

# Во лавиринтите на циклусот на креирање ПОЛИТИКИ

## Можности за влијание на граѓанските организации

ИДСЦС Краток документ за јавни политики, 1/2016

Миша Поповиќ, Јован Близнаковски

Скопје, јануари 2016 година

### Вовед

Овој краток документ за јавна политика има за цел да ги претстави основите кои го определуваат партиципативното креирање политики во Република Македонија. Партиципативното креирање политики го гледаме како посебна област на јавната политика, која може да се развива и унапредува преку соодветно планирање и имплементација на мерки кои ќе го приближат остварувањето на јавната власт до граѓаните и нивните здруженија.

Во последните години, државата оствари голем напредок во уредувањето на законската рамка која влијае врз можностите на граѓанско учество во практикувањето на јавната власт. Иако не постои посебен закон кој сеопфатно го регулира ова поле, сепак, посебните одредби низ различните закони воспоставуваат основа за граѓанско учество. Поконкретно, во периодот 2010-2015, државата донесе посебен закон за здруженијата на граѓани и фондации, со кој се поставија основи за подобрување на овозможувачката околина за развој на граѓанското општество; беше воведен Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) кој претставува интернет платформа за следење и коментирање на процесите на донесување на прописи во рамки на извршната власт; во најголем дел од министерствата беа назначени одговорни лица за соработка со

граѓанскиот сектор; беа донесени и имплементирани повеќе акти кои промовираат насоки за поефективно вклучување на граѓаните и здруженијата во процесите на подготовка на прописи и беше усвоена методологијата за Проценка на влијание на регулатива (ПВР) која воспоставува основи за поквалитетни законски решенија во кои се вградени гледиштата на засегнатите страни.

Сепак, и покрај сите овие измени праксата на партиципативното креирање политики во Македонија останува на релативно ниско ниво и ја карактеризираат многу слабости во имплементацијата. Извештајот за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество на МЦМС за 2014 година нотира генерално „непочитување и следење на одредбите (законските и подзаконски н.з.) од страна на ресорните министерства“ (стр. 36).<sup>1</sup> Министерствата не објавуваат голем дел од предлог-законите на ЕНЕР и во голема мера не ги запазуваат сите фази на консултации според методологијата на ПВР. Дополнително, кај скоро половина (47%) од објавените прописи не е запазен минималниот рок за консултации, а во две третини од случаите министерствата не понудиле повратен одговор на поднесените забелешки. Извештајот нотира и дека мал е интересот на граѓанските организации да учествуваат во креирањето на политики преку ЕНЕР: во 2014 година граѓанските организации коментирале само 28 пати на само 15 законски предлози.<sup>2</sup>

Поконкретно, најголеми слабости се забележани во врска со (не)достапноста на текстовите на предлог-законите во раната фаза на креирање политики, нивото и карактерот на вклученост на граѓанскиот сектор (за која се забележува дека е несуштинска), доставувањето на повратни информации од страна на министерствата, ниските капацитети на државните службеници за вклучување на граѓанските организации и непостоењето на стандардизиран механизам за вклучување на граѓанските организации во меѓусекторските тела.<sup>3</sup>

Извештајот „Огледало на Влада“ за 2014 година, пак, нотира дека само четвртина (25%) од сите министерства водат регистри на граѓански организации за информирање на истите, четвртина (25%) имаат пишани документи кои поставуваат насоки за вклучување на граѓанските организации, а само едно министерство има однапред предвидена постапка за избор на граѓански организации во консултативни тела. Од друга страна, дури 83% од министерствата имаат службеници кои посетиле обуки за вклучувањето на граѓанските организации, а 75% имаат назначено лице за соработка со граѓански организации. Мнозинство од министерствата (67%) на прашалникот во рамки на „Огледало на Влада“ одговориле дека вклучуваат граѓански организации во консултативни тела.<sup>4</sup>

Земајќи ја предвид оваа ситуација, во продолжение на овој документ за јавна политика ќе се обидеме да ги скицираме главните карактеристики на процесот на креирање политики, со целосен фокус на можностите и слабостите на граѓанското учество.

## Рамка за креирање политики

Во овој документ за јавна политика, под јавна политика подразбираме „систем на насоки за активност, регулација и приоритети за финансирање на одредена област кои произлегуваат од јавната власт.“<sup>5</sup>

Процесот на креирање политики може да се претстави фазно и циклично, земајќи го предвид временското надоврзување на различните чекори во процесот (види приказ 1). Идеално-типски

циклус на креирање политики се состои од следните шест фази:

1) Поставување на агенда - фаза во која се истакнуваат проблеми и прашања кои треба да се адресираат од државните институции. Актери кои можат да учествуваат во поставувањето на агенда се типично, но не исклучувачки, следните: државните органи и институции, политичките партии, медиумите, граѓанските организации и неформалните граѓански иницијативи, како и приватните компании.

