

Спасување на демократијата во Македонија: Што да се прави после скандалот со прислушувањето?

Кратка анализа бр. 34, Март 2015

Вовед

Од февруари 2015, Македонија се наоѓа во комплицирана и специфична политичка ситуација, откако лидерот на опозициската СДСМ Зоран Заев започна да објавува компилации на нелегално снимени телефонски разговори. Обвинувањата против премиерот Никола Груевски и директорот на службата за разузнавање (УБК) Сашо Мијалков, се дека тие, во изминатите неколку години, тајно и нелегално прислушувале околу 20 000 граѓани, вклучително и новинари, опозициски лидери, бизнисмени, граѓански активисти, членови на академската заедница, верски лидери, членови на правосудните органи и други истакнати интелектуалци. Според опозицискиот лидер, снимките откриваат директно влијание врз судството, вклучително и случаи на повлекување на кривични пријави против министри, именување на партиски лојални судии, влијание врз медиумите, селективни обвиненија кон политичките противници, масовни изборни злоупотреби во изминатите изборни циклуси преку фиктивни

КЛУЧНИ ТОЧКИ

- Прво и најбитно е враќањето на политиката на ниво кое ги задоволува основните цивилизациски норми и пристојност.
- Македонската влада треба на долг рок да воспостави модели на мониторинг и евалуација засновани на резултати и импакт, наместо традиционалното гледиште кое се фокусира на мониторинг и имплементација.
- Македонија треба итно и темелно да ја подобри фискалната транспарентност.
- На среден и долг рок Македонците од сите нивоа на општеството треба да бараат посеопфатна демократизација на нашите политички партии.
- На среден и долг рок Македонците треба да инсистираат на продлабочување на процесот на децентрализација.
- Договори помеѓу елитите ја “скротува” политиката: води кон компромиси помеѓу политичките лидери, генерира взаемни практики помеѓу конкурентни политички елити и дефинираат санкции за прекршување на истите.
- Мора да се дојде до брз договор за следните неопходни чекори (Види анекс 1 со практични чекори). Промени во составот на министри во кабинетот на Груевски се очекувани и неопходни
- СДСМ мора да се врти на своите функции во Собранието.
- Консензуално треба да се договори парламентарната анкетна комисија која ќе го истражи скандалот со прислушување.

гласачи, користење лажни лични карти, поткупување на гласачи, регистрирање до 50 гласачи на невалидни адреси со инструкции да гласаат за владејачката партија, заплашување на државни службеници со отказ, кражба на избирачки материјали, злоупотреба на полицијата и јавната администрација за партиската агенда и притисок врз фирми и поединци.

Премиерот Груевски ги отфрли обвинувањата со објаснување дека прислушкувањето треба да му се припише на поранешниот шеф на тајните служби кој е близок на социјалдемократите, обвинувајќи го Заев за пуч поддржан од странски разузнавачки служби. Тој го обвини Заев за обид за уцена со барање за преодна влада и нови избори. Дополнително, официјални лица од владејачката ВМРО-ДПМНЕ обвинија дека снимките кои протекоеа во јавноста биле само исечени делови од разговори монтирани заедно (креирани) за да се создаде негативен впечаток за Владата и за да се уцени истата. Беа покренати неколку кривични обвинувања против Заев меѓу кои и „рушењеа уставниот поредок“ и „шпионажа и насилство против службени лица“. Заев изјави дека само нови избори спроведени од техничка влада би биле излез од слепата улица, а во меѓувреме СДСМ иницираше и неколку кривични пријави против Мијалков и неколку членови на тајната полиција. Заев и СДСМ побараа „политичка разрешница“ на кризата, одбивајќи решение кое би ги вклучило македонските судови во нивниот моментален состав, посочувајќи дека е невозможно да има веродостоен судски процес со оглед на директната контрола на владејачката партија врз судството.

