

КРЕИРАЊЕ ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

*КРЕИРАЊЕ ПОБАРУВАЧКА ЗА ДОКАЗИ ВОИ
УСЛОВЕНОСТА ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА*



institut alternativa



Foreign Policy Initiative BH
FPI BH



GROUP FOR LEGAL AND POLITICAL STUDIES



Institute for Democracy and Transition
IFDT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Regional Research
Promotion Programme | Western Balkans

UNI
FR

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

КРЕИРАЊЕ ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

КРЕИРАЊЕ ПОБАРУВАЧКА ЗА ДОКАЗИ ВО Н УСЛОВЕНОСТА ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА

I. Зошто креирање јавни политики?

Шесте земји од Западен Балкан, сите аспирантки за членство во ЕУ, се наоѓаат во различни фази од процесот на интеграција во ЕУ. Карактеристиките на приодот на ЕУ кон проширувањето со земјите од Западен Балкан бараат овие земји да испорачаат конкретни, опипливи и одржливи резултати пред да станат полноправни членки. Во претходните рунди на проширувањето, ЕУ не применуваше вакви сложени механизми за да го оценува и да го следи квалитетот на спроведените реформи. Оваа ситуација е нова и за Европската комисија и за земјите-кандидатки,¹ што значи дека и ЕУ учи од сопствените искуства и грешки и воведува иновации во нејзината методологија за оценување на резултатите што ги направиле земјите-кандидатки. И самите земји од Западен Балкан инвестираат во развивање нови алатки и механизми за известување и за следење на постигнатите резултати. Конкретно, направени се подобрувања во однос на методите за собирање и анализа на податоци, квалитетот и веродостојноста на податоците, и поконструктивно вклучување на засегнатите страни од граѓанското општество.

Политичките лидери во ЕУ и во земјите од Западен

Балкан постојано нагласуваат дека овие реформи не се спроведуваат само како одговор на барањата на ЕУ, туку примарно за целите за подобрување на земјите и на регионот.² Навистина, би било погрешно доколку целта за членство во ЕУ се смета за единствената причина за спроведување системски трансформации. Оттука, одржливоста на реформите е посакувана и во фазата по пристапувањето, но и во случај на забавен или суспендиран процес на пристапување, имајќи на ум дека моменталните околности се неповолни и ја поткопуваат политиката за проширување на ЕУ.

Аспирантките за членство во ЕУ од Западен Балкан се наоѓаат во долг и напорен процес за подобрување на сопствените системи за креирање јавни политики. Одржливите резултати не налагаат само цврсти алатки и процедури, туку и вклучување на сите заинтересирани страни, како што се граѓанското општество, медиумите, групите од интерес и здруженијата, во креирањето јавни политики. Сепак, како тема, креирањето јавни политики е недоволно истражено и неговата релевантност ја потценуваат и државните и граѓанските чинители во регионот. Овој документ за официјална позиција дава аргументи кои ја нагласуваат потребата за поедноставени процедури за учеството на граѓанското општество, за тоа да дејствува како ефективен надзор врз реформите во креирањето јавни политики и да има поконструктивна улога во процесите за креирање јавни политики, со што тие би станале потранспарентни и темелени на докази.

¹ Овој документ го користи терминот „земји-кандидатки“ за да упати на земјите од Западен Балкан кои се формални кандидатки за членство во ЕУ (Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија) и оние кои сè уште се потенцијални кандидатки (Босна и Херцеговина и Косово).

² На пример, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ за 2016 година, достапна на: <https://goo.gl/WAjpzG>

Формулирање на политиката

- Дефиниција на приоритетите - поставување агендата
- Препознавање и анализа на проблемот
- Дизајн на јавни политики - подготовка на предлози и формулација на алтернативи на јавните политики
- Екс-анте оценка на влијанието, вклуч. и одмерување на опциите за јавни политики
- Избор на опција за јавни политики
- Меѓуминистерски консултации
- Континуирани консултации



Реализација на политиката

- Одлучување за предложените јавни политики
- Подготовка на нацрт закони или други инструменти на јавни политики, вклучително и континуирано проценување на влијанието на регулативата (ПВР)
- Координација во центарот на Владата
- Наталошни консултации

Учење политика

- Спроведување на јавни политики
- Мониторинг на јавни политики
- Евалуација на јавни политики и повторно започнување на циклусот на јавни политики

Дијаграм 1: Шематски приказ на циклусот на јавна политика⁴

Дешифрирање на процесот за креирање јавни политики

Според ОЕЦД/СИГМА, креирањето ефективни јавни политики треба да се изгради врз следниве компоненти:

- добро организиран, конзистентен и компетентен процес за креирање јавни политики кој е во центарот на владините институции;
- хармонизирано планирање на јавните политики кое е во согласност со финансиските околности во земјата и ѝ помага на владата во постигнување на нејзините цели;
- транспарентни, законски издржани, разбирливи и јавно достапни владини одлуки;
- добро функционирачки парламентарен надзор;
- развивање политики и законодавни акти кое е инклузивно и темелено на докази.³

Кога дизајнираат нова јавна политика земјите со ефективни системи за креирање јавни политики рационално инвестираат во нивните финансиски и човечки ресурси; посветуваат значително внимание на аналитичките задачи пред да го направат изборот на најдобрата опција за јавната политика; и оставаат доволен јавен простор за интервенција од трети заинтересирани страни во дизајнирањето и мониторингот на јавните политики.

