



ПОДГОТОВКА ЗА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ШТО МОЖЕ ДА НАУЧИМЕ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ?

ДЕКЕМВРИ 2018



Овој проект е финансиран од
Европската унија.



Kingdom of the Netherlands

Подготвено од: Симонида Кацарска, Александра Ивановска и Ангел Мојсовски, Институт за европска политика, Скопје

ВОВЕД И ПОЗАДИНА

По усвојувањето на заклучоците на Европскиот совет од јуни 2018, Република Македонија го очекува започнувањето на пристапните преговори кон крајот на 2019 година. Затоа цел, Владата на Република Македонија ја подготвува институционалната рамка за пристапните преговори со ЕУ. Во август 2018 година, Владата ја усвои институционалната платформа, која ја дава основата за почеток на „објаснувачкиот скрининг процес“. Земјата во моментот е соочена со предизвикот на координирање на своите политики за целите на пристапувањето во ЕУ преку инклузивен, а сепак ефективен и ефикасен начин.

Поставувањето на ефективна рамка за управување со преговорите за членство е од врвно значење за земјата кандидат, бидејќи ги опфаќа конкретните институции за координација на политиките, но воедно и односите помеѓу нив. Функционирањето на овие елементи во пракса ги условува брзината и успехот на процесот на пристапување. Сложеноста на преговорите бара исклучителна координација внатре во државата за да се осигура дека сите активности ќе придонесат кон дефинирана цел за станување членка на ЕУ. Со цел да се има успех при овој сложен процес, потребно е да се воспостави јасна институционална структура како и хоризонтална и вертикална координација.¹

Управувањето со преговорите за членство како и успешната подготовка на преговарачката позиција бара усогласување на разни општествени и институционални интереси. Овој процес честопати бара многу време за помирување на конфликтни ставови и размислувања и нивно преточување во формулирање на политиките. Од друга страна, временската рамка на преговорите и пристапувањето, создава силен притисок за исполнување на критериумите (условите) за пристап и затоа тие се најсилниот инструмент за условеност од страна на ЕУ. Оттука, домашната институционална структура и механизам за управување со преговорите за членство е од клучно значење за ефективна, но сепак ефикасна артикулација на интересите на земјите кандидати.

Овој краток документ за јавна политика го анализира значењето на наодите од проектот ВеБЕР² за подготовка на институционалните структури и процедури за управување со пристапните преговори во Република Македонија. Преку проектот ВеБЕР беа избрани и мониторирани одреден број на начела преку сопствени индикатори во сите области од Начелата на јавната администрација, а наодите се претставени во [Националниот извештај](#) како и [Регионалниот компаративен извештај](#). Овие начела нудат заеднички именител на реформата на јавната администрација за сите земји аспиранти за ЕУ, поставувајќи го правецот кон членството во ЕУ.³

¹ Милена Лазаревиќ, Андреј Енгелман, Малинка Ристевска Јорданова, Јована Маровиќ, 2014. Барања за Координација и институционална поставеност во процесот на пристапување и преговори со ЕУ. Повеќе информации достапни на: http://cep.org.rs/images/background_paper_coordination_requirements_in_eu_accession.pdf

² Проектот ВеБЕР обезбеди структуриран мониторинг од страна на граѓанските организации (ГО) на Начелата на јавната администрација подготвени и мониторирани од OECD/SIGMA како рамка за водење и мониторирање на административните реформи во земјите од Западен Балкан и Турција. За позадината на проектот ВеБЕР видете на <http://www.par-monitor.org/pages/about-weber>. СИГМА (Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето) е заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија. Главната цел е за зајакнување на темелите за подобро јавно управување и оттука поддршка на социо-економскиот развој преку градење на капацитетите на јавниот сектор, зајакнувајќи го хоризонталното управување и подобрување на дизајнот и спроведувањето на реформите во јавната администрација, вклучувајќи и соодветна приоритизација, секвенционирање и буџетирање. Повеќе информации достапни на: <http://www.sigmaxweb.org/>.

³ Врз основа на Начелата, SIGMA врши редовни проценки за напредокот на Владите на земјите од Западен Балкан. Сеопфатни проценки (за сите шест клучни области) се спроведуваат на секои две години, додека проценки на помало ниво (помеѓу двете години) се спроведуваат за специфични поглавја кои се оценети како критични од страна на SIGMA. За повеќе информации за проценките на SIGMA, проверете на: www.sigmaxweb.org.

