

# Моќта на ИЗВРШНАТА Власт

Документ за јавни политики  
Транспаренси Интернешнл - Македонија



Transparency International

# Моќта на извршната власт

## Документ за јавни политики Транспаренси Интернешнл - Македонија

октомври 2017 година

Овој документ финансиски е поддржан од Европската Унија и од Амбасадата на Кралството Холандија



Kingdom of the Netherlands

Овој документ за јавни политики е подготвен од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија.

За содржината на овој документ одговара Транспаренси Интернешнл – Македонија и во никој случај не може да се смета како став на Европската Унија и на Амбасадата на Кралството Холандија во Република Македонија.

Овој документ е подготвен во рамките на проектот „Зајакнување на Националниот систем за интегритет во земјите од Западен Балкан и Турција, и следење на развојот на антикорупциските напори“, кој финансиски е поддржан од страна на Европската Унија и од Амбасадата на Кралството Холандија во Република Македонија.

## Автори

Автор: м-р Дона Димов

Главен истражувач: д-р Слаѓана Тасева

Раководител на проект: Методи Зајков

Печати: Академски печат

Тираж: 700

Вложени се максимални напори за верификација и точност на податоците содржани во овој извештај. Се верува дека сите информации заклучно со октомври 2017 се точни. Во секој случај, Транспаренси Интернешнл се оградува од одговорноста за последиците од употребата на извештајот за други цели и контекст.

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

342.51(497.7)

ДИМОВ, Дона

Моќта на извршната власт : докумен за јавни политики : Транспаренси интернешнл - Македонија / Дона Димов.  
- Скопје : Академски печат, 2017. - 28 стр. ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамките на проектот: "Зајакнување на Националниот систем за интегритет во земјите од Западен Балкан и Турција, и следење на развојот на антикорупциските напори". - Библиографија: стр. 27-28

ISBN 978-608-231-227-9

а) Извршна власт - Транспарентност - Македонија б) Јавни политики  
COBISS.MK-ID 105370378

## Вовед

Развојот на демократските вредности, почитувањето на човековите права и владеењето на правото се едни од основните начела на Европската Унија, па оттука спроведувањето на овие вредности во Република Македонија е од суштинско значење во просецот на евроинтеграциите. Транспаренси Интернешнл – Македонија (ТИ-М) во извештајот на „Националниот систем на интегритет – оценка за Македонија“ нотираше дека „извршната власт е независна и доминантна во управувањето во Република Македонија до степен што ја загрозува независноста на другите два сегменти: законодавната и правосудната власт. Партиите на власт ја заматуваат линијата меѓу државата и партијата, ги политизираат институциите на државата и се мешаат во процесите на одлучување“.<sup>1</sup>

Поделбата на власта во демократските општества всушност претставува распределба на моќта, односно механизам врз основа на кој се прави баланс при управувањето со државата. Клучна улога во овој сегмент имаат правосудството и (не)државните актери, медиумите и граѓанското општество, кои претставуваат спрега помеѓу државата и граѓанинот во демократските општества. Притоа, потребно е да се земе предвид дека облиците на дејствување на секој од овие актери всушност претставуваат начин врз основа на кој индиректно се дејствува во процесот на креирање на политиките во државата. Транспарентноста при управувањето на државата е од огромно значење, бидејќи доколку владата е затворена и не ги информира граѓаните за своето дејствување, може да се доведе во прашање кредибилитетот на владините институции.

Во основа, со овој документ ќе ја анализираме политичката состојба во Република Македонија од аспект на двете главни форми на репрезентативната демократија во современиот свет – либерална и нелиберална, како и тенденциите на демократизација што водат кон нив.

Во Република Македонија, согласно Уставот на Р. Македонија и законите, Владата дава отчет пред Собранието како највисок претставнички дом на граѓаните. Собранието ја врши политичката контрола и надзорот над Владата и над другите носители на јавни функции.<sup>2</sup> Сепак, фактичката состојба во Македонија го говори токму спротивното, извршната власт ги политизира институциите на државата и се меша во процесите на одлучување. Нема ефективен надзор над нејзиното дејствување со што, практично, отчетноста на Владата кон Собранието е формална и несуштинска. Политичката и институционалната криза со која се соочи Република Македонија во изминатите години покажа дека целосно се нарушени принципите на владеењето на правото и на функционирањето на правната држава, а силната партизација на државните и јавните институции сериозно ги нарушија интегритетот и кредибилитетот на институциите.

<sup>1</sup> Тасева, С., (2016), *Национален систем на интегритет – оценка за Македонија*, Транспаренси Интернешнл – Македонија, стр. 73.

<sup>2</sup> Член 68, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

Неможнoста државата и институциите брзо да се справат со политичката криза, доведе до состојба во која Република Македонија беше наречена „заробена држава“ на заробени институции.<sup>3</sup>

Демократијата и владеењето на правото постојано се соочуваат со предизвици, особено поради заробената државата што влијае врз функционирањето на демократските институции и клучните области на општеството.<sup>4</sup> Во овој документ за јавни политики ќе биде анализиран моделот на владеење практикуван во Владата на Република Македонија во периодот од 2006 до 2015 година, а посебно феноменот на изедначување помеѓу власта и партијата. Притоа, посебно ќе се задржиме на работата на Владата како орган на извршната власт и анализата нема да се однесува на целата јавна/државна администрација. Тенденцијата на „заробена држава“, нетранспарентноста од страна на власта, контролата на извршната власт над судската и законодавната власт, медиумите, граѓанското општество и бизнис-секторот станаа воочливи преку низа спроведени мерки во практиката. Владиното влијание врз медиумите, селективното известување и недостигот на уредувачката независност во медиумската сфера се нотирани како состојба што ја нарушува демократијата во Македонија.<sup>5</sup> Оневозможувањето на вклученост на граѓанските организации во процесот на креирање на политиките, пак, е само приказ на системските демократски слабости и крвкоста на граѓанскиот активизам.

Оттука, се наметнуваат неколку прашања што ќе бидат предмет на анализа на овој документ, односно дали Македонија е во состојба да ја намали надмоќната улога што ја има Владата како врв на извршната власт во полза на суштинската улога на Собранието за надзор на политиките што ги спроведува Владата? Дали Македонија има институционални механизми што ќе овозможат надминување на оваа состојба на „заробена држава“, кои доведоа до рушење на основните принципи на демократијата? Очигледно е дека за спроведување на препораките нотирани во извештајот подготвен од Рајнхард Прибе ќе бидат потребни силна политичка волја и одлучност на лидерите на политичките партии да направат промени. Притоа, со овој документ за јавни политики, ТИ-М ќе предочи и одредени конкретни препораки што би придонеле за подобрување на демократското владеење со повикување на сите актери да ја преземат одговорноста согласно мандатот што го имаат. Спроведувањето политики што се во интерес на сите граѓани; воспоставувањето ефективна контрола и надзор над извршната власт; градењето кредибилни и транспарентни институции, како и слободата на медиумите и граѓанското општество ослободено од притисоци на власта, се клучни за оваа цел. Унапредувањето во начинот на раководење на Владата како извршната власт што ја врши својата улога одговорно, транспарентно и отчетно, практично ќе ја отслика политичка култура во процес низ кој се поставуваат постулати на стабилни демократски вредности.

<sup>3</sup> Европска Комисија: Извештај за Република Македонија за 2016 година. Види: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)

<sup>4</sup> Ибид, стр. 4.

<sup>5</sup> Никодиноска, В., Шопар, В., *Развојот на медиумите во Македонија според индикаторите на УНЕСКО*, Скопје, Македонски институт за медиуми, стр. 52.

## Извршна власт – начин на управување, степен на моќ и влијание врз другите државни и недржавни чинители во Република Македонија

Воспоставувањето цврсти демократски стандарди е основен предуслов и единствен отворен патоказ кон евроатланскиот курс на Република Македонија. Реформите што Владата на Република Македонија (во натамошниот текст Владата) во континуитет ги спроведуваше изминативе години не придонесоа за остварување на овие вредности, туку се случи спротивното, сите системски слабости во управувањето на извршната власт испливаа на површина. Владата во март 2015 година се соочи со политичката криза и нестабилност предизвикана поради објавување прислушувани разговори на актуелни владини членови. Во содржините на тие разговори постојат основи за сомневања за вклученост на владини и јавни функционери во корупција, злоупотреба на службената положба, вршење политички влијанија врз судството, медиумите и бизнис-заедницата, организирање изборен криминал, конструирање политички гонења кон неистомиленците, како и сериозни инциденти на политичка корупција на различни нивоа и на повеќе начини.<sup>6</sup> Сериозни забелешки од страна на Европската Комисија беа изнесени во Извештајот за Република Македонија во 2015 година, особено во однос на политичките критериуми, кои и во претходните години се споменуваат како проблем, од причина што политичкиот дијалог и тешкотиите само дополнително ги нагласуваат поделбата и недоволната политичка култура да се дојде до консензус за клучни прашања од државен интерес<sup>7</sup>.

Политичките скандали длабоко се одразија врз стабилноста на државата. Отсуството на опозицијата од Собрание и обвинувањата од страна на опозицијата дека Владата оркестрирала масовно прислушување телефонски разговори на над 20.000 луѓе, го открија степенот на доминација и контрола на извршната власт во политичкиот живот во Република Македонија.<sup>8</sup> Од друга страна, содржината на многу од снимките упатува на индикации за незаконски активности и злоупотреба на моќта од страна на високи владини службеници.<sup>9</sup> Во истражувањето *Национален систем за интегритет – оценка за Македонија* е нотирано дека „извршната власт е независна и доминантна во управувањето

<sup>6</sup> Изјава на Зоран Заев, Претседател на СДСМ, објавена на 9.2.2015:

[http://www.dw.com/mk/%D0%B7%D0%B0%D0%B5%D0%B2-%D0%B8%D0%BB%D1%98%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8-%D0%BB%D1%83%D1%93%D0%B5-%D0%B1%D0%B8%D0%BB%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8/a-18246019?maca=maz-rss-maz-pol\\_makedonija\\_timemk-4727-xml-mrss](http://www.dw.com/mk/%D0%B7%D0%B0%D0%B5%D0%B2-%D0%B8%D0%BB%D1%98%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8-%D0%BB%D1%83%D1%93%D0%B5-%D0%B1%D0%B8%D0%BB%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8/a-18246019?maca=maz-rss-maz-pol_makedonija_timemk-4727-xml-mrss). [пристапено на 15.8.2017]

<sup>7</sup> Европска Комисија, *Извештај за напредокот на Република Македонија за 2015 г.*, Брисел, стр. 4.