Европскиот комесар за проширување Јоханес Хан ги повика одговорните

институции „да ги истражат ваквите наводи веднаш, транспарентно во независен, некомпромитирачки и кредибилен процес“, како и дека „без оглед на потеклото на прислушкуваните материјали секој потенцијален прекршок откриен од вознемирувачки содржини од материјалите мора да биде истражен и да бидат превземни соодветни мерки, особено ако истите наведуваат дека имало фундаментални повреди на владеењето на правото и поделбата на власта“ (Byrne, 2015). Скандалот со прислукувањето ја зголеми нестабилноста во земјата, каде опозицијата го бојкотира Собранието уште од изборите во април 2014. Што треба да се направи? Оваа кратка анализа на Центарот за истражување и креирање политики е рамката кој треба да послужи како основа за дискусија, а во неа се поместени и сет на идеи и предлози кои сметаме дека заслужуваат понатамошна дебата и имплементација.

Прислукувањето како увид за тоа каква е состојбата во Македонија

Содржината на прислушкуваните разговори е дискутабилна. Како и да е, дури и да ги прифатиме тврдењата на премиерот Груевски дека некои материјали се точни, некои се делумно точни, а некои се лажни, постојат сериозни индикации дека демократијата денес во Македонија е во опасност. Веќе извесно време сите аспекти на јавниот живот, од администрацијата до јавните претпријатија и граѓанското општество се политизирани. Поплаките за политичка доминација во медиумите, структуралната неефикасност на јавната администрација, зголемените трошоци за влез во политиката за нови субјекти, слабото исполнување на законските барања во поглед на јавното финансирање на партиите, де факто пристрасното

донесување на јавни политики иако за истите беа неопходно широки и сеопфатни јавни консултации, недостатокот на доверба на граѓаните во државата и политичарите, недостиг на државотворност во јавниот сектор, не се нови појави и постоеја уште пред да се објават прислушуваниите материјали. Снимките само го зајакнаа сомнежот стравот дека системот наместо да биде во служба на јавниот интерес е дизајниран со цел за максимизирање на богатството, моќта и бенефит на определни групи и мрежи кои тоа го прават без последици и правна одговорност.

Помеѓу голем дел од населението постои чувство дека владеачката коалиција а посебно ВМРО-ДПМНЕ ја имаат „заробено државата,“ (Погледнете ги податоците во *Јавно мислење за скандалот со прислушувањето: Истражување*). Во Македонија помеѓу многумина е широко раширено чувството дека официјалните лица на ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ не подлежат на одговорност, чувство засилено од долготрајното практикување власта без промени на изборите. Постои чувство дека премиерот Груевски и неговите приврзаници научиле како да ги максимизираат богатството и моќта за нивна сопствена корист додека извлекуваат огромни ресурси од општеството и добар дел од тие ресурси ги менаџираат преку клиентелизам и други средства. Сите овие дејствија се превземаат да се осигура континуитетот на нивните позиции, финансиските придобивки и неодговорноста. Во моментот под знак прашалник е ставен легитимитетот на креирањето на јавните политики, додека општествените норми и довербата во јавните институции се разнишани. Довербата во функционирањето на системот „кочници и сопирачки“ (checks and

balances) е нарушена. Верувањето дека постои системски неуспех во земјата е сеprisутно.

Литературата за „заробена држава“ нагласува дека постојат специфични потешкотии за креаторите на јавни политики, практичарите и загрижените граѓани кои сакаат да се насочат и да имаат влијание на проблемите. Еден од клучните предизвици е самиот пристапот до детални документирани информации за актуелните структури и процеси во рамките на „заробената држава,“ (Hellman et al.). Европскиот извештај за напредокот, анализите на think tank организациите и самата содржина на снимките од прислушувањето се доволен доказ за македонските граѓани, макар и на многу површно ниво.

Граѓаните треба да се фокусираат на вториот предизвик: „креирање на одржлив и постојан јавен притисок при што дури и заробените институции ќе се свртат против интересот на нивните грабнувачи и ќе се вратат да им служат на граѓаните и дека тогаш институциите ќе бидат под силен јавен надзор како функционираат“.

Третиот предизвик е зачувување на реформираните институции надвор од орбитата на државно киндапирање (Hellman et al) . Следното поглавје ќе презентира сет од идеи за тоа како да се спроведат реформите за да се создаде критична маса на тела и институции кои не се киднапирани од државата, гарантирајќи дека истите ќе бидат реформирани и ќе останат имуни на внатрешен и надворешен притисок.

