



ОСТАВКА: КОГА, КАКО, И ЗОШТО?

Политичката одговорност како нужен стандард во македонското општество



**FORUM FOR
REASONABLE POLICIES**

Форум за разумни политики



**FORUM FOR
REASONABLE POLICIES**

Форум за разумни политики

Со цел подобро да се информира квалификуваната јавност, но и самите граѓани, **Форум за разумни политики** започнува со објавување на серија јавни документи кои опфаќаат теми поврзани со етиката во политиката, отчетноста на носителите на јавни функции, како и корупцијата во изборниот процес.

Целта ни е, преку споделување на најдобри практики но и преку темелна анализа на македонскиот општествено-политички контекст и неговите специфики, да иницираме дискусија на овие теми, да едуцираме, да информираме и да влијаеме на промена преку подигнување на општата свест на политичките елити но и пошироката јавност (гласачите).

Ова резиме на јавни политики (policy brief) се однесува на темата политичка одговорност и како таа е перцепирана, (не)препознаена и артикулирана на македонската политичка сцена. Во 30-годишната независност на државата (1991-2021) постојат повеќе случаи во кои носители на јавни функции или политичари избрани на парламентарни, претседателски или локални избори поднеле или не поднеле оставки од морални причини.

Дали нивната одлука била погрешна или правилна е тема за критичко и разумно (пре)испитување и размислување помеѓу јавноста, новинарите и самите носители на јавни функции. Сепак, впечаток е дека концептот на политичка или морална одговорност не е доволно јасно сфатен во македонската јавност и веруваме дека овој документ ќе придонесе за иницирање понатамошни дискусии на оваа тема.

ОСТАВКА: КОГА, КАКО, И ЗОШТО?

Политичката одговорност како нужен стандард во македонското општество

Немањето чувство за политичка одговорност не е некако наше, македонско откритие. Овој демократски *институт* е поврзан со политичкиот и демократскиот развој на една држава, политичката култура во едно општество, како и улогата на будното граѓанство наспроти (намерно) заспаните политички елити. Често знаеме да кажеме дека демократија не се гради преку ноќ, и дека потребно е време, знаење и свест таа да фати корен во едно општество. Но, ваквиот став понекогаш претставува совршено алиби за нечинење ништо. Токму ризикот од нечинење ништо и постојаното продлабочување на проблемите и културата на неказливост се теми коишто ги адресира овој документ. Дополнително, оваа анализа има за цел да ги објасни и класифицира видовите на одговорност во рамките на еден политички систем, а потоа и да предложи начини како да се канализира утврдената одговорност. Конечно, крајната цел на овој документ е да помогне политички и етички да се *нормираат* идните поведенија на носителите на јавни функции при големи институционални пропусти (трагедии, несреќи, пропусти во работењето, индиции за корупција и сл.), како и да се воспостават нужните стандарди за етапно но системско решавање на предизвиците со кои се соочува македонското општество и држава.

Политичката одговорност е интегриран и неизоставен дел од „златниот стандард“ на либералната демократија. Одејќи подлабоко, можеме да кажеме и дека оставката како политички чин (иако примарно личен чин, а тоа е важно!)¹ задира во најфините атрибути на демократијата: имено идејата за сменливост, идејата за постојана несовршеност, и идејата за (бавен) прогрес.

• Идеја за сменливост

Овој принцип е поврзан со тоа дека никој не е вечен, ни тој што ја дал оставката, ни колективот (владата) доколку падне како резултат на некоја непосакувана ситуација, и дека секогаш нешто перцепирано како лошо може да се промени со друго (иако не нужно подобро, ама сепак друго). Проблемот е кога другото ќе стане „едно те исто“. Тогаш се разликува до разнебитување идејата за политичка одговорност. Зошто да си одам јас, кога другите се положили или барем еднакви на мене? Зошто да им отстапам ним нешто, и тие од тоа нешто да го направат истото „ништо“ кое го правам јас? Зошто да си заминам од функција за нешто коешто некој друг го направил? Оној под мене, подредениот, директорот, електричарот, возачот, инспекторот, цариникот итн.

