



УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ДЕФИНИРАЊЕТО НА КЛУЧНИ СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА (РЈА)

МАРТ 2022



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Овој проект е финансиран
од Европската унија.

Авторка: Јулијана Караи, постар истражувач, Институт за европска политика - Скопје

Консултациите претставуваат структурирано учество на јавноста, што опфаќа барање, добивање, анализирање и давање одговор на повратните информации од засегнатите страни, преку претходно дефинирање на целта и предметот на консултациите, без разлика на тоа дали се работи за иницијатива за политика во одредена област, регулаторна промена или предлог закон.¹ Примената на процесот на јавни консултации има различни импликации за подобрувањето на регулаторната рамка. Доколку се спроведе навреме и делотворно, процесот на консултации го собира колективното познавање или интелигенција на општеството и помага да се соберат емпириски информации во аналитички цели, а особено како предуслов за придвижување на процесите на одлучување кон модели кои сè повеќе се засноваат на анализи.² Исто така, механизмите за консултации сè повеќе се одликуваат со поголема отвореност и достапност, особено кога станува збор за помалите и помалку организирани интересни групи, што пак од своја страна резултира со поголем степен на плурализам во приодот кон консултациите. Консултациите се својствени за транспарентно и делотворно управување.³

ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ КОНСУЛТАЦИИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во однос на вкупниот процес на јавни консултации, врз основа на анализата на документите може да се каже дека во примерокот на усвоени документи за владините политики ретко има упатување на наодите засновани на докази изнесени од ГО. Сè на сè, анализирани се 19 документи за политиките во три области, кои во моментот се спроведуваат, од кои само шест содржат упатување на наодите изнесени од ГО.⁴

Во контекст на упатување на наоди засновани на докази изнесени од ГО во документите за политиките и во *ex-ante* оценките на влијанието, анализирани се 21 документ, но само во еден документ има упатување на наоди засновани на докази изнесени од ГО. Во сите три разгледани области на политиките, не може да се најдат *ex-post* анализи, а тимот истражувачи не добил никакви *ex-post* анализи, во одговорите на барањата за слободен пристап кон информации од јавен карактер (БСПИ).⁵

1 Presentation by Edward Donelan, Workshop on "Consultation Practices within the Process of Public Policies Challenges and Opportunities" (Презентација на Едвард Донелан, Работилница за „Консултативните практики во контекст на предизвиците и можностите во однос на јавните политики“) <https://www.sigmapweb.org/publicationsdocuments/41838190.pdf>

2 Ibid

3 Ibid

4 Национален монитор за реформите во јавната администрација 2019/2020, https://epi.org.mk/wp-content/uploads/National-Par-Monitor-Macedonia_mk.pdf

5 Ibid

Што се однесува до мислењето на граѓанското општество во Северна Македонија за користењето на доказите во креирањето на политиките, 44% од ГО опфатени со анкетата се согласуваат дека при решавање проблеми во однос на политиките или во изготвување предлози за политиките, владините институции ги покануваат нивните односни организации да изготват или да поднесат документи за политиката во одредена област, студии или проценки на влијанието.⁶ Процентот на оние што не се согласуваат со оваа констатација е 23%. Исто така, 57% од ГО опфатени со анкетата изјавиле дека нивните покани до владините институции да учествуваат во настани во нивна организација, често или речиси секогаш се прифатени од страна на владините институции, додека 17% од ГО одговориле дека оваа практика се применува ретко или никогаш. 35% од ГО велат дека биле поканети („често“ или „секогаш“) да учествуваат во работни групи за изготвување предлози за политики или законски решенија, кога имаат конкретни предлози и препораки засновани на докази. Сепак, загрижува фактот што 29% од ГО опфатени со анкетата сметаат дека оваа практика се спроведува ретко или никогаш.⁷

Во однос на прашањето дали Владата дава повратни информации за предлозите за политики, 21% од ГО одговориле дека често или секогаш добиваат повратни информации, во кои се објаснуваат причините или за прифаќањето или за одбивањето на нивните предлози и препораки засновани на докази, дадени во текот на нивното учество во работните групи. 53% од ГО сметаат дека ваквата практика се спроведува ретко или никогаш.⁸

