Декември 2013

POLICY BRIEF

Соработка на секторите за безбедност и енергетика со граѓанското општество во Македонија – (не)пријатели?

Вовед

Соработката помеѓу граѓанското општество и државните институции е важен дел од реформите кои треба да ги преземат земјите-кандидати за да ги исполнат критериумите за пристапување во ЕУ. Освен тоа, една од клучните улоги на граѓанското општество во демократските уредувања е да ги подобрува владините политики. Република Македонија, земја-кандидат за членство во ЕУ од 2005 год., има преземено низа реформи за подобрување на дијалогот и соработката со граѓанското општество. Во таа насока, Владата создаде Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор во 2007 год., по која следеше нова Стратегија во 2012 год. Сепак, искуството покажува дека нејзината примена се разликува од министерство до министерство. Ако се земе во предвид капиталниот интензитет на енергетскиот сектор, како и присуството на практики од претходниот систем во безбедносниот сектор, на двата сектори им недостасува традиција на транспарентност и отвореност. Покрај тоа, овие сектори имаат клучна улога во националната безбедност на државата. Сето ова се смета дека е оправдување за одлуките да се донесуваат зад затворени врати. Затоа, овие сектори не се вклучуваат активно во соработка со граѓанското општество.

Целта на овој труд е да ја оцени кооперативноста на релевантните институции од енергетскиот и безбедносниот сектор во Македонија следејќи ја имплементацијата на одредниците дефинирани во Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор. Во овој труд енергетскиот сектор го сочинуваат Министерството за економија (Сектор за енергетика) и Агенцијата за енергетика, додека Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана го претставуваат безбедносниот сектор.

Стратегијата предвидува различни начини на соработка, вклучувајќи консултации со граѓанските организации (ГО) во процесот на креирање политики, развивање заеднички проекти и организирање заеднички настани, обезбедување директна финансиска поддршка за ГО, јавни-приватни партнерства итн. Овој труд се фокусира на учеството на граѓанското општество во процесот на креирање политики, како најдиректен и најнапреден начин на соработка. Оваа соработка е многу важна за процесот на интеграција во ЕУ со оглед на тоа што е дел од политичките критериуми. Исто така, важна е за Македонија бидејќи отсуството на соработка помеѓу граѓанското општество и институциите особено од енергетскиот и безбедносниот сектор има блокирано многу решенија понудени од граѓанското општество. Крајната цел е да се добие прецизна слика за реалната соработка на овие “затворени” сектори со граѓанското општество и за нивната волја и капацитети да се вклучат во ваква соработка, и на тој начин да се понудат конкретни препораки за подобрување на ситуацијата наменети за владата и за граѓанското општество.

Трудот е организиран така што прво е анализирана релевантната правна рамка, по што на структуриран начин се презентирани главните препреки за соработка врз основа на спроведеното теренско истражување. На крајот се заклучоците и препораките.[1]

Соработка со граѓанското општество: иста стратегија - различна имплементација

Првата Стратегија беше создадена во 2007 год. и го покриваше периодот 2007-2011.[2] Почнувајќи со принципите на заемна доверба, партнерство, учество и консултации, транспарентност, независност и одговорност, Стратегијата предвидува широк спектар на активности вклучувајќи седум стратешки цели:

- ✓ Надградување на правната рамка;
- ✓ Учество на граѓанскиот сектор во креирањето на политиките;
- ✓ Остварување меѓуинституционална соработка;
- ✓ Остварување меѓусекторска соработка;
- ✓ Вклученост на граѓанскиот сектор во процесот на интеграција во ЕУ;
- ✓ Создавање поволни услови за финансиска одржливост на граѓанскиот сектор;
- ✓ Постојан развој на граѓанскиот сектор.

Владата во 2004 год. основа Одделение за соработка со невладините организации во рамките на Генералниот Секретаријат[3] кое според оваа Стратегија е задолжено за нејзина координација и спроведување. Еден извештај кој го анализираше спроведувањето на првата Стратегија покажа дека Стартегијата се спроведува со различно ниво на успешност, разликувајќи се од активност до активност; една од проблематичните области која беше нагласена е отсуството на сеопфатен партиципативен механизам за вклучување на граѓанските организации во процесите на креирање политики. Исто така, на списокот на министерства кои претставуваат добри примери за имплементација на Стратегијата се наоѓаат институции кои не припаѓаат на енергетскиот и безбедносниот сектор. Важно е да се напомене дека овој извештај за имплементацијата на

[1] Методологијата вклучува анализа на релевантните правни документи како Стратегијата, извештаите кои ја анализираат имплементацијата на Стратегијата, квалитативен прашалник за релевантните чинители користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и интервјуа со овие чинители и релевантни ГО.

[2] Соработката помеѓу граѓанското општество и Владата беше предмет и на други иницијативи како што е методологијата за Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) и иницијативата Отворено владино партнерство.

