

Кратка студија на политики 18/2018

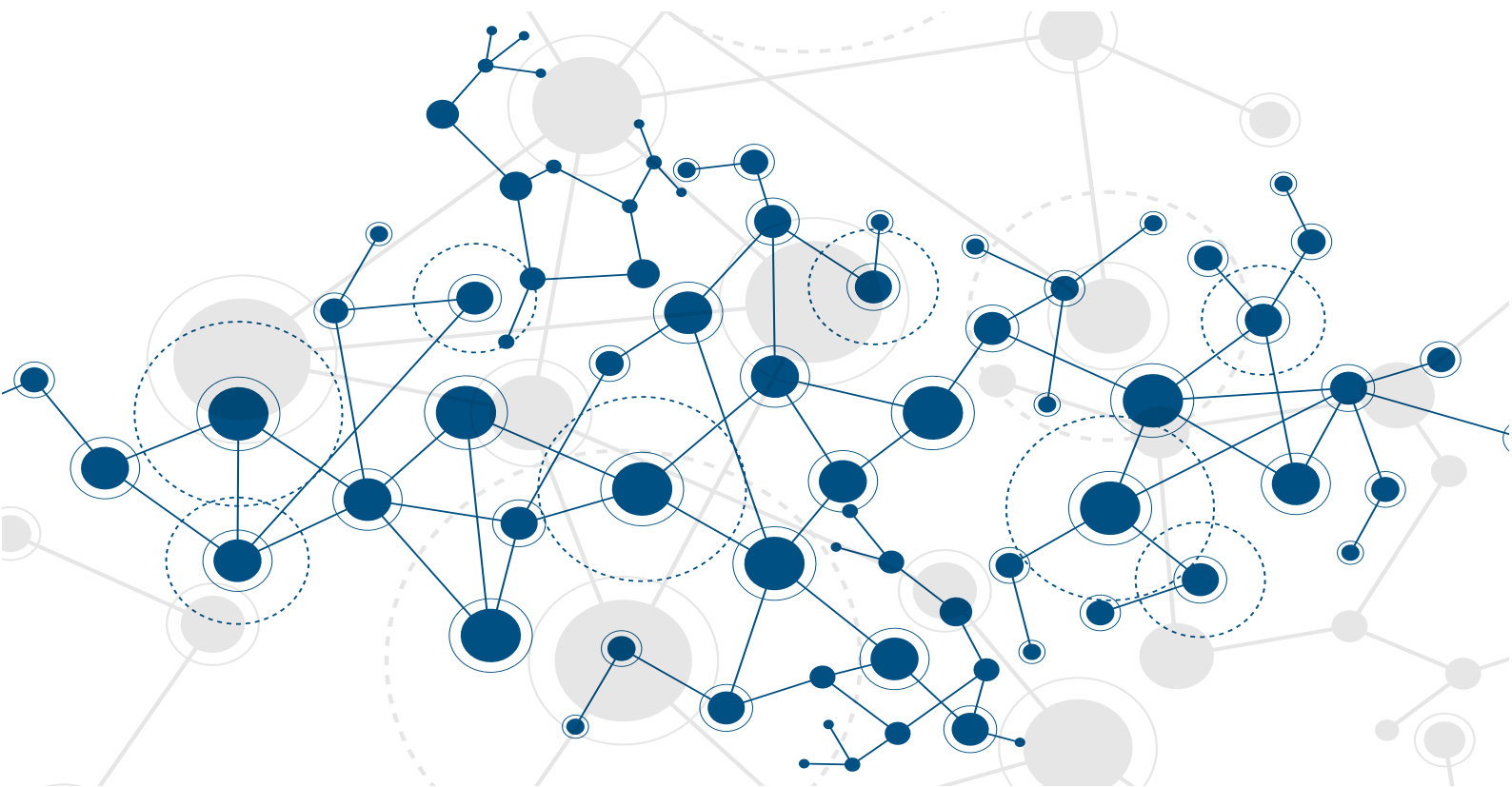
-

Поставеност и предизвици на консултативниот процес при ПВР

Автори: Марко Панковски и Јане Димески

-

Ноември 2018



Импресум

—

Наслов: Поставеност и предизвици на консултативниот процес при ПВР

Издавач: Центар за економски анализи
Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ - Скопје

Автори: Марко Панковски и Јане Димески

Превод: Јана Илиевска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.idscs.org.mk>

Дисклејмер

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија, во рамки на проектот **Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази**. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за демократија „Социетас цивилис“ и „Центар за економски анализи“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Вовед