Ваквиот начин на размислување и делување го прави невозможен институтот на политичка одговорност. Во ваков случај, тој или не постои, или е сосема девалвиран, или е камуфлиран зад некаков друг тип на притисок или манипулација (странците го притиснаа, поднесе ама не му ја прифати оставката, петиции за повлекување на оставката итн.). Политичката одговорност подразбира личен кредибилитет, личен однос кон позицијата која ја имаш и личен однос кон себеси низ визуирата на гласачите и останатите граѓани кои ги претставуваш, чијшто граѓански слуга си (*civil servant*). Токму идејата за сменливост треба да биде водечки принцип за функционерите да работат подобро, поодговорно и притоа да бидат свесни дека во секој момент се менливи и минливи.

¹ Во едно друго толкување, поврзано со функционирањето на политичкиот систем, за политичка одговорност може да се зборува како одговорност на извршната власт кон парламентот т.е. одговорност на егzekутивата пред легислативата. Во рамките на ваквото толкување, одговорноста се состои примарно во делот на легитимитетот што го дава законодавната власт (парламентарното мнозинство) на извршната власт. Нарушувањето на овој тип на политичка одговорност во принцип значи дека владата не ужива мнозинска доверба во парламентот и најчесто завршува со распуштање на парламентот и нови избори или пак избор на ново мнозинство во рамките на постоечкиот парламентарен состав. Сепак, ова толкување не е предмет на оваа анализа.

• Идеја за постојана несовршеност

Идејата за постојана (вечна) несовршеност, пак, поаѓа од премисата дека во еден општествен систем, или политички систем во потесна смисла на зборот, раководењето со јавните политики е една долга приказна за несовршеноста на човекот и неговите способности. Владеењето е комплициран процес, особено во услови на постојана *комплификација* на општествата, огромен број на служби, инспекторати и агенции кои потпаѓаат во одреден ресор и постојаните предизвици кои ги налага новото технолошко време. Супер контрола врз процесите не постои, колку и да се трудиме да го нормираме тоа. И бидејќи не постои супер-контрола, неконтролабилните ситуации (големи сообраќајни трагедии, потонување на бродови, пожари и бури, големи корупциски скандали итн.) и нивните катастрофални последици мораат некако да се канализираат низ политичкиот процес. И тие се канализираат низ оставки и повлекување од јавна функција. Со тоа покажуваме дека никој не е совршен и дека никој не ни може да биде совршен, но истовремено и дека таа несовршеност секој треба да биде подготвен да си ја плати. Идејата за несовршеност е основа на идејата на сменливост, како што и демократијата е најдобриот од сите несовршени системи на владеење.

• Идеја за бавен прогрес

Третата идеја, онаа за бавен прогрес, е веројатно најважниот најпозитивниот и најкреативниот аспект на политичката одговорност. А тоа е дека таа повлекува (претставува тригер), или мора да повлекува ако сака да биде комплетна, една лавина на институционални реакции кои мораат темелно и детално да го адресираат проблемот кој довел до оставката. Во овој контекст, оставката е само врвот на сантата лед, копчето за аларм што повикува на акција. Инспекции, царини, контролни системи, независни истражни комисии, парламентарен надзор, кривични импликации за директно одговорните според закон... со еден збор, една општа мобилизација на сите за да не се случи такво нешто повторно. Тука се работи за еден широк опфат на нормирање на одредена сфера (на пример: јавен превоз на патници, заштита од пожари и поплави, спречување на коруптивни практики итн.) со цел да се воспостави стандард и јасни процедури за да се избегнат сите вакви идни потенцијални ситуации. Во основа, тука се работи за градење на институциите и процедурите врз основа на претходните (главно негативни) искуства. Еден вид на „градење низ криза“. Тој бавен прогрес е најтемелниот прогрес, иако често се чини дека скапо нè чини.