Реформи сега за европска Македонија

Прво и најитно прашање кое треба да се реши е **враќањето на политиката на**

соодветно ниво на нормалност и пристојност. Да се биде политичар не значи по автоматизам специјални привилегии. Политичарите не смеат да го злоупотребуваат системот на привилегии, напротив, треба да ги градат, надградуваат и промовираат со сопствен пример доблестите како приземност и отчетност. Македонските политичари не треба да уживаат вонредно високи приходи ниту да бидат предмет на разни скриени привилегии како што е случајот во сегашноста (на пр. дополнителен приход од членството во разни надзорни и управни одбори, екстравагантни патни трошоци и дневници, неотчетно трошење на јавно платени мобилни телефони, автомобили или оброци во ресторани.)

Политиката во Македонија мора да биде отворена и транспарентна активност каде што јавните добра не се користат за приватни или партиски цели за време на изборната кампања и воопшто. Интегритетот значи игра според веќе воспоставени правила, а не соборување на истите, дури и за идеолошка или партиска корист. Политичарите се избрани од граѓаните за да носат одлуки врз основа на докази кои произлегуваат од истражувањата на јавните политики, а се спроведени од страна на јавните службеници (во соработка со и земајќи ги предвид анализите од експерти, од тинк-тенк организации, универзитетите, синдикатите, здруженија на работодавци, бизнис асоцијации и активисти на граѓанското општество) како и во комуникацијата со граѓаните. Политичарите не се избрани со цел да се издвојат себеси од општеството и да ги градат своите одлуки само врз основа на сопствени и/или партиски интереси.

Исто така, со оглед на тоа дека постојат типични и долгорочни проблеми поврзани со корупција и политички / партиски влијанија врз независноста на јавните институции, медиумите и изборните процеси, Македонија треба **веднаш да се фокусира на зајакнување на независноста и надлежностите на неколку јавни институции** кои можат да влијаат на гореспоменатите проблематични области. Тие ги вклучуваат: Државниот завод за ревизија, Агенција за аудио и аудиовизуелни услуги, јавниот радиодифузен сервис (МРТ), Канцеларијата на Народниот правобранител, Јавниот обвинител, Државната комисија за спречување на корупција, Државната изборна комисија и Комисијата за заш. Може да се размисли и за систем на избор / именување на претставници на овие тела преку консензуално гласање во парламентот, каде на пример номинациите ќе бидат потврдени од страна на големо мнозинство, а кандидатите ќе имаат многу силни квалификации. Имено, зајакнувањето на ефикасноста и улогата на гореспоменатите институции на краток рок ќе влијае врз спроведувањето на фер избори. Спроведување на слободни и фер избори, при што гласањето нема да бидат оспорувано од ниту една страна, треба да биде приоритет во блиска иднина.

Клучен аспект на овој ангажман е во целина **да се подобри мониторингот и евалуацијата** на креирањето на јавните политики. Македонија треба да се придвижи од традиционалниот пристап на мониторинг кој се фокусира на следење на имплементацијата, односно следење на влезни вредности (пари, ресурси, стратегии), активности (што всушност се одржало) и излезни вредности (производи или услуги). Овој пристап се фокусира на следење на тоа колку добро се спроведува

одреден проект, програма или политика и често се користи за да се процени усогласеноста со плановите за работа и буџетирање. Наместо тоа, Владата треба да започне со користење на мониторинг базиран на резултати, кој вклучува редовно прибирање на информации за ефикасноста на јавните политики. Мониторинг базиран на основа на резултати демонстрира дали одреден закон, програма или јавна политика ги остварува своите назначени цели.

Сепак ова не треба да се користи како поттик за понатамошно проширување на јавната администрација, туку треба да се исполни преку реформирање на постоечките капацитети и ефикасност со цел да одговори на побарувањата на новиот пристап на мониторинг базиран на резултати. Овој пристап е во согласност со стратегијата за пристапување кон ЕУ, впрочем како што и самата Унијата постојано повикува во сите извештаи за напредокот на земјата- дека е по потребно зајакнување на легитимноста на излезните вредности (output) отколку фокусирање на одлуките кои се засновани на легитимноста на влезните вредности (input).

