

Финален извештај

**Мониторинг на
злоупотребата на
административни ресурси
за време на локалните
избори во 2025 во Северна
Македонија**

Февруари 2026

Содржина

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	3
ЗА ИЗВЕШТАЈОТ	5
КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОГИЈА.....	6
ПРАВНА РАМКА ВО ВРСКА СО ЗЛОУПОТРЕБАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИ РЕСУРСИ	8
ТЕМАТСКИ СОГЛЕДУВАЊА И НАОДИ.....	11
1. Општи согледувања и трендови во практиките поврзани со злоупотреба на административни ресурси	11
2. ЗАР во периодот пред изборите и за време на кампањата (прв и втор круг на гласање)	14
А. Користење јавни објекти, службени возила и опрема во кампањата	15
Б. Вклученост на јавни институции и службени лица во кампањата.....	17
В. Користење јавно финансирани проекти и поврзани објави, отворања и публицитет за промовирање кандидати	21
Г. Користење на комуникациите на јавните институции и носителите на функции за промовирање кандидати	23
3. ЗАР за време на изборниот молк и на денот на изборите	24
А. Изборен молк.....	25
Б. Ден на избори.....	25
4. Влијание на ЗАР врз недоволно застапените и/или ранливите групи.....	26
А. Жени	26
Б. Лица со попреченост	28
В. Немнозински етнички заедници	28
5. ЗАР во врска со улогата на трети страни	29
ЗАБЕЛЕЖАНИ ЕФЕКТИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЗАР КАКО ГРАЃАНСКИ НАДЗОР	30
ПРЕПОРАКИ	32
ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ ОД ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ПРОЕКТОТ ЗА МОНИТОРИНГ	35
АНЕКС I: СОСТАВ НА КОАЛИЦИИТЕ ВО ОПШТИНИТЕ ОПФАТЕНИ СО МОНИТОРИНГ	38

Извршно резиме

Локалните избори во Северна Македонија се одржаа на 19 октомври 2025, а вториот круг на гласањето се одржаа на 2 ноември. Во текот на изборите, обучени набљудувачи од десет граѓански организации спроведоа мониторинг на потенцијалната злоупотреба на административните ресурси на примерок од различни општини.

Мониторингот се спроведе врз основа на сознанието дека злоупотребата на административните ресурси (ЗАР) претставува ризик за изборната рамноправност, институционалната неутралност и доброто владеење, особено кога се замаглени границите помеѓу јавните овластувања и изборниот натпревар. Мониторингот беше насочен кон откривање општи обрасци, практики и контекстуални фактори што ја поттикнуваат ЗАР, а не кон обезбедување исцрпни оценки за законитоста, индивидуалната одговорност, застапеноста или спроведувањето на законите. Наодите ги отсликуваат забележаната динамика и трендови, обезбедувајќи увид во тоа како ризиците поврзани со ЗАР се манифестираа во различни контексти.

Од аспект на регулативата, иако неколку форми на потенцијални ЗАР се опфатени со правната рамка на Северна Македонија, постојат празнини и недоречености кои оставаат простор за недозволените практики. Нејасните законски граници помеѓу службената и политичката активност за разни категории на носители на функции особено оставаат простор и за реална и за перципирана злоупотреба, и особено кога за гласачите е тешко да направат разлика помеѓу активностите поврзани со владеењето и водењето кампања. Иако злоупотребите поврзани со започнување на нови јавно финансирани проекти се делумно уредени со Изборниот законик, релевантните одредби се ограничени на релативно кус период пред изборите и за време на кампањата, и несоодветно го покриваат информирањето во кампањата за стратешки темпирани, тековни или ветувани проекти. Слично на тоа, ограничувањата за користење јавни објекти се ослабнати во пракса поради широко формулираната одредба за исклучок која пак не е поврзана со формални или транспарентни процедури. Наспроти тоа, за ограничувањата кои се појасно формулирани и подобро соопштени, како забраните за користење службени возила, ограничувањата за политичката активност на државните службеници во работното време, и обврските за политичка неутралност, генерално се покажа повисок степен на почитување. Во целина, иако ефикасната имплементација и спроведување на прописите и понатаму се од клучна важност, слабостите во постојната правна рамка придонесоа за попустлива средина за појава на злоупотреби и за потреба истите да бидат надминати.

Злоупотребата на административните ресурси (ЗАР) на ниво на општини не се манифестираше на еднообразен начин, ниту пак можеше да се припише на еден политички актер или на едно ниво на власт. Улогата на институционалното и политичкото преклопување беше забележана како најконзистентен и најсеопфатен образец. Застапеноста на ЗАР беше тесно поврзана со тоа дали учесниците во изборната трка беа поврзани со позиции на политичкото или институционалното владеење на локално или централно ниво. Онаму каде имаше такви преклопувања, кандидатите и партиите почесто беа забележани како индиректно добиваат предност, вклучително и преку засилена видливост на јавни настани, поврзаност со јавни проекти или инвестиции, промовирање преку комуникациски канали поврзани со јавни чинители, или мобилизација на јавни ресурси и мрежи. Други фактори кои до различен степен влијае на појавата на ЗАР се однесуваа на нивото на политичка конкуренција, динамиката на актуелните носители на функции, контекстот на урбана или рурална средина и степенот на локална

административна самостојност, при што не беа утврдени воедначени регионални или демографски обрасци.

Преку набљудувањето во периодот пред изборите и за време на кампањата се добија најголемиот дел од наодите поврзани со ЗАР и истите посочуваат на природата и динамиката на ЗАР. Злоупотребата на административните ресурси (ЗАР) најизразено се манифестираше во два меѓусебно поврзани кластери. Првиот кластер опфаќаше практики за промоција со кои се засилуваше профилот и кредибилитетот на изборните учесници преку искористување на институционалната положба, резултатите од владеењето, и државните функции. Тука спаѓаше прикажувањето и информирањето за јавно финансирани проекти и инвестиции; видливата вклученост на носители на јавни функции и нивна поддршка за кандидатите; и користењето комуникациски канали поврзани со институции или носители на јавни функции за да се испраќаат пораки со јасни елементи од кампањата. Таквите практики беа продорни и широко распространети. И покрај тоа што повеќето од нив не беа во директна спротивност на законот, сепак, нивното временско темпирање и начинот на претставување придонесуваа за добивање индиректна изборна предност, особено кога беа вклучени носители на функции или изборни учесници кои се тесно поврзани со институционални или политички позиции на моќ.

Вториот кластер на ЗАР се состоеше од практики на олеснување на активностите, што беше најизразено кај недозволеното користење јавни објекти, и до ограничен степен, кај користењето службени возила за одржување или поддршка на активностите од кампањата. Со ваквите практики се намалуваа логистичките и финансиските пречки за изборните учесници кои беа подобро поврзани и честопати тоа беше проследено со ограничена транспарентност во однос на условите за пристап, исклучоците или договарањето на цената, што покренала загриженост околу еднаквоста на можностите.

Во целина, практиките поврзани со злоупотреба на административните ресурси (ЗАР) кои беа забележани пред гласањето беа оценети дека влијаат на рамноправноста и правичноста на изборниот натпревар во поголемиот број на општини, иако претежно беа со умерен до ограничен обем и не претставуваа отворена и систематска злоупотреба.

Ограниченото набљудување за време на изборниот молк и на денот на изборите покажа релативно помал број на случаи на ЗАР. Однесувањето во текот на овие фази беше генерално професионално и уредно, при што во повеќето извештаи на набљудувачите беше оценето дека не постоеле практики што ја поткопуваат неутралноста на носителите на јавни функции, одвојувањето на државата од партијата, и правичноста на изборниот натпревар. Пријавените проблеми беа со ограничен обем и главно беа изолирани, меѓу кои и случаи на продолжена видливост на материјали од кампањата, обиди за влијание врз гласачите, вмешаност на носители на функции во работата на избирачките одбори, или покажување партиска пристрасност од страна на поединечни членови на избирачките одбори. Ако се разгледаат во целина, согледувањата не посочуваат на системски недостатоци или вкоренети обрасци на злоупотреба, што потврдува дека периодот пред изборите и за време на кампањата беа примарните фази кои ги обликуваа ризиците поврзани со злоупотребата на административните ресурси и нивната динамика.

Позитивен аспект е дека мониторингот не покажа практики поврзани со злоупотреба на административните ресурси (ЗАР) кои негативно беа насочени кон или влијаеа на недоволно застапените или ранливите групи во општеството. Сепак, наодите посочуваат дека злоупотребите на административните ресурси може да се вкрстат со постојната нееднаквост во однос на нивното учество и видливост. Жените беа генерално недоволно

застапени на институционални позиции на власт и на истакнати улоги во кампањата, и вообичаено исто така беа ретко забележани помеѓу лицата чија вклученост во кампањата се поврзуваше со ЗАР или во случаи на ненеутрално однесување на носители на јавни функции, од кои најголемиот број беа мажи. Во набљудуваните активности од кампањата редовно се истакнуваа прашања поврзани со мнозинските заедниците, отсликувајќи ја политичката значајност на етничката припадност во повеќе општини. Сепак, набљудувачите не евидентираа систематски или отворени начини на вршење притисок, присила, или поттикнување насочено кон овие заедници. Кај лицата со попреченост, забележаните предизвици првенствено се однесуваа на пристапноста и нивната инклузија во изборните процеси, а не на конкретни злоупотреби на административните ресурси.

Со мониторингот се разгледуваше и вклученоста на трети страни во кампањата во ограничен обем и не беше утврдена директна или потврдена поврзаност помеѓу активностите на трети страни и злоупотребата на административните ресурси. Во исто време, забележаната вклученост на разни трети страни во кампањата во поддршка на разни кандидати, заедно со особено нерегулираниот карактер на нивните активности, беше оценето како потенцијална област на ризик, и тоа особено во однос на нетранспарентноста на изворите на финансирање, индиректната поддршка, и тешкотиите да се следи нивната можна поврзаност со јавните институции или ресурси.

Освен што се документираа практиките поврзани со злоупотребата на административните ресурси, со мониторингот се постигнаа забележливи ефекти врз однесувањето на засегнатите страни, нивото на свесност, и динамиката на граѓанскиот надзор. Мониторингот придонесе за зголемено внимание на ЗАР како прашање на изборен интегритет и за зајакнување на улогата на граѓанскиот надзор како легитимен и конструктивен дел од изборниот процес. Присуството на набљудувачите и можноста за јавно пријавување во неколку општини беа оценети дека постигнаа ефект на одвраќање, што поттикнуваше посвесно однесување од страна на носителите на јавни функции и институции, особено онаму каде веќе постојат основните норми на отчетност. Редовната интеракција на набљудувачите со институционалните чинители, изборните учесници, и граѓаните придонесе за зголемена свесност и дијалог за ризиците од злоупотреба на административните ресурси, а воедно ја истакна потребата за дополнителни насочени напори за подигнување на свеста и градење капацитети кај носителите на јавни функции, политичките партии и пошироката јавност за да се поддржи како откривањето, така и спречувањето на практики поврзани со ЗАР. Спроведувањето на мониторингот истовремено го зајакна капацитетот на вклучените граѓански организации во пракса преку практична примена на структурирани и повторливи алатки и методологија за набљудување. Реализацијата на овој пилот-проект дополнително обезбеди и практични поуки во однос на дизајнот, ресурсите, алатките и ангажманот кои може да послужат како основа за слични иницијативи во иднина.

За извештајот

Во извештајот сеопфатно се прикажани набљудувањата спроведени во рамките на мониторингот на потенцијалната злоупотреба на административни ресурси за време на локалните избори во 2025 година. Извештајот се надоврзува на прелиминарниот извештај што беше објавен во ноември 2025 година, непосредно по завршувањето на изборниот

процес,¹ и дополнително ги консолидира и анализира наодите низ тематските области опфатени со мониторингот. Од таа причина, овој извештај треба да се чита заедно со прелиминарниот извештај каде се содржани подетални информации за поединечни случаи и примери, а коишто не се повторуваат во овој извештај.

Врз основа на квантитативни и квалитативни податоци, во извештајот се идентификуваат клучните обрасци, се оценува нивната релативна застапеност, и се анализираат контекстуалните фактори кои може да имале влијание врз појавата и формите на ЗАР. Исто така, извештајот содржи и низа на препораки, кои се дадени во завршниот дел. Дополнително, со оглед дека станува збор за пилот проект, во извештајот се вклучени и извлечените поуки и практичните увиди од спроведувањето на методологијата за да послужат како основа за осмислувањето на слични заложби во иднина и за натамошно јакнење на капацитетите во оваа област.

Целосните наоди од мониторингот не треба да се сметаат за исцрпен и целосно репрезентативен приказ на застапеноста на ЗАР за време на локалните избори во 2025 година. Тие претставуваат пресек на состојбата заснована на ограничен опфат и примерок, и поради тоа имаат својствени ограничувања што се поврзуваат со примената по прв пат, капацитетот, временската рамка, и потпирањето на јавно достапни информации и информации што може директно да се набљудуваат.

Овој извештај е достапен на македонски, албански и англиски јазик.

Одрекување од одговорност:

Овој извештај е подготвен во рамките на проектот „Отпорни институции на Балканот за демократско управување и избори (BRIDGE)“, финансиран од Владата на Обединетото Кралство со поддршка на Британската амбасада во Скопје, и Програмата за поддршка на изборите на Швајцарската агенција за соработка и развој во Северна Македонија, спроведуван од Меѓународната фондација за изборни системи (ИФЕС). Содржината на овој извештај неопходно не ги отсликува ставовите на донаторите, проектите или партнерите за имплементација.

Контекст и методологија

Активноста за спроведување мониторинг беше осмислена со цел да се направи преглед и оценка на регулаторната рамка и практиките поврзани со злоупотреба на административните ресурси, вклучително и од аспект на идентификуваните проблеми и дадените препораки за претходните избори како дел од националните и меѓународните заложби за набљудување на изборите. За таа цел, под водство на тимот за проектот од Меѓународната фондација за изборни системи (ИФЕС) во Северна Македонија, 70 обучени набљудувачи од 10 граѓански организации² спроведоа мониторинг на разновиден

¹ [Мониторинг на злоупотребата на административните ресурси за време на локалните избори во 2025 во Северна Македонија, прелиминарен извештај](#) (верзија на англиски јазик), ноември 2025. Види линк за верзии на [македонски](#) и [албански](#) јазик.