Овој краток документ за јавна политика конкретно ги одразува наодите во однос на стратешката рамка за Реформа на јавната администрација (РЈА), развој на политики и координација како и отчетност, како клучни области за идентификување на потенцијалните предизвици во управувањето на пристапните преговори со ЕУ. Истовремено, овој документ ги анализира наодите за инклузивно донесување одлуки во пристапните преговори со ЕУ во однос на декларираната волја и намера на Владата за вклучување на граѓанските организации (ГО) во преговарачките структури. Како почетна точка, без разлика на моделот за вклучување на чинители за време на преговарачкиот процес, документот ги зема предвид следниве стандарди, како минимални стандарди за транспарентност и инклузивно носење одлуки во пристапните преговори:

- Развиена законодавна и институционална рамка за соработка помеѓу државните органи и граѓанското општество, како и за активно учество на граѓанскиот сектор во креирањето на јавни политики;
- Интензивна комуникација и консултации помеѓу сите засегнати страни;
- Слободен пристап до информации: релевантните документи од самиот преговарачки процес треба да бидат јавно достапни, со цел да им овозможат на заинтересираните страни да достават свои предлози, коментари и препораки како и мониторирање на процесот;
- Заинтересираните страни редовно да бидат информирани за активностите и динамиката на процесот.⁴



4 Милена Лазаревиќ, Андреј Енгелман, Малинка Ристевска Јорданова, Јована Маровиќ, 2014. Барања за Координација и институционална поставеност во процесот на пристапување и преговори со ЕУ. Повеќе информации достапни на: http://cep.org.rs/images/background_paper_coordination_requirements_in_eu_accession.pdf

2. КЛУЧНИ НАОДИ

2.1 Стратешка рамка за Реформа на јавната администрација

Стратешката рамка за РЈА во овој краток документ за јавна политика служи како пример за практиката на државните институции да го координираат инклузивниот координативен процес во поглед на пристапувањето кон ЕУ. Фокусирајќи се на учеството на граѓанскиот сектор во развивањето на клучни стратешки документи како и нивен мониторинг, наодите за овој индикатор се значајни за целокупниот ангажман на граѓанските организации во структурите за пристапување кон ЕУ.

СИГМА начело 2: Владата има развиено и донесено ефективна реформска агенда за јавната администрација која ги адресира клучните предизвици;

ВеБЕР индикатор: Користење на пристап за учество во развивање на клучните стратешки документи за РЈА.

Наодите од проектот ВеБЕР покажуваат дека консултациите со граѓанските организации биле релативно задоволителни за Стратегијата за Реформа на јавната администрација (РЈА) 2018-2022 низ консултациски период од повеќе од 15 дена и покани до граѓанските организации во кои е вклучен нацрт документот за стратегијата. Сепак, треба да се има на ум дека процедурата за консултации кои се однесуваат на стратешките документи не е регулирана во Македонија. Подзаконските прописи го предвидуваат само времетраењето за нацрт законите,⁵ додека процедурата и времетраењето за консултации за стратешките документи единствено се елаборирани во Прирачник кој е изработен од страна на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА).⁶ За време на раната фаза на развивањето на овој документ, имаше суштинско вклучување на граѓанските организации во Стратегијата за РЈА. Граѓанските организации добиваа соодветни информации во подготовката на консултативниот процес. Нацрт документите како и пропратната документација беа обезбедени и информацијата за крајните рокови за коментирање и каналите за доставување беше јасна. Сепак, нема достапни документи кои даваат доказ за тоа како биле спроведени консултациите, што било дискутирано и како биле носени одлуките. Затоа, не е јасно чиј придонес од страна на граѓанските организации бил земен предвид, а не е дадено ниту образложение за прифаќање или одбивање на одредени предлози.

СИГМА Начело 4: Реформата на јавната администрација има стабилни и функционални структури за управување и координација на политичко и на административно ниво за управување со процесот на дизајнирање и имплементација;

ВеБЕР индикатор: Вклученост на граѓанскиот сектор во структурите за мониторинг и координација на РЈА .

