

ГЛАСАЧ ИЛИ КЛИЕНТ? КАКО КОРУПЦИЈАТА ЈА ПОДРИВА МАКЕДОНСКАТА ДЕМОКРАТИЈА



**FORUM FOR
REASONABLE POLICIES**
Форум за разумни политики

Резиме

Државите кои имаат распространета култура на клиентелизам вообичаено имаат тешкотии со справување со корупцијата. И обратно, широко распространетата корупција најчесто оди рака под рака со клиентелизмот. Еден можен механизам кој ги поврзува овие два феномена (клиентелизмот и корупцијата) е отсуството на добро владеење, партизирана администрација и отсуство на функционален правен систем. Исто така, клиентелизмот е поврзан и со нелегално собирање на средства од страна на политичките партии, како и купување на влијание од страна на партиите. Конечно, клиентелизмот во поширока смисла е поврзан и со високата корупција преку создавање на коруптивни врски со бизнисот кои би можеле да се протегаат во текот на целото владеење на одредена политичка елита. Во услови на распространет клиентелизам во едно општество, гласачот е истовремено жртва и корисник на таквите практики. Растргнат помеѓу сопствената волјата да го даде својот глас и потребата да обезбеди некаква привилегија во услови на сиромаштија, гласачот е примарниот клиент на клиентелизмот генериран од политичките партии. Овој документ е обид за прикажување на различни перспективи во врска со состојбата со клиентелизмот во македонското општество.

ГЛАСАЧ ИЛИ КЛИЕНТ? КАКО КОРУПЦИЈАТА ЈА ПОДРИВА МАКЕДОНСКАТА ДЕМОКРАТИЈА

• Вовед

Во февруари, 2022 година, Форум за разумни политики организираше тркалезна маса на тема „Гласач или клиент? Како корупцијата ја подрива македонската демократија“. На тркалезната маса активно учество земаа дузина организации и експерти од областа, обидувајќи се да ги лоцираат вистинските причини за корупцијата и клиентелизмот во контекст на изборните процеси во најширока смисла на зборот.¹

Од самата дискусија, иако намерно не беше насочена да ги лоцира актерите на политичката корупција, јасно и недвосмислено произлезе дека еден од главните пунктови за анализа и адресирање на ова прашање се токму политичките партии и нивните широко распространети и добро развиени клиентелистички практики. Се разбира, политичките партии не би можеле клиентелистички да функционираат доколку не постои твр. клиентелистички хабитус, поточно мрежа на гласачи и партиски симпатизери кои влегуваат во таа клиентелистичка спрега. Врската партија-гласач-клиент се чини дека е една од најпржавите константи во македонската политика, а последиците од таа спрега далекусежно ги чувствуваат институциите на системот како и сите граѓани, посредно или непосредно.

Овој документ претставува сумарен преглед на опсервациите и препораките на учесниците на тркалезната маса за адресирање на овој проблем, без притоа да се атрибуираат конкретните интервенции на секоја организација/експерт поединечно. Се разбира, овој документ нема претензија да ги опфати сите аспекти на клиентелизмот и начините за справување со истиот. За тоа се потребни длабински секторски анализи на коишто овој документ не се задржува.

• Дефинирање на клиентелизмот во македонскиот политички контекст

Гласач или клиент? Колку оваа дилема е навредлива! Но, клиентелизмот постои, постоел и ќе постои бидејќи тој е дел од оној премолчен (а неретко и јасно искажан) договор помеѓу граѓанинот/гласачот и партијата за стекнување на одредени бенефиции во замена за гласови или друг тип на помагање на одредена политичка опција.²

