

Policy brief Инструменти за креирање политики
ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМ НА ЈАВНА ПОЛИТИКА

Актери **ВРЕДНУВАЊЕ НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ**

ПОЛИТИЧКА АГЕНДА Think Tank ОСР **ЈАВНА** Циклус на креирање политики **ПВР** **ПОЛИТИКА** ОСР

Анализа на јавни политики

ЈАВНА ВРЕДНОСТ МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

Документ на јавни политики **АКТЕРИ** Policy Memo ПАРТИЦИПАТИВНО НОСЕЊЕ ОДЛУКИ
Republic of Macedonia

ЈАВНА ПОЛИТИКА, АНАЛИЗА НА ЈАВНИ
ПОЛИТИКИ И ЈАВНА ВРЕДНОСТ

Policy brief Инструменти за креирање политики
ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМ НА ЈАВНА ПОЛИТИКА

Актери **ВРЕДНУВАЊЕ НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ**

ПОЛИТИЧКА АГЕНДА Think Tank ОСР **ЈАВНА** Циклус на креирање политики **ПВР** **ПОЛИТИКА** ОСР

Анализа на јавни политики

ЈАВНА ВРЕДНОСТ МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

Документ на јавни политики **АКТЕРИ** Policy Memo ПАРТИЦИПАТИВНО НОСЕЊЕ ОДЛУКИ
Republic of Macedonia



Д-р Марија Ристеска

Д-р Марија Ристеска

**ЈАВНА ПОЛИТИКА,
АНАЛИЗА НА ЈАВНИ
ПОЛИТИКИ И ЈАВНА ВРЕДНОСТ**

Д-р Марија Ристеска

**ЈАВНА ПОЛИТИКА,
АНАЛИЗА НА ЈАВНИ
ПОЛИТИКИ
И ЈАВНА ВРЕДНОСТ**

Скопје, 2017



ИМПРЕСУМ

Наслов:

Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност

Издавач:

Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија
ФОН Универзитет, Република Македонија

Автори:

Д-р Марија Ристеска, ФОН Универзитет

Рецензенти:

Д-р Нано Ружин, ФОН Универзитет

Д-р Никола Поповски, ФОН Универзитет

Координација:

Даниела Поповска
Јоханес Д. Раи

Лектура:

Ивана Коцевска

Дизајн и печат:

Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:

300 примероци

Книгата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/mazedonien/en/>

Напомена:

Ставовите изнесени во книгата не се ставови на Фондацијата Конрад Аденауер, туку се лични гледишта на авторите.

Со одлука на ректорот на ФОН Универзитетот бр. 08-1699/4 од 29.11.2017 година, оваа публикација е прифатена како задолжителна литература на предметот Јавна политика во рамки на Факултетот за политички науки при ФОН Универзитетот. Сите права се заштитени. Ниту еден дел од овој учебник не може да биде репродуциран или користен во било која форма за умножување, фотокопирање или чување во информатички системи, без претходна дозвола од авторот и издавачите.

Д-р Марија Ристеска

**ЈАВНА ПОЛИТИКА,
АНАЛИЗА НА ЈАВНИ
ПОЛИТИКИ
И ЈАВНА ВРЕДНОСТ**

СОДРЖИНА

ПРИЗНАНИЈА	10
ГЛАВА 1	
ВОВЕД ВО ЈАВНА ПОЛИТИКА	14
1.1. Поим за јавна политика	19
1.2. Актери/субјекти на јавната политика	23
1.2.1. Носители на јавни функции	25
1.2.1.1. Носители на функции во извршната власт	25
1.2.1.2. Пратеници	27
1.2.2. Државни службеници	28
1.2.3. Интересни групи	29
1.2.4. Медиуми	30
1.2.5. Истражувачки центри	31
1.3. Потсистеми на јавната политика	32
1.4. Инструменти за креирање јавна политика	38
1.4.1. Волонтерски инструменти	39
1.4.1.1. Семејство и заедница	40
1.4.1.2. Волонтерски организации	41
1.4.1.3. Пазар	42
1.4.2. Задолжителни инструменти	43
1.4.2.1. Регулативи	43
1.4.2.2. Јавни установи	45
1.4.2.3. Директно обезбедување на добра и услуги	46
1.4.3. Мешани инструменти	47
1.4.3.1. Информирање	47
1.4.3.2. Субвенционирање	48
1.4.3.3. Оданочување	50
ГЛАВА 2	
КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ	56
2.1. Модели на креирање политики	57
2.1.1. Процесен модел	57
2.1.2. Рационален модел на креирање политики	60
2.1.3. Инкременталистички модел на креирање политики	62
2.1.4. Ирационален модел на креирање политики	64
2.1.5. Теорија на игри	67