Процесот на проценка на влијание на регулатива претставува алатка со основна цел донесување на политики базирани на докази со внимателно разгледување на потенцијалните влијанија кои би произлегле како резултат на регулација или дерегулација во одредена област.¹ Во тој сложен процес, една од клучните компоненти претставува консултативна компонента на ПВР и можноста за вклучување на заинтересираните страни во креирањето на законските решенија. Покрај практичната вредност на самите консултации, истите се клучни за креирање на политики на транспарентен и отворен начин.²

Важно е да се напомене дека консултациите се дел од една поширока целина на механизми на делиберативна демократија и како таква е комплементарна на низа на предвидени процеси, кои Владата на Република Македонија (ВРМ) треба да ги спроведува. При анализата, според начинот на спроведување на консултациите, земено е предвид и начелото на пропорционалност во ПВР, кое е применливо и за делот на консултации. Според ова начело, обемноста и длабочината на консултациите треба да кореспондира со големината на предложената регулација или дерегулација. Низ процесот на ПВР, консултациите во ПВР се случуваат во три наврати. Најпрво при почетната анализа на состојбите и утврдувањето на целите на процесот на регулација или дерегулација. Потоа, засегнатите страни се консултираат при анализа на социјалните

и економските влијанија на секоја опција и дефинирањето на оптималното решение. Финално, по објавувањето на нацрт извештајот од проценката, се спроведува консултацијата на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) каде што нацрт законот е објавен за коментирање од засегнатите страни.³

Во оваа анализа ќе се даде осврт на процесот на јавна консултација при ПВР, недоследностите во неговото спроведување, како и препораки за негово подобрување. Имајќи ја предвид широката рамка во делот на консултации при политики, текстот е насочен кон аспектите поврзани непосредно со ПВР и интеракцијата која се одвива преку ЕНЕР како најдостапна форма на консултации. Преку достапните информации на ЕНЕР, се разгледува и фреквенцијата и карактерот на спроведените консултации. Анализата, исто така, дава преглед на познавањето за консултативниот процес кај граѓаните и кај вработените во државната администрација. Преглед на нивото на познавање на различни аспекти од консултациониот процес и очекувањата од него, се важни при определување на политиките кои можат да го подобрат овој процес. Финално, во текстот се даваат неколку позитивни примери за консултации при ПВР, како и соодветни препораки насочени кон креаторите на политики.

¹ За повеќе информации за ПВР види „Прирачник за проценка на влијание на регулативата“. МИОА, октомври 2013. Достапен на: http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf

² Транспарентноста и отвореноста како квалитети на процесот на ПВР се наведени и во самата Методологијата за ПВР.

³ Акти кои ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата. МИОА, септември 2013. Пристапено на: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf

Поставеност на процесот на консултации со засегнати страни

Консултацијата со засегнати страни во ПВР е опишана во повеќе законски, подзаконски акти кои го регулираат целокупниот процес на ПВР. Опсегот на употреба на ПВР е утврден во Деловникот за работа на ВРМ⁴ додека деталите на процесот се опфатени во *Методологијата за Проценка на влијание на регулативата*.⁵ Дополнително, како подзаконски акти кои уредуваат различни аспекти на ПВР се наоѓаат и *Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијание на регулатива* и *Одлуката за формата и содржината на извештајот за проценка на влијанието на регулативата*.⁶

Деловникот за работа на ВРМ, во членот 68-а ја уредува обврската на министерствата на својата интернет страница и на единствениот национален регистар на прописи да ги објават предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на закони освен кога истото не е поинаку определено.⁷ Со овој член се овозможува секоја засегната страна да достави мислење, забелешки и предлози во рок од 20 дена од денот на објавувањето.⁸ Дополнително, овој член ги обврзува министерствата во извештаите за ПВР да објават преглед со добиените мислења, како и за причините за неприфаќање на одредени мислења.

Методологијата за ПВР, исто така, ја утврдува и улогата на Координаторот за ПВР во министерствата. Во однос на консултацискиот процес, координаторот обезбедува поддршка и совети покрај другото и за консултациите за ПВР.

Од друга страна, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е должно да обезбеди ефикасни консултации со засегнатите страни преку унапредување на процесите на ЕНЕР.

