

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

ВНАТРЕПАРТИСКО УПРАВУВАЊЕ И ИЗБОР НА КАНДИДАТИ

*Влијанието врз законодавниот процес и парламентарната отчетност
во Република Северна Македонија*

Автор:

Нино Сотировски

Дипл. Политиколог / Експерт за демократско владеење и политики

Скопје

Декември 2025

Извршно резиме

Внатрешната организација и процесите на селекција на кандидати претставуваат клучен, но често занемарен фактор во квалитетот на законодавниот процес и парламентарната отчетност. Во контексти со висока партиска централизација, формалните правила на внатрешно управување значително го обликуваат однесувањето на избраните претставници, нивната автономија и односот кон институционалната улога на парламентот.

Овој документ анализира како нормативниот дизајн на парламентарните политички партии во Северна Македонија – особено статутарните правила за внатрешна организација и селекција на кандидати – влијае врз парламентарното однесување, законодавната дебата и механизмите на отчетност. Анализата се заснова на систематско разгледување на статутите и релевантните интерни акти на парламентарните партии, во комбинација со наоди од релевантни меѓународни, национални и аналитички извештаи.

Наодите укажуваат на доминантна централизација на кандидатската селекција, ограничено институционализирано учество на локалните структури и силни механизми на партиска контрола, што придонесува кон засилена партиска дисциплина и намалена автономија на пратениците. Овие динамики имаат директни импликации врз квалитетот на законодавниот процес и ефективноста на парламентарниот надзор.

Врз основа на анализата, документот нуди конкретни препораки на внатрешно, институционално и надзорно ниво, насочени кон зајакнување на внатрешната демократија, парламентарната отчетност и институционалната рамнотежа, во согласност со европските демократски стандарди.

Документот е подготвен во рамки на под-грант: „Демократија водена од податоци: Следење на политичките партии за потранспарентна иднина“, финансиран од Европската Унија во рамките на проектот „Следење на интегритетот во Западен Балкан и Турција: граѓански организации во борбата против корупцијата со податоци за политичкиот интегритет“ имплементиран од Транспаренси Интернешнл - Македонија во партнерство со организацијата на Transparency International во регионот. Содржината на овој документ е исклучива одговорност на Асоцијацијата за демократска иницијатива (АДИ) и авторот и под никакви околности не може да се смета дека ги одразува ставовите на Транспаренси Интернешнл - Македонија или на Европската Унија.

Вовед и контекст

Политичките партии се клучни актери во современите претставнички демократии, бидејќи не само што ја структурираат политичката конкуренција, туку и ја контролираат селекцијата на политичките елити и пристапот до институциите. Како што истакнува Сартори, начинот на кој партиите се организирани и функционираат внатрешно има суштинско влијание врз квалитетот на демократскиот систем (Sartori, 2005). Во таа смисла, внатрешната демократија претставува важен, но често занемарен сегмент на демократското владеење. Класичните и современите теоретски пристапи укажуваат дека партиите имаат структурна тенденција кон концентрација на моќ кај тесни раководни елити, што ја ограничува улогата на членството и ја проблематизира нивната демократска функција (Michels, 1962; Katz & Mair, 1995).

Во контекст на Северна Македонија, овие теоретски наоди се особено релевантни. Политичкиот систем се карактеризира со **силна партиска дисциплина, централизирано одлучување и доминантна улога на партиските раководства во кандидатската селекција**, при што законската рамка им остава значителна автономија на партиите во уредувањето на нивните внатрешни процеси. Истовремено, меѓународните и домашните извештаи укажуваат на структурни слабости поврзани со транспарентноста, инклузивноста и отчетноста во внатрешното функционирање (OSCE/ODIHR & Venice Commission, 2020; European Commission, 2024).

Овој документ се фокусира на **анализа на статутите и релевантните интерни документи на парламентарните политички партии**, како клучни формални извори за разбирање на нормативниот дизајн на внатрешното управување и процесите на селекција на кандидати. Анализата овозможува идентификација на јавно декларирани правила и демократски стандарди, како и нивна споредба со практичната примена, што е клучно за проценка на влијанието на внатрешната организација врз законодавниот процес и парламентарната отчетност.

Наодите од релевантните мониторинг и аналитички извештаи укажуваат на **значителен јаз помеѓу формалните статутарни одредби и нивната примена во практика**, со директни последици врз автономијата на пратениците и квалитетот на законодавната дебата (WFD; IDSCS; Transparency International). Во тој контекст, документот има за цел да понуди систематска анализа и конкретни, применливи препораки за унапредување на демократскиот капацитет на политичките партии и институциите во Северна Македонија.

1. Правна, институционална и меѓународна рамка

Внатрешното управување и процесите на селекција на кандидати во политичките партии во Северна Македонија се регулирани преку комбинација од **национална законска рамка, интерни партиски акти и меѓународни демократски стандарди**. Овој повеќеслоен регулаторен механизам им овозможува на партиите значителна автономија во уредувањето на своето внатрешно функционирање, но истовремено поставува и јасни очекувања за транспарентност, демократска инклузивност и отчетност.