[3] Одделението за соработка со невладините организации е во состав на Секторот за анализа на политиките и координација во рамките на Генералниот Секретаријат на Владата на Република Македонија.

Стратегијата беше подготвен со поддршка од ИПА средствата на ЕУ,[4] што покажува дека ЕУ ја смета за важна оваа соработка.

Актуелната *Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017* беше подготвена со голема вклученост и учество на претставници од ГО и Одделението за соработка со невладините организации.[5]

Принципите во новата Стратегија останаа исти, надополнети со принципите на плурализам и еднакви можности и недискриминација. Сепак, стратешките цели покажуваат дека Стартегијата покрива уште поширок спектар на активности, од одржлив граѓански сектор преку социо-економски развој до граѓански активизам. За делот вклучување на ГО во процесот на креирање политики како стратешка цел, првата Стратегија беше многу општа и претежно се фокусираше на промени во правната рамка и програми за градење на капацитетите. Една од причините за загриженост е тоа што со новата Стратегија е предвиден широк спектар на активности што може да ја попречи имплементацијата на специфичните мерки. Актуелната Стратегија се повикува на многу поконкретни механизми кои имаат за цел да го олеснат придонесот на ГО во процесот на креирање политики како што се Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) и е-демократија кои овозможуваат онлајн консултации; првиот претставува алатка како дел од процесот на Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) кој ги содржи постојните прописи и предлозите на закони со што им овозможува на заинтересираните страни да доставуваат предлози, мислења и сугестии на предлог законите. Понатаму, Стратегијата предвидува и вклучување на граѓанскиот сектор во сите работни тела кои ја изготвуваат Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА), зголемување на свеста и промоција на можностите за вклучување на ГО, креирање на база на податоци за учество на ГО во рамките на консултативните процеси со министерствата, постојано следење на спроведувањето на различните механизми како и следење на Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики. Акцискиот план за спроведување на Стратегијата ги спомнува и носителите на мерките за спроведување на активностите, но недостига поконкретна временска рамка и буџетски трошоци, што го отежнува следењето на спроведувањето на Акцискиот план. Сепак, во духот на унапредување на влијанието на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, беше усвоен Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, документ кој набројува такви добри практики.

---

[4] Емина Нурединоска, Извештај за прогресот на спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 за периодот јануари 2007 – декември 2010

[5] Влада на Република Македонија, (2012), Извештај од консултативните средби со граѓанските организации по предлог-Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017)

Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики[6]
Усвоен во 2011 ✓ Цели кон зголемување на транспарентноста и отчетноста во работата на Владата и органите на државната управа, унапредување на соработката на Владата со граѓанскиот сектор и подобрување на квалитетот на процесот на креирање политики. ✓ Инструменти за соработка: ЕНЕР, организирање заеднички конференции и обуки, формирање на заеднички работни групи, изготвување на анализи на политики, физибилити студии, оценување на влијанието на политиките итн. ✓ Одделението за соработка со невладините организации да претставува мост во комуникацијата помеѓу граѓанскиот сектор и Владата – во рок од седум дена по добивањето на предлог од ГО објавува известување на својата интернет страна, а во рок од 30 дена по објавувањето на известувањето ја објавува на својата интернет страна повратната информација од соодветните институции. ✓ Области на работа: не конкретно енергетски и безбедносни политики, иако областите кои се спомнуваат како одржлив развој, демократија и човекови права се поклопуваат со енергетските и безбедносните политики.

Идентификувани предизвици во соработката помеѓу енергетскиот и безбедносниот сектор и граѓанското општество

Затвореност на безбедносниот и енергетскиот сектор

Безбедносниот и енергетскиот сектор се важни фактори за националната безбедност, и како резултат на тоа обично не се сметаат за области за кои се бара придонесот на граѓанското општество. Стратегиите и Кодексот на добри практики набројуваат различни тематски области на соработка помеѓу Владата и ГО меѓу кои најголемо внимание е посветно на социјални прашања како работа со ранливи групи, борба со сиромаштијата итн. што можат да се објаснат како области кои подиректно ги засегаат граѓаните; како и поопшти области како заштита на човекови права и развој на демократијата. Кога се работи за влијание врз процесот на креирање политики, ГО имаат дадено придонес во законодавството во кое доминираат прашања различни од оние поврзани со енергетика или безбедност, како што се законите за здруженија и фондации, социјална заштита, семејство, слободен пристап до информации од јавен карактер; стратегиите за образование, сиромаштија, млади, контрола на дрогите итн. Сликата е надополнета со истражување за учеството на ГО во процесот на креирање политики во Македонија за периодот март – октомври 2012 кое покажа отсуство на кооперативност и отвореност на енергетскиот и безбедносниот сектор споредено со другите сектори. Всушност, Министерството за внатрешни работи и

[6] Влада на Република Македонија, (2011), Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики

Министерството за економија добија најлоши оцени (оценка 2 од 5, при што 5 е највисока), додека Министерството за одбрана доби оценка 3 во областа: општа комуникација и поддржувачка околина за вклучување на граѓанскиот сектор во работата на министерството; додека Министерството за економија и Министерството за внатрешни работи повторно ја добија ниската оценка 2 за областа: отвореност во процесот на подготовка на закони.[7]

На прашањето кои се организациите со кои соработува енергетскиот и безбедносниот сектор, институциите наброија неколку организации меѓу кои доминираат професионални организации и приватни компании. Попрецизно, Министерството за внатрешни работи одговори дека во процесот на подготовка на предлог закони соработува со Ловечката федерација на Република Македонија, Клубот за спортско стрелаштво, Националната асоцијација за оружје, приватни компании за обезбедување лица и имот и сл.[8] додека Министерството за одбрана одговори дека соработува со Здружението на армиски и полициски ветерани на Македонија, Евро-Атлантскиот Совет на Македонија, Организацијата за резервни офицери на Македонија и др.[9] Во извештај за спроведувањето на Стратегијата, Министерството за внатрешни работи набројува организации со кои соработува меѓу кои доминираат организации кои обезбедуваат социјални услуги како работа со жртви на семејно насилство, трговија со луѓе, маргинализирани групи и слично; без да се дадат прецизни информации за природата на соработка.[10] Министерството за економија прашано како целина, соработува со приватни компании и комори како бизнис инкубатори, бизнис центри, занаетчиски комори[11], со што се дава впечаток дека енергетскиот сектор се крие зад останатите сектори во Министерството. Сепак, Секторот за енергетика на Министерството за економија одговори дека соработува со ГО кои работат во областа на енергетиката и животната средина (заемно поканување на настани, доставување предлог правни акти до ГО кои работат во областа енергетика за да го дадат своето мислење) и е задоволен од кооперативноста и придонесот на граѓанското општество,[12] што покажува малку поинаква слика за соработката од ГО. Што се однесува до видот на соработка, Министерството за одбрана смета дека отстапувањето на канцелариски простории на користење на ГО е вид активност на соработка, додека Министерството за внатрешни работи смета дека таква активност е одговарање на претставките од ГО. Доколку се анализираат областите во кои најчесто соработува Минстерството за економија,

[7] Марија Саздевски, Симона Огненовска, (2013), Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони, МЦМС

[8] Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013

[9] Министерство за одбрана, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни и јули 2013

[10] Влада на Република Македонија, (2011), Извештај за спроведените мерки и активности од Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 во 2010 година

[11] Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013

[12] Е-мејл интервју со Министерство за економија, одржано во јули 2013

очигледно е дека се работи претежно за индустрија, заштита на потрошувачите, општествена одговорност на компаниите и претприемништво.[13]

ГО кои беа интервјуирани[14] на прашањето кои се институциите со кои најуспешно соработуваат, како институции поотворени за соработка честопати беа спомнувани институции кои не припаѓаат на енергетскиот или безбедносниот сектор, како што се општините, некои агенции или министерства како Министерството за животна средина, Министерството за труд и социјална политика или Министерството за земјоделство. Сепак, имаше и ГО кои беа многу задоволни од нивната соработка со енергетскиот и безбедносниот сектор соодветно. На пример, Евро-Атлантскиот Совет на Македонија вели дека има долгорочна институционализирана континуирана соработка со Министерството за одбрана, кое е нивен партнер за настани и патрон. Додава: "Имаме директна соработка со институциите со оглед на тоа што нашите членови работат со институциите од безбедносниот сектор."[15] Да се има членови кои се вработени во институциите од безбедносниот сектор сепак значително ја олеснува комуникацијата и соработката на ГО со безбедносниот сектор. Две од интервјуираните ГО кои работат во областа енергетика одговорија дека имаат одлична соработка со Агенцијата за енергетика или Министерството за економија; Хелсиншкиот комитет беше задоволен само од Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи. Претставниците кои беа интервјуирани исто така наброија и повеќе примери на лоша соработка – тешкотии да се добијат информации од институциите, добивање покани на денот на настанот, тешкотии да обезбедат претставници од институциите да дојдат на нивните настани итн.

Покрај конкретните примери на повеќе или помалку успешни активности на соработка, важно е да се види кои се општите модели на успешна соработка. На прашањето за вклученоста на граѓанскиот сектор во процесот на изработка на Законот за енергетика од 2011 год. и трите енергетски стратегии усвоени во 2010 год., Министерството за економија одговори дека овие документи биле објавени на нивната интернет страна и доставени за мислење до релевантните чинители вклучувајќи ги и ГО кои работат во областа енергетика, сите овие чинители биле исто така и поканети да учествуваат на јавна дебата. Предлог Законот за енергетика исто така бил

---

[13] Влада на Република Македонија (2009, 2010, 2011, 2011) Извештаи за спроведените мерки и активности од Стартегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 за 2008, 2009, 2010 и 2011