Кога зборуваме за клиентелизам, се чини дека токму епицентарот на оваа појава се наоѓа во политичките партии и нивните добро развиени практики за создавање на мрежи од влијанија помеѓу гласачите, бизнисот, медиумите... Формирани како релативно строго хиерархиски организации, на пола пат помеѓу приватното и јавното, но со јасна претензија да го освојат јавното т.е. да дојдат на власт и да се одржат на власт, партиите се логичен центар и извор на моќ, особено во услови кога имаме слаби институции, слаба економија, и политичка култура која има повеќе поданички отколку партиципативни елементи во себе. Самата политичка култура е тешко менлив феномен: таа може да биде оставина од минатото и претходниот систем, недоволно научени демократски практики, традиција на неказливост, немање отчетност кон јавните работи и сл. Од друга страна, политичките партии во Северна Македонија негуваат авторитарни внатрешни практики, нивните внатрешни процедури се (намерно) недоразвиени, а нивните врски со бизнисот се длабоки и се присутни. Конечно, постоечкиот изборен систем, во кој високото раководство

¹ Листата на учесници на тркалезната маса се наоѓа во Анекс на овој документ.

² Hicken A, Clientelism, Annual Review of Political Science, Vol. 14:289-310, June 2011, <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>

на партиите го има приматот при изборот на кандидати за пратеници на изборните листи, не нуди ефикасен излез од клиентелизмот. Напротив, го поттикнува и го прави прифатлив модел на поведење.

Во обид интегрално да го објасниме феноменот на клиентелизмот, ќе се послужиме со една релативно сеопфатна дефиниција за оваа широко распространета практика:



„Клиентелизмот, одреден како феномен којшто води потекло уште од римско време, вообичаено се дефинира преку согледувањето на односот меѓу посилен и послаб агент (патрон и клиент), кој, обично, вклучува корумпиран двонасочен однос на услуги и противуслуги. Размената на услуги, или противуслуги, може да се однесува на: материјални добра, влијание, моќ, или, во основа, какво било општествено добро што може да се третира како стока. Таа, исто така, вклучува директна врска, претежно меѓу две лица, но исто така, може да вклучи и трети страни. Контекстот на клиентелистичкиот однос, вообичаено, е недостиг на одреден ресурс во општеството за којшто се заинтересирани голем број луѓе, но не сите луѓе имаат пристап до него. Често се користи како механизам за кооптирање на маргиналните популации и, вообичаено, вклучува асиметричен однос на моќен покровител и социјално загрозен клиент. Како практика, тој е присутен и во авторитарните, тоталитарните и во демократските општества и е тесно поврзан со феноменот на неформалност.”³

Други автори, пак, прават дистинкција помеѓу два типа на клиентелизам: изборен и релационен.⁴ Изборниот клиентелизам се однесува претежно на предизборниот период и на самиот ден на изборите (купување гласови, заплашување, нудење стоки и услуги во замена за глас итн.). Релациониот клиентелизам претставува долготраен однос помеѓу партијата и клиентот, и тој подразбира коруптивни релации со бизнисот, ветувања за тендери, јавни набавки и други услуги доколку партијата дојде на власт. Потоа, овој тип на клиентелизам би можел да значи и мобилизирање и уценување на вработените во одредени компании да гласаат за одредена политичка опција, легално или нелегално финансирање на одредена политичка партија итн. Читателот лесно ќе препознае дека и двата типа на клиентелизам се присутни во македонскиот политички контекст и претставуваат релативно широко распространет сегмент од изборните и пост-изборните практики во Северна Македонија.

• Преглед на најважните согледувања, области и препораки во врска со клиентелизмот во Северна Македонија

Во продолжение на овој документ, ги споделуваме најважните согледувања и препораки од учесниците на тркалезната маса на тема „Гласач или клиент? Како корупцијата ја подрива македонската демократија“. За подобра прегледност, опсервациите на учесниците се групирани по области или теми, со цел појасно да се прикажат клучните актери и клучните предизвици при евентуален сеопфатен пристап во решавање на овој горлив проблем во македонското општество.