Методологијата за ПВР ги утврдува целта и начините на спроведување на консултации со засегнатите страни. Според Методологијата, министерствата треба да обезбедат вклучување на засегнатите страни во текот на целиот процес на ПВР односно:

- во фазата на анализа на состојбите и дефинирање на проблемот;
- утврдување на потребата од воведување на регулатива;
- фазата на утврдување на можните решенија (по основното воспоставување на можните решенија);
- во фазата на проценка на можните влијанија од опциите.

Во однос на начините, министерствата се должни уште во фазата на стратешко и годишно планирање да отпочнат со планирање на консултациите за во текот на процесот на ПВР благовремено да прибираат мислења од засегнатите страни и истите да ги земат предвид при изборот на оптималното решение.

⁴ Службен весник на РМ 38/2001 – 113/2017

⁵ Службен весник на РМ 107/2013, стр. 21. Со донесувањето на Методологијата за ПВР во 2013, престана да важи Методологијата за ПВР од 2009 година (Службен весник на РМ 66/2009)

⁶ Службен весник на РМ 106/2013

⁷ ПВР не се спроведува за законите чие усвојување се предлага по итна постапка, законите за ратификација на меѓународните договори, законите со кои се врши терминологско усогласување со други закони, предлог Буџетот на РМ и Законот за извршување на Буџетот на РМ.

⁸ Претходно рокот за доставување на мислења, забелешки и предлози беше 10 дена. Истиот беше продолжен на 20 дена со одлука на Владата на РМ од 17 август 2017 (Службен весник на РМ 113/2017).

⁹ Службен весник на РМ 107/2013, стр. 27

За олеснување на овој процес министерствата спроведуваат годишно планирање за ПВР. Во овој процес, предлог законите кои ќе подлежат на ПВР се определени во Годишниот план за спроведување на ПВР. Секое министерство е должно на почетокот на годината да го објави годишниот план за ПВР во кој се најавуваат предлог законите за кои ќе се изработи ПВР и кога истата ќе се случи. Во однос на консултациите, во самиот план се наведени и информации за времето и начинот на консултации за ПВР.¹⁰

Една од предвидените обврски за министерствата во методологијата е објавувањето на преглед на целиот процес и резултатите од консултациите во извештајот за ПВР, нешто што многу ретко се почитува од страна на министерствата.¹¹

Известувањето за текот на консултациите за ПВР е содржано во Извештајот за проценка на влијание на регулатива. Формата и содржината на извештајот за ПВР се утврдени со одлука на Влада. Со оваа одлука се утврдува дека покрај останатите делови на извештајот во него се дава и преглед на спроведените консултации. Според оваа одлука извештајот треба да содржи:

- Засегнати страни и начин на вклучување;
- Преглед на добиените и вградените мислења;
- Мислењата кои не биле земени предвид и зошто.¹²

Консултациите со засегнатите страни се подетално уредени во *Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на*

влијание на регулатива.¹³ Во член 22 се утврдуваат начините за вклучување и консултации со засегнати страни:

- Јавен увид по предлог закон;
- Јавни расправи;
- Барања за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни;
- Учество во работни групи формирани од страна на министерството или ВРМ;
- Состаноци со засегнатите страни;
- Јавни дебати.

Членот 24 предвидува одржување на јавни расправи при што предлогот на законот се става на јавен расправа каде што се даваат детали за технички информации за расправата кои се објавуваат на ЕНЕР и на веб-страниците на министерствата. Таквата јавна расправа не треба да биде пократок од 15 дена и зависи од типот на консултацијата, а поканите се доставуваат најмалку пет дена пред одржувањето на јавната расправа. Според ова упатство, во членот 25 е наведено дека од спроведениот процес за ПВР во Извештајот за ПВР се внесуваат:

- информации за начинот на вклучување на засегнатите страни;
- податоците за засегнатите страни кои учествувале во процесот;
- ставовите искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и порталот Е-демократија;
- мислењата, забелешките и сугестиите кои биле вградени во предлогот на закон и
- мислењата, забелешките и сугестиите кои не биле прифатени од страна на министерството и образложение за причините.¹⁴

¹⁰ За повеќе информации за важноста на годишните планови за ПВР како и за потешкотиите при нивното спроведување, види: Марко Панковски, *Предизвиците во годишното планирање на ПВР*. ИДСЦС, февруари 2018.

¹¹ Преглед на спроведувањето на оваа обврска е даден подолу во текстот.