За да се објасни и нагласи важноста на креирањето издржани јавни политики во однос на квалитетот на јавните услуги, економските перформанси и спроведувањето на јавни политики во една земја, креирањето јавни политики како процес кој никогаш не завршува може да се расчлени во три функционални фази:

3 ОЕЦД/СИГМА (Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето), Развивање и координација на јавни политики, достапно на: <https://goo.gl/iATLU>

Сите три фази од креирањето јавни политики се зависни една од друга и се меѓусебно поврзани. Првата фаза, формулација на јавна политика, обично е занемарена во земјите со силна „легалистичка“ административна култура. Во реалноста, оваа фаза е од суштинско значење бидејќи таа го одредува начинот на кој се предлага една јавна политика, како и изгледите за спроведување на дадената јавна политика. Доколку фазата за формулација на јавна политика не е соодветно спроведена, постои ризик од лошо спроведена јавна политика која ќе треба да се иницира од почеток, и веројатно ќе резултира во трошење големи финансиски, временски и други релевантни ресурси. Доколку темелите на една јавна политика се добро поставени преку соодветна формулација на јавната политика, голема е веројатноста дека втората фаза - спроведување на јавната политика - ќе биде успешно реализирана.⁵ Кога станува збор за фазата за учење од јавната политика, важно е уште во фазата за формулација на јавна политика да се дефинираат посакуваните цели и показателите со кои ќе се мери степенот на реализација. Улогата на фазата за учење од јавната политика е да укаже на научените лекции и да ги открие проблемите што се појавиле за време на спроведувањето на претходните две фази. Фазата за учење од јавната политика треба да обезбеди одговори во однос на ефектите од јавната политика која се спроведува: дали следниот чекор е менување

4 M. Lazarevic et al., Policymaking and EU Accession Negotiations: Getting Results for Serbia, European Policy Centre - CEP, Белград, декември 2013 год., стр.

5 S. Maric et al., Getting Results in Public Policies: Monitoring & Evaluation with the Evidence Supplied by the Civil Society, European Policy Centre - CEP, Foundation for Advancement of Economic Sciences, Белград, 2014 год., достапно на: <https://goo.gl/0kHb6>

на јавната политика, ревидирање на истата или пак треба да се бара поинакво решение. Мониторингот и евалуацијата на јавната политика обезбедуваат константен извор на повратни информации кои им помагаат на креаторите на јавни политики да ги постигнат посакуваните резултати.⁶

Ефективните системи за креирање јавни политики, како што е оној во Обединетото Кралство, се карактеризираат со внимателно развиени практики кои се однесуваат на фазата за формулација на јавна политика. Во системот на Обединетото Кралство, и внатрешни и надворешни чинители може да се појават како иницијатори на нова јавна политика, врз чијашто основа надлежното министерство подготвува таканаречен документ за јавна политика. Овој сложен аналитички документ завршува со предлог на различни опции за јавната политика, кои потоа се дискутираат во рамки на администрацијата и со надворешните засегнати и заинтересирани страни. Некои од опциите може да наложат натамошно истражување и анализа, односно колку е посложена една јавна политика, толку подетален ќе биде процесот на креирање јавна политика. Целиот процес и квалитетот на аналитичкиот приод го надгледува институција во центарот на владата, како и преку повеќе оценки за влијанието. Пред да се донесе финалната одлука за избор на јавната политика која ќе се спроведува, независен регулаторен комитет го евалуира квалитетот на оценките за влијанието што се направени и дава препорака дали одредена јавна политика налага донесување на закон или таа може да се вклопи во постоечката законска рамка.⁷ Ваквиот детален процес на креирање јавни политики спречува прекумерна регулација, штеди пари од даночните обврзници и обезбедува најдобар сооднос на трошокот и придобивките.

Воконтекстна ЕУ, квалитетот на системите за креирање јавни политики на државите-членки се покажал од големо значење за нивното успешно преговарање за политиките на ЕУ во рамки на форумите при Советот на ЕУ. Статусот држава-членка на ЕУ е придружен со растечки сериозни барања за администрациите на државите-членки.⁸ Истражувањата покажуваат дека земјите кои имаат добро развиени и ефективни национални системи за креирање јавни политики подобро ги бранат своите национални позиции во рамки на процесите за креирање јавни политики на ниво на ЕУ. Ова е особено важно за малите држави, како што е Латвија, чијшто успех во арената на Советот на ЕУ може да се припише на националниот процес за креирање јавни политики кои се темелат на докази.⁹ Националната позиција која се брани со аргументи што се темелат на докази и со навремени

подготовки има поголема шанса за успех од онаа на која ѝ претходел лошо систематизиран и слабо информиран процес за креирање јавни политики.¹⁰

Во таа смисла, процесот за пристапување во ЕУ има многу паралели со разгледувањето на јавни политики меѓу државите-членки во рамки на Советот на ЕУ. Пристапните преговори претставуваат одлична алатка за учење за земјите-кандидатки во нивната подготовка за преземање на правата и обврските кои произлегуваат од членството во ЕУ, имајќи предвид дека исходот од пристапните преговори, на пример начинот на кој се преговара за транзициските отстапки, може силно да зависи од квалитетот на нивните системи за креирање јавни политики.¹¹ Во реалноста, придобивката од процесот на интеграција во ЕУ, без оглед на потенцијалните надворешни движечки сили и неизвесниот исход во однос на членството, лежи во фактот дека тој ги мотивира, па дури и ги принудува земјите-кандидатки да ги унапредуваат и да ги подобруваат нивните системи за креирање јавни политики на долг рок. Овој вид реформи помагаат во обезбедување подобри резултати од јавните политики во сите области, без оглед на судбината на една земја во однос на добивањето статус на држава-членка.

II. Оценка на системите за креирање јавни политики во регионот

Се чини дека шесте земји од Западен Балкан имаат долг пат пред нив во однос на воспоставување ефективни системи за креирање јавни политики. Идентификуваните слабости потекнуваат од пошироката општествена слика поврзана со веќе наведената легалистичко-биروقратска култура, но и со оставината од комунизмот и од транзицијата, кои се пресликани во централизираните процеси за донесување одлуки, нетранспарентното креирање јавни политики, заробените институции и широко распространетиот клиентелизам. Овие појави не можат да се надминат на краток рок бидејќи тие налагаат важни општествени и културни промени.