Оставката од политички причини често е израз на длабок морален чин. Тој чин е индивидуален и е поврзан со личниот интегритет на носителот на јавна функција. Чинот на оставка е потврда на моралната одговорност на одреден функционер за пропустите во работењето на институцијата којашто ја раководи, без разлика на кое хиерархиско ниво се направени тие пропусти.

Политичката одговорност може да постои и во ситуации кога не постои вина или намера во правна смисла. Таа подразбира одговорност на политичките функционери за непримерно или нецелисходно работење, изостанување на очекуваните резултати и за други недоследности или пропусти во рамките на описот на одредена политичка функција. Со еден збор, политичката одговорност доаѓа како резултат на перцепцијата за недобро работење на носителот на јавна функција.

Таа подразбира дека секој функционер е лично одговорен (дури и без лична вина) спрема граѓаните кои го гласале на избори и кои му довериле мандат да работи за општото добро. Во рестриктивна смисла, политичката одговорност кај нас се сфаќа како одговорност пред гласачите од почетокот до крајот на мандатот т.е. помеѓу два изборни циклуса. Претпоставката е дека кога гласачите еднаш (на почетокот) го довериле мандатот на одредена политичка елита, таа доверба непрекинато трае до следните избори, кога повторно ќе биде ставена на тест. Ваквото сфаќање на одговорноста подразбира дека функционерите имаат одврзани раце да прават што сакаат во текот на својот мандат.

Но, политичката одговорност не е тоа, или поточно кажано, не е само тоа. Сфатена како објективна одговорност без вина и без намера, таа е одговорност за последиците неповрзани со вистинските или декларирани намери на носителот на јавна функција. Политичката одговорност е резултат на прекиот на односот на доверба помеѓу гласачите и власта, без разлика на причината за таквиот прекин или подоцнежното утврдување на вина.

Тезите дека носителот на јавна функција е најдобро поставен да го расчисти случајот и да ги отстрани пропустите во неговиот/нејзиниот ресор е исто така проблематична. Имено, и најдобриот раководител, кога ќе му се случи некаков пропуст во ресорот, не е во позиција на непристрасен начин да го реши проблемот. Едноставно, јавноста го перцепира како дел од *командната одговорност* и евентуален заштитник на подредените кои би можеле да бидат директно одговорни за одредена ситуација/несреќа/пропуст. И во ваков случај се покажува дека недавањето оставка со објаснување дека „треба прво да се расчистат работите“, дополнително го еродира ланецот на доверба помеѓу граѓаните и власта.

● Појмовно разјаснување

Поимот одговорност на англиски јазик се изразува преку два различни термина: *responsibility* и *accountability*. Иако и двата може да се преведат како одговорност, тие семантички се разликуваат. Одговорност во смисла на *responsibility* упатува на надлежност, повикување на одговорност, мандат да се извршува одредена работа или функција, доверување на овластувања или одредена моќ да се вршат работите. Одговорноста во оваа смисла е експлицитно врзана за мандатот, кој почнува во одреден момент и завршува во моментот кога ќе се наруши довербата или пак со престанок на мандатот т.е. на избори.