2) Формулирање на политика - фаза во која се поставуваат цели, но и се формулираат можни решенија за исполнување на истите и се проектираат нивните импликации. Составен дел на оваа фаза е и изборот на најповолно решение и инструменти за негово спроведување. Политиките ги формулираат органите на јавната власт, кои идеално во овој процес ги вклучуваат и засегнатите страни: граѓаните и нивните здруженија, експертите, приватните компании, други државни органи и институции и сл. Политиките се формулираат во законски решенија, стратегии, акциони планови и други акти и документи.

3) Легитимирање - фаза во која се спроведува проверка дали избраните цели, решенија и инструменти имаат јавна поддршка. Легитимирањето вклучува: јавни дискусии со засегнатите страни, можности за непосредно изјаснување на граѓаните во врска со предложените решенија и акции, како и усвојување од надлежните државни органи. Фазата на легитимирање е особено важна во демократските општества, иако и останатите фази на циклусот на креирање политики често содржат елементи на легитимирација.

4) Спроведување - во рамки на оваа фаза се организира спроведувањето на креираните решенија за јавни политики. Типично, спроведувањето го остварува оној орган на јавната власт кој оперира во конкретното поле на јавна политика и кој ги има на располагање потребните ресурси. Одредена политика, или сегменти од истата можат да бидат делегирани за спроведување и на други органи, приватните компании, но и на граѓанските организации.

5) Набљудување - во фазата на набљудување се собираат податоци за начинот на спроведување на јавната политика. Фазата на набљудување е тесно поврзана со фазата на оценување и претставува непосреден

претходник на истата. Набљудувањето се врши по однапред определена методологија, а можат да го спроведуваат државните органи, но и граѓанските организации, експерите и приватните компании. Неретко, граѓанските организации самоиницијативно покренуваат акции за набљудување и оценување на јавните политики.

б) Оценување - во рамки на оваа фаза се евалуира во која мерка спроведената политика ги дала потребните резултати согласно проектираните цели и решенија. Оценувањето го прават органите на јавната власт, но тоа можат да го прават и приватни ентитети (здруженијата на граѓани, приватните компании, експертите - самоиницијативно или преку делегирање). Во рамки на оваа фаза се определува и дали се потребни дополнителни акции со цел спроведување на зацртаните цели.

Приказ 1 Фази во циклусот на носење политики



## Нормативни одредби за партиципативно креирање политики во РМ

Според поставеноста на политичкиот систем, клучни две гранки во формулирањето и имплементирањето на политиките се законодавната и извршната власт. Законодавната власт (Собранието) е клучна во донесувањето на законските прописи, додека извршната (Владата и министерствата) се клучни во нивното подготвување и имплементација. Во пракса, Владата претставува убедливо најактивен предлагач и подготвувач на законските прописи. Во

периодот на работа на седмиот пратенички состав на Собранието на Република Македонија (2011-2014), безмалку 98% од сите закони биле предложени од Владата (888 предлози наспроти 19 предлози од страна на пратениците).<sup>6</sup> Ова упатува на воспоставена доминантна улога на Владата во процесот на подготовка на законските прописи и формулирањето на политики.

Следејќи ја таквата поставеност, произлегува дека засегнатите страни, меѓу кои и граѓанските организации, имаат можност да наметнат влијание врз надлежните државни институции во две испреплетени фази, односно при подготовката на прописите во 1) владина и 2) собраниска процедура.

Во продолжение, оваа секција ќе ги истакне модалитетите кои нормативно се определени за учество на засегнатите страни во процесите на креирање политики во рамки на двете процедури. Дополнително на тоа, ќе бидат претставени и оние уставни и законски одредби кои генерално ја определуваат поддржувачката околина за учество на граѓаните, нивните здруженија и другите заинтересирани страни во процесите на креирање политики.

### Нормативни основи за партиципативното креирање на политики

Уставот на Република Македонија <sup>7</sup> ги поставува основите за учество на граѓаните и нивните здруженија во остварувањето на двете нивоа на јавната власт – централното и локалното (преку членовите 2 и 115, соодветно). Предвидено е дека граѓаните учествуваат во јавната власт преку демократските избрани претставници и по пат на референдуми и други облици на непосредно изјаснување. Уставно е загарантирана и слободата на здружување во здруженија на граѓани (член 20), како и правата на пристап до информациите (член 16) и мирен јавен протест (член 21).