Европската комисија признава дека повеќето земји од Западен Балкан постигнале напредок во донесување модерни закони за општите административни постапки, но наведува дека правна сигурност може да се обезбеди само кога контрадикторните административни постапки во секторските закони се ефективно решени

6 J. Z. Ruzek, R. C. Rist, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, Светска банка, 2004 год., стр. xii.

7 M. Lazarevic et al., op.cit., стр. 55-59.

8 Les Metcalfe, International Policy Co-ordination and Public Management Reform, International Review of Administrative Sciences, издание 60, 1994 год., стр. 271-90.

9 M. Lazarevic et al., op.cit., стр. 112-115.

10 Ibid., стр. 94.

11 Ibid., стр. 96.

и отстранети.¹² Понатаму, земјите треба да најдат соодветни начини за изедначување на централните, регионалните и локалните власти за тие да обезбедат поддршка за спроведување на реформите. Сите земји треба да ги почитуваат и да ги гарантираат правата на граѓаните во однос на пристап до информации, административни услуги и добра администрација (во таа смисла приоритет е воведувањето на е-Влада).¹³ Сите овие проблеми на јавните политики се под влијание на несоодветните практики за креирање јавни политики. Во тој контекст, компаративната анализа на извештаите на Европската комисија за 2015 и 2016 година покажува одреден бавен напредок од страна на земјите-кандидатки во подобрување на нивните системи за креирање јавни политики.

Недостиг на транспарентно креирање јавни политики што се темелат на докази: кој е виновен?

Извештаите на ЕК за 2015 година забележуваат дека во сите земји од регионот постојат формални елементи на процесот за креирање јавни политики, односно правната основа и институциите за кохерентен систем за креирање јавни политики, вклучително и за интеграција во ЕУ. Сепак, главните проблеми се идентификувани во однос на координацијата на јавните политики и нивното реално спроведување. Координацијата на јавните политики е слаба, и често постојат стратегии и функции кои се преклопуваат меѓу различните министерства, генералниот секретаријат и другите владини агенции. Координацијата на јавните политики премногу се фокусира на процедуралните прашања, наместо на суштината. Секторските стратегии се развиваат на некохерентен начин и често недостигаат финансиски ресурси или поврзаност со среднорочните расходи, со што се ризикува нивното идно спроведување насекаде во регионот.

Во повеќето земји делумно или целосно е обезбедена формална рамка за развивање јавни политики и закони кои се инклузивни и се темелат на докази. Капацитетот за развивање јавни политики е несоодветен, обично поради недоволни човечки ресурси или поради отсуство на потребниот фокус за спроведување на јавни политики. Во сите шест земји потребни се јавни и меѓу-министерски консултации за предлозите за јавни политики, но често тие се спроведуваат на формалистички начин и предоцна во процесот. Обично се прават оценки за влијанието на регулативата, но тие се со значително варијабилен квалитет. Оценките на влијанието не се спроведуваат на систематски начин

и во повеќето случаи нивниот квалитет се разликува од институција до институција. Воспоставен е систем за следење на учинокот на владата, но тој не е поедноставен за да обезбеди ефикасен јавен надзор врз работата на владата, додека владините мониторинг извештаи примарно се фокусираат на резултатите наместо на постигнувања во однос на целите на јавната политика.¹⁴

Извештаите на ЕК за 2016 година прикажуваат уште покритична слика за тековната состојба. Тие ја истакнуваат широко распространетата појава на значително кратки временски рамки за јавни консултации во фазата за формулација на јавни политики во сите земји. Јавните консултации се спроведуваат само формално, без суштинско вклучување на трети страни, што резултира во лошо спроведување на донесените акти. Во исто време, јавниот надзор врз работата на владата во фазата на мониторинг на јавните политики е проблематичен, бидејќи честопати владините документи не се јавно достапни.

Оваа година важно е да се забележи дека Комисијата искрено го призна проблемот кој опстојува во однос на почитување на кратките рокови поврзани со усвојување на законодавството на ЕУ што го наметнува процесот на пристапување на штета на квалитетот на донесената регулатива. За владите во регионот, комплицираните барања на процесот на пристапување во ЕУ често претставуваат изговор за донесување закони во кратки рокови и последователно за заобиколување на вклучувањето на јавноста во тие процеси. Се чини дека со години Европската комисија се правеше слепа за овој проблем. Еден од баналните примери е случајот со Законот за заштита на потрошувачите во Србија донесен во 2011 година, кој беше целосно хармонизиран со законодавството на ЕУ во оваа област, но практично беше неспроведлив во практика бидејќи неговото креирање ја прескокна фазата за формулација на јавни политики, односно тој процес не вклучи ниту аналитички задачи ниту вклучување на заинтересираните трети страни во креирањето на јавната политика.¹⁵ Освен тоа, неговото донесување беше забрзано со цел „да се стигне навреме“ за законот да биде забележан во извештајот за напредокот за таа година.