Наодите од проектот ВеБЕР покажуваат дека иако е предвидено некое ниво на консултации во однос на административните структури за координација и мониторинг на РЈА, граѓанските организации ретко се вклучени. Во Стратегијата за РЈА 2018-2022 предвидено е два пати годишно да се покануваат засегнати страни на јавни дебати поврзани со имплементацијата и извештаите да бидат јавно објавувани. Во однос на генералното мониторирање и известување за РЈА, МИОА подготвува извештај на секои шест месеци за имплементацијата на РЈА и го доставува до Советот за РЈА, а еднаш годишно го доставува и до Владата. Предвидени се консултации со засегнати страни по објавувањето на извештаите на веб-страниците и пред дискусиите во рамките на Советот за РЈА. Во Акцискиот план за РЈА 2018-2022, граѓанскиот сектор е споменат само еднаш во однос на консултации за приоритизација на услугите кои треба да бидат испорачани.⁷

⁵ Методологија за Проценка на влијание на регулатива, Влада на Република Македонија. Достапно на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf

⁶ Прирачник за засегнати страни – Консултациите во процесот на креирање политики во Владата на Република Македонија, Влада на Република Македонија, февруари 2014. Достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf

⁷ Влада на Република Македонија, Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022. Достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf стр. 36

Во Стратегијата за РЈА 2018 - 2022 не е предвидено да се повикуваат граѓанските организации да бидат дел од координативните тела. На политичко ниво, Стратегијата предвидува да се воспостави Совет за РЈА за мониторирање и координација на целокупниот процес на РЈА, но овој Совет не го сочинуваат членови од ГО.⁸ Ниту еден систем за следење или координација не функционираше во краткиот период додека се носеше новата стратегија во февруари 2018 година. Слично на ова и во претходната стратегија за 2010-2015, ГО не беа вклучени во мониторингот или во евалуацијата. Во однос на административните структури, исто така не постои формат за вклучување. Во релевантните документи, споменати се само консултации но не е објаснето како тие ќе се имплементираат и во каков формат ќе бидат истите. Иако со стратегијата беа формирани 9 секторски работни групи, вклучувајќи и една за РЈА⁹, со изјава дека ќе се направат консултации со ГО, не е објаснето како овие консултации ќе бидат закажани и како ГО ќе бидат поканети.

2.2 Развој на политики и координација

Проценките за развојот на политики и координација се анализирани во овој документ поради нивната примарна важност за земјата-кандидат да зборува со еден глас на преговорите за пристапување. Овој глас, сепак, треба да се базира на издржана анализа на „какви ќе бидат економските, финансиските, политичките, правните и социјалните влијанија од усвојувањето на политиките и регулативите на ЕУ и кои различни начини за спроведување на конкретни политички одлуки ќе бидат соодветни за земјата. Без ова знаење, колку и да е непрецизно, владата нема да може ефикасно да преговара, ниту да ги обезбедува потребните информации за групите во општеството што ќе им овозможат да се подготват за пристапување“.¹⁰ За таа цел, во нашето истражување ја анализиравме употребата на докази од страна на владините институции во нивните документи, како и перцепцијата на граѓанското општество за отвореноста на системот за креирање политики..

СИГМА Начело 10: Процесот на креирање политики и изработка на закони е базиран на докази, а оценката на влијанието постојано се користи во министерствата;

ВеБЕР индикатор: Употреба на докази креирани од тинк-тенкови, независни институти и други ГО во развојот на политиките.

Наодите од проектот ВеБЕР покажуваат дека употребата на докази креирани од страна на тинк-тенковите, независни институти и други ГО во развојот на политиките е ниска, базирано на експертската анализа на ВеБЕР на релевантни владини документи и спроведена онлајн анкета за перцепции на избран примерок од претставници од ГО кои работат на политичко ниво. Од 14 избрани документи имплементирани во три области – животна околина, социјална заштита и анти-дискриминација – во ниеден од нив немаше вклучено наоди базирани на докази направени од ГО. Не беше добиена ниту *ex-post* анализа, побарана преку барање за слободен пристап до информации. Барања беа испратени и за проверка на достапноста на *ex-ante* проценка на влијание на регулатива (ПВР). Експертскиот преглед на јавно достапните ПВР покажаа дека во нидена од нив не е вклучено било какво референцирање, додека информациите се оскудни.

