

Рамка на јавни политики

ЕФИКАСНО СОБРАНИЕ, СИЛНА ДЕМОКРАТИЈА: Визија за подобрување на системот на спреги и кочници во Република Македонија

Од

д-р Јордан Шишовски; д-р Калина Лечевска;
д-р Викторија Боровска; м-р Ана Блажева

1. Визија

Воспоставување на функционален механизам на спреги и кочници во Собранието на Република Македонија заради модерирање на екстремните позиции. Така ќе се поттикне креирање политики во интерес на сите граѓан(к)и. Ова ќе го постави Собранието како силен темел на демократските процеси, независно од извршната власт.

Цели и резултати:

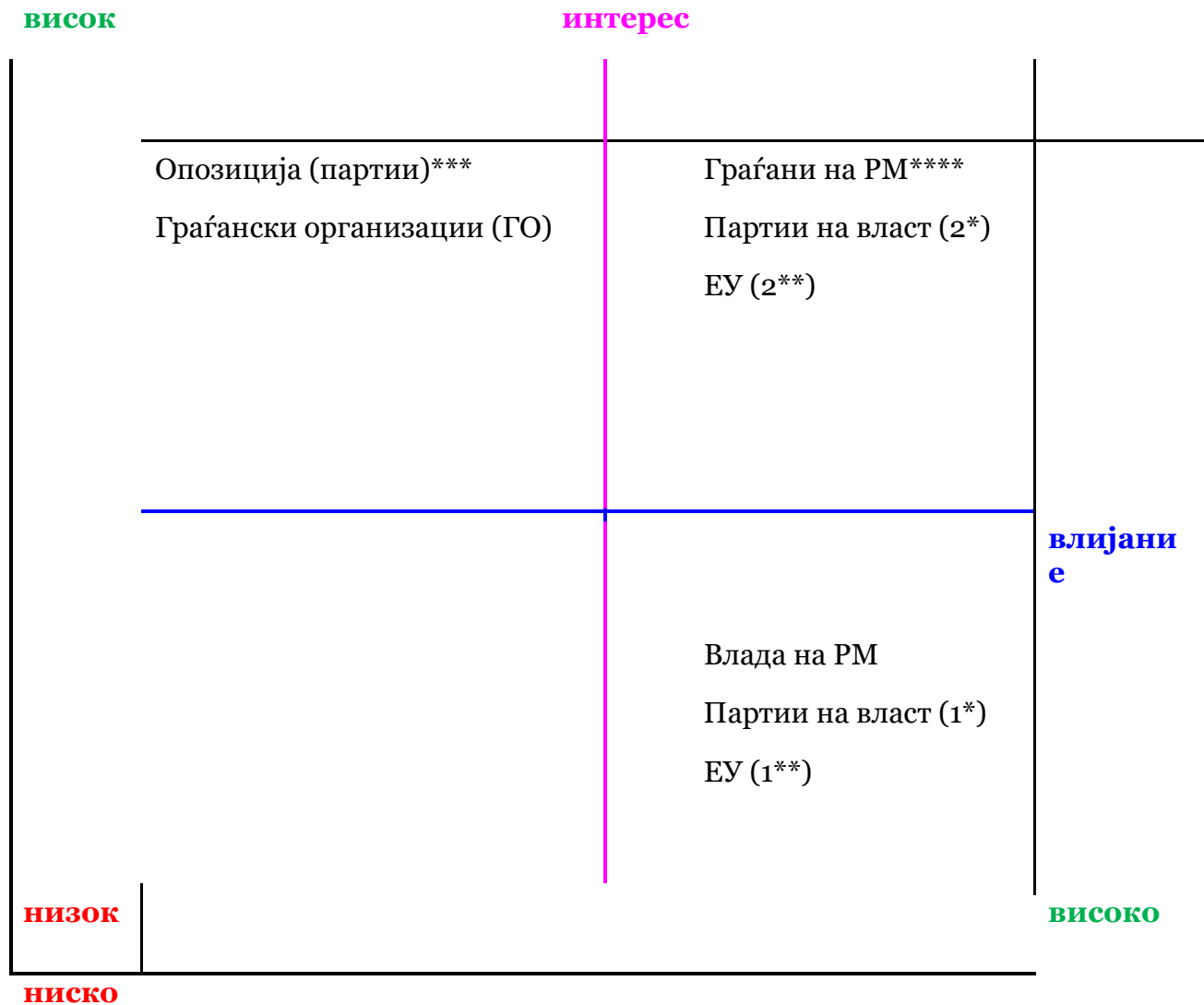
- Дополнување на амандманот X од Уставот на РМ со кое би се овозможило свикување на референдум од страна на $\frac{1}{3}$ од пратениците на Собранието за законски промени донесени од страна на парламентарното мнозинство. Со тоа би се спречила „тиранијата на мнозинството“;
- Промена на изборниот модел во пропорционален модел со една изборна единица и отворени листи;
- Олеснување на процедурата за основање политичка партија и регистрација на граѓански листи;
- Дополнување на Законот за партиите со експлицитно барање за воведување на внатрешна демократија во изборот на партиските раководства и кандидатите за јавни функции;
- Зголемување на ефикасноста во користење на постојните механизми за контрола на работата на Владата од страна на Собранието.

