да се ограничи могућност формирања органа у оквиру министарстава и самосталних органа државне управе посебним законима. Поред тога, неопходно је да Влада у сарадњи са Заједницом јединица локалне самоуправе покрене широку реформу у правцу смањења броја јавних предузећа чији су оснивачи јединице локалне самоуправе и успостављања заједничких, међуопштинских јавних предузећа. Такође, убудуће је потребно законски разграничити када се оснива јавно предузеће, а када акционарско друштво у државној својини/својини јединице локалне самоуправе. Истовремено, треба ограничити могућност оснивања таквих предузећа (оснивач мора показати да је оснивање јавног предузећа неопходно и финансијски исплативо).
- Покренути реформу начина на који је уређено управљање јавним органима, односно институцијама у јавном сектору, тако да ће политизација руководећих позиција у јавном сектору бити тежа. Органима у оквиру министарстава треба да руководе директори које именује ресорни министар. Управне одборе у самосталним органима државне управе треба укинути, тако да ће њима руководити директор кога именује Влада. Поред тога, требало би обезбедити строже услове за директора у овим органима. Процедура треба да обезбеди конкуренцију између кандидата, али и могућност објективног избора међу пријављеним кандидатима. Именовање вршиоца дужности директора требало би да буде могуће само у изузетним ситуацијама, као и сада, али треба предвидети додатне клаузуле – посебно да једно лице не може бити вршилац дужности више пута.
- Усвојити нови Закон о запосленима у јавном сектору и Закон о административним службеницима, као и закон који ће регулисати почетну и континуирану обуку државних и јавних службеника. Када је реч о административним службеницима, потребно је предвидети адекватније одредбе за њихово унапређење. Такође је потребно утврдити да се у поступцима запошљавања у јавном сектору судска заштита против дотичних одлука пружа у управном спору.
- Предузети више такозване меке мере у сфери јавних набавки, кроз појачане активности Бироа за јавне набавке, ДКСК, али и саме Владе, која контролише стотине јавних органа у јавном сектору.
- Доследно спроводити начело делегирања надлежности из Закона о општем управном поступку.
- Извршити дигитализацију већине административних услуга које нуде јавни органи.
- ДКСК да се више фокусира на превентивне активности (едукација, доношење стратешких аката, процена ризика од корупције, провера законодавства)
- Новим Законом о спречавању корупције и сукоба интереса боље регулисати законске надлежности ДКСК.

Ове мере ће утицати на бољу превенцију корупције, али само ако их прати тежња политичких власти да се боре против корупције. Предложене мере и реформске иницијативе су дугорочне, па је потребан континуитет у њиховој имплементацији. То значи да у држави треба да постоји озбиљан консензус да је реформа јавне управе, у контексту боље превенције корупције, приоритет. Такав консензус би значео да промена састава парламента и Владе неће утицати на одступање од стратешког приоритета.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Abdou, A., Basdevant, O., David-Barret, E., & Mihaly, F. (2022, 05 20). Assessing Vulnerabilities to Corruption in Public Procurement and Their Price Impact. *IMF Working Papers*. Retrieved 10 29, 2023, from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2022/094/article-A001-en.xml>
2. Abedil, N. (2006). The Ombudsman Institution and Conflict Resolution in the Contemporary Third World Societies. *Journal of Third World Studies*, 23(1), 219-233. Retrieved 08 07, 2024, from https://www.jstor.org/stable/45198724?read-now=1&seq=4#page_scan_tab_contents
3. Akech, M., & Kirya, M. (2020). *Procedural fairness for curbing corruption*. Retrieved 09 21, 2023, from <https://www.u4.no/publications/procedural-fairness.pdf>
4. Alesina, A., & Wacziarg, R. (1998). Openness, country size and government. *Journal of Public Economics*, 305-321. Retrieved 03 06, 2024, from https://www.anderson.ucla.edu/faculty_pages/romain.wacziarg/downloads/1998_openness.pdf
5. Balkan Tender Watch. (2023). *2023 Comparative Evaluation Report on Public Procurement in the Western Balkans*. Skopje: Center for Civil Communications. Retrieved 07 18, 2024, from https://balkantenderwatch.eu/en/uploaded/cer2023_1.pdf
6. Balkan Tender Watch. (2023). *2023 Comparative Evaluation Report on Public Procurement in the Western Balkans*. Skopje: Center for Civil Communications. Retrieved 05 01, 2024, from https://balkantenderwatch.eu/en/uploaded/cer2023_1.pdf
7. Barnhizer, D. (2013). The Implementation Gap: What Causes Laws to Succeed or Fail. Retrieved from https://works.bepress.com/david_barnhizer/79/
8. Begović, B. (2007). *Ekonomska analiza korupcije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
9. Begović, B. (2007). *Ekonomska analiza korupcije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

10. Belle, N., & Cantarelli, P. (2017). What Causes Unethical Behavior? A Meta-Analysis to Set an Agenda for Public Administration Research. *Public Administration Review*, 77(3), 327-339. Retrieved 03 26, 2024
11. Bozanic, M. (2019). Experiences in fighting corruption in Europe: Republic of Serbia. In E. Carloni (Ed.), *Preventing corruption through administrative measures* (pp. 49-57). Perugia: Morlacchi Editore. Retrieved 9 20, 2023, from <https://archive.rai-see.org/wp-content/uploads/2020/02/AnticorruptionHandbookDEF.pdf>
12. Breakey, H., Cadman, T., & Sampford, C. (2017). Governance values and institutional integrity. In T. Cadman, R. Maguire, & C. Sampford (Eds.), *Governing the Climate Change Regime: Institutional Integrity and Integrity Systems* (pp. 16-44). Abingdon: Routledge. Retrieved 11 16, 2023, from https://books.google.mk/books?hl=en&lr=&id=xz4lDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA16&dq=institutional+integrity&ots=NlLhNxF2nM&sig=qPgV_k-zrlv_ZZh9BYntRqHZwzk&redir_esc=y#v=onepage&q=institutional%20integrity&f=false
13. Bryson, J., & George, B. (n.d.). Strategic Management in Public Administration. In *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford University Press. Retrieved 03 30, 2024, from https://www.researchgate.net/publication/337472823_Strategic_Management_in_Public_Administration#fullTextFileContent
14. Building Integrity Programme. (n.d.). *www.integrity.bsg.ox.ac.uk*. Retrieved from "Public Institutional Integrity" Defined: https://integrity.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/integrity/documents/media/institutional_integrity_manifesto_bi_workshop.pdf
15. Caiden, G. E. (2014). Public Maladministration and Bureaucratic Corruption. *Hong Kong Journal of Public Administration*, 3(1), 56-71. Retrieved 10 10, 2023, from https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiQxdn72d6BAxXAwAIHHdZWAw4QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Flink.springer.com%2Fcontent%2Fpdf%2F10.1057%2F9780333983829_3.pdf&usg=AOvVaw3mL-xwAZ86-iuGDWTQBPaE&opi=89978449
16. CENGAGE. (n.d.). Political and Governmental Corruption. Retrieved август 08, 2023, from <https://www.encyclopedia.com/social-sciences/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/political-and-governmental-corruption>
17. Center for Civil Communications. (2022). *Report of the Monitoring of Public Procurement (Januari - December 2022) - Report no. 38*. Skopje: Center for Civil Communications. Retrieved 05 01, 2024, from <https://www.ccc.org.mk/images/stories/38mk.pdf>

18. Center for Civil Communications. (2023). *Report on the Monitoring of Public Procurements - Report no. 39 (January - June 2023)*. Skopje: Center for Civil Communications. Retrieved 05 01, 2024, from <https://www.ccc.org.mk/images/39mk.pdf>
19. Center for Insights in Survey Research - International Republican Institute. (2023). *National Survey of North Macedonia (April - May 2023)*. Retrieved from <https://www.iri.org/resources/national-survey-of-north-macedonia-april-may-2023/>
20. Centre for Political and Legal Reforms and of Ukraine & Democratic Initiatives Foundation. (2009). *Corruption Risks in the Fields of Administrative Services and Control-Supervision Activities of Public Administration in Ukraine*. Kyiv: Council of Europe. Препузето са <https://rm.coe.int/16806edf52>
21. Cheng, C. S., & Zaum, D. (n.d.). Selling the peace? Corruption and post-conflict peacebuilding. In C. S. Cheng, & D. Zaum (Eds.). Routledge - Taylor & Francis Group. Retrieved 10 09, 2023
22. Civil Service Careers. (2024). Executive Leadership: About the Senior Civil Service. Retrieved from <https://www.civil-service-careers.gov.uk/executive-leadership/#:~:text=The%20Senior%20Civil%20Service%20is,and%20empower%20others%20to%20deliver.>
23. Consultative Council of European Prosecutors. (2019). *Opinion No. 14 (2019) of the Consultative Council of European Prosecutors on The Role of Prosecutors in Fighting Corruption and Related Economic and Financial Crime*. Retrieved from [www.rm.coe.int: https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f](https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f)
24. Costas, H. (1958). Max Weber's Two Conceptions of Bureacracy. *American Journal of Sociology*, 63(4), 400-409. Retrieved 10 10, 2023, from https://www.jstor.org/stable/2774140?read-now=1&seq=10#page_scan_tab_contents
25. Dajović, G. (2015). *Ogled o metajurisprudenciji*.
26. David-Barret, E. (2023). State capture and development: a conceptual framework. *Journal of International Relations and Development*, 26, 224-244. Retrieved 09 23, 2023, from <https://link.springer.com/article/10.1057/s41268-023-00290-6>
27. De Sousa, L. (2009). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, 53. Retrieved 08 01, 2024, from <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-009-9211-3#citeas>
28. Derenčinović, D., Gulišija, M., & Dragičević Prtenjača, M. (2013). Novosti u materijalnopravnim odredbama Prekršajnog zakona. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 20(2-3), 751-777. Retrieved јули 26, 2023, from <https://hrcak.srce.hr/file/211778>
29. European Commission. (n.d.). Retrieved from <https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public->

procurement_en#:~:text=Public%20procurement%20refers%20to%20the,goods%20or%20services%20from%20companies.

30. European Commission. (2022, 10). *European Commission*. Retrieved from Screening factsheet: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Screening%20factsheet_0.pdf
31. European Commission. (2023). <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>. Retrieved 05 01, 2024, from North Macedonia 2023 Report - SWD(2023)693: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf
32. European Commission. (n.d.). Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners. Retrieved 09 08, 2023, from https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CDcQw7AJahcKEwiQ9caazpqBAxUAAAAAHQAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fesf%2FblobServlet%3FdocId%3D18586%26langId%3Den&psig=AOvVaw2bjE_lyMN-dTG7AK-BKaJi&ust=1694248418296996&opi=8997
33. European Union. (2016). *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways forward in a Post-Crisis Context*. Luxembourg: European Union. Retrieved 06 12, 2024, from <https://op.europa.eu/en/home>
34. Farrales, M. J. (2021). *What is Corruption?: A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate*. SSRN. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739962
35. Fotaki, M. (2020). Why We Must Talk About Institutional Corruption to Understand Wrongdoing in the Health Sector. *International Journal of Health policy and Management*, 9(5), 206-208. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7306114/>
36. Gemperle, S. M. (2018). Comparing anti-corruption agencies: a new cross-national index. *International Review of Public Administration*, 23(3), 156-175. Retrieved 08 01, 2024, from <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1384128042000328950>
37. Ghosub, D. (2018). The Impact of Corruption on the Effectiveness of Public Administration. Retrieved 09 08, 2023, from <https://www.lebarmy.gov.lb/en/content/impact-corruption-effectiveness-public-administration>
38. Gillespie, J., Van Nhuyen, T., Vu Nhuyen, H., & Quang Le, C. (2020). Exploring a Public Interest Definition of Corruption: Public Private Partnerships in Socialist Asia. *Journal of Business Ethics*. Retrieved July 30, 2023, from <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-018-04101-8>
39. Gould, D. J., & Amaro-Reyes, J. A. (1983). *The Effects of Corruption on Administrative Performance - Illustrations from Developing Countries*. Washington D.C.: THE

- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Retrieved 10 18, 2023, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/799981468762327213/pdf/multi-page.pdf>
40. Gould, D. J., & Armario-Reyes, J. A. (1983). The Effects of Corruption on Administrative Performance - Illustrations from Developing Countries. *World Bank Staff Working Papers*, 580. Retrieved 09 08, 2023, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/799981468762327213/pdf/multi-page.pdf>
 41. Hafner, G. (2004). Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law. *Michigan Journal of International Law*.
 42. Hewood, P. M. (2016). Rethinking corruption: hocus-pocus, locus and focus. *Slavonic and East European Review*, 95(1).
 43. Hoppe, T. (2014). *Anti-Corruption Assessment of Laws ('Corruption Proofing')*. Sarajevo: Regional Cooperation Council. Retrieved from https://www.rai-see.org/php_sets/uploads/2020/11/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf
 44. Hors, I. (2001). *Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Examples*. OECD. Retrieved 10 31, 2023, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/023783627741.pdf?expires=1698791974&id=id&accname=guest&checksum=39FEA39005CEBFE312AF96784389EB86>
 45. Huberts, L. W. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20(1), 518-532. Retrieved 05 11, 2024, from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10999922.2018.1477404>
 46. Huntington, S. P. (1996). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. Retrieved јули 26, 2023
 47. Institute for Government. (2017, 11 23). Grade structures of the civil service. Retrieved 06 01, 2024, from [https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/grade-structures-civil-service#:~:text=Senior%20Civil%20Service%20\(SCS\)%20is,closely%20with%20the%20department's%20ministers.](https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/grade-structures-civil-service#:~:text=Senior%20Civil%20Service%20(SCS)%20is,closely%20with%20the%20department's%20ministers.)
 48. International Monetary Fund. (2016). *Corruption: Costs and Mitingating Strategies*. Retrieved 09 08, 2023, from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>
 49. International Office of Migration. (2021). *Migration in North Macedonia: A country profile 2021*. Skopje: International Office of Migration. Retrieved 03 11, 2024, from file:///C:/Users/Konstantin/Downloads/MP-North-Macedonia.pdf
 50. Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121. Retrieved 09 21, 2023, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1111/1467-6419.00133>

51. Jain, A. K. (2008). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121. Retrieved 09 23, 2023, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-6419.00133>
52. Jenkins, M. (2017, 05 22). *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk*. Retrieved from https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practices_on_preventing_the_abuse_of_state_resources_2017.pdf
53. Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzii, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper*(5430). Retrieved July 12, 2023, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130#
54. Ketelaar, A., Manning, N., & Turkisch, E. (2007). *Performance-based arrangements for senior civil service in OECD and other country experiences*. OECD Publishing. Retrieved 10 21, 2023, from <https://www.oecd.org/gov/38990099.pdf>
55. Kirby, N. (2022). Institutional Integrity: Its Meaning and Value. *Ethical Theory and Moral Practice*, 25, 809-934. Retrieved 05 10, 2024, from <https://link.springer.com/article/10.1007/s10677-022-10330-8>
56. Kjellberg, F. (1995). Conflict of interest, corruption or (simply) scandals? *Crime, Law & Social Change*, 22, 339-360. Retrieved 09 23, 2023, from <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01302924>
57. Kjellberg, F. (1995). Conflict of interest, corruption or (simply) scandals? *Crime, Law & Social Change*, 22, 339-360. Retrieved јули 30, 2023, from <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01302924>
58. Klemenčič, G., Stusek, J., & Gaika, I. (2008). *Specialized Anti-Corruption Institutions - Review of Models*. OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>
59. Knaus, C. (2020, 06 29). Australian government powerless against lobbyists with hidden interests, audir finds. Retrieved 10 19, 2020, from <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/jun/29/australian-government-powerless-against-lobbyists-with-hidden-interests-audit-finds>
60. Koliushko, I., Tymoshchuk, V., Banchuk, O., Ishchenko, Y., Zalizniak, P., Kurinnyi, O., Bekeshkina, I. (2009). *Corruption risks in the fields of administrative services and control-supervision activities of public administration in Ukraine*. Council of Europe. Retrieved 10 31, 2023, from <https://rm.coe.int/16806edf52>
61. Korda, Z. (2023, 09 23). Velika promjena za državna poduzeća: Evo tko će birati nove šefove. Zagreb. Retrieved 06 14, 2024, from <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/velika-promjena-za-drzavna-poduzeca-evo-tko-ce-birati-nove-sefove-foto-20230929>