1.1. Национална правна рамка

1.1.1. Закон за политичките партии

Основниот правен акт што го регулира работењето на политичките партии е Законот за политичките партии, кој ја утврдува нивната правна положба и обврската да имаат статут како основен интересен нормативен акт. Иако Законот ја нагласува улогата на статутите во уредувањето на органите, надлежностите и процесите на одлучување, **тој не пропишува конкретни стандарди или минимални критериуми за внатрешна демократија**, ниту детално ги регулира изборот на раководството и селекцијата на кандидати за јавни функции. Овој пристап им остава значителна

дискреција на партиите, што резултира со различни организациски модели – од формално инклузивни до **високо централизирани системи на одлучување**.

1.1.2. Изборен законик

Изборниот законик го уредува процесот на кандидатура и избор на пратеници, вклучително правилата за поднесување на кандидатски листи, изборниот систем и задолжителните квоти за родова застапеност. Со пропишаната **најмалку 40% застапеност на помалку застапениот пол**, Законикот воспоставува формален механизам за зголемување на родовата инклузивност. Сепак, **процесите на селекција, рангирање и конечна одлука за кандидатите остануваат во целосна надлежност на политичките партии**, при што степенот на транспарентност, учество на членството и улогата на локалните структури значително варира во зависност од внатрешпартискиот нормативен дизајн.

1.2. Институционална рамка и надзор

Иако не постои посебна институција задолжена за надзор на внатрешпартиската демократија, неколку државни тела индиректно влијаат врз функционирањето на политичките партии:

- **Државната изборна комисија (ДИК)** има улога во проверка на законитоста на кандидатските листи и почитувањето на изборните правила, но нема мандат да ја оценува внатрешната демократска легитимност на процесите на селекција.
- **Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и Државниот завод за ревизија (ДЗР)** вршат надзор врз финансирањето и финансиското работење на политичките партии, што индиректно е поврзано со нивната отчетност и интегритет.
- Судската заштита во однос на внатрешпартиските спорови е ограничена и најчесто се однесува на формални прашања, без навлегување во суштината на внатрешните демократски процеси.

Овој институционален аранжман создава ситуација во која **внатрешпартиската демократија во голема мера зависи од саморегулацијата на партиите и нивната демократска самосвест и волја**, што дополнително ја зголемува важноста на статутите и интерните акти како клучен предмет на анализа.

1.3. Меѓународни и европски стандарди

Меѓународните организации и тела имаат развиено јасни принципи и насоки за демократско функционирање на политичките партии, кои служат како релевантна референтна рамка за оценка на националните практики.

1.3.1. OSCE/ODIHR и Венецијанска комисија

Во „**Guidelines on Political Party Regulation**“ (2020), OSCE/ODIHR и Венецијанската комисија истакнуваат дека политичките партии треба да обезбедат **внатрешна демократија, транспарентни процедури за избор на раководства и кандидати, како и ефективно учество на членството**. Насоките препорачуваат статутите на партиите да бидат јавно достапни, јасни и применувани во практика, со цел да се спречи концентрација на моќ и да се зајакне јавната доверба (OSCE/ODIHR & Venice Commission, 2020).

1.3.2. Group of States against Corruption (GRECO)

GRECO, преку своите евалуациски и усогласувачки извештаи, укажува дека слабата внатрешпартиска отчетност и нетранспарентните процеси на донесување одлуки можат да создадат ризици од политичка корупција, клиентелизам и непотизам. Иако примарниот фокус на GRECO е ставен на финансирањето на партиите, извештаите индиректно нагласуваат дека внатрешните демократски процедури се клучни за политичкиот интегритет (GRECO, Fourth and Fifth Evaluation Rounds).

1.3.3. Европска комисија

Во рамките на **Годишните извештаи за владеење на правото**, Европската комисија редовно укажува на потребата од зајакнување на демократските стандарди, транспарентноста и отчетноста на политичките партии во земјите кандидати за членство во ЕУ. Иако не постојат конкретни обврзувачки правила за внатрешна демократија, Комисијата ја третира оваа тема како дел од поширокиот контекст на владеење на правото, политичкиот плурализам и квалитетот на институциите (European Commission, 2024).

1.4. Аналитичка рамка за овој документ за јавни политики

Врз основа на наведената правна и меѓународна рамка, овој документ политики ја користи **комбинацијата од законските одредби, статутарните решенија и меѓународните стандарди** како аналитички критериум за проценка на внатрешните процеси. Овој пристап овозможува:

- идентификација на усогласеноста помеѓу формалните правила и меѓународните демократски принципи;
- анализа на степенот на концентрација на моќ и ефективното учество на членството;
- проценка на потенцијалното влијание на овие процеси врз законодавниот капацитет и демократската отчетност на Собранието.