2. Анализа:

- Република Македонија според повеќе истражувања се соочува со проблемот на системската корупција – заробена држава.
- Според многу релевантни светски институции РМ повеќе не е изборна демократија, туку *хибриден режим* (компетитивен авторитаризам). Постои висок степен на контрола на власта врз економијата, медиумите, судството и нема јасна поделба меѓу владејачката партија и институциите.
- Собранието се соочи со парламентарна криза уште од самиот старт на новиот мандат во 2014 година и не можеше да ги претставува сите граѓани кои гласале за опозицијата во процесите на носење одлуки. Ескалацијата на политичката криза после објавувањето на прислушкуваните материјали доведе до потпишување на договорот од Пржино.

- Позитивен пример е механизмот „Бадентерово мнозинство“ кој се активира и се решава според член 78 од ОРД. Овој механизам до сега придонесе кон намалување на етничките тензии преку модерација и зголемување на довербата меѓу заедниците. Ова искуство може да се продлабочи во правец и на модерирање меѓу екстремните ставови на парламентарната опозиција и власт.
- Во Република Македонија преку Донтовиот пропорционален систем на затворени листи со шест изборни единици се фаворизираат големите партии и коалиции наспроти помалите. Можноста за разногласие во самите пратенички групи и евентуален натпартиски компромис се минимизирани. Пратениците одговараат пред партијата, а не директно пред избирачите.
- Во партиите моќта е концентрирана во лидерството, затоа секоја непослушност кон „партиската линија“ се казнува. Изборот и реизборот на пратениците зависи од добивањето поддршка од лидерството, а не од базата. Во вакви услови можностите за непослушност и компромис во интерес на граѓаните се минимални. Од друга страна, постојните механизми на спреги и кочници во Собранието се суштински неспроведливи ако пратениците одговараат пред партиското лидерство, а не пред својата конституенција.
- Постојните механизми за политичка контрола не функционираат. Оваа оценка е забележана и во извештаите на ЕУ и препораките од извештајот на Рајнхард Прибе. Од друга страна, во Собранието отсуствува суштински демократски дијалог. Ваквата состојба е резултат на слабата демократизација на политичките партии која придонесува кон тоа пратениците да дејствуваат во Собранието според внатре-партиските одлуки наместо водени од потребите и барањата на граѓаните кои ги застапуваат или сопствените ставови и морално расудување.
- Во последните пет години, опозицијата неколку пати го напушти Собранието. Во периодот кога опозицијата го бојкотира Собранието во најголем процент се носени закони по скратена постапка (54% во 2014 и 71% во 2015 година пред враќањето на опозицијата).
- Граѓаните го оценуваат гласањето на законите во Собранието со средна оценка „доволен“ од 2,4 (од 1 до 5);

Мапирање на клучните засегнати страни



* **Партиите на власт** на краток рок (1) немаат интерес за овие промени. Зашто, постојната поставеност им ја зголемува можноста за спроведување на сопствените политики *додека се на власт*. Но, имаат интерес на среден и долг рок (2), зашто, со нивното идно заминување во опозиција постојната состојба ќе го намали нивното влијание во политичките процеси. Затоа, сметаме дека е разумно партиите на власт да ги сметаме со високо влијание и висок интерес (2) под претпоставка дека имаат разумно лидерство.