62. Krbek, I. (1928). *Stranka u upravnom postupku*. Zagreb: Jugoslovenske štampe d.d.
63. Kumar Sharma, S., Sengupta, A., & Chandra Panja, S. (2019). Mapping Corruption Risks in Public Procurement: Uncovering Improvement Opportunities and Strengthening Controls. *Public Performance & Management Review*, 42(4). Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15309576.2018.1535984>
64. Kuperus, H., & Rode, A. (2016). *Top Public Managers in Europe - Management and Employment in Central Public Administration*. Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Retrieved 05 28, 2024, from https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf
65. Kurner, O. (2005). Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement. *Political Studies*, 53, 222-239. Retrieved 09 23, 2023, from <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2005.00525.x>
66. Kuru, D. (2022). From Ancient Times to Modern World: Corruptus. IntechOpen. Retrieved август 16, 2023, from <https://www.intechopen.com/online-first/84674>
67. Langseth, P., Stapenhurst, R., & Pope, J. (1997). *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. World Bank. Retrieved 05 16, 2024, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/165851468762295346/pdf/multi-page.pdf>
68. Lash, N. A., & Batavia, B. (2013). Government Economic Intervention and Corruption. *The Journal of Developing Areas*, 47(2), 1-15. Retrieved 09 08, 2023, from <https://www.jstor.org/stable/23612280?seq=3>
69. Lee-Jones, K. (2019, 06 05). *U4 Anti-Corruption- Helpdesk*. Retrieved from <https://www.u4.no/publications/the-role-of-political-party-finance-reform-in-the-transition-from-dominant-to-competitive-party-systems.pdf>
70. Lessig, L. (2013). Foreword: 'Institutional Corruption' Defined. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 41(3). Retrieved 10 10, 2023, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2295067
71. Lessig, L. (2013). Foreword: 'Institutional Corruption' Defined. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 41(3). Retrieved 13 09, 2023, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2295067
72. Levien González, M. (2023, 06 14). Critical Reflection of the Definition of Corruption and Approaches to Measure it. Streiner Anti-corruption Bureau. Retrieved 09 24, 2023, from <https://streiner.mx/en/article/critical-reflection-of-the-definition-of-corruption-and-approaches-to-measure-it/>
73. Lindroos, A. (2005). Addressing Norm Conflicts in a Fragmented Legal System. *Nordic Journal of International Law*.
74. Lipton, E., Confessore, N., & Williams, B. (2016, 08 09). Think tank scholar or corporate consultant? It depends on the day. New York. Retrieved 10 20, 2023, from

<https://www.nytimes.com/2016/08/09/us/politics/think-tank-scholars-corporate-consultants.html>

75. Liu, X. (2016). A Literature Review on the Definition of Corruption and Factors Affecting the Risk of Corruption. *Open Journal of Social Sciences*, 4, 171-177.
76. Ljubanović, B. (2006). Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 2006(3), 5-22. Retrieved 01 30, 2024, from <https://hrcak.srce.hr/file/200437>
77. Marquette, H., & Peiffer, C. (n.d.). Corruption and Collective Action.
78. Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality. *The Journal of Policy Reform*, 8(1), 69-103.
79. Meglar, N., Rossi, M., & Smith, T. W. (2010). The Perception of Corruption. *International Journal of Public Opinion Research*, 22(1), 120-131. Retrieved from <https://academic.oup.com/ijpor/article/22/1/120/666539>
80. Menocal, A. R., & Taxell, N. (2015). *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption*. Retrieved 1 21, 2023, from <http://r4d.dfid.gov.uk/output/200484>
81. Merikoski, V. (1973). The Politization of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 39(3), 211-224. Retrieved 03 24, 2024, from <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002085237303900301?journalCode=rash>
82. Meyer-Sahling, J.-H., Sass Mikkelsen, K., & Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration - an international quarterly*, 96(2), 276-285. Retrieved 10 24, 2023, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12404>
83. Milenković, D. (2019). *Savremene teorije i moderna uprava*. (D. Simić, Ed.) Beograd: Fakultet političkih nauka u Beogradu. Retrieved 10 10, 2023, from <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Savremene-teorije-i-moderna-uprava-Dejan-Milenkovic.pdf>
84. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkijksrelaties. (2012). *Standards for Remuneration Act (The Netherlands)*. Retrieved from <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/publications/2015/09/28/standards-for-remuneration-act-the-netherlands/standards-for-remuneration.pdf>
85. Ministry of Information Society and Administration. (2021). Open Government Partnership National Action Plan 2021 - 2023. Retrieved 05 01, 2024, from https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/11/North-Macedonia_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf
86. Ministry of Information Society and Administration. (2021). *www.opengovpartnership.org*. Retrieved 05 01, 2024, from Open Government Partnership National Action Plan 2021-2023 - Republic of North Macedonia:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/11/North-Macedonia_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

87. Ministry of Information Society and Administration. (2024). Open Government Partnership National Action Plan 2024 - 2025 (Macedonian version). Retrieved 05 01, 2024, from https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/North-Macedonia_Action-Plan_2024-2026_MK.pdf
88. Misangyi, V. F., Weaver, G. R., & Elms, H. (2008). Ending Corruption: the Interplay Among Institutional Logics, Resources, and Institutional Entrepreneurs. *Academy of Management Review*, 33(3), 750-770. Retrieved јули 26, 2023, from <https://www.jstor.org/stable/20159434>
89. Mocetti, S., & Tommaso, O. (2019). Corruption, workforce selection and mismatch in the public sector. *European Journal of Political Economy*, 60. Retrieved 10 21, 2023, from <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0176268018303732>
90. Mohan Chandra, S. (1987). *The Control of Corruption in Singapore*. London: University of London. Retrieved from <https://www.proquest.com/openview/514e0e0f54d1e3712a1a8f78fec996ec/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>
91. Moodie, G. C. (1980). On Political Scandals and Corruption. *Government and Opposition*, 15(2), 208-222. Retrieved јули 20, 2023, from <https://www.jstor.org/stable/44483336>
92. Mulcahy, S. (2015). *Lobbying in Europe - Hidden Influence, Privileged Access*. Transparency International. Retrieved 10 12, 2023, from https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf
93. Mulgan, R. (2012). Aristotle on Legality and Corruption. In M. H. Barcham, & P. Larnmour (Eds.), *Corruption - Expanding the Focus* (pp. 25-36). Canberra, Australia: ANU Press. Retrieved јули 19, 2023, from https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctt24hbwc.6.pdf?refreqid=excelsior%3A685cc6be33d55ae7f9242a203e39a5f3&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1
94. Myint, U. (2000). Corruption: Causes, Consequences and Cures. *Asia-Pacific Development Journal*, 7(2). Retrieved 09 08, 2023, from <https://www.unescap.org/sites/default/files/apdj-7-2-2-Myint.pdf>
95. Nadoveza, B., & Pešić, H. (2014). *Ekonomika preduzeća*. Brčko: Evropski univerzitet Brčko Distrikta.
96. Němec, D., Machová, Z., Kotlán, I., Kotlánová, E., & Kliková, C. (2022). Corruption in Public Administration as a Brake on Transition to Industry 4.0. *SAGE Open*, 12(1). Retrieved 09 08, 2023, from <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/21582440221085009>

97. Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), 417-427. Retrieved July 26, 2023, from https://www.jstor.org/stable/1953254?read-now=1&oauth_data=eyJlbWFpbCI6ImJpdHJha292a0BnbWFpbC5jb20iLCJpbnN0aXR1dGlvbklkcyI6W10sInByb3ZpZGVyIjoiz29vZ2xln0&seq=3#page_scan_tab_contents
98. OECD. (n.d.). Retrieved from <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-procurement.htm>
99. OECD. (2008). *www.oecd-library.org*. Retrieved from VI. Human Resource Management Practices - 16. Senior Civil Service: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264061651-20-en.pdf?expires=1716928455&id=id&accname=guest&checksum=86A824CC3D799B4470EEDCB1BA0658B0>
100. OECD. (2011). Transparency in public procurement. In *Government at a glance* (pp. 150-151). Paris: OECD Publishing. Retrieved 04 23, 2024, from https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2011-47-en.pdf?expires=1713872655&id=id&accname=guest&checksum=ADDF59386D9CC629801BD262ED9A93C
101. OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. OECD Publishing. Retrieved 10 30, 2023, from <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
102. OECD. (2020). *OECD Public Integrity Handbook*. Paris: OECD Publishing. Retrieved 10 23, 2023, from <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>
103. OECD. (2021). *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*. OECD Publishing. Retrieved 16 10, 2023, from https://www.google.mk/books/edition/Lobbying_in_the_21st_Century_Transparenc/xnkvEAAAQBAJ?hl=en&gbpv=1&printsec=frontcover
104. OECD. (2023). *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing. Retrieved 03 10, 2024, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d5c5d31-en.pdf?expires=1710078796&id=id&accname=guest&checksum=A65ACB0C683FEDEFB1AD8EAD4AA3FCDD>
105. OECD. (2023). *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing. Retrieved 12 12, 2023, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d5c5d31-en.pdf?expires=1702455331&id=id&accname=guest&checksum=09D1646CD420D01F16C1F30DDBC981A4>
106. OECD. (n.d.). *OECD*. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

107. Olken, B. A. (2009). Corruption Perceptions vs. Corruption reality. *Journal of Public Economics*, 93(7), 950-964.
108. Osrečak, J. (2010). Slobodna (diskrecijska) ocena u hrvatskom i europskom pravu: kontrola i naknada štete. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(1), 181-202. Retrieved 05 29, 2024
109. Patrick, M. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *The Journal of Policy Reform*, 8, 69-103. Retrieved 08 01, 2024, from <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1384128042000328950>
110. Peters, B. G. (1992). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 13(2), 199-217. Retrieved 07 08, 2024, from https://www.jstor.org/stable/1601532?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents
111. Philip, M. (2012). Conceptualising corruption in peacebuilding contexts. In C. S. Cheng, & D. Zaum, *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding - Selling the peace?* (pp. 29-45). Abington: Routledge Publishing.
112. Poister, T. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*(Special Issue), 246-254. Retrieved 03 30, 2024, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>
113. Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije. (n.d.). *Zakon o javnih uslužbenicah* . Retrieved from <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO3177>
114. Public Management Service (PUMA) - OECD. (1997). Manging the Senior Public Service. Retrieved 10 23, 2023, from <https://www.oecd.org/gov/digital-government/1900113.pdf>
115. Rashbaum, W. K. (2016, 10 20). Once Again, a No-Show Job Plays a Role in a New York Graft Case. New York, United States of America. Retrieved 10 26, 2023, from <https://www.nytimes.com/2016/10/21/nyregion/edward-mangano-wife-food-taster.html>
116. Remmer, K. L. (2010). Why do small states have big governments? *European Political Science Review*, 2(1), 49-71. Retrieved 07 03, 2024, from <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/why-do-small-states-have-big-governments/85FCFFC483A11ED00EC63C1A80AB7945>
117. Ristić, S., & Aleksić, R. (. (n.d.). *Milan Vujaklija Leksikon strani reči i izraza*. Prosveta-Beograd. Retrieved 09 09, 2023, from <https://mirastevkovic.files.wordpress.com/2013/11/milan-vujaklija-recnik.pdf>

118. Ritner, S. (2011). The Concept of Corruption in Machiavelli's Political Thought. *Western Political Science Association 2011 Annual Meeting Paper*. Retrieved јули 26, 2023, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1808959
119. Rose, J. (2017). The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions. *Public Integrity*, 20(3), 220-233. Retrieved август 3, 2023, from <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10999922.2017.1397999>
120. Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
121. Rose-Ackerman, S. (1996). *The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences*. Washington D.C.: World Bank. Retrieved 09 21, 2023, from http://www.adelinotorres.info/economia/a_economia_politica_da_corrup%C3%A7ao.pdf
122. Rose-Ackerman, S., & Paflika, B. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
123. Rózsa, P. (2009). The distinguishment of lobby and influence peddling. *Tanulmányok*, (pp. 459-474). Retrieved 10 18, 2023, from <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/phdtk8&id=1&collection=journal&index=>
124. Sadik-Zada, E. R., Gatto, A., & Niftiyef, I. (2022). E-government and petty corruption in public sector service delivery. *Technology Analysis and Strategic Management*. Retrieved 10 31, 2023, from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09537325.2022.2067037>
125. Scott Lataurette, K. (1966). *The Chinese: Their History and Culture* (4 ed.). New York: MacMillan Publishing Company. Retrieved јули 20, 2023
126. SELDI. (2022). Public procurement irregularities - hidden risks for the post-covid economic recovery. Retrieved 07 21, 2024, from <https://seldi.net/public-procurement-integrity-in-southeast-europe/public-procurement/>
127. SIGMA. (2016). Strategic framework of public administration reform. Retrieved from <https://www.sigmaweb.org/ouexpertise/strategic-framework-public-administration-reform.htm>
128. SIGMA. (2021). *Monitoring Report: The Principles of Public Administration - Republic of North Macedonia*. Paris: OECD. Retrieved 03 26, 2024, from <https://sigmaweb.org/publications/monitoring-report-2021-republic-of-north-macedonia.pdf>
129. SIGMA. (n.d.). *par-portal.sigmaweb*. Retrieved from <https://par-portal.sigmaweb.org/areas/5/>

130. Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*. Bergen: Christian Michelsen Institute. Retrieved from <https://www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf>
131. Statistical Office of the Republic of Slovenia (SURSTAT). (2020, 06 04). At the end of 2019, only 8.8% of persons in employment with basic education or less. Retrieved 03 13, 2024, from <https://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/8879>
132. Statistical Office of the Republic of Slovenia (SURSTAT). (2023, 10 30). Population increase in the first half of the year. Retrieved 03 13, 2024, from <https://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/11421>
133. Stephenson, M. (2016). Why Did Trump's Anticorruption Rhetoric Resonate? Three Hypotheses. Retrieved 10 10, 2023, from <https://globalanticorruptionblog.com/2016/12/13/why-did-trumps-anticorruption-rhetoric-resonate-three-hypotheses/>
134. Stephenson, M. (2021, September 29). Three Reasons Anticorruption Academics Fail: A Commentary on Rothstein. (M. Stephenson, Ed.) Retrieved July 18, 2023, from <https://globalanticorruptionblog.com/2021/09/29/three-reasons-anticorruption-academics-fail-a-commentary-on-rothstein/>
135. Sun, Y. (2008). Cadre recruitment and corruption: what goes wrong. *Crime, Law and Social Change*, 49, 61-79. Retrieved 10 21, 2023, from <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-007-9091-3#citeas>
136. Synnerström, S. (n.d.). Professionalism in Public Service Management: the Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers. Retrieved 10 21, 2023, from <https://www.sigmaweb.org/1850412.htm>
137. Talbot, C. (2022, 03 11). The senior civil service in Britain: what it is, who is in it, and how it has changed. Retrieved 06 01, 2024, from <https://www.globalgovernmentforum.com/the-senior-civil-service-in-britain-what-it-is-who-is-in-it-and-how-it-has-changed/>
138. Teachout, Z. (2014). *Corruption in America*. Cambridge: Harvard University Press.
139. The World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. The World Bank. Retrieved 10 5, 2023, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-The-Role-of-the-World-Bank.pdf>
140. The World Bank. (2024, 01 13). *databank.worldbank.org*. Retrieved from <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>
141. The World Bank. (n.d.). World Development Indicators. Retrieved 03 12, 2024, from <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

