



Центар за истражување и креирање политики

**КРЕИРАЊЕ НА ИЗБОРНА
ПОЛИТИКА ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

Скопје, 2009

Издавач

Центар за истражување и креирање политики

Ул: Цицо Поповиќ 6-2/9 1000, Скопје

Тел/факс +389 3109932

www.crpm.org.mk | crpm@crpm.org.mk

Раководител на проектот: Сања Костовска

Автори:

м-р Марија Ристеска

Проф. д-р Жидас Даскаловски

Графичка обработка: Стефан Николовски

Лектор: Дејан Василевски

Анализата е изготвена во рамките на проектот „Перспективите на Перспективи на домашната правна рамка за спроведување на изборите, погледната од аголот на меѓународните изборни стандарди и добри практики - *водич кон прецизно, сигурно и конзистентно изборно законодавство, насочено кон зајакнување на интегритетот на изборниот процес во целина*“ и публикувана во истоимената публикација.

Проектот е финансиран од страна на Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Скопје.

DISCLAIMER

English

The content of this publication does not necessarily represent the view or the position of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

Македонски

Содржината на ова издание не значи дека секогаш ги одразува погледите или ставовите на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје.



СОДРЖИНА	
КУСО РЕЗИМЕ	10
1. ЈАВНА ПОЛИТИКА - ДЕФИНИЦИЈА	11
2. ИЗБОРНА ПОЛИТИКА	12
2.1. Правна рамка	12
2.2. Актери во процесот на креирање на изборната политика	13
2.2.1. Избрани службеници/Министерство за правда	13
2.2.2. Избрани службеници/Парламент	14
2.3. Институционална мрежа за спроведување на изборната политика	14
2.4. Заинтересирани страни во изборната политика	15
2.4.1. Политички партии	15
2.4.2. Медиуми	16
2.5. Фактори што влијаат на спроведувањето на изборната политика	17
2.5.1. Социо-економска состојба	17
2.5.2. Традиција, обичаи, менталитет	18
2.5.3. Правна и политичка култура	19
3. КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ	20
3.1. Процес на креирање политики	20
3.2. Анализа на политики	20
3.3. Евалуација на опции и консултации	20
3.4. Имплементација; мониторинг и евалуација	21
4. КРЕИРАЊЕ НА ИЗБОРНА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА	23
4.1. Дефинирање проблем	23
4.2. Анализа на состојбата	23
4.3. Проценка на опции/влијание на легислативата/консултации	24
4.4. Имплементација	25
4.5. Мониторинг и евалуација	26
5. МЕТОДОЛОШКА РАМКА ЗА АНАЛИЗА НА ПОЕДИНЕЧНИ ОБЛАСТИ ОД ИЗБОРНАТА ПОЛИТИКА	27

КУСО РЕЗИМЕ

Оваа студија има за цел да даде концептуална рамка за анализата на специфичните области од македонската изборна политика што се сметаат за комплексни и за круцијални во унапредувањето на институционалниот и на политичкиот капацитет на Македонија. Тие се замислени да придонесат во напорите на државните органи да организираат и да спроведат фер и демократски избори што ќе бидат во духот на меѓународните стандарди и на најдобрите практики. Тие области (креирање на изборна политика во Република Македонија; финансирањето на изборните кампањи во Република Македонија; приговори, жалби и тужби во изборниот процес; изборниот менаџмент како фактор за регуларни и демократски избори; казнено-правна заштита на изборниот систем {ефикасно сузбивање на изборните нерегуларности}; поништување и повторување на гласањето) се подетално анализирани во студиите од оваа публикација.

Концептот се базира на теоријата за анализа на политики. Тој треба да ја надмине вообичаената пракса да се напише само правна анализа на законските решенија, проширувајќи ја дебатата на теми како: правните решенија да одговорат на „македонските состојби“; подготвеност на институциите да спроведат такви решенија и проценка на тоа колку тие решенија доведуваат до подобрување на изборната пракса; и поголема демократизација на македонското општество, односно и проценка какви други, фискални, мултиетнички или други импликации би настанале. Ваквиот концепт, што се следи во сите последователни анализи, има за цел да стимулира мобилизација на академската, на професионалната и на политичката јавност во Македонија кон потребата од креирање на изборна политика што се базира на реални факти, состојби и докази, и одговара на македонската реалност, а со тоа нуди и функционални решенија за вистинските проблеми.

1 ЈАВНА ПОЛИТИКА - ДЕФИНИЦИЈА

Јавната политика, Владата на Република Македонија во Методологијата за анализа на политиките и координација, ја дефинира како „процес за преземање или непреземање активности од страна на владата, на собранието или од страна на општината на локално ниво, за да се реши одреден проблем или низа меѓусебно поврзани проблеми, како и начин за утврдување насоки за остварување на утврдените цели“. Секоја политика треба на „некој начин да го менува или да влијае врз промените во општеството или во економијата. Тоа подразбира, покрај другото, оданочување, регулирање, трошоци, информирање, изјави, законски одредби и законски ограничувања“.

Ваквото сфаќање на јавната политика е по малку елитистичко. И покрај тоа што владата, собранието, локалните самоуправи и другите органи со јавни овластувања имаат моќ да донесуваат одлуки со што се уредува општественото живеење, сепак, тие одлуки изразени во различни инструменти за креирање политики, како што се закони, правилници, даноци, казни, информации и изјави, треба да ја одразуваат моменталната состојба, да решаваат актуелни проблеми и да одговараат на потребите на граѓаните. За да се постигне тоа, јавните политики треба да се креираат со учество на граѓаните и на повеќе други актери (заинтересирани страни) во процесот на донесување одлуки (избрани лица, назначени функционери, групи на интерес, медиуми, истражувачки центри, законодавна, извршна и судска власт, бизнис заедница, синдикат, политички партии). Ваквото одлучување се нарекува партиципативно одлучување/ креирање на јавна политика и во суштина го зголемува демократскиот капацитет на едно општество.