Процесот на јавни консултации во голема мера е отворен за јавноста, при што законодавната рамка предвидува дека за секој документ за политиките или предлог-закони треба да се одржат јавни консултации во раната фаза. Сепак, недостигаат извештаи од централната администрација за јавните консултации одржани во однос на законски документи или документи во однос на политиките.⁹ Не може да се оцени квалитетот на извештаите, со оглед на тоа што генерално нема извештаи и во однос на документите за политиките и во однос на предлог-законите. Во овој контекст, исто така не може да се измери влијанието на јавните консултации, со оглед на тоа што не се најдени извештаи за вакви консултации.¹⁰

За секој законодавен документ, процесот на консултации почнува со објавување на известување на Електронскиот национален регистар на прописи (ЕНЕР) за почеток на подготовките на односниот документ. По известувањето, фазите/верзиите на законодавните документи се следниве; предлог-текст на законот, придружен со предлог-текст на проценка на влијанието на регулативата (ПРВ) и нацрт на законот придружен со нацрт ПВР.¹¹ Сепак, во практиката не можат да се најдат докази за рани консултации, докази во форма на записници или извештаи, во кои се упатува на поднесени коментари, предлози и сугестии во оваа консултативна фаза, како и за тоа дали коментарите и предлозите биле прифатени или не. Влијанието на јавните консултации не може да се измери со оглед на тоа што не се идентификувани никакви извештаи.¹²

34% од ГО сметаат дека формалниот процес на консултации обезбедува услови за делотворно вклучување на јавноста во процесите на креирање на политиките. Исто така, треба да се забележи дека речиси ист број на ГО имаат неутрално мислење за ова прашање. Според 42% од ГО, владините институции не ги спроведуваат формалните постапки за консултации конзистентно, при креирањето на политиките во нивна надлежност и повеќе од половина (53%) од ГО сметаат дека тие не се консултирани или се консултирани само спорадично во раните фази на креирање на политиките или во раните фази на законодавниот процес.¹³

6 Ibid

7 Национален монитор за реформите во јавната администрација 2019/2020, https://epi.org.mk/wp-content/uploads/National-Par-Monitor-Macedonia_mk.pdf

8 Ibid

9 Ibid

10 Ibid

11 Ibid

12 Ibid

13 Ibid

КОНСУЛТАТИВЕН ПРОЦЕС ЗА КЛУЧНИТЕ СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ ЗА РЈА

Истражувањето на ВеБЕР претставува анализа на мониторингот на ревизијата на Акцискиот план според Стратегијата за РЈА 2018-2022 и Акцискиот план според Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии (УЈФ) 2018-2021.¹⁴ Јавните консултации за ревизија на Акцискиот план траеле 15 дена, а на ЕНЕР бил објавен отворен повик за поднесување коментари и предлози. Сепак, иако документот бил објавен на ЕНЕР, претставниците во фокус-групата подвлекуваат дека овој документ е изготвен во не-инклузивен процес, за разлика од процесот на изготвување на Стратегијата за РЈА и претходниот Акциски план.

Претставниците на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) се согласуваат дека инклузивноста, како начело својствено на соработката, е една од клучните заложби на МИОА од почетокот на изготвување на Стратегијата за РЈА (2018-2022) и Акцискиот план.¹⁵ Сепак, претставниците на граѓанското општество во фокус-групата подвлекуваат дека консултациите не биле инклузивни уште од самиот почетокот. Исто така, тие не се согласуваат дека се направени само мали измени на документот и сметаат дека има значителни интервенции во него.¹⁶ Граѓанските организации сметаат дека овој пример претставува отстапување од претходно воспоставената добра практика во консултативниот процес за Стратегијата за РЈА 2018-2022.¹⁷ Што се однесува до поканите до граѓанското општество за учество во консултациите, отворена покана била објавена само за ревизијата на Акцискиот план за Стратегијата за РЈА 2018-2022. На граѓанските организации им биле дадени целосни информации за двата документа, а неопходни за да се подготват за процесот на консултации.¹⁸

Според СИГМА/ОЕЦД, консултациите и вклучувањето на невладините организации не се спроведува систематично, а особено не за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022.¹⁹ Надворешните засегнати страни главно се вклучуваат во текот на писмените консултации за предлог документите за планирање или извештаите од мониторингот, а се помалку инволвирани преку формалните структури за мониторинг. Иако двете стратегии вклучуваат не-државни актери во дефинирањето на изворните стратешки документи за РЈА, ограничено е вклучувањето на засегнатите страни во подоцнежните фази во текот на ревизијата на акциските планови.²⁰