[14] Со цел добивање подобра и балансирана слика за тоа како се спроведува Стратегијата и на кој начин се одвива соработката помеѓу енергетскиот и безбедносниот сектор и граѓанското општество, беа спроведени 11 интервјуа со различни чинители: Агенција за енергетика, Министерство за економија, две големи ГО кои генерално работат на развој на граѓанското општество – Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС) и Центар за институционален развој (ЦИРа); двајца надворешни експерти вклучени во подготвувањето и спроведувањето на Стратегијата – претставник на ТАКСО и личност вклучена во Техничката поддршка на Одделението за соработка со невладините организации; три ГО кои работат на енергетски прашања: Еко-свест, Цепросард и третата која сакаше да остане анонимна; и две ГО кои работат на прашања поврзани со безбедноста – Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија и Евро-Атлантски Совет на Македонија. Прашањата во интервјуата произлегуваат од самата Стратегија (старата и новата верзија) и содржат прашања за природата на соработката со ГО т.е. со енергетскиот или безбедносниот сектор, механизмите за соработка кои ги користат, успешноста на ГО да влијаат врз процесот на креирање политики, квалитетот на спроведување на Стратегијата итн.

[15] Интервју со г-дин Илија Џугуманов, Евро-Атлантски Совет на Македонија, одржано на 15.07.2013

објавен на ЕНЕР.[16] Оваа ветувачка позитивна практика на Министерството за економија објаснета од гледна точка на ГО е дека Министерството има листа на релевантни експерти и институции до кои праќа барање за мислење. “Информациите ги добиваме на тој начин.”[17] Ова покренува загриженост за тоа кои организации ќе ги добијат документите од Министерството. Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи организираат јавни расправи и ги вклучуваат ГО во подготовката на законите. Нивна алатка за комуникација е нивната интернет страна; тие исто така користат и електронска пошта, телефон и пошта за да комуницираат со ГО. Министерството за одбрана вели дека прифаќа коментари кои се конструктивни; Министерството за внатрешни работи исто така има прифатено некои коментари на правните акти. Според дадените примери за тоа кои се ГО од кои биле прифатени коментарите или биле вклучени во работните групи за подготовка на предлог закон или измени на закон, може да се увиди дека сите тие се професионални организации, на пример Националната асоцијација за оружје или Организацијата за резервни офицери. Според добиените информации и за двете министерства од безбедносниот сектор, се добива впечаток дека двете се позитивно наклонети кон граѓанското општество: Министерството за внатрешни работи одговори дека ГО кои работат на прашања поврзани со работата на Министерството имаат солидни познавања на материјата, додека Министерството за одбрана ја изрази својата отвореност за соработка со заинтересираните ГО.[18]

Интересно е тоа што министерствата кои се обидуваат да стапат во контакт со ГО се загрижени дека би претпочитале некои ГО од други , па затоа се ограничуваат на комуникација преку нивната интернет страна. Ова не е динамично и ГО не се информирани.[19] Понатаму, ГО се стремат да ги користат и формалните и неформалните канали на комуникација и соработка со институциите. Зоран Стојковски, Извршен директор на Центарот за институционален развој (ЦИРа), смета дека овој двоен пристап е добра практика и особено ги охрабрува ГО да ги преземат сите процедурални т.е. формални чекори на комуникација кога ги контактираат институциите.[20] Исто така, како добар метод на соработка опишан од страна на ГО која работи во областа енергетика е соработката заснована на лични контакти и доверба која била изградена низ годините помеѓу претставниците на двете страни.[21]

---

[16] Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013

[17] Интервју со двајца претставници кои работат во ГО во областа енергетика, одржано на 18.06.2013

[18] Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013; Министерство за одбрана, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни и јули 2013

[19] Интервју со г-ѓа Сунчица Саздовска, Советник, ТАКСО канцеларија Македонија, одржано на 13.08.2013. Интервјуто го одразува личниот став.

[20] Интервју со г-дин Зоран Стојковски, Извршен директор, ЦИРа, одржано на 09.07.2013

[21] Интервју со двајца претставници кои работат во ГО во областа енергетика, одржано на 18.06.2013

Површна соработка

Иако генерално постои соработка помеѓу граѓанското општество и владиниот сектор, истата не е суштинска колку што би сакале ГО. Во практика, граѓанското општество главно е вклучено во „меки форми“ на соработка (како споделување на информации, давање социјални услуги), додека во процесот на донесување закони соработката не е ефективна. Освен тоа, нема многу задоволувачки резултати во делот влијание врз креирањето политики, кое што претставува највисоко ниво на соработка на ГО со Владата.

Теренското истражување покажа дека интервјуираните лица кои претставуваат дел од поактивните и повлијателни ГО во областите безбедност и енергетика[22] не ја користат новата алатка ЕНЕР[23], интернет алатката која беше специјално дизајнирана за заинтересираните страни да даваат коментари на правните акти. ГО применуваат различни начини на комуникација и соработка со енергетскиот и безбедносниот сектор: присуствуваат на јавни консултации, даваат коментари на правни акти, заемно испраќаат покани за настани или состаноци, поставуваат прашања со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер или праќаат официјални барања, имаат заеднички проекти или дури и ги користат ресурсите на институциите.