Па така, јавната политика не може да се сфати ограничено, како закон со кој се уредува една област, туку таа претставува збир на законски и на подзаконски акти што се базираат, односно се создаваат врз темелни анализи за можностите и за придобивките на секое алтернативно законско решение; потоа мрежа институции што нив ги имплементираат (со определен капацитет и професионалност); процедури што се применуваат или не се применуваат; но и низа фактори што влијаат врз спроведувањето на политиките (како што се интересите на крајните корисници на политиките - граѓаните или групи граѓани; правната и политичката култура; степенот на развој на различни средини; менталитетот; традицијата и обичаите).

2 ИЗБОРНА ПОЛИТИКА

Изборната политика е една од најкомплексните политики во кое било општество. Таа е тесно врзана со политичкиот систем, односно со државното уредување. Нејзиното спроведување директно влијае на довербата што граѓаните ја имаат во јавните институции и секако, на легитимитетот на државната власт. Уште повеќе, таа е поврзана со регулирањето на политичките партии, на нивното работење и на влијанието што го имаат во развојот на секоја општествена област. Изборната политика е поврзана и со начинот на употреба на основното политичко право на секој граѓанин - правото на избор.

2.1 Правна рамка

Изборната политика на Македонија е сочинета од следниве законски акти: Уставот на Република Македонија; Изборен законик (Одлука на Уставен суд, У. бр. 87/2006); Закон за финансирање на политички партии; Закон за политички партии; Закон за управни спорови; Кривичен законик; Закон за судови; Закон за државна ревизија; Закон за спречување корупција; Закон за пријавување на живеалиштето и на престојувалиштето на граѓаните; Закон за државјанство; Закон за етнички заедници; Закон за лустрација и др. Сите овие правни акти ја поставуваат рамката во која се организираат и се спроведуваат парламентарните, локалните и претседателските избори. Тие ги уредуваат функциите и овластувањата на органите што ги спроведуваат изборите.

Оваа правна рамка е надополнета и со меѓународни правни акти што Македонија ги има потпишано и ратификувано¹, а што регулираат определени права врзани за избирачкото право и за демократските процеси што се основен предуслов за спроведување избори. Такви се: Меѓународниот пакт за граѓански и политички права; Конвенцијата за елиминирање на сите видови дискриминација на жената; Конвенцијата за елиминирање на сите видови на расна дискриминација; Конвенцијата за политичките права на жената; Конвенцијата за правата на лицата со посебни потреби; Европската конвенција за човекови права, како и Декларацијата за човекови права на ОН и други меѓународни документи.

Европската комисија, ОБСЕ/ОДИХР и Советот на Европа, пак, со своето

¹ Со што стануваат дел од позитивното право на државата.

„soft law“ (меко право)², исто така, влијаат на креирањето на изборната политика и поставуваат одредници по кои се мери успешното спроведување на изборите како слободни, фер и демократски од страна на државните органи. Такви се, на пример: „Кодексот за добро однесување и пракса во изборниот процес“ на Венецијанската комисија; Копенхашкиот документ на ОБСЕ (1990 година); Париската повелба од 1990 година; и другите документи на ОБСЕ, врзани со изборните стандарди како што се Московскиот (1991 година) и Истанбулскиот (1999 година).

2.2 Актери во процесот на креирање на изборната политика

Актери во процесот на креирање политики можат да бидат индивидуи и/или групи. Нивното функционирање во еден сектор, како што е изборна политика, може да се нарече политички потсистем. Кој сè може да биде актер во процесот на креирање политики е предмет на долга теоретска дебата што резултира со едноставен заклучок, дека чинителите доаѓаат од државниот и од општествениот систем. Со цел да се овозможи колку што е можно попраста анализа на политиките креирани во секој од потсистемите, теоретичарите се согласиле за следнава поделба/класификација на субјектите: избрани службеници, назначени службеници, групи на интерес, медиуми, истражувачки центри.

Избраните службеници кои учествуваат во процесот на креирање политики можат да се поделат на две категории: припадници на извршната и на законодавната власт. Иако постојат и други државни институции, правото да донесува и извршува политики е на парламентот и на извршната власт - владата во согласност со уставниот принцип на поделба на власта. Парламентот ја проверува работата на владата во парламентарните системи, но тоа се случува ретко, особено ако владата има мнозинска поддршка во парламентот.

2.2.1 Избрани лица/Министерство за правда

Министерството за правда е надлежно за креирање на изборната политика. Сепак, во овој потсистем политиката ја креираат или влијаат на нејзиното креирање и спроведување и други чинители. Министерството за правда, не само што ја има надлежноста да го уредува овој потсистем, туку има на располагање други прерогативи со кои таа ја засилува својата позиција, како што се: контрола врз информациите; контрола врз фискалните ресурси; контрола врз моќниот апарат на бирократијата - државните службеници. Сепак, Министерството за правда, ресурсот контрола на информациите го користи ограничено³,

- 2 Тука се вбројуваат следните документи: извештаи, препораки, политички заложби на државите, резолуции, декларации, заеднички изјави итн.
- 3 Од прегледот на активностите спроведени од страна на Министерството за правда во последните изборни циклуси, од 2006 и 2008 година, може да се заклучи дека најраспространето е користењето на информациите за промоција на

финансиските ресурси зависат од нискиот капацитет за предвидување на фискалните импликации на изборниот процес што е карактеристичен за целата владина администрација⁴, а можноста да се контролира бирократијата и да се користи нивното знаење и искуство во креирањето на изборната политика е најчесто применливо кога заседаваат работните групи за пишување предлог-законски решенија во овој потсистем. Најзначајно е нивото на консултации со останатите општествени актери: интересните групи (во овој случај политичките партии), истражувачките центри и мас-медиумите се многу ниско, па затоа донаторите⁵, што се активни во оваа област на јавната политика, ја фокусираат својата техничка помош во правец на отворање на процесот за креирање на изборна политика кон останатите државни и недржавни чинители.