Истражувачите на ВеБЕР не можеле да најдат достапни онлајн-информации во однос на консултативниот процес за овој документ.²¹ Следствено, во одговорот на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер истражувачите биле информирани дека консултациите се одржале на 27 март 2020 г., на онлајн-состанок на Секторската група за УЈФ, а дека крајниот рок за доставување коментари бил 2 април 2020 г.²² Според одговорот на Министерството за финансии (МФ), две невладини организации доставиле коментари, кои, откако биле оценети од надлежните министерства, биле вклучени во конечната верзија на документот. Ова го потврдуваат учесниците-претставници на ГО во фокус-групата. Сепак, од дискусијата во фокус-групата произлегува и заклучок дека учеството на граѓанските организации во Секторската група е само формално и дека нивните коментари вообичаено не се земаат предвид.²³

Регионалниот РЈА монитор покажува дека ограничените консултации за УЈФ во Косово, Северна Македонија и Србија претставуваат примери за лимитирана отвореност и нетранспарентност на консултациите за УЈФ.²⁴ Во овие случаи биле искористени веќе постоечки платформи со посеопфатна намена, а во целите на консултации со ГО за акциските планови за УЈФ.²⁵ Дијалогот за политиките во областа на УЈФ во Косово и Србија се одвивале во формат, кој опфаќа повеќе засегнати страни, при што се води општа дискусија за реформата на УЈФ, а избраните ГО биле поканети преку електронска пошта. Слично, Секторската група за УЈФ во Северна Македонија има задача за одржување вакви

14 Ibid

15 Национален монитор за реформите во јавната администрација 2019/2020, https://epi.org.mk/wp-content/uploads/National-Par-Monitor-Macedonia_mk.pdf

16 Ibid

17 Ibid

18 Ibid

19 Monitoring Report for Republic of North Macedonia 2021(СИГМА Мониторинг извештај - Начелата на јавна администрација, Северна Македонија, 2021 г.), <https://www.sig-maweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

20 Ibid

21 Национален монитор за реформите во јавната администрација 2019/2020, https://epi.org.mk/wp-content/uploads/National-Par-Monitor-Macedonia_mk.pdf

22 Ibid

23 Ibid

24 Western Balkan PAR Monitor 2019/2020, (РЈА Монитор за Западен Балкан 2019/2020), <https://weber-news.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

25 Ibid

консултации во рамките на програмите од Инструментот за претпристапна помош (ИПА), а докази за одржани консултации се добиени само како одговор на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, при што одговорот исто така покажува дека на ГО им бил даден рок од 5 дена за поднесување на коментари. Заедно со ограничениот пристап кон поканување учесници и фокусирање на конкретни ГО, без отворени повици за учество, овие консултативни процеси се одликуваат и со фактот што не се проследени со писмени докази за нивниот исход.²⁶

