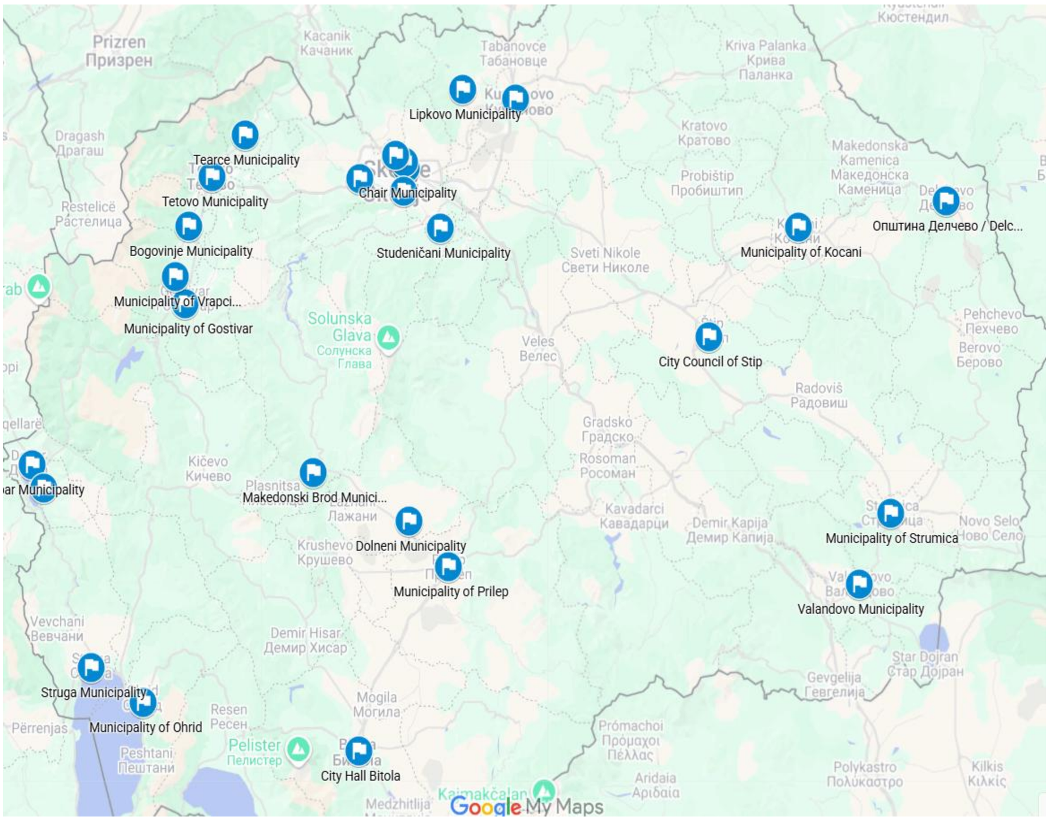
НАБЉУДУВАЊЕ НА ЗЛОУПОТРЕБАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИ РЕСУРСИ - СКРАТЕН ИЗВЕШТАЈ

ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2025

Овој документ 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 Скопје, и Програмата за изборна поддршка на Швајцарската агенција за развој и соработка во Северна Македонија, а имплементиран од Меѓународната фондација за изборни системи (IFES). Содржината на овој документ не мора да ги одразува ставовите на донаторите, проектите или имплементаторот.

1. Контекст и намена на извештајот - На 19 октомври 2025 година се одржаа локалните избори во Северна Македонија, а вториот круг на гласање се одржа на 2 ноември. За време на овие избори, обучени набљудувачи од десет граѓански организации (ГО) извршија набљудување на потенцијалната злоупотреба на административни ресурси (ЗАР) во разновиден примерок од 26 општини. Овој преглед ги содржи клучните наоди, аналитичките набљудувања и главните заклучоци од набљудувањето кои првично беа претставени во [Прелиминарниот извештај од набљудувањето,](#) а се темели на сеопфатниот [конечен извештај](#) во кој се консолидирани опсервациите собрани во текот на предизборниот период, официјалната кампања, предизборниот молк и денот/деновите на изборите. Целта на овој преглед е да им обезбеди на креаторите на политики, изборните чинители, актерите од граѓанското општество и пошироката јавност јасно и пристапно согледување на главните шеми поврзани со ЗАР, контекстуалните двигатели и импликациите по интегритетот на изборите, притоа избегнувајќи прекумерни оперативни детали или детали специфични за случаите. Затоа треба да се чита како документ што го надополнува целосниот извештај, а не како негова замена.