<sup>8</sup> Изјава на лидерот на СДСМ Зоран Заев, објавена на 9.2.2015 г. <http://www.mkd.mk/makedonija/politika/zaev-20000-gragjani-se-prislushuvani-a-jas-i-drugite-partiski-lideri-sme-sledeni#1> [пристапено на 27 мај 2017].

<sup>9</sup> Република Македонија: Препораки на Групата на искусни експерти за системските прашања за Владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015, стр. 5. (достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)).

во Република Македонија до степен што ја загрозува независноста на другите два сегменти, законодавната и судската власт“.<sup>10</sup> Во многу извештаи е изразена загриженост дека извршната власт директно и индиректно ги контролира другите две власти.<sup>11</sup> Партиите во власта ја заматуваат линијата меѓу државата и партијата, со што се нарушува довербата во јавните институции. Исто така, постои сериозна загриженост во врска со владината контрола над јавните институции и медиумите.<sup>12</sup>

Овие обвинувања во голема мера влијаеја кон зголемување на недовербата кон Владата, поради што се организирани многубројни протести на граѓани во повеќе градови во Македонија. Како резултат, постигнат е политички договор, т.н. Договор во Пржино<sup>13</sup> помеѓу четирите најголеми политички партии во Р. Македонија кој претставуваше исчекор кон почеток на воспоставување системски реформи. Меѓутоа, овој процес се покажа како неизвесен и тежок за спроведување поради неколку аспекти: едностраност и исклученост на граѓанското општество, недостиг на волја за почитување на утврдените рокови, опструкции при имплементација и немање политичка волја за негово целосно имплементирање. Владата декларативно се согласи во претстојниот период да ги реализира сите предвидени реформи, но во практиката одредени прашања беа опструирани токму од извршната власт.

Согласно договорот од Пржино, на 20 октомври 2015 година беа именувани двајца нови министри на предлог на опозициската партија СДСМ и дополнителни петмина заменици-министри (двајца на предлог на ВМРО-ДПМНЕ и тројца на предлог на СДСМ).<sup>14</sup> По силните политички притисоци од страна на меѓународната заедница, а согласно договорот од Пржино, на 15.1.2016 година, Премиерот поднесе оставка од функцијата Претседател на Владата на Република Македонија, која требаше да биде ефективна 100 дена пред официјалниот датум на изборите што беа закажани за 24 април 2016 година.<sup>15</sup> Меѓутоа, понатамошниот тек околу подготовките за организирањето на предвидените парламентарни избори на 24 април 2016 година не се одвиваше според предвидениот договор.

Изборите беа одложени за 5 јуни 2016 година со образложение дека не се исполнети клучните услови за нивно одржување, како прочистување на регистарот на гласачи, медиумски реформи и мерки за одвојување на државните и партиските активности. Иако на 7 април 2016 година Собранието беше распуштено, политичката клима се влоши откако на 12 април 2016 г. Претседателот Ѓорге Иванов ги амнестираше сите што беа обвинети, под истрага или осомничени за вклученост во скандалот со

<sup>10</sup> Тасева, С., (2016), *Национален систем на интегритет – оценка за Македонија*, Транспаренси Интернешнл – Македонија, стр. 73.

<sup>11</sup> СИГМА/ОЕЦД „Извештај за процена на Поранешната Југословенска Република Македонија, 2012 година“, Национални извештаи за процена 2012/05, Брисел, ОЕЦД, стр. 3.

<sup>12</sup> Европска Комисија, *Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014 г.*, Брисел, стр. 5.

<sup>13</sup> Договор од Пржино потпишан на 20 јули 2016 г. (достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_agreement.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_agreement.pdf), и анекс на Договорот [http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_annex\\_to\\_the\\_agreement.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_annex_to_the_agreement.pdf)).

<sup>14</sup> Договор од Пржино потпишан на 20 јули 2016 г. [http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/press\\_corner/all\\_news/news/2016/2016-07-20\\_agreement\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/press_corner/all_news/news/2016/2016-07-20_agreement_en.htm).

<sup>15</sup> Изјава објавена на 14.1.2016 г. <http://www.mkd.mk/makedonija/politika/nikola-gruevski-dade-ostavka-kje-vazhi-100-dena-pred-izborite> [посетено на 20.9.2017].

прислушувањето. Амнестијата предизвика многубројни протести и контрапротести, а опозицијата ги бојкотираше изборите. Од четирите потписници на Пржинскиот договор, само ВМРО-ДПМНЕ достави кандидатски листи. Потоа, на 25 мај, откако Уставниот суд го прогласи распуштањето на Собранието за неуставно, изборите за 5 јуни беа откажани. Повторно беа запрени чекорите што водеа кон стабилизирање на политичката состојба во државата. Опозицијата не се согласуваше да оди на предвремени избори доколку Избирачкиот список не биде детално прочистен, наведувајќи ги како причина многубројните нерегуларности околу изборниот процес.

Со посредништво на меѓународната заедница, а со цел приближување на цврсто заземените ставови на позицијата и опозицијата, се постигна нов Договор како Анекс на Пржинскиот договор<sup>16</sup>, кој беше потпишан на 20 јули 2016 година.<sup>17</sup> Според овие анекси до 22 јули 2016 година, потребно беше да се извршат измени во Изборниот законик што, меѓу другите одредби, предвидува и прочистување на Избирачкиот список. Потоа, доколку од страна на политичките лидери и меѓународната заедница се оцени дека постои подготвеност за одржување фер, демократски и кредибилни избори во Република Македонија, тие да бидат закажани во декември 2016 година.<sup>18</sup>

Целокупната политичка криза во периодот од две години акумулираше низа сомневања во начинот на управување на Извршната власт. Анкетата за јавно мислење на Меѓународниот Републикански Институт (ИРИ) спроведена во 2015 и 2016 година, споредбено со тековните случувања во тој период по потпишувањето на Договорот од Пржино, 42 проценти од испитаниците сметале дека Македонија е помалку стабилна од пред една година, додека една година подоцна, во јуни 2016 година, дури 67 проценти од испитаниците одговориле дека Македонија е помалку стабилна од пред една година.<sup>19</sup> На прашањето дали сметаат дека тековните преговори меѓу четирите партии ќе доведат до успешна имплементација на сите аспекти на Договорот од Пржино, само 33 проценти од испитаниците одговориле „да“, додека 24 проценти рекле „не“. Оттука, иако постои кривко чувство на стабилност, сепак голем број граѓани немаат доверба дека одговорните лица во политичките партии ќе ги исполнат своите обврски од Договорот од Пржино. Процесот на преговори помеѓу позицијата и опозицијата траеше долго и тоа беше една од причините што придонесе граѓаните да имаат перцепција дека стабилноста на државата е доведена во прашање и дека имаат недоверба во спроведувањето на политичкиот договор.

Во основата, суштинските стандарди за демократско владеење во Р. Македонија не беа постигнати на начин на кој постапуваат Владите во развиените демократски општества каде што постои чувство за одговорност и отчет за работењето пред Парламентите и

<sup>16</sup> Договор од Пржино потпишан на 20 јули 2016 г.  
[http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/press\\_corner/all\\_news/news/2016/2016-07-20\\_agreement\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/press_corner/all_news/news/2016/2016-07-20_agreement_en.htm) (достапно на: 25.7.2016)

<sup>17</sup> Ибид, Избирачки список, точка 1.

<sup>18</sup> Во однос на Анекс А и Б, кој го подготви ДИК, ќе се извршат вкрстените проверки на 171.500 лица што ќе бидат ставени во посебниот извод на Избирачкиот список чие право на глас не се спори, додека, пак, за 39.502 лица податоците ќе бидат јавно објавени од ДИК и тие во рок од 25 дена ќе можат да потврдат дека треба да останат на списокот.

<sup>19</sup> Истражување подготвено во 2016 г. од страна на Ирскиот Републикански Институт, слајд 5 (достапно на: [http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri\\_macedonia\\_survey\\_april\\_2016\\_0.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_macedonia_survey_april_2016_0.pdf)).



граѓаните што ги избрале. Овде изостана каква било понуда или барање за одговорност, поради што се инсистираше на оставка од позицијата Премиер, но само заради обезбедување услови за избори, не поради чувство за одговорност заради политичката криза. Постоенето основи за сомневања и наоди за пречекорување на надлежностите и злоупотреба на моќ од страна на извршната власт за партиски или, пак, лични интереси во развиените демократии претставува огромна причина поради која надлежните институции и независни тела итно спроведуваат детална истрага, а доколку оваа истрага утврди и мали сомнежи на нивна инволвираност, тогаш Парламентот веднаш ги користи сите инструменти со кои располага и бара отчет, морална и кривична одговорност на носителите на Извршната власт.