Според нашата анкета со ГО, 42% од испитаниците од ГО сметаат дека претставниците на надлежните министерства учествуваат во политичките дијалози често или секогаш, кои се однесуваат на специфични истражувања за политики. Сепак, ГО имаат скоро слично мислење „за“ и „против“ во однос на нивото на вклученост на владините институции со нив. 40% од испитаниците од ГО или се „согласуваат“ или „целосно се согласуваат“ дека владините институции ги повикале нивните организации да подготват и достават документи за политика, анализи или проценки на влијание додека процентот на оние кои не се согласуваат со оваа изјава е 36% што укажува на остра поделба. Како предупредување, мислењата на ГО за Владата дека таа суштински ги разгледува нивните предлози или давање повратни информации за нивниот придонес, се доста ниски. 10% од испитаниците од ГО имаат добиено повратни информации со објаснување за прифаќањето или одбивањето на нивните предлози, додека 54% од нив сметаат дека оваа практика се случува ретко или никогаш. 18% од испитаниците од ГО мислат дека надлежните министерства генерално ги земаат предвид нивните предлози додека 42% сметаат ова се случува ретко или никогаш.

СИГМА Начело 11: Политиките и легислативата се дизајнирани на инклузивен начин кој овозможува активно учество на општеството и овозможува координација на различните гледишта во самата Влада;

ВеБЕР индикатор: Перцепција на граѓанските организации за вклученоста и отвореноста во креирањето политики.

⁸ Службен весник на Република Македонија. Достапно на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/300aa13482774c7095e852d883592864.pdf>.

⁹ Влада на Република Македонија, Стратегија за Реформа на јавната администрација 2018-2022. Достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf стр. 17

¹⁰ Алан Мејџу, 2005. Подготовка на земјите од Југоисточна Европа за интеграција во Европската Унија. Достапно на: <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/37211600.pdf>

Наодите од проектот ВеБЕР покажуваат дека 36% од испитаниците од ГО се сложуваат (се согласуваат или целосно се согласуваат) со изјавата дека формалните процедури за консултации создаваат предуслови за ефективна вклученост на јавноста во процесот на креирање политики. Овој процент драстично опаѓа, дури до 19%, на прашањето дали формалните процедури за консултации се применуваат конзистентно, а дури и помалку (10%) на прашањето дали ги консултираат во раната фаза на овој процес.

2.3 Отчетност

Како што е споменато во воведот, проактивното информирање и транспарентноста на преговарачкиот процес се минимум стандард за ефективна вклученост на засегнатите страни, вклучително и ГО во преговарачкиот процес. Во проектот ВеБЕР, за оваа цел го имавме како фокус мониторирањето на проактивното информирање на јавноста од страна на административните тела, особено преку мониторирање на сеопфатноста, навременоста и јасноста на споделените информации преку нивните официјални веб-страни.

СИГМА Начело: Правото на пристап до јавни информации е вклучено во законодавството и се применува во практика;

ВеБЕР индикатор: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите.¹¹

Наодите од проектот ВеБЕР покажуваат за време на мерењето¹² покажува дека мониторираните институции објавуваат релевантни закони и редовно ги ажурираат настанатите промени, додека во исто време тие не обезбедуваат доволно информации за областа на своето делување. Документи за политики или анализи, дури и оние ретки публикации кои се достапни, е потешко да се пристапи до нив, а кои се често и дел од проектно финансирани проекти. За време на мерењето, повеќето институции немаа објавено годишни извештаи за своето работење а ниту буџетите не беа јавно достапни.

Откако новата Влада ја презеде функцијата на 1 јуни 2017 година, се обврза да ја зајакне транспарентноста и отчетноста на јавната администрација. На 27 ноември 2017 година издаде соопштение каде претстави листа на документи кои сите министерства треба да ги објавуваат во согласност со законот. Како резултат на тоа, иако немаше значителни промени во информациите кои се однесуваат на нивниот обем на работа, презентирањето на релевантни документи и достапност на документи за политика и анализи; сега повеќето од институциите имаат објавено годишни извештаи; буџети и органиграми. Релевантните контакти за соработка со ГО не се видливи а делови од веб-страниците наменети за процесот на јавни консултации се повеќе исклучок отколку правило.



¹¹ Овој индикатор во својот фокус го имаше проактивното информирање на јавноста од страна на административните тела, осовено преку сеопфатен мониторинг, навременост и јасност на информациите споделени преку официјалните веб-страни. Свкупно, се избираат 18 информации и се оценуваат според две групи на критериуми: 1) основни критериуми, вклучувајќи целосност, и ако информациите се ажурирани, и 2) напредни критериуми, за достапност и лесен пристап за граѓаните. Барањето на информации се спроведува преку официјалните веб-страни на избран примерок од седум административни тела од кои три надлежни министерства – големо, средно и мало министерство, во смисла на нивната темтска област на работа, министерство со генерална функција за планирање и координирање, владино тело со централна владина функција, подредено административно тело на министер/министерство, и владино тело надлежно за давање услуги.