² Здружение за домашна нега и поддршка „Центар за асистенција“ (Центар за асистенција), Здружение за рурален развој локална акциска група „Агро Лидер“. (ЛАГ Агро Лидер), Граѓанско општество Организација на граѓани за зајакнување на демократските вредности

примерок од 26 општини.³ Мониторингот се спроведе од 15 септември до 2 ноември 2025, и го опфати периодот пред изборите и периодот на изборна кампања, изборен молк, и двата круга на гласање, според околностите. При спроведувањето се следеше сеопфатна методологија приспособена на постојната правна рамка со користење на искуствата од слични заложби на мониторинг на меѓународно ниво, обезбедувајќи непристрасно, независно и ненаметливо набљудување. Сознанијата беа собирани преку теренско набљудување, анализа на документи, и разговори со засегнатите страни, додека известувањето се вршеше преку структурирани алатки.

Иницијативата имаше за цел да се зајакне капацитетот на граѓанските организации за следење на злоупотребите на административните ресурси и пошироко на изборните прашања, истовремено подигнувајќи ја свеста кај политичките и институционалните актери за ризиците поврзани со злоупотребата на административните ресурси. Преку добиените наоди и препораките, иницијативата се стреми кон создавање на база на знаења коишто би ја дале насоката за јавни дискусии, идни заложби за реформи, но и за да придонесат за долгорочно подобрување на изборниот интегритет и доброто владеење.

Мониторингот беше насочен кон откривање видливи практики и повторливи обрасци, а не кон оценување на поединечни намери или законитост во постапувањето, или кон интервенции во реално време. Притоа не беше предвидено проактивно пријавување на случаи кај надзорните органи, проверки на финансиските извештаи за кампањата или оценка на активностите за спроведување на законите од страна на надлежните институции, и оттука наодите немаа за цел да послужат како формални докази за законски или управни постапки.

За целите на овој проект, злоупотребата на административните ресурси (ЗАР) се разбира како остварување несоодветна предност од страна на партиите и кандидатите преку користење на нивната службена положба или пристап до јавни ресурси за да влијаат на изборниот процес. Врз основа на меѓународната добра пракса, овој термин опфаќа не само финансиски и материјални ресурси, туку и користење на вработениот кадар, институционалната инфраструктура, и престижот на државната функција за изборна предност.⁴

ТРИ Ц Консалтинг Скопје (Три Ц Консалтинг), Здружение на граѓани за заштита на животната средина *Вердевитта Гостивар* (Вердевитта), Здружение на граѓани за истражување, анализа и креирање политики „Евротинк – Центар за Европски стратегии – Скопје (Евротинк), Планинарски спортски клуб КАБ Струга 2017 Струга (КАБ Струга 2017), Сојуз за родова еднаквост Национална мрежа Жените за жените Скопје (Жените за жените), Здружение за општествен развој – „За Тетово“ – Тетово (За Тетово), Здружение за меѓународна младинска соработка Интерактив-Битола (Интерактив Битола), и Институт за истражување и анализа на политики- Ромалитико Скопје (Ромалитико).

³ Битола, Боговиње, Бутел, Чаир, Центар Жупа, Дебар, Делчево, Долнени, Гостивар, Кисела Вода, Кочани, Куманово, Липково, Македонски Брод, Охрид, Прилеп, Сарај, Шуто Оризари, Штип, Струга, Струмица, Студеничани, Теарце, Тетово, Валандово И врапчиште.

⁴ Во [Прирачникот за следење на финансирањето на кампањите](#), ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР) ЗАР ја дефинира како „недозволена предност на одредени партии или кандидати, преку користење на службената положба или поврзаноста со владините институции, за да се влијае на изборните резултати“. [Заедничките насоки за спречување и одговор на злоупотребата на административните ресурси за време на изборните процеси](#) го прошируваат разбирањето на административните ресурси за да се опфатат не само финансиски и материјални ресурси, туку и користењето на вработениот кадар, институционалната инфраструктура, па дури и престижот на јавната функција за стекнување политичка предност. ИФЕС, ја дефинира ЗАР како „секое користење на државни

Правна рамка во врска со злоупотребата на административни ресурси

Правната рамка и регулативата во Северна Македонија предвидуваат низа на заштитни механизми со намера да се спречи злоупотребата на административни ресурси во контекст на изборите. Клучните услови и забрани се предвидени во Изборниот законик (ИЗ). Тука спаѓаат забраните за користење јавни средства и општински буџети за изборни цели, ограничувањата за користење јавни објекти, службени возила, опрема и други ресурси, ограничувања за вработувања во јавниот сектор и активности поврзани со јавни набавки во изборен период, и барања поврзани со институционалната неутралност и рамноправните изборни услови. Овие одредби се надополнети пошироко и со други закони, подзаконски акти, и етички стандарди со кои е уредено однесувањето на носителите на јавни функции, вработените во јавниот сектор и институциите за јавна безбедност, користењето јавни средства, и барањето за одвојување на службената положба од политичката активност.⁵

Истовремено, слабостите во целокупната регулатива за злоупотреба на административните ресурси, односно, празнини, непрецизни формулации, и нивниот ограничен опсег, создаваат правни празнини и оставаат простор за недозволен практики. Дел од тие слабости се отсликани и во наодите од мониторингот на овие избори, додека клучните прашања од аспект на регулативата се разработени подолу. Иако од клучна важност и понатаму се ефикасната примена и спроведување на законите, слабостите во постојната правна рамка придонесоа за попустлива средина за можности за појава на одредени практики поврзани со злоупотреба.

Користење јавни објекти за целите на кампањата: Според член 8-б(1) од ИЗ, забрането е користењето јавни објекти за целите на кампањата. Во член 82(1) е предвидено дека предизборни митинзи не смее да се одржуваат во воени, верски или здравствени установи, училишта, детски градинки, или други јавни објекти, а според член 82(4), државните или општинските објекти, исто така не смее да се користат за целите на кампањата. Покрај тоа, член 82(2, 5, 6) предвидува и исклучоци според кои раководителите на јавните институции може да дозволат користење на јавни објекти во недостиг на други соодветни локации и доколку на сите изборни учесници им се обезбедат подеднакви услови. Во основа, со правната рамка се прави обид за избалансираност на заштитните механизми во однос на преференцијалниот третман со одреден степен на флексибилност, што е особено релевантно за руралните и оддалечените области каде може да има ограничен број на алтернативни објекти.

ресурси за поддршка или поткопување на кој било политички актер (како што се политичка партија или коалиција или кандидат за јавна функција)" (ИФЕС, Злоупотреба на државни ресурси, 2011).

⁵ Релевантното законодавство и регулаторни инструменти ги вклучуваат *Изборниот законик; Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (ЗСКСИ); Законот за вработените во јавниот сектор; Законот за административни службеници; Законот за државни службеници; Законот за финансирање на политичките партии; и Законот за јавните набавки*. Дополнително, кодексите на однесување донесени за пратениците, членовите на Владата и функционерите во единиците на локалната самоуправа, како и упатствата и насоките што можат да ги издадат ДИК и ДКСК, обезбедуваат дополнителни нормативни стандарди релевантни за спречување на ЗАР за време на изборите.

Истовремено, според формулацијата на член 82(6), не постои експлицитно барање за да таквите исклучоци се одобруваат преку формална, објективна и транспарентна процедура, ниту пак се наложува навремено јавно објавување на одлуките за одобрување на користењето на јавните објекти. Исто така, во овие членови не е предвидена и можност за платено користење на јавните објекти, иако се чини дека тоа во голема мера се користело во пракса.⁶ Овие празнини ја намалуваат правната сигурност во однос на важечките одредби и оставаат простор да се покренат прашања за оправданоста на користењето или за перцепцијата за селективност. Тоа во пракса го отежна правењето разлика помеѓу дозволените исклучоци и потенцијално фаворизирање при пристапот до јавните објекти, особено кога се донесувале неформални одлуки или без никаква јавна оправданост. Во контекст на мониторингот, отсуството на јасни процедурални барања и обврски за објавување ја отежна оценката на усогласеноста со законот и наметна потреба кај набљудувачите да се потпираат на показатели во дадениот контекст, а не на проверлива административна евиденција.

Вклученост на носители на јавни функции во кампањата: Неколку клучни принципи за спречување судири на интереси и гаранција дека службата е во јавен интерес се вклучени во правната рамка со која се уредени различни категории на носители на јавни функции, коешто ја дава и рамката за соодветното однесување и за време на избори. Законот за спречување корупција и судир на интереси (ЗКСИ; Член. 3-4) ги обврзува функционерите на непристрасност во постапувањето, да се водат од јавниот интерес и се забранува користење на јавна функција и положба за остварување лични, туѓи или интереси на политичката партија. Законите за вработените во јавниот сектор, за административните службеници (член 53(1) и 60), и за државните службеници (59(1) и 64) го зајакнуваат начелото на непристрасност во вршењето на службените должности и се забранува политичка активност во службено својство или во текот на работното време за различни групи на вработени лица во јавниот сектор. Дополнително, етичките кодекси за членовите на Владата, пратениците и локалните функционери го повторуваат начелото на непристрасност при вршењето службена должност/во текот на работното време и ја нагласуваат потребата да се разграничи јавната должност од политичката активност.

Истовремено, со правната рамка не се експлицитно уредени активностите на носителите на функции поврзани со кампањата, вклучително и нивните јавни настапи, поддршката за кандидати или поддршката преку социјалните медиуми. Правната рамка не предвидува барања или насоки кои би ги охрабриле носителите на функции да земат отсуство од работа или на друг начин јасно да ги одвојат службените обврски од активностите во кампањата. Понатаму, насоките да се избегнуваат политички активности при вршењето службена должност и/или во текот на работното време, иако се засновани на соодветните принципи на неутралност, се премногу општи за да се поддржи почитувањето на законските правила и нивното спроведување во пракса.⁷ Како резултат на тоа, праксата покажа дека е тешко, и

⁶ Параграф В.1.1 од [Заедничките насоки на ОДИХР и Венецијанската комисија за спречување и одговор на злоупотребата на административните ресурси за време на изборните процеси](#) предвидува дека „правната рамка треба да обезбеди ефикасни механизми за да им се забрани на носителите на функции да стекнуваат неправедна предност поради нивната позиција преку организирање официјални јавни настани за целите на изборната кампања [...]“. Параграф В.1.2 појаснува кога е дозволено да се користат јавни објекти, и дека законот треба „да обезбеди подеднаква можност и јасна процедура за подеднаква распределба на тие ресурси на партиите и кандидатите.“

⁷ Параграф 4.2 од [Заедничките насоки на ОДИХР и Венецијанската комисија за спречување и одговор на злоупотребата на административните ресурси за време на изборните процеси](#) предвидува барање со законот „да се обезбеди јасно одвојување на вршењето чувствителни

за гласачите и за набљудувачите, да направат разлика помеѓу легитимните активности поврзани со управувањето и дозволеното политичко изразување, од една страна, и потенцијалното проблематично користење на видливоста на службената положба, овластувања или ресурси, од друга страна. Во тој поглед, појасни насоки за примената на овие принципи за носителите на функции на различните нивоа на власт, вклучително и кога носителите на функции на централно ниво учествуваат во или поддржуваат изборни кампањи на локално ниво, би било корисно да се предвидат во рамката.

Наспроти тоа, постојат јасни и строги законски барања со кои се уредува однесувањето на полицијата за време на избори. Покрај одредбите со кои се уредува обезбедувањето на настаните во кампања и за време на процесот на гласање, член 179(2) од ИЗ забранува учество во изборна кампања додека се носи службена униформа. Во Законот за полиција дополнително е утврден принципот на политичка неутралност, при што член 105 забранува полициски службеници да формираат или водат политички партии, да се вклучуваат во партиски активности кои ја загрозуваат непристрасноста во вршењето на должностите, истакнување партиски симболи во полициски простории или возила, или присуство на политички активности во полициска униформа, освен кога постапуваат во рамките на службената должност.

Користење јавно финансирани проекти и поврзани најави, отворања и публицитет за промоција на кандидати: Покрај изборното законодавство, во законот за јавни набавки е предвидена рамката на отчетност при користење јавни средства, ограничувања за неправилни или забрзани набавки или склучување договори кои не му служат на јавниот интерес. Член 8-а од ИЗ забранува започнување на нови, претходно непланирани јавни развојни проекти, вонредни буџетски исплати или исплата на бенефиции, како и започнување постапки за нови вработувања кои се финансирани од буџетот по распишувањето на изборите. Овие ограничувања се повторуваат и во Член 34 од Законот за спречување корупција и судир на интереси. Покрај тоа, 20 дена пред почетокот на кампањата, се забранува организирање јавни настани за започнување или користење на инфраструктурни развојни проекти и објекти, како што се проекти за транспортна, комунална, социјална или образовна инфраструктура.

Иако овие одредби ја одразуваат основната цел да се спречи користењето на јавно финансирани проекти за да се влијае на гласачите, сепак нивниот опфат и временската рамка оставаат значителен простор за кандидатите кои се поврзани со позиции на власт да добијат изборна предност од зголемената видливост поврзана со јавните инвестиции. Прво, примената на ограничувањата е ограничена на релативно кус период пред изборите, при што не се опфатени и предностите што произлегуваат од проекти со голема вредност или влијание, а кои се планирани, буџетирани, започнати или јавно промовирани кусо време пред да започнат да течат соодветните рокови. Неколку такви случаи беа забележани за време на мониторингот. Второ, ефикасноста на построгите ограничувања кои важат во финалната фаза пред кампањата е намалена поради експлицитниот исклучок од член 8-а(2), кој дозволува носители на државни функции или кандидати да даваат изјави за јавни проекти за време на предизборните митинзи, интервјуа, дебати, или како одговор

јавни политички функции, особено високи раководни позиции, и кандидатурата [...] Таквите правила може да вклучуваат јасни упатства за тоа како и кога може да се води кампања во лично својство, суспендирање од функцијата или оставка на одредени носители на јавни функции кога се кандидираат на избори.” [ОДИХР Финален извештај за локалните избори во 2021](#) (стр. 17) се истакнува дека „правната рамка за водење кампања треба дополнително да се измени за да вклучи јасни правила за учеството на носителите на јавни функции, вклучително и на социјалните мрежи.”

на новинарски прашања. Во праксата, ваквиот исклучок овозможува обемно реферирање и промовирање на јавно финансирани проекти за време на периодот кој е релевантен за изборите, со што се ослабнува предвидената заштита од недозволена предност.⁸

Користење на онлајн просторот поврзан со државните институции и носителите на функции за изборна промоција: Врз основа на член 75-е.4 од ИЗ, од распишувањето на изборите до нивното завршување, медиумите, односно, радиодифузерите, печатените медиуми и онлајн порталите, имаат забрана да објавуваат реклами финансирани од државниот или од општинските буџети, или од субјекти со јавни овластувања, освен кога тоа е дозволено со закон. Обврските за означување важат за сите платени материјали во кампањата, вклучително и онлајн. Меѓутоа, кампањите на социјалните мрежи и на онлајн порталите и понатаму остануваат нерегулирани. На сличен начин, користењето на општинските веб страници во контекст на кампањата и комуникациите на носителите на јавни функции, како и за нивното целокупно учество во кампањата, не подлежат на никаква регулатива.