2.2. Процес на креирање политики во Република Македонија	71
2.2.1. Поставување на политичката агенда	74
2.2.2. Идентификација и анализа на проблемите/политиките	80
2.2.3. Формулирање решенија	82
2.2.4. Донесување одлуки	85
2.2.5. Имплементација	88
2.2.6. Следење на спроведување на јавна политика и евалуација	90
2.3. Начела на креирање јавни политики во Република Македонија	93
2.3.1. Усогласеност на политиките и актите со стратешките приоритети на Владата	93
2.3.2. Фискална остварливост на политиките и актите	93
2.3.3. Усогласеност на политиките и актите со законодавството на Европската Унија	94
2.3.4. Заснованост на политиките и актите на претходно извршена анализа	94
2.3.5. Транспарентност при подготвувањето на политиките и актите	94
2.3.6. Планско спроведување на политиките и актите	94
2.4. Правни акти кои го регулираат процесот на креирање политики во Република Македонија	95

ГЛАВА 3 АНАЛИЗА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ **106**

1.1. Модели на анализа на јавни политики	109
1.1.1. Анализа на проблемот	112
1.1.2. Анализа на решенијата	115
1.2. Примена на социолошки методи во анализа на политика	116
1.2.1. Анкети/сондажи	117
1.2.2. Интервјуа	118
1.2.3. Фокус групи	118
1.2.4. Набљудувања	119
1.2.5. Студија на случај	119
1.3. Примена на матрици во анализа на политики	120
1.3.1. ПЕСТ	120
1.3.2. SWOT	121

2. ВИДОВИ АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИ	123
2.1. Аргументациска анализа на политики	123
2.2. Дискурзивна анализа на политики	124
2.3. Интерпретациска анализа на политиките	125
2.4. Анализа на чинителите	126
2.5. Проценка од страна на корисниците (beneficiary assessment)	129
2.6. Анализа на буџетот како инструмент на креирање јавни политики	131
2.6.1. Анализа на јавните приходи: Родово разделена анализа на инциденца на приходи	131
2.6.2. Анализа на јавните расходи	132
2.6.3. Анализа на трошоци и корист	134
2.6.4. Анализа на влијанието на буџетот врз користење на времето	137
2.6.5. Анализа на чинењето на политиките и програмите	138
2.7. Анализа на политики со методи на учество на граѓаните	139
2.7.1. Пријавни картички	139
2.7.2. Scorecards – Бодовни картички за заедницата	140
3. ТРАНСФЕР НА ПОЛИТИКИ	141
4. ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ	144
ГЛАВА 4	
АКТЕРИ И ПРОДУКТИ НА АНАЛИЗАТА	
НА ПОЛИТИКИ	154
1.1. Тинк-тенк (think tanks) – центри за истражување и анализа на политики	155
1.2. Видови тинк-тенкови/центри за истражување и анализа на политики	158
1.3. Улогата на тинк-тенк организациите/центрите за истражување и анализа на политики во процесот на креирање јавни политики	160
2. ПРОДУКТИ НА АНАЛИЗАТА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ – ДОКУМЕНТИ НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ	165
2.1. Функцијата на документите на јавни политики	167
2.2. Како се пишуваат ефективни документи за јавни политики?	168

2.3. Видови документи на јавни политики	172
2.3.1. Green papers - зелени книги	172
2.3.2. White papers - бели книги	173
2.3.3. Студија на јавна политика	173
2.3.4. Кратка политичка анализа на јавни политики	174
2.3.5. Политички меморандум	175
3. КОМУНИКАЦИЈА НА ПРОДУКТИ НА АНАЛИЗА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ	176

ГЛАВА 5 ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ 186

1. ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ	187
2. ВИДОВИ НА ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ	188
3. МЕТОДИ НА ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ	192
3.1. Дефинирање на изворите на информација за спроведување на евалуација/вреднување на политики	196
3.2. Видови податоци	197
3.3. Алатки за собирање податоци	199
3.4. Индикатори на следење	201
3.5. Анализа на податоците	203
4. ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ ВО МАКЕДОНИЈА	205
4.1. Проценка на влијание на регулативата/политиките	207
4.2. Рутинска евалуација	215
4.3. Постимплементациски преглед	218
4.4. Законодавен надзор	219
5. АЛКИ КОИ НЕДОСТАСУВААТ ВО МАКЕДОНСКИОТ СИСТЕМ НА ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ	223

ГЛАВА 6 ЈАВНА ВРЕДНОСТ 232

1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПОИМОТ ЈАВНА ВРЕДНОСТ	234
1.1. Подобри резултати	234
1.2. Подобри услуги	235
1.3. Поголема доверба	236
1.4. Интереси, преференции и перцепции	237
1.4.1. Видови интереси	239
1.4.1.1. Личен интерес	240
1.4.1.2. Јавен/општествен интерес	240