Случајот „Република Македонија“ е без преседан и е парадокс за развиените демократии. Државата беше доведена во состојба во која владеењето на правото и правната држава се само уставна категорија. Реакциите од страна на меѓународната заедница околу потребата за институционално разрешување на политичката криза беа одраз на фактот дека постојат системски слабости, недоволна зрелост на политичките чинители, политизираност, неефикасност и селективност во работата на институциите и селективно известување во медиумите. Во Извештајот на Прибе се истакнува дека, генерално, транспарентноста треба да надвлее како неопходен метод за справување со кризни ситуации, како тековната ситуација, така и културата за правна надлежност и политичка одговорност.<sup>20</sup>

Собранието се распушти во октомври, додека предвремените парламентарни избори беа закажани и организирани на 11 декември 2016 година. Во Извештајот на ОБСЕ е нотирано дека „денот на изборите се одвиваше мирно и без поголеми инциденти, со голема излезност на гласачите. Процесот беше главно оценет позитивно од набљудувачите, иако беа забележани некои процедурални нерегуларности, особено при броењето и сумирањето на гласовите“.<sup>21</sup> Изборната кампања се одвиваше во атмосфера на недоверба во институциите и политичкото уредување.<sup>22</sup>

Постизборниот период го одбележа напнатата атмосфера и остра реторика, главно од страна на владејачката партија, чии лидери ја обвинија Државната изборна комисија (ДИК) и голем број претставници на дипломатската заедница во земјата за мешање во изборите. Мисијата за изборен мониторинг на ОБСЕ/ОДИХР објави финален извештај за предвремените парламентарни избори на 11 декември 2016 година во Македонија со позитивна оценка за денот на гласање, транспарентноста на изборниот процес и за ДИК, која во текот на ноќта излезе со првичните резултати.<sup>23</sup> Исходот од парламентарните

<sup>20</sup> Република Македонија: Препораки на Групата на искусни експерти за системските прашања за Владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени пролетта 2015 година (достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/news/news\\_files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news_files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)).

<sup>21</sup> ОБСЕ, (2016), *Предвремени парламентарни избори 11 декември 2016 година*, Варшава, стр. 3.

<sup>22</sup> ОБСЕ, *Предвремени парламентарни избори 11 декември 2016 година*, Варшава, стр. 15.

<sup>23</sup> <http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/302261?download=true>

избори 2016 даде приближно еднаков број пратеници од двете најголеми политички партии во Македонија, СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ.<sup>24</sup>

Коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ, иако освои најмногу пратенички места, по конституирањето на новото собрание, односно верифицирањето на мандатите на сите 120 избрани пратеници, не успеа во предвидениот законски рок да собере 61 потпис дека има мнозинство да формира влада. Од друга страна, коалицијата предводена од СДСМ, на 1 март 2017 година, успеа да обезбеди мнозинство за формирање влада, меѓутоа Претседателот Ѓорге Иванов, надвор од своите уставни надлежности, со соопштение ја извести јавноста дека од новото парламентарно мнозинство „бара гаранции за зачувување на унитарниот карактер на државата“.<sup>25</sup> Македонската академска заедница нашироко дискутираше дали со недоверување на мандатот на мнозинството пратеници се надминуваат надлежностите што ги има Претседателот на државата, дали со поставувањето барања тенденциозно се запира формирањето влада и дали формалното доверување на мандаторот за состав на владата од страна на претседателот на државата како уставна категорија не е доволно јасно утврдена. Образложенијата за ова прашање беа поделени и со многу аргументи елаборирани во јавноста. Она што остави краен впечаток беше дека Претседателот на Република Македонија, образложувајќи дека ги штити интересите на граѓаните, повторно ја продлабочи кризата во државата бидејќи мандатот го довери дури пет месеци подоцна.

Опструкциите и натаму продолжија, при што состојбата ескалираше со крвав настан во Собранието на Република Македонија. Насилниот инцидент се случи на 27 април 2017 година кога повеќе граѓани и членови на здружението „За заедничка Македонија“ упаднаа во Собранието на Република Македонија по изборот на Талат Џафери од албанска националност за Претседател на Собранието. Насилниците физички ги нападна пратениците и новинарите, а со тешки телесни повреди се здобија лидерите на СДСМ и Алијанса за Албанците. Напнатата политичка состојба дополнително беше разгорена поради фактот дека полицијата воопшто не презеде безбедносни мерки за заштита на пратениците и првата реакција беше дури три часа по насилничкиот упад во Собранието. Изборот за Претседател на Собранието беше оспоруван како нелегитимен од страна на ВМРО-ДПМНЕ поради низата прекршувања во Деловникот на Собранието, додека, пак, од друга страна, беше поздравен од страна на меѓународната заедница (освен од Русија), како чекор што води кон деблокирање на политичкиот процес.

Откако од страна на лидерот на СДСМ беше дадена гаранција дека ќе ги штити државните интереси, започнаа преговори за составот на новата влада. Состојбата на „статус кво“, при која мнозинството пратеници не можеа да состават влада, негативно се одрази првенствено врз граѓаните и нивните секојдневни животи, се продлабочи недовербата врз работата на институциите, но и се увидоа системските слабости. Ова беше укажано и од страна на МВР, кога во јуни беше изготвен извештај за полициските пропусти при насилството во македонското Собрание. Според новоименуваниот министер

<sup>24</sup> Резултатите од изборите беа следни: најмногу пратеници имаше коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ – 51 пратеничко место, коалицијата предводена од СДСМ – 49, ДУИ – 10, Беса – 5, Алијанса на Албанците – 3 и ДПА – 2.

<sup>25</sup> Изјава на Ѓорѓи Иванов, Претседател на Република Македонија, објавено на 1 март 2017 г. <http://telma.com.mk/vesti/ivanov-ne-mu-go-dava-mandatot-na-zaev> [пристапено на 10 јули 2017г.].

Спасовски, полицијата потфрлила во реакцијата поради партизираноста на челните луѓе во министерството и злоупотреба на службената положба.<sup>26</sup>

Се поставуваше прашањето зошто, и покрај долгите преговори помеѓу најголемите политички партии, Договорот од Пржино се спроведуваше отежнато со постојани превирања околу неговото спроведување? Дали и колку стремежот на владејачката партија во одржување на власта беше причина повеќе за критичната политичка состојба во која се најдоа токму граѓаните? Анкетата што беше спроведена на национално ниво и што ја објави Центарот за анкетни истражувања на ИРИ во 2016 година упатуваше на тоа дека политичката нестабилност во Македонија расте. Комбинирани 93 проценти од испитаниците рекле дека внатрешната политичка ситуација во Македонија е напната и неизвесна (55 проценти), или ја нарекле критична и нестабилна (38 проценти). Повеќе од половина од испитаниците во анкетата (58 проценти) се убедени дека Македонија оди во погрешен правец, што претставува зголемување од 12 проценти од јануари 2016 година. Песимизмот околу политичката состојба очигледно беше предизвикан од однесувањето на владата во врска со скандалот со прислушувањето, кој беше разоткриен во 2015 година, а кој обелодени незаконско следење илјадници македонски граѓани.

Од друга страна, Претседателот не го даде мандатот на втората партија по мнозинство освоени пратенички места, која успеа да обезбеди мнозинство од 61 пратеник за формирање Влада. Опструкциите за формирање Влада, непризнавањето на изборот за Претседател на Собрание, насилството врз пратениците и отсуството на соодветна реакција од структурите на МВР во штитење на безбедноста на пратениците се состојби со кои беше доведен во прашање демократскиот поредок во Македонија. По овие севкупни случувања, институционалната криза беше продлабочена до состојба во која повеќе од неопходно е анализирање на системските слабости во управувањето на државата. Дали во Македонија функционираат механизмите за надзор на работата на извршната власт и демократската практика на „check and balance“? Одговорот на ова прашање е значаен бидејќи извршната власт во демократските земји ја имаат владите што се одговорни пред парламентот и што сметаат на нивната поддршка. Моќта на извршната власт треба да биде во определените нормативни и институционални рамки, а во случај кога се нотирани промени што укажуваат на користење различни практики од страна на владејачката структура за најразлични цели, тогаш се доведува во прашање државното уредување.

Доколку во оваа игра за задржување на власта се изгубат основните демократски начела, државата практично се трансформира во одредена форма на недемократско владеење. Елементите што укажуваат на видот на формата на владеење во современите општества, на одреден начин, ќе дадат одговор за начинот на управување на извршната власт во Македонија.

<sup>26</sup> Изјава на Министерот за внатрешни работи, Оливер Спасовски, објавена на 8.6.2017 г., <http://meta.mk/spasovski-izveshtajot-za-propustite-na-mvr-na-27-april-e-gotov-na-red-e-obvinitelstvoto/> [пристапено на 17 август 2017 г.].

## Принцип на поделба на власта, владеење на правото и правна држава

Многу од државите денес можеби се демократски, но сепак историјата на нивните политички институции ги открива кривката и ранливоста во одржувањето рамнотежа помеѓу законодавната, извршната и судската власт. Во теоријата „поделбата на власта“ подлабоко се анализира, така што проверката на рамнотежа се јавува како нужна за да се обезбеди земја од тиранија – „одвојување на моќта“ помеѓу трите гранки на власта како законодавното тело што донесува закони, извршно тело што управува и донесува одлуки и судска власт. Политичката филозофија низ историјата влегува во длабока расправа за начините и механизмите што треба да се применуваат за да се задржи балансот во управувањето на државата. Оттука, градењето современо општество се темели токму на поделбата на извршна, законодавна и судска власт како еден од основните предуслови за воспоставување на принципите за владеење на правото и правна држава. Извршната власт во државите во Европа ја водат кабинети што се раководени од Премиер и составени од министри од една или повеќе политички партии, чија моќ – за некои велат дека е сè поголема – е различна во секоја земја што во голема мера зависи од околностите. Државата е политичка заедница во која владата е управен орган, така што разликата помеѓу државата и владата се отсликува во карактеристичната поделба на улогите на претседателот на државата и претседателот на владата.<sup>27</sup> Премиерот е лидер (или барем е една од водечките фигури) на политичката партија што има доволно мнозинство за да формира влада или најчесто во коалиција со други партии. Моќта на премиерот зависи од две работи: моќта на извршната власт во целост како, на пример, со силна централна држава и ограничен судски надзор на дејствата на владата и слаб парламент, и втората работа е моќта на премиерот во самата извршна власт.<sup>28</sup>

*Повеќестепено управување*, т.н. власт на повеќе нивоа, се однесува на фактот дека распределувањето на ресурсите, поделбата на службите и донесувањето закони и стратегии во Европа се карактеризираат – можеби во голема мера – со растурање или распространување на моќта, умножување (понекогаш), преклопување на положбите на авторитет и политички компетенции, како и мешавина од соработка и натпревар помеѓу деловите на владата што порано би се сметале како одвоени и хиерархиски подредени.<sup>29</sup> Демократизацијата сè повеќе продуцира нов вид режим – оној во кој владетелите што ја монополизираат моќта и ја третираат државата како нивно сопствено наследство успеваат да се натпреваруваат како политички групи или партии што практикуваат слична неуниверзална распределба на јавни ресурси врз основа на поддршка, непотизам и размена на услуги.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Тим, Б., (2009), *Европска политика, Компаративен вовед*, Скопје, Академски печат, стр. 17.