Сличен заклучок може да се изведе од примерот со реформата на судството во Босна и Херцеговина (БиХ), кои резултираа со слаб квалитет и бавно спроведување, поради кратките крајни рокови утврдени за нивно донесување и недостигот на

12 Компаративен преглед на Извештаите на ЕК за 2016 година за сите земји од пристапувањето, Поглавје II - Политички критериуми, дел за реформа на јавната администрација, достапно на: <https://goo.gl/O9WuEU>

13 Комуникација за политиката за проширување на ЕУ за 2016 година, достапно на: <https://goo.gl/UJ2mOf>

14 Компаративен преглед на Извештаите на ЕК за 2015 година за сите земји од пристапувањето во однос на развивање и координација на јавни политики. Извештаите се достапни на: <https://goo.gl/YLUvS4> за земјите во однос на развивање и координација на јавни политики, принципи 5, 6, 10 и 11, е достапно на: <https://goo.gl/xHPWBS>

15 N. Lazarevic et al., Towards a European Level of Consumer Protection in Serbia, Белград, 2012 год., достапно на: <https://goo.gl/e2siu7>

аналитичка основа.¹⁶ Донесувањето пакет реформи за судскиот систем исто така беше барање наметнато од Европската комисија за Косово.¹⁷ Притоа ЕК наложи Парламентот во Косово да измени и дополни и да донесе пакет суштински закони по брза постапка, при што беше игнориран социо-економскиот контекст во земјата. Дополнително, брзите рокови оневозможија учество на сите релевантни засегнати страни во процесот на подготовка на законодавството, или кога тие беа вклучени, нивниот придонес беше несоодветен бидејќи тие не можеа да направат соодветни анализи за оценка на влијанието на предложените измени и дополнувања. Со оглед на растечките предизвици во спроведувањето, законскиот пакет требаше повторно да се разгледува и да се менува и дополнува во 2015

[иако тие] не секогаш ефикасно се спроведуваат“.¹⁹ Во последните две години, тешката политичка криза довела до влошување на севкупниот процес за креирање јавни политики. Оттука, во 2016 година Комисијата забележува дека, иако законодавната рамка е воспоставена „меѓу-министерските и јавните консултации за јавните политики и за законите остануваат само формалност [и] квалитетот на задолжителната оценка на влијанието на регулативите за предлозите за закони и јавни политики е слаб“.²⁰

СИГМА оценки за квалитетот на креирањето јавни политики



година.¹⁸ Треба да се забележи дека неколку закони од судскиот пакет може повторно да се менуваат и дополнуваат оваа година, имајќи предвид дека тие се вклучени во Планот за законодавство за 2016 година.

Од друга страна, ситуацијата е сосема различна во случајот на Македонија, поради статусот кво во однос на нејзиното пристапување во ЕУ. Како што ЕК навела во Извештајот за напредокот на Македонија за 2014 година, поради заложбите направени во последната деценија „постапките за развивање и координација на јавни политики во сите сектори се добро дефинирани,

Дијаграм 2: Компаративен преглед на СИГМА оценките за квалитетот на креирањето јавни политики²¹

16 Асоцијација за демократски иницијативи, Центри за граѓански иницијативи, Значењето на аналитичкиот принцип во формулирањето јавни политики и прописи во секторот правда во Босна и Херцеговина, Сараево, 2012 год., стр. 8-9, достапно на: <https://goo.gl/vR0Zzi>

17 Извештај од Комисијата до Европскиот парламент и Советот за напредокот на Косово* во исполнување на барањата за визна либерализација (2013). Европска комисија, достапно на: <https://goo.gl/dKbMFS>

18 Kosovo Sot (2015). Правниот пакет за судството беше донесен како критериум за визна либерализација. Достапно на: <https://goo.gl/g9ZlJN>

19 Европска комисија, Работен документ за Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2014 год., стр. 8, достапно на: <https://goo.gl/YQxqCG>

20 Европска комисија, Работен документ за Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2016 год., достапно на: <https://goo.gl/x0WqK5>

21 За показателот „степен до кој процесите за креирање јавни политики користат аналитички алатки“, на скала од 0 до 5, каде 0 - не се користи систематска аналитичка алатка; 1 - се користат едноставни техники и тоа само повремено; 2 - се користат едноставни техники на редовна основа; 3 - постои екс-анте анализа, но таа не е сеопфатна; 4 - екс-анте анализата се одвива редовно во најмала рака за некои елементи и со доволен квалитет; 5 - се прави сеопфатна екс-анте анализа на редовна основа. За показателот „степен до кој јавните консултации се користат за креирање политики и закони“, каде 0 - не се одржуваат консултации, 1 - консултациите се организираат спорадично и на ад-хок основа без регулатива која утврдува јасни процедури; 2 - постои регулатива, но нејзиното спроведување е спорадично и неконзистентно; 3 - постои регулатива со јавни процедури, редовно се спроведува, но без мониторинг механизми; 4 - постои регулатива со јавни процедури, редовно се спроведува и постојат мониторинг механизми; 5 - исто како оценка 4, плус резултатите од консултациите се јавно достапни.

Со вршење поголем притисок за овој важен аспект од процесот за креирање јавни политики, се чини дека Комисијата ја научила лекцијата од своите грешки. Имено, таа го модифицираше својот приод и сега посветува поголемо внимание на условите кои овозможуваат поголемо вклучување на граѓанскиот сектор и третите страни во регионот во процесот за креирање јавни политики. Примерите од земјите дадени погоре илустрираат дека околностите на теренот постојано и брзо се менуваат и укажуваат на потребата за притисок оддолу нагоре, односно од локалните граѓански организации и од тинк-тенк заедницата.