1.4.1.3. Процедурален интерес	240
1.4.2. Однос меѓу различните видови интереси	240
1.4.2.1. Јавен интерес vs. личен интерес	240
1.4.2.2. Личен интерес vs. процедурален интерес	241
1.4.3. Процедурален интерес vs. јавен интерес	242
2. ДОВЕРБА И ЛЕГИТИМИТЕТ	243
2.1. САД	244
2.2. ЕУ	246
2.3. Македонија	250
3. УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА/ПАРТИЦИПАТИВНА ДЕМОКРАТИЈА	253
3.1. Зошто е потребно учество на јавноста?	254
3.2. Типови/модел на учество на јавноста во процесот на креирање јавни политики	255
3.2.1. Модел 1: Споделување информација	256
3.2.2. Модел 2: Консултации	257
3.2.3. Модел 3: Соработка	258
3.2.4. Модел 4: Заедничко одлучување	259
3.2.5. Модел 5: Заедничко дејствување	259
3.3. Кој треба да се вклучи во креирањето на јавните политики?	260
3.4. Како да се зголеми учеството на јавноста?	261
4. ЈАВНИ ПОЛИТИКИ КОИ СОЗДАВААТ ЈАВНА ВРЕДНОСТ	263
4.1. Крах на јавната вредност	265
4.2. Критериуми за создавање јавна вредност	267
4.2.1. Граѓани, а не потрошувачи	267
4.2.2. Капацитет за создавање на јавна вредност	268
4.2.3. Менаџерство во јавниот сектор	268
4.2.4. Мотивирана јавна служба	269
4.3. Аналитичка рамка за јавна вредност	269
4.4. Модел на јавни политики кои создаваат јавна вредност	273
4.4.1. Анализа на состојбата	275
4.4.2. Консултации	276
4.4.3. Партиципативно буџетирање	276
4.4.4. Управување насочено кон резултати	277
4.4.5. Евалуација	277

ПРИЗНАНИЈА

Оваа книга започна да се создава во 2006 година со раѓањето на мојата ќерка Теодора и делови од неа паралелно се развиваа со пишувањето на мојата докторска дисертација која ја подготвував под менторство на проф.д-р Гордана Силјановска Давкова. Бескрајно сум и благодарна на менторката за трпението, трудот и времето поминато во читање, дебатирање, препрочитување и повторно дискусија; како и за насочувањето во процесот на пишување на докторкиот труд. Никогаш нема да ги заборавам бесконечно долгите, и да ти излезе срцето, возбудливите дебати во нејзиниот двор летото 2009та.

Оваа книга се создаваше и паралелно со развојот на новиот систем за развој на политики на Владата на Република Македонија, на постапките за процена на влијанието на регулативата и оценката на спроведувањето на регулативите. Горда сум што активно учествував во креирањето на овие системи, постапки и развојот на генеричките обуки како и градењето на капацитетите на јавната администрација за нивна примена. Можноста да учествувам во креацијата на ваквите системски промени им ја должам на Сања Костовска Скаар и Ан Калберг од Норвешката агенција за управување во јавен сектор и е-влада; на Марија Мирческа, Дарко Павловски и Татјана Темелковска од ОБСЕ одделението за владеење на правото. Ви благодарам што постојано сте моја поддршка, но и мој врснички притисок за унапредување на мислата во областа на јавни политики.

Оваа книга се создаваше и паралелно со развојот на капацитетите за анализа на политики, советување во областа на јавни политики во форма на тинк тенк организации и консултанти / советници за јавни политики. Моето најголемо достигнување до сега го сметам основањето и

развојот на Центарот за истражување и креирање политики кој во последните 13 години израсна во водечки центар за истражување и анализа на јавна политика во Македонија и регионот. ЦИКП беше причина за појавата и на други тинк тенк организации со кои заедно работиме на разгорување на дијалогот на политики и унапредување на делиберативното, основано на докази носење на одлуки. Работата во ваков центар е тимска и ниту еден од успехите на организацијата не се индивидуални. Ваквото неповторливо искуство секојдневно го делам/ев со Жидас, Ана, Александар, Златко, Сања, Миле, Жарко, Сања Ц., Нате, Башким, Илија, Анастас, Неџат, Димитар, Тамара, Кендреса, Елена, Емил, Здравко, Владимир, Дритон, Иван, Зоран, Андреј, Петранка, Лидија. Ви благодарам за посветеноста да направиме од ЦИКП/ЦРПМ успешна приказна.