¹² Службен весник на РМ 106/2013 стр. 38

¹³ Службен весник на РМ 106/2013 стр. 51

¹⁴ Ibid, стр. 53

Дополнително на овие акти, постојат повеќе документи и прирачници издадени од страна на МИОА¹⁵ кои имаат за цел да го насочат спроведувањето на ПВР анализите и извештаите како *Упатството за пополнување на годишниот план за проценка на влијание на регулатива* во кое меѓудругото се најавуваат основни информации за предвидените консултациите во идната година, врз основа на годишната програма за работа на владата. Понатаму, *Упатството за пополнување на известувањето за почеток на процесот на подготовка на предлог закон* каде што се најавува отпочнување на процесот на консултации вклучително и начините на консултација, како и *Упатството за пополнување на извештај за проценка на влијание на регулатива*.

Воочени проблеми при консултациите

Консултацијата при креирањето на политики е предизвик за секоја влада. Покрај политичката волја како значајна причина, квалитетот на консултациите со засегнати страни е резултат недостиг на материјални и човечки ресурси во самите министерства, правната рамка, политичка култура, како и самата информираност на засегнатите страни за нивната можност за вклучување. Тука е важно да се напомене улогата на МИОА и Генералниот

секретаријат чија улога е клучна во обезбедување на квалитет на процесот на ПВР. Сепак во случајот на МИОА, недоволните ингеренции за реакција по извештаите оневозможуваат МИОА дополнително да влијае врз квалитетот на консултациите. Во овој случај подеднакво важна е и улогата на Генералниот Секретаријат на ВРМ како тело со ингеренции да обезбеди квалитетот на документите кои влегуваат во владина процедура. Сепак, праксата покажува дека Генералниот секретаријат не ги враќа на доработка оние ПВР извештаи кои немаат доволен квалитет и кои не се спроведени според пропишаните процедури. Дополнителен предизвик кој воедно е поврзан со капацитетите за спроведување на ПВР е и релативно краткиот период за консултации кој компаративно е еден од најкратките во Европа.¹⁶ Проширување на рокот од 20 дена би овозможило повеќе време за планирање на консултациите, повеќе време за подготовка, како и подлабоки консултации. Проблемите поврзани со процесот на јавна консултација при креирањето на јавните политики се нотираани и во извештајот на СИГМА¹⁷ за Македонија за 2017 година. Во извештајот се нотираат повеќе од недоследностите во целокупниот процес на јавна консултација вклучувајќи го и процесот на онлајн консултација преку ЕНЕР.¹⁸

Во однос на јавната консултација за јавни политики адекватноста на регулаторната рамка е оценета со висока оценка 9 од 10, додека обезбедувањето на квалитетот на процесот на јавна консултација со оценка 0 од 3, а

¹⁵ Потребно е да се посочи „Прирачникот за засегнатите страни“ објавен од страна на МИОА го објаснува процесот на вклучување на засегнатите страни. Прирачникот е достапен на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf

¹⁶ Јован Близнаковски, Компаративни добри практики на примена на ПВР и можности за нивна имплементација во Македонија. ИДЦСЦ, ЦЕА, април 2017. Пристапено на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/10/WEB-Компаративни-добри-практики-на-примена-на-ПВР-и-можности-за-нивна-имплементација-во-Македонија.pdf>

¹⁷ SIGMA претставува заедничка иницијатива на OECD и Европската Унија со клучна цел обезбедување на поддршка во владеењето и управувањето на јавната сфера. Секоја година, СИГМА објавува извештај кој ги оценува државите во шест клучни области од кои една од нив е Развој на политики и координација, каде што се разгледува креирањето на политиките и јавната консултација.

¹⁸ Принципи на јавната администрација. Мониторинг извештај за 2017 година. СИГМА, ноември 2017. Пристапено на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf> (стр 42)

¹⁹ Ibid, стр. 44

регуларноста во објавувањето на нацрт закони за писмена јавна консултација со 0 од 4.¹⁹

Иако оваа анализа во голем дел ги потврдува предизвиците кои се напоменати во извештајот на СИГМА, сепак бележи и подобрувања, особено во делот на зачестеното и поредовно објавување на извештаите, а нотира и позитивни примери за консултација кои, иако засега се исклучок наместо правило, сепак даваат добра појдовна основа за развој на процесот во иднина како што се ПВР извештајот за Законот за енергетика од 2018 година²⁰ и Законот за заштита на укажувачите од 2017 година.²¹