<sup>28</sup> Ибид, стр. 113.

<sup>29</sup> Тим, Б., (2009), *Европска политика, Компаративен вовед*, Скопје, Академски печат, стр. 6.

<sup>30</sup> Mungiu-Pippidi, A., (2013), Controlling corruption through collective action, Volume 24, Journal of democracy, p. 101. (достапно на: <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Mungiu-Pippidi-24-1.pdf>).

Поимањето на моќта е способност да се оствари сопствената цел и да се наметне своето мислење, било да е по пат на сила или по пат на убедување.<sup>31</sup> Во инструментите на моќта спаѓаат силата (или почесто заканата со сила), убедувањето, преговарањето и лојалноста. Моќта може да се состои и во менување во начинот на кој се однесуваат луѓето, но и во оневозможувањето на достапноста на информации, кои, доколку би ги имале, би ги навело да постапат на сосема поинаков начин.<sup>32</sup> Од друга страна, овластувањето е поширок поим од моќта и претставува способност да се дејствува додека овластувањето е признаено право да се дејствува. Овластувањето создава моќ сè додека луѓето прифаќаат дека овластената личност има право да донесува одлуки.<sup>33</sup>

Постојат многу анализи што укажуваат на широкиот спектар начини со кои постулатите на демократијата и владеењето на правото можат да бидат уништени или дури и оневозможени. Политичката расправа од овој аспект сè уште е актуелна, имајќи ги предвид државите во транзиција и нивниот премин кон демократското уредување, кој во практиката покажа дека социо-културолошкиот аспект во голема мера влијае врз самиот процес.<sup>34</sup> Некои од државите, транзицискиот период го поминаа брзо, а некои, иако се соочуваа со сериозни проблеми, успешно ги надминаа тешкотиите следејќи ги демократските вредности, но државите од Западен Балкан се еклатантен пример на транзициски период што трае долго и што, меѓу другото, наметна политичка нестабилност во регионот. Алтернативниот пристап за да се увидат политичките режими со користење нови концепти што ја избегнуваат дихотомијата на авторитарски/демократски систем се обидува типолошки да ги идентификува карактеристиките на управувањето на државата.<sup>35</sup> Во Македонија, сè уште не може јасно да се забележат ниту квалитетно изградени демократски институции, ниту развиена пазарна економија и, практично, државата не се наоѓа во транзиција, туку во состојба на еквилибриум, ниту демократија, ниту диктатура, туку хибриден режим.<sup>36</sup> Хибридноста на режимот се однесува на авторитарните мерки и практики, како и на задушнувањето на слободата на медиумите, слободата на здружување и штрајк, прогонот на политичките неистомисленици, кои постојат паралелно со „нормалните“ демократски процедури и практики.<sup>37</sup> Иако највоочливите примери на „заробување на државата“ се согледуваат во автократијата, сепак автократските владетели не се единствено виновни за ограбување на државните ресурси за своја корист. Политичките елити на новите демократии – понекогаш дури и консолидирани – се исто така способни да се вклучат во корупција во голем размер.<sup>38</sup> Секако, заробувањето на државата се карактеризира со сосема разновидни ситуации во кои одредени (социјални,

<sup>31</sup> Дал, 1957.

<sup>32</sup> Тим, Б., (2009), *Европска политика, Компаративен вовед*, Скопје, Академски печат, стр. 11.

<sup>33</sup> Ибид, стр. 11.

<sup>34</sup> Тим, Б., (2009), *Европска политика, Компаративен вовед*, Скопје, Академски печат, стр. 11.

<sup>35</sup> Gagné, Jean-François, *Against the Tide? Are Hybrid Regimes More than Sand Castles?* (2010). APSA 2010 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1642387>

<sup>36</sup> Freedom house, (2017), *Nations in Transit 2017: The False Promise of Populism*, [available at: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/macedonia>]

<sup>37</sup> Блажева, А., Боровска, В., Лечевска, К., Шишовски, Ј., (2015), *Слобода на изразување, здружување и претприемништво во заробена држава: Македонија во 2015*, Скопје, Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје, стр. 8.

<sup>38</sup> Mungiu-Pippidi, A., (2013), *Controlling corruption through collective action*, Volume 24, *Journal of democracy*, p. 101. (достапно на: <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Mungiu-Pippidi-24-1.pdf>).

политички, етнички) групи уживаат (економски, политички) привилегии доделени од начини на државна дистрибуција (вклучувајќи различни видови имунитет).<sup>39</sup>

Принципот на поделба на власта, владеење на правото и правната држава, несомнено, се актуелни вредности врз кои се темелат современите демократски општества. Прашањето дали и колку управувањето на извршната власт се води од овие начела, во основата, го дава одговорот за степенот на демократијата во државата. Ова е опишано како вид на „заробена држава“, но можеби е попрецизно карактеризирано како влијание врз работата на судството и обвинителството од страна на извршната власт.

## Влијание на извршната власт врз законодавната и судската власт

По кризата што се создаде по скандалот со прислушуваниите телефонски разговори објавен на почетокот на 2015 година, најголемите македонски политички партии го потпишаа Договорот од Пржино. На основата на овој Договор беше воспоставена поголема вклученост на најголемата опозициска партија во актуелната извршна власт и министерствата; државните министерства, оставка на премиер и назначување нов, т.н. „технички премиер“. Формирано е и Специјално јавно обвинителство за да ги истражи кривичните дела што произлегуваат од снимените материјали од прислушувањето, а закажани се и нови избори за април 2016 година. Во извештајот на Европската Комисија се искажува загриженост за сите прашања што се поврзани со комуникацискиот скандал во кој очигледно се вклучени високи владини претставници, што укажува на кршење на основните човекови права, мешање во независноста на судството, слободата на медиумите и изборите, како и политизација и корупција.<sup>40</sup>

Континуираното влијание на извршната власт врз другите државни институции доведе до уназадување во развојот на демократските стандарди, вклучувајќи го остварувањето на човековите права, како и непочитување на принципот на поделба на власта. Интегритетот на институциите е сериозно нарушен, а директното мешање на извршната власт во неговата работа ја наруши независноста на судството. Со тоа сериозно е нарушен системот за надзор и судска контрола, иако е воспоставен согласно Уставот и законите.<sup>41</sup>

Предвремените парламентарни избори во Република Македонија беа неопходни за да се оствари легитимна влада што ќе ја предводи државата. Предвремените парламентарни избори одржани во декември 2016 година се оценети позитивно од страна на Мисијата на ОБСЕ – ОДХР. Кризата уште еднаш се продлабочи откако Претседателот на РМ не го довери мандатот за формирање Влада на мнозинството пратеници, барајќи во

<sup>39</sup> Puhovski, Z., (2017), *Captured state in the Balkans: Who captures what? Kidnapped state or state sponsored kidnapping*, Sarajevo, Heinrich-Böll-Stiftung, p. 7.

<sup>40</sup> Извештај на Европската комисија за Македонија 2015, стр. 4.

<sup>41</sup> Ристевска-Јорданова, М., (2015), *Правосудство и темелни права во Република Македонија*, Скопје, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, стр. 4 (достапно на: [http://epi.org.mk/docs/Analiza\\_Mreza.pdf](http://epi.org.mk/docs/Analiza_Mreza.pdf)).

програмата на мандатарот да бидат предвидени и одредени услови за формирање Влада. Следува буре реакции по ваквата изјава на Претседателот најмногу поради неговото попречување за избор на Влада, што фактички претставуваше нарушување на некои основни уставни начела бидејќи го определува мандатот за состав на Владата на Република Македонија.<sup>42</sup> Претседателот согласно Уставот има само формална функција, но значајна во овој конкретен случај, за да го предаде мандатот на мнозинството, но притоа нема пишана одредба и услови што треба да ги исполнува парламентарното мнозинство за да може Претседателот да го довери мандатот. Правната празнина од овој аспект беше клучна и го доведе во прашање формирањето на Владата со што се одолжуваше постапката. Во оваа ситуација се увиде во одредена мера и влијанието врз носењето одлуки на Претседателот на Република Македонија, како преку одлуката за амнестија, која подоцна јавно ја повлече, така и со недоверување на мандатот на партиите во опозиција, што во тој период јасно дава до знаење дека Претседателот ги користи своите овластувања во заштита на тогашната владејачка партија. Оттука, не е помалку значајно и влијанието на извршната власт врз функцијата на Претседателот на државата преку користење механизми со кои ќе бидат заштитени одредени елити, иако голем број злоупотреби на моќ од страна на извршната власт се документирани преку снимените телефонски разговори што ги откриваат криминалните дела во јавноста.