Оваа книга се создаваше и паралелно со воведувањето на науката за јавни политики во програмите на универзитетите во Македонија. Кога започнав да работам на ова поле ниту еден универзитет немаше програма, ниту предмет Јавни политики. Среќна сум што во поголем дел однадвор преку работата на ЦИКП влијаев на развој на науката за јавни политики во Македонија и однатре преку ангажманот како доцент во областа применети политики на Универзитетот ФОН. Оваа академска работа се крунисува со објавата на книгата Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност. Во земјата е многу тешко да се објави академски труд, особено учебник зашто издавачи (за ваква литература) нема, зашто пазар нема. Владата во последниот период беше насочена кон превод и објава на странски трудови, многу малку, ако воопшто, стимулирајќи издаваштво од домашни автори. Оттука огромна и многу важна за развојот на македонската академска мисла е улогата на Фондацијата Конрад Аденауер и особено работата на Даниела, Сандра и Давор. Визијата на Јоханес Раи за зголемување на фондот на учебници и

други помагала за универзитетите во земјата има значајно влијание на развој на академската комуникација, размена и иновација. Јас лично се чувствувам дека сум во групата на привилигирани автори чии учебници се прифатени да се објават.

Конечно оваа книга се создаде заради срдечната, несебична и сеприсутна поддршка на моето семејство. Мојот Жидас понуди разбирање и мотивација за работата на трудот. Тој е мој сопатник во животот и во академската и применета работа во полето на јавни политики. Додека моите деца Теодора и Филип се главна инспирација за мојата работа на унапредување на политиките со цел подобрување на квалитетот на живеење и обезбедување на подобра иднина за нив и сите други деца во Македонија. Моите родители, Божана и Раде, се сепак најзаслужни за тоа што сум денес и како личност и како професионалец. Тие ме научија на основните човечки вредности, да не престанувам да прашувам и барам одговори, да мислам и размислувам отворено; и постојано ме потсетуваат да ја барам и се борам за поголема јавна вредност. Ним им ја посветувам книгата!

ГЛАВА 1



ВОВЕД ВО ЈАВНА ПОЛИТИКА

Науката за политиките (policy science) е релативно нова научна дисциплина која за првпат се појавува во Северна Америка и Европа во периодот по Втората светска војна. Во тоа време теоретичарите се обидуваат да дадат ново толкување, знаење и разбирање за односот меѓу владата и граѓаните. Со ова тие отпочнуваат нова сфера на спознавање и учење на владата и владеењето која дотогаш се фокусираше главно на изучување на нивните нормативни и морални димензии. Поради тоа теоретичарите отишле еден чекор понапред од тогашната политичка филозофија, барајќи одговори на прашањата зошто владата треба да преземе активности и кои активности треба да ги преземе за нејзините граѓани да имаат подобар живот.

Овие истражувања довеле до отворање на повеќе дискусии околу природата на општеството, улогата на државата и нејзините институции, правата и обврските на граѓаните. Со оглед на фактот што едни теоретичари ги анализирале државните институции од нормативен аспект (опишувајќи ја нивната структура, нивните процедури, односите меѓу институциите, нивните надлежности, како и правата и обврските без да ги проучат нивните силни и/или слаби страни, како и улогата на таквите структури за општеството); а други правеле емпириски истражувања на претставничките тела, судовите, извршните органи и управата, се укажала потреба од нова методологија која ќе ги обедини двете перспективи на политичката теорија и пракса.

Во овој контекст започнуваат да никнуваат многу методи на анализа на политичките феномени: (а) бихевиоризам (behaviorism), со кој се анализира однесувањето на граѓаните и избирачите; (б) елитизам, со кој се анализира психологијата на водачите и оние кои се водени од нив; (в) студии за политичка култура, кој се концентрира на анали-

за на типовите политичка култура; и (г) политичка кибернетика, кој на системски начин им приоѓа на националните и глобалните политички системи. Многу од овие методи, пристапи на анализа на политиките веќе не се користат.

Методот кој сè уште се користи и денес, не се фокусира толку на структурата на владите и однесувањето на поединечните актери во владеењето, или што владите треба или мора да направат, туку се фокусира повеќе на она што владите прават. Овој пристап целосно е посветен на анализа на јавните политики и процесот на креирање на јавните политики. На почетокот овој метод го понел името – наука за политиката (*policy science*), иако денес сè почесто се користи терминот јавна политика и/или применета политика.

Родоначалник на науката за политиките е Харолд Ласвел (*Harold Lasswell*). Тој утврдил дека науката за политиките треба да ги обедини политичката теорија и пракса без да западне во стерилни легалистички анализи.¹ Таа се разликува од политичката теорија по следниве три основни карактеристики: мултидисциплинарност, насоченост кон решавање на проблеми и нормативност.

Мултидисциплинарноста, според Ласвел, значи напуштање на дотогашната пракса тесно да се анализираат политичките институции и структурите на владеење од легален аспект (како се тие регулирани и како односите меѓу нив и останатите институции во политичкиот систем на владеење се уредени) и отворање на можноста за користење на политички, правни, социолошки и економски методи во анализите на владеењето и политичките институции на владеење.

¹ Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation" in D. Lerner and H. D. Lasswell (eds), *The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (Stanford: Stanford University Press, 1951): 3-15

Насоченоста кон решавањето проблеми, Ласвел ја гледа во почитувањето на начелото на релевантност, според кое науката за политиките би требало да се занимава само со анализа на реалните, постоечките, актуелни проблеми без да навлегува во чисто академски и често стерилни дебати околу дефинирање на процесите, постапките, процедурите, како и принципите и начелата на кои се засноваат истите.