Неминова е потребата и од воспоставување на мониторинг и евалуациски рамки, кои моментално недостасуваат. Потребно е и стекнување на одредени вештините на државните службеници, како и стекнување на соодветно ниво на знаење и свест на јавните менаџери за мониторинг базиран врз основа на резултати се со цел зајакнување на процесот и на премин од еден кон друг систем на мониторинг и евалуација.

Буџетирање засновано на перформанси односно резултати е практика на развивање буџети која се базира на врската

помеѓу нивоата на програмските финансирања и очекуваните резултати од таа програма. Процесот на буџетирање засновано на резултати е алатка која програмските службеници ја користат за да управуваат со порентабилни и поефективни буџетски расходи. Претставува начин за алокоација на средствата за да се постигнат одредени цели засновани на програмски цели и измерени резултати. Главниот начин за да се разбере ова буџетирање се крие зад зборот „ резултат или цели“. Во овој метод, целото планирање и буџетската рамка се насочени кон постигнување резултати или цели. Програмското буџетирање не служи само за промена на начинот на кој буџетот се претставува, туку и за промена на начинот на кој политичките службеници, јавноста и владиниот кадар ја разбираат власта и креирањето на јавни политики , за тоа како тие да планираат, управуваат и буџетираат. Секое министерство и агенција треба да се вклучат во процесот на развивање на програмската структура за нивниот буџет. **Менаџментот на министерство и вработените**– не консултантите- мора да ја преземат работата. Ова значи дека една земја не треба да ја внесе програмската класификација од друга земја и да се обиде да ја присвои. Истовремено, програмата на буџетирањето засновано на резултати е дел од барањата на Европската комисија во процесот на приближување кон ЕУ и обврска од 2009 година што Владата сè уште не успе(в)а да ја оствари.

Македонската влада со време треба да постави модели засновани на резултати на мониторинг и евалуација, согледувајќи ги влијанијата и резултатите, што е спротивно од традиционалниот мониторинг и имплементационата ориентација каде од важен интерес се само придонесот и временските одредници за спроведување

на проектот, наместо за програмската имплементација. Процесите на мониторингот заснован на резултати, на евалуацијата и на буџетирањет мора да вклучуваат системско и континуирано прибирање на податоци за имплементации на јавната политика кои ќе послужат за оценка на резултатите и мора да вклучуваат индикатор на вредности врз чија основа напредокот кон остварувањето на целите ќе може да се мери во однос на предходно поставените цели. Понатаму, треба да ги олесни регулирањето и адаптирањето на јавните политики, со што ќе се создаде поефикасен менаџмент на јавна политика. Ова олеснување на мониторингот и евалуацијата преку консензус и развивање на капацитетот со цел да се зголеми способноста и ефикасноста на јавните политики треба да биде приоритет. Проценките за регулаторното влијание и другите чекори во прилог на употреба на буџетирање засновано на резултат веќе подразбираат стратегиско планирање за цели и мерки на показатели. Значајно за успехот на моделите засновани на резултати на креирањето политика е времето, (за дискусија, за имплементација, за регулирање и за оценка на влијанието на мерките и резултати.) Но она што се промовираше во последната декада беше всушност спотивно владеење, познато по неинклузивно креирање на политика поради недостаток на време, каде истакнати беа процедурите за брзото усвојување на ново законодавство, процес кој се спроведува обично со изговор заради потребата од забрзување на приближувањето кон ЕУ. Затоа, новата Влада треба да подзастане, да дефинира неколку резултати по сектори, и да посвети време на имплементација, а со ова би се дало време за мерење на резултатите и согледување на нови политички решенија.

Автори се Центарот за изразување и креирање политики (www.crpm.org.mk) во консултации со Советодавната група на студентите од Школата за јавни политики “Мајка Тереза”6

Поради моменталниот лош капацитет на владата за мониторингот и евалуацијата и резултантното буџетирање, ваквото подобрување може да се премости со вклучување на независни експерти и граѓанско-општествени актери.