Анализата не претендира квантитативно мерење на внатрешната демократија, туку е фокусирана на квалитативна проценка врз основа на достапните нормативни документи и секундарни аналитички извори.

2. Детална анализа на статутите и формалната организација на парламентарните политички партии во Р. Северна Македонија

Во согласност со предвидената методологија, ова поглавје се заснова на систематска анализа на статутите и релевантните интерни акти на парламентарните политички партии во Северна Македонија, како примарни извори за формалните правила на внатрешно управување и одлучување. Анализата го третира нормативниот дизајн на партиите, односно начинот на кој формално се уредуваат распределбата на моќ, изборот на раководството и селекцијата на кандидатите, без во оваа фаза да навлегува во детална емпириска проценка на практичната примена.

Овој пристап е усогласен со доминантните академски анализи на политичките партии, кои ги третираат статутите како „устави на партиите“ и прв индикатор за степенот на внатрешна демократија, централизација и инклузивност (Sartori, 2005; Scarrow, 2005; Katz & Mair, 1995). Истовремено, меѓународните стандарди на OSCE/ODIHR и Венецијанската комисија нагласуваат дека јасните, транспарентни и предвидливи статутарни правила се предуслов за демократско функционирање на политичките партии (OSCE/ODIHR & Venice Commission, 2020).

Социјалдемократски сојуз на Македонија (СДСМ)

Статутот на СДСМ воспоставува **конгресен модел на организација**, при што Конгресот е дефиниран како највисок орган со широки политички и кадровски надлежности. Во негова надлежност спаѓаат усвојувањето на програмските документи, донесувањето одлуки за изборни настапи и коалиции, како и утврдувањето кандидати за изборни функции, што го позиционира Конгресот како **централна институција во политичкиот и изборниот циклус на партијата** (СДСМ, Статут, 2020).

СДСМ нормативно се издвојува со **воведувањето на непосредни внатрешни избори за претседател**, со право на глас за сите регистрирани членови. Овој модел формално ја засилува

членската легитимација на лидерството и претставува релативно редок пример на инклузивна лидерска селекција во регионот (Scarrow, 2015).

Во однос на селекцијата на кандидати за пратеници, Статутот на СДСМ предвидува **право на локалните организации да предлагаат кандидати**, со што нормативно се вградува **иницијативен „оддолу-нагоре“** елемент во процесот. Сепак, **конечната одлука и верификацијата на кандидатските листи остануваат во надлежност на централните органи**, што резултира со доминантно централизирана селекција и ограничена автономија на локалните структури во финалната фаза на одлучување (WFD, 2024).

ВМРО-ДПМНЕ

Пречистениот статут на ВМРО-ДПМНЕ утврдува **класичен централизирано-конгресен модел**, со јасно дефинирана хиерархија на органи: Конгрес, Претседател, Централен комитет и Извршен комитет. Конгресот е формално највисок орган, додека Централниот комитет обезбедува континуитет на политичко одлучување меѓу два конгреса (ВМРО-ДПМНЕ, Статут, 2021).

Од аспект на внатрешната селекција, **Извршниот комитет располага со клучни надлежности во предлагањето и утврдувањето на кандидатите за изборни функции**, како и во контролата на одлуките на пониските органи. Овој нормативен дизајн укажува на **висок степен на вертикална централизација**, при што централните извршни тела функционираат како главен „филтер“ во процесот на кандидатска селекција. Ваквиот модел е конзистентен со теоријата за **„картел партии“**, каде што тесните елити ја концентрираат контролата врз клучните кадровски и организациски ресурси (Katz & Mair, 1995).

Левица

Статутот на Левица воспоставува **композилен организациски модел** со повеќе колективни органи, меѓу кои Пленумот и Централниот комитет имаат централна улога во формалното одлучување. Пленумот е дефиниран како врховен орган, додека Централниот комитет одлучува меѓу два пленума, што нормативно создава **повеќестепен систем на колективно управување** (Левица, Статут, 2019).

Статутот детално ги уредува процедурите на гласање, видовите мнозинство и условите за носење на клучни одлуки, што претставува **позитивен нормативен индикатор за процедурна транспарентност и внатрешна легитимност**. Истовремено, значајните овластувања на централните органи и улогата на Претседателот во координацијата и политичкото насочување создаваат **механизми на вертикална централизација**, со ограничена автономија на пониските структури.

Во однос на кандидатската селекција, Статутот формално предвидува **колективна номинација и верификација** преку централните органи. Сепак, концентрацијата на одлучувачките овластувања и отсуството на детално разработени критериуми резултираат со **елитно-контролирана селекција во пракса**, што кореспондира со класичниот наод за **„железниот закон на олигархијата“** (Michels, 1962; WFD, 2024).