Според Ласвел, нормативноста значи земање предвид на целите и средствата и нивно нормирање. Оттаму науката за политиките треба да ги анализира целите кои една власт сака да ги постигне, но и мерките кои ги презема и ги нормира за постигнување на истите (дали се соодветни, може ли да доведат до решавање на проблемот, колку чинат во однос на новата вредност која ја создаваат и слично).

Науката за политиките денес е независна научна дисциплина во светот. Таа се користи со посебни концепти, методи и алатки; има свој речник и терминологија. Многу од овие концепти и термини се позајмени од други дисциплини, но во контекст на науката на политиките тие добиваат друго значење. Па така, денес теоретичарите кои работат во ова поле не само што треба да бидат експерти во науката на политиките (да ги познаваат и да ги користат нејзините концепти, методи и алатки), туку треба да бидат и експерти во областа во која ги анализираат проблемите, како, на пример, здравство, социјална заштита, образование, родови прашања² (од аспект на генезата, факторите, чинителите на процесот на креирање политики во таа област).

Во Македонија науката за политиките (policy science) е делумно изучувана во рамките на предметот Политологија/Наука за политиката на Правниот факултет при УКИМ, но добива признание како посебна научна дисциплина од

² Charles W. Anderson, "The Place of Principles in Policy Analysis", *American political Science Review* 73 (1979): 711-723

2003 година. Почетоците се врзани со двете високонаучни установи кои во соработка со професори од странство ја креираа и ја изведуваа наставната програма – Универзитетот на Југоисточна Европа и постдипломските студии по јавна администрација на Питсбург универзитетот – каде се воведува предмет Применета политика во чии рамки се изучува науката за политиките. Македонските професори кои соработуваа со странските професори од горенаведените универзитети потоа продолжија скромно да ја развиваат оваа наука на Институтот за политичко правни истражувања во Скопје. Како резултат на ваквата активност скоро истовремено на двете јавни високообразовни институции – Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ (УКИМ) во Скопје, и Универзитетот „Св. Климент Охридски“ (УКЛО) во Битола – се воведува предмет Применета политика да се изучува во рамките на наставната програма за постдипломски студии на Катедрата за политички науки (УКИМ, во 2005 година), односно додипломски студии на Интердисциплинарните студии по јавна администрација (УКЛО, во 2003 година).

Истражувачката дејност во ова поле е многу сиромашна и главно концентрирана околу проекти финансирани од донаторски агенции (USAID, ОБСЕ, ГТЗ, DiFi итн.), кои повеќе се насочени кон давање практични препораки за унапредување на процесот на креирање политики во Македонија отколку да ја развиваат научната димензија на науката за политиките. Главни носители на овие проекти се организациите од таканаречената тинк-тенк (think-tank)³ сцена во Македонија (Евро Балкан, Институт за демократија и цивилно општество, ЦЕА, Аналитика, Студиорум, ФОРУМ, Охрид институт и ПРОГРЕС), кои со свои анализи учествуваат во разработката на проблемите и су-

³ Think-tank (се нарекува уште и policy institutes/институт за јавни политики) е организација, институт, корпорација или група која врши истражувања и која се занимава со анализа и застапување на препораките од тие истражувања во различни области сродни на областите во кои се формулира јавна политика, на пр., здравство, социјална заштита, образование, технолошки развој, економија и сл.

герираат решенија за истите. Една од нив, Центарот за истражување и креирање политики, активно учествува и во градењето на капацитетите на Владата преку пишување на прирачници за развој на политики и дизајн на обуки за повеќе нивоа на државни службеници.

1.1. Поим за јавна политика

Постојат повеќе дефиниции за јавна политика, и покрај тоа што секоја од нив е различна сите се согласуваат околу еден клучен аспект – „политиките се резултат на одлуките кои владите ги донесуваат, но и дека одлуките на владите да не направат ништо се исто толку јавни политики колку и одлуката да сторат нешто“.⁴

Оттука, најкористената дефиниција за јавна политика во светот е онаа на Томас Дај (Thomas Dye), кој вели дека јавна политика е сè она што „Владата одлучува што ќе прави или нема да направи“. Оваа дефиниција на наједноставен начин го дефинира главниот актер кој ја креира јавната политика – Владата, укажувајќи на фактот дека она што го прават и одлуките кои ги донесуваат другите чинители (интересни групи, синдикати, бизнис заедницата, невладиниот сектор и граѓаните) во процесот на креирање политики не се јавни политики. Нивните активности и одлуки, секако, влијаат на одлуките на владата но не креираат јавна политика. Второ, Дај во својата дефиниција го потенцира и фундаменталниот избор што го прави Владата да преземе нешто или да преземе ништо. Концептот на преземање е малку потежок за разбирање, но особено одлуките за одржување на *status quo* доведуваат до состојба на континуирано нерешавање на проблемите и донесување/изменување на постоечките јавни политики.