Преглед на моменталната состојба според завршени ПВР извештаи на ЕНЕР

За попрецизен увид за тоа каква е состојбата кога станува збор за процесот на консултации, за потребите на анализата беа разгледани ПВР извештаи за предлог закони објавени на ЕНЕР од почетокот на 2014 до половината на 2018 година. Базата вклучува податоци за ПВР извештаи кои се означени како затворени, односно за кои е завршена постапката за ПВР. Според тој критериум за преглед во оваа анализа беше одвоен примерок од вкупно 136 ПВР извештаи објавени на ЕНЕР во периодот од јануари 2014

до април 2018. Тоа се сите извештаи во тој период кои се дел од ПВР процеси за закони кои на ЕНЕР се означени како завршени. За да се оцени нивото на консултациите, ПВР извештаите се разгледуваат од четири клучни аспекти: (1) начинот на консултации, (2) бројот на консултирани страни во секој ПВР извештај, (3) дали се наведени дадените мислења на засегнатите страни, и (4) дали се дадени коментари на ЕНЕР. Исто така, се разгледуваше и типот на најчесто консултираните „внатрешни“ чинители (министерства и други органи на државна управа) и „надворешните“ (академската заедница, граѓанските организации, деловните субјекти и индивидуални експерти).²³ Иако базата не дава комплетен преглед и за отворените ПВР извештаи, сепак предизвиците, во голема мера, се повторуваат.

НАЧИН НА КОНСУЛТИРАЊЕ

Според типот на предлог регулативата го утврдува и начинот на консултација. Во процесот на консултација може да се избере еден или повеќе начини на консултација од вкупно шест наведени во Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијание на регулатива.

Во ПВР извештаите, министерствата се должни да го објават начинот на кои ги спровеле консултациите. Сепак, оваа обврска не секогаш се почитува во целост. Во однос на начините на консултација во вкупно 136 случаи кои беа предмет на анализа, во 44 (32%) од нив немало

²⁰ Целосната ПВР постапка за Законот за енергетика е достапна на: https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=%2fvfrA%hS0nZtxKZII0mFw%3d%3d

²¹ Целосната ПВР постапка за Законот за заштита на укажувачите е достапна на: https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=dA+RsDL9vuNGUwwjQ9R3oA==

²² Примерокот за базата на податоци за консултации ги вклучува законите кои се означени како затворени односно за кои е завршена постапката за ПВР без разлика дали на ЕНЕР е објавено дека актот е отворен, а сепак прописот е објавен во Службен весник.

²³ Поделба според „Прирачник за проценка на влијание на регулативата“. МИОА, октомври 2013. Достапен на: http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf

консултација, додека во 39 (28%) од случаите предлогот е пратен на мислење до надлежни државни органи. Јавни дебати се организирани во 7 наврати, писмени консултации во 3 наврати, исто како и за „друг тип на консултации“ каде што најчесто се подразбираат работните групи. Во останатите 40 случаи (29%), не е наведено каков тип на консултации биле одржани.



График 1: Начин на консултации

БРОЈ НА КОНСУЛТИРАНИ СТРАНИ

Од 92 од случаите каде што биле одржани консултации, во 41 (44%) случај биле консултирани пет или повеќе страни, девет пати биле консултирани четири страни, 18 пати (20%) три страни, осум пати - две страни и 11 пати (12%) била консултирана само една страна. Во пет од случаите не бил наведен бројот на консултирани страни. Важно е да се напомене дека бројот на консултирани страни не е предуслов за квалитет и не секогаш кореспондира со длабочината на спроведените консултации. Сепак, министерствата треба да бидат насочени кон диверзификација на страните како од аспект на нивна релевантност и експертиза, така и од аспект на тоа колку можните решенија директно влијаат врз нив.



График 2: Консултирани чинители по извештај

ПРЕГЛЕД НА ДАДЕНИ МИСЛЕЊА

Една од обврските која произлегува од консултациониот процес е евидентирањето и објавувањето на дадените мислења од страна на консултираните страни. Од разгледаните ПВР извештаи може да се увиди дека во случаите каде што има спроведено консултации, таа обврска се спроведува во само 8% од случаите, додека во 57% од случаите таков преглед не е наведен.



График 3: Достапен преглед на дадени мислења од заинтересирани страни

КОМЕНТАРИ НА ЕНЕР

Коментирањето претставува една од клучните функции на ЕНЕР со тоа што коментирањето е последната истанца каде сите засегнати страни коментираат по одреден предлог, а исто така претставува и најдостапна алатка за граѓаните. Сепак, и покрај оваа функција и можност која ја нуди, оваа алатка најчесто не се искористува соодветно. Така во 88% од прописите кои беа разгледувани нема доставено коментари од страна на засегнатите страни.