Демократска унија за интеграција (ДУИ)

Статутот на ДУИ воспоставува **силно централизиран конгресен модел**, при што Конгресот е највисок орган, а Општиот совет функционира како клучен орган меѓу два конгреса (ДУИ, Статут, 2014). Преку изборот на претседател и членови на Општиот совет, Конгресот ја концентрира **кадровската и политичката легитимација на врвно ниво**.

Селекцијата на кандидати за пратеници се одвива преку **двостепен механизам**, при што извршните структури подготвуваат предлог-листи, а Општиот совет ги верификува. Иако овој модел формално вклучува верификациска фаза, **иницијативата и контролата остануваат кај централните органи**,

што резултира со висока централизација на кадровските одлуки – типичен образец за партии во транзициски демократии (Kitschelt, 2000).

Алијанса за Албанците

Статутот на Алијанса за Албанците се издвојува со **експлицитно нормативно нагласување на внатрешната демократија и транспарентноста**. Во основните одредби се наведува дека суверенитетот произлегува од членството, а локалните структури имаат **јасно утврдено право на предлагање кандидати за изборни функции** (Алијанса за Албанците, Статут, 2024).

Овој модел создава **поструктуриран „одолу-нагоре“ канал на номинација**, при што локалните предлози имаат формален статус во процесот на селекција. Иако централните органи ја задржуваат конечната одлука, нормативниот дизајн е поблиску до **инклузивните модели на кандидатска селекција** препознаени во компаративната литература и меѓународните стандарди (Scarrow, 2005; OSCE/ODIHR & Venice Commission, 2020).

Алтернатива

Статутот на Алтернатива воспоставува **конгресен модел со Централно собрание** како највисок орган меѓу два конгреса. Конгресот го избира и разрешува претседателот, додека Централното собрание има значајна улога во политичкото насочување и во усвојувањето на кандидатските листи (Алтернатива, Статут, 2023).

Овој модел комбинира формална колективна верификација со силна иницијативна улога на претседателот во предлагањето на кандидатите, што е во согласност со доминантните модели на партиско управување во регионот и со наодите за ограничена внатрешна конкуренција (Vachudova, 2020; WFD, 2024).

2.1. Синтетички наоди (нормативен пресек)

Сумирано, анализата на статутите и релевантните аналитички извештаи покажува дека сите разгледувани парламентарни партии формално се организирани околу **конгресен принцип**, но со значителни разлики во степенот на централизација и инклузивност. СДСМ нормативно се издвојува со модел на непосредни членски избори за лидер, додека останатите партии доминантно применуваат конгресна или централно-извршна селекција на раководството и кандидатите.

Аналитичките и мониторинг извештаи дополнително потврдуваат дека постои систематски јаз помеѓу формалните правила и нивната практична примена, при што централизацијата на кадровските одлуки и ограничената транспарентност остануваат доминантни обрасци (OSCE/ODIHR, 2024; WFD, 2024; European Commission, 2024; GRECO, 2023). Овие наоди се конзистентни со академската литература за партиите во транзициски демократии и претставуваат солидна основа за следниот дел од документот за јавни политики, кој ќе го анализира влијанието на овие структури врз законодавниот процес и јавната отчетност.

3. Процеси на селекција на кандидати: норми наспроти практика

Иако статутите на парламентарните политички партии во Северна Македонија формално предвидуваат различни степени на внатрешна демократија и учество во кандидатската селекција, **практичната примена на овие правила покажува значителен јаз помеѓу нормативниот дизајн и реалното одлучување**. Овој јаз е особено изразен во процесите на номинација, рангирање и верификација на кандидатите за пратеници, каде што формалните процедури често се надополнуваат или заменуваат со неформални механизми на партиска контрола.

Аналитичките извештаи и мониторинг-студиите за внатрешна демократија укажуваат дека, без оглед на разликите во статутарните модели, **централните партиски раководства во најголем дел**

ја задржуваат доминантната улога во конечната селекција на кандидатите (WFD, 2024; IDSCS). Ова создава конвергенција во практиката, при што формално различни нормативни решенија резултираат со слични обрасци на централизирано одлучување.

3.1. Нормативна рамка: формални модели на селекција на кандидати

Анализата на статутите покажува дека сите разгледувани парламентарни партии формално предвидуваат процедури за селекција или верификација на кандидатите за пратеници, но тие значително се разликуваат според **степенот на инклузивност, нивото на одлучување и улогата на членството и локалните структури**. Кај поголемиот дел од партиите (ВМРО-ДПМНЕ, ДУИ, Алтернатива), кандидатската селекција е концентрирана во централните или извршните органи, додека повисоките тела вршат претежно формална верификација, што одговара на **моделот на елитно-контролирана селекција** со ограничена улога на членството (Rahat & Hazan, 2001; Katz & Mair, 1995). Кај Левица, и покрај формално предвидената колективна номинација и можноста за внатрешна дебата, концентрацијата на одлучувачките овластувања, силната улога на раководството и отсуството на јасни критериуми резултираат со **сличен централизирано ориентиран исход во практика** (Левица, Статут, 2019; WFD, 2024).