2.2.2 Избрани лица / Парламент

Законодавните домови се клучни форуми каде што се дискутираат општествени прашања и проблеми, а се бара и донесување на соодветни политики за нивно разрешување. Македонскиот парламент ги разгледува и инструментите на изборната политика (законските акти) што се предложени од владата, како и буџетот што е потребен за нивно спроведување. Од тој аспект, Комисијата за политички систем и односи со заедниците има потенцијал да влијае на изборната политика, но често таа моќ останува неискористена поради доминантната улога на владата во политичкиот систем, поради внатрешната организација на парламентот или поради улогата што ја имаат комисиите во законодавниот дом. Поголемиот број закони се предложени од извршната власт, а се усвојуваат од законодавната. Во парламентарни демократии, само во услови на малцинска влада може да се очекува законодавната власт да измени закон предложен од извршната власт. На крајот, ако законодавниот дом е организиран во комисии што по функционална основа расправаат за предложените законски решенија од страна на извршната власт, ваквите комисиии стануваат и експертски тела за секое од тие прашања, функции и доколку нивните членови гласаат независно и во согласност со својата експертиза во областа, законодавниот дом може да се наметне во процесот на креирање политики како моќен актер.

2.3 Институционална мрежа за спроведување на изборната политика

Институционалната мрежа за спроведување на изборната политика, нејзиниот капацитет и финансиската моќ имаат огромно влијание врз тоа како се спроведува изборната политика во Македонија. Бидејќи дефиницијата за

избирачкото право.

- 4 Интервју со Тони Димовски, поранешен раководител на Секторот за буџет, Министерство за финансии.
- 5 Интервју со Доналд Бисон, Оддел за владеење на правото, ОБСЕ Набљудувачка мисија во Скопје.

јавна политика опфаќа и преземање активности за решавање на проблемот, нерегулирањето или неспроведувањето на законското решение од страна на органите што се задолжени за имплементација, исто толку ја предодредува изборната политика на земјата како и актите што ја регулираат. Од тој аспект, институционалните капацитети потребни за имплементирање на изборната политика се од особено значење за нејзината ефикасност за решавање на конкретните проблеми со кои се соочува изборниот процес, а кои имаат поголеми импликации на демократскиот капацитет на државата и на нејзината политичка стабилност.

Анализите што следат даваат преглед на поединечните проблеми во заштитата на избирачкото право, на спроведувањето на изборите, на управувањето со изборните нерегуларности и на финансирањето на изборните кампањи. Една од нив утврдува потреба од проширување на надлежностите на Државната изборна комисија (ДИК), на Општинските изборни комисији (ОИК) и на Избирачките одбори, нивно опремување со стручни кадри, опрема и процедури за водење на прекршочни постапки и за изрекување на прекршочни санкции што можат да бидат изречени и извршени поради заштита на правата на кандидатите во изборната кампања. Во друга, пак, се забележува експертско мислење за промена на политиката, со цел добивање на поголема независност кај комисиите, како и зголемување на стручноста на ОИК. Секако, правната анализа на горенаведените теми укажува и на потребата од прочистување и од усогласување на законските решенија што ги уредуваат изборите, со цел создавање на еден кохерентен и ефикасен изборен систем. За жал, ниту една од анализите не прави проценка на капацитетот на институциите за да ги спроведат надлежностите предвидени со закон, ниту, пак, се нудат информации за финансиски средства потребни за спроведување на препораките што се даваат и што се претпоставува дека ќе придонесат кон постигнување на посакуваните резултати.

2.4 Заинтересирани страни во изборната политика

Иако донесувањето на политиките и нивното извршување се во надлежност на извршната власт и на бирократијата, сепак модерното владеење овозможува значајна улога во процесот на креирање политики да играат и групите на интерес⁶. Тие се значајни чинители на овој процес бидејќи имаат една предност во однос на другите, а тоа е знаење: информација што можеби не им е достапна на останатите субјекти во процесот.

2.4.1 Политички партии

Во потсистемот изборна политика, најсилни групи на интерес се политичките партии. Членовите на оваа група на интерес обично знаат најмногу за изборите, со оглед на тоа што активно учествуваат во

6 Најмоќни групи на интерес и/или интересни групи се бизнисите/коморите и, секако, синдикалните организации. Првите можат да ја „казнат“ владата за одлуките што ги носи, ако тие не се согласуваат со нив и можат да влијаат на унапредување на социјалните политики или, бранејќи ги своите интереси, да учествуваат во нивното ограничување. Вторите, освен што учествуваат во преговорите со работодавачите, се вклучуваат во дијалог и со владата за политиките што се значајни за нив. Според Тејлор, слаба и фрагментирана држава не може да обезбеди активно учество на синдикатите, а лошо организирана синдикална организација, исто така, спречува нивно ефикасно учество во процесот на креирање политики.

нив⁷ и бидејќи процесот на креирање политики зависи од таквите информации, податоци, проценки, нормално е политичките партии да имаат влијание врз изборната политика. Ова е особено точно, меѓу другото, и поради фактот што од однесувањето на овие групи зависи и успехот на имплементацијата на политиката во изборната област, но и затоа што нивните претставници во парламентот имаат неверојатен потенцијал да влијаат на усвојувањето, односно на неусвојувањето на законските инструменти за креирање на изборна јавна политика. Сепак, значајно е да се каже дека иако политичките партии имале свои решенија за определени проблеми во оваа област, нивното официјално вклучување во процесот на креирање политики почнува неодамна (во изминативе две години, кога е засилено и инсистирањето на меѓународната заедница во земјата, предводена од мисијата на ОБСЕ, за отворање на процесот на креирање политики кон сите чинители и групи на интерес).