Слаби аналитички и мониторинг капацитети наспроти растечките барања

Оценките на Комисијата и на СИГМА исто така забележуваат дека самите влади имаат недоволни вештини и капацитети за следење на спроведувањето на јавните политики, бидејќи во повеќето случаи не може да се измери постигнувањето на предвидените цели.²² Ваквата ситуација е спротивна на барањата од процесот за пристапување во ЕУ. Во 2015 година, Комисијата ја надгради својата методологија за оценување и со тоа што инсистира на воспоставување досие со конкретни резултати во земјите-кандидатки.²³ Всушност, Комисијата става поголемо значење на следењето на одржливоста на постигнатите резултати со тоа што од земјите-кандидатки бара да ги надградат нивните капацитети за собирање и анализа на податоци, вклучително и обезбедување „веродостојни и споредливи статистички податоци за спроведувањето на реформите“.²⁴

Во Србија, на пример, пристапниот процес ја натерал владата екстензивно да работи на подобрување на своите капацитети за собирање податоци и мониторинг, особено во областите за кои Комисијата смета дека се од „суштинско значење“.²⁵ Елаборацијата на детални акциски планови, кои утврдуваат јасни таргети и крајни рокови, цели на различни нивоа, СМАРТ показатели,

извори за верификација и извори на финансирање, беше предуслов за отворање на преговорите за поглавјата 23 и 24. Спроведувањето на акциските планови ќе се следи на секои две години од страна на Комисијата, а Србија ќе треба да поднесува двогодишни извештаи.²⁶ Слични механизми ќе треба да се применуваат за уште најмалку девет преговарачки поглавја, односно за оние за кои веќе се утврдени репери за отворање на поглавјето.²⁷

Во таа смисла, иако Македонија формално го вклучила мониторингот на јавни политики во деловодникот на владата, особено во однос на мониторинг одгоре надолу (т.е. владиниот работен план), во практиката тој не се спроведува систематски на сите нивоа.²⁸

Колку е ефективен притисокот од граѓанските организации за подобро креирање јавни политики?

Имајќи на ум дека сложеноста на предизвиците што се наметнати врз администрациите во земјите од Западен Балкан, не изненадува тоа што се чини дека тие се отпорни на големи промени во нивната административна култура и практика. Во тој контекст, важно е да се забележи дека позитивните промени и одржливите подобрувања налагаат време. Сепак она што е необично е фактот дека Европската комисија и барањата на процесот за интеграција во ЕУ досега претставуваат најгласен и најефективен извор на притисок за реформи во креирањето јавни политики. Граѓанското општество во регионот беше гласно во инсистирањето за поголема вклученост во процесот на креирање јавни политики, но со ограничени резултати.

Во однос на засегнатите страни од граѓанското општество, два главни фактори придонесоа за нивната недоволна вклученост. Прво, за тоа е виновна неповолната правна и институционална рамка за вклучување на граѓанското општество во креирањето јавни политики. Бидејќи системите за креирање јавни политики во регионот, во голема мера, се фокусирани на фазата на креирање закони, со недоволно развиени фази за формулација и мониторинг на јавните политики,

22 Компаративен преглед на Извештаите на ЕК за 2016 година за шесте земји во однос на развивање и координација на јавни политики. Извештаите се достапни на: <https://goo.gl/ZRfwtY>

23 Стратегија за проширувањето на ЕУ за 2015 година, Анекс II, стр. 31, достапна на: <https://goo.gl/HjIhZw>

24 Преговарачка рамка ЕУ - Србија, стр. 20, достапна на: <https://goo.gl/ooGt6o>

25 Според надградената методологија која беше воведена во 2015 година, тоа се: владеење на правото и темелни права (функционирањето на судството, корупција, организиран криминал, слобода на изразување); економски критериуми; реформа на јавната администрација; трите поглавја поврзани со горенаведените области (јавни набавки, статистика, финансиска контрола).

26 Европска комисија, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ за 2016 година, стр. 9, достапна на: <https://goo.gl/4l0ITd>

27 Извештаите од скринингот за девет преговарачки поглавја ги утврдуваат реперите за отворање на преговорите, најчесто во форма на подготовка на детален акциски план. Комисијата сè уште не ги објавила скрининг извештаите за седум преговарачки поглавја. Овие извештаи се достапни на: <https://goo.gl/yIAsy3>

28 СИГМА, Оценка на реформата на јавната администрација во Република Македонија, 2014 год., стр. 11, достапно на: <https://goo.gl/FxnXaJ>



граѓанските организации имаат малку механизми да влијаат врз насоката на јавните политики кои се развиваат, или да вршат мониторинг на нивното спроведување. На поширок план, регионалниот извештај од 2015 година за матрицата за мониторинг на овозможувачка средина за развој на граѓанското општество забележува дека „предизвиците со функционалноста на партнерствата меѓу граѓанските организации и владата се посебно поврзани со незадоволителната имплементација на мерките предвидени во документите за јавни политики“.²⁹

Во Србија, граѓанските организации учествуваат на ад-хок, реактивен и ненавремен начин, додека нивното вклучување во креирањето јавни политики во суштина е ограничено на учество во јавни дискусии и законодавни работни групи. Во 2014 година, владата донесе Насоки за вклучување на граѓанските организации во донесувањето на закони, но тие се однесуваат само на процесот на изготвување закони, а не на севкупниот циклус на јавна политика и затоа не успеваат систематски да го решат вклучувањето на граѓанските организации.³⁰ Во БиХ допрва треба да се воспостави стратегиска рамка за соработката меѓу граѓанските организации и владата. Тоа ќе овозможи покохерентна и одржлива соработка и ќе создаде можност за граѓанските организации активно да учествуваат во системот за креирање јавни политики. Граѓанскиот сектор работи на едукација на граѓаните и другите засегнати страни во однос на начините за влијаење врз системот за креирање јавни политики во БиХ со цел да се демистифицира процесот и истиот да се направи попростапен за обичните граѓани.³¹ ³² Случајот со политиките за социјална заштита во Албанија покажува недостиг на доверба меѓу државата и граѓанскиот сектор кога станува збор за обезбедување докази кои се релевантни за креирањето јавни политики, бидејќи обете страни се скептични за квалитетот на податоци што ги собира другата страна.³³

Вториот фактор се однесува на ограничените капацитети на граѓанските организации да се застапуваат за потранспарентно креирање јавни политики кои се темелат на докази. Со право, тоа