СДСМ нормативно се издвојува со воведувањето на непосредни внатрешпартиски избори за претседател, како релативно инклузивен механизам за избор на лидерството. Сепак, иако Статутот предвидува право на локалните организации да предлагаат кандидати, ова учество има **иницијативен, но не и институционализиран карактер**, бидејќи не е проследено со јасни процедурални обврски за централните органи, што резултира со доминантно централизирана селекција (СДСМ, Статут, 2020; WFD, 2024). За разлика од тоа, **Алијанса за Албанците** експлицитно го уредува правото на локалните структури да предлагаат кандидати преку формализирана процедура, со што воспоставува **поинституционализиран „одолу-нагоре“ елемент** во кандидатската селекција, поблизок до инклузивните модели препознаени во компаративната литература и меѓународните стандарди (Scarrow, 2005; OSCE/ODIHR & Venice Commission, 2020).

3.2. Практика: централизација, нетранспарентност и неформални механизми

И покрај формалната разновидност на нормативните модели, релевантните аналитички и мониторинг извештаи укажуваат на висок степен на централизација во практиката кај речиси сите парламентарни партии. Извештаите на OSCE/ODIHR за последните парламентарни избори нотираат дека процесите на составување на кандидатските листи се карактеризираат со **ограничена транспарентност и минимално учество на поширокото членство**, при што одлуките најчесто се носат во тесни раководни кругови (OSCE/ODIHR, 2024).

Индексот за транспарентност на политичките партии (WFD, 2024) дополнително укажува дека кај поголемиот дел од партиите **не постојат јавно достапни критериуми за избор и рангирање на кандидатите**, ниту јасни образложенија за конечните листи, што ја ограничува внатрешната отчетност и ја засилува перцепцијата за селекција заснована на лојалност. Анализите на IDSCS покажуваат дека внатрешните консултации често имаат формален или симболичен карактер, без суштинско влијание врз конечните одлуки, што создава јаз меѓу статутарните одредби и реалната практика – образец типичен за пост-транзициски партиски системи (IDSCS, 2023; Vachudova, 2020).

3.3. Последици врз автономијата и одговорноста на пратениците

Централизираната селекција на кандидати има директни последици врз **автономијата на избраните пратеници**. Компаративните истражувања покажуваат дека кога политичката кариера на пратеникот зависи од одлуките на централното партиско раководство, неговата примарна отчетност се

пренасочува од гласачите кон партиската елита којашто во прв план го потврдила самиот негов избор за кандидат (Carey & Shugart, 1995; Rahat, 2007).

Во контекст на Р. Северна Македонија, ова е дополнително засилено со изборниот систем на затворени листи, каде што редоследот на кандидатите е клучен за изборот. Како резултат на тоа, партиската дисциплина станува доминантна норма, а индивидуалната законодавна иницијатива и критичката позиција во рамките на парламентарната група се структурно обесхрабени (European Commission, 2024; WFD, 2024).

3.4. Норми наспроти практика: клучни несоодветности

Синтетички, анализата укажува на неколку повторливи несоодветности:

- **Формални процедури без реално учество** – иако статутите предвидуваат одредени канали за колективно одлучување или верификација, практичната моќ останува концентрирана кај тесни раководства.
- **Недостаток на транспарентни критериуми** – отсуство на јасни и јавно достапни правила за избор и рангирање на кандидати, што го поткопува интегритетот на процесот (WFD, 2024).
- **Слаба внатрешна отчетност** – ограничени механизми преку кои членството може да влијае или да побара образложение за кадровските одлуки (IDSCS, 2023).

Овие несоодветности се во согласност со класичните теоретски предупредувања за „железниот закон на олигархијата“, според кој дури и формално демократските партии имаат тенденција кон концентрација на моќ (Michels, 1962).

4. Влијание на внатрешната организација врз законодавниот процес и парламентарната отчетност

Внатрешната организација – особено начинот на кој се селектираат кандидатите, се распределуваат надлежностите во партијата и се контролираат пратениците – има директно влијание врз **квалитетот на законодавниот процес, автономијата на пратениците и капацитетот на Собранието за надзор и отчетност**. Во парламентарните системи, партиите се главни „порти“ за политичка кариера и пристап до ресурси, па затоа организациските правила (формални и неформални) ја обликуваат мотивацијата на пратениците: дали нивната одговорност е насочена кон гласачите и јавниот интерес или кон централното партиско раководство (Sartori, 2005; Katz & Mair, 1995; Carey & Shugart, 1995).