142. Theobald, R. (1990). What is Corruption? In R. Theobald, *Corruption, Development and Underdevelopment* (p. 2). London: Palgrave Macmillan. doi:<https://doi.org/10.1007/978-1-349-20430-4>
143. Tomić, S. (2016). *Explaining Enforcement Patterns of Anticorruption Agencies: Comparative Analysis of Five Serbian, Croatian and Macedonian Anticorruption Agencies*. London: London School of Economics. Retrieved from <http://etheses.lse.ac.uk/3370/>
144. Tomić, S. (2016). *Explaining Enforcement Patterns of Anticorruption Agencies: Comparative Analysis of Five Serbian, Croatian and Macedonian Anticorruption Agencies (Doctoral Thesis)*. London School of Economics. Retrieved 08 01, 2024, from https://etheses.lse.ac.uk/3370/1/Tomic_Explaining_Enforcement_Patterns.pdf
145. Transparency International Macedonia. (2024). Барометар на корупција за месец јуни 2024 година. Retrieved from <https://transparency.mk/2024/07/04/barometar-na-korupcija-za-mesec-juni-2024-godina/>
146. Transparency International. (n.d.). *Transparency International: About*. Retrieved from https://www.transparency.org/en/about?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAhomtBhDgARIsABcaYkduoUYrrdIOWUDNXnNfK-qR1gGh0ZXr8lR16pRQZltXSoNyy8fGb4aAhujEALw_wcB
147. Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457. Retrieved 09 08, 2023, from <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/causes.pdf>
148. United Nations Human Rights Office - Office of the High Commissioner. (n.d.). The Negative Impact of Corruption on the Enjoyment of Human Rights - Submission by OHCHR. Retrieved 09 08, 2023, from <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Corruption/OHCHR.pdf>
149. United Nations Office on Drugs and Crime. (2018, 04). *E4J University Module Series: Organized Crime - Module 4: Infiltration of Organized Crime in Business and Government*. Retrieved 02 01, 2024, from <https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-4/key-issues/links-to-corruption.html>
150. United Nations Office on Drugs and Crime. (n.d.). Module 1: What is Corruption and Why Should We Care. United Nations Office on Drugs and Crime. Retrieved from https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_1_What_Is_Corruption_and_Why_Should_We_Care.pdf
151. United Nations Office on Drugs and Crime. (n.d.). Module 4 - Public Sector Corruption. Retrieved 10 26, 2023, from

- https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_4_Public_Sector_Corruption.pdf
152. UNODC. (2019). *Module 6 - Detecting and Investigating Corruption*. UNODC. Retrieved 04 23, 2024, from https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_6_Detecting_and_Investigating_Corruption.pdf
153. Vergara, C. (2019). Corruption as systemic political decay. *Philosophy and Social Criticism*, 47(3), 322-246. Retrieved јули 20, 2023, from <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0191453719868265>
154. Vrabotuvanje.com.mk. (2022, 10 05). Новиот Закон за работни односи ќе содржи и нови форми на договори за вработување и поголема заштита од злоупотреба. Скопје. Retrieved 01 05, 2024, from <https://www.vrabotuvanje.com.mk/Vest/20660/Noviot-Zakon-za-rabotni-odnosi-kje-sodrzhi-i-novi-formi-na-dogovori-za-vrabotuvanje-i-pogolema-zashtita-od-zloupotreba/2/>
155. Vrabotuvanje.com.mk. (2023, 02 27). Се готви нов закон за работни односи. Скопје. Retrieved 01 05, 2024, from <https://www.vrabotuvanje.com.mk/Vest/23832/Se-gotvi-nov-zakon-za-rabotni-odnosi/2/>
156. Vujaklija, M. (1980). *Leksikon stranih reči i izraza*. (S. Ristić, & R. Aleksić, Eds.) Beograd: Prosveta-Beograd. Retrieved август 16, 2023, from <https://mirastevkovic.files.wordpress.com/2013/11/milan-vujaklija-recnik.pdf>
157. Walecki, M. (n.d.). Political Parties and Political Corruption. OSCE ODIHR. Retrieved 10 31, 2023, from https://transparencyschool.org/wp-content/uploads/Marcin-Walecki_Political-Parties-and-Corruption.pdf
158. Weaver, J. (2018, 01 04). Corruption, bribery, and public sector hiring in developing countries. Retrieved 10 20, 2023, from <https://voxdev.org/topic/labour-markets-migration/corruption-bribery-and-public-sector-hiring-developing-countries>
159. Wedel R., J. (2012). Rethinking Corruption an an Age of Ambiguity. *Annual Review of Law and Sociel Science*, 8, 453-498. Retrieved август 14, 2023
160. Yanishevskа, K., Denysenko, S., Savchuk, V., Krysko, A., & Horb, A. (2023). Corruption risks in the provision of administrative services. *Amazonia Investiga*, 12(64). Retrieved 10 31, 2023, from <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/2363/3396>
161. Аврамовски, Д. (2021). *Антикорупциска проверка на легислативата - извештај за Законот за денационализација*. Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис Скопје. Retrieved from <https://www.antikorupcija.mk/uploads/records/file/APL.pdf>

162. Аврамовски, Д., & Спасовска, е. (2022). *Антикорупциска проверка на Законот за животната средина*. Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис Скопје (ИДСЦС).
163. Агенција за администрација. (2019). *Извештај за работата на Агенцијата за администрација за 2018 година*. Скопје: Агенција за администрација. Retrieved 03 27, 2024, from <https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Povazni%20dokumenti/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%90/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%>
164. Агенција за администрација. (2020). *Извештај за работа на Агенцијата за администрација за 2019 година*. Скопје: Агенција за администрација. Retrieved 03 27, 2024, from <https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Povazni%20dokumenti/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%90/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%>
165. Агенција за администрација. (2021). *Извештај за работа на Агенцијата за администрација за 2020 година*. Скопје: Агенција за администрација. Retrieved 03 27, 2024, from <https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Povazni%20dokumenti/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%90/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%>
166. Агенција за администрација. (2022). *Извештај за работа на Агенцијата за администрација за 2021 година*. Скопје: Агенција за администрација. Retrieved 03 27, 2024, from <https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Povazni%20dokumenti/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%90/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%>
167. Агенција за администрација. (2023). *Извештај за работа на Агенцијата за администрација за 2022 година*. Скопје: Агенција за администрација. Retrieved 03 27, 2024, from <https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Povazni%20dokumenti/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%>

20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%90/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%

168. Академик.мк. (2018, 09 12). *www.akademik.mk*. Retrieved from МИОА најави нов Закон за висока раководна служба: Раководителите ќе се избираат преку индивидуализирани процедури: <https://akademik.mk/mioa-najavi-nov-zakon-za-visoka-rakovodna-sluzhba-rakovoditelite-ke-se-izbiraat-preku-individualizirani-protseduri/>
169. Алиу, А. (2023, 10 16). Нема веќе привремени вработувања, се укинува позицијата „државен советник“. (Б. Христов, Interviewer) Телма ТВ. Скопје. Retrieved 03 26, 2024, from <https://telma.com.mk/2023/10/16/nema-vekje-privremeni-vrabortuvanja-se-ukinuva-pozicijata-drzhaven-sovetnik/>
170. Андонић, Д., Бабовић, Б., Беговић, Б., Васовић, М., Вацић, З., Вуковић, С., . . . Хибер, Д. (2001). Корупција у Србији. Београд: Центар за либерално-демократске студиије.
171. Анонимус. (2024, 04 08). Полу-структурирано интервју за искуството на интервјуираната при аплицирање за вработување во јавна здравствена установа како општ лекар. (К. Битраков, Interviewer)
172. Антевска, А. (2023, 11 03). Членовите на Управниот одбор на скопски „Водовод“ се степаа со обезбедувањето, директорот пак не им дозволи да држат состанок во канцеларија. Скопје. Retrieved 12 16, 2023, from Сакам да ж: <https://sdk.mk/index.php/dopisna-mrezha/chlenovite-na-upravniot-odbor-na-skopski-vodovod-se-stepaa-so-obezbeduvaneto-direktorot-pak-ne-im-dozvoli-da-drzhat-sostanok-vo-kantselarija/>
173. Атанасовска, А. (2018, 11 26). Нов тендер за лабораториски реагенси. Скопје. Retrieved 07 22, 2024, from <https://mrt.com.mk/node/51002>
174. Бабаноски, К., & Пецова Илиеска, Л. (2019). *Одговорно полициско работење; ризиците од корупција во Министерството за внатрешни работи*. Скопје: Платформа за граѓански организации за борба против корупцијата. Retrieved from <https://www.antikorupcija.mk/uploads/records/file/Policy%20brief%20TM.pdf>
175. Биро за јавни набавки. (2022). *Извештај за црвени знаменца*. Скопје: Биро за јавни набавки. Retrieved 07 19, 2024, from <https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2023/06/Izveshta-za-Crveni-Znamenca-2022.pdf>
176. Биро за јавни набавки. (2024). *Електронски систем за јавни набавки - Отворени податоци*. Retrieved from <https://e-nabavki.gov.mk/opendata-contracts.aspx#/home>: <https://e-nabavki.gov.mk/opendata-contracts.aspx#/home>

177. Битраков, К. (2020). *Методологија и инструменти на Државната комисија за спречување на корупција во пресрет на изборите*. Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис Скопје. Retrieved from <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/Analiza.pdf>
178. Блажевска, К. (2021, 02 09). Шест години од првите „бомби“ на Заев. Скопје. Retrieved 02 01, 2024, from <https://www.dw.com/mk/%D0%B7%D0%B0%D0%B5%D0%B2-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B1%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D0%B8-%D1%81%D1%83%D0%B4-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81-%D0%BE%D0%B1%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5>
179. Блажевски, Т. (2022). „Администрирањето“ со администрацијата - клучен предуслов за реформите. Скопје: Фондација Метаморфозис. Retrieved 03 30, 2024, from <https://metamorphosis.org.mk/wp-content/themes/metamorphosis/download.php?id=34075>
180. Блажевски, Т., & Ризаов, Г. (2020). *Реофми во јавната администрација: Мерит системот и натаму проблем, дигитализацијата на услугите напредува*. Скопје: Фондација Метаморфозис. Retrieved 03 06, 2024, from <https://metamorphosis.org.mk/wp-content/themes/metamorphosis/download.php?id=25396>
181. Васић, Р. (Ed.). (2018). *Номотехника и правничко расуђивање*. Београд: Програм Уједињених Нација за развоја у Србији и Правни факултет Универзитета у Београду. Retrieved 2024, from www.ius.bg.ac.rs
182. Вести.мк. (2023, 11 01). Грковска во Атина: Вештините на јавната администрација мора постојано да се унапредуваат. Скопје. Retrieved 03 26, 2024, from <https://www.vesti.mk/article/65425748014968a7ccd113db>
183. Вистиномер. (2024, 12 13). АНАЛИЗА: Долговите на општините и јавните претпријатија - меѓу најзадолжените Тетово, Гостивар и Скопје. Скопје. Retrieved 06 10, 2024, from <https://vistinomer.mk/analiza-dolgovite-na-opshtinite-i-javnite-pretpriyatija-megju-najzadolzhenite-tetovo-gostivar-i-skopje/>
184. Влада на Република Северна Македонија. (2020). *vlada.mk*. Retrieved from Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија во периодот 2020 - 2024: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/programa-na-vlada-agenda2024-finalno_programa_1.pdf
185. Влада на Република Северна Македонија. (2022). *vlada.mk*. Retrieved from Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022-2024: https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf

186. Влада на Република Северна Македонија. (2022). *Влада на Република Северна Македонија*. Retrieved from Седници на Влада: <https://vlada.mk/2022-23>
187. Влада на Република Северна Македонија. (2023). *Собрание на Република Северна Македонија: Материјали*. Retrieved from Предлог на Закон за вработените во јавниот сектор, по скратена постапка: <blob:https://www.sobranie.mk/beddcdb8-0e39-411e-b2a2-7aff4ee8f829>
188. Влада на Република Северна Македонија. (2023). Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија (2023 г. - 2026 г.). Retrieved 05 03, 2024, from <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fener.gov.mk%2FPublicDocuments%2F%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582-%25D0%25A1%25D1%2582%25D1%2580%25D0%25B0%25D1%2582%25D0%25B5%25D0%25B3%25D0%25B8%25D1%2598%25D0%25B0%2520%25>
189. Влада на Република Северна Македонија. (n.d.). *Влада на Република Северна Македонија*. Retrieved from Записник од 23-тата седница на Владата на Република Северна Македонија одржана на 8 март 2022 година: [file:///C:/Users/Konstantin/Downloads/23_sednica_na_vlada%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Konstantin/Downloads/23_sednica_na_vlada%20(1).pdf)
190. Вокабулар - верзија 0.2.10. (2024). www.vokabular.org. Retrieved 05 10, 2024, from <https://www.vokabular.org/?lang=sr&search=%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA&Submit=%D0%A2%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B8>
191. Гаџовска Спасовска, З. (2012, 04 02). Јавни претпријатија, јавна загуба. *Радио Слободна Европа*. Retrieved 12 13, 2023, from <https://www.slobodnaevropa.mk/a/24535141.html>
192. Гаџовска Спасовска, З., & Калински, В. (2021, 12 08). Државните претпријатија со долгови до „гуша“ и партиска превработеност. *Радио слободна европа*. Retrieved 12 13, 2023, from <https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D1%81%D0%BE-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%B4%D0%BE-%D0%B3%D1%83%D1%88%D>
193. Ѓорѓиевски, Ј. (2023). *Извештај од следење на управувачките структури во институциите од јавниот сектор*. Скопје: Центар за управување со промени (ЦУП). Retrieved 10 06, 2024, from <https://cup.org.mk/publication/report-from-monitoring-the-managment-structures-in-public-institutions>

194. Гоцевски, Д., & Малеска - Сачмароска, Н. (2017). *Колкав и каков јавен сектор имаме во Република Македонија (РМ)? - Анализа на карактеристиките на јавниот сектор*. Скопје: Центар за управување со промени. Retrieved 03 11, 2024, from https://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2018/03/Kolkav_i_kakov_javen_sektor_imame_MK.pdf
195. Гризо, Н., Давитковски, Б., & Ана, П.-Д. (2011). *Јавна администрација*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
196. Давинић, М. (2013). *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*. Београд: Заштитник граѓана. Retrieved 10 10, 2023
197. Давитковски, Б., & Павловска-Данева, А. (2018). *Административно право - прв дел (материјално право)* (3rd ed.). Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.
198. Давитковски, Б., & Павловска-Данева, А. (2020). *Административно право - книга втора (процесно право)*. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Retrieved 10 31, 2023, from https://www.ukim.edu.mk/e-izdaniya/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf
199. Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е., & Гоцевски, Д. (2013). *Теории на управувачки системи*. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје.
200. Делевска, С. К. (2021, 07 21). Катица Јанева осудена на 7 години и Боки 13 на 9 одат во затвор, Апелација ги потврди казните. Скопје. Retrieved 02 08, 2024, from <https://sdk.mk/index.php/makedonija/katitsa-janeva-osudena-na-7-godini-i-boki-13-na-9-odat-vo-zatvor-apelatsija-gi-potvr-di-kaznite/>
201. Денковска, А. (2016, 06 21). Вработени преку лотарија во „Македонски шуми“ се уште „дремат“ дома. Скопје. Retrieved 08 08, 2024, from <https://vistinomer.mk/vraboteni-preku-lotarija-vo-makedonski-shumi-se-ushte-dremat-doma/>
202. Дигитален речник на македонскиот јазик. (2024). *www.drmj.edu*. Retrieved 10 05, 2024, from <http://drmj.eu/show/%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA/%D0%BC>
203. Димитриевски, А. (2020). Фотелјата најдобра заштита од решетки. Скопје: БИРН.
204. Дојче веле. (2021, 04 27). Владата го разреши Стојко Пауновски. Скопје. Retrieved 08 08, 2024, from <https://www.dw.com/mk/%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B8-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD->