Согласно Уставните и законски одредби, Владата на Република Македонија е носител на извршната власт и своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите.<sup>43</sup> Владата на Република Македонија ја сочинуваат Претседател и 21 министер. Претседателот и министрите не можат да бидат пратеници во Собранието<sup>44</sup>. Собранието ја избира Владата со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници на предлог на мандатарот и врз основа на програмата.<sup>45</sup>

Владата и секој нејзин член за својата работа одговараат пред Собранието, кое може да изгласа недоверба на Владата. Прашање за доверба на Владата можат да постават најмалку 20 пратеници, додека гласањето за доверба на Владата се врши по истекот на три дена од поставувањето на прашањето за доверба.<sup>46</sup> Одлуката за изгласување недоверба на Владата се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Ако ѝ е изгласана недоверба, Владата е должна да поднесе оставка. Исто така, Владата има право да постави прашање за доверба пред Собранието, но и да поднесе оставка.<sup>47</sup>

На Владата ѝ престанува мандатот и кога Собранието се распушта, и во тој случај Владата на која ѝ е изгласана недоверба, која поднела оставка или на која мандатот ѝ престанал поради распуштање на Собранието, останува на должност до изборот на нова Влада.<sup>48</sup> Од друга страна, повторно прашање за доверба на Владата не може да се постави

<sup>42</sup> Член 84, Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>43</sup> Член 88, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>44</sup> Член 89, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>45</sup> Член 90, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>46</sup> Член 82, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>47</sup> Член 93, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992. Оставката на претседателот на Владата, неговата смрт или трајната спреченост да ја врши функцијата, повлекуваат оставка на Владата.

<sup>48</sup> Ибид.

пред истекот на 90 дена од последното гласање за доверба, освен ако прашањето за доверба го постави мнозинството од вкупниот број пратеници.<sup>49</sup> На овој начин се остава доволен простор Владата да ја оправда „довербата“ што ја добила од мнозинството пратеници во Парламентот. Член на Владата има право да поднесе оставка, а Претседателот на Владата има овластувања да предложи разрешување член на Владата, но за предлогот одлучува Собранието на првата наредна седница. Доколку претседателот на Владата предложи разрешување на повеќе од една третина од членовите на Владата од првобитниот состав, Собранието одлучува како за избор на нова влада.<sup>50</sup>

Современите Собранија поседуваат три главни инструменти со кои можат да ја набљудуваат и да ја контролираат владата како: пратенички прашања и интерпелации, вонредни дискусии и гласање доверба на владата и анкетни комисии, односно т.н. комисиски истраги. Во некои парламентарни демократии, *интерпелацијата* претставува алтернативна форма на испитување на владата, но во Република Македонија оваа практика се чини дека досега не даде соодветни резултати.

*Парламентарните прашања* директно се поставуваат до одреден министер и се главна алатка за набљудување, меѓутоа, теоретски, интерпелацијата е суштинска форма на прашање што бара брз одговор, дискусија по одредено прашање и гласање за доверба или, пак, недоверба на владата. Гласањето доверба на владата е најголем тест пред кој едно собрание може да ја надгледува работата на извршната власт.<sup>51</sup>

Интерпелација може да се постави за работата на секој носител на јавна функција, Владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи. Интерпелација можат да поднесат најмалку петмина пратеници. Пратеничко прашање може да постави секој пратеник. Начинот и постапката на поднесувањето и расправата по интерпелација и пратеничко прашање се уредуваат со Деловникот на Собранието<sup>52</sup>.

Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес, додека постојана е анкетната комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот. Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување одговорност на носителите на јавните функции.<sup>53</sup>

Отсуството на надзор над дејствувањето на Извршната власт во РМ<sup>54</sup> значеше и отсуство на отчетност. Демократијата и владеештвото на правото константно се менуваат, а особено преку заробената држава се влијаеше врз функционирањето на демократските институции и клучните актери во општеството. Како дополние, земјата страда од поделби на политичката култура и недостиг на капацитет за компромиси.<sup>55</sup> Во извештајот подготвен од страна на Транспаренси Интернешнл се укажува дека седумте земји од

<sup>49</sup> Ибид.

<sup>50</sup> Член 94, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>51</sup> Хаг, Р., Хароп, М., (2009), *Компаративна анализа на власта и политиката*, Академски печат, Скопје.

<sup>52</sup> Член 72, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>53</sup> Член 76, Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр. 52/1992.

<sup>54</sup> Европска комисија, *Извештај за Македонија 2016*, Брисел, Европска Комисија, стр.5.

<sup>55</sup> Европска комисија, *Извештај за Македонија 2016*, Брисел, Европска Комисија, стр.4.



Западен Балкан и Турција, кои се анализирани во рамките на Националниот систем на интегритет, имаат заеднички карактеристики. Имено, анализата посочува дека овие држави, меѓу кои е и Македонија, се карактеризираат со „феноменот заробена држава – каде што моќта на извршната власт и политичките партии доминираат над сите други институции – во комбинација со недостиг на соработка и координација меѓу државните актери“.

Од друга страна, во вториот Извештај за Македонија, подготвен од Рајнхард Прибе, е нотирано: „Собранието и Комисијата за прашања на изборите и именувањата имаат широка моќ во врска со именувањата клучни позиции во земјата. Ова ги вклучува особено органите задолжени за надгледување на активностите на државата на независен начин, како и клучните функции во судството. Во извршувањето на овие задачи, парламентот мора да постави пример за објективност и да покаже одговорност во поддржувањето на интересот на земјата, надвор од партиските интереси. Номинираните лица на такви работни места треба да имаат докажано релевантно искуство и да не бидат избрани од политички причини“.<sup>56</sup>

Синонимот „заробена држава“ од политиколошки аспект се користи како израз со кој се опишува одреден начин на управување наспроти демократските начела на управување. Терминот „заробена држава“ е релативно нов концепт, за кој главни поборници беа истражувачите на Светската банка, кои го истражуваа она што се однесува на „крони капитализам“ и опфаќаа случаи каде што корупцијата е распространета на високо ниво.<sup>57</sup> Оттука, повеќето дадени дефиниции упатуваат на опис на состојба на „заробена држава“ – што практично означува држава што има силна централизирана власт, кој е заробена од членовите на елити што ги фрустрираат или, пак, ги искоренуваат соперниците. Државата е заробена кога членовите на елитите не се согласуваат околу заедничкиот сет правила со кои се управува.<sup>58</sup>

Концептуалната поделба меѓу универзалните и партикуларните политички култури практично наликува на „ограничен пристапен општествен поредок“ наспроти „општествен поредок со отворен пристап“.<sup>59</sup> Првиот според авторите се карактеризира со „привилегиран пристап до права и активности“, додека вториот „се гради врз својствениот афинитет во човечката природа за градење лични односи“.<sup>60</sup>

Практично, „заробена држава“ се добива кога мал број фирми (или такви ентитети како војската) можат да ги обликуваат правилата на играта во своја полза преку масовно незаконско и нетранспарентно обезбедување приватни бенефиции за функционерите и за политичарите. Примери за такво однесување вклучуваат способност да ги контролираат гласовите во законодавниот дом, да добијат поволни извршни уредби и судски одлуки.

<sup>56</sup> Република Македонија: Препораки на Групата искусни експерти за системските прашања за владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени пролетта 2015, стр. 4.

<sup>57</sup> Federico Varese, (2011), *Mafias on the Move*, Princeton University Press.

<sup>58</sup> Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann, Mark Schankerman, 2000, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture*, World Bank, Policy Research, Working Papers Nos: Washington D.C.

<sup>59</sup> North, D., Wallis, J., and Weingast, B., (2006), *A conceptual framework for interpreting recorded human history*, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH Cambridge.

<sup>60</sup> QoG WORKING PAPER SERIES 2007:3, (2007), *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*, The quality of government institute, Department of Political Science Göteborg University, p.10.

Од аспект на анализа на состојбата во Република Македонија, се упатува кон два значајни фактори: ослабени механизми за превенција и борба против корупцијата отсликани во поткопување на независното судство, органите на прогон и антикорупциските комисии, како органи што треба да обезбедат значаен надзор на владините активности и водење ефективна истрага и гонење на корупцијата и, во исто време, ослабени недржавни актери, особено медиумите и граѓанските организации, кај кои постои недостиг на капацитетите и независност за ефективно и константно барање отчетност на власта.<sup>61</sup>

Според набљудувањата на независната група експерти предводена од Прибе во последниот извештај, произлезено од низата разгледани извештаи и подготвените интервјуа, речиси сите независни тела во последниве години се поврзани со политизирани назначувања, нетранспарентни процеси или неуспех да изберат релевантни членови врз основа на заслуги и квалификации. Перцепцијата е дека назначувањето се заснова врз желба политички да се контролираат независните тела или да се награди лојалноста кон владата.<sup>62</sup>

Во контекст на постојана социјална фрагментација, етничките и верските поделби, се создаваат идеални услови за фаворизирање и нееднаква примена на законот и негово напредување. Крајниот резултат е ситуација во која законите и антикорупциските политики се добри на хартија, меѓутоа се применуваат селективно, а корупцијата во јавните институции во голема мера е несанкционирана.<sup>63</sup>

Иако, од нормативен аспект, Извршната власт е ограничена и дава отчет пред Собранието преку неколку механизми, сепак, во практиката, се воочува дека обезбедувањето одговорност на извршната власт за нејзините постапки е проформа. Оваа констатација може да се увиди низ низата извештаи подготвени од страна на граѓанските организации во Република Македонија, каде што бројот на дебати и аргументирања се сведени на многу ниско ниво особено кај составот на Собранието во 2014 – 2016 година.<sup>64</sup>

Оттука, може да се заклучи дека Собранието во последните години ја изгуби улогата вршител на надзор над извршната власт. Суштинските стандарди за демократско владеење треба да бидат постулат на управувањето на државата, така што интересот на политичарите и партиите не треба да се меша со јавниот интерес на државата.<sup>65</sup>

Врз основа на извештаите на ЕУ, на нашите оценки, па и на анкетите на македонските граѓани, постои недоверба во судскиот систем. Процесот што се бара е предизвик за судството и според нашето искуство од работата со судовите и јавните обвинителства,

<sup>61</sup> Транспаренси Интернешнл, 2016, *Борба против корупција во земјите од Западен Балкан и Турција: Приоритети и реформи*, Берлин, Транспаренси Интернешнл, стр. 4.