Ова поглавје ги поврзува претходните наоди за **нормативниот дизајн** (конгресни модели, централизација, механизми на кандидатска селекција) со очекуваните и во извештаите често евидентирани ефекти врз парламентот: **партиска дисциплина, ограничена индивидуална законодавна иницијатива**, доминација на извршната власт во креирање на закони и ослабен надзор. Овие ефекти се усогласени со меѓународните стандарди и мониторинг извештаи кои ја нагласуваат важноста на транспарентни партии и ефективен парламентарен надзор како дел од демократското владеење и владеењето на правото (OSCE/ODIHR & Venice Commission, 2020; European Commission, 2024; GRECO, 2023).

4.1. Од кандидатска селекција до дисциплина: „ланецот на лојалност“

Компаративната литература покажува дека најсилниот механизам преку кој партиите ја контролираат парламентарната група е **контролата врз кандидатската селекција и политичкото напредување**. Кога кандидатите зависат од централните органи (извршни комитети, претседателства, тесни раководства), „принципалот“ (партиската елита) ја зајакнува контролата врз

„агентот“ (пратеникот), што типично резултира со висока дисциплина и помала автономија (Rahat, 2007; Hazan & Rahat, 2010).

Во контекст на Северна Македонија, каде најчесто се применуваат **затворени листи** и партиски контролирано рангирање на кандидатите, очекувано е пратениците да ја ориентираат својата „кариера-одговорност“ кон партиските центри на моќ, а не кон територијални, локални или членски структури. Аналитичките проценки за внатрешна демократија и транспарентност (особено WFD, 2024; IDSCS, 2023) во повеќе наврати упатуваат на тоа дека централизацијата и недоволната транспарентност во внатрешните процеси ја намалуваат можноста за внатрешна конкуренција и за плурализам во ставови, што индиректно се прелева и врз работата на парламентот.

4.2. Законодавниот процес: доминација на извршната власт и ограничена парламентарна улога

Во системи со силна партиска дисциплина и централизираните партии, законодавниот процес често се карактеризира со доминација на извршната власт и со третирање на Собранието како орган за формална верификација на владини предлози. Во компаративни рамки, ова се поврзува со концептот на „парламентарна слабост“ во кој партиските елити и владата ја контролираат агендата, временската рамка и содржината на законот, наместо да се поттикнува квалитетна и квалитативна расправа и експертско подобрување низ комисииските и пленарни дебати во самиот највисок извор на суверенитет и примарниот законодавен орган - Собранието (Sartori, 2005; Carey & Shugart, 1995).

Мониторинг извештаите за изборните процеси и демократско управување (OSCE/ODIHR, 2024) типично укажуваат на структурни слабости поврзани со транспарентност, партиска конкуренција и институционални услови што влијаат врз демократскиот циклус, додека извештаите за владеење на правото и антикорупциските политики (European Commission, 2024; GRECO, 2023) ја нагласуваат важноста на парламентот како контролен механизам – што имплицира дека слабата парламентарна автономија и недоволната надзорна функција претставуваат системски ризик за владеењето на правото.

4.3. Комисии, расправи и експертиза: како внатрешната партиска логика го обликува „квалитетот на дебатата“

Степенот на внатрешна партиска плуралистичност и конкурентност влијае врз тоа дали пратениците ќе дејствуваат како носители на политики, ќе инвестираат во експертиза и ќе користат комисииски механизми за подобрување на законите. Кога партиската организација е централизирана, а напредувањето е поврзано со лојалност, пратениците имаат стимул да избегнуваат јавно отстапување од линијата на раководството и да го ограничат индивидуалното профилирање преку амандмани или критички расправи (Rahat, 2007).

Домашните аналитички извештаи за политички дијалог и внатрешни демократски практики (IDSCS, 2023; KAS/IDSCS) вообичаено ја идентификуваат ниската култура на внатрешен плурализам како фактор што ја ослабува јавната дебата и институционалниот квалитет на одлучување. Ова е особено релевантно за комисиите, каде што квалитетот на расправата и вклучувањето на засегнатите страни често зависи од тоа дали парламентарното мнозинство дозволува реален комисииски „input“ или го третира процесот како партиски диригиран.

4.4. Парламентарен надзор и отчетност: кога партиската дисциплина ја намалува контролната функција

Клучна функција на Собранието е надзор над извршната власт преку пратенички прашања, интерпелации, надзорни расправи и комисииски контроли. Во контекст на висока партиска дисциплина, парламентарниот надзор често станува асиметричен: пратениците од мнозинството избегнуваат да иницираат надзор што би го изложил „сопствениот“ извршен кабинет на критика,

додека опозицијата, иако поактивна, има ограничени механизми да влијае врз исходите. Овој образец е добро познат во литературата за партиско владеење и претставничка демократија (Carey & Shugart, 1995; Katz & Mair, 1995).

Извештаите за владеење на правото и антикорупциските механизми (European Commission, 2024; GRECO, 2023) го третираат силниот институционален надзор како клучен елемент за спречување корупција и злоупотреба на ресурси. Во таква рамка, ограничената парламентарна автономија – која може да произлегува од централизирани партии и контролирана кандидатска селекција – претставува индиректен, но значаен ризик за јавната отчетност.