Уставот поставува критериуми за учество на граѓаните во процесот на донесување на закони и распишување на референдуми, кои се темелат на пропишани правила при кои ваквите иницијативи предизвикуваат задолжително дејство од државните органи. Според член 71, здруженијата на граѓани можат да поднесат иницијатива до овластените предлагачи (пратениците, Владата и

10 000 избирачи) за донесување на закони. Според член 73, Собранието е должно да распише референдум кога предлог ќе поднесат најмалку 150 000 избирачи.

Освен претставените уставни одредби, во последните години се создаде и законска рамка која поблиску ја утврдува јавната политика во делот на партиципативно креирање политики. Централни законски прописи во овој дел се: Законот за здруженија и фондации,<sup>8</sup> Законот за Владата,<sup>9</sup> Законот за организација и работа на органите на државната управа<sup>10</sup> и Законот за Собрание.<sup>11</sup> Од подзаконските акти – кои исто така имаат обврзувачко дејство во рамките на институциите, одредби кои ја утврдуваат јавната политика наоѓаме во Деловникот за работа на Владата,<sup>12</sup> Деловникот за работа на Собранието,<sup>13</sup> Кодексот на добри практики за учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики,<sup>14</sup> Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката на изготвување на закони,<sup>15</sup> како и во Методологијата за проценка на влијание на регулатива (ПВР).<sup>16</sup>

*Законот за здруженијата и фондацииите* го поддржува слободното учество на организациите во иницијативи во јавниот живот, пропишувајќи дека „Организациите можат слободно да ги искажуваат и промовираат своите ставови и мислења за прашања од нивен интерес, да поведуваат иницијативи и да учествуваат во градење на јавно мислење и креирањето на политиките“ (член 14).

### Одредби за партиципативно креирање политики во *владина* процедура

*Законот за Владата* и Деловникот за нејзината работа уредуваат повеќе аспекти на односот меѓу Владата и засегнатите страни во процесот на креирање политики. Најпрво, законот воспоставува обврска за Владата да ја информира јавноста за својата работа и за реализација на својата годишна програма (член 7). Претседателот на Владата, пак, е директно одговорен за остварување соработка со здруженијата на граѓани и другите правни лица (член 11), како и за канење на претставници на здруженијата на граѓани, кои

можат да учествуваат на расправите на седниците на Владата без право на одлучување (член 22).

*Деловникот за работа на Владата* допрецизира дополнителни можности за вклучување на засегнатите страни, меѓу кои и здруженијата на граѓани, во рамки на работните тела на Владата (член 48), како и во работните групи кои се формираат од страна на работните тела (член 57). Пропишано е дека претседателот на работните тела е одговорен за повикување на засегнатите страни, по сопствена иницијатива или по предлог на предлагачот на материјалот. Работните групи, пак, се формираат со одлука на работните тела, при што членовите се определуваат од страна на работните тела. Отворена е можноста во работните групи да учествуваат и претставници на здруженијата на граѓани, како и научни, стручни и јавни работници.

Деловникот ја определува и постапката за доставување на иницијативи од страна на здруженијата на граѓани и другите правни лица до Владата (член 137). Пропишано е дека иницијативите на здруженијата на граѓани и другите правни лица се доставуваат до Генералниот секретар на Владата, кој потоа ја проследува до надлежните министерства, или во случај на ненадлежност на Владата по одредени прашања, до надлежните институции.

*Законот за организација и работа на органите на државната управа* определува иницијални механизми за консултација на министерствата со граѓаните при подготвувањето на прописите. Пропишано е дека „органите на државната управа при подготвувањето на законите и другите прописи од својата надлежност, обезбедуваат консултација со граѓаните преку: 1) јавно објавување на видот, содржината и роковите за доставување на законите и другите прописи; 2) организирање на јавни трибини и 3) прибавување на мислења од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица“ (член 10).

*Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката на изготвување на закони*, пак, уште поблиску ги определува правците на вклучување на засегнатите страни, меѓу кои и здруженијата на граѓани. Упатството подетално ги определува:

- начинот на информирање на засегнатите страни при подготовката на законските прописи (член 3);
- начинот на користење на ЕНЕР и веб-страниците на министерствата при планирање и изработка на законите (член 4);
- алатките кои министерствата ги користат, како и начините на спроведување на истите: консултации преку ЕНЕР, јавен увид на предлог-закон и иницијалната ПВР во траење од 30 дена, јавни расправи за предлог-законот и иницијалната/комплетната ПВР, писмени консултации по јавниот увид, како и дополнителни алатки: консултации преку учество во работни групи и консултации по одредени теми и прашања (членови 5-8); како и
- обврската на министерствата 10 дена по завршувањето на консултациите да објават извештај за истите во кој ќе бидат вградени коментарите, мислењата и предлозите на засегнатите страни (член 9).

*Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики е дополнителен документ кој воспоставува поконкретни насоки за државните органи при вклучувањето на граѓанскиот сектор. За разлика од претходните документи, овој документ е насочен директно кон граѓанските организации како една од клучните засегнати страни во процесот на креирање политики. Кодексот, меѓу другото, воспоставува начела и области на соработка (членови 3 и 4), ги определува облиците (информирање, консултации, дијалог и партнерство) и фазите на соработката (член 5), инструментите за вклучување на граѓанскиот сектор (член 6), како и насоки за примена на неговите одредби (член 7).*

*Методологијата на спроведување на проценката на влијание на регулатива (ПВР) предвидува три консултативни процеси во спроведувањето на ПВР (еден при анализа на состојбата и дефинирање на целите, втор при анализа на влијанија за опциите и детерминирање на оптимално решение, и трет, преку ЕНЕР и консултација, при подготвување на нацрт-извештај за ПВР). Во фазата на одлучување во рамки на министерствата и Владата, од друга страна, не се предвидени консултативни активности.*

## Одредби за партиципативно креирање политики во собраниска процедура

*Законот за Собранието на Република Македонија утврдува некои аспекти од односот на Собранието и пратениците со засегнатите страни. Според член 8, пратеникот, како дел од неговите редовни обврски, остварува контакти, консултации и соработка со граѓаните, здруженијата и синдикатите. Еден од начините за остварување на овие контакти се во рамки на редовниот „ден за контакти на пратениците со граѓаните и избирачите во изборните единици“ кои се спроведуваат секој последен ден од работната недела. Членот 20 од истиот закон воспоставува можност за учество на „други лица“, меѓу кои и претставниците на здруженијата на граѓани, за прашања кои се предмет на надзорните расправи.*

*Со Деловникот за работа на Собранието, утврдени се дополнителни можности за учество на граѓаните и нивните здруженија во работата на Собранието и во законодавниот процес. Учество на седници на работните тела на Собранието со цел изнесување на мислења (член 122), поднесување на иницијативи за расправа по одредени прашања до работните тела од страна на здруженијата и други засегнати страни (член 124), учество на јавна дискусија во рамки на работно тело за закони од поширок интерес (член 145 и член 198 за уставни измени) се најзначајните можности кои се креирани преку овој документ.*

### Приказ 2 Преглед на инструменти за вклучување на ГО

<p>работни групи (Влада);                  работни тела (Влада);                  три циклуси на консултации во рамки на ПВР;                  ЕНЕР, пропишани рокови за консултации и јавен увид за предлог-прописите;                  учество на седниците на Владата без право на одлучување;                  доставување на иницијативи до Владата;                  доставување на предлози за програмата за работа на Влада;                  јавни трибини, организирани од органите на државната управа;                  учество на седниците на Собраниските работни тела (комисии);                  јавни расправи во рамки на Собраниските работни тела (комисии);                  иницијативи за расправа по одредени прашања до Собраниските работните тела;                  доставување на иницијативи до овластените предлагачи на закони (пратениците, Владата и 10 000 избирачи);                  директни контакти со пратениците;                  собраниски надзорни расправи.</p>
--

Прегледот на законската рамка покажува дека на засегнатите страни, меѓу кои и граѓанските организации им се достапни повеќе инструменти за учество во процесите на креирање политики. Сепак, законската рамка ретко пропишува задолжителни услови за спроведување на достапните инструменти, а тоа во пракса значи дека некои од инструментите никогаш и воопшто не биле спроведени или дека се спроведуваат исклучително ретко. Приказот 2 понудува преглед на достапните инструменти за вклучување на граѓанските организации, според можностите утврдени во нормативната рамка.

## Јазот помеѓу нормативната рамка и праксата

Постоењето на релативно затворен простор за делување на граѓанските организации со застапувачки активности во рамки на процесот на носење одлуки не е нова констатација. Впрочем, тоа е нотирано во повеќе извештаи на Европската комисија,<sup>17</sup> но и во анализи на граѓански организации.<sup>18</sup> Целта на овој дел не е само да ја повтори истата констатација, туку врз база на анализа на праксата да покаже зошто некои случаи имале повеќе успех и да даде вовед во наредниот дел, во кој ќе се обидеме да го скицираме политичкиот циклус онака како гледаме дека се операционализира во Македонија. Притоа, поголемиот дел од примерите кои ги користиме за оваа анализа произлегуваат од Агора сесијата на тема „Партиципативно креирање политики“, одржана на 15 јули 2015 година, со 19 претставници на граѓански организации и експерти.<sup>19</sup>

Доколку се зборува за праксата на вклученост на граѓанските организации во процесот на носење одлуки, можеме да зборуваме за номинална вклученост. Учесството е кампањско или во рамки на одреден проект каде тоа е едно од барањата. Во многу почест број на случаи, каде има вклучување, тоа е поради наметнување на самите организации во процесот, а поретко е „автоматски“, односно од самиот процес на планирање на политиката и вклучување на граѓански организации како дел од засегнатите страни.