Силни институции, помалку клиентелизам

Во пристапот на адресирање на клиентелизмот, се појавува една дилема, налик на онаа „што е постаро, кокошката или јајцето“. Во оваа смисла, се поставува прашањето од каде треба да се почне во справувањето со клиентелизмот: да се зајакне внатрешната демократија во партиите или да се градат силни и отпорни институции? Сепак, ова може да биде и лажна дилема бидејќи и двата пристапа треба да се спроведуваат паралелно. Силни институции, со раководни лица кои имаат свој интегритет, прецизни законски решенија кои им ги врзуваат рацете на партиите за партиски вработувања без јасни и мерливи критериуми, како и постепена демократизација на политичките партии се чини дека е правилниот пристап кон ова прашање. Се разбира, овој проблем не се решава преку ноќ,

³ Markovikj N, Gocevski D, Observational analysis of popular conception of clientelism in Macedonia, Political Thought, NO 56, 2018, pp. 23-41

⁴ Bliznakovski J, Gjuzelov B and Popovikj M, Report on the informal life of political parties in the Western Balkans Societies, Institute for Democracy “Societas Civilis” – Skopje, 2017

но потребен е координиран пристап на независните институции (ДКСК, ДЗР, граѓанскиот сектор, медиумите) за ефектите да бидат видливи.

Клиентелизмот ќе се намали кога ќе стане неисплатлив за политичките партии, а тоа може да се случи на два начина: 1. да стане многу скап т.е. да станат невозможни условите да се воспостави врската помеѓу гласачот/клиентот и партијата или носителот на моќ. За жал, во услови на сиромаштија и невработеност тој е сè уште многу „ефтин“. 2. Да се лоцира и адресира одговорноста за клиентелистичките практики, а за тоа се потребни силни и отпорни институции.

Изборот на јавните функционери, особено на раководни места, мора да биде транспарентен, јавен и со точно определени критериуми соодветни за работното место. На тој начин значително би се намалил клиентелистичкиот нексус кој се воспоставува од горе надолу. Најавениот Закон за висока раководна служба веќе неколку години „стои во фиока“, а тој би овозможил регулирање на оваа сфера и подигнување на нивото на транспарентноста, со крајна цел да се намали клиентелизмот и корупцијата.

Врската клиентелизам - партија - администрација

Во државата владее законот на посилниот т.е. оној кој ја освојува власта претендира на правото да ги распределува јавните добра, а во најсоголена (партиска) смисла тоа е правото на предизборно ветување а потоа и вработување на партиски лојалните кадри и давање одредени помали или поголеми бенефиции на оние кои се блиски до партијата на власт. Ова создава драматичен нераскинлив ланец кој не успеваме да го промениме уште од почетокот на независноста, и секоја политичка елита само ја надградува и проширува оваа практика. Како да се раскине овој ланец? Институциите кои се надлежни во најширока смисла (ДКСК, ДЗР, обвинителство итн.) треба да си ја вршат својата работа и притоа да бидат под постојан притисок на јавноста (медиумите), да се создадат неформални мрежи/ граѓански иницијативи кои постојано би го правеле притисокот и би ја мониторираа нивната работа.

Клиентелизмот е поврзан со администрацијата, и со неселективно вработување по партиски клуч. Тука, покрај потребата од силни и независни институции, примарна одговорност имаат политичките партии и од нив треба да се почне. Политичките партии, покрај клиентелизмот поврзан со ситни привилегии (вработување, напредување во кариера итн.) се исто така главен извор и на поврзаноста со економската олигархија, и до сега никој не се дрзнал да ја раскине таа врска. Внатрепартиската демократија е еден од начините да се пристапи на проблемот, и тука треба да се размислува за промени во изборниот систем, бидејќи постоечкиот ја затапува внатрепартиската демократија, иако самиот изборен систем не е гаранција дека проблемот ќе се реши. Пратеникот треба да биде силен и независен, да не зависи од лидерот што го поставил на изборна листа. Со постоечкиот изборен модел рацете на пратеникот се врзани од страна на партиското раководство кое го номинирало пратеникот на изборна листа.

Релативен напредок во нормативниот дел

Има одреден напредок во нормативниот дел, но не и во ефектите кои ги постигнуваме. Поважен е делот на клиентелизмот кој не е поврзан директно со изборите. Клиентелизмот не треба експлицитно да се врзува со изборите, изборите се законски регулирани и тука процесот е релативно нормиран. Клиентелизмот може да се смета и како инкриминација т.е. е форма на поткуп, преку ветување дека нешто ќе се направи. Но, Северна Македонија е далеку од тие стандарди, бидејќи досегашната емпирија покажува дека казнувањето и превенцијата не функционираат.