4.5. Транспарентност на партиите, интегритет и доверба во парламентот

Нормативните разлики што се појавуваат во статутите (на пр. експлицитни одредби за информирање и транспарентност кај одредени партии) се важни затоа што јавната доверба во парламентот и демократијата е поврзана со тоа дали партиите се перципираат како отворени и отчетни или како затворени елитни структури. Аналитичките индекси и проценки за партиска транспарентност укажуваат дека транспарентноста во внатрешното функционирање, финансирањето и процесите на одлучување е критична за политичкиот интегритет, а меѓународните стандарди тоа го третираат како предуслов за демократска конкуренција и одговорност.

Во практична смисла, кога процесите на селекција и одлучување се нетранспарентни, се зголемува ризикот пратениците да се перципираат како „делегати на партијата/раководните елити“, а не како претставници на граѓаните. Ова ја слабеа јавната легитимност на законодавниот процес, ја намалува довербата во институциите и го поттикнува впечатокот на „затворен политички круг“ и „картелизација“, што е во согласност со теоретските предупредувања за олигархиски тенденции во партиската организација (Michels, 1962; Katz & Mair, 1995).

5. Заклучок

Овој документ покажува дека внатрешната организација и процесите на селекција на кандидати во парламентарните политички партии во Северна Македонија претставуваат критичен, но често занемарен фактор што директно влијае врз функционирањето на законодавната власт, квалитетот на политичкото претставување и јавната отчетност.

Анализата на статутите и релевантните интерни акти укажува дека, и покрај формалното постоење на демократски процедури и колективни органи, **нормативниот дизајн во најголем дел останува централизирано ориентиран**, со ограничена улога на членството и локалните структури во клучните кадровски одлуки. Овие наоди се потврдени и преку релевантните аналитички и мониторинг извештаи, кои укажуваат на **значителен јаз меѓу формалните правила и нивната практична примена**.

Понатамошната анализа покажува дека ваквите модели имаат јасни институционални последици, вклучително висока партиска дисциплина, ограничена автономија на пратениците, доминација на извршната власт во законодавниот процес и ослабен парламентарен надзор. Во тој контекст, **внатрешната демократија не е исклучиво интерно прашање на партиите**, туку суштински елемент на демократското владеење и јавниот интерес.

Во согласност со меѓународните стандарди и препораки, унапредувањето на транспарентноста, инклузивноста и отчетноста во внатрешните процеси претставува важна, но недоволно искористена можност за јакнење на парламентот како институција и за зголемување на довербата во демократските процеси.

6. Главни наоди и препораки

6.1. Главни наоди

Врз основа на анализата на нормативната рамка, практиките и нивните институционални ефекти, можат да се издвојат следните клучни наоди:

- Иако сите разгледувани партии формално воспоставуваат процедури за селекција на кандидати, **реалната одлучувачка моќ е концентрирана кај тесни централни органи**, со ограничено учество на членството и локалните структури (Katz & Mair, 1995; WFD, 2024).
- Недостатокот на јасни и јавно достапни критериуми за кандидатска селекција ја поткопува внатрешната отчетност и ја **засилува зависноста на пратениците** од партиското раководство (IDSCS, 2023; OSCE/ODIHR, 2024).
- Централизираната селекција на кандидати е директно поврзана со **висока партиска дисциплина и ниска индивидуална законодавна автономија**, што го ограничува просторот за критичка расправа и експертско подобрување на законите и законодавните процеси (Rahat, 2007; Hazan & Rahat, 2010; European Commission, 2024).
- Силната партиска контрола врз парламентарните групи придонесува кон **ослабена надзорна улога на Собранието**, особено во однос на извршната власт, што претставува системски ризик за јавната отчетност и антикорупциските напори (GRECO, 2023; European Commission, 2024).
- Ограничената транспарентност на внатрешните процеси негативно се одразува врз **јавната доверба во парламентот и политичките институции**, потврдувајќи ја тезата за структурни олигархиски тенденции во партиското функционирање (Michels, 1962; WFD, 2024).

6.2. Препораки

Препораките се структурирани по **ниво на дејствување** и **временска рамка**, со цел да бидат изводливи и усогласени со постојната институционална рамка.

6.2.1. Препораки на внатрешно партиско ниво

Краткорочно (0–6 месеци):

- **Усвојување и јавно објавување на јасни, мерливи и проверливи критериуми за селекција и рангирање на кандидати**, вклучително професионални, интегритетски и репрезентативни стандарди, во согласност со препораките на OSCE/ODIHR и Венецијанската комисија за транспарентност и еднаквост во политичката конкуренција.
- **Јавно објавување на временски рамки и чекори во процесот на кандидатска селекција**, со цел да се намали просторот за ад-хок одлуки и неформално влијание на тесни раководни кругови.