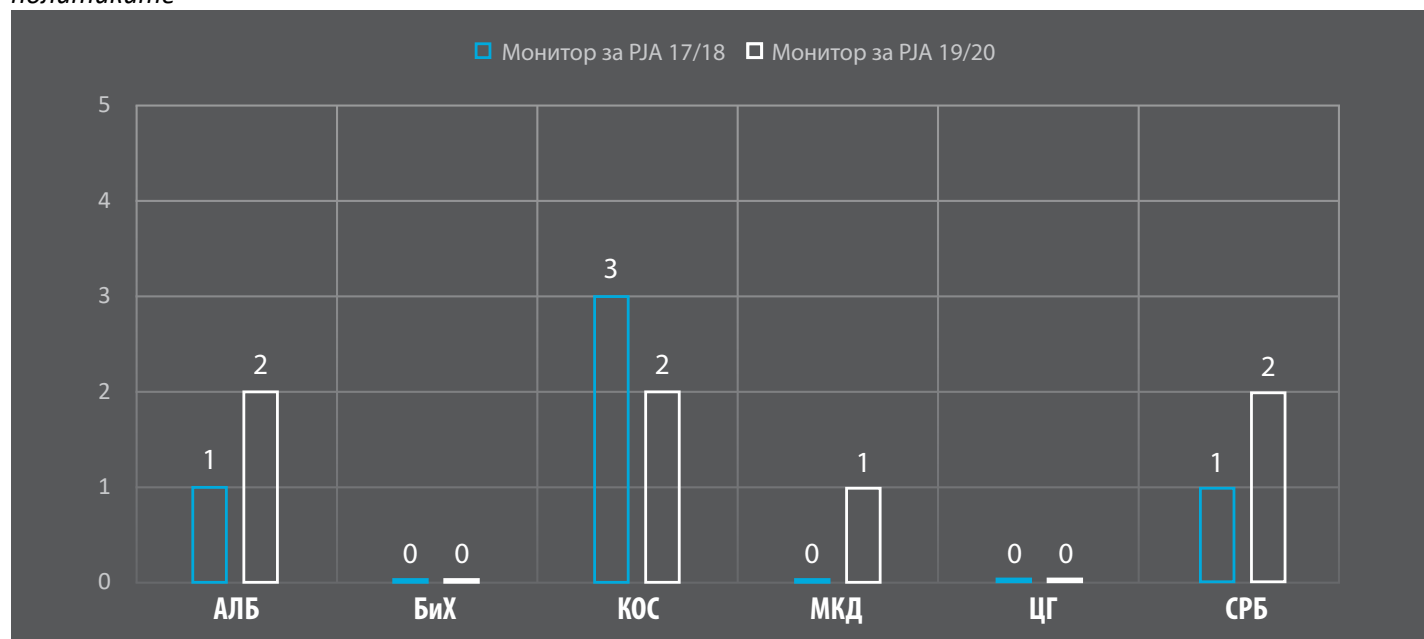
Сепак, консултациите вообичаено се одвиваат во многу подоцнежните фази, кога документите се веќе изготвени. Надлежните владини тела не обезбедуваат проактивно дека во процесот учествуваат најразлични надворешни засегнати страни. Исто така, не можат да се најдат докази во однос на разгледувањето на поединечните коментари, забелешки или предлози дадени од граѓанските организации во однос на двата стратешки документа.²⁷

Исто така, нема организација која е одговорна за контрола на квалитетот на процесот на јавни консултации, при што ќе ги оцени и исполнувањето на барањата за консултациите и примената на резултатите од консултациите. Исто така, нема јасна методологија со која ќе се определи квалитетот на процесот на јавни консултации.²⁸

Во овој контекст, ЕК истакнува дека се потребни дополнителни напори за да се обезбеди понавремен, значаен и транспарентен консултативен процес со граѓанското општество.²⁹

СОСТОЈБАТА ВО ОВАА ОБЛАСТ ВО РЕГИОНАЛЕН КОНТЕКСТ

Користење на докази изнесени од аналитички центри, независни институти и други ГО во развојот на политиките