** **ЕУ** на краток рок (1) нема интерес од промена. Но, постојната состојба на незауздана власт на владејачкото мнозинство генерира политичка нестабилност. Сметаме дека за ЕУ од среднорочен и долгорочен интерес е стабилноста во земјата

и регионот, затоа претпоставуваме дека полисемејкерите во ЕУ имаат долгорочна визија за регионот и ги сместуваме во актери со високо влијание и *висок интерес*.

*** **Опозицијата** на краток рок нема влијание, но заради можноста за доаѓање на власт и промена на оваа ситуација, претставува податлив актер за договор со власта.

**** **Граѓаните** како гласачи имаат најголем интерес и влијание врз власта и опозицијата за оваа промена.

ПЕСТЛЕ Анализа

Политичко влијание - Продлабочувањето на политичката криза (неразрешувањето на политичката криза) може да има долгорочно влијание врз функционирањето на системот на спреги и кочници. Од друга страна разрешувањето на политичката криза ќе создаде основни услови за профункционирање на демократските механизми и зајакнување на системот на спрегите и кочниците.

Економско влијание – Трендот на задолжување може да ги намали економските можности и на Собранието да ги прифати и спроведува предложените политики (на пр. да оневозможи свикување на референдум по барање на една 1/3 од парламентарното малцинство).

Социјално влијание – Економската нееднаквост и големата невработеност го продлабочуваат клиентелизмот и купувањето гласови, со што суштински се оневозможува демократијата.

Технолошко влијание – Појавата на новите технологии овозможуваат демократизација на јавната сфера и индиректно влијание врз политичките процеси и донесувањето одлуки.

Правно влијание – Врз предложените политики може да влијае состојбата со судската власт и почитувањето на Уставот како најширока правна рамка која ја гарантира демократијата во Република Македонија.

Влијание врз животната средина – Постојниот систем со шест изборни единици го оневозможува влијанието на малите политички партии кои застапуваат заштита на животната средина.

3. Гледање напред

Сценарија и Ризици

Посакувано сценарио:

Гласачки механизми: Оттука предлагаме дополнување на амандманот X од Уставот на Република Македонија. Со предложениот амандман би се одредувала можноста на парламентарното малцинство со гласање на една третина од пратениците да усвои референдум по донесените спорни законски одлуки. Ова би важело за јасно дефинирани области. На тој начин парламентарната опозиција не би имала право на вето (како што со амандманот X од Уставот имаат малцинските етнички заедници) со што не би била во можност за блокирање на работата на парламентот.

Изборен модел: системот на **отворени листи** дава можност гласачот, покрај гласање за кандидатската листа, односно партијата/коалицијата, да избере еден или повеќе кандидати од кандидатската листа (т.н. преференцијално гласање) и со тоа да влијае на конечниот избор. Колку е поголем бројот на преференцијални гласови кој го има избирачот, толку е поголема можноста да се влијае врз изборот на кандидатите, и толку е поголем натпреварот помеѓу кандидатите за гласовите на избирачкото тело. Прифаќањето на овој изборен модел би подразбирал и прифаќање на **една изборна единица** на целата територија на Република Македонија.

Внатрешна демократија: Оттука сметаме дека е неопходно **дополнување на Законот за партиите** со експлицитно барање за воведување на внатрешната демократија во изборот како на кандидатите за јавни функции, така и во изборот на партиските органи од страна на членството.

Функционирање на механизмите за контрола на извршната власт во Собранието: За да ја подобри сликата за својата работа, Собранието треба и да овозможи подобро функционирање на механизмите за вклучување на јавноста и граѓаните. Ова треба да го направи преку соодветно информирање и едукација на граѓаните за можностите да бидат вклучени во јавните дискусии и расправи и да иницираат надзорни расправи. Собранието треба и да обезбеди доволно време за вклучување на заинтересираните страни во овие процеси.