Среднорочно (6–18 месеци):

- **Јакнење на улогата на локалните и тематските структури** во номинацијата на кандидати, преку статутарно утврдени квоти или задолжителни консултативни фази, при што централните органи би имале обврска да ги разгледаат и образложат сите доставени предлози.
- **Институционализирање на редовни извештаи на пратеничките групи кон партиското членство**, со што се создава двонасочна отчетност – не само од избраните претставници кон раководството, туку и кон локалните организации и пошироката членска база.

6.2.2. Препораки на парламентарно и институционално ниво

Среднорочно:

- **Воспоставување формализирани интерпартиски механизми за надзор и соработка**, особено во контролата над извршната власт, со цел намалување на исклучивата партиска логика.
- **Јакнење на експертските и аналитичките капацитети на Собранието**, за да се поддржи информирано законодавно одлучување независно од партиските директиви.

Долгорочно:

- **Разгледување на можни институционални и изборни реформи** што би го засиле индивидуалниот мандат на пратениците и нивната отчетност кон граѓаните, во согласност со европските демократски стандарди.
- **Ограничување на неформалните механизми на партиска дисциплина во парламентот** преку јасни правила за гласање и образложување на одлуките.

6.2.3. Препораки за надзорни и регулаторни тела

- **Поддршка на редовни независни анализи** на внатрешната демократија и нејзините институционални ефекти.
- **Воспоставување јасни протоколи за јавно постапување по наодите на надзорните тела**, вклучително и обврска за институционален одговор на утврдените слабости.
- **Јакнење на капацитетите на надзорните институции за анализа на внатрешните процеси**, особено во делот на транспарентноста, интегритетот и отчетноста.

Користена литература и извори

I. Законска и институционална рамка

Закон за политичките партии. Консолидиран текст. Службен весник на Република Северна Македонија.

Изборен законик. Консолидиран текст. Државна изборна комисија на Република Северна Македонија.

II. Меѓународни стандарди и мониторинг извештаи

OSCE/ODIHR & Venice Commission. (2020). *Guidelines on Political Party Regulation* (Second Edition). Organization for Security and Co-operation in Europe / European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

OSCE/ODIHR. (2024). *Final Report on the Presidential and Parliamentary Elections in North Macedonia*. Organization for Security and Co-operation in Europe.

European Commission. (2024). *Rule of Law Report – Country Chapter on North Macedonia*. European Union.

GRECO. (2023). *Fourth Evaluation Round – Compliance Report: North Macedonia*. Group of States against Corruption, Council of Europe.

GRECO. (2023). *Fifth Evaluation Round – Evaluation and Compliance Reports: North Macedonia*. Group of States against Corruption, Council of Europe.

III. Аналитички и истражувачки извештаи

Westminster Foundation for Democracy (WFD). (2024). *Index of Transparency of Political Parties in North Macedonia*.

Institute for Democracy “Societas Civilis” – Skopje (IDSCS). (2023). *Political Dialogue and Internal Party Democracy in North Macedonia*.

Konrad Adenauer Stiftung & IDSCS. *Analysis of Internal Party Democracy in North Macedonia*. KAS / IDSCS.

State Audit Office of the Republic of North Macedonia. *Annual Audit Reports on the Financial Operations of Political Parties*. SAO.

State Commission for the Prevention of Corruption (Државна комисија за спречување на корупцијата). *Annual Reports on Political Party Financing*. SCPC.

IV. Статути и интерни акти на политичките партии

Социјалдемократски сојуз на Македонија (СДСМ). (2020). *Статут на СДСМ*.

ВМРО-ДПМНЕ. (2021). *Статут на ВМРО-ДПМНЕ (пречистен текст)*.

Левица. (2019). *Статут на политичката партија Левица*.

Демократска унија за интеграција (ДУИ). (2014). *Statuti i Bashkimit Demokratik për Integrim*.

Алијанса за Албанците. (2024). *Statuti i Aleancës për Shqiptarët*.

Алтернатива. (2023). *Статут на политичката партија Алтернатива (пречистен текст)*.

(Забелешка: анализата се заснова исклучиво на јавно достапни и верификувани верзии на статутите и интерните акти.)

V. Академска литература

Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1995). *Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas*. *Electoral Studies*, 14(4), 417–439.

Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford University Press.

Katz, R. S., & Mair, P. (1995). *Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party*. *Party Politics*, 1(1), 5–28.

Kitschelt, H. (2000). *Linkages between citizens and politicians in democratic politics*. *Comparative Political Studies*, 33(6–7), 845–879.

Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Free Press.

Rahat, G. (2007). *Candidate selection: The choice before the choice*. *Journal of Democracy*, 18(1), 157–170.

Scarrow, S. E. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*. National Democratic Institute.

Scarrow, S. E. (2015). *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford University Press.

Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. ECPR Press.

Vachudova, M. A. (2020). *Political Parties and Democratic Change in the Western Balkans*. *Comparative Politics and European Studies* (различни изданија).