2.4.2 Медиуми

Улогата на медиумите во процесот на креирање политики е во известувањето за проблемите, решенијата на проблемите и нивното спроведување; но, и во понекогаш аналитичкиот пристап на известување за проблемите, изнаоѓање решенија и нивно застапување. Оттука, медиумите имаат особено значајна улога во поставувањето на политичката агенда⁸, во издигнувањето на едно прашање на ниво на проблем што треба и/или мора да се реши.

Новинарите и особено уредниците се тие што одлучуваат за што ќе известуваат, така што прашањата за кои тие имаат новинарска сторија често се најинтересни од уредничка гледна точка, но од граѓаните се перципираат како најзначајни политички прашања. Сепак, нивниот истражувачки капацитет е мал и најчесто известуваат за теми и прашања за кои имаат информации. Информациите за политиките доаѓаат од владата и од групите на интерес, како што се политичките партии. Бидејќи тие се составени од индивидуи кои носат одлуки и кои се, секако, интеллигентни и добро знаат што е во нивен интерес да споделат со јавноста, а што не е, не е ниту чудно што многу влади и групи на интерес даваат само селективни информации на медиумите, со што ги експлоатираат за остварување на својата корист во процесот на креирање политики.

7 Независни кандидати има малку, а и активноста на индивидуалните граѓани во заштитата на своето избирачко право во услови на изборни нерегуларности е ретка.

8 Robert J. Spitzer, *Media and Public Policy* (Praeger, 1993); David Pritchard, „*The news media and Public Policy Agendas*“, *Public Opinion, the Press and Public Policy* (Praeger, 1992).

2.5 Фактори што влијаат на спроведувањето на изборната политика

Подготвувањето на инструментот со кој се креира политиката и се нуди соодветно решение за некој политички проблем бара од креаторите на политиката да ја познаваат сегашната состојба на правната рамка, на институционалната рамка, домашните, националните и меѓународните околности, како и решавачките фактори во релевантната политичка област што директно или индиректно влијаат врз создавањето на проблемот - да се познава контекстот.

Контекстот е често дефиниран од социоекономскиот развој, од нивото на образование на населението, од степенот на сиромаштија, од традиционалните вредности и обичаи, како и од воспоставените кодекси на однесување што ја предодредуваат и политичката и правната култура во зависност од тоа дали во земјата постоела демократска традиција или не. Во какви услови живее населението, кои се неговите традиции и обичаи, колку знае за своето избирачко право и како го практикува, има огромно влијание на текот на изборите и на евентуалните изборни нерегуларности што се значајни при оценка на демократскиот капацитет на општеството.

2.5.1 Социо-економска состојба

Благосостојбата на населението или на делови од населението може да има огромни импликации врз изборниот процес. Изборната пракса во Македонија покажува дека особено ромското население е ранливо и се јавува како учесник во изборни нерегуларности, од купување гласови до полнење на избирачки кутии поради нивната социоекономска позиција⁹. На пример, ОБСЕ/ОДИХР набљудувачката мисија на претседателските избори во 2004 година известува за бројни нерегуларности на избирачкиот процес во Штип и во Струмица, каде што се забележани постојани притисоци и купување гласови, искористувајќи ја лошата економска позиција на ромското население во тој дел од земјата.

Во 2005 година, за време на локалните избори, ОБСЕ/ОДИХР набљудувачката мисија во својот краен извештај забележа дека „маргинализираните услови во кои живее мнозинството од ромското население, резултира тие да станат цел на различните шеми преку кои се купуваат гласови од страна на опозициските партии и од оние на власт“. Во Шуто Оризари во таа година се регистрирани предизборни нерегуларности, вклучувајќи подмитување и насилно одземање на избирачки легитимации, како и заплашување и физичко малтретирање на гласачи.¹⁰

Сите сиромашни групи на население се особено ранливи бидејќи зависат од социјалната помош што ја добиваат од државата, од ниските плати и пензии. Заканата дека можат да ја изгубат слабо платената работа

9 2004, ODIHR/European Commission joint project „Roma use your ballot wisely!“ – Expert Paper Mapping the Electoral Participation of Roma in South-Eastern Europe.

10 Ibid.

и/или социјалната помош ги прави овие групи главни учесници во изборните нерегуларности. Затоа, креаторите на изборната политика потребно е да ја земат предвид социоекономската состојба во земјата, но особено да ги познаваат состојбата и ризиците со кои се соочени определени групи луѓе и да креираат инструменти на изборната политика што ќе ги предвидат таквите ризици и ќе ги неутрализираат.

Секако, некои од тие интервенции не се во надлежност само на Министерството за правда што е задолжено за изборната политика, туку во надлежност на Министерството за економија, на пример, што се грижи за економскиот развој во земјата и Министерството за труд и социјална политика што се грижи за вклученоста на маргинализираните групи и врши мониторинг и евалуација на правилната примена на прописите во областа на социјалната политика¹¹. Оттука произлегува дека сите јавни политики се меѓусебно врзани и нивниот успех зависи од степенот на кохезија што го постигнуваат. Поради тоа, при дефинирање и развој на инструменти со кои се креира изборната политика, треба особено да се работи на координација на ваквите инструменти со останатите што се користат во другите области на јавната политика со цел да се максимира успехот на секоја од нив, вклучително и на изборната политика, каде што фер и демократски избори се апсолутен прерогатив.

2.5.2 Традиција, обичаи, менталитет

Традицијата и конзервативната култура влијаат на вклученоста на жените и на старите лица во изборниот процес. На пример, во традиционалните заедници што живеат во рурални средини, особено кај групи со исламска вероисповед, жените не гласаат самостојно, туку во придружба на мажот, со што се прекршува принципот на тајно и индивидуално гласање. Ваквата изборна нерегуларност влијае на настанувањето на диспропорција на најранливите, маргинализираните, а понекогаш дури и исклучените од општеството групи на жени, создавајќи значаен демократски дефицит во политичкиот живот на земјата.