Доколку ја погледнеме нормативната рамка и методологијата за креирање на политики, можеме да забележиме дека во неа инхерентно е внесен инклузивен процес. Уште на самите почетоци од планирање на политиката се предвидени фази во кои постои консултација со засегнатите страни. Со тоа, нормативно, овој процес е деполитизиран во смисла на тоа дека консултациите како такви, повеќе не зависат од политичката волја на функционерите.

Меѓутоа, постои јасно видлив јаз помеѓу ова институционализирање на консултативниот процес и праксата која е ограничена и зависи од ситуациони фактори. Во таа смисла, еден од позначајните примери на посеопфатно вклучување на граѓанските организации е она во изготвувањето на акцискиот план за Отворено владино партнерство. Но, тој процес е зададен како таков и е одредница за успех кај меѓународниот партнер. Слични примери на вклучување на граѓанските организации како резултат на влијанието на меѓународниот фактор следиме и при подготовката на Законот за бесплатна правна помош како и при планирањето на IPA2 инструментот.

## Консултанти или засегната страна?

Истовремено, преовладува мислењето дека во процесот на носење одлуки треба да се вклучат граѓанските организации со своја експертиза. Постојат примери каде различни граѓански организации биле вклучени во различни работни групи задолжени за изработка на закони.<sup>20</sup> Но ваквата примена на консултирањето ја проблематизира позицијата на граѓанските организации во политичкиот процес. Вклучувањето во процесот поради постоење на експертиза прави мала разлика помеѓу организациите и приватните консултанти. Таквата пракса промашува да ги види деловите на граѓанското општество како засегната страна која не мора да има стручно познавање за да „седи на преговарачката маса.“ Оттука и честиот проблем каде техничките коментари на предлозите на политики се прифаќаат (или подоцна вградуваат во законите и политиките), а генерално се игнорираат суштинските предлози кои ја одредуваат или модификуваат целта на предлогот.

## Политичката волја - одлучувачки фактор

Во отсуство на систематската примена на институционализацијата на консултативната пракса, останува постоењето на политичка волја како еден од клучните фактори за (не)успешноста на граѓанските организации за остварување влијание во процесот на креирање политики.

Постоењето на политичката волја обезбедува релативно лесна можност за остварување на влијание преку која на граѓанските организации им е даден потребниот форум за да се вклучат нивните препораки. Еден таков пример е соработката помеѓу јавните институции и граѓанските организации во планирањето на IPA2 инструментот. Покрај поддршката од Делегацијата на Европската Унија, значаен удел во успешното вклучување на граѓанските организации била и спремноста на високи владини претставници да го овозможат овој процес. Слични примери можеме да најдеме и во учеството на повеќе работни тела основани од јавните институции. Иако ова е корисно, и основа за посуштинско вклучување на граѓанското општество во креирање политики, сепак, потребно е повеќе време за да се утврди ефектот од таквата вклученост. Ова произлегува од тоа што многу примери укажуваат само на формално учество, а и самите тела не се вклучени во носење на одлуките бидејќи политиката се креира на повисоко ниво.

## Остварување влијание во недостаток на политичка волја

Еден скорешен извештај за спроведувањето на владината Стратегија заклучи дека во периодот јули 2012 - декември 2014, односно првата година и половина од спроведувањето, остварена е само една мерка од предвидените 15 кои се однесуваат на партиципативното креирање политики.<sup>21</sup> Тоа сугерира дека отсуствува политичка волја за консултативно носење политики. Така што, се поставуваат прашањата: Што во случаите кога не постои политичка волја?, Како граѓанските организации досега обезбедиле влијание?

Терминот *влијание* е намерно употребен бидејќи анализираме случаи кога организации или (до некаде) успешно се вклучени во, или спречиле носење политики. Три клучни стратегии помагаат во обезбедување на влијание на граѓанските

организации: мобилизација на поддршка; градење коалиции и медиумско експонирање.

## *Мобилизација на членство како стратегија*

Организациите кои се базираат на членство, како и професионалните асоцијации, полесно добиваат форум каде што можат да остварат влијание на процесот на носење одлуки. Тоа не е систематски случај и може да се издвојат примери каде синдикати не биле вклучени при носење закони (пр. Закон за високо образование) но и примери каде биле вклучени, како Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ) при носење на Законот за медиуми.