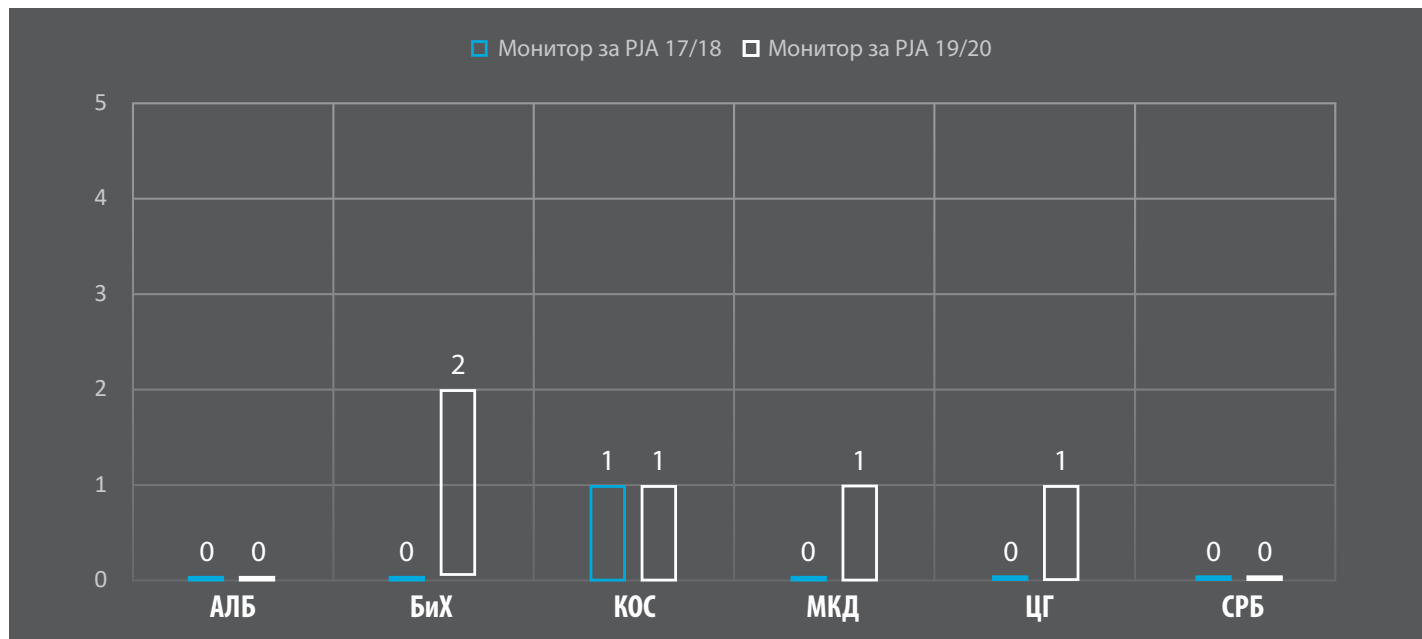
26 Ibid

27 Ibid

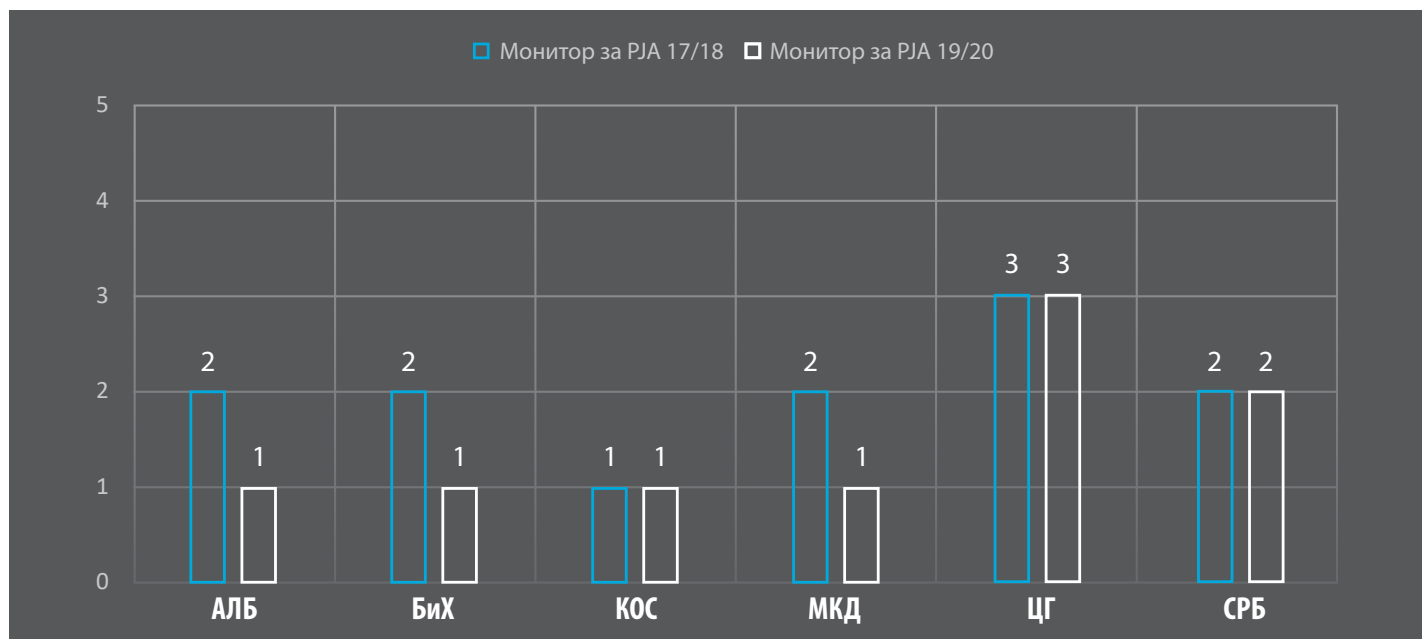
28 Monitoring Report for Republic of North Macedonia 2021, (СИГМА Мониторинг извештај - Начелата на јавна администрација, Северна Македонија, 2021 г.) <https://www.sig-maweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