Во многу други случаи, постарите граѓани со ниско образование или без него не можат да го искористат своето право без помош од писмено лице. Така, на пример, од 1.700 изборни места, што ги посетиле набљудувачите на локалните избори во 2005 година, на 20 проценти од нив е забележано семејно гласање. Најсериозните забелешки во извештаите за мониторинг на изборите се однесуваат на неможноста да се разликува семејно гласање од давање помош при гласање (наменета за постари лица) поради немање инструменти за проверка на неписменоста и/или хендикепираноста на едно лице да гласа.

Менталитетот во Македонија, од друга страна, не стимулира иницијативност кај оние жени што семејно гласаат, туку конзервативно прифаќање на обичаите и на традицијата на машка доминација во семејството. Доживотно образование сè уште нема, со што и наобразбата на неписмената популација само за потребите на изборниот процес засега е ограничена.

11 Основите за доделување и/или укинување на социјалните бенефиции.

Токму поради тоа, креаторите на изборната политика, освен забраната на ваквиот вид однесување на денот на изборите и пропишаните казни, треба да дефинираат нови инструменти на изборната политика што би биле насочени кон надминување на овие состојби. Некои од тие инструменти би биле: информирање; едукација; промоција на индивидуалното и тајното гласање; користење на медиумите да пренесат пораки до овие целни групи; влијание преку религиозните и политичките елити во конзервативните и во традиционалните средини. Ваквите инструменти би требало да се развијат во консултација со сите засегнати страни што би имале улога во имплементацијата на новите инструменти.

Секако, некоја од веќе постоечките институционални структури, како што се податоците за писменост од пописот, можат да се искористат во избирачкиот список за да се провери евентуалната манипулација на системот на денот на изборите. Промоција на активната улога на избирачките одбори во спречување на семејното гласање, исто така, би можела да донесе резултати.

2.5.3 Правна и политичка култура

Политичката култура во Македонија е дефинирана од високо ниво на хетерогеност во контекст на помалку развиената демократска традиција. Историската подреденост на автократски владетели резултира со отпор кон секој агент кој има моќ.¹² Бидејќи партиципативната демократија не е македонска традиција, граѓаните наследиле политичка култура на пасивност што беше потврдена преку намалените можности секоја активна индивидуа да влијае на владините иницијативи.

Ова е надополнето со нискиот степен на одговорност на институциите и со непостоењето систем на евалуација и мониторинг на работењето на јавниот сектор. Мали се и можностите граѓаните да ги следат нивните активности, трошењето на јавните пари и, секако, држењето на државните службеници и на избраните функционери одговорни за нивните постапки.

За изборниот процес е значајно дали граѓаните се свесни за своето избирачко право, како тоа да се искористи и како да се одбранат од ситуации кога нивното избирачко право е нарушено или повредено. Немањето на ваква правна култура се забележува и во анализата на бројот на приговори и на жалби што се поднесени од страна на индивидуални граѓани во однос на други учесници во изборниот процес, како што се, на пример, политичките партии.¹³

12 Natasha Gaber and Aneta Joveska, „Transformation in the Macedonian political system and the inclusion of ethnic groups“.

13 За повеќе информации погледнете ја анализата „Приговори и жалби во изборниот процес – Перспективите на домашната правна рамка за спроведување на изборите од гледна точка на меѓународните стандарди и добрите национални практики“ на авторите Александар Чичаковски и д-р Ана Павлова Данева, која е дел од оваа публикација.

3 КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

3.1 Процес на креирање политики

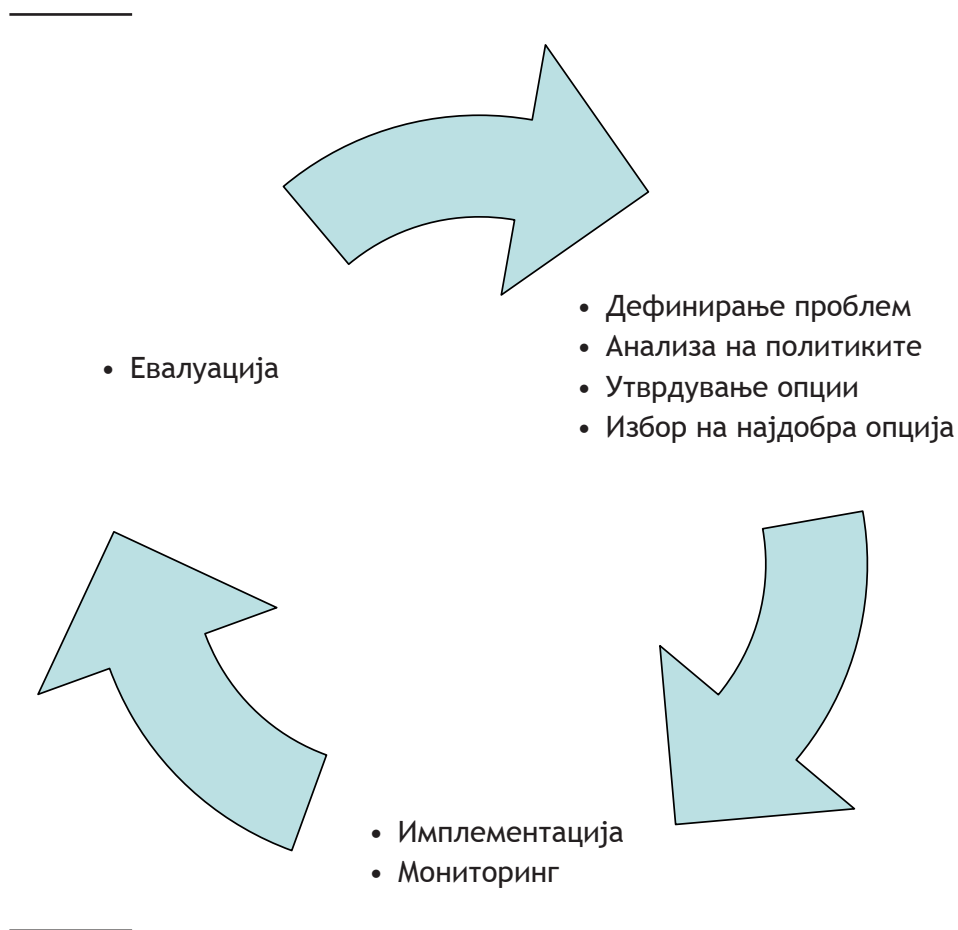
Процесот на креирање политики претставува низа активности насочени кон справување со конкретен проблем или прашање. Всушност, процесот претставува средиште, во чии рамки се судираат влијанијата на мноштво фактори/центри на моќ што дејствуваат во иста насока. Процесот заличува на противнички натпревар, па дури и на судир на спротивставени интереси и гледишта. Пронаоѓање консензус во процесот на креирање политики е клучен. Оттаму произлегува и лидерската функција на државниот орган што е креатор на политиката и е одговорен за координација на сите заинтересирани страни во идентификација на проблемот и во дефинирање на можните опции за негово решавање, испитување на влијанието на опциите и донесување на (лидерска) одлука за тоа како да се реши проблемот.