Во однос на платформата ЕНЕР, која може да се смета за една од најважните алатки за учество на ГО во процесот на креирање политики, ГО обично се жалат дека институциите не ги прифаќаат коментарите на граѓанското општество на правните акти или дека воопшто не одговараат на нивниот придонес. Министерството за одбрана воопшто нема објавено закон на ЕНЕР, така што нема можност за примена на оваа алатка на овој начин; додека Министерството за внатрешни работи одговори дека нема добиено коментари на своите законски акти преку ЕНЕР. Исто така, дел од вината за неуспехот на ЕНЕР се должи на ГО поради тоа што тие се неактивни на оваа интернет платформа. Освен тоа, Министерството за економија, Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи немаат база на податоци за ГО; додека Одделението нема направено електронска база на податоци за учество на ГО во рамките на консултативни процеси со министерства[24], последново кое е предвидено во новата Стратегија.

---

[22] Не постои официјално рангирање или евалуација на успешноста на граѓанските организации во застапување или креирање политики во Македонија; оваа оценувачка изјава се темели на перцепцијата на авторите и на изјавите на интервјуираните лица за нивната успешност во застапување и влијание врз креирањето политики во областите во кои работат.

[23] Интервју со г-ѓа Ана Чоловиќ Лешоска, Извршен директор на Еко-свест, одржано на 14.08.2013; Интервју со г-дин Илија Цугуманов, Евро-Атлантски Совет на Македонија, одржано на 15.07.2013; Интервју со двајца претставници кои работат во ГО во областа енергетика, одржано на 18.06.2013

[24] Одделение за соработка со невладините организации, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во август 2013; Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013; Министерство за одбрана, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни и јули 2013; Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013.

Покрај фактот дека соработката помеѓу граѓанското општество и секторите енергетика и безбедност се одвива во различни форми, ретко се случува ГО да бидат вклучени во рани фази на креирањето политики или нивните коментари да бидат прифатени. „Нема повратна информација за нашите коментари“ објаснуваат претставниците на ГО во областа енергетика и Цепросард. Но двете ГО се сложуваат дека доколку се дадат суштински коментари, тие генерално се прифаќаат. Добар пример е директната вклученост на ГО која беше интервјуирана во подготовка на една национална стратегија во областа енергетика покажувајќи инклузивност во процесот на подготовка.[25] Во исто време, Хелсиншкиот комитет го истакна своето незадоволство со прифатеноста на нивните сугестии велејќи дека обично се прифаќаат само нивните технички коментари.[26] Претставник од Агенцијтата за енергетика кој беше интервјуиран исто така истакна дека Агенцијата нема солидна соработка со ГО и дека постојната соработка е всушност со профитно ориентирани организации кои во суштина не се дел од граѓанското општество.[27]

Недостаток на капацитети

Новата Стратегија ја анализира состојбата на граѓанското општество во земјата истакнувајќи дека човечките и финансиските ресурси се дел од слабостите на овој сектор поради што секторот има скромно влијание врз креирањето политики. Државните институции и ГО се соочуваат со еден заеднички предизвик – им недостигаат капацитети за соодветна имплементација на Стратегијата.

ГО се свесни за недостатоците на сопствениот сектор и за можните причини за отсуство на соработка. Иако постојат многу регистрирани ГО, само неколку се одржливи и специјализирани во конкретни области. ГО треба да имаат експертиза и потемелни познавања од областа за да можат да се вклучат во процесот на креирање политики во енергетскиот и безбедносниот сектор, но често се случува ГО да немаат соодветни капацитети. Всушност, поради неискуството тие даваат тривијални коментари и со тоа им даваат изговор на институциите да го одбијат придонесот на граѓанското општество. Освен тоа, кога коментираат, ГО треба да даваат конструктивни коментари – на овој начин тие ќе ја стекнат довербата на институциите.[28] Во оваа насока е оцената дека на ГО им недостасуваат капацитети за подготовка на анализи и дека не применуваат застапување или имаат конфронтирачки пристап кој не дава резултати. Добитна комбинација е застапување кое се темели врз анализа со подготвени решенија и партнерски пристап во застапување кон институциите.[29] Лицата кои беа интервјуирани исто така напоменаа дека меѓу ГО има мал интерес за Стратегијата – само седум ГО аплицирале за учество во подготовка на втората Стратегија.[30]