29 Извештај на ЕК за Северна Македонија 2021 г., <https://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf>

Перцепцијата на граѓанското општество и опфатот на учеството во креирањето на политиките



Примена на партиципативни процеси во изготвувањето на клучните стратешки документи за РЈА



ПРЕПОРАКИ ОД РЈА МОНИТОРОТ 2019/2020 ЗА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ КОНСУЛТАЦИИ И КОНСУЛТАЦИИ ЗА КЛУЧНИТЕ СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ ЗА РЈА

1. Државните институции треба да подготвуваат и соодветно да ги објавуваат извештаите за реализацијата на нивните стратешки документи и планови.
2. Државните институции треба соодветно и детално да упатуваат на наодите на ГО засновани на докази во усвоените документи за политиките, *ex ante* проценките на влијанието на регулативата, *ex post* анализите на политиките, итн.
3. Државните институции треба проактивно и систематично да даваат повратни информации за предлозите и препораките засновани на докази, а изнесени од ГО во процесот на креирање на политиките.
4. Државните институции треба да ги консултираат ГО во раните фази на процесот на креирање на политиките, со цел да ги дефинираат приоритетите и целите во партнерство со ГО, наместо да ги повикуваат ГО на дебати и да поднесат коментари за веќе готови документи.
5. Државните институции треба да им обезбедуваат на ГО соодветни и навремени информации во врска со содржината на законодавните акти или предлозите за политиките. Релевантните информации треба да им се достават на ГО барем 20 дена однапред.
6. Државните институции треба да создадат системска база на податоци со контакт информации за да се обезбеди дека во процесот на консултации се застапени најразлични интереси (женски групи, малцински групи, синдикати, здруженија на работодавачи, итн.) и треба соодветно да ги покануваат да учествуваат во консултациите, со претходно добро разбирање на областа во која ваквите ГО работат.
7. МИОА и МФ треба да одржуваат заеднички консултации за прашања кои се релевантни за делотворното спроведување на Стратешката рамка, како што е прашањето на проценка на трошоците/фискалните импликации.
8. МИОА треба да ја вклучува јавноста/ГО во раните фази од консултациите во врска со измените/ревизијата на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план за истата.
9. МИОА треба да води детална евиденција и документација за консултациите за РЈА и истите навреме да ги објави на неговата интернет страница, со цел да ја информира јавноста за прашањата за кои се дискутирало, кои предлози и забелешки биле изнесени и дали предлозите и забелешките биле или не биле прифатени, како и образложение за одлуката да се прифатат или да се одбијат предлозите и забелешките.
10. ГО треба да бидат информирани и да им се дадат повратни информации за нивниот придонес и коментарите, кои ги дале во текот на консултациите.
11. Треба да се одржува отворен дијалог со ГО за спорните прашања и проблеми, а со цел заеднички да се дефинираат заклучоци и решенија, коишто ќе бидат прифатени и ќе бидат сопственост на сите засегнати страни вклучени во процесот.
12. МФ треба да ги вклучува сите релевантни засегнати страни во раните фази на процесот на консултации, при дефинирање на стратешките приоритети и правци. Натаму, МФ треба навреме да ги покани ГО и да им ги обезбеди сите релевантни документи од важност за процесот на консултации.

Овој документ е изготвен со финансиска поддршка од Европската Унија, Балканскиот фонд за демократија, проект на германскиот Маршалов фонд на САД и Амбасадата на Норвешка во Белград. Институтот за европска политика (ЕПИ) и на мрежата Мисли за Европа - Think for Europe (TEN) ја имаат единствената одговорност за содржината и информациите во оваа публикација. Мислењата изнесени во оваа публикација не ги изразуваат мислењата на Европската Унија, Амбасадата на Норвешка во Белград, Балканскиот фонд за демократија, германскиот Маршалов фонд на САД или неговите партнери.

Повеќе информации на:

www.par-monitor.org



institut alternativa