Секој процес на креирање политики почнува со дефинирање проблем или со поставување на нова цел што сакаме да ја постигнеме со политиката што ја креираме. Точната дефиниција на проблемот е од особено значење. Доколку на поинаков начин го дефинираме проблемот, неговите решенија можат да не доведат до постигнување на посакуваната цел.

3.2 Анализа на политики

За да можеме точно да го дефинираме проблемот, потребно е да направиме анализа на состојбата што вклучува: анализа на законодавството; анализа на примената на законодавството; проценка на капацитетите на институциите што ја имплементираат политиката; развојни трендови во земјата (социоекономски, образовни, културни и сл.); развојни трендови во светот; интерес на заинтересираните странки во областа во која донесуваме нова/изменуваме политика. Во суштина, оваа фаза од циклусот на креирање политики е наречена анализа на политиките. Фазата е базична во целиот циклус, бидејќи ни овозможува да ги увидиме реалните проблеми и состојби за кои треба да креираме соодветни решенија. Оттаму, теоријата на анализа на политиките се базира на основната премиса: различни услови водат кон различни решенија во јавниот сектор.

Слика 1: Процес на креирање на јавна политика



3.3 Евалуација на опции и консултации

Со идентификација на проблемот и со анализа на политиките, се откриваат слабостите на системот и можните решенија за негово унапредување/ подобрување. Решенијата се обично многубројни и секое од нив има поддршка од различни групи на интерес (власта, политичките партии, граѓаните и сл.). Власта/државата/органот на управата со јавно овластување да ја креира политиката во соодветната област е, од друга страна, должна да го одбере она решение што е „најдобро за Македонија“, што за најкусо време, со најмалку средства ќе нè доведе до постигнувањето на целта и, секако, решение што ќе биде поддржано од сите општествени партнери во процесот на креирање политики. Со тоа, власта го докажува својот лидерски капацитет да одлучи врз основа на еден консулттивен, отворен, партиципативен процес на креирање политики. Која опција е „најдобрата за Македонија“, пак, се утврдува во следната фаза на проценка на опциите и на нивното влијание врз општеството. Проценката е од аспект на подготвеноста на системот да ја имплементира опцијата/решението; прифатливоста на опцијата; колку имплементацијата на решението ќе чини и какви импликации (влијание) ќе има тоа врз економијата/културата/демократијата/средината/определените групи и сл. На крајот, треба да се направи проценка за тоа колку ова решение, доколку се имплементира, ќе нè доближи до остварувањето на целта - решавањето на проблемот.

3.4 Имплементација; мониторинг и евалуација

Откако ќе се донесе решението (што ќе значи донесување на нова политика или изменување на постоечката), тоа треба да се имплементира. Дали политиката е добра и дали ја постигнува целта се утврдува токму во оваа фаза на процесот на креирање политики. За имплементацијата да биде успешна таа треба да биде добро планирана, со точно делегирани одговорности на различни тела/индивидуи, рокови и процедури. Добротворноста на политиката или нејзиниот неуспех во постигнување на целта може да се увиди преку следење на нејзината имплементација. Следењето се овозможува со утврдување на јасни и мерливи индикатори на постигнувањата. Информациите од следењето се користат во последната фаза на циклусот за креирање политики што се нарекува евалуација и во која се утврдува што сме направиле и дали сме ја постигнале целта.

Креирањето на политиките се одвива во циклус што не завршува со евалуација, бидејќи во оваа, последна, фаза може да се утврди непостигнување на целта, да се дефинира нов проблем или да се увиди дека состојбите се измениле и затоа пред нас, како општество, треба да си поставиме нова цел. Овие информации треба да го наведат органот одговорен за креирање на политиките и за следење на нивната имплементација повторно да го почне циклусот за креирање политики. Затоа и процесот за креирање политики се сфаќа како циклус што е бесконечен, а има за цел да нè доведе кон постојано усовршување на нашето општествено живеење.

4 КРЕИРАЊЕ НА ИЗБОРНА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА¹⁴

4.1 Дефинирање проблем

Министерството за правда е надлежното министерство за креирање на изборната политика во земјата. Во ова министерство се идентификуваат и се анализираат проблемите што се појавуваат во текот на изборниот процес: пред изборите, за време на изборната кампања, на денот на изборите и по изборите. Во постапката за дефинирање на проблемот, улога имаат и извештаите на меѓународната заедница и на домашните набљудувачи кои го следат изборниот процес.