Заради горенаведеното, Македонија мора веднаш темелно да ја подобри фискалната транспарентност-разбирливо, јасно, постојано, навремено и веродостојно да известува за минатата, сегашната и идната состојба на јавните финансии – која е критична за ефективно фискално управување и одговорност. Фискалната транспарентност утврдува дека владите и јавноста имаат точна слика за јавните финансии кога се носат политички одлуки, како трошоците и користа од политички промени и можни ризици по јавните финансии. Моменталната криза открива проблеми што се произлезени од недостатокот на пре-буџетска изјава, а според тоа и недостаток на дебата за централниот буџет во Собранието; недостаток на граѓански буџет, па според тоа и буџетска информација што би се споделила со обичните граѓани; недостаток на известување за јавниот долг во буџетскиот документ; недостаток на известување за трансфери од компании во државна сопственост (како ЕЛЕМ, Т-home, АЕК и др.) до други јавни претпријатија како ЈСП, МТВ и други. Фискалната транспарентност треба да понуди на законодавците, пазарот/бизнисот и на граѓаните информација дека Владата е таа што е одговорна.

Со приклучувањето кон Отвореното владино партнерство, Владата на Македонија гарантира дека ќе се подобри врз основ на отворени, транспарентни, сигурни и ефикасни владини институции кои ќе комуницираат и соработуваат со

граѓаните. За приоритети што треба да се применат во пракса се сметаат обврските за транспарентна имплементација од страна на владините активности и вклученоста на невладини организацији. Главна цел е граѓанскиот сектор да биде поактивно вклучен во процесите на креирање политики. Македонија треба да развие култура на вклученост и да ги почитува правата на сите граѓани во креирањето на политиката и во процесите на донесување одлуки, вклучувајќи го и усвојувањето закони и пристапот до информации. Исто така приоритет треба да биде и подобра примена на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, особено обезбедувањето податоци на граѓаните од прва рака, со што не би имало потреба тие да го користат Законот за да дознаат одредени информации.

Реформите во судството треба да претставуваат континуиран процес, тие се важни и сега и за во иднина. За примената на анти-корупциското законодавство потребно е ефикасно, предвидливо и одговорно судство, способно да ја држи извршната власт одговорна според законите и да ги толкува и брани Уставот. Независноста на судството од директно и неовластено вмешување во процесот на судско одлучување и моќта на спроведување на судските одлуки од страна на Владата се круцијални за анти-корупциските напори. Оттука, засилувањето на спроведувањето на судските одлуки е клучно прашање на кое македонската Влада мора да одговори преку обезбедување на потребни ресурси за спроведување. Имајќи го предвид статусот на Уставниот суд, овој орган може повеќе да придонесе во развојот на јавните политики.

На среден до долг рок, Македонците од сите определби мора да бараат понатамошна демократизација на нашите политички партии. Етничките партии треба да се фокусираат на усвојување понијансирани партиски платформи засновани на политичка идеологија, а не само на унапредување на специфични интереси на нивната етничка група. Изборниот систем не само што треба да ја земе предвид улогата на жените со тоа што ќе ја зголеми сегашната квота од 30%, туку треба и да им ја претстави на граѓаните можноста да се избираат кандидати врз основа на индивидуални доблести, можеби со користење на моделот со отворени листи или комбинации на мнозински изборен систем во комбинација со пропорционално претставнички изборен систем како што е случајот во Германија. За да се намалат меѓуетничките тензии, изборниот систем треба да поттикне етничко прилагодување, на пример - гласачкото здружување локални или претседателски избори. Со гласачкото здружување, политичарите во хетерогеното општество ќе бараат поддршка надвор од нивната група за да победат на изборите, а гласачите ќе разменуваат гласови преку границите на нивната група. Транспарентноста на изборите мора да се подигне и во однос на партиското финансирање и во однос на медиумска покриеност на изборите.

Македонците исто така треба да инсистираат на продлабочување на процесот на децентрализација. Продлабочувањето на принципите на еднакво и праведно претставување на општинско ниво, како што е дефинирано во Охридскиот рамковен договор, во комбинација со умерени изборни кампањи како што се претставените погоре, треба да има смирувачки ефект на меѓуетничките

односи во земјата. Македонија треба да се фокусира на спроведување на Стратегијата за интегрирано образование и да има проактивен пристап за да ги осигура етничките, културните и јазичните идентитети на сите заедници намалувајќи го прагот од 20% за официјална употреба на јазиците на малцинството. Овој праг е причина за силното несогласување кое лебди над спроведувањето на пописот.