Моќта на овој тип на организации е самата нивна големина, која обезбедува потенцијал за *leverage*. Во отсуство на волја да бидат вклучени во некоја политика, овие организации можат да го мобилизираат своето членство и да ја ескалираат состојбата со протест. Овој потенцијал се зголемува доколку се прошири акцијата со коалиција. Таков пример е протестот на студентите во 2014-2015 година, каде Студентскиот пленум, проширен со поддршка од Наставничкиот пленум беше значаен фактор во запирање на дејството на Законот за високо образование. При носење на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, дел од проблематичните предлози беа успешно изменети после раширени реакции на интернет, од кои може да се издвои „затемнувањето на интернет“ преку затемнување на веб страници, како протест.

На сличен начин, поддршката од граѓаните може директно да се канализира преку собирање потписи како форма на директна демократија. Позади оваа иницијатива може да стои неформално здружение, како во примерот на АМАН, кои собраа доволно потписи за да предложат измени на закон во Собранието. Меѓутоа, во Македонија и формални организации, како на пример Полио Плус, успеале да обезбедат доволна граѓанска поддршка за да предложат закон во Собранието.

## *Градење на коалиции за координирано застапување*

Втората стратегија, која е надоврзување на мобилизацијата на поддршка од членовите, е градење на коалиција помеѓу граѓанските

организации за да го зголемат своето влијание. Обединувањето на организациите во коалиција која застапува заеднички препораки ја засилува позицијата на граѓанските организации како засегната страна. Во исто време, коалицирањето обезбедува поголем потенцијал за мобилизирање на поддршка од членовите на организациите, но истовремено нуди основа и за поголема веројатност препораките и застапувањето да може да се префрлат во медиумската сфера. Еден таков успешен пример, кога граѓанските организации успеале да спречат носење на политика која не била консултирана со нив, беа активностите на мрежа на организации кои работат во областа на младински прашања. Така, по објавувањето на предлог закон, повеќе организации се обединиле околу идејата дека таквиот предлог треба да се повлече, што, по краток период на застапување на оваа препорака и вклучување на медиумите, обезбедило таков исход. На сличен начин, при креирањето на Законот за медиуми, може да се увиди дека покрај ЗНМ, постоела имплицитна коалиција со повеќе организации кои заедно со ЗНМ граделе ставови, препораки и аргументи.

#### *Медиумско експонирање како потенцијал за остварување влијание*

Во релативно затворениот процес на носење одлуки, како значаен фактор кој нуди потенцијал за зголемување на влијанието на организациите е и медиумското експонирање на спорните прашања во предложената политика или пак на самиот процес на исклучување на засегнати страни во процесот. Кај повеќето успешни потфати насочени кон носење или запирање на одредена политика, присутна е и медиумската експонираност. Ова е особено значајно во случаи каде постои проширено несогласување помеѓу засегнатите страни, во случајот носителите на одлуки и граѓанските организации. Примерите како Законот за високо образование; за медиуми и иницијативата на АМАН генерираа значајно ниво на медиумско покривање кое им овозможува етаблирање на организациите како засегната страна и можност за мобилизирање на поддршка.

Меѓутоа сето ова само по себе не води неопходно во успешна реализација на крајните цели. Процесот на носење одлуки е политика и успехот не е секогаш детерминиран од формално

остварување на критериуми туку од моќта на спротивставените страни на определено решение. Ова е особено изразено во системи каде носење на политики не зависи во доволна мера од докази и аргументи и неретко е производ на арбитрарно донесени одлуки или решенија. Дополнително, праксата покажува дека доколку односот помеѓу граѓанските организации и носителите на одлуки се доведе во медиумската арена, и тој е антагонистички, во македонски услови граѓанските организации се ранливи на напади кои може значително да ги отежнат нивните идни активности.

## **Заклучок: Македонска верзија на циклусот на креирање политики**

Земајќи ги предвид достапните податоци кои се презентирани во рамки на оваа анализа, можно е да се конструира македонска верзија на циклусот на креирање политики. Ова би го направиле со цел да ги покажеме отстапките од идеалниот циклус кои упатуваат на сериозни слабости на начинот на креирање политики во Република Македонија. Овие слабости се важни од аспект на граѓанското учество во процесот, но и од аспект на севкупниот начин на креирање политики кој во недоволна мера се потпира на податоци, анализи и рационална евалуација на достапните опции (решенија).