Слика бр. 1 Карта на Северна Македонија и 26-те опфатени општини

2. Контекст и методологија - Иницијативата за набљудување беше спроведена како пилот проект со цел зајакнување на граѓанскиот надзор на ЗАР и придонесување кон јавна дискусија заснована на докази за одвојувањето на државата и партијата за време на локалните избори во 2025 година. Под водство на Меѓународната фондација за изборни системи (IFES) во Северна Македонија, вкупно 70 обучени набљудувачи од 10 граѓански организации спроведоа активности за набљудување во 26 општини, избрани да ја одразуваат географската, политичката и социо-економската разновидност. Набљудувањето беше с проведено помеѓу 15 септември и 2 ноември 2025 година.

Методологијата комбинираше теренско набљудување, канцелариско истражување и разговори со засегнатите страни. Фокусот беше на идентификување на видливи практики и повторливи шеми што можат да дадат несоодветна изборна предност преку користење на јавната функција,
јавни ресурси, или институционални овластувања.

При набљудувањето не се оценуваа индивидуалните намери или законитоста, ниту пак се вршеше обид да се интервенира во реално време или да се собираат докази за правни постапки. Со оглед дека се работи за пилот вежба со ограничен опсег, наодите треба да се сфатат како моментален пресек, а не исцрпен или целосно репрезентативен приказ на распространетоста на ЗАР.

Дефиниција на ЗАР

За потребите на ова набљудување, ЗАР се однесува **на недозволена предност** што изборните учесници може да ја стекнат преку користење на службени позиции или пристап до јавни ресурси, вклучувајќи и материјални средства, институционална инфраструктура, персонал и престижот на јавната функција.

Слика бр. 2 Временска рамка на набљудувањето на изборниот процес во 2025 г.

Слика бр. 3 Структурни и контекстуални фактори што влијаат на ризиците од ЗАР

Слика бр. 4 Извори на институционална предност што водат до ЗАР

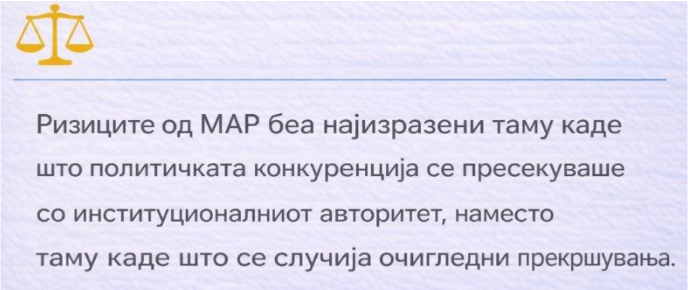
3. Главни шеми и двигатели на ЗАР – *3.1 Во набљудуваните општини*, манифестациите на ЗАР се разликуваа по форма, видливост и интензитет. Тие не беа ограничени на еден политички актер, регион или изборен контекст. Токму спротивно, набљудувањето покажа дека практиките поврзани со ЗАР се првенствено под влијание на структурните и контекстуални фактори, а не на изолирани инциденти или униформни шеми присутни низ целата земја.

3.2 Политичко и институционално преклопување: Најконзистентен двигател на манифестацијата на ЗАР беше преклопувањето помеѓу политичката конкуренција и институционалната власт. Изборните кандидати кои се поврзани со јавна функција или кои имаат пристап до неа на локално или централно ниво почесто беа забележани да остваруваат корист од индиректни форми на предност. Тука спаѓаат:

- поголема видливост преку јавни или навидум официјални настани,
- асоцирање со јавни проекти и инвестиции,
- промоција преку официјални канали за комуникација, и
- симболично искористување на престижот на јавната функција.

Таквите предности често беа составен дел на рутинските активности во управувањето, и не беа изразени преку отворено или очигледно незаконско однесување, па затоа беа тешки за регулирање, а нивната проценка претставуваше предизвик.

Друга важна димензија се однесуваше на совпаѓањето или несовпаѓањето на локалната и централната политичка моќ. Во општините каде што истата политичка сила имаше власт и на локално и на централно ниво, манифестациите на ЗАР имаа тенденција да бидат посуптилни. И обратно, во општините во кои постои разлика помеѓу политичките партии на власт на локално и на централно ниво, во ЗАР се забележуваа поконкурентни динамики, при што различните политички актери се обидуваа да ги мобилизираат нивоата на моќ што им се достапни.