Во оваа фаза најзначајно е најпрвин да се појасни проблемот. За оваа цел се потребни сите информации што ја формулираат политиката во изборната област, како и информации од терен за текот на предизборните и на изборните активности. Ваквите информации се добиваат од останатите органи на управата што учествуваат во изборниот процес. За да ги разбере подобро изобилието од информации до кои доаѓа Министерството за правда, земајќи го предвид фактот дека некои од нив не се од нивната област на специјалност, тоа вклучува и други стручни лица од јавните служби, како и надвор од владините институции.

Во оваа фаза се формира работна група што работи на ново решение за идентификуваниот проблем. Сепак, најзначаен резултат на оваа фаза е исто разбирање на проблемот, на факторите што го предизвикуваат, од страна на сите учесници во работната група, како и поставувањето на целта што се сака да се постигне со решавање на проблемот. Со оглед на комплексноста на некои од проблемите што се решаваат со инструментите на изборната политика, работната група не се ограничува само на внатрешни вработени лица, туку кон неа се приклучуваат и надворешни експерти кои би ја прошириле базата на информации и би опфатиле области за кои не се експерти вработените во Министерството, но кои се релевантни за политичкото прашање.

14 Овој дел е заснован на интервју спроведено летото 2008 година со Загорка Тноковска од Министерството за правда.

4.2 Анализа на состојбата

Анализата на состојбата им помага на членовите на работната група да изградат заедничко разбирање на контекстот во кој ги креираат политиките. Со употреба на инструментите за анализа на состојбата, креаторите на изборната политика се стекнуваат со поширока и со посеопфатна слика за состојбата што ќе им помогне во утврдувањето на насоките за промена на политиката, како и во подготвувањето на подобри политички решенија, што се базираат на докази и создаваат јавни вредности.

Анализата на состојбата е инструмент за креирање на политиката што ограничено се користи во Македонија и особено во Министерството за правда при креирање на изборна политика. Обично, членовите на работната група даваат свои видувања за состојбата без претходна анализа или без докази. На состаноците на работните групи ретко се идентификуваат и се анализираат клучните фактори што влијаат врз поставените цели во првата фаза на процесот на креирање политики.¹⁵

Анализата на состојбата може да се спроведе на две нивоа. Министерството за правда во процесот на креирање на изборна политика најчесто целосно го спроведува првото ниво на анализа, а тоа е анализи на законската рамка, како и други релевантни политички документи (стратешки планови, акциони планови, оперативни планови и сл.). Второто ниво на анализа, што често отсуствува, е проценката на капацитетот на институционалниот систем задолжен за имплементација на таа законска рамка. Многу често проблемите не произлегуваат од постоењето на лоши законски решенија или од непостоењето на решенија воопшто, туку во нецелосната имплементација на ваквите политички мерки. Половичната имплементација, или неимплементацијата воопшто, е резултат на непостоењето на системи за одговорност на назначените и на избраните функционери задолжени за спроведување на политиката, но и на немањето капацитет на институциите задолжени за спроведување на изборите.

Второто ниво за анализа на состојбата се однесува на проценката колку постоечката законска рамка е соодветна за решавање на идентификуваниот проблем и за неутрализација на факторите и на закани што влијаат на неговото создавање. За оваа цел, потребно е да се искористат неколку истражувачки инструменти што ќе овозможат откривање на повеќеслојната стварност. За жал, Министерството за правда нема човечки капацитети, ниту време, за да спроведува истражувања што би можеле да ја доловат заднината на амбициозните општи и конкретни цели што треба да се постигнат со секој нов инструмент за креирање на изборна политика.

15 Што, во принцип, би требало да вклучува утврдување на директни и индиректни закани, можности и овозможувачки услови за примена на некое политичко решение што би довело до надминување на проблемот.

4.3 Проценка на опции/влијание на легислативата/консултации

Познавањето на контекстот, на проблемот и на целите што сакаме да ги постигнеме со решавање на тој проблем, помага во идентификацијата на можни решенија. Тие решенија можат да бидат многубројни. Сепак, работната група треба да одлучи кое од нив е вистинското решение за конкретниот проблем. Проценката на влијанијата се користи при оценката на опциите и на инструментите на политиката што ги разгледува работната група. Оваа техника има за цел да ја анализира и оптимизира ефикасноста и ефикасноста на инструментот, со цел да се обезбеди оти политиката ќе ги постигне очекуваните цели со минимални трошоци и со минимален број на несакани негативни последици. Проценката на влијанието се воведува неодамна како задолжителна фаза во процесот на креирање политики¹⁶ и затоа досега Министерството за правда ниту еднаш ја нема користено оваа техника при креирање на изборна политика.

Сепак, најновите решенија во изборната политика на Македонија имаат проценка на фискалните импликации што даваат слика колкави би биле внатрешните, но и наспроти надворешните трошоци - при спроведувањето на одредена политика; колку од тие трошоци можат да паднат на товар на владата и/или на товар на политичките партии и на граѓаните. Министерството за правда досега успева најмногу да ги процени директните трошоци за владата, но речиси никогаш не проценила индиректни трошоци што би ги поднесле другите недржавни актери во изборната политика.

Ваквата состојба делумно е резултат и на фактот што Министерството не ги вклучува сите заинтересирани страни во процесот на креирање политики и оттаму не добива информации за интересот и за придобивката на другите чинители, ниту за тоа колкави ќе бидат за нив трошоците од воведувањето на новиот инструмент. Вклучувањето на релевантните чинители во процесот на креирање политики е мошне важно бидејќи креирањето на политиката во Македонија е консултативно. Методологијата за анализа на политиката и координацијата го вклучува во себе процесот на консултации и става акцент на консултациите помеѓу министерствата. Сепак, треба да се размисли и за дополнително отворање на процесот за креирање на политиката и кон други државни чинители (ДИК, судовите, обвинителството, Државниот завод за ревизија, Комисијата за спречување корупција, единици на локалната самоуправа и сл.) и недржавни чинители (невладини организации, политички партии, експертски групи и сл.). Разбирањето на влијанието што чинителите го имаат на политичкиот проблем и на евентуалните политички решенија е од особено значење за процесот на креирање политики. Исто така, преку консултациите со овие чинители на евентуалното решение, се овозможува градење консензус, прифаќање, а со тоа и непречено спроведување на усвоеното решение. Консултациите полека стануваат составен дел од постапката за креирање на изборна политика во Македонија.