<sup>62</sup> Република Македонија: *Препораки на Групата искусни експерти за системските прашања за владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени пролетта 2015*, Брисел, стр. 18.

<sup>63</sup> Транспаренси Интернешнл, 2016, *Борба против корупција во земјите од Западен Балкан и Турција: Приоритети и реформи*, Берлин, Транспаренси Интернешнл, стр. 4.

<sup>64</sup> Близнаковски, Ј., (2016), *Во потрага по ефективна дискусија: Клучни ограничувања кон правото на говор од собраниската говорница*, Скопје, Институтот за демократија „Социетас цивилис“ (достапно на: <http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2015/11/Policy-brief-Vo-potruga-po-efektivna-diskusija-mk.pdf>)

<sup>65</sup> Република Македонија: *Препораки на Групата искусни експерти за системските прашања за владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени пролетта 2015*, Брисел.

веруваме дека има судии во Македонија што се сосема способни да процесираат случаи на непристрасен начин, во согласност со законот, правилата и процедурите. Тоа е вис-тински предизвик за интегритетот на судскиот систем и одговарањето на тој предизвик ќе помогне земјата да оди напред.

Многу од сомнежите што претходно беа покренати, а се однесуваат на мешањето во судството, ограничувањето на слободата на медиумите, изборните нерегуларности, спојувањето на државата и партијата, како и недостигот на надзор над разузнавачките активности, се потврдија со наодите на експертската група.<sup>66</sup> Недостигот на внатрешен и надворешен надзор над разузнавачките служби и кумулативниот ефект од недостигот на активности од страна на сите надзорни тела е дополнителна причина за сериозна загриженост.

Во многу извештаи е изразена загриженост дека извршната власт директно и индиректно ги контролира другите две власти.<sup>67</sup> Партиите во власта ја заматуваат линијата меѓу државата и партијата, со што се нарушува довербата во јавните институции. Исто така, постои сериозна загриженост во врска со владината контрола над јавните институции и медиумите.<sup>68</sup>

Судскиот систем и неговата улога, според теоријата, не е само да ги зајакне криминалните санкции, туку и официјално да ги пресуди споровите со примена на граѓанското право во поединечни случаи. Оттука, судската фела е наменета да обезбеди една „проверка и рамнотежа“, со тоа што ќе се осигури дека владата и државата работат според правилата на законот и не ја применуваат нивната моќ и/или ги нарушуваат фундаменталните слободи поставени со Уставот.<sup>69</sup>

Судското разгледување што го спроведува Уставниот суд е процес со кој се испитуваат законодавството, регулативите и административните акти на државата, со цел да се провери дали тие се во согласност со Уставот и со другите закони, и дали ниту извршната ниту законодавната власт не ја пречекорила својата моќ кршејќи ги сопствените процедурални правила или дејствувајќи неразумно. Разгледувањето може биде на основа на поединечен случај (конкретно разгледување) или „апстрактно разгледување“ што може да се одржи и да стапи на сила пред законот.<sup>70</sup> Од некогашните скромни почетоци, уставните судови ја проширија улогата на третата гранка на власта.

Партизацијата, партикуларизмот и користењето на репресивните инструменти преку кои се зголемува влијанието на извршната власт врз останатите институции, така што одредени елити се привилегирани и имаат лична корист на сметка на останатите граѓани, се состојби што се карактеристични во земјите од Западен Балкан, вклучително и

<sup>66</sup> Република Македонија: Препораки на Групата искусни експерти за системските прашања за владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени пролетта 2015 (достапно на: [http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)).

<sup>67</sup> СИГМА/ОЕЦД „Извештај за процена на Поранешната Југословенска Република Македонија, 2012 година“, Национални извештаи за процена 2012/05 (Брисел: ОЕЦД, 2012), стр. 3.

<sup>68</sup> Европска комисија, *Извештај за Македонија 2014 г.*, стр. 5.

<sup>69</sup> Тим, Б., (2009), *Европска политика, Компаративен вовед*, Скопје, Академски печат, стр. 97.

<sup>70</sup> Ибид, стр. 101.

Македонија. Во споменатиот втор извештај на Прибе, исто така, нотирано е дека „контролата и злоупотребата на судскиот систем од страна на мал број судии на моќни позиции за да служат и да промовираат политички интереси не се значително намалени. Поодделни судии продолжуваат да вршат притисок врз нивните помлади колеги преку нивната контрола врз системите за назначување, оценување, унапредување, дисциплина и разрешување, кои се користат за наградување на усогласените и казнување на оние што не се во согласност“.

Дополнително, во анализата на Хелсиншкиот комитет на Република Македонија наведено е дека независноста на судот е доведена во прашање поради тоа што мислењата што ги прибавува Судот од Владата и од Собранието на РМ, како предлагачи, односно донесувачи на законите, не подлежат на никаква дискусија, иако тие се најчесто идентични, како да доаѓаат од ист центар. Според последните случувања со кои се испитуваат можните злоупотреби на системот АКМИС (систем за електронско распоредување на случаите), во Кривичниот суд во Скопје се очекува да се добијат одговорите што се бараат години наназад. Извештајот ќе даде низа одговори, меѓу кои и тоа дали намерно одредени предмети се местеле на одредени судии со што ќе се поткрепат индиции за злоупотреба на овој систем.

Клучна нишка за новата Влада на Република Македонија се реформите за кои веќе има подготвено неколку документи, како што се Програма на Влада на РМ<sup>71</sup>, План за итни реформски приоритети „3 - 6 - 9“<sup>72</sup>, Нацрт-стратегија за реформата на јавната администрација 2017 – 2022 и Акциски план 2017 – 2020<sup>73</sup>. Во текот на подготовката на овие документи, користен е партиципативен процес со вклучување на сите засегнати страни, а притоа имајќи ги предвид препораките дадени од страна на низа извештаи од меѓународни и домашни експерти.<sup>74</sup> Оттука, поставувањето правец на дејствување на извршната власт е едно скалило што води кон подобрување на целокупната политичка состојба во државата, меѓутоа дејствувањето и преземањето конкретни мерки и практики на Владата е подолготраен процес што треба да даде видливи резултати што ќе водат кон искоренување на досегашните практики и ефективно спроведување на процесот на демократизација на државата.

Состојбата на „заробена држава“ треба и мора да се надмине во интерес на граѓаните на Република Македонија, а секоја отстапка кон тој исчекор ќе биде дополнителен товар за воведување на реформите. Ослободувањето на спрегите во судството и процесирањето на предметите за кои постојат сериозни индиции за злоупотреби во интерес на одредени групи од страна на извршната власт ќе ја вратат довербата на граѓаните во зацврстувањето на правната држава и владеењето на правото.

<sup>71</sup> Влада на Република Македонија, Програма на Влада на РМ, донесена на 8.6.2017, (достапна на: [http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020\\_08062017.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020_08062017.pdf)).

<sup>72</sup> Влада на Република Македонија, План за итни реформски приоритети „3 - 6 - 9“ донесен на 4.7.2017 (достапно на: <http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Plan%203-6-9%20MKD.pdf>).

<sup>73</sup> Влада на Република Македонија, Акциски план 2017 – 2020.

<sup>74</sup> <http://vlada.mk/plan-3-6-9>

## Влијание на извршната власт врз медиумите, граѓанскиот сектор и бизнис-заедницата

Краток осврт на влијанијата на извршната власт врз трите клучни недржавни актери е од огромно значење за да се согледа моќта на влијание и алатките што се користени од извршната власт. Слободниот простор на дејствување на медиумите, граѓанскиот сектор и бизнис-заедницата би отворил широки можности за следење на работата на извршната власт и нивна навремена интервенција, односно алармирање во услови кога е потребно тоа.

Влијанието на извршната власт преку суптилно и отворено кршење на слободата на медиумите, навлегување во сферата на слободата на изразување и нетолерантност на критиката кон Владата поткрепена со очигледна злоупотреба на јавните средства и моќ за партиски цели преку „бришење на границите меѓу партијата и државата“ доведе до целосно нарушување на демократската атмосфера и до сомнежи дека изборите не се фер и слободни. Поради несоодветна медиумска покриеност на јавниот сервис, затворањето и постојаното казнување на критичките медиуми, но и нелегалното прислушување на опозицијата, критичките новинари и граѓанските организации, режимот не можеше да се нарече демократски.<sup>75</sup>

Истражувањата покажаа дека Владата во голема мера ги контролира бизнисот, образованието и медиумите. Средната оцена 3,94 (од 1 до 5, каде што 1 е најниска, а 5 највисока оцена) од одговорите покажува на тоа дека граѓаните сметаат дека Владата во голема мера ги контролира овие општествени области.<sup>76</sup>

Слободата на изразување во медиумите во Македонија се соочува со постојан пад и непрекинато се влошува во текот на изминатите десетина години. Тоа се прикажува низ многубројните притисоци врз уредувачката политика што се одвиваат по пат на постојана закана од казнени мерки во облик на глоби против медиумите и кривични пријави за новинарите, што резултира со самоцензурата на новинарите, како и затворање одреден број медиуми.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Слобода на изразување, здружување и претприемништво во заробена држава: Македонија во 2015, Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје, стр. 9 (достапно на: <http://isshs.bitsia.com/wp-content/uploads/2017/05/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B7%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BC%D0%BD%D0%B8%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B2%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B2%D0%BE-2015.pdf>).

<sup>76</sup> Во периодот ноември – декември 2015 година, Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје, за потребите на проектот: „Граѓанските организации во промоција и застапување на правото на слобода на изразување и здружување“, поддржан од програмата за поддршка на граѓанското општество, Цивика Мобилитас, спроведе истражување на јавното мислење на репрезентативен примерок од осумте региони во Република Македонија: Вардарски, Источен, Југозападен, Југоисточен, Пелагониски, Полошки, Североисточен и Скопски, (достапно на <http://isshs.edu.mk/mk/index.php?newsinfo=324>).