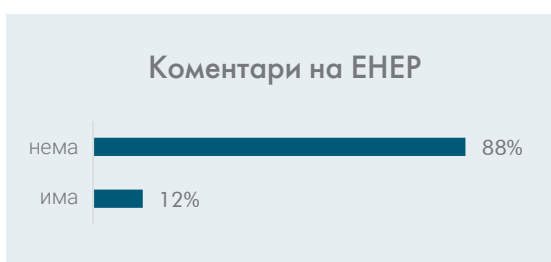


График 4: Коментари на ЕНЕР

Запознаеност со консултациите со засегнатите страни

Поставеноста на процесот на консултации при ПВР им овозможува на засегнатите страни можност во процесот да ги вклучат своите гледишта и аргументи со кои би се дополнително и збогатил предлогот или кои би го оспориле во одреден дел или во целост. Меѓутоа, за да има добар консултативен процес, во кој сите засегнати и заинтересирани страни во општеството ќе можат да дадат предлози или да укажат на недоследности во текот на изработката на еден закон, треба да се исполнети неколку основни услови. Сите засегнати страни и јавноста треба да бидат информирани и вклучени во постапката

за изработка на законот уште од фазата кога се разгледува дали тоа воопшто е потребно за да се реши некој проблем. Во таа насока потребно е соодветно информирање на целокупната јавност за почеток на процесот преку добар избор на комуникациски канали и едноставни и јасни пораки.

Информациите за постапката треба да бидат објавени преку канали кои допираат до засегнатите страни. На пример, само објавување на почеток на постапка за носење на закон на електронскиот систем ЕНЕР не гарантира и дека групите кои се директно засегнати ја добиле таа информација. Исто така известување преку електронска пошта на целни групи во рурални подрачја во кои населението се занимава доминантно со земјоделство може да се покаже како несоодветно имајќи предвид дека луѓето повеќе време се преокупирани со активности надвор од домовите каде немаат пристап до интернет. Несоодветен пристап би бил и кога би се обиделе да информираме припадници на помладата популација за ваков процес преку телевизиски повици, реклами или прилози кои би се емитувале во текот на работното време во случаи кога главни консументи во тој период се лицата од повозрасни категории, а младите воопшто и ретко ги следат телевизиските програми. Без резултат може да остане и процес на вклучување во кој информацијата за законската постапка стигнала до соодветните групи, но поради тоа што не била доволно јасно образложена не била разбрана од примателите.

Перцепции на јавноста

Според перцепцијата на јавноста се чини дека основните услови за навремена и јасна информираност за консултациите

²⁴ Јавноста – сведок и учесник во создавањето на законите – Извештај од теренска анкета за перцепциите на јавноста за процесот на ПВР. ИДЦСЦ и ЦЕА, ноември 2017. Достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Јавноста-сведок-и-учесник-во.pdf>

процеси не се исполнети во досегашниот тек на спроведувањето на ПВР. Според истражувањето „Јавноста - учесник и сведок во создавањето на законите“²⁴ спроведено од страна на ИДСЦС во октомври 2017, 77% од анкетираниите граѓани одговорија дека воопшто не слушнале дека постои процес за проценка на влијание на регулативата. Гледано од аспект на работниот однос на испитаниците, дури 72% од граѓаните кои одговориле дека се вработени во државниот сектор не слушнале за ПВР. Тоа може да се смета за сериозен сигнал за основна неинформираност за процесот штом припадниците на администрацијата на различни нивоа и функции не се барем базично запознаени со постоењето на ПВР. Ова може да смета и за алармантно ако се има предвид дека ПВР е процес и алатка чија основна улога е да ѝ служи на администрацијата и носителите на одлуки при проценување какво решение е потребно и најефикасно за регулирање на одредено прашање или проблем.

Кај вработените во приватниот сектор состојбата е слична, односно, ваков одговор дадоа 74% од испитаните. Според резултатите, најголем процент на незапознаени има кај студентите од кои дури 83% никогаш не слушнале за ПВР.

Покрај генералната незапознаеност со постоењето на ПВР, кај поголем дел од испитаниците не постои уверување дека политиките во државата се засноваат на истражувања и консултации со засегнати страни. Кај 53% од испитаниците постои перцепција дека Владата и Собранието не прават проценка на трошоците од законските решенија односно колку пари еден нов закон ќе ги чини граѓаните. Кај 43% постои уверување дека при изработката на законите

не се користат истражувања со кои може да се подобри нивната содржина.