Отсуството на регулатива за онлајн просторот го ограничува ефикасниот надзор, транспарентноста и отчетноста, особено ако се земе предвид потенцијалот за индиректна промоција, засилување на содржините или таргетирање преку трети страни кои функционираат вон формалните рамки на кампањата. Овие празнини се предмет на повторуваните препораки на меѓународните набљудувачи и претставуваат дополнителни правни празнини за потенцијални практики за злоупотреба на административните ресурси.⁹

Тематски согледувања и наоди

1. Општи согледувања и трендови во практиките поврзани со злоупотреба на административни ресурси

Во рамките на општините кои беа дел од мониторингот беа идентификувани појави на злоупотреба на административни ресурси со различни форми и степен на застапеност. Тие не беа ограничени на една политичка сила или коалиција, ниту на изолирани подрачја, додека набљудувањето во некои општини покажа само мал број случаи или случаи за кои нема јасна потврда. Присуството, формата и забележаното влијание на злоупотребата на административните ресурси се чинеше дека е обликувано од комбинација на структурни и контекстуални фактори, а не од следењето на одреден воедначен образец.

Преклопувањето на политичката и институционалната улога беше забележано како најконзистентен и најсеопфатен образец во сите општини. Застапеноста на злоупотреба на административни ресурси беше тесно поврзана со тоа дали изборните учесници имаат политичка припадност или пристап до позиции на политичка и институционална власт на централно и локално ниво. Онаму каде постоеја такви преклопувања, кај кандидатите и

⁸ Види поврзани претходни препораки на ОДИХР и Венецијанската комисија во [2013](#) и [2025](#) правни мислења за Изборниот законик.

⁹ [ОДИХР Финален извештај за локалните избори во 2021](#). Во правното мислење од [2025](#) за Изборниот законик (параг. 20), ОДИХР ја поздравува тогашната планирана измена на Член 8-б за да се предвиди дека јавните институции, субјекти и носители на функции за време на изборната кампања не смеат да ги користат институционалните или нивните службени профили на социјалните мрежи за поддршка, промоција или дискредитирање на учесници во изборите.

партиите беа почесто забележани форми со кои остваруваат индиректна предност, вклучително и видливост преку јавни настани, поврзаност со јавни проекти или инвестиции, промовирање преку службени комуникациски канали, или мобилизација на јавни ресурси и мрежи.

Таквата институционална поврзаност, исто така пошироко ја обликуваше и динамиката на кампањата. Учесниците поврзани со позиции на власт или кои ги претставуваа институциите, и на локално и на централно ниво, беа во подобра положба за да ги вратат пораките од кампањата околу претходните резултати, капацитетот за остварување или идните ветувања кои имплицитно беа поткрепени од пристапот до јавни средства и надлежноста за одлучување, а таква динамика беше забележана од набљудувачите во општините како што се Бутел, Теарце, Чаир, Охрид, Прилеп и Штип. Наспроти тоа, помалку етаблираните партии и независните кандидати генерално се соочуваа со ограничен пристап до слични канали за видливост и привлекување внимание.

Друга поврзана и вкрстена димензија на ЗАР се однесува на постоењето **усогласеност или неусогласеност помеѓу политичката моќ на централно и локално ниво**. Во општините каде истата политичка сила ја има власта и на двете нивоа, злоупотребата на административните ресурси имаше тенденција да биде помалку отворена и повеќе заснована на имиџот, честопати втемелена на рутинските активности во управувањето наместо на експлицитна конкурентна предност. За разлика од тоа, во средините со различни владејачки структури на локално и централно ниво, како што се Теарце и Струмица, или каде имаше преклопување помеѓу актуелен носител на функција и кандидатурите помеѓу општините, како што беше забележано во Кисела Вода, динамиката се покажа како покомплексна и поспорна. Во вакви случаи, различните чинители се обидуваа да ги искористат нивоата на власт што ги имаа на располагање: локалните администрации се потпираа на општинската инфраструктура и кадар, додека чинителите на централно ниво се повикуваа на владини програми, министерски посети, или ресурси што се администрираат на централно ниво. Ваквите различни политичко-институционални констелации се истакнаа како клучен структурен двигател што го обликуваше начинот на злоупотреба на административните средства во пракса.

Сепак, со мониторингот се покажа дека неколку дополнителни контекстуални фактори исто така имаа улога во однос на тоа дали ќе има злоупотреба на административните ресурси, во каква форма и со колкава изразеност. Важно е дека овие фактори не функционираа подеднакво насекаде. Во различни средини беше забележано дека исти услови во некои случаи ја ограничуваа, додека во други случаи ја олеснуваа злоупотребата на административните ресурси, нагласувајќи дека еден единствен фактор сам по себе не го дава истиот исход.

Политичка конкурентност, ривалство и поларизација: Политичката конкуренција беше забележана и како двигател и како ограничувачки фактор за злоупотребата на административните ресурси. Од една страна, засиленото ривалство и поларизација создадоа иницијативи кај изборните учесници да ги користат сите расположливи средства за да стекнат предност, вклучително и административно влијание, како што беше забележано во Охрид и Теарце. Од друга страна, севкупно мирниот изборен амбиент во кампањата, како што беше забележано во Драчево, се преклопуваше со помала изразеност на загриженост околу злоупотребата на административни ресурси. Во исто време, конкурентната и поларизирана средина исто така даде поттик за взаемно следење и надзор. Во општините како што е Чаир, присуство на силно политичко ривалство изгледаше како да охрабрува заемна контрола помеѓу кандидатите, ограничувајќи го

просторот за неконтролирана злоупотреба. Слично на тоа, зголемената важност на изборниот резултат во Шуто Оризари ги засилуваше и мотивите за злоупотреба и напорите за меѓусебна контрола.

Актуелни носители на функција и перцепција за „сигурна изборна позиција“:

Присуството на актуелни носители на функција во изборната трака, перцепцијата за изборни упоришта и очекувањата за изборна победа исто така ја обликуваа динамиката на злоупотребата на административни ресурси, иако тоа не се случуваше воедначено. Во даден контекст со актуелни носители на функции, практиките за ЗАР изгледаа дека се почести и нормални, додека во други случаи тие беа посуптилни, втемелени во неформалните мрежи на лојалност или управување, наместо во отворени и наменски практики, додека пак кај други, како што беше случај во Битола, присуството на актуелен носител на функција како кандидат не резултираше со изразена застапеност на злоупотреба на административни ресурси. Изборната несигурност во главни црти се чинеше дека придонесува за поголема склоност за прибегнување кон практики за ЗАР. Наспроти тоа, онаму каде резултатите во поголема мера се сметаа за предвидливи, имаше тенденција за понизок степен на загриженост за ЗАР во кампањите, како што беше во Штип, Гостивар и Врапчиште.

Урбани наспроти рурални средини и големина на општина: Големината на општината и поставеноста на населбите дополнително влијааа на динамиката за ЗАР. Во помалите или поруралните општини, набљудувачите почесто забележуваа неформално преклопување помеѓу политичката власт и административните и социјалните структури на ниво на заедница (на пр. Теарце, Боговиње, Липково, Сарај, Студеничани, Долнени, Валандово). Во такви околности, личните релации и тесно поврзаните заедници се чини дека го зголемуваа просторот за суптилни влијанија. Од друга страна, примерот од Валандово сепак покажа дека помалите заедници можат да поттикнат и поголема отчетност, делувајќи како фактор за одвраќање од ЗАР. За споредба, во поголемите урбани општини, поголемото присуство на медиумите, ангажманот на граѓанските организации, и јавниот надзор придонесоа за поголема воздржаност и претпазливост во користењето на ресурсите (Битола, Кисела Вода, Охрид, Штип). Во овие средини, повисокиот степен на свесност кај службениците и политичките чинители се чини дека влијаеше врз однесувањето, при што злоупотребата помалку се однесуваше на материјални ресурси и беше повеќе ориентирана кон видливоста, вклучително и користење на службените комуникациски канали, пораки за јавноста, јавни средби или средби поврзани со проекти.

Институционална и финансиска самостојност: Конечно, степенот на институционална и финансиска самостојност на локалните власти исто така беше согледано како фактор што ја обликува динамиката на ЗАР. Зависноста од финансирањето од централната власт, особено во одредени политички констелации, ја зголеми ранливоста на локалните администрации и службениците на политички влијанија, како што беше пријавено за Теарце. За разлика од тоа, постабилните и предвидливи општински ресурси во Штип беа оценети во насока на поддршка за транспарентноста и ограничување на можностите за злоупотреби.

Во целина, врз основа на оценките на набљудувачите, севкупната појава на забележана ЗАР низ општините до различен степен влијаеше на рамноправниот и фер изборен натпревар:

- **Поголемо влијание:** ЗАР беше оценето дека има поизразен ефект врз рамноправноста и фер условите од изборниот натпревар - *Теарце, Тетово, Сарај, Липково, Боговиње*
- **Умерено влијание:** ЗАР беше забележана во поспорадични случаи, со тенденција да се создаде нееднаква видливост или пристап, а не да се прави отворена или одлучувачка манипулација на изборниот процес - *Охрид, Прилеп, Бутел, Чаир, Валандово, Шито Оризари, Македонски Брод, Струга, Студеничани, Кочани, Струмица, Долнени*
- **Ограничено или занемарливо влијание:** ЗАР беше со ограничен обем, тешко да се открие или со занемарливо влијание на изборната еднаквост - *Битола, Делчево, Кисела Вода, Гостивар, Врапчиште, Штип,*
- **Без забележано влијание:** Практики за ЗАР не беа забележани и не беше оценето дека така се влијае на изборната рамноправност и правичност - *Центар Жупа, Дебар, Куманово*

Во овие четири категории на влијанија не беа забележани **регионални или демографски обрасци** во однос на појавата на злоупотреба на административни ресурси. Сепак, може да се забележи дека е ограничена концентрацијата на општини оценети со повисоко влијание на ЗАР и тоа во северозападниот дел на земјата. Таквата концентрираност се чини дека отсликува комбинација на контекстуални фактори, меѓу кои и политичката динамика, конфигурациите на моќ, додека во некои случаи и присуството на немнозинските заедници или население со етнички мешан состав. Меѓутоа, тие фактори не дејствуваат самостојно и не треба да се смета дека се одредници за ЗАР. Општините со мешан етнички состав и немнозински заедници се појавуваат низ сите категории на влијанија, вклучително и меѓу општините каде ЗАР беше со ограничено или занемарливо влијание.

2. ЗАР во периодот пред изборите и за време на кампањата (прв и втор круг на гласање)

Според законот, официјалниот период на кампања за првиот круг на гласање траеше 20 дена, и започна на 29 септември 2025. Врз основа на резултатите од првиот круг на гласање, втор круг на гласање за градоначалник се одржа во 11 општини, додека кампањата за вториот круг започна на 20 октомври 2025. Законските забрани за започнување на нови јавно финансирани развојни проекти стапи во сила на 9 август, на денот на распишување на изборите, додека ограничувањата за одржување настани поврзани со почеток на градежни работи или пуштање во употреба на инфраструктурни објекти и капацитети важеа од 9 септември.

Врз основа на извештаите на набљудувачите, кампањата во општините опфатени со мониторингот беше видлива, конкурентна и во најголем дел се одвиваше мирно. Интензитетот на кампањата значително се зголеми во последната недела пред првиот круг на гласање и истата динамика се задржа и во периодот помеѓу двата круга на гласање. За време на овие периоди, набљудувачите исто така забележаа и пораст во практиките поврзани со ЗАР, вклучително и користење јавни објекти и вклученост на државни функционери, додека кандидатите и нивните поддржувачи настојуваа да го прошират опфатот и видливоста.

Во исто време, набљудувачите ја оценија кампањата дека беше донекаде помирна споредено со претходните избори и изборите на национално ниво, при што теренските активности во заедниците, кампањата од врата на врата, и помалите собири преовладуваа во однос на поголемите настани и митинзи. Исто така, користењето изборни плакати и билборди беше оценето како помалку застапено како начин за информирање.

Врз основа на методолошката определба на мониторингот и обрасците кои произлегоа од извештаите на набљудувачите, најголемиот дел од забележаните практики за ЗАР во периодот пред изборите и за време на кампањата се однесуваа на четири области. Овие области се разгледуваат подетално во следните делови, со фокус на општите обрасци и трендови и поткрепени со илустративни примери каде што е релевантно.

А. Користење јавни објекти, службени возила и опрема во кампањата

Јавни објекти и опрема

Во текот на мониторингот беше забележано често користење на јавни објекти за целите на кампањата. Таквата пракса претставуваше најчеста форма на неправилност поврзана со ЗАР што покренала прашања во однос на почитувањето на важечките законски забрани. Од вкупно 1.115 настани и активности на изборните учесници во кампањата кои беа следени од набљудувачите, над 30 проценти се одржуваа во јавни објекти. Од нив, во најголемиот број, односно во 242 случаи се користеа јавни објекти и простор за настани во кампањата и настап на кандидатите. Јавни објекти се користеа за други цели на кампањата во 110 случаи, како што е за изборни штабови, координација, логистика, или складирање материјали. Користењето јавни објекти беше регистрирано во 21 општина, и тоа беше најзачестено во Битола, Гостивар, Сарај, Штип, Струга, Шуто Оризари, Тетово, и Врапчиште. Тоа укажува на географска распространетост и концентрираност во клучни урбани и мултиетнички средини. Наспроти тоа, во 5 општини (Бутел, Чаир, Центар Жупа, Дебар, Охрид) не беше воопшто регистрирано користење јавни објекти за активности во кампањата, а настаните според известувањата се одржуваа главно на отворено, на јавни површини или во приватни објекти.

Училиштата и детските градинки се категорија на јавни објекти кои најчесто се користеа, по што следуваат домови на културата, општински административни згради, музеи, галерии, спортски сали, стадиони, и други простории во јавна сопственост. Ваквиот образец укажува дека образовните установи биле најчесто контактирани со барања да се обезбеди јавен простор за кампањата и, со оглед на нивната административна положба, тие биле и најранливи и подложни на очекувања или можни притисоци, или отворено или премолчено, за да одговорат на таквите барања. Иако повеќето настани во кампањата според извештаите се одржувале во вечерните часови, набљудувачите забележаа случаи кога користењето на јавните објекти за кампањата го нарушило нивното редовно работење. Во Гостивар, на пример, спортски настан организиран од страна на Младинскиот форум на АКИ¹⁰ во средното училиште во Гостивар, според известувањето, резултирало со откажување на редовните часови по физичко образование за учениците на тој ден.