4. Употреба на јавни ресурси и службена положба во кампањата – 4.1 Јавни простории и објекти: употребата на јавни простории за цели поврзани со кампањата се покажа како најчесто забележана практика поврзана со ЗАР. Над 30% од набљудуваните настани од кампањата се одржаа во јавни простории, вклучувајќи училишта, градинки, домови на културата, спортски сали и општински згради.

Слика бр. 5 Видови јавни простории што се користени за кампањи

Иако правната рамка дозволува ограничени исклучоци под одредени услови, набљудувачите често наидуваа на тешкотии при проверката дали таквата употреба е одобрена преку транспарентни и формални процедури, дали се платени давачките, или дали е обезбеден еднаков пристап. Во значителен број случаи, се чинеше дека објектите се обезбедени бесплатно или без јавно достапна документација, што предизвикува загриженост за повластен третман и нееднаква конкуренција.

4.2 Вклученост на јавни функционери: Најпрепознатливи јавни актери во контекст на кампањите беа високи избрани и именувани функционери, особено министри, пратеници и градоначалници. Нивното учество најчесто се одвиваше во форма на:

Слика бр. 6 Вклученост на јавни службеници

- говори и јавни изјави со кои се поддржуваат кандидати,
- истакнување на достигнувањата на институциите, или
- имплицитно поврзување на испораката на јавни услуги со успехот на изборите.

Иако набљудувачите евидентираа примери на добра практика, како што се службеници што користат отсуство заради водење кампања, или јавно ги разјаснуваат работните часови, сепак во многу случаи е нејасна разликата помеѓу службените и политичките улоги, особено кога во активностите се комбинирани елементи на управување и кампања.

4.3 Онлајн комуникација и употреба на социјални медиуми: при набљудувањето идентификувани се повторливи предизвици поврзани со онлајн комуникацијата, особено со употребата на профилите на јавни функционери на социјалните медиуми. Во отсуство на јасна регулатива, честопати беше тешко да се направи разлика меѓу приватното обраќање и де факто официјалното соопштение, особено кога тоа рутински се користеше за ширење информации за јавни функции и достигнувања. Овој јаз продолжува да претставува значајна ранливост за ризиците поврзани со ЗАР.

> Нерегулираната онлајн комуникација останува значителна ранливост за МАР, овозможувајќи индиректни придобивки без јасни механизми за отчетност.

5. Предизборен молк и опсервации на денот на изборите

\- Приближно 72% од набљудувачите пријавиле дека немало активности поврзани со изборни нерегуларности за време на предизборниот молк. Онаму каде што се забележани проблеми, тие се претежно поврзани со остатоци од онлајн кампања, вклучително и продолжено објавување или споделување на промотивни содржини на социјалните мрежи. Овие практики генерално беа опишани како изолирани и ретки, а не систематски. Други потенцијални прекршувања, како што се истакнувањето на изборни материјали на јавни места или купувањето гласови, беа ретки и ограничени на поединечни случаи.

Изборниот ден беше оценет како уреден и професионално спроведен. Повеќето набљудувачи пријавија дека процесот бил целосно или претежно ослободен од практики што вршат поткопување на неутралноста, правичноста или одвојувањето на државата и партијата. Изолираните случаи на загриженост вклучуваа:

- групи на поединци собрани во близина на избирачките места,
- лица поврзани со партијата што неофицијално ја следат излезноста на гласачите, и
- спорадични обвинувања за купување гласови или притисок.

Овие опсервации не претставуваа систематски шеми и главно ја одразуваа динамиката што веќе постоеше за време на кампањата, и не беа манифестации на ЗАР што се специфични за денот на изборите.

6. Влијание врз недоволно застапените и ранливите групи

\- Со набљудувањето се испита ЗАР низ сеопфатна леќа на инклузивност, со посебно внимание на жените, лицата со попреченост и другите етнички заедници. Не е пронајден доказ дека практиките на ЗАР намерно ги таргетирале овие групи преку директен притисок или поттикнување. Сепак, наодите укажаа како ЗАР се вкрстува со постоечките нееднаквости:

- Жените беа далеку помалку застапени во видни улоги во кампањите и меѓу јавните функционери што беа забележани дека се впуштаат во однесување кое не е неутрално.
- За лицата со попреченост, предизвиците беа пред сè поврзани со пристапноста и инклузијата, а не со практики специфични за ЗАР.
- Кај другите немакедонски етнички заедници, времето и видливоста на јавните работи и официјалните посети за време на кампањата имаа зголемено политичко значење, дури и во отсуство на отворена принуда.