¹⁶ Методологија за креирање политики, Службен весник бр. 37/2008.

4.4 Имплементација

За успешна имплементација е потребно ефикасно планирање на ресурсите. Од тој аспект, Министерството за правда треба да има општа претстава за институционалните капацитети потребни за имплементирање на изборната политика. Ова значи утврдување на потребата од стручни кадри и на нивниот профил, како и институции, опрема и, пред сè, финансиски средства потребни за спроведување на активностите што ќе придонесат кон постигнување на посакуваните резултати. Бидејќи Министерството нема право на контрола, ниту на координација на активностите спроведувани од институционалната мрежа: ДИК, ОИК, јавно обвинителство и судовите, тоа не може ниту да направи оперативен план за спроведување на изборната политика.

4.5 Мониторинг и евалуација

Министерството за правда, како примарен креатор на изборната политика во Македонија, го следи изборниот процес преку набљудувачките мисии. Бидејќи креирањето на јавна политика во земјата не е насочено кон резултати, не постојат ниту индикатори преку кои може да се оцени успешноста на спроведувањето на изборниот процес. Оттаму, ниту евалуација основана на докази не може да се изведе од страна на Министерството за правда или од парламентот како контролор на извршната власт во Македонија. Затоа, финалните извештаи на ОБСЕ/ОДИХР, на МОСТ, на Советот на Европа и на Европската комисија ги засегаат единствените документи што даваат критичен осврт на изборната постапка, како и рамката (законодавна и институционална) што ја уредува и спроведува таа постапка.

5 МЕТОДОЛОШКА РАМКА ЗА АНАЛИЗА НА ПОЕДИНЕЧНИ ОБЛАСТИ ОД ИЗБОРНАТА ПОЛИТИКА

Погоренаведената теоретска рамка и анализата на процесот за креирање на изборната политика е почетна одредница за анализа на следниве значајни области од изборната политика: финансирање на политички партии; кривично гонење и прекршоци; жалби и приговори (тужби); поништување и повторување на гласањето; и надлежности на ДИК.

Анализите ќе се користат со нормативниот метод при разгледување на позитивните внатрешни правни норми со кои се регулира изборниот процес во секоја од погоренаведените области. Истовремено ќе се користи и споредбено-правниот метод поради утврдување на праксата во други земји за секое од прашањата со кои се занимаваат анализите. Дескриптивниот метод ќе најде примена во објаснувањето и во опишувањето на предметот на истражување и во анализа на секоја од студиите.

Како резултат на комбинација на претходно наведените истражувачки/аналитички методи со теоријата на анализа на политика, секоја анализа најпрвин прави анализа на состојбата/политиката (анализа на законодавството што ја регулира областа; анализа на примената на законодавството; проценка на капацитетите на институциите што ја имплементираат политиката во таа област; развојните трендови во земјата (социоекономски, образовни, културни и сл.) што имаат влијание на примената на законодавството или сугерираат измена на постојната политика во таа област; развојни трендови во светот; интересот на заинтересираните странки во областа); го/ги дефинира проблемот/ите во таа област и, секако, дискутира можни решенија за нив што се основани на меѓународни стандарди и на најдобра пракса од други земји, но воедно, креирани се да одговараат на македонските состојби (правна, политичка култура, менталитет, обичаи, степен на развој, капацитет на институциите и сл.).

На тој начин, секоја анализа нуди евалуација на постоечките решенија, идентификација на актуелните проблеми и оценка на можните решенија на тие проблеми, како и проценка на нивното влијание врз целокупното општествено живеење, врз економскиот, политичкиот и културниот развој.

За реално да ја прикажат состојбата и да бидат основани на докази од анализите се користат: статистички податоци (значајни за евалуација на изборниот процес и на изборната политика, на пример: излезеност {по родова основа}¹⁷, број и вид на неправилности во избирачкиот процес, број и вид на прекршоци, број на приговори/тужби, број на јавни службеници што ја имплементираат избирачката политика и нивната стручна подготвеност и вештините и сл.); економски показатели (компаративна анализа на чинењето на изборниот процес, големина и транспарентност на партиските буџети за изборна кампања и сл.); социолошко-антрополошки податоци (значајни за утврдување на факторите како менталитет, обичаи и сл.); показатели за институционалниот капацитет на изборните тела и сл. Како извор на овие податоци се јавуваат Заводот за статистика, Министерството за правда, ДИК, ОБСЕ, Јавното обвинителство и сите други органи вклучени во имплементација на изборната политика. Дел од доказите/фактите на кои се базираат ставовите на експертите изразени во анализите се резултат на нивни истражувања во текот на овој проект или на сознанија од претходно спроведени истражувања/анализи на изборната политика. Изворите на тие податоци, ставови, сознанија се уредно цитирани според правилата на *Chicago Manual of Style* (<http://www.chicagomanualofstyle.org/home.html>).

17 Податоци за излезеноста се добиваат од изборниот список. Овој материјал содржи податоци и по родова основа, но тие најчесто не се обработуваат. За да се стимулира креирање на родово сензитивна политика во областа на изборите и за да се надминат проблемите што се од родова природа на денот на гласањето и во однос на искористувањето на правото на глас, се препорачува да се користи и родово сегрегирана статистика за изборниот процес (вклучувајќи ја и излезеноста).