¹² септември-ноември 2017

КАКВО ЗНАЧЕЊЕ ИМААТ НАШИТЕ НАОДИ ЗА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ?

Наодите од ВеБЕР отсликуваат една мешана слика како основа со која структурите за пристапните преговори ќе треба да се вкоренат имајќи на ум дека декларативните заложби на Владата за вклучување на разни засегнати страни, вклучувајќи ги и ГО во овој процес. Прво, во однос на стратешката рамка за РЈА која е земена за пример, јасно е дека иако ГО биле консултирани, процесот преку кој беа земени предвид нивните инпути како и нивниот исход не е јасен, бидејќи нема воспоставено механизам за повратни информации за оваа цел. Оваа практика, ако се пренесе на пристапните преговори може да го влоши односот помеѓу ГО и Владата. Овој пример ја нагласува потребата за јасни правила за улогата на ГО и нивните инпути во целокупното креирање политики.

Второ, во однос на вклучување на ГО во структурите за мониторирање, Стратегијата не дава јасен пример какви лекции може да се извлечат кога ГО не се вклучени во соодветните тела.

Трето, во однос на развојот на политики и координација, резултатите од ВеБЕР за достапноста на информации за перформансите на Владата го истакнуваат генералниот проблем на редовното известување низ сите монитирани области, покрај соопштенијата за јавноста. Пристапните преговори со нивната продолжена временска рамка според новиот пристап на Европската комисија за пристапниот процес, создаваат побарувачка за постојан мониторинг на перформансите на Владата, вклучително и за целите на транспарентноста и создавање на суштински предуслови за учество и вклучување на различни засегнати страни во овој процес.

Четврто, употребата на докази од тинк-тенковите и други ГО е доста мал, што укажува на недостаток на практика низ администрацијата да се користат разни извори на информации и достапни податоци. Таквиот пристап носи ризик од некомплетни информации за пристапните преговори со ЕУ, но исто така не придонесува кон градење на односи помеѓу различните засегнати страни. Слично, наодите од последниот индикатор покажуваат дека ГО сметаат дека тие се консултирани на крајот на циклусот на креирање политики и во многу кратки временски рамки, создавајќи неповолни услови за вклучување на различни засегнати страни во пристапните преговори со ЕУ.

Петто, мониторирањето на проактивното информирање од страна на министерствата, иако е подобро во текот на мониторинг периодот на проектот, ги истакнува различните практики и ад хок одговори. Наодите од овој индикатор ја нагласуваат потребата од системски пристап во однос на транспарентноста во пристапните преговори, вклучително и преку навремени и организирани веб-ресурси посветени за оваа намена.



ПРЕПОРАКИ:

- Постапките за учество на ГО во процесот на креирање политики, вклучувајќи ги и пристапните преговори, треба да обезбедат навремена и значајна вклученост, со силен акцент на механизмите за добивање на повратни информации.
- Државните институции треба да водат детална документација за консултациите и соодветно да ја објавуваат на нивните веб страници за да ја информираат јавноста за тоа што е разговарано, предложено и прифатено.
- Отворените дијалози за спорните теми и прашања треба да бидат усвојувани со ГО со цел да дојдат до заеднички заклучоци и решенија кои ќе бидат прифатени и во сопственост на сите засегнати страни вклучени во процесот.
- Државните институции треба да се обидат соодветно и системски да ги референцираат наодите базирани на докази во сите нивни усвоени документи од Владата, документи за јавни политики, проценки на влијанието, евалуациони анализи на политики и проценки на владините институции. Ова е особено важно во однос на тековниот скрининг процес и пред отворањето на пристапните преговори.
- Министерствата треба да ја задржат практиката на објавување на клучните документи на нивните веб страници и овие документи постојано да ги ажурираат.
- Институциите треба да обезбедат дека најавите поврзани со јавните консултации се видливи на нивните веб страници и правилно се споделени.
- Со цел да можат ефикасно да ги артикулираат различните интереси за време на процесот на преговори, Владата треба значително да ги зајакне своите капацитети за координација на политиките.

Овој документ е изработен со финансиска поддршка од Европската Унија и Кралството Холандија. Содржината на документот е во целосна одговорност на Институтот за европска политика (ЕПИ) и мрежата Мисли за Европа/Think for Europe (TEN) и не ги одразуваат ставовите на Европската Унија или на Кралството Холандија.