Во однос на контролата врз планирањето на буџетот потребно е вклучување на Собранието во другите фази на буџетскиот процес, како што е програмирањето на буџетот според фази. Во однос на трошењето на буџетот потребно е Собранието да има увид во ненаплатените побарувања и неисплатените обврски. Во однос на контролата на државните органи за безбедност потребно е пред сè недвосмислено покажување на политичка волја кај владата и пратениците за да може да профункционираат механизмите кои ја овозможуваат ваквата контрола.

Ризици:

Влијание		финансиски	политички
		административен	комуникациски
веројатност			

Политички ризик – висок степен на влијание и веројатност: Немање волја кај големите политички партии за промена на изборниот модел кој не им оди во прилог. Досегашната пракса покажува дека Собранието не ги користи механизмите за постоечките механизми за контрола на извршната власт.

Финансиски ризик – висок степен на влијание и среден степен на веројатност. Предложените промени се скапи и ова може да предизвика отпор во нивното воспоставување.

Комуникациски ризик - висок степен на веројатност заради хроничниот недостаток на политички дијалог помеѓу власта и опозицијата. Но, среден степен на влијание.

Административен ризик – среден степен на веројатност и влијание. Партизираната администрација е главниот извор на ризик во спроведување на предложените политики.

4. Влијаење

Највлијателни чинители за остварување на посакуваните промени се парламентарното мнозинство и претставниците на меѓународната заедница (ЕУ и САД). Клучно е да се воспостави политичкиот дијалог меѓу власта и опозицијата со цел постигнување на консензус за долгорочна стабилност и суштинско продлабочување на демократските капацитети и процеси во општеството.

5. Правење промена: како да се осигуриме дека предложените јавни политики функционираат?

Влијанието врз носителите на одлуки ќе се изврши преку изработка на детални полиси анализи со препораки за легислативните чекори. Добрите практики ќе бидат вклучени во овие анализи. Резултатите од истражувањата ќе бидат дел од процесот за застапување кон релевантните чинители.

6. Оценка и учење: Како изгледа успехот? Како можеме да ги искористиме лекциите кои сме ги научиле?

Со предложениот амандман кој воведува промени во гласачките механизми би се одредувала можноста на парламентарното малцинство со гласање на една третина од пратениците да усвои референдум по донесените спорни законски одлуки. Ова би важело за јасно дефинирани области. На тој начин парламентарната опозиција не би имала право на вето (како што со амандманот X од Уставот имаат малцинските етнички заедници) со што не би била во можност за блокирање на работата на парламентот. Но, од друга страна би се овозможил клучен механизам на спреги и кочници за модерирање при прашања за кои постои длабока поделба во општеството, а што не е само по етничка линија. Оваа промена повлекува финансиски импликации кои може да се појават како ризик при слаба економска состојба на државата.

Предноста на изборниот модел (Промена на правилата за основање на политичка партија, поедноставување на процедурата за граѓански листи, отворени листи, една изборна единица) кој го предлагаме се огледа токму во префрлање на одговорноста од партијата на поединецот, односно лична одговорност. Покрај тоа на гласачите им се дава поголем избор. Кандидатите што се избрани на овој начин имаат повеќе мотивација да бидат активни во исполнувањето на ветувањата, но и да имаат поголема сензитивност во поглед на потребите и барањата на електоратот. Индивидуалното избирање на кандидатите го зголемува и чувството на одговорност кај политичарите кон граѓаните наместо кон партиското лидерство. Слаба страна на овој модел може да биде неосигурениот процент на жени - пратенички во Собранието.

Со предложените промени за подобрување на внатрешната демократија, дополнување на Законот за партиите) ќе се зголеми политичкиот избор за граѓаните, но и народните избраници ќе имаат поголема автономија во работата на Собранието. На тој начин индиректно ќе се зајакнат постојните механизми за спреги и кочници (интерпелации, пратенички прашања, анкетни комисии...).

Со овие предложени промени ќе се зголеми политичкиот избор за граѓаните, но и народните избраници ќе имаат поголема автономија во работата во Собранието. На тој начин индиректно ќе се зајакнат постојните механизми за спреги и кочници (интерпелации, пратенички прашања, анкетни комисии...). Овие процеси се долготрајни и бавни.