Покрај напорите на набљудувачите да ја проверат основата на која јавните објекти биле ставени на располагање, честопати беше невозможно да се утврди дали формално биле одобрени исклучоците предвидени со Изборниот законик, и на кој основ. Во некои случаи, набљудувачите забележаа дека користењето јавни објекти било платено (со околу 6 проценти). На пример, во Центар Жупа и Делчево, набљудувачите беа информирани дека за некои од објектите што ги користеле кандидатите било платено, како што се училишта и културни центри. Во Валандово, Струмица и Струга, на набљудувачите им беше презентираан директен доказ за потпишани договори за закуп и издадени и платени

¹⁰ Види Анекс 1 за составот на коалициите во 26 општини опфатени со мониторингот.

фактури, како на пример за користењето на домот на културата во Струга од страна на коалицијата ВЛЕН.

Сепак, во најголем дел од согледувањата, се чини дека објектите се обезбедуваа бесплатно (во над 50 проценти од случаите) и во значителен број случаи (над 40 проценти) без јасни докази за формално донесени и јавно достапни одлуки, со кои се одобрува користењето според одредбата за исклучоци. На пример, набљудувачите во Сарај беа информирани за одобрението да се користат училиштата на нејасен начин, додека локалната администрација даде ветување дека ќе испрати докази кои сепак никогаш не беа обезбедени. Набљудувачите беа известени дека настанот во кампањата на коалицијата ВЛЕН во средното медицинско училиште „Никола Штејн“ во Тетово бил одобрен, и на средбата на која бил обезбеден простор на директорот на училиштето му била упатена благодарност. Некои соговорници, како што беа и неколку сопственици на јавни објекти во Долнени, тврдеа дека тие активности може да се подведат под „ангажман во заедницата“ од страна на јавните установи каде се одржуваат настаните, а не како поддршка за кампањата и затоа не биле потребни посебни дозволи и процес. Иако во многу случаи се чинеше дека јавните објекти би биле генерално достапни за користење за таа цел на сите и на која било партија или кандидат, како што ги уверуваа набљудувачите во Гостивар и беше проверено во Сарај, набљудувачите само ограничено беа информирани за нееднаквиот пристап на кандидатите до јавните објекти. Сепак, не беа обезбедени докази за одбивање да се користат објектите.

Користењето јавни објекти беше забележано низ целиот политички спектар, но, сепак најголемиот број случаи беа поврзани со активностите за поддршка на кандидатите поврзани со коалицијата АКИ, ВМРО-ДПМНЕ, коалицијата ВЛЕН, и СДСМ. Земени заедно, согледувањата посочуваат дека партиите на власт и партиите и кандидатите кои се добро поврзани на локално ниво честопати имаа корист од неформално дадениот пристап до јавните објекти, додека помалите партии и независните кандидати се соочуваа со поголеми пречки во пристапот до јавни објекти. Свкупно, честото користење јавни објекти за кампањата и недостигот на транспарентност во врска со механизмот на исклучоци, покрена прашања во однос на придржувањето до законските ограничувања.

Мониторингот во однос на можното користење на службена опрема или други слични ресурси се покажа како предизвик во пракса, бидејќи набљудувачите ретко имаа доволно увид, пристап или можности за следење и споредби за да извлечат заклучоци и оценат. Само во помалку од 20 проценти од согледувањата, набљудувачите посочија на можно користење на службена опрема или ресурси, особено мебел, екрани, прожектори, електрична струја или интернет, коешто главно се должи на користењето јавни објекти од страна на кандидатите, како на пример училиштата. Исто така, во околу 80 проценти од релевантните извештаи, набљудувачите не забележаа или не добија веродостојни информации кои би укажале дека таквата опрема се користела за целите на кампањата.

Службени возила

Пријавениот број на случаи на користење службени возила за кампањата беше релативно мал. Вкупно беа евидентирани само 28 случаи во 8 општини (Тетово, Боговиње, Штип, Шуто Оризари, Теарце, Струга, Кочани, и Долнени). Забележаните случаи главно се поврзуваа со мал број на јавни установи или државни субјекти кои ги поседуваат возилата, односно, јавни претпријатија, општини, како и министерства или владата, коешто укажува на изолирана, а не на широко распространета пракса. Известувањата за користење службени возила се однесуваат на превоз на кандидати или поддржувачи, но, исто така и транспорт

на материјали за кампањата. Извештаите од Тетово и Боговиње, каде беа забележани најголем број случаи на користење службени возила, укажаа и на една дополнителна пракса на теренски посети од страна на службени лица, вклучително и кандидати, прикажани како „службени инспекции“. Најголемиот број на случаи на користење службени возила беа забележани во врска со кампањите на кандидатите на ВЛЕН, по што следеа кандидатите на ВМРО-ДПМНЕ.

Релативно нискиот степен на користење службени возила во кампањата делумно се припишува на законската обврска да се пријават сите службени возила во онлајн регистарот на службени возила кај Државната комисија за спречување корупција, како и врз основа на владината одлука донесена кратко време пред изборите за поставување црвени регистарски таблички со ознаки во жолта боја на службените возила.¹¹ Овие мерки претставуваа добредојдени алатки за транспарентност, кои поттикнуаа да се почитуваат соодветните законски забрани. Во исто време, мерките не се искористија до нивниот целосен потенцијал за време на изборите бидејќи регистарот на ДКСК остана нецелосен и поставувањето црвени регистарски таблички не се спроведувааше доследно.¹² Набљудувачите забележаа дека пропустите во спроведувањето исто така ги попречија нивните напори за откривање и проверка. Како и во други случаи, во Кисела Вода и Делчево, неколку службени возила кои беа идентификувани дека припаѓаат на претставници на централната власт, вклучително и на премиерот, немаа поставени црвени регистарски таблички. Мониторингот беше дополнително усложнет поради забележаната пракса да се паркираат возилата подалеку од местата каде се одржуваа настаните во кампањата, како што беше забележано во Шуто Оризари.

На други места беше забележан и еден друг аспект, како на пример во Шуто Оризари и Прилеп, поврзано со користење изнајмени возила од страна на јавни личности и изборни учесници. Иако оваа пракса сама по себе не претставува злоупотреба, тоа се гледаше како потенцијален обид да се заобиколат постојните законски ограничувања, особено ако за таа услуга се плаќа со јавни средства. Во оваа насока, транспарентноста во извештаите за финансирањето на кампањата и ефикасниот постизборен надзор се од клучна важност за да се проверат таквите трансакции и да се утврди можна поврзаност со трошењето на јавни средства.

Во целина, иако имаше ограничен број на случаи на користење службени возила во споредба со истакнатата загриженост на претходните избори, согледувањата ја нагласуваат важноста на континуираното подигнување на свеста и доследното спроведување на законските забрани. Во овој контекст, во Шуто Оризари беше забележана позитивна пракса каде што одредени кандидати се согласија партијата да не го плаќа превозот на гласачите до избирачките места на денот на изборите, и тоа заслужува да се напомене како мерка на неформална соработка што придонесува за намалување на реалните и перципираните ризици од обезбедувањето партиски превоз.

Б. Вклученост на јавни институции и службени лица во кампањата

¹¹ Според владината [одлука](#) од 29 јули 2025 и поврзаниот Правилник на Министерството за внатрешни работи, возилата во државна сопственост треба да имаат црвени регистарски таблички со ознаки на буквите и бројките во жолта боја.

¹² Според [ДКСК](#), заклучно со 29 септември, само 635 институции ги доставиле бараните податоци за возилата, 879 институции не обезбедиле податоци, и покрај законскиот рок до 18 август. Заклучно со 6 ноември, вклучени се вкупно 6,659 возила во [регистарот](#).

Улогата на именувани и избрани носители на функции и соодветните институции и субјекти

За време на кампањата беше забележана значителна мобилизираност и вклученост на различни јавни институции, субјекти и носители на јавни функции во поддршка на кампањата на кандидатите и партиите. Нивната вклученост главно се реализираше преку две форми:

- (1) учество во активности од кампањата, организирани од кандидатите или нивните соодветни политички сили, или
- (2) организирање настани и активности, најчесто прикажани како дел од управувањето и институционалните обврски, но кои содржеа елементи на кампања и нудеа платформа за промоција на кандидатите.

Во однос на **првата форма на поддршка**, наодите укажуваат дека именувани и избрани носители на високи функции, и на централно и на локално ниво, непрекинато беа идентификувани како највидливи службени лица во активностите од кампањата. Министри, заменици министри, членови на владата и пратеници беа најчесто забележаната категорија кои беа присутни на настаните од кампањата на кандидатите кои се поврзуваат со нивната политичка опција. Од извештаите на набљудувачите каде се наведува нивното учество, околу две третини (64 проценти; 58 случаи) истакнуваат дека функционерите од централната власт беа најчесто застапена категорија. Градоначалниците, исто така беа значајно присутни: во 59 проценти од извештаите (48 случаи) се споменува нивната вклученост и тие беа идентификувани како најчести учесници во активностите од кампањата. Ваквите модели на однесување беа особено забележани во Долнени, Делчево, Шуто Оризари, Кочани, Сарај, Тетово, и Валандово за поддршката од централно ниво и во Куманово, Македонски Брод и Врапчиште за поддршката од градоначалниците.

Другите чинители на локално ниво, како што се советници, виши општински службеници и раководители на јавни претпријатија или агенции, исто така беа забележани дека се редовно присутни во кампањата, меѓутоа, тие беа почесто идентификувани дека имаат споредна улога. Ако овие категории се разгледаат заедно, приближно во 63 проценти на нив се упатува како на „следни најзастапени“ учесници, а не како на учесници со доминантна улога. Сепак, во неколку општини, меѓу кои и во Битола, Делчево, Македонски Брод, Охрид, Прилеп, и Штип, овие категории на локални службеници беа исто така забележани дека имаат истакната улога, што може да посочи на тоа дека во овие области има наклонетост за поддршка од службеници на пониско и локално ниво, веројатно и поради типот на конкуренција.

Вклученоста на носители на јавни функции најчесто беше забележана во врска со кандидатите на ВМРО-ДПМНЕ, по што следуваа кандидатите на АКИ, ВЛЕН, СДСМ и ЗНАМ, со помал број на забележани случаи за Левица, Поинаку, и Турската демократска партија.

Поддршката од страна на носители на јавни функции за време на кампањата најчесто беше во форма на говори и изјави за јавност со кои директно се промовира кандидат или партија, нагласување на институционалните или општинските резултати во контекст на кампањата, или експлицитно поврзување на резултатите на локално ниво со изборот на кандидатот кој се промовира. Давањето поддршка во говорите беше застапено со околу 82 проценти од сите случаи кои беа оценети како повремени или честа поддршка од носители на јавни функции.

Оценката дали избрани и именувани носители на високи јавни функции учествуваа во настаните од кампањата во текот на работното време и/или во службено својство, неспорно се покажа како предизвик за набљудувачите. Во некои случаи, тие заклучија (врз основа на фактори, како што се одржување настани во вечерните часови, неспоменување на официјални титули, и нивно присуство без давање активен придонес) дека носителите на функции присуствувале во приватен капацитет или како претставници на политички партии. Од друга страна, набљудувачите документираа голем број на случаи кога носители на функции учествуваа во службен капацитет, што беше потврдено преку експлицитното упатување на нивната јавна функција во обраќањата или говорите, или преку други упатувања на нивната службена положба. Вкупно беа забележани 169 настани во кампањата во 19 општини (околу 15 проценти од сите следени настани во кампањата) со активно учество на носители на јавни функции во официјална или комбинирана улога, и тоа беше најизразено во Гостивар, Тетово, Боговиње, Кочани, Прилеп, Сарај, Валандово, и Шуто Оризари.

Набљудувачите идентификуваа неколку примери како позитивна пракса кога носители на функции на различни нивоа покажаа свесност за важечките ограничувања и активно настојуваа да се одделат нивните службени должности од активностите во кампањата. Примерите се однесуваат на носители на функции кои земаа отсуство од работа за време на кампањата или јавно го истакнуваа своето работно време за да појаснат кога активностите се однесуваат на службената должност, а кога на кампањата. Ваква пракса беше забележана во Кисела Вода и Бутел. Во Чаир, тимот за кампањата на кандидат на ВЛЕН со висока функција во владата самоиницијативно ги информираше набљудувачите дека вработените во кабинетот присуствувале на настаните од кампањата само вон работното време. Во Струмица, актуелниот градоначалник од СДСМ го имаше „замрзнато“ своето партиско членство и генерално се воздржуваше од активностите во кампањата. Слично на тоа, градоначалникот на Тетово од ВЛЕН јавно објави дека ќе се фокусира на општинските обврски до 14:00 часот во текот на кампањата. Ваквите чекори се одраз на добронамерните напори да се почитуваат законите и етичките стандарди и тоа може и понатаму да се поттикнува како позитивна пракса, вклучително и преку појасни законски одредби или изработка на практични насоки за поддршка на носителите на функции во однос на одвојувањето на службената должност од активностите за кампањата.

Во контекст на **втората форма на поддршка**, повеќе настани и активности организирани од централните и локалните власти или јавните субјекти содржеа елементи на кампања, комбинирајќи ја промоцијата на кандидати со рутинските активности од службените должности или активностите за ангажман со заедниците, придонесувајќи на тој начин да се зајакне видливоста и информирањето за кандидатите. Од вкупно 200 значајни општински или други локално организирани јавни настани што ги следеа набљудувачите, во 147 (над 70 проценти) беа вклучени кандидат, партиски или коалициски претставници кои држеа говори или имаа друга видлива улога, или пак беа присутни и други елементи на кампања. Според извештаите, кандидатите на ВМРО-ДПМНЕ, ВЛЕН и АКИ најчесто го користеа таквото промовирање преку општински или друг тип на локални јавни настани. Ако се разгледа збирно, настаните кои беа оценети дека се во корист на кандидатите од овие политички сили беа застапени со околу 90 проценти во сите набљудувања каде што можеше да се одреди кој е корисникот. Јавни настани во комбинација со елементи на кампања беа идентификувани во сите 26 општини каде што се спроведуваше мониторинг, со донекаде повисока концентрација во Гостивар, Битола, Врапчиште, и Тетово.