⁴ Michael Howlett and M. Ramesh “Policy science and political science”, *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford University Press 1995) p. 2-17

За разлика од Дај, кој јавната политика ја сфаќа како избор, Вилијам Џенкинс (William Jenkins) ја сфаќа како процес. Тој нуди една нова дефиниција за јавната политика: „Процес на низа на испреплетени одлуки кои се преземени од еден политички актер или група на чинители, а кој се однесува на изборот на цели и алатки за постигнување на тие цели во областа каде политичкиот актер или групата на чинители имаат ингеренции и моќ да ги постигнат тие цели и да ги спроведат тие одлуки“. Преку оваа дефиниција Џенкинс нуди нова димензија на сфаќањето за јавната политика, а тоа е дека решавањето на еден проблем не лежи во донесување на една одлука од еден актер, туку дека најчесто тоа може во пракса да се постигне само со низа одлуки кои се донесени и спроведени од низа политички актери/чинители. Тоа е од причина што проблемите се повеќеслојни, меѓусекторски и треба да бидат разгледувани и решавани од различни аспекти. Така, на пример, за целосно разбирање на владината политика во една област, здравството, потребно е да ги земеме предвид сите одлуки на владата во секторот здравство; но и одлуките кои се однесуваат на здравството, а се донесени и спроведувани во другите сектори: финансии, економија, социјална заштита, вработување и сл. Втората новина која се воведува во дефиницијата на Џенкинс е прашањето на спроведувањето на одлуката. Јавната политика креирана од политичките актери зависи од моќта и ингеренциите на истите за нејзино спроведување. Во здравствената сфера една одлука може да се спроведе, но и да не се спроведе ако истата не е прифатена од професионалците во здравството. Ова укажува на моќта која другите чинители во процесот на креирање политики ја имаат. Третата новина која се воведува со дефиницијата на Џенкинс е фактот што јавните политики креирани со одлуката, односно низата на одлуки на владата утврдуваат цели и начини на постигнување на истите.

Јавната политика во Македонија е дефинирана во Методологијата за анализа на политиките и координација на Владата на Република Македонија како „Процес за преземање или непременање на активности од страна на Владата, Собранието или од страна на општината на локално ниво за да се реши одреден проблем или низа од меѓусебно поврзани проблеми, како и начин за утврдување насоки за остварување на утврдените цели“. Оваа дефиниција ги обединува сите претходни дефиниции и додава еден нов аспект на постоење на меѓусебно поврзани проблеми кои се решаваат од повеќе актери, со што се сугерира дека секој проблем е комплексен и се решава со меѓусебна соработка помеѓу повеќе актери, секој со моќ за донесување на одлуки во својата област. Дефиницијата, исто така, истакнува повеќеслојност во управувањето во Македонија и донесувањето на одлуките, а со тоа и на политиките, на локално и национално ниво, притоа разликувајќи ги извршната од легислативната власт.

Секоја од овие дефиниции укажува дека студирањето на јавната политика во една област (на пример, здравство, образование, економија, општински развој и сл.) не е едноставно, бидејќи тоа не може да се изврши само преку преглед на официјалните одлуки на органите на власта во таа област изразени во закони, подзаконски акти, решенија, правилници и сл. Иако ваквите документи претставуваат важен и релевантен извор на информација за јавната политика во поединечната област, сепак, јавната политика се изразува и преку волјата на владата да ги спроведе одлуките кои ги донела (изборот кој го направила или не го направила изразен во закони и други документи) во конкретни историски, социо-економски и политички околности.

Па така, јавната политика не може да се сфати ограничено, како закон со кој се уредува една област, туку таа претставува збир на законски и подзаконски акти кои се ба-

зираат, односно се создаваат врз темелни анализи за можностите и придобивките на секое алтернативно законско решение; потоа мрежа на институции кои ги имплементираат истите (со определен капацитет и професионалност); процедури кои се применуваат/или не се применуваат; но и низа фактори кои влијаат врз спроведувањето на политиките (како што се интересите на крајните корисници на политиките – граѓаните или групи на граѓани; правната и политичката култура; степенот на развој на различни средини/заедници; менталитетот; традицијата и обичаите).