Друга димензија надвор од самиот изборен процес се популистичките политики кои ги промовираат речиси сите политичките партии. Тоа е таканаречен „неинкриминирачки“ клиентелизам, кој е масовно распространет и прави комплетен хаос во системот. На пример носење на апсурдни закони од типот легализација на дивогоградби кои имаат долгорочни негативни последици а носат голем број на „клиентелистички“ гласови на секои избори.

Во последните изборни циклуси имаше позитивни поместување, но само во избегнување на брутални повреди на изборниот законик, додека санкционирањето водено преку судски процеси сè уште затајува. Сè уште се соочуваме со заплашување, поткуп и други незаконски дејанија, и повторно затајува судството во делот на брзо, ефикасно и правилно дизајнирано санкционирање.

Посебно загрижува дека после секои избори забораваме на изборните тела. Ние не сакаме да направиме независна ДИК, и покрај (неуспешниот) обид да се професионализира. Имаме обемна изборна администрација и повторно нема видливи подобрувања, а причината за тоа е доминантната улога на политичките партии во донесување на конечни одлуки околу изборниот процес. Изборниот процес треба да биде процес на доверба, а тоа е невозможно без независни и професионални изборни тела.

Изборниот систем како „поттикнувач“ на клиентелизмот

Отворени листи овозможуваат раскинување на спрегата партиско раководство-пратеник и даваат можност пратениците да бидат посамостојни во своето делување и да бидат отчетни за својата работа кон гласачите кои ги избрале. Добро балансиран изборен систем со отворени листи, комплементиран со силни институции и ефикасно судство, може да помогне во намалувањето на клиентелистичките практики и создавање основи за подобра претставеност на гласачите во рамките на парламентот.

Дополнително на претходното, една изборна единица, со минимален изборен праг, ќе го намали притисокот за создавање на лукративни предизборни коалиции, а со тоа би се намалиле и потенцијалните предизборни клиентелистички практики.

Од друга страна, праксата во некои држави од Западниот Балкан покажува дека и отворените листи и воведување на една изборна единица поттикнуваат поголема концентрација на пратеници од големите градови со што може да ослабне врската помеѓу пратеникот и гласачот, како и да се наруши географската и родовата застапеност на пратениците.

Изборен законик/изборна кампања

Изборниот законик, како и Законот за финансирање на политичките партии генерираат клиентелизам, особено на релација политички партии-медиуми. Од 2006 година до денес направени се 33 измени на Изборниот законик и тоа непосредно пред изборите. Повеќето од измените се однесуваат на финансирање на изборите и рекламирањето. Изборниот законик овозможува клиентелизам на медиумите, постои ризик на вмешување во уредувачката политика, додека распоредот за медиумско рекламирање во голема мерка е во полза на најголемите политички партии. На пример, распоредот на билбордите за предизборно рекламирање овозможува четирите најголеми партии (две од власта и две од опозиција) да добијат по 40% од рекламниот простор, додека за сите останати партии останува премалку простор за политичко рекламирање. Дополнително на ова, независните групи на гласачи/кандидати кои не се организирани во политички партии а се претставуваат на избори немаат право да бидат финансирани, и ова остава впечаток на нерамноправен изборен натпревар.

Оттука произлегува дека најважната тема за политичките партии е финансирањето и рекламирањето во медиумите. ДКСК има дадено препорака членовите кои се однесуваат на изборната кампања и финансирањето на политичките партии да се издвојат од Изборниот законик и да се вклопат во Законот за финансирање на политичките партии, со што де факто би се намалил притисокот врз Изборниот законик и постојаните измени непосредно пред изборите.

Од друга страна, во самиот Закон за финансирање на политичките партии донациите кон политичките партии не се соодветно регулирани.

Се добива впечаток дека во Изборниот законик намерно се оставени правни празнини кои ги користат големите политички партии.