Од друга страна, улогата на локалните власти во некои општини беше позитивно оценета. Локалните власти во Валандово и Струмица беше забележано дека транспарентно и правично постапувале и комуницирале и во однос на кандидатите и набљудувачите. Во Битола, Чаир, Куманово, Дебар, Делчево, и Штип, беше забележано дека општинските администрации севкупно се однесувале професионално, покажувајќи свесност за важноста на неутралноста во текот на кампањата и задржување на фокусот на нивните основни должности за давање јавни услуги, без истакнато учество во кампањата или во политизирана комуникација. Останатите општини, на пример Прилеп, беа ангажирани на позитивен начин, вклучително и преку организирање настани со присуство на претставници од повеќе партии.

Во главни црти, зачестената и видливата вклученоста на именувани и избрани носители на јавни функции во активностите од кампањата, како и преклопувањата помеѓу јавните настани и настаните од кампањата, создадоа перцепција дека тоа е честа и во голема мера нормализирана пракса – како дел од она што често се смета дека се координирани напори за промоција на своите кандидати и партии. Онаму каде што беше забележана, нивната вклученост се сметаше дека придонесува за перцепцијата за нерамноправни услови за изборните учесници, што особено ги стави во понеповолна положба оние кои немаат свои претставници, немаат пристап или не се поврзани со структурите на моќ на локално и национално ниво, вклучително и со формалните јавни институции, како и мрежите за политички влијанија поврзани со партиите. Иако повеќето вакви случаи не претставуваа прекршувања, сепак отсуството на јасни законски граници и насоки за дозволените форми на поддршка создаваат предизвици во придржувањето до етичките стандарди на јавната функција и принципот на одвојување на службената должност од политичката активност, вклучително и во случаите кога носители на функции на различни нивоа на власт, како што се носители на функции во централната власт, се вклучуваат во давањето поддршка за кампањите на локално ниво.

Улогата на државните службеници и вработените во јавниот сектор

Набљудувачите исто така ја оценуваа зачестеноста и начините на вклученост на државни службеници и вработени во јавниот сектор во кампањата, вклучително и од аспект на построгите законски ограничувања за политичка активност во текот на работното време или при вршењето на службените должности. Вклученоста на овие категории на вработени беше забележано дека е ограничена во општините што беа дел од мониторингот. Во околу 30 проценти од тие извештаи, набљудувачите истакнуваат одреден степен на вклученост на државни службеници во работното време или за време на вршењето должност, но само во 11 проценти од тие случаи нивната вклученост се повторила, односно, тоа се случувало *понекогаш или често*. Случаите на вклученост на вработени од јавниот сектор најчесто беа забележани во Тетово и Штип, и дополнително таквата вклученост беше концентрирана во Кочани, Охрид, Теарце, Валандово, Гостивар, Сарај, и Прилеп.

Онаму каде набљудувачите пријавиле вклученост на државни службеници, тие најчесто забележале пасивна форма на учество, а не активно водење кампања, што сугерира дека има тенденција на помалку отворена ангажираност во активностите од кампањата. Ограничениот број на случаи и попасивниот начин на ангажирање може да укажат на поголема свесност за законските и етичките ограничувања, како и степен на претпазливост кај државните службеници за да ја задржат неутралноста додека се на должност. Од друга страна, тоа веројатно е и одраз на практичните предизвици со кои се соочуваа набљудувачите за да со сигурност утврдат дали активностите се спроведуваат во текот на или надвор од работното време.

Во исто време, забележани се и случаи на вклученост со поактивен ангажман, како и неколку извештаи за суптилен притисок во рамките на институционалната хиерархија за присуство и поддршка на партиски активности. На пример, набљудувачите во Струга биле известени дека одредени училишни директори активно вршеле притисок врз вработените да поддржат одредени кандидати. Извештаите за Кисела Вода нотираат чест ангажман на кадарот од здравствените и социјалните служби во активностите од кампањата по работното време – иако тоа е дозволено, организираното учество може да даде индикации за можни институционални притисоци или принуда. Директорите на локалните јавни претпријатија во Струмица беа забележани како отворено водат кампања во рамките на институциите што ги водат или ја користат својата власт за да ги мобилизираат вработените преку давање вербални инструкции или преку телефонски повици. Помеѓу двата круга од гласањето во Тетово, коалицијата ВЛЕН организираше собири во кафулињата во централното градско подрачје, додека вработените од општината и јавниот сектор беа забележани дека се ангажирани во текот на работното време во активности што изгледаат како политички ангажман.

Улогата на службите за обезбедување

Улогата на полицијата и другите служби за обезбедување за време на изборите беше оценета како професионална, неутрална и непристрасна. Набљудувачите забележаа дека полицијата во најголемиот број општини придонесе севкупно за мирната атмосфера и покажа висок степен на професионалност, што беше истакнато како позитивна пракса и подобрување од претходните избори. На пример, во Струмица, Штип, Куманово, Кочани, Делчево, Долнени, Боговиње, Македонски Брод, и Кисела Вода, набљудувачите забележаа дека и покрај тоа што полицијата беше видливо присутна, особено на денот на изборите и во активностите од кампањата на отворен јавен простор, ангажманот останал во рамките на стандардните функции на обезбедување, креирајќи чувство на заштита без индикации за пристрасност. Врз основа на согледувањата и собраните докази, не беа пријавени случаи на непотребно вмешување на полицијата во активности од кампањата, вознемирување, заплашување, нерамноправен третман или пропуст да се обезбеди заштита, итн.

Само во неколку извештаи беа покренати прашања околу однесувањето на полицијата што може да посочи на можна селективна попустливост (Тетово, Сарај) или пасивност во однос на политизирано однесување на изборните учесници (Студеничани). На пример, набљудувачите во Сарај забележаа партиски активисти како водат неформална евиденција за гласачи и преку телефонски повици ја поттикнуваа излезноста на гласачите во присуство на полициски службеници, што остави впечаток на одреден степен на попустливост кон одредени политички сили.¹³ Сепак, таквите согледувања остануваат само на ниво на перцепција без постоење на недвосмислени, потврдени или повторливи случаи на несоодветно однесување на полицијата.

В. Користење јавно финансирани проекти и поврзани објави, отворања и публицитет за промовирање кандидати

Набљудувачите исто така го оценуваа почитувањето на законските ограничувања за започнување нови јавно финансирани проекти, вонредни буџетски исплати или исплата

¹³ Член 179-а од ИЗ го квалификува како прекршок и предвидува парична казна за забранетата употреба (Член 55.4) на податоците од Избирачкиот список од страна на кандидатите, политичките партии и нивните претставници за следење на гласачите на денот на изборите.

на бенефиции по распишувањето на изборите, како и за промоција на отпочнување на градежни работи или користење на инфраструктурни проекти или капацитети преку јавни настани во периодот од 20 дена пред почетокот на изборната кампања.

Набљудувањето покажа дека имаше видливост и публицитет за бројни јавно финансирани проекти за време на кампањата, и повеќето од нив се чинеше дека се тековни, претходно планирани и буџетирани проекти, и затоа немаше впечаток дека се во спротивност на постојните законски ограничувања. Само повремено беа идентификувани нови, претходно непланирани или небуџетирани проекти или јавни работи, што сочинуваше само 17 проценти од наодите, а повторливите случаи беа ретки. Меѓу примерите спаѓаат најмалку дванаесет нови проекти во Тетово, меѓу останатото, за реконструкција на неколку локални улици и спортска сала кои беа започнати за време на изборниот период, што е потврдено со записите за јавни набавки. Слично на тоа, неколку нови проекти беа најавени и започнати во Бутел (затворен базен, лежечки полицајци, модерен мост) и нови детали околу веќе започнат проект (изградба на поликлиника) беа објавени по започнувањето на изборната кампања. Истовремено, набљудувачите се соочија со повремени практични предизвици во утврдувањето кога точно биле започнати проектите, кога биле буџетирани и во каква форма и обем поради ограничените и/или недоволно детални јавно достапни информации за буџетирање и набавки.

Конзистентен и широко распространет образец беше забележан во користењето на јавните проекти за изборно промовирање, и пред и за време на официјалниот период на кампања. Носителите на функции на национално и општинско ниво често се повикуваа на завршени, тековни или предвидени проекти и инфраструктурни подобрувања за време на настаните од кампањата и ги користеа за директна или индиректна поддршка на своите кандидати или партии. Слично на тоа, актуелни градоначалници и советници кои се кандидираа за повторен избор, како и кандидатите, ги прикажуваа тие проекти како достигнувања на политичката сила на власт, поврзувајќи ги континуираните подобрувања со нивниот избор. Тоа најчесто се однесуваше на промовирање инфраструктурни проекти, како улици, системи за водоснабдување и управување со отпад, големи урбани градежни зафати, и инвестиции во здравството, образованието, спортот и рекреативните капацитети. Во однос на актуелните носители на функции, законската рамка и етичките стандарди не обезбедуваат насоки и заштитни механизми со кои е уредено како тие можат да се повикуваат или да промовираат јавни проекти или достигнувања додека ја вршат функцијата за време на изборен период. Во целина, известување за промовирање проекти беше добиено од најмалку 14 општини, додека тоа беше забележано како најизразено во Кочани, Охрид, Тетово, и Шуто Оризари.

Во неколку општини, набљудувачите дополнително забележаа дека одредени проекти се чинеше дека биле одобрени непосредно пред да започнат да течат законските рокови или пак стратешки се започнуваа или истакнуваа за време на изборниот период, како што беше известно на пример за Бутел, Чаир, и Штип. Иако овие практики сами по себе не се спротивни на законот, сепак покренуваат прашања за стратешкото временско темпирање со цел да се обезбеди максимална видливост и да се влијае на комуникациите за време на кампањата, обезбедувајќи им на актуелните носители на функции и поврзаните кандидати значајна предност во создавањето наратив за кампањата главно околу достигнувањата, развојот и ефикасноста. Со оглед на предвидливоста на временската рамка за локалните избори, таквата динамика може исто така да биде одраз на тоа дека буџетирањето и планирањето на набавките на централно и општинско ниво, барем до одреден степен, може да ги зема предвид аспектите на кампањата и изборните временски рамки, особено

во однос на времето на одобрување, започнување и јавно соопштение за проектите. Постојната рамка на регулативи не се осврнува конкретно на оваа димензија.

Во главни црти, преголемото повикување на јавни проекти и инвестиции во многу од општините што беа дел од мониторингот, индиректно придонесоа за имиџот на актуелните носители на функции и поврзаните кандидати, зацврстувајќи ја перцепцијата дека доколку повторно бидат избрани ќе се обезбеди континуитет во подобрувањата и напредокот. Со таквите повикувања на јавни проекти и инвестиции, кај гласачите се замата границата помеѓу редовните работи од управувањето и кампањата, и придонесе за нееднакви можности за промовирање, што беше во корист на кандидатите кои уживаа поддршка и за нив се застапуваа партиите на власт со покажување на постигнатите резултати од управувањето.

Конечно, набљудувачите не идентификуваа потврдени случаи за воведување нови или ад хок бенефиции, субвенции, или други исплати вон постојните права. Иако имаше мал број на наводи за можни партиски вработувања или склучување договори, особено во Чаир и Македонски Брод, тие не може да сигурност да се потврдат во рамките на мониторингот, но може да послужат за натамошно разгледување од страна на надлежните надзорни органи.¹⁴

Г. Користење на комуникациите на јавните институции и носителите на функции за промовирање кандидати

Набљудувачите само до ограничен степен и главно во даден контекст ги следеа службените дигитални комуникации на носителите на општински и државни функции. ИФЕС Северна Македонија, во партнерство со Фондацијата Метаморфозис¹⁵ подготвија посебен и подетален извештај по ова прашање. За наменски и систематски мониторинг на практиките поврзани со злоупотреба на административните ресурси во онлајн просторот потребен е посеопфатен и прилагоден пристап и алатки, што ќе ја отслика посебната динамика, размер и модели на дигиталните комуникации. Земајќи ги предвид таквите ограничувања, набљудувачите укажаа дека и покрај експлицитната и индиректната поддршка за кандидатите преку промовирање јавни проекти и други достигнувања, користењето на разни комуникациски канали и промотивни пораки во дигиталниот простор прерасна во уште една забележителна карактеристика на кампањата. Тоа беше забележано со различен степен во околу две третини од општините опфатени со мониторинг.

Користење на институционалните комуникации

Мониторингот на комуникацијата на локалните јавни институции и субјекти покажа дека користењето на службените комуникациски канали за промовирање кандидати беше главно ограничено и изолирано. Сметките на социјалните медиуми на општините и на другите јавни институции се покажа дека беше најчесто забележаниот канал каде комуникацијата се преклопуваше со кампањата, што беше застапено во околу 12 проценти

¹⁴ Во Чаир, кандидатот на АКИ во кампањата го критикуваше противкандидатот од ВЛЕН поради наводни 720 политички мотивирани вработувања и одлуки за јавни набавки поврзани со кампањата. Иако наводно биле пријавени до ДКСК, овие тврдења останаа непотврдени или неразјаснети во текот на периодот на мониторинг.

¹⁵ Види [Институционална и општинска комуникација на Facebook и на официјалните веб страници за време на изборната кампања за локалните избори во 2025 во Северна Македонија](#), Фондација Метаморфозис.

од извештаите. Другите форми на институционално промовирање, вклучително и преку веб страници, печатени материјали, платено медиумско рекламирање, јавен рекламен простор и јавни комуникациски системи беше забележано само спорадично и без докази за систематска или координирана употреба.

Иако институционалните комуникации се преклопуваа со кампањата, тоа најчесто се однесуваше на споделување или засилување на содржини поврзани со кампањата, како што се линкови до настани на кандидати или партиски активности (Тетово, Кочани, Бутел, Македонски Брод), или презентирање на активностите и достигнувањата на кандидат кој е актуелен носител на функција како институционални успеси, на начини кои тесно се поврзани со наративите на кампањата (Тетово, Охрид, Македонски Брод, Гостивар). Во други случаи, институционалните објави за јавни настани или постапки беа формулирани на начин на кој во преден план се истакнуваа конкретни политички актери (Кочани, Чаир, Делчево), или се користеа јавни канали за дисеминација на медиумски содржини во корист на одредени кандидати (Боговиње, Валандово, Кочани). Иако тоа беа изолирани и не беа систематски практики, сепак се илустрација за тоа како институционалните комуникациски алатки може да придонесат за нееднаква видливост во текот на изборниот период.