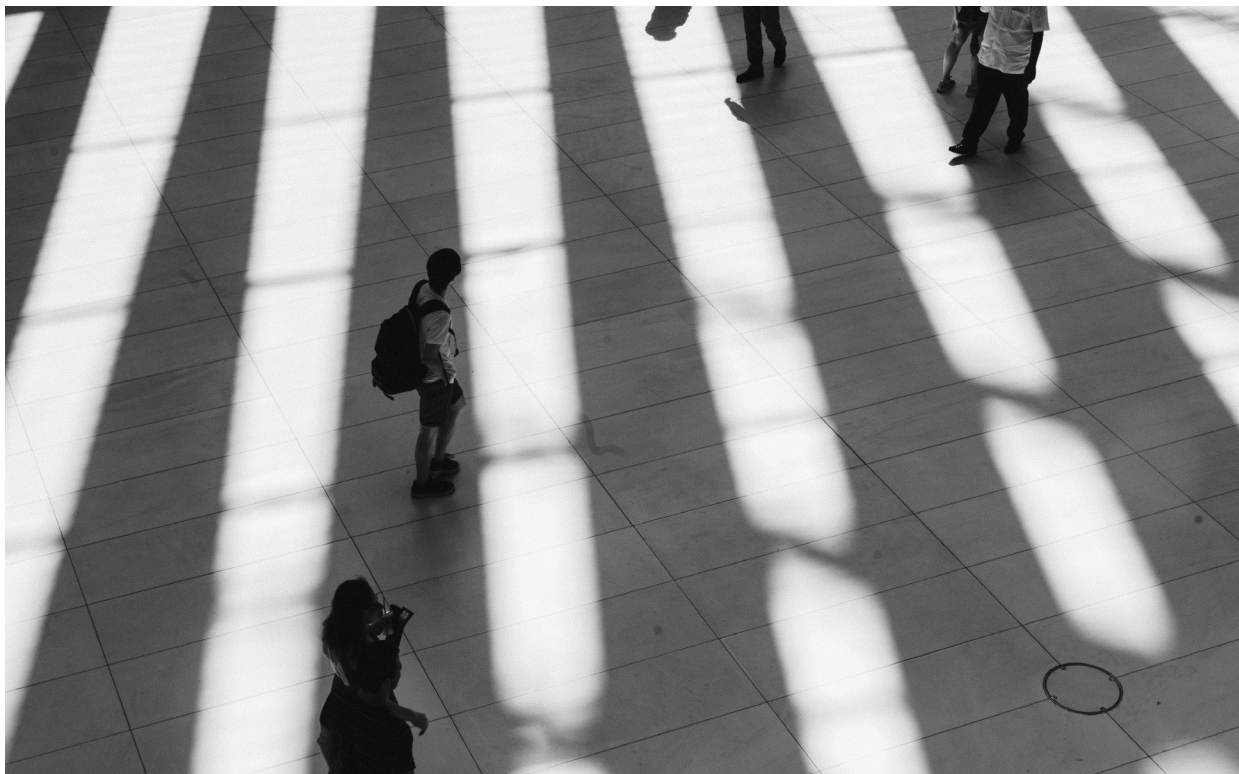
Одговорност во смисла на *accountability* кај нас поточно се преведува како отчетност. Отчетност во смисла на обврска да се полагаат сметки, постојано да се објаснуваат одредени одлуки или политики, да се оправдува работата и да се мери учиниот на функционерот. Оттука, оставката како личен чин може да се случи и при недоволна отчетност на носителот на јавна функција за одредена конкретна ситуација или след на повеќе конкретни недоследности во работата.

Секојдневните ситуации и предизвици со кои се соочуваат носителите на јавни функции оставаат простор за растегливо толкување на политичката одговорност. Имено, таа секогаш доаѓа пребрзо, неочекувано, непосакувано. Затоа, добрите искуства од развиените либерални демократии нè учат како да одговориме на прашањата кога, како и зошто треба да се поднесе оставка?

КОГА? Ова е деликатно прашање бидејќи подига разни дилеми. Зошто објективно добар министер би поднел оставка доколку не е директно виновен за некој настан/несреќа од неговиот ресор? Зошто граѓаните би се лишиле од неговите/нејзините услуги како граѓански слуга ако некој негов подреден директор или раководител не бил одговорен или направил грешка? Ова се лажни дилеми во суштина. Одговорот кога да се поднесе оставка е едноставен: веднаш, без размислување! Секое одолговлекување претставува купување време и разводнување на примарната цел на оставката, имено да се воспостави стандард за во иднина и да се реши прашањето/ проблемот на долгорочен начин.