%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B2%D0%B8%D0%BE%D1%82-
%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BA-%D0%BD%D0%

205. Дојче веле. (2024, 02 21). ИРЛ: Фирма без вработени добила три тендери на ЕСМ. Скопје. Retrieved 07 22, 2024, from <https://www.dw.com/mk/irl-sluzbenicka-od-posta-dobila-biznis-od-elektrani-vreden-sedum-milioni-evra/a-68328260>
206. Државен завод за ревизија. (2007). *Конечен извештај на овластениот државен ревизор број 1003-128/5 од 22.02.2007 година*. Скопје: Државен завод за ревизија. Retrieved 07 02, 2024, from <https://dzt.mk/Uploads/2005%20Carinska%20uprava%20-%20Budzetska%20smetka.pdf>
207. Државен завод за ревизија. (2023). *Конечен извештај од ревизија на успешност „Реформа на јавната администрација“*. Скопје: Државен завод за ревизија. Retrieved 03 26, 2024, from https://dzt.mk/sites/default/files/2023-03/176_RU_Reforma_javna_administracija_KOMPLET_2022.pdf
208. Државен завод за статистика. (2019). *Природно движење на населението, 2019*. Скопје: Државен завод за статистика. Retrieved 03 11, 2024, from https://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.20.01_912.pdf
209. Државен завод за статистика. (2024). Бруто-домашен производ според производниот метод, по НКД Рев.2, по години (од тримесечните предметки на БДП). Retrieved 04 25, 2024, from https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat__BDP__BDPInvesGodisni__BDPsporedESS2010/125_NacSmA_Mk_03ProGod_01_ml.px/table/tableViewLayout2/
210. Државен завод за статистика на Република Северна Македонија. (2022). Вкупно резидентно население, домаќинства и станови, Попис 2021. Retrieved 03 13, 2024, from <https://popis2021.stat.gov.mk/>
211. Државна комисија за спречување на корупцијата. (2023). *www.dksk.mk*. Retrieved from Одлука за измена и дополнување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/09/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%98%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%9D%D0%A1%D0%A1%D0%9A%D0%A1%D0%98_%
212. Државна комисија за спречување на корупција. (2019). *Функционална анализа на Државната комисија за спречување на корупцијата*. Retrieved from [www.dksk.mk: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/08/%D0%A4%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%](https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/08/%D0%A4%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%)

%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0-2020-
%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf

213. Државна комисија за спречување на корупцијата. (2020). *Анализа на главните наоди од мерење на перцепција на корупцијата и интегритет во рамки на проектот „Промовирање на транспарентност и одговорност во јавната администрација во Северна Македонија“ финансиран од Европската унија.* Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Retrieved јули 09, 2023, from <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/09/%D0%98%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%B4%D0%B5%D0%BB-1.pdf>
214. Државна комисија за спречување на корупцијата. (2021). *www.dksk.mk.* Retrieved from Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>
215. Државна комисија за спречување на корупцијата. (2023, 12 29). *www.dksk.mk.* Retrieved from Извештај од спроведена функционална анализа: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/01/02-5939-1-%D0%A4%D0%90.pdf>
216. Државна комисија за спречување на корупцијата. (2024). *www.dksk.mk.* Retrieved from Годишни извештаи за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата: <https://dksk.mk/mk/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8/>
217. Друштво за ревизија и бизнис консталтинг А&БА ДООЕЛ Скопје. (2019). *Анализа на ревизорски извештаи на јавни претпријатија.* Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје. Retrieved 07 02, 2024, from https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/07/WEB_A5_MKD_ANALIZA_NA_REVIZORSKI_IZVESTAI.pdf
218. Европска комисија. (n.d.). *Аналитички извештај за Мислењето за барањето на Република Македонија за членство во Европската унија СЕК (2005) 1425.* Retrieved from [https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Analiticki_izvestaj_COM\(2005\)562%2009.1.2005.pdf](https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Analiticki_izvestaj_COM(2005)562%2009.1.2005.pdf)
219. Европска комисија. (n.d.). *Секретаријат за европски прашања.* Retrieved from www.sep.gov.mk: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>

220. Единствен национален регистар на прописи - ЕНЕР. (n.d.). *ener.gov.mk*. Retrieved from Закон за висока раководна служба: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=51541
221. Економски институт - Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. (2018). *Хармонизација на јавната администрација во Република Македонија со европските стандарди*. Скопје: Економски институт - Скопје. Retrieved 03 11, 2024, from <https://www.ek-inst.ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2018/08/J%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82.compressed.pdf>
222. Електронски систем за јавни набавки. (2024). Open Data - Електронски систем за јавни набавки. Retrieved 04 25, 2024, from <https://e-nabavki.gov.mk/opendata-contracts.aspx#/home>
223. eМагазин. (2019, 09 04). 938 државни административци вработени според Рамковниот договор и натаму ќе седат дома, а ќе добиваат плата. Скопје. Retrieved 02 24, 2024, from <https://emagazin.mk/938-drzhavni-administrativci-vraboteni-spered-ramkovniot-dogovor-i-natamu-e-sedat-doma-a-e-dobivaat-plata/>
224. eМагазин. (2021, 01 19). 1.349 службеници кои земаат плата, а не одат на работа, ќе бидат распоредени во 237 институции. Скопје. Retrieved 02 24, 2024, from <https://emagazin.mk/1-349-sluzhbenici-koi-zemaat-plata-a-ne-odat-na-rabota-e-bidat-rasporedeni-vo-237-institucii/>
225. Закон за организација и работа на органите на државната управа. (n.d.). *Службен весник 52/2000*.
226. Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје; Центар за економски анализи. (2019). *Извештај за ПБР на Законот за јавни претпријатија*. Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје. Retrieved 12 15, 2023, from https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/4_MKD_ZAKON-ZA-JAVNI-PRETPRIJATIJA.pdf
227. Институт за европска политика. (2020, 09 20). Во исчекување на уште еден извештај на Европската комисија. Скопје. Retrieved from <https://epi.org.mk/post/21705>
228. Институт за комуникациски студии. (2021, 03 11). Недоволно инспектори и опрема, несоодветни кадри и испреплетени инженерции во контролата врз сечата на шумите. Скопје. Retrieved 03 26, 2024, from <https://iks.edu.mk/novosti/%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%>

80%D0%B8-%D0%B8-%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%BE%D0%BE%D0%B4/

229. Јакимова, Ј. (2024, 03 20). Три линии ја одржуваат железницата во живот: стотици милиони евра за запуштена железница и уништен сообраќај. Скопје. Retrieved 06 10, 2024, from <https://prizma.mk/tri-linii-ja-odrzhuvaat-zheleznitsata-vo-zhivot/>
230. Јанев, А. (2021, 05 09). Државните фирми направиле загуби од 35 милиони евра. *ПРИЗМА*. Retrieved 12 13, 2023, from <https://prizma.mk/drzhavnite-firmi-napravile-zagubi-od-35-milioni-evra/>
231. Јаневски, З. (2024, 03 20). Уште една кривична за Мерко. Retrieved 06 26, 2024, from <https://sitel.com.mk/ushte-edna-krivichna-za-merko>
232. Јовановски, З. (2023, 01 31). (ВИДЕО) Добри за во странство, неподобни дома - како вработувањата по партиски клуч ги бркаат квалитетните од татковината. Скопје. Retrieved 07 16, 2024, from <https://360stepeni.mk/video-dobri-za-vo-stranstvo-nepodobni-doma-kako-vrabortuvanata-po-partiski-kluch-gi-brkaat-kvalitetnite-od-tatkovinata/>
233. Јовановски, М. (2021, 12 27). Милијарда евра е вкупниот долг на јавните претпријатија. *Нова Македонија*. Retrieved 12 13, 2023, from <https://novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/milijarda-evra-e-vkupniot-dolg-na-javnite-pretprijatija/>
234. Јоковиќ, М. (2018). Типологије корупције. *Српска политичка мисао*, 25(62), 267-284. Retrieved 10 03, 2023, from http://iriss.idn.org.rs/612/1/MJokovic_SPM_4_2018.pdf
235. Јордановска, М. (2020, 11 09). Антикорупциска: Се злоупотребува именувањето на в.д. директори во институциите. Скопје. Retrieved 05 28, 2024, from <https://alon.mk/macedonia/antikorupciska-se-zloupotrebuva-imenuvanjeto-na-v-d-direktori-vo-instituciite/>
236. Јордановска, М. (2023, 03 30). Институциите исполниле само 10 отсто од предвидените активности за борба против корупцијата. Скопје. Retrieved 08 05, 2024, from <https://meta.mk/instituciite-ispolnile-samo-10-otsto-od-predvidenite-aktivnosti-za-borba-protiv-korupcijata/>
237. Јордановска, М. (2023, 07 19). Сомнежи за пробиени матични книги и трговија со личните податоци на граѓаните. Скопје. Retrieved 07 22, 2024, from <https://meta.mk/matichnite-knigi-probieni-trgovija-so-lichnite-podatoci-na-gragjanite/>
238. Канал 5. (2017, 06 13). Манчевски: Во институциите има превработеност, но и недостаток на стручен кадар. Скопје. Retrieved 03 26, 2024, from <https://kanal5.com.mk/manchevski-vo-instituciite-ima-prevrabotenost-no-i-nedostatok-na-struchen-kadar/a288854>

239. Кариера.мк. (2020, 11). Задолжително пензионирање на 64-годишна возраст, жените со навршени 62 години. Скопје. Retrieved 03 11, 2024, from <https://kariera.mk/article/6756/zadolzhitelno-penzioniranje-na-64-godishna-voznrast-zhenite-so-navrsheni-62-godini>
240. Костов, О. (2023, 12 25). Алиу: Вработувањата не се предизборни, ќе се вработат на неопределено лица кои работеле привремено. Скопје. Retrieved 02 07, 2024, from <https://a1on.mk/macedonia/aliu-vrabotuvanjata-ne-se-predizborni-kje-se-vrabotat-na-neopredeleno-lica-koi-rabotele-privremeno/>
241. Костовска, И. (2016, 02 18). Државната служба се полни преку привремени вработувања. Скопје. Retrieved 03 26, 2024, from <https://prizma.mk/drzhavnata-sluzhba-se-polni-preku-privremeni-vrabotuvana-2/>
242. Курир.мк. (2019, 10 31). Фирма основана 24 дена пред тендерот ќе стопанисува со двата хеликоптери за спасување. Скопје. Retrieved 07 22, 2024, from <https://arhiva.kurir.mk/makedonija/vesti/firma-osnovana-24-dena-pred-tenderot-kje-stopanisuva-so-dvata-helikopteri-za-spasuvanje/>
243. Локално.мк. (2021, 04 23). Пауновски не сака да ги вработи „рамковните“, Заев порача директорите да не водат јавна војна. Скопје. Retrieved 08 08, 2024, from <https://lokalno.mk/paunovski-ne-saka-da-gi-vraboti-ramkovnite-zaev-poracha-direktorite-da-ne-vodat-javna-vojna/>
244. Македонски медиа сервис. (2023, 06 19). Граѓаните немаат каде да ја извршат контролната улога врз работата на јавните претпријатија. Retrieved 12 16, 2023, from <https://mms.mk/324223/>
245. Малеска Сачмароска, Н., & Гоцевски, Д. (2017). *Ставови и перцепции за јавната администрација - извештај од теренско истражување*. Скопје: Центар за управување со промени. Retrieved from <https://cup.org.mk/publications/Perpcicii%20i%20stavovi%20za%20javnata%20adminis-tracija.pdf>
246. Манасиев, А. (2020, 08 15). Владата ги укинува, привремените вработувања се множат. Скопје. Retrieved 03 25, 2024, from <https://www.dw.com/mk/%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%B0-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B3%D0%B8-%D1%83%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D1%80>
247. Мангова, И. (2013). *Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија? - Клучни фактори кои го прават еден модел успешен*. Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис Скопје. Retrieved 08 06, 2024, from

http://rai-see.org/wp-content/uploads/2016/01/Is_the_Anti-Corruption_Model_Delivering.pdf

248. Мароска-Леова, В. (2018, 12 12). Сè помалку студенти, сè повеќе факултети. Скопје. Retrieved 12 19, 2023, from <https://nezavisen.mk/%D1%81e-%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%BA%D1%83-%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D1%81e-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%9C%D0%B5-%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B8/>
249. MEMO ДООЕЛ. (2024). *www.memo.mk*. Retrieved from За MEMO: https://www.memo.mk/?page_id=228
250. Министерство за информатичко општество и администрација. (2010). *www.mioa.gov.mk*. Retrieved from Стратегија за реформа на јавната администрација 2010-2015: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/Strategija_za_RJA.pdf
251. Министерство за информатичко општество и администрација. (2017). *Годишен извештај за податоците од регистарот на вработени во јавниот сектор 2016*. Министерство за информатичко општество и администрација. Retrieved 03 10, 2024, from https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf
252. Министерство за информатичко општество и администрација. (2018). *mioa.gov.mk*. Retrieved from Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022: <https://www.mioa.gov.mk/mk-MK/news/strategija-za-reforma-na-javnata-administracija-2018-2022-godina-1587.nspх>
253. Министерство за информатичко општество и администрација. (2019). *Годишен извештај за податоците од регистарот на вработените во јавниот сектор 2018*. Министерство за информатичко општество и администрација. Retrieved 03 10, 2024, from https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2018.pdf
254. Министерство за информатичко општество и администрација. (2020). *Годишен извештај за податоците од регистарот на вработените во јавниот сектор 2019*. Министерство за информатичко општество и администрација. Retrieved 03 10, 2024
255. Министерство за информатичко општество и администрација. (2021). *Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2020 година*. Министерство за информатичко општество и администрација. Retrieved 03 10,

- 2024, from
https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1.01.pdf
256. Министерство за информатичко општество и администрација. (2022). *Извештај од Регистарот на вработени во јавниот сектор за 2021 година*. Министерство за информатичко општество и администрација. Retrieved 03 10, 2024, from
https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/finalen-izveshtaj_2021_rabotna_30.03.2022.pdf
257. Министерство за информатичко општество и администрација. (2023). *Извештај од Регистарот за вработени во јавниот сектор за 2022 годин*. Скопје: Министерство за информатичко општество и администрација. Retrieved 10 03, 2024, from
https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/finalen_izveshtaj_za_2022_godina_30.03.2022_godina.pdf
258. Министерство за информатичко општество и администрација. (2023). *Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030*. Retrieved from
https://mioa.gov.mk/content/Strategija%20RJA_MK%2003.pdf
259. Министерство за информатичко општество и администрација. (2024). *Национален акциски план за партнерство за отворена власт 2024-2026*. Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/>: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/North-Macedonia_Action-Plan_2024-2026_MK.pdf
260. Министерство за информатичко општество и администрација. (2023). *Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2022*. Скопје: Министерство за информатичко општество и администрација. Retrieved 11 30, 2023, from
https://portal.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/finalen_izveshtaj_za_2022_godina_30.03.2022_godina.pdf
261. Министерство за правда. (2018, 09). *Предлог Закон за спречување на корупцијата - втора верзија за јавна дебата*. Retrieved from www.pravda.gov.mk:
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.pravda.gov.mk%2FUpload%2FDocuments%2F%25D0%259F%25D1%2580%25D0%25B5%25D0%25B4%25D0%25BB%25D0%25BE%25D0%25B3%2520%25D0%2597%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD%2520%25D0%25B7%25D0%25B0>
262. Министерство за правда. (2021). *Известување за почеток на процесот за подготовка на Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси*. Retrieved from www.ener.gov.mk:

https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_ann_detail&itemid=0lX74c8lGwPKqzS0DxfWUA==