Поради оваа комплексност, теоретичарите на науката за политиките се обидуваат на различни начини да му пристапат на процесот на креирање јавни политики и на тој начин да ги разберат јавните политики. Постои школа на политиколози која тврди дека јавните политики се разликуваат од една во друга држава во зависност од тоа каква е природата на политичкиот систем во нив и неговата врска со општеството. Некои од нив имаат толку тесно сфаќање за јавните политики што ги анализираат само институциите, нивната структура и организацијата на државата.⁵

Други, пак, го фокусираат своето внимание на т.н. политички детерминанти или факторите кои влијаат на процесот на креирање политики и бараат одговор на прашањето дали социо-економските макрофактори или бихевиористичките микрофактори влијаат на јавните политики на национално ниво.⁶

Трета школа се обидува да даде противаргументи на првата, која во суштина вели дека политиката ги предодредува политиките. Оваа школа, предводена од Теодор Лоуи (Theodore Lowi), Џејмс Вилсон (James Q. Wilson) и Лестер Саломон (Lester Salomon), вели дека политиките

⁵ Автори како Guy Peters, John C. Doughtie, Kathleen McCulloch, Joel D. Wolfe, Peter A. Hall

⁶ Автори како Joyce M. Munns, Stuart H. Rakoff, Guenther F. Schaefer

ја определуваат политиката – политичкиот систем само го следи решението креирано за конкретен проблем.

Четвртата школа, пак, се фокусира на влијанието и резултатите на јавните политики, обидувајќи се да ги процени нивните ефекти игнорирајќи ги другите фактори кои влијаат или природата на алатките, решенијата, мерките кои ги донела/преземала владата при решавање на одреден проблем.⁷

1.2. Актери/субјекти на јавната политика

Во Прирачникот за креирање политики, јавната политика се дефинира како постапка на донесување одлуки или преземање одлука од страна на владата со кои треба на „некој начин да го менува или да влијае врз промените во општеството или економијата. Тоа подразбира, покрај другото, оданочување, регулирање, трошоци, информирање, изјави, законски одредби и законски ограничувања“.⁸

Ваквото сфаќање на јавната политика е помалку елиптичко. И покрај тоа што Владата, Собранието, локални органи и другите органи со јавни овластувања имаат моќ да донесуваат одлуки со кои се уредува општествено живеење, сепак, тие одлуки изразени во закони, правилници, даноци, казни, информации и изјави треба да ја одразуваат моменталната состојба, да решаваат актуелни проблеми и да одговараат на потребите на граѓаните. За да се постигне тоа, јавните политики треба да се креираат со учество на граѓаните и повеќе други актери (заинтересирани страни) во процесот на донесување одлуки (избрани службеници, назначени службеници, групи на интерес,

⁷ ⁸ Автори како David L Weimer, Aidan R. Vining „Улогата на министерствата во системот за креирање на политики: подготвување на политики, следење и евалуација“, февруари 2006, документ подготвен за СИГМА од Михал Бен-Гера

медиуми, истражувачки центри). Ваквото одлучување се вика партиципативно одлучување/креирање на јавна политика и во суштина го зголемува демократскиот капацитет на едно општество.

Во теоријата постои динамична дебата околу улогата на различните чинители, актери, институции во процесот на креирање политики. Постојат групи на теоретичари кои припаѓаат на две посебни школи: *статизам*⁹ и *неоинституционализам*.¹⁰ Тие ја сфаќаат државата како единствен актер во процесот на креирање политики и ги објаснуваат јавните политики земајќи ги предвид интересите, можностите и целите на државата. Од друга страна, постојат теоретичари кои припаѓаат на други две школи: *социјална економија*¹¹ и *јавен избор*.¹² Тие сметаат дека секоја индивидуа е чинител на јавните политики, што претставува противтеза на *корпоративистичката*¹³ и *плуралистичката*¹⁴ школа, кои ги признаваат организираниите групи како чинители во процесот на креирање политики.

Политиките се донесуваат во политички потсистеми/сектори во рамките на кои функционираат повеќе актери кои се справуваат на различен начин и од различен аспект со политичкиот проблем. Термините актер, чинител, субјект подразбираат државни и недржавни субјекти од кои некои се повеќе, а некои маргинално се вклучени во процесот на креирање политики. Нивната организација, внатрешна и поврзаноста со останатите актери, е значајна

⁹ Претставници се: Max Weber, Otto Hintze, Theda Skocpol

¹⁰ Претставници се: Robert Keohane, Peter Hall, James March, Johan Olsen, Stephen Krasner, Michael M. Atkinson

¹¹ Претставници се: Alfred Pigou, Francis M. Bator, M. A. Utoon, Julian Le Grand, Roy Robinson, Charles Wolfe, Aidan Vining, David Weimer

¹² Претставници се: James Buchanan, Anthony Downs, William A. Niskanen, W. Riker

¹³ Претставници се: Otto Von Gierke, James M. Malloy, P. C. Schmitter, Klaus Von Beyme, Alan Cawson, J.T Winkler, Leo Panitch

¹⁴ Претставници се: James Madison, Alexis De Tocqueville, Arthur Bentley, David Truman, Robert Dahl, Nelson Polsby, Earl Latham, и Charles Lindblom

за ова поглавје, бидејќи ваквите организациони карактеристики заедно со нивните принципи, норми и идеи на кои се основани го оформуваат нивното однесување (нивните интереси за донесување и спроведување на политиките) во процесот на креирање политики.