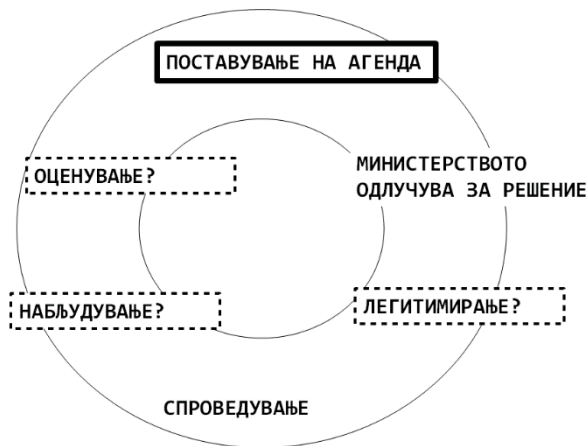
Следствено, процесот на креирање политики во Република Македонија го гледаме како составен од три фази кои меѓусебно не се циклично поврзани (види приказ 3). Во Македонија постои поставување на агенда, одлучување и спроведување; како три фази кои се карактеристични во процесот на креирање на политика. Притоа, може да се зборува за преклопување помеѓу овие фази, каде уште во фазата на поставување на агендата често е дефинирано решението и се имплицира донесување на одлуката. На тој начин, еднострано и без јавна евалуација на достапните решенија (опции за политики) се донесуваат закони и други акти, кои понатаму се спроведуваат. Во сите овие фази, впрочем, забележливо е недоследно вклучување на засегнатите страни. Истовремено, во случаите кога засегнатите страни се вклучени,



постојат инхерентни пречки бидејќи решенијата се (често) однапред дефинирани.

Дополнително, ЕНЕР како алатка не е решение за вклученост во процесот на носење одлуки во сите фази. ЕНЕР е алатка која прибира сугестии за решенија откако веќе постојат дефинирани алтернативи. Во тој смисол, ЕНЕР не може да биде искористена за поставување на една тема на агендата на носење политики. За таа цел постои порталот е-Демократија кој пак е уште помалку употребуван и не е користен доволно, ниту од јавните институции, ниту пак од граѓанските организации.

**Приказ 3** Циклус и фази на политички циклус во македонски контекст



Во најголем дел од случаите, фазите на легитимирање, набљудување и оценување воопшто не се спроведуваат, или, недоследно се остваруваат. Неспроведувањето на овие фази директно влијае, освен врз квалитетот на политиките, и врз можностите за вклучување на граѓанските организации и другите засегнати страни.

Анализата покажува дека Република Македонија има дефинирано соодветна нормативна рамка за вклучување на граѓанските организации во процесот на носење одлуки. Сепак, тоа што се забележува е отсуство на политичка волја за консултирање со засегнатите страни. Културата на консултирање зависи од долгорочен процес на демократизација кој е условен од многу фактори. Според тоа, основните претпоставки за систематска и институционализирана инклузивност на политичкиот процес остануваат прашање на

долгорочни цели на граѓанското општество и активизам.

Меѓутоа, во меѓувреме, на граѓанските организации во Македонија им остануваат неколку краткорочни тактики за да остварат влијание имајќи ги предвид постоечките фактори во праксата.

1. Граѓанските организации во услови на релативно затворен процес на носење одлуки можат да ги прилагодат амбициозните цели за да обезбедат минимум потребна политичка волја за да останат во процесот. За тие потреби, исклучително е важно постојано да водат мапирање на засегнатите страни идентификување на сојузниците и противниците, со цел ефективно одредување на остварливи краткорочни цели.

Но, тогаш кога тоа не е можно, граѓанските организации можат да го зголемат потенцијалното влијание преку:

2. Мобилизирање на поддршка и градење на членство преку кое тие ја зајакнуваат сликата како засегната страна;
3. Делување преку коалиции, особено бидејќи праксата во Македонија покажува дека организациите како единки се потешко видливи или пак се предмет на исклучување во процесот на носење одлуки;
4. Медиумско експонирање на проблемите – во ситуации кога процесот на соработка со јавните институции и носителите на одлуки резултира со игнорирање или исклучување на граѓанските организации.

<sup>1</sup>Огненовска, Симона (2015) *Извештај за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2014*. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, стр. 36. Достапно на: <http://mcms.mk/images/docs/2015/izvestaj-za-ovozmozuvačka-okolina.pdf> (пристапено на: 24.01.2016).

<sup>2</sup> Ибид.

<sup>3</sup> Ибид.

<sup>4</sup> Огненовска, Симона и Борјан Ѓузелов (2014) *Огледало на Владата 2014: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони*. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје. Достапно на: <http://mcms.mk/images/docs/2014/analiza-ogledalo-na-vladata-2014.pdf> (пристапено на: 24.01.2016).

<sup>5</sup> Kilpatrick, Dean G. *Definitions of Public Policy and the Law*. Достапно на: <https://mainweb.v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml> (пристапено на: 24.01.2016).