263. Министерство за финансии. (2023). *Министерство за финансии*. Retrieved from finance.gov.mk:
<https://finance.gov.mk/%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B8-%D1%82%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%88%D1%82/>
264. Мирчевска, М., & Божовиќ - Стојковска, С. (2018). *Јавен сектор скроен по мерка: дискусија за големината на јавниот сектор во Македонија*. Скопје: Фондација Отворено општество - Македонија. Retrieved from Јавен сектор скроен по мерка: дискусија за големината на јавниот сектор во Македонија:
https://fosm.mk/wp-content/uploads/publications/javen_sektor_skoen_po_merka1.pdf
265. Мисија на ОБСЕ во Скопје. (2009). *Независност на судството - правна анализа*. Скопје: Мисија на ОБСЕ во Скопје. Retrieved 10 10, 2023, from <https://www.osce.org/files/f/documents/e/5/67585.pdf>
266. Мицкоски, Х. (2024). *Материјали: Собрание на Република Северна Македонија*. Retrieved 07 07, 2024, from Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа, по скратена постапка: [blob:https://www.sobranie.mk/c9b40a76-e294-44bc-a7cb-310c118ccd2b](https://www.sobranie.mk/c9b40a76-e294-44bc-a7cb-310c118ccd2b)
267. Мојсовска, С. (2022). *Анализа за воспоставување на Фонд за животната средина во Република Северна Македонија*. Скопје: Еко свест. Retrieved 12 26, 2023, from <https://ekosvest.com.mk/wp-content/uploads/2022/05/Analiza-za-vozpоставuvanje-na-fond-za-zivotna-sredina-2022.pdf>
268. НВО Инфоцентар. (2022, 08 30). Граѓаните ретко одат на седниците на општинските совети, ама сакаат средби со градоначалници. Скопје. Retrieved 06 11, 2024, from <https://nvoinfocentar.mk/gragjanite-retko-odat-na-sednicite-na-opstinskite-soveti/>
269. Независен.мк. (2023, 08 30). Две третини од Скопјани незадоволни од услугите на јавните претпријатија. Скопје. Retrieved 06 10, 2024, from <https://nezavisen.mk/dve-tretini-od-skopjani-nezadovolni-od-uslugite-na-javnite-pretpriyatija/>
270. Независен.мк. (2024, 06 28). Андоновски: Под надлежност на Министерството за дигитална трансформација ќе влезе и Управата за водење матични книги. Скопје. Retrieved 07 11, 2024, from <https://nezavisen.mk/andonovski-pod-nadlezhnost-na-ministerstvoto-za-digitalna-transformacija-kje-vleze-i-upravata-za-vođenje-maticni-knigi/>

271. НЕТПРЕС. (2023, 05 09). Во презадољжените јавни комунални претпријатија работат 9.900 луѓе. *НЕТПРЕС*. Retrieved 12 13, 2023, from <https://netpress.com.mk/vo-prezadolzhenite-avni-komunalni-pretpri-ati-a-rabotat-9-900-lu-e/>
272. Нудериноска, Е., Саздевски, М., & Ѓузелов, Б. (2014). *Извештај за проценка на корупцијата во Македонија*. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
273. Нурединовска, Е., Камиловска-Трповска, С., & Ивановска, Н. (2017). *Следење на работата на Држаавната комисија за спречување на корупцијата - Квартален извештај бр. 5 октомври - декември 2017 г.* Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС). Retrieved 08 01, 2024, from <https://mcms.mk/images/docs/2018/sledenje-na-dsk-kvartalen-izveshtaj-br-5.pdf>
274. Нурединоска, Е., Саздевски, М., Ѓузелов, Б., & Поповиќ, М. (2016). *Извештај за проценка на корупцијата во Македонија*. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
275. Павловска-Данева, А., Спасеновски, А., & Битраков, К. (2023). *Студија за интегритет во Општина Гевгелија*. Скопје: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија. Retrieved 11 16, 2023, from <https://www.kas.de/documents/281657/281706/Study+Creating+a+European+Municipality+of+Gevgelija+-+Integrity+Policy+for+0+Corruption.pdf/90b5f7aa-4bca-4acc-6f9c-bd973de91f4a?version=1.0&t=1684161726607>
276. Перић Дилигенски, Т. (2016). *Институционални фактори политичке корупције на постјугословенском простору (2000 - 2014) - докторска дисертација*. Београд: Факултет политичких наука. Retrieved јули 30, 2023, from https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2016/12/Tijana_Peric_Diligenski_Disertacija_FPN.pdf
277. Петровска, С. (2023, 03 20). Фирма основана четири дена откако Митовски беше именуван за директор на скопски „Водовод“ доби тендер за електронска наплата на сметки. Скопје. Retrieved 07 22, 2024, from <https://telma.com.mk/2023/03/20/firma-osnovana-chetiri-dena-otkako-mitovski-beshe-imenuvan-za-direktor-na-skopski-vodovod-dobi-tender-za-elektronska-naplata-na-smetki/>
278. Плусинфо. (2024, 02 05). Изборите ќе се распишат на 14 февруари: Митревски вели дека Собранието ќе работи до првите денови на април. Скопје. Retrieved 02 09, 2024, from <https://plusinfo.mk/izborite-e-se-raspishat-na-14-fevruari-mitrevski-veli-deka-sobranieto-e-raboti-do-prvite-denovi-na-april/>
279. Поповиќ, М., & Панковски, М. (2019). *Кој тоа таму управува?* Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“. Retrieved 10 06, 2024, from <https://idscs.org.mk/wp->

content/uploads/2019/03/WEB_A5_MKD_%D0%9A%D0%9E%D0%88_%D0%A2%D0%9E%D0%90_%D0%A2%D0%90%D0%9C%D0%A3_%D0%A3%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%A3%D0%92%D0%90.pdf

280. Поповска, А. (2023, 07 21). Критики за Законот за висока раководна служба, тешко дека може да се избегне политичко влијание. Скопје. Retrieved 02 09, 2024, from <https://meta.mk/kritiki-za-zakonot-za-visoka-rakovodna-sluzhba-teshko-mozhe-da-se-izbegne-politichko-vlijanie/>
281. Предмет број 12-4551/1 од 24.09.2019, Одлука број 12-246/1 од 15.01.2024 година (Државна комисија за спречување на корупцијата 01 15, 2024). Retrieved 07 01, 2024, from <https://dsk.mk/wp-content/uploads/2024/01/12-246-1-%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D0%B2.%D0%B2.-12-4551-1%D0%BE%D0%B4-24.09.2019.pdf>
282. Призма. (2015, 05 15). Комплетен материјал од сите бомби на опозицијата. Скопје. Retrieved 02 01, 2024, from <https://prizma.mk/kompleten-materijal-od-site-bombi-na-opozitsijata/>
283. Радио МОФ. (2019, 06 25). Анализа: Скоро половина од државните фирми и јавни претпријатија со загуби. *Радио МОФ*. Retrieved 13 12, 2023, from <https://www.radiomof.mk/analiza-skoro-polovina-od-drzhavnite-firmi-i-javni-pretprijatija-so-zagubi/>
284. РИА. (2019, 04 18). Реакција за измените на Законот за организација и работа на органите на државната управа и Законот за Влада. Скопје. Retrieved 03 30, 2024, from <https://idscs.org.mk/mk/2019/04/18/%d1%80%d0%b5%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%b8%d0%b7%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%be%d1%82-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d1%80%d0%b3/>
285. Ристовска, Ј., & Димова, Н. (2021). *Извештај за проценка на корупцијата: ниво на корупција 2021*. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
286. САКАМДАКАЖАМ.МК. (2017, 07 31). Од 114 здравствени установи, со 101 раководат в.д. директори. Скопје. Retrieved 06 25, 2024, from <https://sdk.mk/index.php/makedonija/od-114-zdravstveni-ustanovi-101-rakovodat-v-d-direktori/>
287. САКАМДАКАЖАМ.МК. (2018, 12 20). Свиркачите Лазаревски и Костовски се вратија на работа во МВР, три и пол години по објавувањето на бомбите. Скопје. Retrieved 02 01, 2024
288. САКАМДАКАЖАМ.МК. (2020, 12 08). На 1.200 рамковни вработени кои 10 години не одеа на работа ќе им се понуди место по принципот „земи или остави“.

- Скопје. Retrieved 02 24, 2024, from <https://sdk.mk/index.php/makedonija/na1-200-ramkovni-vraboteni-shto-ne-odea-10-godini-na-rabota-ke-im-se-ponudi-rabota-po-printsipot-zemi-ili-ostavi/>
289. САКАМДАКАЖАМ.МК. (2021, 09 15). Директорите во здравството се поставуваат политички, а в.д. се заради компетитивност, вели Заев. Retrieved 06 25, 2024, from <https://sdk.mk/index.php/makedonija/direktorite-vo-zdravstvoto-se-postavuvaat-politichki-a-v-d-se-zaradi-kompetitivnost-veli-zaev/>
290. САКАМДАКАЖАМ.МК. (2023, 07 10). За 20 години се иселиле над 77.000 млади, колку цела битола. Скопје. Retrieved 03 11, 2024, from <https://sdk.mk/index.php/makedonija/za-20-godini-se-iselile-nad-77-000-mladi-kolku-tsela-bitola/>
291. Смилевска, З., Јуруковски, Р., & Лазаров, Д. (2020). *Анализа на внатрешни процедури и процедурални празници кај јавните претпријатија и секторска длабинска анализа на шест комунални претпријатија*. Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје. Retrieved 06 10, 2024, from https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/WEB_A5_MKD_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8_%D1%98%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B8_%D1%88%D0%B5%D1%81%D1%82_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%
292. Собрание на Република Македонија. (2007). Стенографски белешки од Третото продолжение на Дваесет и шестата седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 16 февруари 2007 година.
293. Собрание на Република Северна Македонија. (2019, 02 27). www.sobranie.mk. Retrieved from Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspх?param=441dbd09-c18a-46e1-8602-03f99d27f04f>
294. Сојуз на синдикати на Македонија. (2020). Во Скопје нема ниту еден градежен инспектор - кој да ги казни газдите што не ги опремиле работниците? Скопје. Retrieved from <https://www.ssm.org.mk/mk/vo-skopje-nema-nitu-eden-gradezhen-inspektor-koj-da-gi-kazni-gazdite-shto-ne-gi-opremile-rabotnicite>
295. Стојановска Зоксимовска, С. (2023, 12 13). Прво избори, па закон да ги стопира партиските вработувања во администрацијата. Скопје. Retrieved 07 11, 2024, from <https://www.slobodnaevropa.mk/a/prvo-izbori-pa-zakon-da-gi-stopira-partiskite-vrabotuvanja-vo-administracijata-/32725436.html>
296. Тасева, С. (2020). *Потапки на ДКСК за вработувањата во јавниот сектор: недогледни постапувања со неизвесен исход*. Скопје: Институт за демократија

- Социетас Цивилис. Retrieved from <https://www.antikorupcija.mk/uploads/records/file/3%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A.pdf>
297. ТЕЛМА. (2021, 04 02). Една третина од општините немаат инспектори за животна средина. Скопје. Retrieved 03 26, 2024, from <https://telma.com.mk/2021/04/02/%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BD%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D0%B0%D1%82-%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF/>
298. Томић, С. (2020). *Опште управно право - тринаесто издање*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. Retrieved 09 08, 2023
299. Тренеска Дескоска, Р., Трајковска-Христовска, Ј., & Кртолица, М. (2023). *Политички систем*. Скопје: Фондација „Фридрих Еберт“ Канцеларија Скопје. Retrieved 01 21, 2024
300. Тупанчески, Н. (2015). *Економско казнено право*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје.
301. Тупанчески, Н., & Кипријаноска, Д. (2016). Прекршочната vis-a-vis казнената одговорност на правните лица во Република Македонија. *Македонска ревија за казнено право и криминологија*, 23(1), 41-61. Retrieved јули 26, 2023, from <http://maclc.mk/publicationyear/13>
302. Факиќ, С. (2020). *Зголемување на ефикасноста на работење на ДКСК*. Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис Скопје. Retrieved from <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/StudijaZaJavniPolitiki.pdf>
303. Факиќ, С. (2023, 07 14). Интервју околу превенција на корупцијата во јавните набавки. (К. Битраков, Interviewer)
304. Фактор. (2018, 02 21). „На пат“ долгоочекуваните реформи на преоптоварената јавна администрација. Скопје. Retrieved 03 26, 2024, from <https://faktor.mk/na-pat-dolgoochekuvanite-reformi-na-preoptovarenata-javna-administracija>
305. Фактор. (2020, 09 24). СЕЗОНСКА РАБОТА, РОДИТЕЛСКО ОТСУСТВО, РАБОТА ОД ДОМА: Се подготвува новиот Закон за работни односи. Скопје. Retrieved 01 05, 2024, from <https://faktor.mk/sezonska-rabota-roditelsko-otsustvo-rabota-od-doma-se-podgotvuva-noviot-zakon-za-rabotni-odnosi>
306. Фактор. (2020, 12 20). ЦГК: 15 директори на јавни претпријатија треба да добијат отказ, не пријавиле извештај. Скопје. Retrieved 06 27, 2024, from

<https://faktor.mk/cgk-15-direktori-na-javni-pretprijatie-treba-da-dobijat-otkaz-ne-prijavile-izveshtaj>

307. Фактор. (2022, 05 04). *www.faktor.mk*. Retrieved from ДАЛИ КОНЕЧНО 130 ДРЖАВНИ ДИРЕКТОРИ КЕ СЕ БИРААТ ПО СТРУЧНОСТ, А НЕ ПО ПАРТИЈА - Владата пак крои закон за висока раководна служба: <https://faktor.mk/dali-konechno-130-drzavni-direktori-kje-se-biraat-po-struchnost-a-ne-po-partija---vladata-pak-kroi-zakon-za-visoka-rakovodna-sluzba>
308. Филков, Г. (2019). *Анализа на антикорупциските одредби и ризиците од корупција во новиот Закон за јавните набавки*. Скопје: Транспарентност Македонија. Retrieved from [https://antikorupcija.mk/uploads/documents/6/Analiza%20%D0%A2%D0%9C%20\[%20MKD%20\].pdf](https://antikorupcija.mk/uploads/documents/6/Analiza%20%D0%A2%D0%9C%20[%20MKD%20].pdf)
309. Фонд за здравствено осигурување. (2023). *Годишен извештај 2022 година*. Скопје: Фонд за здравствено осигурување. Retrieved 12 28, 2023, from <https://fzo.org.mk/sites/default/files/2023-06/godisen-izvestaj-2022.pdf>
310. Фонд за пензиско и инвалидско осигурување. (2019). *Извештај за работата на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Северна Македонија во 2018 година*. Скопје: Фонд за пензиско и инвалидско осигурување. Retrieved 12 18, 2023, from <https://www.piom.com.mk/wp-content/uploads/2016/01/GODISEN-IZVESTAJ-2018-konecenMTSP.pdf>
311. Фондација отворено општество - Македонија. (2020). Извештај од истражување на перцепција на граѓаните во општините Охрид, Желино, Прилеп, Карпош и Дојран. Скопје: Фондација отворено општество - Македонија .
312. Фондација Отворено општество - Македонија. (2021). *Извештај од истражување на перцепција на граѓаните во општините Охрид, Желино, Прилеп, Карпош и Дојран*. Скопје: Фондација Отворено општество - Македонија.
313. Фондација Отворено општество - Македонија и група на граѓански организации. (2021, 10 29). *NVOsorabotka.gov*. Retrieved from Барање за овозможување транспарентен и консултативен процес на реорганизација во рамки на ИПА проектот „Поддршка на државната реорганизација“ со референтен број EuropeAid/139876/DH/SER/MK и Барање да не се усвои финалниот извештај на експертскиот тим [..]: <https://nvsorabotka.gov.mk/sites/default/files/Baranje%20za%20ovozmozuvanje%20transparenten%20i%20konsultativen%20proces.pdf>
314. Хаци-Зафиров, Ж., Мифтари, Е., Ристиќ, Ј., Ѓоргиевски, Ј., Трајковска, С., Нацинска, Г., . . . Мукоска, А. (2021). *Функционална анализа на основните судови во Република Северна Македонија*. Скопје: Центар за правни истражувања и анализи. Retrieved 10 10, 2023, from <https://cpia.mk/mk/%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B>