> **Родова Димензија**
>
> Жените ретко беа набљудувани како актери во практиките поврзани со МАР, додека нивното недоволно застапување во кампањата и институционалните позиции останува нагласено.

Овие набљудувања укажуваат дека ЗАР може да ги зајакне структурните нерамнотежи во учеството и видливоста, дури и кога не е директно насочена кон ранливите групи.

7. ЗАР во контекст на улогата што ја имаат третите страни

Вклученоста на трети страни во кампањата беше следена во ограничен и истражувачки опсег. Во повеќето случаи не беше идентификувана активност од трети страни, или набљудувачите не можеа со сигурност да воспостават јасни врски помеѓу третите страни, изборните учесници и јавните институции, што ја отсликува неформалната и нетранспарентна природа на таквите односи. Онаму каде што беа забележани, третите страни вклучуваа локални медиуми, локални бизниси, неформални групи од заедницата, организации на граѓанското општество и, во поретки случаи, верски или културни места. Овие случаи генерално беа изолирани и не укажуваат на систематска или континуирана поддршка на кампањата.

Слика бр. 7 Вклученост на трети страни во кампањата

Локалните медиуми, особено онлајн порталите, беа најчесто забележаните трети страни. Во неколку општини, набљудувачите забележаа селективно или непропорционално поволно покривање на одредени кандидати или партии, често поврзано со финансиска зависност од општинско рекламирање или со перципирана политичка припадност. Во исто време, независните медиуми и граѓанските организации дадоа позитивен придонес преку откривање на сомнителни практики и зголемување на јавната свест. Севкупно, вклученоста на трети страни не претставуваше систематски ризик од ЗАР; сепак, наодите ја нагласуваат постојаната ранливост и потребата од пропорционално регулирање на активностите на кампањите на трети страни заради заштита на изборниот интегритет.

8. Пошироки ефекти на набљудувањето - Покрај евидентирањето на практиките поврзани со ЗАР, набљудувањето имаше позитивни системски ефекти. Во неколку општини постоеше перцепција дека присуството на набљудувачи има ефект на одвраќање, што поттикна поголема претпазливост кај јавните службеници. Редовната интеракција со институционалните актери и јавноста придонесе за зголемена свест и дијалог околу ризиците од ЗАР.

Важно е дека иницијативата ги зајакна практичните капацитети на граѓанските организации што учествуваа, овозможувајќи практично искуство со алатки за структурирано набљудување и придонесувајќи за развој на одржлива основа за граѓански надзор.

Слика бр. 8 Важноста на граѓанското набљудување

9. Заклучоци и размислувања за понатаму

\- Набљудувањето на локалните избори во 2025 година потврдува дека ЗАР во Северна Македонија помалку се однесува на широко распространета или очигледна злоупотреба, а повеќе на структурни предности вградени во политичко-институционалните односи. Иако изборите во голема мера беа оценети како конкурентни и добро спроведени, постојаните сиви зони, особено во однос на користењето на јавни простории, официјалната функција за потребите на кампања, и онлајн комуникацијата продолжуваат да претставуваат ризик за еднакви изборни услови.

Во однос на натамошниот развој, наодите ја нагласуваат важноста на:

- појасно и попрецизно регулирање на клучните области на ризик од ЗАР,
- подобрена транспарентност во користењето на јавните ресурси за време на изборите,
- продолжено инвестирање во капацитетот за граѓански надзор и јавна контрола,
- рано и реално планирање на идни иницијативи за набљудување на ЗАР
- мерки за поддршка на имплементацијата,
- видливост и комуникации поврзани со спроведувањето, и
- поддршка на граѓанскиот надзор и јавната свест.

Ефективното справување со ЗАР бара не само појасно и попрецизно регулирање на клучните области на ризик, туку и зголемена транспарентност во користењето на јавните ресурси за време на изборните периоди. Подобрувањата на законската и регулаторната рамка мора да бидат придружени со конкретни мерки за поддршка на имплементацијата, видливо и добро комуницирано спроведување, и одржливи напори за зајакнување на институционалните норми за непристрасност и јавна одговорност. Во овој контекст, и понатаму од суштинско значење останува продолженото инвестирање во капацитетот за граѓанско набљудување, јавниот надзор и подигнувањето на свеста. Раното и реалистично планирање на идните иницијативи за набљудување на изборите ќе овозможи граѓанскиот надзор да продолжи да ги надополнува формалните механизми за надзор и значајно да придонесе за долгорочниот изборен интегритет.