Користење на комуникациите на поединечни носители на функции

Во споредба со институционалните канали, користењето на комуникациските платформи на поединечни носители на функции, особено нивните профили на социјалните мрежи, се покажа како чест и влијателен извор на пораки од кампањата. Набљудувачите забележаа дека носителите на функции ги користеа и приватните и службените профили за промовирање активности во кампањата, да презентираат завршени, тековни и планирани општински проекти, и да ги поврзат резултатите од работата со изборниот исход преку генерички, споделени и платени објави, што често ја заматуваше границата помеѓу службените должности и кампањата. Набљудувачите во повеќе наврати се соочија со предизвикот да утврдат дали комуникациите преку приватните профили на носителите на функции претставуваат приватно изразување или *de facto* службено испраќање пораки, особено кога тие сметки редовно се користеа за дисеминација на информации за јавни функции и достигнувања. Во главни црти, иако ваквите практики беа забележани во повеќето општини, поодржливи модели беа забележани во Тетово, Кочани, Гостивар, Охрид, Куманово, и Битола, нагласувајќи ја улогата на поединечни носители на функции како клучни фактори, и кои предностите на јавната функција ги преточија во нивната видливост во кампањата.

3. ЗАР за време на изборниот молк и на денот на изборите

Изборите се одржаа во недела, на 19 октомври и 2 ноември. Според законот, изборниот молк започнува 24 часа пред денот на изборите, и трае до затворањето на избирачките места.

Набљудувањето на изборниот ден и за првиот и вториот круг на гласање, како и на изборниот молк беше предвидено да биде ограничено, со вниманието насочено кон појавата за злоупотреба на административни ресурси. Главната цел беше да се добие слика дали се почитува неутралноста на јавните чинители, одвоеноста на државата од партијата, и правичноста на изборниот натпревар во овој дел од процесот. Исто така не беше предвидено целосно да се опфатат и процедурите на денот на гласањето, односно,

отворањето на гласачките места, броењето и сумирањето на гласовите, или набљудувањето на комисиите на повисоко ниво.

А. Изборен молк

Во однос на изборниот молк, речиси 80 проценти од одговорите на набљудувачите покажаа дека не се забележани активности поврзани со злоупотреба на административни ресурси. Во останатите случаи каде што беа нотирани одредени проблеми најчесто стануваше збор за преостанати активности од кампањата или активности со промотивен карактер на јавните институции, субјектите, носителите на функции или трети страни. Тие претежно беа поврзани со онлајн промовирање, вклучително и континуирани објави или споделување содржини од кампањата на платформите на социјалните медиуми, спонзорирани или засилени објави, индиректни пораки кои изгледаа дека се во корист на изборните кандидати, или ширење погрешни информации за потенцијалните изборни резултати. Извештаи за продолжено користење на социјалните медиуми за изборно промовирање беа добиени за 10 општини, односно, Бутел, Чаир, Дебар, Делчево, Долнени, Македонски Брод, Струга, Струмица, Теарце и Тетово. Во исто време, повеќето од овие случаи беа опишани како *ретки*, додека само во одредени одговори (околу 3 проценти) таквите случаи биле забележани *понекогаш* или *често*.

Наспроти тоа, беше забележано ограничено поставување материјали од кампањата во јавни простории или купување гласови и вршење притисок на гласачите за време на изборниот молк, што беше наведено во само мал број од одговорите и укажува дека ваквите практики биле нотирани помалку од *ретко*.

Б. Ден на избори

Ден/-овите на избори од страна на набљудувачите беа оценети како уредни и професионално организирани. Во севкупната оценка, во приближно 72 проценти од извештаите се опишува дека процесот беше целосно ослободен од практики што би можеле да се сметаат за нарушување на неутралноста на носителите на функции, одвојувањето на државата од партијата, и правичноста на изборниот натпревар, додека дополнителни 16 проценти го оцениле процесот на гласање генерално како слободен, со нотирани само одредени изолирани проблеми. Притоа не беа нотирани разлики во оценките за првиот и вториот круг од гласањето.

Во однос на оценката за надворешната средина и амбиентот околу гласачките места, во најголем број од извештаите на набљудувачите амбиентот беше опишан како мирен и главно без релевантни неправилности со злоупотреба на административните ресурси. Не беа забележани случаи на гласачки места кои се наоѓаа во ист објект што истовремено го користат кандидати или дека службени возила се користат за партиски цели за превоз на денот на избори. Во мал број општини (Дебар, Долнени, Охрид), набљудувачите известуваа за групи за кои се претпоставувало дека се вработени во јавни институции и кои повремено на координиран начин се собирале околу влезот на гласачкото место – практики кои беа означени како потенцијален показател за организирано мобилизирање. Во некои општини (Тетово, Дебар, Охрид, Долнени, Сарај), набљудувачите, исто така, забележаа случаи на поединци поврзани со партијата во близина на гласачките места, кои според кажувањата, воделе неформална евиденција за гласачите кои влегувале да гласаат – практика која може да укажува на можно координирање, притисоци, или недозволено следење. Овие два типа на забелешки беа најчесто истакнувани.

Понатаму, поединечни изолирани забелешки се однесуваа на оставени материјали од кампањата на видливи места околу гласачките места (Битола, Центар Жупа, Дебар, Тетово). Исто така, мал број забелешки се однесуваа на сомневања за купување гласови или притисоци, вклучително и во Дебар и Охрид, каде набљудувачите се повикуваа на информации од јавен домен поврзани со наводи за купување гласови. Во главни црти, горенаведените забелешки претставуваат примери, но не и конзистентни обрасци и не укажуваат на систематски практики или координирани обиди за злоупотреба на јавни ресурси.

Процесите кои беа набљудувани внатре во гласачките места исто така беа опишани како уредно спроведувани од страна на изборните службеници со целосна професионалност. Во најголем број од набљудувањата не биле откриени неправилности поврзани со злоупотреба на административни ресурси. Забележаните случаи со вклучени носители на функции кои навидум се мешале во работата на избирачките одбори (Дебар), партиско однесување на членови на избирачките одбори (Тетово), или обиди да се влијае на гласачите (Шуто Оризари) беа ретки и изолирани. Свкупно, набљудувањето не укажа на систематски недостатоци или обрасци на неправилно постапување.

Во главни црти, набљудувањето на денот на изборите не покажа случаи на злоупотреба на административните ресурси кои се однесуваат конкретно на денот на изборите. Онаму каде беа нотирани само изолирани проблеми, се чинеше дека тоа е одраз или ехо на поширока динамика и ранливости кои веќе беа забележани во предизборието и за време на кампањата, и не претставуваа нови или посебни практики кои се појавија на изборниот ден.

4. Влијание на ЗАР врз недоволно застапените и/или ранливите групи

Според методологијата за мониторинг, набљудувачите го оценуваа потенцијалното влијание на злоупотребата на административни ресурси врз ранливите и/или недоволно застапените групи како аспект кој се вкрстува низ целото набљудување. Овој пристап беше одраз на сфаќањето дека практиките поврзани со ЗАР може да имаат различни ефекти во општеството, зависно од постоечките нееднаквости или ранливости, пристапот до ресурси, и степенот на учество и застапеност.

Иако низа на разни општествени групи може да бидат засегнати од злоупотребата на административните ресурси, аналитичкиот фокус при набљудувањето се задржа на три групи: жени, лица со попреченост и мнозински заедници. Ваквиот аналитички фокус се водеше од аспектите на инклузивност, релевантност за изборниот контекст, како и ограничувањата во капацитетите. Наодите што се наведени подолу истакнуваат како практиките за злоупотреба на административните ресурси се преклопуваат со родот, попреченоста, и етничкото потекло, без да се имплицира дека останатите групи не биле засегнати или исклучени од разгледувањето.

А. Жени

Извештаите на набљудувачите укажуваат дека вклученоста на жените во изборниот процес главно се разгледуваше од аспект на нивната улога и видливост во активностите од кампањата. Не беа забележани индикации за административни притисоци или поттикнување кои особено биле насочени кон жените, и оттука не беше забележано значително влијание на злоупотребата на административните ресурси врз жените. Сепак, мониторингот покажа изразен родов дебаланс, како во најистакнатите улоги во

кампањата, така и во однос на улогата што ја имаше родот во случаите во кои однесувањето на носители на функции не беше неутрално.

Во сите набљудувани општини, набљудувачите забележаа 104 општински или јавни настани со јасни елементи на кампања каде жените имаа истакната улога или беа говорници, споредено со 405 такви настани во кои доминираа мажи. Оттука, жените беа застапени со околу 20 проценти на истакнати улоги на настаните со потенцијална димензија за злоупотреба на административните ресурси, додека мажите претставуваа мнозинство.

Квантитативните податоци даваат дополнителен увид во родовата распределба на носителите на функции кои беа забележани дека водат кампања или на друг начин придонесуваа за промовирањето на изборните учесници додека настапуваа во официјална улога. Во 61 извештај, перцепцијата за отстапување од неутралноста главно се припишува на мажите, споредено со само еден извештај каде главно се идентификувани жени, додека во 12 извештаи се опишува избалансирана вклученост, и во 16 извештаи се наведува дека родот на чинителите не може да се одреди со сигурност. Во целина, онаму каде официјалните функции се чинеше дека се преклопуваат со кампањата, тоа претежно се поврзуваше со машки носители на функции.

Ваквата квантитативна неурамнотеженост оди во прилог на квалитативните забелешки на набљудувачите дека мажите доминирале во видливоста во кампањата каде биле вклучени јавни институции, носители на функции и други истакнати личности. Жените почесто биле присутни во улоги на давање поддршка или претставување, како и во улога на координатори, воведничари и модератори, а не како водечки политички актери или говорници. Вакви обрасци беа забележани во неколку општини, односно Бутел, Сарај, Студеничани, Тетово, и Теарце, каде набљудувачите опишаа дека мажите предводеа во динамиката на кампањата, а жените имаа ограничена видливост.

Во некои општини, набљудувачите дополнително известуваа дека изборното учество на жените е обликувано од структурните и традиционалните фактори. Во Сарај, набљудувачите опишаа родово сегрегирани активности во кампањата и ограничено присуство на жени на главните настани од кампањата, додека во Бутел, набљудувачите направија споредба на родово избалансираните митинзи организирани од одредени партии со активности од кампањата каде доминираа мажи. Во неколку општини, односно, Тетово, Липково, Боговиње, и Студеничани, набљудувачите забележаа дека фактот што настаните во кампањата се одржуваа главно во вечерните часови се чини дека го ограничува учеството на жените, особено во потрадиционалните средини каде присуството во доцните часови е ограничено поради социјални и практични причини. Иако овие обрасци не беа директно поврзани со практиките поврзани со злоупотребата на административни ресурси, сепак тие влијаеја на видливоста и учеството на жените во кампањата во средината каде што всушност се оценуваа ризиците од злоупотреба на административните ресурси.

Одредени настани со осврт на пошироки прашања кои се релевантни за жените често се користеа како платформи за кампањата за да се стигне до женските гласачи, со вклучување на експлицитни пораки и одредени настапи во кампањата. Тоа се однесуваше на активности поврзани со женското здравје и свесноста на ракот на дојка, кои беа забележани во Чаир (ВЛЕН), Тетово (СДСМ, ВЛЕН, АКII), Теарце (ВЛЕН, АКII), Бутел (СДСМ), Боговиње (ВЛЕН), Чаир (ВЛЕН), Сарај (ВЛЕН, АКII). На тие настани претежно беа присутни жени. Во Липково, набљудувачите документираа голем собир на жени кој

формално беше претставен како социјален или културен настан, но истиот беше оценет како настан со јасни елементи на кампања, коешто покажува како понекогаш се мобилизира учеството на жените и дека се граничи со инструментализација на граѓанскиот ангажман за целите на кампањата.

Позитивно е тоа што извештаите на набљудувачите ја истакнаа улогата на граѓанските организации предводени од жени во Делчево, Македонски Брод, Сарај, и Валандово во олеснувањето на ангажманот на жените во изборниот надзор и известување како начин за да се подигнат капацитетите и свеста кај жените.

Б. Лица со попреченост

Прашањата поврзани со учеството на лицата со попреченост беа застапени со ограничен степен во активностите од кампањата, како и во ограничен број на настани поврзани со лицата со попреченост, како што е на пример средбата која кандидат на АКИ ја одржа со здружението на лица со трајно оштетен или нарушен слух во Тетово.

Инфраструктурните и административните пречки беа оценети како позначаен предизвик отколку кои било несоодветни практики поврзани со кампањата. Во неколку општини, прашањето кое најчесто се покренуваше се однесуваше на физичката пристапност на гласачките места на денот на изборите. На пример, во Делчево и Кисела Вода, набљудувачите известија дека иако гласачките места биле опремени со посебно означени гласачки паравани за лица со попреченост, не бил обезбеден соодветен физички пристап до гласачките места, како што се рампи или влез без скали. Тоа често ги намалуваше можностите на лицата со попреченост самостојно да пристапат до гласачките места. Наспроти тоа, во Куманово, набљудувачите забележаа инклузивен и толерантен однос на институциите кон сите граѓани, вклучително и кон ранливите групи, додека во Охрид, набљудувачите ги поздравиле напорите да им се овозможи на гласачите со попреченост да гласаат од дома.

Во однос на злоупотребата на административните ресурси, преку набљудувањето не беа документирани конкретни случаи во кои позитивно или негативно се опфатени лицата со попреченост. На пример, иако нашироко се промовираа различни инфраструктурни проекти, не беа забележани случаи кои директно се однесуваа на лицата со попреченост. Општо земено, упатувањето на лицата со попреченост во наративите од кампањата беше само повремено и од општ карактер.

В. Немнозински етнички заедници

Прашањата поврзани со немнозинските етнички заедници до одредена мера беа редовно присутни во набљудуваните активности од кампањата, одразувајќи ја демографската и политичката важност на етничката припадност во одреден број на општини. Забележаното првенствено се однесуваше на начините на информирање и видливоста на кампањата во средини населени со одредени етнички заедници, како и на случаи кога етничката припадност индиректно се преклопуваше со практиките за вклученост на јавните институции или ресурси во кампањата.

Во неколку општини, етничката припадност дејствуваше како дополнителна линија на поделба што ја обликуваше конкуренцијата во кампањата и стратегиите за информирање на гласачите. Активностите од кампањата вклучуваа посети, прошетки со разговори низ населбите, употреба на малцинските јазици во пораките од кампањата, и настани

насочени кон конкретни заедници. Набљудувачите овие практики најчесто ги оценуваа како заложби да се покаже блискост, одговорност за конкретните потреби или за претставување на граѓаните.

Во исто време, мониторингот сугерираше дека заедниците и областите со етнички мешано население честопати се карактеризираат со висок степен на социјална и економска зависност од општинските структури и услуги, коешто ги одредува и очекувањата од интеракцијата со лицата кои се на позиции на власт. Во одредени средини, гестовите поврзани со кампањата, посетите од носителите на функции, или видливоста на функционерите беа сведени на нормални случувања, кои се сметаа за вообичаени или очекувани елементи на политичкиот ангажман. Иако таквата динамика посочува дека постои контекстуална ранливост и потенцијал за клиентелистички релации, набљудувачите не регистрираа систематски или отворени форми на вршење притисок, принуда или поттикнување помеѓу малцинските заедници.