На **среден и долг рок, разни форми на партиципативна демократија**, како програмата Форуми во заедницата, поддржана од Швајцарија, треба да бидат земени предвид како одговор на проблемите кои ги разоткри аферата прислушување. Една од целите треба да биде барем поддршка на учеството на граѓаните преку електронски пат во дефинирањето на проблемите на локално ниво, доколку истото е невозможно во фазата на стратешко планирање и буџетирање. Сè на сè, крајната цел треба да биде партиципативното буџетирање кое овозможува вклучување на граѓаните во формулирањето на буџетите и/или во распределбата на јавните финансии. На овој начин, Македонците ќе се поттикнат да бидат дел од „јавната сфера“, наместо да останат заглавени во граѓанска неангажираност и аполитички цинизам со кој се зафатени нашите политички подсистеми во последниве години. Ваквото вклучување на граѓаните ќе ја зголеми општествената правда со тоа што ќе се вклучат сиромашните и отфрлените, а ќе им се помогне и на поединци за да станат подобри граѓани преку надзор на трошењето на јавните пари и на тој начин да помогнат во намалувањето на корупцијата и кронизмот, засилувајќи различни видови на политички активисти, намалување на елитизмот и клиентелизмот, и на крај, ќе им обезбеди

на граѓаните подобар пристап до основни услуги и ќе се подобрат условите за живот (Moynihan, 2007).

Спогодба меѓу елитите сега

Сегашната состојба а посебно конфликтот меѓу елитите, наликуваат на околностите што политиколозите ги имаат опишано во литературата за демократски транзиции. Клучните автори на ова поле истакнале дека важен чекор за успешна демократизација е трансформацијата на разединетите елити во консензуално обединети елити, преку меѓуелитна спогодба за основните несогласувања меѓу нив (Хајли и Бартон, Бартон и Хајли, О`Донел, Г., и Шмитер, Хајли и Гантер). **Договорот меѓу елитите или политичка спогодба** е релативно редок настан каде разединетите национални елити одеднаш и намерно би ги реорганизирале меѓусебните односи преку преговарање и договарање компромиси за најосновните несогласувања и на тој начин да постигнат консензуално единство и создаваат темели за стабилен демократски режим. Имено, политичките договори претставуваат сет на формални и неформални согласувања меѓу политички актери кои се натпреваруваат за превласт; тие поставуваат основа за воздржан и мирољубив политички натпревар помеѓу главните елити. Елитниот договор може исто така да се дефинира како експлицитен, но не секогаш јавно објаснет или оправдан, договор меѓу одбран дел на актери кои бараат да дефинираат (или подобро, да рече дефинираат) правила кои ги уредуваат употребата на моќ врз основа на заедничка гаранција на „виталните интереси“ на оние кои се вклучени во договорот. Ефектот на овие спогодби е темелно да ги **трансформира односите меѓу постоечките елити**, нивниот раздор да го

трансформира, создавајќи консензуална обединета елитна структура што овозможува основа за трајна политичка стабилност. По спогодбите, елитите и понатаму се лојални на партиите, движењата или идеологиите кои ги имале пред спогодбата но делат консензус за функционирањето на владините институции и кодексот и правилата за политички натпревар. Основата на елитната спогодба е договорањето меѓу елитите што нивните поддржувачи ќе ја прифатат.

Во политичката наука елитните договори се поврзани со политичките спогодби. И двете се поврзани со сегашната македонска криза. **Политичките спогодби**

претставуваат заедничко разбирање меѓу елитите за тоа како моќта треба да се организира или спроведе и ги вклучува формалните институции и неформалните договори. (ДФИД) Секоја земја се заснова на политичка спогодба што го претставува резултатот од спорот и зделката помеѓу елитите, како и помеѓу општествените групи и оние кои имаат авторитет во земјата и пошироко во општество. Пристапот на политичка спогодба се фокусира на формални и неформални преговори, зделки, **договори и согласност меѓу елитите** како клучни двигатели на локалните ефективни институции и политики, кои го промовираат или фрустрираат постигнувањето на одржливиот раст, политичката стабилност и општествено вклучениот развој. Според ОЕЦД, терминот политичка спогодба е поврзан со балансот на моќта меѓу елитните групи кој се обезбедува преку договор за правилата на политичка вклученост. Политичката спогодба може да биде (ре)оформена како резултат од поединечен настан (како мировен договор), или може да отсликува континуиран процес на размена и

(повторно) преговарање кое се продолжува со тек на време, а каде важно е однесувањето на клучните актери.