<sup>77</sup> Достапно на: <http://www.zarobenadrzava.net/105710901091107610801080.html>.

Во поглед на слобода на печатот, Македонија има намален статус во 2016 година, каде што од „делумно слободна“ доби статус на „неслободна“ земја главно поради откритието што укажува на големо и незаконско прислушување на новинарите од страна на владата, корумпираните врски помеѓу функционери и сопственици на медиуми, како и зголемен број на закани и напади врз медиумските работници.<sup>78</sup>

Македонскиот медиумски простор е длабоко поларизиран по политички линии. Автоцензурата кај новинарите е честа појава што првенствено се должи на притисок од сопствениците на медиумите со одреден бизнис или политички интереси и, од неодамна, загриженост во врска со надзорот. Новинарите се слабо платени и се соочуваат со закани и малтретирање доколку се ангажирани во истражувачкото или критичко известување.<sup>79</sup> Дополнително, Македонија бележеше надолен тренд поради понатамошни откритија за тешки недостатоци на изборите во 2014 година, како и за информации со скандалот поврзан со Владата и нивното следење новинари и физички лица.<sup>80</sup>

Прашањето на владиното рекламирање беше широко дискутирано, но од друга страна, закупувањето комерцијален рекламен простор во медиумите не значи дека медиумите се корумпирани. Меѓутоа, состојбата во Македонија е специфична и токму извршната власт ги користеше сите расположливи средства за да ја ограничи слободата на говорот и да ги контролира медиумите.

Она што е значајно претставува воспоставување критериуми за фер и транспарентен систем на користење на јавните ресурси. Врската помеѓу политичарите и новинарите останува од суштинско значење за карактерот на елитната политика во современите демократии со комуникација. Политичарите прават огромни напори да влијаат врз медиумската покриеност. Од друга страна, пак, владејачките партии посветуваат големо влијание на информирањето, поддржувањето и обидите за манипулирање на новинарите чии извештаи постигнуваат национална покриеност.<sup>81</sup> Оттука, ако распределбата на рекламите е направена на транспарентен и кредибилен начин, тоа нужно не мора да значи воспоставување контрола врз медиумите.

Анализата што ја подготви Здружението на новинари на Република Македонија ги потврди сомнежите дека владините реклами претставуваат голема опасност за слободата на медиумите затоа што владата е меѓу најголемите огласувачи во медиумите, а огласувањето е нетранспарентно и селективно. Убедливо најголем дел од средствата се слеваат во националните телевизии што ги поддржуваат политиките на владата, кои освен медиумска кампања, немаат вистински јавен интерес, туку служат за партиско-политичките цели на владејачките партии.

Недостигот на ресурси вообичаено ја зголемува ранливоста на притисок:

- Голем број закани за клевета,

<sup>78</sup> Достапно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/macedonia>.

<sup>79</sup> Достапно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/macedonia>.

<sup>80</sup> Достапно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/macedonia>.

<sup>81</sup> Хар, Р., Хароп, (2009), *Компаративна анализа на власта и политиката*, Скопје, Академски печат, стр. 141.

- Закана за губење владини средства за реклама.<sup>82</sup>

Невладините организации вообичаено работат слободно, но често се поларизирани по политички линии, се вели во извештајот на Европската Комисија. Наодите од истражувањето за „Националниот систем за интегритет – оценка за Македонија“ (НСИ) исто така го потврдуваат овој податок, но во овој извештај се споменува и дека граѓанските организации често се предмет на политички притисок, жигосани како предавници од страна на провладините медиуми, а дел од нив и изложени на насилство.<sup>83</sup> Во основа, се смета дека недостигот на средства за граѓанските организации во единицата за соработка со НВО на Република Македонија ја попречува стратегијата за унапредување на соработката меѓу владата и граѓанското општество.<sup>84</sup>

Од друга страна, одредени граѓански организации беа стигматизирани и ретко беа вклучувани во процесот на креирање политики, додека игнорирањето на улогата на работата на граѓанските организации беше практика што извршната власт ја спроведуваше веќе подолг период. Обелоденетите прислушкувани разговори укажаа на фактот дека членови на граѓански организации биле предмет на прислушкување од страна на власта. Овде се наметнува прашањето дали и колку власта го контролираше граѓанското општество и/или ограничуваше нивното дејствување.

Повикот од страна на Владата за т.н. движење „десоросоизација“ во декември 2016 година е форма на притисок врз граѓанскиот сектор што беше насочен кон оние организации што упатуваа критики кон работата на извршната власт. Овој пристап на користење репресивни методи од страна на власта, каде што тенденциозно се насочуваат државните органи кон работата на граѓанските организации, е во директна корелација со употребата на моќ на извршната власт во заштита на одредени политички интереси и елити. Финансиска контрола беше направена на 22 невладини организации и беше проследена со водење медиумска хајка од страна на провладините медиуми каде што до граѓаните беа упатувани информации дека овие организации се „странски платеници“. На овој начин се наруши угледот на граѓанските организации и се девалвираше граѓанското општество што практично водеше кон замирање на демократијата во земјата.

Според податоците добиени во истражувањето, граѓаните на Македонија имаат многу негативна перцепција за цивилниот сектор, што понатаму резултира со неверојатно ниско ниво на мотивираност за ангажирање во дејностите на здруженијата на граѓани. Овие податоци можат да се стават во корелација со негативниот однос на политичките партии на власт кон невладиното организирање и особено со агресивната кампања на актуелната владејачка структура против здружувањата на граѓаните.<sup>85</sup>

Во извештајот НСИ, граѓанскиот сектор по сите показатели е оценет со 43,75 поени од можни 100. Состојбата на граѓанските организации во практиката е сосема поинаква со

<sup>82</sup> Ибид, стр. 144.

<sup>83</sup> Тасева, С., (2016), *Национален систем за интегритет – оценка за Македонија*, Транспаренси Интернешнл – Македонија, стр. 231.

<sup>84</sup> Европска Комисија, *Извештај за Република Македонија 2016*. Брисел, Европска Комисија.

<sup>85</sup> Најчевска, М., (2015), *Медиуми ≠ партиски гласила (за новата анкета на ИРИ)*, Сервис за проверка на факти од медиумите (достапно на: <http://proverkanafakti.mk/mediumi-%E2%89%A0-partiski-glasila-za-novata-anketa-na-iri/>).

оглед на широката употреба на тужби за клевета и навреда и со оглед на тенденцијата на провладините медиуми активни во етикетањето критични граѓански организации.<sup>86</sup>

Една од најмалку истражените области во поглед на влијанието на државните политики е бизнис-секторот. Најголем дел од истражувањата се однесуваат на корупцијата. Во услови на нефункционална држава, корупцијата е широко застапена.<sup>87</sup> Во Извештајот на Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал во 2013 година се укажува на податокот дека корупцијата е петтата најзначајна пречка за водење бизнис, но пред неа се токму владините политики – регулативите поврзани со даноците и честите промени на законите и прописите, односно правната нестабилност.<sup>88</sup>

Од друга страна, податоците од истражувањето спроведено од Институтот за општествени и хуманистички науки укажуваат на користење на инспекциите за политичка пресметка.<sup>89</sup> Во медиумите, исто така, во неколку наврати се известуваше за акции на инспекциите на терен и за голем број затворени претпријатија. Но, едно од почувствителните прашања во спроведената анкета е: Дали досега сте избегнале граѓанска иницијатива од страв да не бидете казнети? Кумулативниот процент од оние што одговориле позитивно и оние што одбиле да дадат одговор е 28%, што е речиси една третина од испитаниците. Тоа покажува дека стравот од казни, доколку се вклучат во некоја граѓанска иницијатива, постои кај одреден дел од граѓаните<sup>90</sup>.

Настојувањето на Република Македонија кон евроатланските интеграции во последниве неколку години не даде резултат и покрај официјалните заложби на Владата на Република Македонија. Она што е забележано од страна на повеќе меѓународни организации, како и во Извештаите на Европската Комисија, е дека неколку години во континуитет се нагласува потребата Парламентот значително да ги подобри своите перформанси како форум за конструктивен политички дијалог и застапување, но и подобрување на неговите законодавни и надзорни функции.

## Заклучок

Мрежата на добро поврзани политичари и елити што ги контролираат и влијаат врз работата на институциите и другите недржавни актери е состојба со која Република Македонија се соочи во изминатиот период. Доскорешниот начин на управување на извршната власт во Република Македонија укажуваше на концентрација на моќ на една политичка структура што доминираше на национално, но и на локално ниво со користење

<sup>86</sup> Тасева, С., (2016), *Национален систем за интегритет – оценка за Македонија*, Транспаренси Интернешнл – Македонија, стр. 235.

<sup>87</sup> <http://www.zarobenadzava.net/1057109010911076108010802.html>

<sup>88</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, (2013), *Business, Corruption and Crime in the Republic of Macedonia: The impact of bribery and other crime on private enterprise*, Vienna, UNODC.

<sup>89</sup> За потребите на проектот „Граѓанските организации во промоција и застапување на правото на слобода на изразување и здружување“, спроведена е фокус-група со граѓани од општина Струмица каде што се наведува пример за систематско предизборно праќање инспекции во фирми за кои се претпоставува дека се блиски до опозициската партија.

<sup>90</sup> Граѓанските организации во промоција и застапување на правото на слобода на изразување и здружување.



репресивни методи. Приказот на суптилно влијание на извршната власт ја отслика широката дистрибуција на моќ што сразмерно го зафати целиот политички систем. Владеењето на правото беа доведени во прашање, така што феноменот на заробена држава, следствено на тоа, имаше одраз и во длабоката поделеност во општеството првенствено врз основа на политичката припадност, партизацијата на јавната администрација, селективната правда на судскиот систем, контролирањето на медиумите, гонењето на неистомислениците, користењето државни ресурси за партиски цели само беа дел од алатките што ги користеше извршната власт за да ја зацврсти својата позиција.