---

[25] Интервју со двајца претставници кои работат во ГО во областа енергетика, одржано на 18.06.2013
[26] Интервју со г-дин Воислав Стојановски и г-ѓа Јасмина Голубовска, Хелсиншки комитет на Република Македонија, одржано на 18.06.2013
[27] Интервју со г-дин Владимир Сарач, Одделение за координација на домашни и меѓународни проекти, Агенција за енергетика, одржано на 19.06.2013
[28] Интервју со двајца претставници кои работат во ГО во областа енергетика, одржано на 18.06.2013
[29] Интервју со г-дин Зоран Стојковски, Извршен директор, ЦИРа, одржано на 09.07.2013
[30] Интервју со г-ѓа Јулијана Даскалов, Техничка помош на Одделението за соработка со невладините организации во Генерален Секретаријат, одржано на 07.08.2013

Повеќемина од лицата кои беа интервјуирани нагласија дека граѓанското општество треба да биде повеќе проактивно. „Наша цел е да вршиме притисок врз институциите да ја имплементираат Стратегијата која ја имаат подготвено“ објаснува г-ѓа Чоловиќ Лешоска, Извршен директор на Еко-свест.[31]

Пример на добра практика: создавање на работна група од ГО за енергетски и еколошки прашања

Г-ѓа Чоловиќ Лешоска објаснува за позитивното искуство од тоа да се биде дел од работна група од ГО кои работат на еколошки прашања. Иницијативата беше покрената од една ГО како дел од проект и вклучуваше шест ГО. По завршување на проектот, четири од шест останаа во работната група. Целта на работната група беше да собира коментари на правни акти и заеднички да ги праќа на чинителите. „Замислете ги дебатите за еколошки прашања како проблематичните проекти Бошков Мост и Луково Поле – во просторијата има многу претставници од институциите но и ние сме присутни - претставници на четири здружени ГО. Секогаш добиваме покани и имаме заеднички став. Оваа практика има ефект врз чинителите“.[32]

Според старата Стратегија, министерствата треба да назначат лица одговорни за развивање на соработката со граѓанското општество. Сепак, Министерството за внатрешни работи на пример ја нема исполнето оваа обврска.[33] Исто така, забележана е и честа промена на лицата за контакт.[34] За претставниците на институциите задолжени за соработка со ГО оваа функција е дополнителна задача во низата секојдневни обврски. Колку овие лица за соработка со ГО соработуваат со ГО зависи од нивната лична мотивација. Во случај на промена на овие лица, се менува и начинот на кој се одвива соработката.[35] Во однос на капацитетите, Секторот за енергетика во Министерството за економија нема доволно човечки ресурси.[36] Исто така и на Агенцијата за енергетика ѝ недостасуваат капацитети што претставува главна бариера во нејзиното остварување соработка со граѓанското општество. Лицето за контакт на Агенцијата за енергетика е одговорно за контакт со медиумите, за Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, контакт лице е за соработка со граѓанското општество и е раководител на одделението за човечки ресурси, правни и

---

[31] Интервју со г-ѓа Ана Чоловиќ Лешоска, Извршен директор на Еко-свест, одржано на 14.08.2013
[32] Ибид
[33] Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013
[34] Никица Кусиникова, Извештај за воспоставување на ефикасни механизми за координација со други органи на државната управа одговорни за спроведување на Стратегијата
[35] Интервју со г-ѓа Сунчица Саздовска, Советник, ТАКСО канцеларија Македонија, одржано на 13.08.2013. Интервјуто го одразува личниот став.
[36] Интервју со г-ѓа Љупка Глигорова, Координатор за вмрежување и институционално јакнење, Цепросард, одржано на 10.07.2013; Интервју со двајца претставници кои работат во ГО во областа енергетика, одржано на 18.06.2013

економски работи. „Доколку немаме капацитети, не можеме да соработуваме“ објаснува претставникот на Агенцијата за енергетика.[37]

Освен тоа, Одделението за соработка со невладините организации не е во состојба да ја олесни соработката помеѓу ГО и институциите. Г-ѓа Сунчица Саздовска, ТАКСО канцеларија Македонија појаснува дека Одделението нема буџет за организирање на работилници или состаноци со ГО.[38] Освен тоа, Г-ѓа Даскалов, Техничка помош на Одделението објаснува дека ГО обично се обраќаат директно до министерствата.[39] Одделението за соработка со невладините организации сепак одговори дека било вклучено во соработката помеѓу ГО и министерствата, меѓу кои министерства не биле институции од енергетскиот и безбедносниот сектор кои се предмет на истражувањето. Одделението исто така објавува секоја година на својата интернет страна повик до ГО за придонес во подготвувањето на Програмата за работа на Владата[40], што може да се смета како можност за ГО да влијаат врз поставувањето на агендата со политики. Сепак, искуството покажува дека бирократското управување од горе надолу е причина зошто Одделението е неефикасно и зависно од Владата.[41] Можни решенија беа во насока Одделението да стане агенција или сектор.[42] Ниската поставеност на Одделението во организациската структура на Генералниот Секретаријат исто така го покажува третманот кои го добиваат ГО од Владата – „додека за бизнис секторот има цело министерство, за ГО има само едно одделение.“[43]

---

[37] Интервју со г-дин Владимир Сарач, Одделение за координација на домашни и меѓународни проекти, Агенција за енергетика, одржано на 19.06.2013

[38] Интервју со г-ѓа Сунчица Саздовска, Советник, ТАКСО канцеларија Македонија, одржано на 13.08.2013. Интервјуто го одразува личниот став.