може делумно да се припише на несоодветниот приод кон граѓанското општество од страна на донаторската заедница. Донаторската поддршка, во голема мера, се заснова на проекти и ги принудува организациите да посветат голем дел од времето и човечките ресурси на комплицираните процедури за поднесување предлог-проекти, што резултира во заголемено оддалечување на граѓанските организации од нивните целни групи.³⁴ Како што забележува ТАКСО, забележителна слабост насекаде во регионот е сè уште малиот број на граѓански организации кои промовираат добро владеење, особено оние кои се фокусираат на надзор врз јавната администрација. Дополнително, и покрај неколкуте пионерски тинк-тенк организации, аналитичките капацитети на поширокото граѓанско општество се лошо развиени.³⁵ Во Србија, истражувањата покажуваат дека најголем дел од граѓанските организации имаат ограничени потенцијали за учество во процесот на мониторинг на јавни политики и сметаат дека се недоволно свесни за постоечките можности во таа насока.³⁶

Европската комисија еволуирала во однос на нејзиниот приод кон граѓанските организации во земјите од Западен Балкан, од иницијалниот фокус на градење внатрешни капацитети, преку нагласување на создавањето овозможувачка средина за граѓанските организации, до решавање на односите меѓу државата и граѓанското општество.³⁷ Новиот приод на ЕУ во политиката за проширување еднакво ги зголемува очекувањата од граѓанското општество, особено нивниот придонес во зајакнувањето на политичката отчетност и промоцијата на „подлабоко разбирање на реформите поврзани со пристапувањето“.³⁸

Ако го земеме примерот со Србија, може да се забележи корелација меѓу забрзувањето на нејзиниот пристапен процес од 2014 година и растечкото учество на граѓанските организации во креирањето јавни политики. Во таа насока, владината канцеларија за соработка со граѓанското општество одигра значајна улога, бидејќи таа иницираше голем број обуки и работилници за градење на капацитетите кои имаат за цел да ја зголемат свеста и разбирањето на граѓанските организации за особеностите на пристапниот

29 Извештај за мониторинг матрица за овозможувачката средина за развој на граѓанското општество во регионот за 2015 година, Балканска мрежа за развој на граѓанското општество, достапно на: <https://goo.gl/F8UnNS>

30 A. Orza, Civil Society and Government: Participatory Policy Formulation in Serbia, European Policy Centre, Белград, 2014 год., достапно на: <https://goo.gl/drtJr8>

31 Global Rights, Vodič za zakonodavno zagovaranje, 2005 год., достапно на: <https://goo.gl/xbWVQt>

32 Javna rasprava, достапно на: <https://goo.gl/xbWVQt>

33 Marsela Dauti, Erika Bejko, Use of Scientific Evidence in Designing Social Protection Policies in Albania, Institute for Democracy and Mediation, јануари 2015 год, стр.2.

34 N. Wunch, Right Goals, Wrong Tools? Civil Society Empowerment in the EU Accession Process, DGAPanalyse, февруари 2015 год., достапно на: <https://goo.gl/wQDECa>

35 Капацитетите на граѓанските организации во земјите од Западен Балкан и Турција: Компаративен преглед на осумте земји - оценка на потребите на граѓанските организации. Извештај на ТАКСО (техничка помош за граѓанските организации од ИПА земјите) октомври 2010 год., достапно на: <https://goo.gl/Fz9o1g>

36 S. Maric et al., op.cit., стр. 47-49.

37 N. Wunch, op.cit., стр.5.

38 2015 Стратегија за проширувањето на ЕУ, op.cit., стр.4.

процес и за содржината на секое од преговарачките поглавја. Друг важен камен темелник беше создавањето на Национална конвенција за Европската Унија како сеопфатен форум за учество на граѓанскиот сектор во процесот на пристапување во ЕУ и мониторинг на истиот. Не изненадува тоа што досега учеството на граѓанските организации е најдинамично во работните групи поврзани со поглавјата 23 и 24, имајќи ја предвид сложеноста на акциите потребни за да се направи релевантен напредок во овие поглавја и фактот дека повеќето од активните граѓански организации во Србија се фокусира на прашањата за човековите права.³⁹

Сепак, сè уште е рано за да се оцени дали позитивните практики кои досега се покажуваат преку Националната конвенција и другите форуми ќе резултираат во суштинска и ефективна соработка меѓу државата и граѓанскиот сектор. Поконкретно, досега придонесите на граѓанските организации беа примарно ограничени на обезбедување сугестии за појаснување на акциските планови и на другите документи поврзани со пристапувањето, наместо на генерално обезбедување квалитативни инпути во процесот на пристапување. Друг тест за подготвеноста на државниот сектор да го вклучи граѓанскиот сектор ќе се случи во фазата на мониторинг, кога ќе треба да се покаже досие за успешно спроведени реформи преку транспарентно известување што се темели на докази. Во исто време, претстојниот период ќе покаже дали граѓанското општество изградило соодветни капацитети за да одигра конструктивна улога во реформите на креирањето јавни политики, без оглед на динамиката и барањата од процесот на пристапување во ЕУ.

Од друга страна, во земјите кои не ги започнале пристапните преговори, развојниот пат на владиниот дијалог со граѓанските организации е многу поинаков, иако на пристапниот процес се гледа како на центар за зголемување на улогата на граѓанските организации во креирањето јавни политики. Во таа смисла, Извештајот на ЕУ за Македонија во 2016 година забележува дека „вклученоста на граѓанските организации во креирањето јавни политики и развивањето закони останува недоволна, иако се направени одредени заложби од страна на Секретаријатот за европски прашања“.⁴⁰

III. Создавање побарувачка за цврсти процеси за креирање јавни политики вон условеноста од ЕУ

Причините за и потребата од Центар за извонредност во креирање јавни политики

Објаснетата ситуација упатува на потребата за поголема вклученост на граѓанските организации ширум регионот во барање отчетност од нивните влади и во застапување за поголемо креирање јавни политики кои се темелат на докази. Исто така, таа ја открива итната потреба за зајакнување на граѓанскиот сектор за тој да има посуштинска улога во реформите и процесите за креирање јавни политики. Постоечките механизми за формулација, мониторинг и известување за јавните политики се недоволни за да обезбедат одржливи реформи на креирањето јавни политики. Од таа причина, шест тинк-тенк организации од земјите на Западен Балкан⁴¹ одлучија да воспостават регионален Центар за извонредност во креирање јавни политики на Западен Балкан (CEPS Web).