Партикуларизмот, како појава на стремеж на одделни делови на државата на штета на општодржавните интереси, стана очигледен веднаш по објавувањата на прислушуваниите разговори. Политичките елити станаа доминантни, додека, пак, креирањето и водењето политики на извршната власт беа во рамките на остварување интереси на одредени групи, со што се зајакнуваа нивните позиции на секое поле во периодот 2006 – 2015 г. Дотолку повеќе што јавната администрација, судството, медиуми и граѓански организации беа искористувани на различни начини и станаа сервиси што ја пласираат политиката на истомисленици, во закрила на одредени елити, грабајќи ги сите бенефити на сметка на другите. Институциите дејствуваа во интерес на елитите и, практично, граѓаните беа сведоци на двегодишна политичка криза што резултираше со насилство во Собранието на Република Македонија.

Системските реформи станаа неопходна потреба што беше категорично изразена, нагласувајќи дека постои потреба од меѓусебен дијалог помеѓу сите политички партии со цел надминување на заострената реторика што направи поделеност во општеството по повеќе основи.

Изборот на нова Влада на Република Македонија, која најави реформи, треба да има во континуитет силни заложби за нивно исполнување. Носењето закони без исполнување институционални услови за нивно ефикасно спроведување се покажа како прерогатив во целиот период на транзиција и како лошо искуство. Фактот дека состојбата во Република Македонија во последниве десетина години постепено се влошуваше открива дека првенствено постои потреба од ослободување на спрегите од заробена држава, за потоа да следува процес на стабилизација, со детектирање приоритети и конкретни предлог-мерки. Со *Планот 3-6-9, Програмата за работа на Владата 2017 – 2020*, како и со *Акцискиот план 2017 – 2020* се опфатени правецот на реформите и активностите што ги предлага Владата и се однесуваат на имплементацијата на посебните цели по области. Имено, во овие документи се наведени низа клучни препораки што беа дадени, меѓу другото, и со документот подготвен од страна на граѓанскиот сектор насловен како „*Блупринт – Предлог за итни демократски реформи*“. Оттука, Владата на РМ има сериозен предизвик пред себе бидејќи реформите се клучот што би водел кон демократизација на државата, процес што е сложен, особено имајќи ги предвид спецификите на областите што треба да бидат опфатени.

## Препораки

Доколку Владата на Република Македонија спроведува политики што и натаму целат кон задржување на курсот кон евроатланските интеграции, сите досегашни практики на водење политики во интерес на одредени елити треба да бидат минато.

Тргувајќи од досегашната узурпација на моќта на извршната власт, првенствено се јавува неопходна потреба од подигање на колективната свест што треба да биде ослободена од духот на партиски послушници.

Новата влада треба да води политика првенствено во интерес на сите граѓани. Одроз на начинот на водење на политиките и управување со државата треба да бидат транспарентноста и отчетноста на извршната власт.

Вработувањата треба да бидат засновани исклучиво врз основа на заслуги и компетенции. Креирањето мрежа за вработување во администрацијата создава подредени поддржувачи на постојната владејачка гарнитура, а политизацијата на вработувањата во јавниот сектор длабоко го нарушува социјалниот систем. Реформата на јавната администрација се чини повеќе како процес што треба да биде направен без радикално пререструктурирање на нејзиниот фрагментиран институционален амбиент утврден согласно уставот.

- Зголемената транспарентност и отчетност во текот на спроведувањето на предвидените реформи е пристап што треба да се применува во начинот на управување на извршната власт, со цел да се намали и да се искорени степенот на влијание на извршната власт врз другите државни и недржавни актери што досега синхронизирано продираше низ сите пори на општествениот живот.
- Со користењето практики и алатки за поголема транспарентност и отчетност, извршната власт ќе ја зголеми довербата на граѓаните што досега во голема мера беше нарушена, така што злоупотребата на моќ преку управните органи и партизацијата на јавната администрација во иднина не смее да се применува како практика.
- Механизмите на отчетност, кои се воспоставени во Уставот и во законите, во практиката се покажа дека не се имплементираат, така што зајакнувањето на надзорот на работата на државните органи е еден од првите чекори што треба да следува во процесот на враќање на довербата во работата на извршната власт. Надзорната улога што ја има Собранието потребно е да биде зајакната на начин на кој ќе се користат сите достапни механизми за да не се маргинализира и натаму улогата на претставничкиот дом.
- Интегритетот на правосудните органи во изминативе десетина години сериозно беше нарушен во закрила на структури, пред сè, раководени од партиски интереси. Реформите што се предлагаат во судството, генерално, треба да водат кон негова независност, ослободени од притисоци и влијанија за заштита на одредени елити. Неселективната правда е единствениот чекор кон враќање

на довербата во правосудството и воспоставување на принципот на владеење на правото.

- Зајакнувањето на улогата на регулаторните тела ќе придонесе за зголемена отчетност, професионализам во работата на институциите и ефективно спроведување на нивните интервенции. Изборот на членови на овие тела треба да биде врз основа на заслуги и компетенции.
- Поголема вклученост на граѓанското општество во процесот на креирањето политики. Владата треба да овозможи конструктивна соработка со граѓанското општество преку активно вклучување на граѓанските организации во консултативните процеси.
- Слободата на медиумите и нивната независност на уредувачката политика е клучен сегмент во објективното медиумско известување. Ослободувањето од спрегите во новинарската фела и работата на граѓанското општество ќе даде отворен простор за дејствување како коректив во општеството.

## Библиографија

- Близнаковски, Ј., (2016), *Во потрага по ефективна дискусија: Клучни ограничувања кон правото на говор од собраниската говорница*, Институтот за демократија „Социетас цивилис“.
- Блажева, А., Боровска, В., Лечевска, К., Шишовски, Ј., (2015), *Слобода на изразување, здружување и претприемништво во заробена држава: Македонија во 2015*, Скопје, Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје.
- Влада на Република Македонија, Акциски план 2017 – 2020.
- Влада на Република Македонија, План за итни реформски приоритети „3 - 6 – 9“.
- Влада на Република Македонија, Програма за работа на Владата 2017 – 2020.
- Договор од Пржино потпишан на 20 јули 2016 г. и анекс на Договорот потпишан од страна на четирите најголеми политички партии во Република Македонија.
- Група граѓански организации и експерти (2017), *Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи*, Скопје.
- Европска Комисија, *Извештај за напредокот на Република Македонија 2014*, Брисел, Европска Комисија.
- Европска Комисија, *Извештај за Република Македонија 2015*, Брисел, Европска Комисија.
- Европска Комисија, *Извештај за Република Македонија 2016*, Брисел, Европска Комисија.
- Европска Комисија, *Република Македонија: Препораки на Групата искусни експерти за системските прашања за Владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени пролетта 2015*, Брисел, Европска Комисија.
- Ирски Републикански Институт, (2016), Истражување, Скопје, Ирски Републикански Институт.
- Колекески, А., Чупеска, А., (2016), *АЕК (не)зависно владино тело*, Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка.
- Мисија на ОБСЕ, (2016), *Предвремени парламентарни избори 11 декември 2016 година*, Варшава, ОБСЕ.
- Mungiu-Pippidi, A., (2013), *Controlling corruption through collective action, Volume 24*, Journal of democracy.
- Најчевска, М., (2015), *Медиуми ≠ партиски гласила (за новата анкета на ИРИ)*, Скопје, Сервис за проверка на факти од медиумите.
- North, D., Wallis, J., and Weingast, B., (2006), *A conceptual framework for interpreting recorded human history*, National Bureau Of Economic Research, Cambridge.
- Никодиноска, В., Шопар, В., *Развојот на медиумите во Македонија според индикаторите на УНЕСКО*, Скопје, Македонски институт за медиуми.
- Република Македонија: Препораки на Групата искусни експерти за системските прашања за Владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени пролетта 2015.
- Puhovski, Z., (2017), *Captured state in the Balkans: Who captures what? Kidnapped state or state sponsored kidnapping*, Sarajevo, Heinrich-Böll-Stiftung.
- Ристевска-Јорданова, М., (2015), *Правосудство и темелни права во Република Македонија*, Скопје, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија.
- СИГМА/ОЕЦД, (2012), *Извештај за процена на Поранешната Југословенска Република Македонија, 2012 година*, Национални извештаи за процена 2012/05, Брисел, ОЕЦД.
- Стојановски, В., (2016), *Уставниот суд во стегата меѓу политичките интереси и човековите права*, Скопје, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија.
- Тасева, С., (2016), *Национален систем за интегритет – оценка за Македонија*, Транспаренси Интернешнл – Македонија.
- Транспаренси Интернешнл, (2016), *Борба против корупција во земјите од Западен Балкан и Турција: Приоритети и реформи*, Берлин, Транспаренси Интернешнл.
- Тим, Б., (2009), *Европска политика, Компаративен вовед*, Академски печат, Скопје.

The World Bank World Bank Institute Governance, Regulation and Finance and European Bank for Reconstruction and Development Chief Economist's Office, (2000), **Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies**, Policy research working paper 2312.

Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann, Mark Schankerman, (2000), **Measuring Governance, Corruption, and State Capture, World Bank, Policy Research**, Working Papers Nos: Washington D.C.

Federico Varese, (2011), **Mafias on the Move**, Princeton University Press.

QoG WORKING PAPER SERIES 2007:3, (2007), **Anti-Corruption – A Big Bang Theory**, The quality of government institute, Department of Political Science Göteborg University,

United Nations Office on Drugs and Crime, (2013), **Business, Corruption and Crime in the Republic of Macedonia: The impact of bribery and other crime on private enterprise**, Vienna, UNODC.

Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/1992.

Хар, Р., Хароп, (2009), **Компаративна анализа на власта и политиката**, Скопје, Академски печат.



[info@transparency.mk](mailto:info@transparency.mk)

[www.transparency.mk](http://www.transparency.mk)

Facebook.com/transparencymk

twitter.com/TI\_Macedonia