Политиколозите тврдат дека елитните спогодби се поттикнати од **остра и длабоко опасна криза** што ги тера елитите да го напуштат политичкиот натпревар и да соработуваат за да влијаат врз промената на режимот. Елитните спогодби се случуваат преку релативно брзи преговори помеѓу лидери на главни елитни групи. Преговорите ги водат искусни политички лидери. Најчесто се одвиваат лице во лице, делумно тајно, меѓу највисоките лидери на главните елитни групи/партии. Со комбинација на вештина, очај и несреќа, се излегува од безизлезната состојба и се постигнуваат клучни компромиси што резултираат во формални писмени договори. Писмените договори јавно ги обврзуваат и гарантираат за направените отстапки на елитните групи. Но, формалните договори и основите сами по себе не се доволни за да се произведе заедничкото елитно прифаќање на нов кодекс на политичко однесување, што е всушност најосновна и долгорочна последица од елитната спогодба. Зад ваквите договори меѓу најцентралните елитни актери стои попуштање и помирување.

Елитната спогодба како нов и трансформиран политички ред создаден од криза и остварен преку елитна соработка е клучен за нашата земја. Елитната спогодба ја **„припитомува“ политиката**: доведува до компромиси меѓу политичките лидери, создава заеднички практики меѓу конкурентните политички елити и ги дефинира казните ако ова се прекрши. Политиката веќе не убива, „не е веќе воинствена работа, (...) се потврдува себеси како стандарден модус операнди на

државата”; само спогодба води кон стабилна демократија (Сартори, 1995). Потребна ни е ваква спогодба во Македонија и тоа што е можно поскоро.

Премостување на непосредните разлики

Македонските политичари веќе подолг период не се согласуваат за владините институции, се вклучуваат во битки за превласт и заземаат став на „победникот зема сè“. Главно за политичките и општествените актери е да сфатат дека консолидација на демократија се добива со соработка, но не заснована на сопствени интереси, туку на општествени интереси. За да се консолидира демократијата, клучно е политичките партии и политичарите да покажат политичка желба во преговорите и институциите и да ги остават зад себе ситните и привремените интереси. ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ мора веднаш да отворат комуникациски канали. **Мора да има брз договор за потребните чекори понатаму.** (Види Анекс 1 за практични чекори како да се направи ова). И Додека е потребно и се очекува промена во составот на министри во кабинетот на Груевски, особено оние министри за кои има наводи евидентирани во преслушваните снимки дека направиле престап, **СДСМ мора да ја продолжи својата парламентарна функција** и да се врати во македонското Собрание. Потребно е ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ да најдат консензуален договор со СДСМ и ДПА во однос на реорганизирањето на кабинетот. Понатаму, клучните министри за потребните реформи и за здобивање доверба во политичкиот процес, како што се министрите за внатрешни работи и за правда, треба да се одобрат со согласност од опозицијата. Потребно е **формирање собраниски комитет со консензуална согласност** што ќе ја истражи аферата со преслушувањето и ќе вклучи независни

експерти од Македонија, како и независни членови од Венецијанската комисија од и земји-пријатели на Македонија. Комисијата треба да извести за своите наоди во разумен временски рок (една година). Објавувањето на преслушваните снимки треба да запре, а судскиот процес против сите лица вклучени во скандалот со преслушување односно ставите на сите инволвирани во аферите „Пуч“ и „Преслушување(бомба)“ треба да продолжи внимателно. Со оглед на напливот од недоверба, потребно е согласност за набљудување на процесот од страна на обвинители/судии назначени од ЕУ. Кривичните обвиненија против Заев и Груевски треба особено внимателно да се процесуираат.