Од друга страна пак и покрај тоа што доминантен дел од испитаниците одговараат дека немаат слушнато за „проценка на влијание на регулатива“ мнозинството од нив точно ги определуваат поединечните елементи кои се составен дел од процесот ПВР. Според 75% од испитаните проценката на влијание на регулативата опфаќа „анализа кое законско решение да се примени за да се регулира одредено однесување“. Според 78% ПВР претставува и „проценка колку ќе ја чини државата примената на некој закон“. За две третини (67%) ПВР се и консултации со експерти. За повеќе од половината (56%) ПВР вклучува и консултации со јавноста врз која ќе се применува некој иден закон.

Во однос на консултациите мнозинство од испитаниците (76%) сметаат дека е важно граѓаните да бидат вклучени во создавањето и спроведувањето на политиките. Сепак, впечатокот на испитаниците е дека кога има такви консултации во нив најчесто се вклучени бизнисмените, а најретко синдикатите и граѓанските здруженија. Исто така, 49% од граѓаните истакнале дека истите треба секогаш да бидат вклучени, а 36% дека само во случаите кога се засегнати. Вреди да се напомене дека 6% од граѓаните истакнале дека граѓанските организации никогаш не треба да бидат консултирани. Од анкетираниите, 50% сметаат дека ваквата можност треба да ја имаат секогаш при сите законски решенија. За 37% оваа можност треба да им биде достапна на засегнатите од законското решение. Само 7% сметаат дека граѓаните не треба да имаат можност за коментирање на одредено законско решение.²⁵

²⁴ Јавноста – сведок и учесник во создавањето на законите – Извештај од теренска анкета за перцепциите на јавноста за процесот на ПВР. ИДСЦС и ЦЕА, ноември 2017. Достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Јавноста-сведок-и-учесник-во.pdf>

²⁵ Исто

Процесот се подобрува, но предизвици остануваат

Евидентно е дека процесот на консултации во ПВР се соочува со низа на предизвици. Иако процесот е соодветно регулиран предизвиците се појавуваат при неговото спроведување особено во делот на интеракцијата помеѓу министерствата и засегнатите страни.

Многубројните чекори кои треба да се спроведат од низа на актери вклучувајќи министерства со различни капацитети и приоритети го отежнува раководењето на процесот, но и го отежнува спроведувањето на механизмите за контрола на квалитетот на истиот. Еден важен фактор кој придонесува кон општата слика е различното ниво на познавање кај вработените што работат на ПВР во министерствата, како и честите кадровски промени. Лицата задолжени за ПВР често се преместувани во различни одделенија и сектори со што се оневозможува континуитет во нивната работа, длабински обуки, но и нивно запознавање и воспоставување односи со засегнатите страни со кои работат, со што истите би можеле поефективно да ги вклучат при изработката на анализите.

Дополнителна причина која влијае е и ниското ниво на запознатост на граѓаните и останатите чинители со тоа што значи проценката на влијание на регулатива и кои се можностите за нивно вклучување. Ниската запознатост води кон малку коментари при објавувањето на прописите што влијае обесхрабрувачки кај лицата кои ги работат извештаите.

Покрај предизвиците, континуираниот ангажман на МИОА, донесувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022²⁶, реформите од планот 3-6-9, (во најголема мера зголемувањето на рокот за консултации од 10 на 20 дена), како и низата на проекти на граѓанските организации го подобрија процесот и придонеса кон зголемени капацитети и свест кај засегнатите страни за ПВР. Разгледувањето по неколку критериуми наведува на заклучок за подобро функционирање на консултативниот процес и функционирањето на ПВР во 2018 во целина:

- објавувањето на ПВР извештаи за речиси сите предлог закони;
- зачестените коментари на ЕНЕР;
- различниот тип на вклучени засегнати страни кои се вклучуваат со свои коментари;
- креирањето на работни групи од страна на министерствата;
- подобрената структурна комуникација со граѓанскиот сектор, бизнис заедницата и останатите чинители.

Позитивните примери за консулирање со засегнати страни во ПВР како Законот за енергетика и Законот за заштита на укажувачите се пример според кои треба да се водат и останатите извештаи. Консултацијата со засегнатите страни при изработката на овие закони активно вклучи повеќе засегнати страни за чии коментари беа дадени детални образложенија зошто одредени предлози се прифатени односно не се прифатени. Во случајот на законот за енергетика процесот на консултации беше спроведен во соработка со надворешни партнери што значително придонесе кон квалитетот и обемот на истиот.