Улогата на Државниот завод за ревизија (ДЗР)

Се отвара и прашањето колку извештаите на ДЗР се видливи за стручната јавност, а особено колку се „видливи“ за институциите кои би требало да постапуваат по овие извештаи. Ова последново се чини дека е посебен проблем и предизвик за во иднина. Медиумите и независните институции (од ДКСК па сè до граѓанските организации) треба повеќе да вршат притисок и да го соголуваат овој проблем пред пошироката јавност.

И покрај одредени напори да се надмине овој проблем, впечаток е дека малкумина ги читаат извештаите на ДЗР, во кои често и во континуитет се повторува за системските проблеми со кои се соочуваат институциите но повторно никој не презема активност или да повика на одговорност. Во суштина, кога ДЗР укажува дека е направен некаков прекршок, институциите кон кои е упатена забелешката мора да преземат одговорност.

Препораки во врска со ДЗР:

- Автоматизација на процесите.
- Откривање и анализа на сите ризици во процесите (на пример во изборниот процес).
- Координација помеѓу ДЗР и ДКСК во откривање и особено споредување на системските недостатоци во врска со изборниот процес, во делот на финансирање на политичките партии.
- Воспоставување на интерни контроли, мониторинг и санкции во случај на немање внатрешна ревизија во институциите. Искуството на ДЗР укажува дека многу институции во државата немаат никаква внатрешна контрола со години наназад.
- Конечно, работата на независните институции и тела (од типот на ДЗР, ДКСК, граѓанско општество, медиуми) имаат ограничен домет. Оние кои треба да преземат од тука натаму се обвинителството, инспекторатите, и МВР.

● Заклучок

Идеите и препораките произлезени од овој документ недвосмислено укажуваат на комплексноста на проблемот со клиентелизмот и неможноста да му се пристапи на ова прашање со предлагање на конечни и сеопфатни решенија. Напротив, клиентелизмот е толку распространет и интегриран во македонското општество што на некој начин е инкорпориран во политичката култура на македонскиот гласач и на она што се нарекува *modus operandi* на македонските политички партии. Исто така, се покажува дека културата на клиентелизам е многу отпорна на промени, бидејќи користи којашто ја добиваат и партиите и гласачите/клиентите е взаемна. Оттука, без амбиција да се наведат миракулозни решенија за борба против клиентелизмот, се чини дека еден сеопфатен пристап (на повеќе фронтови истовремено) може да претендира полека да го намали импактот на клиентелистичките практики во земјава.

Политичкиот клиентелизам има различни манифестации и затоа креирањето на политики за сузбивање на истиот мора да бидат повеќедимензионални. Едукација на гласачите, намалување на сиромаштијата, зајакнување на институциите, ефикасност во лоцирање и адресирање на политичката и кривичната одговорност, реформа на политичките партии во насока на повеќе внатрепартиска демократија, промена на изборниот модел, подобра координација на независните тела и поголем притисок од страна на граѓанските организации. Сите горенаведени се важни фактори во намалување на клиентелистичките практики, но нивното синергично делување е единствениот начин да се покаже успех во оваа сфера. Успех кој би требало да се мери во години, а не во денови или во месеци.

• Библиографски референци

Bliznakovski J, *Selling, Party Serving and Clientelist Benefit-Seeking: Citizen Engagement in Political Clientelism in the Western Balkans*, The University of Milan, 2018/2019

Bliznakovski J, Gjuzelov B and Popovikij M, *Report on the informal life of political parties in the Western Balkans Societies*, Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje, 2017
https://www.ucl.ac.uk/ssees/sites/ssees/files/idsccs-informal_life_of_political_parties-report-27092017.pdf

Efendic A, Ledenava A, *There is no free (informal) lunch: Cost of informal networking in the Western Balkans*, INFORM: Closing the gap between formal and informal institutions in the Balkans
https://www.ucl.ac.uk/ssees/sites/ssees/files/inform_pb1_-_cost_of_networking.pdf