E%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-
%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0-
%D0%BD%D0%B0-
%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%
B5-%D1%81%D1%83/

315. *Хроничен недостиг од инспектори во животната средина* (2022). [Motion Picture]. Retrieved from <https://doma.edu.mk/zagaduvanje/hronichen-nedostig-od-inspektori-vo-zhivotnata-sredina/>
316. Цветинић, М. (1993). Кажњиви деликти и критеријуми за нивно меѓусобно разграничење. *Анали Правног факултета у Београду*, XLI(3-4), 269-283. Retrieved јули 27, 2023, from https://anali.rs/xml/199-/1993c/1993-3-4c/Anali_1993-3-4c-04.pdf
317. Цеков, А. (2022). *Мапирање ризици од корупција во животната средина*. Скопје: Институт за демократија Социетас Цивилис (ИДСЦС). Retrieved from [https://www.antikorupcija.mk/uploads/records/file/A4_ZAKON_ZA_ZIVOTNA_SREDINA\(MKD\)%20\(1\).pdf](https://www.antikorupcija.mk/uploads/records/file/A4_ZAKON_ZA_ZIVOTNA_SREDINA(MKD)%20(1).pdf)
318. Центар за граѓански комуникации. (2020). *Транспарентност и отчетност на претпријатијата во државна сопственост*. Скопје: Центар за граѓански комуникации.
319. Центар за граѓански комуникации. (2021, 09). Клучни предизвици во јавните набавки на државните претпријатија. *Документ за јавни политики*. Скопје, Република Северна Македонија: Центар за граѓански комуникации. Retrieved 10 30, 2023, from <https://www.ccc.org.mk/images/stories/javnimk.pdf>
320. Центар за граѓански комуникации. (2022). *Извештај од мониторингот на јавните набавки (јули-декември 2021 год.)*. Скопје: Центар за граѓански комуникации. Retrieved јули 9, 2023, from <https://www.ccc.org.mk/images/stories/37mk.pdf>
321. Центар за граѓански комуникации. (2023). *Извештај од мониторингот на јавните набавки (јануари - декември 2022)*. Скопје: Центар за граѓански комуникации. Retrieved 10 26, 2023, from <https://www.ccc.org.mk/images/stories/38mk.pdf>
322. Центар за граѓански комуникации. (2023). *Извештај од мониторингот на јавните набавки (јануари - декември 2022)*. Скопје: Центар за граѓански комуникации. Retrieved јули 09, 2023, from <https://www.ccc.org.mk/images/stories/38mk.pdf>
323. Центар за граѓански комуникации. (2023). *Извештај од мониторингот на јавните набавки (јануари - јуни 2023)*. Скопје: Центар за граѓански комуникации. Retrieved 07 18, 2024, from <https://www.ccc.org.mk/images/39mk.pdf>

324. Центар за граѓански комуникации. (2023). *Индекс на активна транспарентност 2023*. Скопје: Центар за граѓански комуникации. Retrieved 05 03, 2024, from <https://www.ccc.org.mk/images/stories/ak2023mk.pdf>
325. Центар за граѓански комуникации. (2023). *Клучни ризици од корупција во јавните набавки на локално ниво и препораки за нивно надминување*. Скопје: Центар за граѓански комуникации. Retrieved 07 18, 2024, from <https://www.ccc.org.mk/images/stories/rizicimk.pdf>
326. Центар за истражување и креирање на политики. (2008). *Чувари на јавното кесе*. Скопје: Центар за истражување и креирање на политики. Retrieved 03 13, 2024, from <https://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2012/03/BudgetWatchdogsMk.pdf>
327. Цивил Медиа. (2023, 09 21). „Лична карта“ на јавните претпријатија - долгови и број на вработени. *Цивил Медиа*. Retrieved децембар 13, 2023, from <https://civilmedia.mk/lichna-karta-na-javnite-pretpriyatija-dolgovi-i-broj-na-vraboteni/>
328. ЦИВИЛ МЕДИА. (2023). *ИНФОГРАФИК: Арсовска за година ипол сменила 32 директори во јавните претпријатија и институции во Скопје*. Скопје: ЦИВИЛ МЕДИА. Retrieved 06 10, 2024
329. Цоневска, И., & Камбери, И. (2018). *Процена на влијанието на регулативата на Законот за судови*. Скопје: Институт за европска политика - Скопје (ЕПИ). Retrieved 10 04, 2023, from <https://epi.org.mk/docs/PVR%20Zakon%20za%20sudovi%20MK.pdf>
330. Чачкова, И. (2023, 08 01). Доцни и делумно ќе спроведе европскиот проект за реорганизација на државната администрација - главна пречка клучниот двотретински закон. Скопје, Република Северна Македонија: Телма телевизија. Retrieved 11 06, 2023, from <https://telma.com.mk/2023/08/01/docni-i-delumno-kje-se-sprovede-evropskiot-proekt-za-reorganizacija-na-drzhavnata-administracija-glavna-prechka-kluchniot-dvotretinski-zakon/>
331. Шкарик, С. (2016). *Уставно право - осмо издание*. Скопје: Култура.
332. Шумановска-Спасовска, И., Тасева, С., & Вукадиновиќ, Н. (2020). *Проценка на ранливост од корупција во политиките и постапките за вработување, со посебен фокус на непотизам, кронизам и клиентелизам*. Скопје: Транспаренси интернешнл - Македонија. Retrieved 06 27, 2024, from <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2020/12/%D0%A4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.pdf>

АНЕКС 1 – ТАБЕЛАРНИ ПРИКАЗ ОРГАНА У САСТАВУ МИНИСТАРСТАВА У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ (ЗАКЉУЧНО СА 10-ТИМ. ЈУЛОМ 2024. ГОДИНЕ)

Број	Министарство	Органи у саставу	Закон којим се орган оснива
1	Министарство унутрашњих послова	Завод за јавну безбедност	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
2	Министарство правде	Управа за вођење матичних књига ⁴⁰⁸	Закон о матичним књигама (Сл. 8/1995...129/2023)
3		Канцеларија за заступање Републике Македоније пред Европским судом за људска права	Закон о заступању Републике Македоније пред Европским судом за људска права (Сл. лист бр. 67/2009, 43/2014, 64/2018)
4		Биро за процену	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
5		Управа за извршење санкција	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
6		Инспекторат за употребу језика	Закон о употреби језика (Службени гласник 220/2019)
7	Министарство за односе са заједницама	Управа за развој и унапређење образовања на језицима припадника заједница	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
8		Управа за афирмацију и унапређење културе	Закон о организацији и раду органа

		припадника заједница у Републици Македонији	државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
9	Министарство финансија	Управа за имовинско-правне послове	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
10		Царинска управа	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
11		Државни девизни инспекторат	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
12		Биро за јавне набавке	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
13		Финансијско-обавештајна управа	Основана Законом о организацији и раду органа државне управе, али под називом Управа за спречавање прања новца и финансирања тероризма. Назив је касније промењен Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма (Службени гласник бр. 151/2022).
14		Управа финансијске полиције	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)

15		Управа јавних прихода	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
16	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	Водопривредна управа	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
17		Фитосанитарна управа	Основана је Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024), под називом Управа за заштиту биља, а наставља са радом као Фитосанитарна управа након доношења Закона о Здрављу биља (Сл. 29/2005 ... 150/2021)
18		Државни инспекторат за пољопривреду	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
19		Државна шумарска и ловна инспекција	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
20		Управа за семе и садњу	Основана је Законом о организацији и раду органа државне управе као Завод за семе и семенски материјал, а наставља са радом под новим називом након доношења Закона о

			семену и садном материјалу за пољопривредно биље (Сл. број 39/2006.. 199/2023)
21		Државна фитосанитарна лабораторија	Закон о здрављу биља (Сл. гласник 29/2005 ... 150/2021)
22		Управа за хидрометеоролошке послове	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
23	Министарство привреде и рада	Државна тржишна инспекција	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
24		Дирекција за наменску производњу	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
25		Државни инспекторат рада	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
26	Министарство здравља	Државна здравствено-санитарна инспекција	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
27		Управа за електронско здравство	Закон о здравственој заштити (Службени бр. 43/2012 ... 199/2023).
28	Министарство просвете и науке	Државна просветна инспекција	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
29		Завод за развој образовања	Закон о уређењу и раду органа државне

			управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
30		Педагошка служба	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
31	Министарство социјалне политике, демографије и омладине	Управа за питања бораца и ратних војних инвалида	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
32	Министарство за локалну самоуправу	Државни инспекторат за локалну самоуправу	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
33		Завод за регионални развој	Формирана Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024) као Завод за привредно недовољно развијена подручја, а садашњи назив регулисан је Законом о равномерном регионалном развоју (Службени гласник бр. 24/2021)
34	Министарство културе и туризма	Управа за заштиту културних добара	Закон о заштити културних добара (Службени гласник бр.20/2004 ... 20/2019)
35	Министарство државне управе	Државни управни инспекторат	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
36	Министарство саобраћаја	Државни саобраћајни инспекторат	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени

			гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
37		Државни инспекторат за грађевинарство и урбанизам	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
38		Државни комунални инспекторат	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
39		Управа за безбедност у железници	Закон о безбедности у железничком систему (Сл. гласник 48/2010 ... 178/2021)
40		Лучка управа	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
41	Министарство животне средине и просторног планирања	Државна инспекција за животну средину	Закон о уређењу и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
42		Управа за животну средину	Закон о животној средини (Сл. гласник 53/2005 ... 171/2022), а претходно је радила као Служба за заштиту животне средине по Закону о организацији и раду органа државне управе (Сл. бр. 58/2000 ... 121/ 2024)
43		Служба просторног информационог система	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
44	Министарство енергетике, рударства и	Биро за метрологију	Закон о организацији и раду органа државне управе

	минералних сировина		(Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
45		Државни инспекторат за енергетику, рударство и минералне сировине	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
	Министарство европских послова	/	/
	Министарство за дигиталну трансформацију ⁴⁰⁹	/	/
	Министарство спољних послова и спољне трговине	/	/
	Министарство одбране	/	/

⁴⁰⁹ У саопштењу министра дигиталне трансформације наведено је да се очекује да Управа за вођење матичних књига пређе из Министарства правде у Министарство за дигиталну трансформацију (Независен.мк, 2024), али у тренутку писања овог текста, на основу релевантног закона којим се уређује матичне евиденције, Управа за вођење регистара је и даље у саставу Министарства правде.

АНЕКС 2 – ТАБЕЛА САМОСТАЛНИХ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (ЗАКЉУЧНО СА 10-ТИМ. ЈУЛОМ 2024. ГОДИНЕ)

Бр.	Самосталан орган државне управе	Закон којим се орган оснива
1	Агенција за обавезне резерве нафте	Закон о обавезним резервама нафте (Службени гласник бр. 144/2014 ... 236/2022)
2	Агенција за исељенике	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
3	Агенција за катастар некретнина	Закон о катастру некретнине (Службени гласник бр. 55/2013 ... 124/2019)
4	Агенција за квалитет и акредитацију здравствених установа	Закон о здравственој заштити (Службени гласник бр.43/2012 ...199/2023)
5	Агенција за лекове и медицинска средства	Закон о допуни Закона о лековима и медицинским средствима (Службени гласник бр.36/2011)
6	Агенција за остваривање права заједница	Закон о правима заједница које чине мање од 20% становништва у Републици Северној Македонији (Службени гласникбр. 18/2020)
7	Агенција за просторно планирање	Закон о урбанизму (Службени гласник бр.32/2020)
8	Агенција за подршку предузетништву	Закон о оснивању Агенције за подршку предузетништва Републике Македоније (Службени гласник бр. 60/2003 ... 64/2018)
9	Агенција за подстицање развоја пољопривреде	Закон о оснивању Агенције за подстицање развоја пољопривреде (Службени гласник бр. 3/1998 ... 27/2019)
10	Агенција за примену језика који говори најмање 20% грађана Републике Северне Македоније	Закон о употреби језика (Службени гласник бр. 7/2019)
11	Агенција за промоцију и подршку туризму	Закон о оснивању Агенције за промоцију и подршку туризму (Службени гласник бр. 103/2008 ... 83/2018)
12	Агенција за робне резерве	Закон о робним резервама (Службени гласник бр.84/2008 ... 151/2021)
13	Агенција за стране инвестиције и промоцију извоза	Закон о оснивању Агенције за стране инвестиције и промоцију извоза (Службени гласник бр. 57/2010 ... 64/2018)
14	Агенција за управљање одузетом имовином	Закон о управљању одузетом имовином, имовинским користима и одузетим стварима у кривичном и прекршајном поступку (Службени

		гласник бр. 98/2008 ... 64/2018)
15	Агенција за филм	Закон о филмској делатности (Службени гласник бр. 82/2013 ... 275/2019)
16	Агенција за финансијску подршку у пољопривреди и рурални развој	Закон о оснивању Агенције за финансијску подршку у пољопривреди и рурални развој (Службени гласник бр. 72/2007 ... 190/2019)
17	Агенција за храну и ветерину	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр.58/2000 ... 121/2024), али је именоване директора (даље) регулисано Законом о безбедности хране (Службени гласник бр.157/2010). .. 209/2023)
18	Геолошки завод	Закон о геолошком заводу Републике Македоније (Службени гласникбр. 136/2012 ... 64/2018)
19	Дирекција за безбедност тајних података	Утврђен првим Законом о тајним подацима, замењен Законом о тајним подацима 2019 године (Службени гласник бр. 275/2019)
20	Дирекција за заштиту и спасавање	Закон о заштити и спасавању (Службени гласник бр. 36/2004 ... 215/2021)
21	Дирекција за радијациону безбедност	Закон о заштити од јонизујућих зрачења и радијационој безбедности (Службени гласник бр. 48/2002 ... 83/2018)
22	Дирекција за технолошко-индустријске развојне зоне	Закон о технолошко-индустријским развојним зонама (Службени гласник бр. 14/2007 ... 13/2023)
23	Државни архив Републике Северне Македоније	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник, бр. 58/2000 ... 121/2024)
24	Државни завод за индустријску својину	Закон о индустријској својини (Службени гласник бр. 21/2009 ... 31/2020)
25	Државни завод за статистику	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)
26	Инспекцијски савет	Основан је претходним Законом о инспекцијском надзору, а сада послује по најновијем Закону о инспекцијском надзору (Службени гласник 102/2019)
27	Институт за акредитацију	Закон о акредитацији (Службени гласник бр.120/2009...83/2018)
28	Институт за стандардизацију	Закон о стандардизацији (Службени гласник бр. 54/2002 ... 83/2018)
29	Комисија за односе са верским заједницама и групама	Закон о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)

30	Национална агенција за европске образовне програме и мобилност	Закон о оснивању Националне агенције за европске образовне програме и мобилност (Службени гласник бр. 113/2007 ... 64/2018)
31	Државно правобранилаштво	Закон о државном правобранилаштву (Службени гласник бр. 87/2007 ... 104/2015)
32	Центар за управљање кризама	Закон о кризном управљању (Сл. гласник бр. 29/2005 ... 215/2021)
33	Ревизорско тело за ревизију инструмента за Предприступну помоћ	Закон о ревизији инструмента за претприступну помоћ (ИПА) (Службени гласник бр. 66/2010 ...251/2022)
34	Централни регистар	Закон о централном регистру (Службени гласник бр. 50/2001 ... 311/2020).
35	Агенција за националну безбједност ⁴¹⁰	Закон о Агенцији за националну безбедност (Службени гласник бр. 108/2019)

⁴¹⁰ Због специфичне улоге ове Агенције, у Анексу 3 нећемо обраћати пажњу на начин на који се именује њен директор и услове.