²⁶ Креирањето на политики и координацијата е наведено како приоритетна област во новата стратегија. Исто така, една од четирите општи цели е и „ефективно, ефикасно и инклузивно креирани политики“. Целата стратегија е достапна на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

Заклучок

Врз основа на вооченото во анализата, предизвиците во процесот на консултирање со засегнати страни може да се групираат во три пошироки целини (1) поставеност на процесот на ПВР вклучително и консултирањето со засегнати страни; (2) спроведувањето на воспоставената рамка и задолженија; (3) различниот човечки и материјален капацитет кај различни министерства за спроведување на процесот на консултирање со засегнатите страни. Врз основа на овие три групи на предизвици, анализата детектира најважни области за интервенција и дава сет на препораки кон Владата на Република Македонија и министерствата со цел подобрување на процесот во иднина.

Препораки кон Владата на Република Македонија и Генералниот секретаријат

Обезбедување на квалитет и конзистентност на ПВР извештаите преку зголемување на ингеренциите на Генералниот секретаријат за поригорозна контрола на квалитетот на ПВР извештаите и враќање на некомплетните ПВР извештаи на доработка во министерствата.

Зголемување на ингеренциите на МИОА како министерство задолжено за следење на квалитетот на процесот на ПВР преку овозможување на ран увид во постапката на консултации.

Дополнително зголемување на рокот за консултации во согласност со просекот на земјите од OECD, како и тој во ЕУ кој е поставен на 12 недели.

Можност за флексибилно време за консултации во зависност од големината на ПВР според принципот на пропорционалност. Тоа би значело продолжување на рокот за одредени

предлог закони каде што преку консултацискиот процес ќе се утврди таа потреба.

Креирање на база на податоци со засегнати страни кои ќе бидат директно консултирани и би можеле да се вклучат во консултациите во рана фаза.

Централизирано објавување на текот на консултации во реално време, наместо сегашната пракса тоа да се најавува само во годишниот план и на крај во самиот извештај. finally in the report itself.

Препораки кон министерствата и останатите овластени предлагачи

Обезбедување поголема транспарентност при формирањето на работните групи.

Зголемување на ресурсите и мандатот на координаторот за ПВР во министерствата со што ќе се овозможи поефикасно спроведување на консултациите во министерствата.

Намалување на праксата на чести кадровски промени на лицата кои се поврзани со процесот на ПВР во министерствата.

Почитување на предвидената постапка и упатствата за ПВР кои треба да ги содржат консултираните чинители, начинот на консултација и да даваат преглед/причини за неприфаќање на нивните сугестии.

Воведување и развивање на модели на алтернативно финансирање и спроведување на консултацискиот процес на ПВР преку партнерства со фондации, граѓански организации и бизнис заедницата.

Информирање на засегнатите страни преку повеќе канали на комуникација со цел рано и потемелно информирање на поголем број на засегнати страни.

Информации за ЦЕА

Центарот за економски анализи (ЦЕА) е истражувачки центар составен од економисти кои делат заедничка визија за Република Македонија како нова европска економија во подем, интегрирана со регионалните и светските пазари. Главната мисија на ЦЕА е постојано да ги истражува економските случувања и јавната политика во Република Македонија и да понуди препораки, предлози и мерки на владините и невладините институции.

Контакт податоци за КАС

Адреса: бул. Јане Сандански 63/3, 1000 Скопје
Телефонски број/факс: +389 (0)2 24 44 766
електронска пошта: info@cea.org.mk

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е граѓанска тинк тенк организација која 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.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Теодосиј Гологанов бр. 42А/3 и 42А/4,
1000 Скопје. Телефонски број/ факс: +389 2 3094
760, електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информации за авторите

Јане Димески е одговорен за комуникации во ИДСЦС и координатор на проектот „Собранието под лупа“. Тој е поранешен новинар чии полиња на професионален интерес се парламентот, медиумите, процесите на носење политики и проценката на влијание на регулативата.

Марко Панковски е истражувач во Институт за демократија “Социетас Цивилис” - Скопје. Авторот е поранешен стипендист на Шведскиот Институт и магистрант на Департманот за истражување на мирот и конфликтите при Упсала Универзитетот во Шведска. Неговиот истражувачки интерес е насочен кон соодносот помеѓу доброто управување и процесите на европска интеграција и европската безбедност и надворешна политика.