Набљудувањето кое беше тесно поврзано со потенцијалните ефекти од злоупотребата на административните ресурси се однесуваше на временската рамка и видливоста на јавните работи, инфраструктурните проекти и официјалните најави во средините населени со малцинско население во текот на кампањата. На пример, во Кочани беше забележано дека во ромските населби непосредно пред изборите се интензивираше асфалтирањето и поправките на улиците. Најавата за јавни проекти во Бутел беше вклучена во пораките од кампањата кои беа наменети за албанската заедница, вклучително и во населби претежно населени со Албанци, како Љуботен. Иако во овие случаи не постоеше директно поттикнување или доделување нови бенефиции кои експлицитно се поврзани со однесувањето на гласачите, сепак тоа покажа како јавните интервенции во етнички дефинираните средини може да добијат зголемено политичко значење за време на кампањата.

5. ЗАР во врска со улогата на трети страни

Мониторингот на улогата на трети страни во кампањата и во контекст на злоупотребата на административните ресурси имаше наменски и ограничен опфат, со фокус на општите обрасци и видливите активности во кампањата на други чинители, а не на изборните учесници и јавните институции, носителите на функции и субјектите. Со оглед дека методологијата за мониторинг на злоупотребата на административните ресурси служи за пилот активности за истражување, оваа компонента првенствено имаше за цел да се подигне свеста и да се мапираат потенцијалните области за вклученост на трети страни, а не да се спроведува систематски или исцрпен мониторинг. Земајќи ги предвид сложените релации и заемната поврзаност со трети страни, кои често се неформални, нетранспарентни или тешко е да се потврдат, од мониторингот во оваа област произлегоа само ограничен број на наоди. Во најголемиот број на случаи, набљудувачите или не идентификуваа вклученост на трети страни или не беа во можност со сигурност да ја утврдат природата и степенот на поврзаност помеѓу различни чинители. Искуството и извлечените поуки истовремено помогнаа во идентификувањето на областите на ранливост и на методолошките празнини, што може да послужи како основа за проширување на методологијата за злоупотреба на административните ресурси и за зајакнување на идните напори за мониторинг на вклученоста на трети страни во оваа комплексна област.

Онаму каде беше забележана вклученост на трети страни, тоа опфаќаше најразлични чинители, меѓу кои и локални медиуми, неформални групи во заедницата, локални

бизниси, граѓански организации, и поретко и верски и културни објекти. На пример, сопственик на локален бизнис во Долнени најави инвестиција од 9 милиони евра во локалната инфраструктура, условено со победата на кандидатот. Поголем број на приватни и комерцијални објекти, меѓу кои и кафулиња и ресторани во Куманово беа домаќини на настаните на кандидатите во кампањата, што посочува на можна поврзаност со трети страни.

Сепак, локалните медиуми, особено онлајн порталите се појавија како најчесто споменувана трета страна. Во Битола, локалните медиуми *Шеталиште* и *Апла* ги промовираа настаните од кампањата, со што индиректно ја зголемуваа видливоста на кандидатот. Слично на тоа, набљудувачите во Охрид забележаа дека неколку локални портали обезбедуваа несразмерно поволно и зачестено покривање на настаните на актуелниот градоначалник и владејачката партија, додека видливоста на опозициските кандидати беше ограничена. Овој дебаланс се поврзуваше со зависноста на локалните медиуми од општинската поддршка и рекламирање. Слични обрасци на селективно информирање и нееднаков пристап беа забележани во Струмица и Гостивар, каде пораките на одредени кандидати во кампањата се засилуваа преку медиумското покривање. Во Тетово, беше изразена загриженост дека повеќе онлајн портали, како што се *Gjurmët*, *Nentoka*, *Busulla Politike*, и *Albvizion*, кои се сметаше дека се поврзани и активно го промовираат кандидатот на ВЛЕН, наводно се поврзани и со јавни институции и вработените. Сепак, ваквите тврдења не можеа независно да се потврдат во рамките на спроведениот мониторинг.

Истовремено, според известувањата, трети страни беа генерално вклучени во изолирани и ретки случаи, со само неколку случаи кои укажуваа на повторлива или континуирана поддршка во кампањата. Поддршката од трети страни беше исто така првенствено претставена како општа промоција и пораки од кампањата, со само неколку случаи за кои се јавија сомнежи за формални врски, координација или јасна поврзаност на трети страни со јавни институции и субјекти. Оттука, вклученоста на трети страни во најголем дел не беше јасно обележана или потврдена како злоупотреба на административните ресурси.

Од друга страна, имаше неколку случаи кога набљудувачите забележаа дека трети страни, особено независни медиуми, како што се *Portalb* и *Nistori*, и граѓански организации имаа конструктивна улога во кампањата и служеа како коректив на изборниот процес. Во неколку општини, односно Охрид, Шуто Оризари, и Куманово, медиумското известување и граѓанскиот надзор беа оценети како фактори на одвраќање преку разоткривање на дискутабилни практики, подигнување на јавната свест и вршење притисок врз угледот на политичките и институционалните актери.

И покрај тоа што се повторуваат препораките на меѓународните набљудувачи, активностите на трети страни за време на избори и понатаму остануваат во голема мера нерегулирани. Врз основа на горенаведените наоди, воспоставувањето соодветна и сразмерна регулатива за активностите на трети страни во кампањата останува да биде од клучно значење за заштитата на изборниот интегритет.

Забележани ефекти од мониторингот на ЗАР како граѓански надзор

Покрај тоа што се документираа појавите на злоупотреба на административните ресурси, мониторингот претставуваше и одредена форма на граѓански надзор. Иако проектот не беше осмислен во насока на интервенции, санкции или спроведување на регулативата,

самото присуство, видливоста, известувањето и последователното застапување на набљудувачите беше предвидено да изврши одредено влијание врз однесувањето на засегнатите страни, врз свесноста за злоупотребата на административните ресурси и поврзаните ризици, како и врз перцепцијата и ставовите за таква форма на граѓански надзор. Овој дел дава преглед како набљудувачите ги оценуваат ефектите, врз основа на набљудувањата, нивната интеракција со засегнатите страни и реакцијата на јавноста во општините што беа предмет на мониторинг.

Ефекти врз однесувањето: Присуството на набљудувачите и можноста за јавно известување беа оценети дека имаат позитивен ефект за одвраќање од потенцијално проблематичните практики во повеќето општини. За учесниците во изборите, носителите на функции и локалните институции генерално се известуваше дека постапувале со поголема претпазливост и воздржаност кога биле свесни дека нивното однесување се следи и документира. Во општините со веќе воспоставени основи за култура на отчетност и административна професионалност, мониторингот се сметаше дека ги зајакнува постојните норми на неутралност и почитувањето на правилата.

Сепак, ефектот на одвраќање беше нерамномерен. Во средините каде што злоупотребата на административните ресурси се смета за нормална, се толерира или дека претставува мал ризик, се чини дека мониторингот изврши ограничено влијание врз однесувањето. Во тие средини, некои од чинителите само површно се придржуваа до правилата или ги продолжуваа практиките со кои се преклопуваа границите помеѓу власта и кампањата, особено бидејќи не се очекуваше брзо спроведување на законите, санкции или други кредибилни начини на барање отчетност. Ваквите разлики нагласуваат дека граѓанскиот мониторинг и известување сами по себе не можат да ги заменат ефикасните институционални механизми за отчетност, но може да придонесат кон поголема воздржаност кога постојат поволни услови и тоа е поддржано со регулатива.

Ставови и реакции на засегнатите страни: Институционалните и политичките реакции на мониторингот се разликуваа, од конструктивен ангажман до скептичност или отфрлање, што често ја отсликува динамиката на локалната политика и конфигурациите на моќ. Во општините со помала застапеност на злоупотреби на административните ресурси, институциите и учесниците во изборите генерално го прифаќаа мониторингот, покажаа отвореност за дијалог, и соработуваа со набљудувачите. Во други средини, особено каде изборниот натпревар беше многу конкурентен и вклучуваше актуелни носители на функции поврзани со позиции на моќ, соработката беше поограничена, и понекогаш на мониторингот се гледаше со сомнеж или како оптоварување на процедурите, а не како механизам за отчетност. Имаше и случаи кога тие помалку се ангажираа откако набљудувачите ќе изразеа загриженост за злоупотребата на административните ресурси. Во одредени случаи се забележаа и разлики во реакциите на чинителите на локално и централно ниво, при што дел од соговорниците на локално ниво изразуваа поголема подготвеност за соработка со набљудувачите, а одредени чинители на централно ниво имаа тенденција да ги минимизираат грижите поврзани со злоупотребата на административните ресурси.

Во такви околности, мониторингот исто така придонесе да се зајакне легитимитетот на граѓанскиот сектор за конструктивен надзор и да се отвори простор за дијалог за користењето на јавните ресурси во контекст на изборите. Иако тие ефекти се постигнуваат постепено и не се веднаш видливи, мониторингот помогна да се нормализира граѓанската контрола и соработката со граѓанскиот сектор како дел од еден конструктивен демократски

процес, и да се постави основата за посуштински ангажман и отчетност и по завршувањето на изборниот период.

Свесноста, разбирањето и ставовите на јавноста за ЗАР: Нивоата на свесност и разбирање за тоа што претставува злоупотреба на административните ресурси (ЗАР) значително се разликуваа помеѓу општините и групите на засегнати страни. Во поурбаните средини и средините со поголем граѓански ангажман, мониторингот и локалните активности за информирање и застапување предводени од граѓански организации се сметаа дека даваат важен придонес за појасно препознавање на злоупотребата на административните ресурси како пракса што ја поткопува правичноста на изборите и довербата кај јавноста. Учесниците во изборната трка, институционалните чинители и јавноста во овие средини почесто покажуваа подготвеност да се ангажираат околу ова прашање и да му дадат легитимитет на граѓанскиот надзор. Наспроти тоа, во неколку помали или потрадиционални општини, практиките за злоупотреба на административните ресурси почесто се сметаа за нормални и се толерираа, а свесноста за злоупотребата на административните ресурси како проблем и степенот на загриженост кај јавноста беа поограничени. Иако промените во свесноста и ставовите се постепени и нерамномерни, мониторингот помогна да се иницираат и зајакнат долгорочни процеси на разгледување, преиспитување или информираност за злоупотребите на административните ресурси, како и можните појавни форми и придружни ризици, со што се зајакна базата на знаења кои може да се користат за анализи, дијалог и реформски заложби во иднина.

Ефекти врз демократскиот екосистем: Мониторингот придонесе за поголема демократска динамика преку поддршка на медиумската контрола, јавните дебати и отчетност поврзана со репутацијата. Во неколку општини, независните медиуми и граѓанските организации ги засилуваа наодите од мониторингот, и со тоа ја зголемуваа транспарентноста и вршеа неформален притисок врз политичките и институционалните актери. Иако таквите ефекти не беа воедначени или систематски, сепак покажуваат како структурираниот граѓански мониторинг може да го зајакне поширокиот екосистем на отчетност.

Мониторингот севкупно придонесе за ефекти на засилување, вклучително и зголемена свесност и разбирање на злоупотребата на административните ресурси, поголема изложеност на политичките и институционалните актери на дијалог и контрола, и постепено зајакнување на пошироките рамки на отчетност. Преку структуриран ангажман и застапување на локално ниво, мониторингот ја нагласи важноста на соработката помеѓу разни чинители и ја истакна конструктивната улога на граѓанскиот сектор како партнер во демократскиот надзор.

Препораки

Следните препораки се формулирани врз основа на наодите од мониторингот, со цел да се поддржи ревидирањето на регулативата и праксата во врска со злоупотребата на административните ресурси, и да послужат како основа за идните заложби за застапување и придонес кон пошироки заложби за реформи и отчетност.

Подобрување на правната рамка:

- **Користење јавни објекти:** Да се појаснат одредбите за пристап до јавните објекти за целите на кампањата, особено во однос на исклучоците и можностите за платено

користење. Јасните процедури, критериуми и услови за донесување на јавно достапни одлуки ќе ја зајакнат транспарентноста, ќе овозможат надзор, и ќе помогнат да се обезбедат подеднакви услови за сите учесници во изборите, притоа намалувајќи го ризикот од перципиран или реален привилегиран третман.

- **Вклученост на носители на функции во кампањата:** Да се појаснат кои се дозволените и забранетите активности за различни категории на носители на функции, особено во однос на разграничувањето помеѓу нивната официјална улога и јавна должност. Таквите појаснувања ќе придонесат за правна сигурност, за зајакнување на надзорот, и за намалување на ризикот од недозволена предност што произлегува од преклопувањето на јавните функции и изборната кампања.
- **Временски ограничувања за ангажманот на носители на функции во кампањата:** Да се размисли за воведување појасни законски одредби или практични упатства за носители на функции кои се вклучени во кампања за да користат отсуство од службената должност или да бидат транспарентни во објавувањето на распоредот за работа. Тие мерки ќе помогнат за ефикасно одвојување на службените одговорности од активностите во кампањата.
- **Започнување и промовирање на јавно финансирани проекти:** Да се зајакнат заштитните механизми за користење на јавно финансирани проекти во изборите преку примена на релевантни ограничувања во пораните фази од предизборниот период. Дополнително, со почитување на слободата на изразување и правото на кандидатите и функционерите да одговорат на легитимни прашања, опфатот на постоечкиот исклучок што овозможува да се даваат коментари за таквите проекти треба да се појасни или прецизира за да се спречи да се користи за *de facto* неограничено промовирање во кампањата.
- **Онлајн поддршка за кампањата:** Онлајн активностите од кампањата да бидат поцелосно опфатени и уредени, вклучително и користењето веб страници, социјални медиуми, и комуникациски канали поврзани со јавни институции и функционери. Појаснувањето на примената на постојните принципи за институционална неутралност и користењето јавни ресурси во онлајн просторот ќе ја намали правната несигурност и ќе помогне да се спречи недозволената предност во кампањата во онлајн просторот.
- **Кампања од трети страни:** Да се воспостави регулатива пропорционално на активностите во кампањата на трети страни, согласно на долгогодишните меѓународни препораки. Иако со мониторингот не беше утврдена директна поврзаност на кампањата од трети страни и злоупотребата на јавните ресурси, моменталното отсуство на регулатива овозможува потенцијалните финансиски текови, индиректната поддршка, и злоупотребата на административните ресурси да останат незабележани, со што се поткопува транспарентноста и изборниот интегритет.