<sup>6</sup> Извештај за работата на седмиот пратенички состав на Собранието на Република Македонија 25.06.2011 - 05.03.2014. Собрание на Република Македонија. Достапно на: <http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/Mandaten%20izvestai%207%20sostav%202011-2014.pdf> (пристапено на: 24.01.2016).

<sup>7</sup> Устав на Република Македонија со амандманите на Уставот I-XXXII, Достапно на: <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspix> (пристапено на: 24.01.2016).

<sup>8</sup> Закон за здруженија и фондации, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/2010.

<sup>9</sup> Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 59/2000.

<sup>10</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија, бр. 58/2000.

<sup>11</sup> Законот за Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 104/2009.

<sup>12</sup> Деловник за работата на Владата на Република Македонија (пречистен текст), Службен весник на Република Македонија, бр. 36/2008.

<sup>13</sup> Деловник на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 91/2008; Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 119/2010; и Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 23/2013.

<sup>14</sup> Кодекс на добри практики за учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики, Службен весник на Република Македонија бр. 99/2011.

<sup>15</sup> Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката на изготвување на

закони, Службен весник на Република Македонија, бр. 150/2011.

<sup>16</sup> Методологија за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на Република Македонија, бр. 107/2013.

<sup>17</sup> На пример, последниот извештај за напредок на Европската комисија (2015) нотира дека „вклученоста на организациите на граѓанското општество во креирањето на политиките и изготвувањето на законодавството останува недоволна“ (СВД(2015) 212, стр. 10).

<sup>18</sup> Види: Огненовска, Симона (2015) *Извештај за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2014*. Македонски центар за меѓународна соработка; Мангова, Илина (2015) *Зголемување на учеството на јавноста во македонското Собрание*. Институт за демократија „Социетас цивилис“ Скопје (ИДЦС), Скопје. Достапно на: <http://idscs.org.mk/images/parliament-watchdog/briefs/Ilina-MK.pdf> (пристапено на: 24.01.2016); РЕАКТОР (2015) *Граѓанско учество во Македонија 2012-2014*. Реактор - Истражување во акција, Скопје. Достапно на: [http://www.graganskoucestvo.mk/static/pdf/gragjansko\\_uchestvo2012-1014\\_mkd.pdf](http://www.graganskoucestvo.mk/static/pdf/gragjansko_uchestvo2012-1014_mkd.pdf) (пристапено на: 24.01.2016); и Огненовска, Симона и Борјан Ѓузелов (2014) *Огледало на Владата 2014: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони*. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје.

<sup>19</sup> Види: *Прва Агора сесија: партиципативно креирање политики*, веб-страница на ИДЦС. Достапно на: <http://idscs.org.mk/mk/tekovni-proekti/81-agora-sesii/657-prva-agora-sesija-participativno-kreiranje-politiki> (пристапено на: 24.01.2016).

<sup>20</sup> На пример, во изминатите години граѓански организации биле вклучени во работни групи при подготовката на Законот за здруженија и фондации, Законот за бесплатна правна помош; измените и дополнувањата на Изборниот законик; измените и дополнувањата на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот и стратегијата за волонтерство. (Види: Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017. Влада на Република Македонија, 16 јуни 2012, стр. 32. Достапно на: [http://ogledalonavladata.mk/images/docs/propisi/8-strategija-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor-\(2012-2017\).pdf](http://ogledalonavladata.mk/images/docs/propisi/8-strategija-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor-(2012-2017).pdf) (пристапено на: 24.01.2016)).

<sup>21</sup> Огненовска, Симона (2015) *Извештај за спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор за периодот јуни 2012-декември 2014*. Документ за јавни политики. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје. Достапно на: <http://mcms.mk/images/docs/2015/izvestaj-za-sproveduvanjeto-na-strategijata-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor.pdf> (пристапено на: 24.01.2016).



На својот пат, ИДСЦС има визија за Македонија како високо развиена демократија на слободни и активни граѓани. Мисијата на ИДСЦС е поддршка на развојот на демократските процеси преку промоција на креирање на политики базирани на истражување, анализи и консултација со засегнатите страни.

ИДСЦС го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Крагуевачка 2  
1000 Скопје Македонија

Тел/Факс: +38923094760  
[facebook.com/IDSCS](https://facebook.com/IDSCS)

[contact@idscs.org.mk](mailto:contact@idscs.org.mk)  
[idscs.org.mk](https://idscs.org.mk)



British Embassy  
Skopje

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британската амбасада во Скопје, во рамките на проектот „Агора сесии – практикување на партиципативно креирање политики“. Мислењата и ставовите наведени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада во Скопје.