КАКО? На начин што ќе доведе до прогрес во областа која треба да се регулира. Процесот на оставката и нејзино ефектуирање мора да биде во корелација со подготовка за справување со проблемот во иднина. Во спротивно, оставката ќе биде само коска која ќе биде фрлена за глодање од страна на секогаш гладната јавност, но карванот на неодговорноста ќе продолжи да си врви. Оставката мора да биде пропратена со јасен план за решавање на симптомот на проблемот, план кој ќе има почеток и крај, кадешто во меѓувреме може да паднат и други оставки, разрешувања, или кривична одговорност по целата „командна линија“. Тој план треба има свој завршеток со кој на јавноста ќе ѝ биде соопштено дека причините за конкретната ситуација/проблем се детектирани и адресирани и дека се очекува во иднина да не се случат вакви ситуации. На овој начин повторно се воспоставува ланецот на доверба помеѓу граѓаните и политичките елити.

ЗОШТО? Затоа што само преку понесување на политичка одговорност ќе може да се остават „камчиња“ на патот кои ќе бидат пример за останатите. Не само како не треба да прават туку повеќе како треба да прават! Оставката е чин кој треба да нè научи, да нè подобри, да воспостави стандарди. Конечно, оставката нуди лесен излез со „чист образ“ на конкретниот функционер и реално овозможува простор за враќање на јавна функција во иднина, понекогаш и на голема врата.



Врз основа на погоре наведеното, во случај на големи пропусти во раководењето на одреден ресор или институција, постојат три базични чекори или водилки кои секој носител на јавна функција треба да ги направи:

- Јасно и отворено соопштете ѝ на јавноста дека нешто не е во ред во функционирањето на системот, дека се случила трагедија, или дека се направил некаков огромен пропуст во работењето. Направете го тоа без никаков обид да се прикријат фактите или да се замаскира проблемот. Прикривање на недоследностите секогаш подоцна доаѓа со дебела политичка *фактура*.
- Не ја префрлајте вината на другите во рамките на вашата институција, особено не на подредените. Тоа долгорочно може многу негативно да влијае на репутацијата на институцијата и на нејзиниот носител. Пропустите и евентуалната правна одговорност мора да се утврдат подоцна, на непристрасен и независен начин.
- Веднаш депонирајте оставка до надредениот, во надеж дека ќе биде прифатена. Овој момент е деликатен, бидејќи постојат одредени ситуации во кои оставката може да не биде прифатена од одредени причини. Во зависност на големината на проблемот, природата на проблемот и првичната перцепција за политичка или правна одговорност, самиот чин на оставка е нијансиран. Искуствата покажуваат дека секогаш е подобро да се даде неотповиклива оставка или да се инсистира на оставка. Во одредени ситуации кога јавноста е подготвена да прости или да биде попустлива, или пак кога проблемот е објективно

надвор од моќта на носителот на јавна функција, може да нема прифаќање на оставката. Но тоа треба да биде навистина во ретки случаи, бидејќи опасноста во иднина тоа да остави сериозна дамка на легитимитетот е речиси извесна.

Од сето ова, може да се издвојат неколку препораки кои би значеле битно подобрување на системот на отчетност и одговорност на носителите на јавни функции, како и идно воспоставување на стандарди за прогрес во областа која се регулира:

- Политичката одговорност мора да стане стожерна точка околу која ќе се репарира политичката култура во државата. Во оваа смисла, потребата од воспоставување на **високи, недвосмислени и јасни стандарди** треба да биде императив на секоја идна извршна власт и во најмала рака премолчен принцип на поведение на сите носители на јавни функции.

- Политичарите, новинарите, јавноста да прават **јасна дистинкција помеѓу политичка/морална и правна или административна одговорност**. (Не)намерното заматување на овие концепти овозможува култура на неказливост и неотчетност на носителите на јавни функции. Да повториме, политичката одговорност има етичка исходишна точка и таа не е нужно поврзана со другите типови на одговорност. Токму бидејќи таа не е поврзана, таа постои засебно, изолирана од останатите импликации (правни и останати) и затоа треба да се третира како чин на раскинување на довербата помеѓу граѓаните/гласачите и носителот на јавна функција.