[39] Интервју со г-ѓа Јулијана Даскалов, Техничка помош на Одделението за соработка со невладините организации во Генерален Секретаријат, одржано на 07.08.2013

[40] Одделение за соработка со невладините организации, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во август 2013

[41] Ирина Лепадату, (2012), Меѓусекторска соработка во Македонија – подобрување на дијалогот со граѓанското општество на локално и национално ниво, во: Ана Стојиловска и др (уредници), Годишник на практиканти 2011, Аналитика

[42] Интервју со г-ѓа Јулијана Даскалов, Техничка помош на Одделението за соработка со невладините организации во Генерален Секретаријат, одржано на 07.08.2013

[43] Интервју со г-дин Зоран Стојковски, Извршен директор, ЦИРа, одржано на 09.07.2013

Заклучок

Целта на овој труд беше да ја оцени кооперативноста на релевантните институции од енергетскиот и безбедносниот сектор во Македонија со граѓанското општество следејќи ја имплементацијата на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанското општество.

Трудот покажа дека Стратегијата е преамбициозна и не се спроведува во практика како што е предвидено. Наодите го поддржуваат тврдењето дека енергетскиот и безбедносниот сектор се помалку кооперативни од другите сектори, што покажува нееднаква имплементација на Стратегијата по сектори. Неколку ГО се задоволни од соработката со одредени институции од овие сектори; сепак постои и големо незадоволство. Задоволните ГО во своите редови имаат лица кои се вработени во соодветниот сектор или се искусни организации кои ја стекнале довербата на релевантниот сектор, што е пресудно за ГО да бидат на контакт листата на секторот, при што главниот пристап се состои од неформални директни контакти. Институциите од секторите енергетика и безбедност генерално не ги гледаат ГО како извор на експертиза, а овие институции најчесто соработуваат во процесот на креирање политики со професионални организации или со организации со кои веќе имаат воспоставено долгорочна соработка. Соработката помеѓу граѓанското општество и институциите од секторите безбедност и енергетика се одвива во различни форми. Исходот е дека сепак е вистински предизвик за ГО да влијаат врз процесот на креирање политики во доменот на енергетскиот и безбедносниот сектор и особено да добијат повратна информација на поднесените мислења на законодавството во подготовка. ГО, Одделението за соработка со невладините организации и институциите од секторите енергетика и безбедност немаат доволно капацитети, што е една од главните причини што соработката не се одвива на високо задоволувачко ниво.

Препораки:

За институциите:

- Министерството за внатрешни работи да назначи лице одговорно за соработка до ГО во согласност со Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор;
- Институциите од енергетскиот и безбедносниот сектор да ги сведат на минимум ротациите на контакт лицата за соработка со ГО, и со тоа да овозможат овие лица да ги запознаат ГО кои работат во областа;
- На контакт лицата за соработка со ГО од институциите на секторите енергетика и безбедност да им се даде доволно време и ресурси за извршување на своите обврски;
- Министерството за економија, Агенцијата за енергетика, Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана да постават формулар на својата интернет страна за собирање основни информации за ГО, нивната експертиза и контакт информации, кој би го пополнувале заинтересирани ГО кои работат во областа;
- Министерството за економија, Агенцијата за енергетика, Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана да направат база на податоци за ГО кои работат во нивната област за да можат да ги информираат подиректно преку е-пошта за своите активности;
- Министерството за економија, Агенцијата за енергетика, Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана да го почитуваат својот дел од обврските од Стратегијата и Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики со тоа што ќе ги направат достапни на ЕНЕР правните акти кои ги подготвуваат, да одговараат на добиените сугестии од ГО, сериозно да го земат во предвид нивното мислење и да ги образложат причините за одбивање на придонесот на ГО;
- Одделението за соработка со невладините организации да стане независна Агенција;
- Одделението за соработка со невладините организации да воспостави електронска база на податоци на ГО за учество на ГО во рамките на консултативни процеси со министерства и редовно да ја ажурира.

За ГО:

- ГО да се информираат и да се запознаат со сите правно утврдени механизми и инструменти за соработка од Стратегијата и Кодексот како користење на ЕНЕР, подготовка на трудови, организирање на настани итн. со цел да ги применат во комуникацијата со институциите од енергетскиот и безбедносниот сектор;
- Освен правните процедури на соработка и комуникација, ГО да воспостават исто така и директна комуникација со институциите од енергетскиот и безбедносниот сектор преку телефонска, електронска комуникација, состаноци лице во лице и сл.;

- ГО да ја разгледаат можноста за здружување со други ГО кои работат во нивната област и за цел остварување на заеднички пристап во комуникацијата со државните институции особено во однос на коментирање на правни акти;
- ГО кои работат во областа енергетика и безбедност да специјализират во овие области, постепено градејќи ја својата експертиза и видливост, и да ги коментираат правните акти исклучиво врз основа на своето истражување и работно искуство, со цел зголемување на сопствената кредибилност и да бидат прифатени како сериозни партнери од страна на институциите од безбедносниот и енергетскиот сектор соодветно.