Efendic A, Mujaric M, Halilovich H, Efendic N, Kumalic I, *Informal economy and informal practices in the formal economy of the Western Balkans region*, Center for Intradisciplinary Social Applied Research Sarajevo, 2017
https://www.ucl.ac.uk/ssees/sites/ssees/files/study_on_formal_and_informal_economy_upd_27122017.pdf

Hicken A, *Clientelism*, Annual Review of Political Science, Vol. 14:289-310, June 2011
<https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>

Markovikij N, Gocevski D, *Observational analysis of popular conception of clientelism in Macedonia*, Political Thought, NO 56, 2018, pp. 23-41

Popovikij M, Gjuzelov B and Bliznakovski J, *How to sustainably decrease clientelism and ensure fair political competition in the Western Balkans?*, INFORM: Closing the gap between formal and informal institutions in the Balkans
https://www.ucl.ac.uk/ssees/sites/ssees/files/inform_pb6_-_clientelism.pdf

Singer, M.M, *Buying Voters with Dirty Money: The Relationship between Clientelism and Corruption*, Department of Political Science University of Connecticut, August 2009
<https://sites.duke.edu/democracylinkage/files/2014/12/2.4.Singer.pdf>

Државна комисија за спречување на корупција, *Посебен извештај за утврдените злоупотреби во финансирањето на изборната кампања Локални избори-2021*, февруари 2022
<https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/02/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%B5%D0%B1%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-7.2.2022.pdf>

Државен завод за ревизија, *Локални избори 2021 година - Вкупни финансиски извештаи со спецификација на трошоците за приходите и расходите во изборната кампања (од денот на отворање до денот на затворање на трансакциската сметка)*, 2021
<https://dzt.mk/mk/izvestai-politicki-partii>

Државен завод за ревизија, *Годишни извештаи* <https://dzt.mk/mk/godisni-izvestai-dzt>

Државен завод за ревизија, *Ревизорски извештаи* <https://dzt.mk/mk/revizorski-izvestai>

Гоцевски Д, *Склоност гласача клијентелизму у Републици Македонији*, ГОДИШЊАК Правног факултета у Источном Сарајеву, Vol. 8, No. 1/2017, pp. 1–19

Ристовска Ј, Димова Н и Поповиќ М, *Извештај за проценка на корупцијата: ниво на корупција 2021*, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМО), 2021
<https://mcms.mk/images/docs/2021/izvestaj-za-procenka-na-korupcijata-nivo-na-korupcija-2021.pdf>

ЛИСТА НА УЧЕСНИЦИ

1. Гордан Георгиев, Форум за разумни политики
2. Марија Сунчевска, Транспаренси Интернешнл Македонија
3. Сефер Тахири, професор на Универзитетот на Југоисточна Европа и новинар
4. Снежана Камиловска - Трповска, Македонски центар за меѓународна соработка
5. Драган Гоцевски, вонреден професор, Правен факултет Јустинијан Први
6. Тамара Чаусидис, Балканска истражувачка репортерска мрежа (БИРН Македонија)
7. Драган Малиновски, адвокат и поранешен член на Државната комисија за спречување на корупција
8. Катица Николовска, Државна комисија за спречување на корупција
9. Марија Мирчевска, Фондација Отворено општество - Македонија (ФООМ)
10. Александар Новаковски, адвокат и поранешен претседател на Државната изборна комисија
11. Бранко Смилевски, помошник на главниот државен ревизор -
- Државен завод за ревизија
12. Сања Јовановска, помлад ревизор - Државен завод за ревизија
13. Претставник на Мисијата на ОБСЕ во Скопје
14. Марија Севриева, новинарка - Агенда 35
15. Дамир Незири, Фондација за демократија на Вестминстер
16. Јасмина Трајкоска-Наумоска, професорка на Универзитетот АУЕ-ФОН
17. Игор Мицевски, Институт за истражување на општествениот развој-РЕСИС
18. Ризван Сулејмани, професор на Универзитетот „Мајка Тереза“ -
- Скопје и поранешен министер за локална самоуправа
19. Миша Поповиќ, ИДСЦС



**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