- **Политичките партии** да вметнат во своите статuti или програмски документи дека политичка одговорност ќе биде врвен или значаен принцип на нивното делување. Во овие документи треба да се направи јасна дистинкција на политичката (моралната) од останатите типови на одговорност. Во истата насока, потребно е дополнување на „Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата како и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата“ со јасно прецизирање на одредбите за политичка одговорност.

- **Политичката одговорност е лична** и така треба да се третира. Во принцип, надредениот функционер нема право да НЕ го прифати личниот чин на понесување на политичка одговорност. Таквото неприфаќање речиси редовно доведува до нарушување на легитимитетот на одредена владејачка елита, и воспоставува погрешен преседан за иднина.

- После секоја оставка од политички/морални причини (особено при големи несреќи или големи пропусти во работењето на одредена институција), секоја влада треба да се обврзе да формира **независно оперативно тело** (task force) со даден конкретен рок во кој ќе бидат преиспитани сите детали и ќе даде обврзни препораки за системско решавање на односниот проблем. Од извештајот на оперативното тело ќе се очекува да произлезат и насоки и индиции за тоа во кој момент и во која точка затаил системот, од што ќе произлезе и потребата за друг тип на одговорност (правна, административна и сл.). Експертскиот извештај од независното тело потоа треба да биде доставен до сите потенцијални засегнати страни: врвните носители на политички функции, парламентот, обвинителство, невладините стручни организации (тнр. цивилен мониторинг), инспекторати, технички служби и останати засегнати институции.

Широко распространетата перцепција во јавноста дека носителите на јавни функции немаат правилен однос кон политичката одговорност упатува на тоа дека имаме да изодиме долг пат до посакуваното општество на отчетност и одговорност на политичките елити. По тој пат мораме да тргнеме, бидејќи нема назад.

● Референци

Guerin B, McCrae J and Shephard M, *Accountability in Modern Government: What are the issues?* Institute for Government, 2018, www.instituteforgovernment.org.uk/publications/accountability-modern-government-issues

Dobel, P. *The Ethics of Resigning*. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 18, No. 2, 245-263. 1999

Aucoin P and Heintzman R, 'The dialectics of accountability for performance in public management reform', *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66, pp. 45-55.

Ottmann, H., *Odgovornost*, Politicka misao. Vol. XXVIII {1991}, No. 3. Slr. 17D-176

Ricarda Roos, S., Babic, I. *Vladavina prava- Odgovornost i kontrola vlasti*, Fondacija Konrad Adenauer Beograd, 2009
https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_18618_1.pdf/13d15b0a-2f8a-20bb-6350-48bb0cc66af4?version=1.0&t=1539661491240

Дојче Веле, *За политичка одговорност треба политичка култура*, 04.03.2015
<https://p.dw.com/p/1Ekh1>

Влада на Република Северна Македонија, *Кодекс за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата*, 2020, https://vlada.mk/sites/default/files/img/etichki_kodeks.pdf



**FORUM FOR
REASONABLE POLICIES**

Форум за разумни политики

Форум за разумни политики е тинк-тенк организација, основана во 2017 година со цел:

- Создавање основа за одржлив развој во доменот на демократијата, културата и економијата;
- Промовирање општество кое влече корени од разумот, како најиздржлив фундамент за градење на заеднички политики;
- Лансирање платформа за афирмација на реални, опипливи, здраворазумски политики и принципи, без разлика дали се популарни и „тренди“ во моментот на нивното изговарање;
- Спротивставување на компромиси и лажни консензуси кои нудат палијативни решенија, но во својата суштина го продлабочуваат раздорот во општеството и го загрозуваат долгорочниот просперитет;
- Предизвикување и критичко преиспитување на позициите, политиките и ставовите на секој политички и економски естаблишмент, особено оние кои се отворено недемократски или проблематично демократски.



www.frp.mk
frp@frp.mk

© 2022 Форум за разумни политики