Библиографија:

Официјални документи:

Влада на Република Македонија (2007), Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011

Влада на Република Македонија (2012), Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017

Влада на Република Македонија, (2011), Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики

Извештаи:

Влада на Република Македонија, (2009), Извештај за спроведените мерки и активности од Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 во 2008 година

Влада на Република Македонија, (2010), Извештај за спроведените мерки и активности од Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 во 2009 година

Влада на Република Македонија, (2011), Извештај за спроведените мерки и активности од Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 во 2010 година

Влада на Република Македонија, (2011), Извештај за спроведените мерки и активности од Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 во 2011 година

Влада на Република Македонија, (2012), Извештај од консултативните средби со граѓанските организации по предлог-Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017)

Емина Нурединоска, Извештај за прогресот на спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 за периодот јануари 2007 – декември 2010

Влада на Република Македонија, (2013), Информација за спроведување на Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики

Други студии:

Ирина Лепадату, (2012), Меѓусекторска соработка во Македонија – подобрување на дијалогот со граѓанското општество на локално и национално ниво, во: Ана Стојиловска и др (уредници), Годишник на практиканти 2011, Аналитика

Марија Саздевски, Симона Огненовска, (2013), Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони, МЦМС

Никица Кусиникова, Извештај за воспоставување на ефикасни механизми за координација со други органи на државната управа одговорни за спроведување на Стратегијата

Информации добиени од институциите:

Одделение за соработка со невладините организации, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во август 2013

Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013

Министерство за одбрана, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни и јули 2013

Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јуни 2013

Агенција за енергетика, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во мај 2013

Интернет страна:

Интернет страна на Одделението за соработка со невладините организации http://www.nvosorabotka.gov.mk/ последен увид на 19.06.2013.

Интервјуа:

Интервју со г-дин Илија Џугуманов, Евро-Атлантски Совет на Македонија, одржано на 15.07.2013

Интервју со г-дин Владимир Сарач, Одделение за координација на домашни и меѓународни проекти, Агенција за енергетика, одржано на 19.06.2013

Интервју со г-дин Зоран Стојковски, Извршен директор, ЦИРа, одржано на 09.07.2013

Интервју со г-ѓа Ана Чоловиќ Лешоска, Извршен директор на Еко-свест, одржано на 14.08.2013

Интервју со г-ѓа Јулијана Даскалов, Техничка помош на Одделението за соработка со невладините организации во Генерален Секретаријат, одржано на 07.08.2013

Интервју со г-ѓа Љупка Глигорова, Координатор за вмрежување и институционално јакнење, Цепросард, одржано на 10.07.2013

Интервју со г-ѓа Сунчица Саздовска, Советник, ТАКСО канцеларија Македонија, одржано на 13.08.2013. Интервјуто го одразува личниот став.

Интервју со двајца претставници кои работат во ГО во областа енергетика, одржано на 18.06.2013

Интервју со г-дин Воислав Стојановски и г-ѓа Јасмина Голубовска, Хелсиншки комитет на Република Македонија, одржано на 18.06.2013

Интервју со г-ѓа Марија Саздевски и г-ѓа Симона Огненовска, МЦМС, одржано на 11.06.2013

Е-мејл интервју со Министерство за економија, одржано во јули 2013

POLICY BRIEF

Соработка на секторите за безбедност и енергетика со граѓанското општество во Македонија – (не)пријатели?

Овој труд е подготвен во рамките на ТРАИН програмата (Think Tanks providing Research and Advice through Interaction and Networking) финансиран од Министерство за надворешни работи на Сојузна Република Германија (Пакт за стабилност за Југоисточна Европа) и раководен од Германскиот совет за надворешни односи (ДГАП). Трудот е подготвен под менторство на Терезија Тоглхофер, Наташа Вунш и Корнелиус Адебар. Ставовите изразени во овој труд се ставовите на авторите и не ги одразуваат ставовите ниту на Министерство за надворешни работи на Сојузна Република Германија, ниту на Германскиот совет за надворешни односи ниту на менторите.

Ана Стојиловска, Истражувач на Програмата за енергетика и инфраструктура
astojilovska@analyticamk.org

Магдалена Лембовска, Истражувач на Програмата за безбедносни прашања
mlembovska@analyticamk.org

Contact

Address:
Dame Gruev
No: 7-8/3
1000 Skopje, Macedonia

Tel: *00389 (0)2 3121 948*
Fax: *00389 (0)2 3121 948*

E-mail: *info@analyticamk.org*