Потребна е согласност и за акциски планови за **реформи на клучни институции** (Државен завод за ревизија, Регулаторно тело за медиуми, Македонска радиотелевизија, Народен правобранител, Јавно обвинителство, Државна комисија за спречување на корупција, Државна изборна комисија и Комија за заштита од дискриминација). **Треба да се изготви и организира попис** што е можно поскоро, дури и ако не е поставено прашањето за етничката припадност (јазичната идентификација може да се искористи во пописот бидејќи ова е клучно во креирањето политиката во образованието на пример, а со тоа што нема да се соберат податоци за етничкиот идентитет ќе се избегнат несакани тензии околу решението од Охридскиот договор да се доделат права во локалните општини за заедниците кои се повеќе од дваесет проценти од вкупното население, а ќе се и намалат непотребните тензии околу етничкиот баланс во земјата).

Сите други истакнати проблеми во однос на слободно и фер однесување на изборите треба веднаш да се разгледаат – избирачкиот список е еден од нив. Потребно е да се усогласи временски спроведувањето на пописот и спроведувањето на изборите. Сè на сè, потребна е согласност за да се оддржат **нови избори не подоцна од крајот на есента 2016 година**. Ако предвидените реформи од тука се спроведени и политиката се врати во нормала, овие избори треба да донесат нова зора за демократска Македонија.

Литература

Bliznakovski Jovan, Popovikj, Misha, *Public opinion on the wire-tapping affair: A Survey* (Јавното мислење за аферата прислушување: Анкета на јавно мислење), MCMS, IDSCS, Telma TV, Skorje, 2015.

Burton Michael and John Higley, *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 3 (Jun., 1987

Burton, M. and J. Higley 1998. Political Crises and Elite Settlements. In M. Dogan and J. Higley (eds). *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*. Lanham and Oxford: Rowman & Littlefield.

Byrne Andrew, "Macedonia hit by vote-rigging allegations", *Financial Times* 13 March, 2015.

DfID (2010). "The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States: Findings from ten years of DfID funded research on Governance and Fragile States 2001-2010". London: DfID.

Gunther, R. 1992. Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement. In J. Higley and R. Gunther (eds). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.

Hellman, Joel, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. "Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition." World Bank Policy Research Working Paper, no. 2444 (2000).

Higley John, and Michael Burton: "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns", *American Sociological Review*, N.54. 1989.

Higley, John and Richard Gunther (1992) 'Elite Transformation and Democratic Regimes,' in John Higley and Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moynihan, Donald P. (2007) 'Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries,' in Shah (2007) in Shah, Anwar (2007) *Participatory Budgeting*. Washington, DC, World Bank.

O'Donnell, G., and Schmitter, P., and Whitehead, L (eds.) 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

OECD 2011a. *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*.

DAC Guidelines and Reference Series. OECD Publishing.

Sartori, G. (1995), *How Far Can Free Government Travel?*, *Journal of Democracy*, Vol. 6.

Анекс 1: Практични чекори за премостување на разликите

Бидејќи не може да постои било каква заложба за решавање на одреден проблем без првенствено да постои доверба помеѓу чинителите, мора да постои двонасочен пристап кон градење на доверба/решавање на проблемите преку поделба на истите на краткорочни и долгорочни теми.

Краткорочните теми (КТ) ќе ја опфатат постојната криза, но ќе се фокусираат на:

- а. работите за кои политичките партии и други чинители **се согласуваат** (одредени прашања, проблеми, задачи, цели), а потоа да се воспостави акциски план со решенија за истите.
- б. дефинирање на теми и прашања за кои **не се согласуваат**, но за чии решенија не е потребно искористување на значителен политички капитал. Потоа следи воспоставување на ad-hoc работни групи кои ќе изнајдат решенија зад затворени врати и со фиксиран краен рок (неколку денови или најмногу неколку недели). По постигнувањето на договор или парцијален договор работните групи ќе ја известат јавноста и ќе дадат отчет за сработеното.

Долгорочните теми (ДТ) ќе опфатат прашања кои не се итни или не се генерирани од постојната криза, но за кои:

- а. е неопходен поширок политички консензус помеѓу главните политички партии со цел да се постигне **генерален правец** на сите сегашни и идни Влади на Република Македонија (како на пример консензус за црвените линии во врска со прашањето за името).
- б. постои согласност дека генерираат политички конфликт, но се лесно решливи преку **консултација и прифаќање на одредена рамка со правила на игра** за која ќе се согласат сите чинители (во писмена форма) со која ќе се обврзат дека ќе ја почитуваат, а во спротивно се согласни да бидат санкционирани.