Овој Центар се надградува врз претходната успешна и тесна соработка меѓу вклучените организации. Оваа соработка прво еволуираше во рамките на регионалната мрежа на тинк-тенкови - Think for Europe Network (TEN),⁴² како одговор на слабата регионална соработка во истражувањата на јавни политики поврзани со ЕУ, особено во областите на вклученост на граѓанското општество во креирањето јавни политики и донесувањето одлуки, регионалната димензија на процесот на пристапување во ЕУ, реформата на јавната администрација и административните капацитети за интеграција во ЕУ, доброто владеење и отчетноста

39 Граѓанските организации кои се собраа на Националната конвенција за ЕУ за поглавје 23 ја претставуваат најбројната работна група во рамките на Конвенцијата. За повеќе информации види: <https://goo.gl/BAakD2><http://eukonvent.org/gadne-grupe/>

40 Европска комисија, Работен документ за Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2016 год., достапно на: <https://goo.gl/Tri9mh> стр.9

41 Тие се: Центар за европски политики (CEP) од Белград, Институт Алтернатива (IA) од Подгорица, Институт за европски политики (EPI) од Скопје, Институт за демократија и медијација (IDM) од Тирана, Група за правни и политички студии (GLPS) од Приштина и Иницијатива за надворешна политика (FPI) од Сараево.

42 Think for Europe Network. За повеќе информации, види: <http://ten.europeanpolicy.org/>

на власта. Дополнително, почнувајќи од крајот на 2015 година, шесте организации спроведуваат тригодишен проект кој има за цел да го зајакне учеството на граѓанското општество и медиумите во контекст на реформата на јавната администрација (познат како WeBER),⁴³ каде значајни компоненти се посветени на креирањето јавни политики и доброто владеење во регионот. Оттука, Центарот за извонредност ќе служи како дополнително поттурнување на другите заеднички иницијативи и обратно, преку обезбедување здружена експертиза и поддршка за построкурирани заложби и тековни проекти на вклучените организации.

Мисијата на Центарот е да промовира користење на истражувања како основа за донесување јавни политики и одлуки во земјите од Западен Балкан преку обезбедување високо квалитетни придонеси кои се темелат на докази, за ги унапредат постоечките процеси за јавни политики. Во исполнување на својата мисија, Центарот за извонредност ќе гради суштински партнерства меѓу неговите членови и со клучните засегнати страни на национално, регионално и на ниво на ЕУ. Надградувајќи се врз сопствените компаративни регионални истражувања, Центарот ќе го поддржи регионалниот дијалог за јавни политики фокусирајќи се на најдобрите практики и негувајќи здрава конкуренција меѓу овие шест земји. Неговата долгорочна цел е да прерасне во независен центар за извонредност со широка мрежа на регионални и меѓународни експерти и сопствени оперативни структури.

До 2025 година, Центарот за извонредност предвидува дека ќе стане водечки независен регионален центар кој обезбедува најсовремени истражувања за креирање јавни политики. Членките на овој центар се залагаат за формирање енергична мрежа на истражувачи кои се признаени поради нивната експертиза и успешно ги застапуваат нивните идеи и наоди пред клучните национални, регионални и европски засегнати страни. Центарот за извонредност ќе се залага да создаде успешно досие како коректив на постоечките практики за креирање јавни политики во регионот.

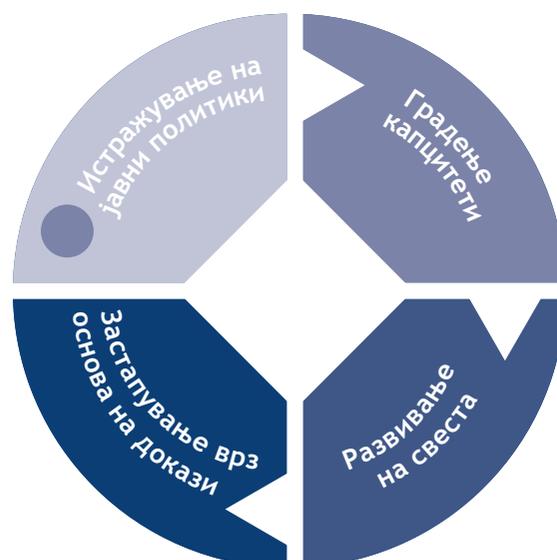
Оттука, Центарот има намера да работи на страната на побарувачката и на страната на снабдувањето со ефективни јавни политики кои се темелат на докази. Тој паралелно ќе работи на следните три форми на ангажираност:

Заеднички истражувања за темите поврзани со креирањето јавни политики, како што се: учество

на граѓанските организации во дизајнирањето јавни политики, мониторинг на јавните политики и другите процеси поврзани со севкупната реформа на јавната администрација во земјите од регионот; добро владеење (т.е. иницијативите за партнерство на отворени влади и отворени податоци); и мониторинг на процесот на пристапување во ЕУ. Овие теми се заеднички за сите членки на центарот, но нивното ниво на експертиза се разликува од едно до друго прашање. Преку заеднички спроведените истражувања, членките на Центарот за извонредност меѓусебно ќе ја зајакнуваат сопствената експертиза и со тоа ќе ги зголемат капацитетите на Центарот да дејствува како ефективен надзор врз реформите и процесите за креирање јавни политики.