**АНЕКС 3 – ТАБЕЛА УПРАВНЕ СТРУКТУРЕ САМОСТАЛНИХ ОРГАНА
ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (ЗАКЉУЧНО СА
10-тим. ЈУЛОМ 2024.)**

Двостепени или Једностепени систем управљања	Управни одбор	Директор
<p>Агенција за обавезне резерве нафте</p> <p>у складу са Законом о обавезним резервама нафте (Службени гласник бр. 144/2014 ... 236/2022)</p>		
<p>Двостепени</p>	<p>Управни одбор чини пет чланова које именује и разрешава Влада.</p> <p>Влада именује пет члана на предлог Министарства економије, и то два из реда запослених, два спољна члана и једног члана на предлог Министра финансија.</p> <p>Закон не прецизира да ли ће министар финансија предлагати из реда запослених у Министарству финансија.</p> <p>Мандат чланова Управног одбора је четири године, са могућношћу поновног избора.</p>	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>Директор се именује након јавног огласа. Да би био директор, лице мора да испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има седам година радног искуства након дипломирања, од чега пет на руководећој позицији • поседује најмање један од наведених међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика (наведени су ТОЕФЛ, ИЕЛТС, БУЛАТС и тако даље) • поседује сертификат о познавању рачунарских програма за канцеларијски рад. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у</p>

		случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице. Закон не прецизира мандат директора.
Агенција за исељенике		
у складу са Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 154/2019)		
Једностепени	/	Ништа друго није предвиђено, осим да директора именује и разрешава Влада
Агенција за катастар некретнина		
по Закону о катастру некретнине (Службени гласник бр. 55/2013 ... 124/2019)		
Двостепени	Управни одбор чини пет чланова које именује и разрешава Влада. По једног члана Управног одбора предлажу Министарство правде, Министарство транспорта и веза, Министарство финансија, Министарство животне средине и просторног планирања и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Мандат чланова траје пет година, без права поновног избора.	Директора именује и разрешава Влада. Директор има свог заменика. За именовање директора мора се расписати јавни оглас. Директор може бити лице које испуњава следеће услове <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има пет година радног искуства • поседује један од наведених међународно признатих сертификата енглеског језика Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије

		лице. Мандат је пет година, уз могућност још једног избора.
Агенција за квалитет и акредитацију здравствених установа по Закону о здравственој заштити (Службени гласник бр.43/2012 ...199/2023)		
Једностепени	/	Директора именује и разрешава Влада. Није прецизирано да се директор именује након претходно расписаног јавног огласа. Директор може да буде особа која поред општих услова има: <ul style="list-style-type: none"> • завршено медицинску, стоматолошку или фармацеутску школу • пет година радног искуства у области здравствене заштите • активно познавање једног од светских језика. Мандат није предвиђен.
Агенција за лекове и медицинска средства у складу са Законом о допуни Закона о лековима и медицинским средствима (Службени гласник бр.36/2011)		
Једностепени	/	Директора именује и разрешава Влада. За именовање директора мора се расписати јавни оглас. Директор треба да испуњава следеће услове: <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • није му забрањено обављање професије, делатности или дужности • дипломирао је на Фармацеутском факултету,

		<p>односно има 300 ЕСПБ бодова или VII/1 степен стручне спреме из смера фармација</p> <ul style="list-style-type: none"> • има најмање шест година радног искуства у области фармације и завршене последипломске студије, специјализацију или докторат из области фармације • поседује један од наведених међународно признатих сертификата енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат директора траје четири године са могућношћу поновног избора.</p>
<p>Агенција за остваривање права заједница</p> <p>према Закону о правима заједница које чине мање од 20% становништва у Републици Северној Македонији (Службени гласник бр. 18/2020)</p>		
Једностепени	/	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>Постоји заменик директора.</p> <p>За именовање директора и заменика директора потребно је расписати јавни оглас.</p> <p>Директор и заменик директора може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • има знања из области људских права • није му забрањено обављање професије, делатности или

		<p>дужности</p> <ul style="list-style-type: none"> • има стечено најмање 240 ЕСПБ бодова или завршено VII/1 степен образовања из области друштвених наука • има најмање пет година радног искуства у области људских права и • поседује најмање један од наведених међународно признатих сертификата за активно познавање енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат директора траје четири године, са правом на друго накнадно именованье.</p>
<p>Агенција за просторно планирање</p> <p>по Закону о урбанизму (Службени гласник бр.32/2020)</p>		
Двостепени	<p>Управни одбор чини седам чланова које именује и разрешава Влада.</p> <p>Чланови се именују на предлог министра животне средине и просторног планирања, у складу са министром транспорта.</p> <p>За чланове Управног одбора биће именована два представника Министарства животне средине и просторног планирања, два представника Министарства транспорта, два представника запослених у Агенцији и један спољни члан.</p> <p>Мандат чланова траје четири</p>	<p>Директора именује и разрешава управни одбор.</p> <p>Директор може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није забрањено обављање професије, делатности или дужности • има стечено најмање 300 ЕСПБ или завршен VII/A степен стручне спреме • има најмање пет година радног искуства и најмање три године радног искуства на руководећој позицији у области уређења простора

	<p>године, са могућношћу поновног избора.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • поседује најмање један међународно признати сертификат о познавању најмање једног од службених језика Организације Уједињених нација. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Закон прецизира да мандат директора траје четири године са могућношћу поновног избора.</p>
<p>Агенција за подршку предузетништву</p> <p>у складу са Законом о оснивању Агенције за подршку предузетништву Републике Македоније (Службени гласник бр. 60/2003 ... 64/2018)</p>		
<p>Двостепени</p>	<p>Управни одбор чини пет чланова које именује Влада, на предлог министра економије (и рада).</p> <p>Чланови Управног одбора треба да имају најмање три године радног искуства у области економије у последњих пет година.</p> <p>Једног члана Управног одбора предлаже Министарство економије (и рада), а четири члана из реда удружења правних и физичких лица из области привреде, пословних банака, донатора и стручњака.</p> <p>Мандат траје четири године, са могућношћу поновног избора.</p>	<p>Директора именује и разрешава Управни одбор.</p> <p>Управни одбор именује директора након претходно расписаног јавног огласа.</p> <p>Директор мора да испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • није му изречена забрана обављања професије, делатности или дужности • има најмање пет година радног искуства, од чега најмање три године радног искуства на руководећој позицији • поседује најмање један од наведених међународно признатих сертификата или сертификата за активно познавање енглеског језика,

		<p>не старији од пет година.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат траје четири године, са могућношћу поновног избора.</p>
<p>Агенција за подстицање развоја пољопривреде</p> <p>у складу са Законом о оснивању Агенције за подстицање развоја пољопривреде (Службени гласник бр. 3/1998 ... 27/2019)</p>		
Двостепени	<p>Управни одбор има девет чланова које именује и разрешава Влада, на предлог министра пољопривреде, шумарства и водопривреде, и то шест чланова из реда пољопривредних произвођача, једног члана из Пољопривредног института, једног члана са Института за сточарство и једног члана са Пољопривредног факултета.</p> <p>Мандат чланова Управног одбора траје четири године. Ништа није предвиђено о могућности да иста лица буду поново изабрана, што значи да нема ограничења у томе колико пута неко лице може бити члан Управног одбора.</p>	<p>Директора и заменика директора именује и разрешава Влада.</p> <p>Директора и заменика директора именује Влада по претходно расписаном јавном огласу.</p> <p>Директор и заменик директора може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има најмање пет година радног искуства • поседује један од наведених међународно признатих сертификата или сертификата за активно познавање енглеског језика, не старији од пет година. <p>Директор и заменик директора именују се на период од четири</p>

		<p>године. Ништа није предвиђено о могућности да исто лице поново буде именовано за директора и заменика директора, што значи да не постоји ограничење колико пута неко лице може бити директор или заменик директора.</p> <p>Законом је прецизирано да се именовање директора и заменика директора „извршава на основу његове стручности и компетенције“. Међутим, не постоје одредбе које би регулисале поступак и начин рангирања кандидата, ако их има више, како би се изабрала најстручнија и најкомпетентнија особа.</p>
<p>Агенција за примену језика којим говори најмање 20% грађана Републике Северне Македоније</p> <p>према Закону о употреби језика (Службени гласник бр.7/2019)</p>		
Једностепени	/	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>Директор се може именовати по претходно расписаном јавном позиву, на период од четири године, са правом поновног избора.</p> <p>Нису предвиђени услови за то које лице може бити директор Агенције.</p>
<p>Агенција за промоцију и подршку туризму</p> <p>по Закону о оснивању Агенције за промоцију и подршку туризму (Сл. бр. 103/2008 ... 83/2018)</p>		
Двостепени	<p>Управни одбор чини седам чланова, које именује и разрешава Влада.</p> <p>Четири члана именују се на предлог Владе, један члан на предлог министра економије (и рада) и два члана на предлог привредних комора, по принципу ротације</p>	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>За именовање директора мора се објавити јавни конкурс.</p> <p>За директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство

	<p>регистрованих привредних комора.</p> <p>Закон не прецизира редослед којим треба да се предлажу чланови.</p> <p>Мандат чланова Управног одбора је четири године, са правом поновног избора.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од наведених међународно признатих сертификата за активно познавање енглеског језика, не старији од пет година. <p>Занимљиво је да сам закон не садржи одредбу којом се утврђује мандат директора, али садржи одредбу која говори о разрешењу директора пре истека мандата.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p>
<p>Агенција за робне резерве</p> <p>у складу са Законом о робним резервама (Службени гласник бр. 84/2008 ... 151/2021)</p>		
<p>Једностепени</p>	<p>/</p>	<p>Директора именује и разрешава Влада. Директор има заменика.</p> <p>За именовање директора и заменика директора мора се објавити јавни конкурс.</p> <p>За директора и заменика директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство

		<ul style="list-style-type: none"> • има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има најмање пет година радног искуства у области економије, права, технологије или агрономије, од чега најмање две године на руководећој позицији у области економских, финансијских, правних, техничких и академских институција или у енергетском сектору • поседују најмање један од наведених међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика, не старији од пет година <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат директора и заменика директора траје четири године са правом поновног избора.</p>
Агенција за стране инвестиције и промоцију извоза по Закону о оснивању Агенције за стране инвестиције и промоцију извоза (Сл. бр. 57/2010 ... 64/2018)		
Двостепени	Управни одбор чини седам чланова, које именује и разрешава Влада. Не постоје додатне одредбе о томе ко може бити члан Управног одбора, односно како	Директора и заменика директора именује и разрешава Влада. За именовање директора и заменика директора мора се расписати јавни оглас.

	<p>се бирају лица (на предлог министра/јавни оглас и тд.).</p> <p>Не постоји одредба о томе колико траје мандат чланова Управног одбора.</p>	<p>За директора и заменика директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има најмање пет година радног искуства у области инвестиција и извоза и најмање три године радног искуства на руководећим позицијама • поседује најмање један од законом признатих међународно признатих сертификата о активном знању енглеског језика, не старији од пет година. <p>Мандат директора и заменика директора траје четири године, са могућношћу поновног избора.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p>
<p>Агенција за управљање одузетом имовином</p> <p>у складу са Законом о управљању одузетом имовином, имовинским користима и одузетим стварима у кривичном и прекршајном поступку (Службени гласник бр. 98/2008 ... 64/2018)</p>		
<p>Двостепени</p>	<p>Управни одбор се састоји од пет чланова које именује и разрешава Влада.</p> <p>Закон не садржи одредбе о томе</p>	<p>Директора бира и разрешава Влада.</p> <p>Директор се именује по претходно објављеном јавном огласу.</p>

	<p>која лица могу бити чланови Управног одбора, односно на који начин Влада бира лица (да ли на предлог министра, да ли након објављеног јавног огласа и сл.).</p> <p>Чланови Управног одбора имају мандат од пет година, без права поновног избора.</p>	<p>За директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • има стечено 240 ЕСПБ бодова или завршено образовање VII/1 степена • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има најмање пет година радног искуства у области права или економије • поседује најмање један од наведених међународно прихваћених сертификата за активно познавање енглеског језика, не старији од пет година. <p>Закон предвиђа само да директор има мандат који траје пет година. Ништа прецизније није предвиђено о могућности поновног именовања, из чега произилази да не постоји ограничење колико пута једна особа може да буде директор.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p>
<p>Агенција за филм</p> <p>у складу са Законом о филмској делатности (Сл.гласник бр. 82/2013 ... 275/2019)</p>		
<p>Двостепени</p>	<p>Управни одбор има пет чланова (председника и четири члана) које именује Влада на период од две године, са право на само још један мандат.</p> <p>Према Закону, један члан се</p>	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>Директор се именује по претходно објављеном јавном огласу.</p> <p>Директор може бити лице које</p>

	<p>бира из реда истакнутих личности из области филмске делатности, један на предлог филмских удружења или привредне коморе који заступа филмске продуценте, два из реда дипломираних правника и један из редовима економиста.</p> <p>Дакле, само за једног члана јасно је да се он именује на предлог поменутих удружења или привредних комора. Није јасно како Влада бира осталих.</p>	<p>испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен у области филма или друштвених наука или има правни факултет са положеним правосудним испитом или економски факултет • има најмање пет година радног искуства у области филма или права или економије • поседује најмање један од наведених међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика, не старији од пет година. <p>Мандат директора траје две године и може бити поново именован само на још један један мандат.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p>
<p>Агенција за финансијску подршку у пољопривреди и рурални развој</p> <p>према Закону о оснивању Агенције за финансијску подршку у пољопривреди и рурални развој (Сл. бр. 72/2007 ... 190/2019)</p>		
Једностепени	/	<p>Директора и заменика директора именује Влада.</p> <p>Директор и заменик директора именују се по претходно објављеном</p>

		<p>јавном огласу.</p> <p>Директор, односно заменик директора може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон садржи општу одредбу по којој се „именовање директора и заменика директора врши на основу његове стручности и стручности”, али није прецизирано како ће се, у ствари, оцењивати стручност и компетентност. Другим речима, Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано лице које је најквалификованије.</p> <p>Мандат је четири године. Не постоји одредба о поновном избору, што значи да не постоји ограничење колико пута особа може бити именована за директора.</p>
<p>Агенција за храну и ветерину</p> <p>по Закону о безбедности хране (Службени гласник бр. 157/2010 ... 209/2023)</p>		
Једностепени	/	<p>Директора и заменика директора именује и разрешава Влада.</p> <p>За именоване директора мора се</p>

		<p>расписати јавни оглас.</p> <p>За директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Занимљиво је да није предвиђено да је за именовање заменика директора потребан јавни оглас, нити је предвиђено да заменик директора испуњава исте услове као и директор.</p> <p>Мандат директора траје четири године, са могућношћу поновног избора.</p>
<p>Геолошки завод</p> <p>према Закону о геолошком заводу Републике Македоније (Службени гласник бр. 136/2012 ... 64/2018)</p>		
Једностепени	/	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>Директор се именује по претходно</p>