Мерки за поддршка на имплементацијата:

- **Насоки и обуки:** Да се обезбедат насоки и наменски обуки за политичките партии, носителите на јавни функции и нивните тимови, вклучително и на тимовите за комуникации, во врска со обврските за неутралност, етичките стандарди, и границата помеѓу службената должност и активностите во кампањата. Со таквите мерки ќе се зајакне разбирањето што претставува злоупотреба на административните ресурси и ќе се подобри способноста да се препознаваат и избегнуваат проблематични практики.
- **Внатрешно пријавување и лидерство:** Да се поттикне воспоставување и користење внатрешни канали во јавните институции за пријавување на

несоодветно однесување или притисоци за време на избори. Видливата поддршка од раководството на институциите и јасните пораки за очекуваната неутралност ќе помогнат да се поттикне култура на интегритет и проактивно почитување на правилата.

- **Алатки за транспарентност и регистри:** Да се размисли за воспоставување, одржување и задолжителна употреба на алатки за транспарентност и јавни регистри кои што се релевантни за изборите. Надградувајќи ги постојните механизми, како што е регистарот на службени возила, јавните институции и општините би можеле да бидат обврзани проактивно да објавуваат информации за достапноста и користењето на јавните објекти во изборниот период за да се поддржи надзорот и еднаквоста на можностите.
- **Кодекси на однесување за јавната администрација:** Да се ревидираат постоечките кодекси на однесување за носителите на јавни функции и јавната администрација за да се обезбеди нивната релевантност и примена во изборниот период. Активното промовирање на овие стандарди во изборен контекст може да помогне да се зајакнат очекувањата за неутралност и етичкото однесување како дополнителна превентивна мерка на постоечките законски обврски.

Видливост и информирање за спроведувањето на законите:

- **Известување за ограничувањата и спроведувањето на законите:** Надзорните органи може да го зајакнат информирањето на јавноста и институциите за законските ограничувања, надлежностите за спроведување на законите, и преземените мерки во изборниот период поврзано со злоупотребата на административните ресурси. Јасна и навремена комуникација може да помогне да се одговори на перцепцијата дека прекршувањата е малку веројатно да бидат санкционирани, како што беше забележано на овие избори.
- **Користење службени возила:** Да се зајакне спроведувањето и информирањето за постоечките барања поврзани со користењето службени возила за време на избори, вклучително и поставувањето црвени регистарски таблички, како и навременото поднесување на податоци за користењето службени возила до ДКСК. Јасното информирање за преземените мерки во случаи на одолговлекување или непочитување на правилата може да помогне да се зајакнат очекувањата и да се постигне ефект на одвраќање. Покрај тоа, преку обезбедените упатства може да се појасни дека забраните не важат само за користењето на службените возила, туку и за трошењето јавни средства за изнајмување или користење приватни возила за целите на кампањата.
- **Механизми за локално пријавување и брз одговор:** Да се размисли за воспоставување локални механизми што ќе го олеснат навременото пријавување на локално ниво и прелиминарното испитување на наводи за злоупотреба на административните ресурси за време на избори. Таквата поставеност, вклучително и потенцијалното назначување на лице за контакт или механизми за брз одговор, би можело да придонесат за рано разјаснување на прашањата и за примена на привремени мерки, кога тоа е соодветно, без да се извлекуваат предвремени заклучоци за исходите или да се заменуваат формалните процедури за спроведување на законите.

Поддршка за граѓанскиот надзор и јавната свест

- **Капацитети и мрежи на набљудувачи:** Да се зајакнат и прошират мрежите на локалните непристрасни набљудувачи од граѓанскиот сектор, кои ги познаваат

релевантните проблеми во локалниот контекст, институциите и динамиката во заедницата. Искуствата покажуваат дека е корисно на мониторингот да се гледа како на континуиран, а не еднократен проект, што придонесува за постепено институционализирање на граѓанскиот надзор како конструктивна карактеристика на локалното демократско живеење и за градење на култура на транспарентност и граѓанска одговорност.

- **Вклучување на недоволно застапените групи во заложбите за подигнување на свеста и мониторинг на злоупотребата на административните ресурси:** Покрај тоа што со мониторингот не беа утврдени практики за ЗАР што директно се насочени кон недоволно застапените или ранливите групи, идните иницијативи за подигнување на свеста за ЗАР и граѓански мониторинг треба да ги земат предвид и постоечките нееднаквости поврзани со родот, попреченоста, етничката припадност, или социјалната положба и како тие се вкрстуваат со ризиците поврзани со ЗАР. Зајакнувањето на капацитетите на граѓанските организации и набљудувачите да ги препознаваат и стават во контекст таквите вкрстени влијанија може да помогне за навремена идентификација на потенцијалните несразмерни влијанија, а заложбите за мониторинг и застапување да бидат инклузивни и одговорни.
- **Улогата на медиумите:** Да се размисли за соработка со медиумите како партнери во унапредувањето на транспарентноста и отчетноста поврзано со користењето јавни ресурси за време на избори. Таквата соработка може да го поддржи информираното известување на јавноста, да ја подигне свеста за заштитата на интегритетот, и да ги зајакне очекувањата за одговорно владеење.
- **Јавна свест и граѓанска едукација:** Да се поддржи сензитивизирање на јавноста за злоупотребата на административните ресурси, преку иницијативи за едукација и комуникација во периодите помеѓу изборите. Јавните кампањи, кои се обезбедуваат во пристапни формати и се насочени кон разни целни групи, може да помогнат за да се подигне свеста и да се спречи несоодветните практики да се сметаат за нормални.

Извлечени поуки од имплементацијата на проектот за мониторинг

Во овој дел е даден преглед на клучните поуки од имплементацијата на пилот проектот за мониторинг на злоупотребата на административните ресурси. Тука се нагласени практичните сознанија за методолошката поставеност, опфатот, ресурсите и имплементацијата, со цел да се придонесе за идни иницијативи за мониторинг на злоупотребата на административните ресурси, да се поддржат реалните очекувањата, и да се помогне да се прилагоди степенот на напори во споредлив контекст.

Методолошка поставеност – Амбиции наспроти реалноста: Прилагодената методологија на конкретниот контекст, која се заснова на националната правна рамка и искуствата од претходните избори беше клучна за спроведувањето на структуриран, конзистентен и сеопфатен мониторинг. Иако со поширокиот опфат на теми се продлабочи анализата, одредени практики поврзани со злоупотребата на административните ресурси, особено практиките кои се неформални, индиректни или прикриени, го отежнаа набљудувањето и проверките, имајќи ги притоа предвид и ограничувањата од аспект на времето и ресурсите за граѓански мониторинг. Притоа искуствата ја нагласија важноста од прилагодување на амбициозната методологија со оперативната изводливост и капацитет – област каде придонесот од искусните партнери од граѓанскиот сектор би бил корисен во најраните фази. Во таа насока, и материјалите со методолошки насоки треба да обезбедат

баланс помеѓу сеопфатноста, можниот обем и лесната примена. Јасното препознавање на методолошките и оперативните ограничувања во фазата на дизајнирање, со давање приоритет на клучните области на злоупотреба на административните ресурси, поставувањето реални прагови за доказите, и справувањето со очекувањата за тоа што може и не може да се добие со мониторингот, се клучни за да се задржи аналитичката вредност и кредибилност.

Опсег, опфат, и временска рамка: Изборот на општините каде што ќе се спроведува мониторинг, направен врз основа на репрезентативноста, овозможи да се опфати различен контекст од политичка, економска и социо-економска перспектива и со тоа да се придонесе за понијансирано разбирање на разликите во практиките за злоупотреба на административните ресурси во различни средини. Дополнително, продолжениот временски период за мониторинг со опфат на сите клучни фази од изборниот процес се покажа како важен за следењето на промените во интензитетот на кампањата и застапеноста на ЗАР. Во исто време, искуствата покажаа дека изборот за географскиот опфат и распоредувањето на партнерските граѓански организации во некои случаи влијаеше на длабочината и конзистентноста во известувањето, како одраз на разликите во познавањето на околностите и капацитетите на локално ниво. Во идните иницијативи би било корисно доколку амбициите околу опфатот, капацитетите на партнерите, и очекуваните резултати бидат појасно усогласени, со тоа што тие аспекти би се разгледале уште во фазата на дизајн.

Рано и навремено планирање: Искуствата ја нагласуваат важноста на рано и навремено планирање за мониторингот на злоупотребата на административните ресурси, односно, административна, методолошка и суштинска подготовка. Раното планирање оди во прилог на непречената имплементација, појасната распределба на задачите, и поефикасната координација откако ќе се започне со мониторинг. На таа основа, при идни иницијативи може да се размисли да се прошират подготвителните работи за да се вклучат претходни анализи на јавно достапни податоци за јавното трошење, анкетните листови, сопственоста на службените возила, јавните проекти, и набавките на централно ниво, како и да се земе предвид и ограничена, но јасно дефинирана последователна фаза по завршувањето на изборите. Во зависност од достапните ресурси, таквите подготвителни и последователни елементи може да ја зајакнат аналитичката подготвеност и да се поддржи поцелосна оценка за практиките за ЗАР без да се проширува опсегот на теренско набљудување.

Ниво на вложени напори и ресурси: Мониторингот покажа дека ефикасното следење на злоупотребата на административните ресурси е активност што бара многу ресурси, континуирана координација, техничка поддршка, и аналитички капацитети. За имплементацијата во пракса беа потребни неколку вработени лица во проектниот тим со полно работно време во текот на клучните фази од проектот, надолното со друга административна поддршка и надворешна експертиза. Ова ниво на вложени напори беше клучно за да се обезбедат клучни насоки на тимовите за мониторинг, контрола на квалитетот, и навремено консолидирање на наодите. Тоа ја истакнува важноста на реалното планирање и буџетирање за сите потребни финансиски и човечки ресурси за споредливи иницијативи за мониторинг на злоупотребата на административните ресурси.

Алатки и процеси за известување: Електронското известување и централизираното собирање квалитативни и квантитативни податоци со помош на KoboToolbox се покажа дека значително го олесни справувањето со обемот и сложеноста на собраните информации. Структурираното дигитално известување придонесе за конзистентност,

овозвозможи навремен надзор, и го поедностави консолидирањето и анализата на податоците за разни општини. Искуствата истовремено покажаа дека таквите алатки се најефективни кога се обезбедени придружни практични обуки и континуирано се даваат насоки, особено во почетните фази на имплементација. Затоа, при осмислувањето на известувањето за идните иницијативи би било корисно да се стави приоритет на поедноставувањето и употребливоста, вклучително и во однос на собирањето докази, давањето доволно време за практично усовршување, и планирање на тековната поддршка со цел процесите на известување да бидат интуитивни, сразмерни и целисходни од аналитички аспект.

Надворешен ангажман и комуникации: Мониторингот ја нагласи важноста на внимателното разгледување како граѓанските набљудувачи комуницираат со институционалните чинители, надзорните органи и пошироката јавност. Иако според поставеноста на овој пилот проект се задржа границата помеѓу набљудувањето и истрагите или спроведувањето на законите, искуствата укажуваат дека правењето избор за нивото, времето, и формата на комуникациите во напорите за мониторинг на ЗАР и поврзаните ризици, може да влијаат врз пристапот до информации и релевантната документација, одзивот на засегнатите лица, и опфатот на наодите. За идните иницијативи би било корисно однапред да се размисли за прилагодени стратегии за комуникација, вклучително и како и кога да се комуницира со надзорните институции и јавноста, за да и понатаму се поддржи подигнувањето на свеста и ангажманот.

Градење капацитети: Покрај аналитичките капацитети, мониторингот придонесе и за зајакнување на капацитетите на партнерските граѓански организации околу набљудувањето и комплексните прашања поврзани со злоупотреба на административни ресурси. Преку практичната имплементација, повторливите циклуси на известување, и континуираните насоки, граѓанските организации го продлабочија разбирањето за законските и процедуралните граници, ги подобрија вештините за документирање, проверка и анализа, и стекнаа искуства за примена на структурирани и повторливи алатки и методологии во области кои се сензитивни за вршење надзор. Оваа димензија на учење преку примена нагласува дека мониторингот на ЗАР може да послужи не само како алатка за отчетност, туку и како начин да се развива трајна експертиза што би се применила и во идните изборни периоди, и онаму каде е релевантно, во напорите за мониторинг и застапување во врска со активностите на властите и потенцијалната злоупотреба на административните ресурси и во периодот по завршување на изборите.

Во целина, овие извлечени поуки покажуваат дека мониторингот на злоупотребата на административните ресурси може успешно да се спроведе како пилот проект и да обезбеди целисходна вредност и градење на капацитетите кога е поткрепен со добро прилагодена методологија, доволно ресурси, и континуирана координација и поддршка на партнерите за имплементација. Искуствата даваат солидна основа за слични иницијативи во иднина со цел да се следат и адресираат злоупотребите на административните ресурси преку структуриран и кредибилен граѓански надзор.

Анекс I: Состав на коалициите во општините опфатени со мониторинг

1. Коалиција „Твоја Македонија“ - ВМРО-ДПМНЕ (ВМРО-Демократска партија за македонско национално единство), Социјалистичка партија на Македонија, Демократска партија на Србите во Македонија -ДПСМ, Демократски сојуз -ДС, Српска напредна странка во Македонија - СНСМ, Бошњачка народна партија - БНП, Демократски сили на Ромите - ДСР, Партија на обединети демократи на Македонија - ПОДЕМ, Партија на Власите во Македонија, ГЛАС за Македонија - ГЛАС, Нова либерална партија - НЛП, Социјалдемократска унија - СДУ, Роми обединети од Македонија - РОМ, Работничко земјоделска партија на Република Македонија, Обединета партија на Ромите од Македонија -ОПРМ, Достоинство, Македонски концепт - МКонцепт, Партија на Хрватите во Македонија - ПХМ, Македонска акција - МААК, предводена од ВМРО-ДПМНЕ (ВМРО Демократска партија за македонско национално единство).

2. „Коалиција за локалните избори 2025“ – Социјалдемократски сојуз на Македонија - СДСМ, Нова социјалдемократска партија - НСДП, ВМРО-Народна партија -ВМРО-НП, Партија на движењето на Турците во Македонија - ПДТ, Десница, Партија за општествен и економски напредок – ПОЕН, Странка на демократска акција на Македонија, Партија за демократски просперитет на Ромите - ПДПР, Централна демократска унија - ЦДУ.

3. Коалиција ВЛЕН (Движење Беса, Демократско движење, Алтернатива).

4. Коалиција, Национална коалиција за интеграција – АКІ (ДУИ –Демократска унија за интеграција, Крило на Зилјадин Села на Алијанса за Албанците, Крило на Арбен Таравари на Алијанса за Албанците, Народно движење на Скендер Реџеџи- Зејд).