Заеднички иницијативи за застапување насочени кон националните влади, донесувачите на одлуки во ЕУ и други иницијативи кои имаат за цел да ја зајакнат регионалната соработка врз основа на претходно спроведени истражувања.

Активности за градење капацитети. Центарот за извонредност иницијално ќе се фокусира на градење внатрешни капацитети преку активности за колегијална ревизија, консултации и студиски посети меѓу неговите членки, како и преку обуки и колегијални ревизии од страна на надворешни проминентни експерти и институции. На среден рок, преку обезбедување прилагодени обуки за градење капацитети, Центарот за извонредност ќе зајакне други граѓански организации да станат поконструктивни чинители во процесите за дизајнирање и мониторинг на јавни политики. На долг рок, Центарот за извонредност ќе работи на тоа да стане реномирана институција за обука во однос на креирање јавни политики кои се темелат на докази и за обезбедување услуги за владини институции и локални општини.



⁴³ Креирање овозможувачка средина во земјите од Западен Балкан за мониторинг на реформите на јавната администрација од страна на граѓанското општество - WeBER, достапно на: <http://www.par-monitor.org/>

Слика на совршен пример за регионална соработка

Поради голем број причини, мисијата на Центарот за извонредност не може целосно да се постигне без да се решат иницијативите за реформа на креирањето јавни политики од регионална перспектива. Од перспектива на градењето внатрешни капацитети на организациите членки на Центарот, тоа подразбира искористување на максималните придобивки преку взаемно учење од искуствата и размената на знаење, особено поради тоа што проблемите и предизвиците со кои се соочуваат овие организации се слични и споредливи во сите шест земји од Западен Балкан. Овие практики за учење може да имаат ефект на снежна топка во смисла на тоа дека тие би можеле да стимулираат одржлива регионална размена на добри практики во рамките на поширокиот граѓански сектор, што потоа би придонело кон зајакнување на граѓанските организации во регионот. Од перспектива на капацитетите за застапување, регионалниот притисок од колеги што се заснова на истражувања кои се темелат на докази, заедно со прогресивно растечката експертиза на граѓанскиот сектор конструктивно да дејствува во контекст на реформите и процесите за креирање политики, ќе го зголеми потенцијалот за застапување на Центарот за извонредност и неговата способност да ги оформи дебатите поврзани со овие важни реформи и процеси.

Фактот дека сите членки на Центарот доаѓаат од земји кои се аспирантки за членство во ЕУ

обезбедува дополнителни можности за извршување притисок врз нивните влади да испорачаат резултати во рамки на нивните реформи на процесите за креирање политики. Притисокот што се извршува преку Центарот за извонредност би одел во паралела со постоечките оценки на СИГМА/ОЕЦД. Сепак, за разлика од овие оценки кои се направени во контекст на преговорите за членство во ЕУ, ангажманот на Центарот ќе остане присутен на долг рок и без оглед на исходот во однос на членството во ЕУ на индивидуалните земји. Всушност, голема е веројатноста квалитетот на предвидените реформи да биде повисок во случај на поголем број граѓански организации кои вршат надзор на теренот.

Примената на регионален приод преку Центарот за извонредност, освен веќе нагласените предности има и поширока и имплицитна додадена вредност која се однесува на подобрувањето на имиџот на Западен Балкан во Европа и подалеку. Во околности кои се карактеризираат со повеќекратни кризи во ЕУ, загрижувачки недостиг на солидарност и ризик од фрагментација на континентот, Центарот за извонредност ќе претставува позитивен пример кој во себе вклучува обратен, позитивен тренд и ефект на „мека моќ“ во однос на европското рационализирање за земјите аспирантки за влез во ЕУ. На тој начин, Центарот ќе се залага да се воспостави себеси како проминентен чинител вон регионот и неговиот пример може да даде нова енергија во тековната дебата за иднината на континентот.



За проектот

Целта на Центарот за Извонредност во Системите за креирање политики во Западниот Балкан (CEPS WeB) е да се создаде Центар за Извонредност во институционалните рамки на „Мисли за Европа мрежата“. Членови на оваа мрежа се шест тинк тенк организации од Западниот Балкан:

- Центар за европски политики - Белград
- Институт Алтернатива - Подгорица
- Институт за европски политики - Скопје
- Иницијатива за Надворешни политики - Сараево
- Институт за демократија и медијација - Тирана
- Група за правни и политички студии - Приштина

Проектот е финансиран во рамки на Регионалната Програма за Промовирање на Истражувањата (РППИ). РППИ промовира истражувања во општествените науки во Западниот Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Црна Гора и Србија). Истражувањата во општествените науки го помагаат разбирањето и идентификувањето на конкретните реформски потреби на земјите од регионот, како и идентификувањето на долготрајните импликации на решенијата кои се донесуваат во врска со јавните политики. Истражувачите добиваат поддршка преку истражувачки грантови, методолошки и тематски тренинзи, како и можности за регионално и меѓународно вмрежување и менторство. РППИ е координирана од Меѓуфакултетскиот институт за Централна и Источна Европа (ИИЦЕЕ) при Универзитетот во Фрајбург (Швајцарија). Програмата е целосно финансирана од Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ), Федерален оддел за надворешни работи. Погледите изразени во оваа публикација се на авторките и авторите и не нужно ги одразуваат мислењата на СДЗ и на Универзитетот во Фрајбург.

Белград, ноември 2016.



 ten.europeanpolicy.org

 [/thinkforeuropenetwork](https://www.facebook.com/thinkforeuropenetwork)

 [@ThinkforEurope](https://twitter.com/ThinkforEurope)