		<p>објављеном јавном огласу.</p> <p>Директор може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен из области геологије • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат директора траје четири године, са правом поновног избора.</p>
<p>Дирекција за безбедност тајних података</p> <p>према Закону о тајним подацима (Службени гласник бр.275/2019)</p>		
<p>Једностепени</p>	<p>/</p>	<p>Директора и заменика директора именује и разрешава Влада.</p> <p>За именовање директора и заменика директора објавити оглас за јавност.</p> <p>Директор и заменик директора може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије,

		<p>делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција)</p> <ul style="list-style-type: none"> • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат је четири године. Закон не садржи одредбу у вези са поновним именовањем директора, због чега не постоји ограничење колико пута исто лице може бити директор или заменик директора.</p>
<p>Дирекција за радијациону безбедност</p> <p>у складу са Законом о заштити од јонизујућих зрачења и радијационој безбедности (Службени гласник бр. 48/2002 ... 83/2018)</p>		
Једноступени	/	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>За именовање директора мора се расписати јавни оглас.</p> <p>Директор може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1

		<p>степен</p> <ul style="list-style-type: none"> • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат директора траје четири године. Закон не садржи одредбу у вези са поновним именовањем директора, због чега не постоји ограничење колико пута исто лице може бити директор.</p>
<p>Дирекција за заштиту и спасавање</p> <p>према Закону о заштити и спасавању (Службени гласник бр. 36/2004 ... 215/2021)</p>		
<p>Једностепени</p>	<p>/</p>	<p>Директора именује и разрешава Влада, а он има заменика.</p> <p>Мора се објавити јавни конкурс.</p> <p>Директор и заменик директора може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих

		<p>сертификата о познавању енглеског језика.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат је четири године, а не постоје одредбе о могућем реизбору, због чега се може закључити да нема ограничења у томе колико пута неко лице може бити директор.</p>
<p>Дирекција за технолошко-индустријске развојне зоне</p> <p>по Закону о технолошко-индустријским развојним зонама (Службени гласник бр. 14/2007 ... 13/2023)</p>		
Двостепени	<p>Управни одбор чини седам чланова које именује Влада.</p> <p>Једног члана предлажу: министар економије (и рада), министар финансија, потпредседник Владе задужен за послове привреде, министар транспорта. Три члана предлажу корисници технолошко-индустријских развојних зона.</p> <p>Мандат чланова Управног одбора је две године. Закон не садржи одредбе које се односе на реизбор, из чега произилази да једно лице може бити члан Управног одбора неограничен број пута.</p>	<p>Директора именује и разрешава Влада. Постоји заменик директора.</p> <p>За именовање директора и заменика директора објављује се оглас.</p> <p>Директор и заменик директора може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • има најмање три године радног искуства на руководећој позицији • има искуство сарадње са међународним институцијама • поседује најмање један од

		<p>меѓународно признатих сертификата о познавању енглеског језика.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат директора и заменика директора траје четири године. Закон не садржи одредбу у вези са поновним именовањем директора, због чега не постоји ограничење колико пута исто лице може бити директор.</p>
Државни архив		
према Закону о архивској грађи (Службени гласник бр.		
Једностепени	/	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>За именовање директора објављује се јавни оглас.</p> <p>Директор може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од меѓународно признатих сертификата о познавању енглеског језика.

		<p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Закон не садржи одредбе у вези са трајањем мандата директора.</p>
<p>Државни завод за индустријску својину</p> <p>према Закону о индустријској својини (Сл.гласник бр. 21/2009 ... 31/2020)</p>		
Једностепени	/	<p>Директора именује и разрешава Влада. Има заменика.</p> <p>Директор и заменик директора именују се по претходно објављеном јавном огласу.</p> <p>За директора и заменика директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p>

		Мандат је четири године. Ништа није предвиђено у погледу могућности поновног именовања, што значи да не постоји ограничење колико пута неко лице може бити директор и заменик директора.
Државни завод за статистику		
према Закону о државној статистици (Службени гласник бр. 54/1997 ... 31/2020)		
Једностепени	/	<p>Директора и заменика директора именује Влада.</p> <p>Мора да објавити јавни конкурс.</p> <p>Директор и заменик директора може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат је четири године са правом директора и заменика директора да буду поново именовани.</p>
Инспекцијски савет		

према Закону о инспекцијском надзору (Службени гласник 102/2019)		
/	/	<p>Инспекцијски савет има председника и шест чланова, које именује Влада након јавног огласа.</p> <p>Чланови Инспекцијског савета бирају се у следећим областима:</p> <ul style="list-style-type: none"> • тржишта, радних односа и безбедности и здравља на раду • животне средине и заштите здравља људи • грађевинарства, урбанизма, јавних радова и саобраћаја • пољопривреде, шумарства, ветерине и безбедности хране • образовања, науке и културе • администрације <p>За председника Инспекцијског већа може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања делатности, професије или дужности • има стечено 240 ЕСПБ или VII/1 степен образовања • има најмање шест година радног искуства након дипломирања на руководећој позицији • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика • поседује сертификат о активном познавању рачунарских програма за канцеларијски рад. <p>За члана Инспекцијског већа може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања делатности, професије или дужности • има стечено 240 ЕСПБ или VII/1 степен образовања • има најмање шест година радног искуства након дипломирања, у одговарајућој области за коју је биран за члана • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика • поседује сертификат о активном познавању рачунарских програма за канцеларијски рад. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат је четири године, са правом на поновни избор.</p>
Институт за акредитацију		
по Закону о акредитацији (Сл.гласник бр.120/2009...83/2018)		
Двостепени	<p>Савет има 11 чланова које именује Влада на предлог:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Владе (четири представника) • универзитета (један представник) • привредне коморе (два представника) • тела за оцењивање усаглашености (два представника) 	<p>Директора именује и разрешава Савет.</p> <p>Директор може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција)

	<ul style="list-style-type: none"> • организације потрошача (један представник) • Института за акредитацију (један представник запослених) <p>Неопходно је да председник и чланови Савета имају високо образовање, да буду компетентни и да имају искуство у области акредитације.</p> <p>Мандат је четири године, уз могућност још једног избора.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • има најмање три године радног искуства на руководећој позицији • има искуство у области акредитације и сродних делатности • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Директор се именује по претходно објављеном јавном огласу.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Директор има мандат од четири године и по истеку овог мандата може бити поново биран.</p>
<p>Институт за стандардизацију</p> <p>у складу са Законом о стандардизацији (Сл. бр. 54/2002 ... 83/2018)</p>		
<p>Двостепени (али постоји и Скупштина)</p>	<p>Савет се састоји од девет чланова које именује Скупштина:</p> <ul style="list-style-type: none"> • три представника Владе • три представника из индустрије, укључујући најмање једног представника из сектора малих и средњих предузећа • један представник из високостручних образовних установа 	<p>Директора именује и разрешава Савет, у складу са Статутом.</p> <p>Директор може бити лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1

	<ul style="list-style-type: none"> • један представник запослених у Институту • по један представник из привредних комора, организације потрошача, консултантских и сертификационих тела, инспекцијских органа и свих других заинтересованих лица <p>Мандат је четири године, са могућношћу поновног именованја.</p>	<p>степен</p> <ul style="list-style-type: none"> • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Сагласност на одлуку о именованју директора даје Влада.</p> <p>Директор се именује након претходног јавног огласа.</p> <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат је четири године, а по истеку може бити поново биран.</p>
<p>Комисија за односе са верским заједницама и верским групама</p> <p>у складу са Законом о организацији и раду органа државне управе (Службени гласник бр. 58/2000 ... 121/2024)</p>		
/	/	<p>Не постоје одредбе о члановима Комисије, начину њиховог избора, условима које морају да испуњавају и сл.</p>
<p>Национална агенција за европске образовне програме и мобилност</p> <p>у складу са Законом о оснивању Националне агенције за европске образовне програме и мобилност (Сл.гласник бр. 113/2007 ... 64/2018)</p>		
<p>Двостепени</p>	<p>Управни одбор чине председник и четири члана, по два из Министарства просвете и науке и Министарства финансија и један члан из Агенције за омладину и спорт.⁴¹¹</p> <p>Њих именује и разрешава Влада.</p>	<p>Директора именује и разрешава управни одбор.</p> <p>За именованје директора мора се расписати јавни оглас.</p> <p>Директор може бити лице које испуњава следеће услове:</p>

⁴¹¹ Агенција више не постоји, а њен је правни сукцесор Министарство социјалне политике, демографије и омладине.

	<p>Мандат је шест година и постоји могућност још само једног именованга.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • поседује најмање један од међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика. <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат траје пет година, а по његовом истеку може бити биран само још једном.</p>
<p>Државно тужилаштво</p> <p>у складу са Законом о државном правобранилаштву (Сл. бр. 87/2007 ... 104/2015)</p>		
<p>Једностепени</p>	<p>/</p>	<p>Државног тужиоца именује и разрешава Влада, на предлог министра правде.</p> <p>Објављује се оглас за јавност, а онда министар правде предлаже особу.</p> <p>Услови:</p> <ul style="list-style-type: none"> • држављанство • дипломирани правник са најмање осам година правног радног искуства након положеног правосудног испита • уживајући углед за обављање

		<p>функције.</p> <p>Закон не садржи одредбе по којима ће министар правде, пре него што да свој предлог, рангирати и оценити кандидате који су се одазвали на јавни оглас.</p> <p>Мандат траје шест година са правом поновног избора.</p>
<p>Центар за управљање кризама</p> <p>према Закону о управљању кризним ситуацијама (Службени гласник бр. 29/2005 ... 215/2021)</p>		
Једностепени	/	<p>Директора именује и разрешава Влада.</p> <p>Постоји заменик.</p> <p>Директор и заменик директора бирају се путем јавног огласа и морају да испуњавају следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • држављанство • немају забрану обављања професије, делатности или дужности • 240 ЕСПБ бодова или VII/1 степен стручне спреме • пет година радног искуства • поседују најмање један међународно признати сертификат о познавању енглеског језика, не старији од пет година <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p> <p>Мандат је четири године, а о реизбору ништа није предвиђено, због чега се може закључити да нема</p>

		ограничења у томе колико пута неко лице може бити директор или заменик директора.
Ревизорско тело Инструмента за претприступну помоћ (ИПА).		
у складу са Законом о ревизији инструмента за претприступну помоћ (ИПА) (Службени гласник бр. 66/2010 ...251/2022)		
Једностепени	/	<p>Главног ревизора и заменика главног ревизора именује и разрешава Влада.</p> <p>Мора се објавити јавни конкурс.</p> <p>Услови које лице мора да испуни су:</p> <ul style="list-style-type: none"> • македонско држављанство • високо образовање из области правних или економских наука • најмање седам година искуства у области економије или права • уверење о стеченом звању из области ревизије • најмање један од наведених међународно признатих сертификата о познавању енглеског језика, не старији од пет година • не обавља другу јавну функцију или професију, није члан политичке странке, члан управног или надзорног одбора неког другог органа другог правног лица • не постоји забрана обављања професије, делатности или дужности <p>Закон не садржи одредбе о поступку и начину рангирања кандидата, у случају да се пријави више лица, нити одредбу по којој за директора мора бити именовано најквалификованије лице.</p>

		Мандат траје девет година, без права на реизбор
Централни регистар		
према Закону о централном регистру (Службени гласник бр. 50/2001 ... 311/2020)		
Двостепени	Управни одбор се састоји од пет чланова које именује Влада са мандатом од шест година, два члана се именују на предлог Министарства финансија, један члан на предлог Министарства правде, један члан на предлог Министарства привреде (и рада) и један на предлог Агенције за катастар.	<p>Директора именује Управни одбор, на период од четири године, након претходно расписаног јавног огласа.</p> <p>За директора може бити именовано лице које испуњава следеће услове:</p> <ul style="list-style-type: none"> • има македонско држављанство • тренутно му није изречена забрана обављања професије, делатности или дужности (кривична или прекршајна казна/санкција) • има стечено најмање 240 ЕСПБ кредита или VII/1 степен • има најмање пет година радног искуства • поседује сертификат о знању енглеског језика, не старији од пет година. <p>Закон не садржи одредбе по којима, након јавног оглашавања, Влада мора да изабере најконкурентније лице, а није предвиђено ни како се врши оцењивање кандидата.</p>

АНЕКС 4 – НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНЕ КОМИСИЈЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 17 ЗАКОНА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ И СУКОБ ИНТЕРЕСА

Државна комисија за спречавање корупције има следеће надлежности:

1. доноси националну стратегију за спречавање корупције и сукоба интереса, са акционим планом за њено спровођење;
2. врши антикорупцијску верификацију закона, подзаконских аката и других општих аката, у складу са методологијом коју усваја;
3. поступа по извештајима физичких и правних лица о сумњама у корупцију и сукоб интереса;
4. покреће иницијативу код надлежних органа за покретање поступка утврђивања одговорности функционера;
5. покреће покретање кривичног поступка у случајевима у којима делује;
6. прати законитост финансирања политичких странака;
7. прати законитост финансирања изборних кампања;
8. покреће иницијативу код надлежних органа на основу извештаја Државне ревизије;
9. поступа у случајевима сукоба интереса;
10. евидентира и прати имовинско стање и интересе у поступку у складу са овим законом;
11. прописује образац изјаве о имовинском стању и интересима;
12. проверава податке из декларација за имовинско стање и интересе;
13. сарађује са другим државним органима у пружању неопходних информација;
14. сарађује са националним телима других земаља, као и са међународним организацијама у области борбе против корупције;
15. размењује информације са надлежним органима других држава и међународним организацијама, на основу међународних споразума ратификованих у сагласности са Уставом Републике Северне Македоније;
16. сарађује са удружењима, фондацијама, научним институцијама и приватним сектором у погледу спречавања корупције и сукоба интереса;
17. припрема анализе корупцијских ризика у различитим секторима;
18. предузима активности чији је циљ јачање личног и институционалног интегритета;
19. предузима активности у области образовања и јачања свести о корупцији и сукобу интереса;
20. води регистар изабраних и именованих лица;
21. води регистар овлашћених лица за пријем пријава од узбуњивача, у складу са Законом о заштити узбуњивача;
22. припрема каталог поклона на основу података добијених у складу са чланом 58. овог закона и објављује га на својој веб страници;
23. спроводи испитивања јавног мњења како би оценила његове перформансе и стање корупције;
24. доноси годишњи програм рада Државне комисије;
25. доноси етички кодекс Државне комисије и Секретаријата;
26. доноси пословник Државне комисије;

27. доноси акте за унутрашњу организацију и систематизацију послова у Секретаријату;
28. редовно обавештава јавност о свом раду у вези са надлежностима које има у складу са овим законом и у складу с Пословником Државне комисије и
29. обавља и друге послове утврђене законом.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Константин Битраков

Број индекса: ДС2017-46

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом „**Превенција корупције у јавној управи са посебним освртом на Републику Северну Македонију**“:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица

У Београду, 21 новембар 2024.

Потпис аутора

Константин Битраков

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Константин Битраков

Број индекса: ДС2017-46

Студијски програ: Управно право

Наслов рада: Превенција корупције у јавној управи са посебним освртом на Републику Северну Македонију

Ментор: др. Добросав Миловановић, редовни професор
Универзитет у Београду, Правни факултет

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског наива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницима дигиталне библиотеке, у електронком каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, 21. новембар 2024.

Потпис аутора

Константин Битраков

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом „Превенција корупције у јавној управи са посебним освртом на Републику Северну Македонију“ која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио:

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, 21. новембар 2024.

Потпис аутора

Константин Битраков

1. Ауторство. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прерада. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.