Актери во процесот на креирање политики можат да бидат индивидуи и/или групи. Нивното функционирање во еден сектор може да се нарече политички потсистем. Кој сè може да биде актер во процесот на креирање политики е предмет на долга теоретска дебата која резултира со едноставен заклучок дека чинителите доаѓаат од државниот и од општествениот систем. Со цел да се овозможи што попраста анализа на политиките креирани во секој од потсистемите, теоретичарите се согласиле за следнава поделба/класификација на субјектите: носители на јавни функции, државни службеници, групи на интерес, медиуми, истражувачки центри.

1.2.1. Носители на јавни функции

Носителите на јавни функции го стекнуваат својот статус на избори. Правиме разлика помеѓу две категории – претставници на извршната власт и пратеници.

1.2.1.1. Носители на функции во извршната власт

Извршната власт во многу земји има доминантна улога во креирањето на јавните политики. Во овој процес, улогата на парламентите станува делиберативна, тие ги разгледуваат и дебатираат за јавните политики предложени од владата. Исто така, парламентот ја контролира работата на владата, иако во услови на мнозинска влада оваа функција на парламентот ослабува. Во американскиот систем, во кој постои моноцефална власт концентрирана во претседателот и дводомното претставничко тело; поради

строгата поделба на власта Претседателот е предлагач, а Конгресот е креатор на јавната политика.

Главен прерогатив на извршната власт се неколкуте ресурси кои ѝ се ставени на располагање, а со кои таа ја засилува својата позиција: контрола врз информациите, контрола врз фискалните ресурси, контрола врз моќниот апаратус на бирократијата – државните службеници. Таа често ги користи овие ресурси за да ги контролира и да ги влијае другите општествени актери: интересните групи, истражувачките центри и мас-медиумите. Во многу земји владата има дискреционо право да го утврдува времето кога определени закони ќе бидат донесени, со што ја преодредува политичката агенда во земјата.¹⁵

Оттука, да се влијае на работата и особено на политиките кои владата ги донесува и ги извршува, земајќи ја предвид нејзината финансиска, информативна и кадровска моќ е навистина тешка задача. Но, големиот број, вид и комплексноста на владините функции овозможува државните службеници кои најчесто се генералисти да немаат контрола, а многу често и да не се свесни за некои или за многу прашања во нивна надлежност,¹⁶ што претставува одлична основа за другите актери активно да се вклучат во процесот на креирање политики и да влијаат врз измената на постоечките или донесувањето на нови. Дополнително, министрите во последно време се цел на бројни општествени барања кои често се меѓусебно контрадикторни, но кои мора да се спроведат во некаква форма за да се обезбеди понатамошна поддршка од гласачите. На крајот, владите не секогаш имаат капацитет ефективно да ги спроведат политиките, што отвора нови можности да се критикува, да се побара да се изменат постоечките политики.

¹⁵ Herman Bakvis & David McDonald, "The Canadian Cabinet: Organization, Decision-rules, and Policy impact", *Governing Canada Institutions and Public Policy* (1993)

¹⁶ R.F Edie & P.G. Thomas, *Canadian Public Administration: Problematical Perspectives* (1987)

1.2.1.2. Пратеници

Во современите парламентарни системи претставничките тела сè повеќе се контролор на работата на извршната власт одошто креатор на политиките.¹⁷ Законодавните домови се клучни форуми каде што се дискутираат општествени прашања и проблеми, а се бара и донесување на соодветни политики за нивно разрешување. Во Европа законодавните домови ги разгледуваат и инструментите на политиките кои се предложени од владата, како и буџетите кои се потребни за нивно спроведување. Сепак, ваквиот потенцијал да влијаат на политиките законодавните домови може да не го искористат поради доминантната улога на владата во политичкиот систем, внатрешната организација на парламентот или улогата која ја имаат комисиите во законодавниот дом.

Поголемиот број закони се предложени од извршната власт, а се усвојуваат од законодавната власт. Во парламентарни демократии само во услови на малцинска влада може да се очекува законодавната власт да измени закон предложен од извршната власт. Во претседателски систем каде што постои строга поделба на власта постои поширок простор за законодавната власт во креирањето на политиките. Внатрешната организација на законодавниот дом може да има влијание на потенцијално големата улога која законодавната власт може да ја има во процесот на креирање политики, бидејќи ако пратеничката функција е цврсто врзана со политичките партии¹⁸ се оневозможува независното дејствување на законодавната власт од она на извршната власт. На крајот, ако законодавниот дом е организиран во комисии кои по функционална основа расправаат за предложените законски решенија од страна на извршната власт, ваквите комисии стануваат и експертски

¹⁷ Во околу 98 % од законите кои ги донесува Собранието на РМ како нивен предлагач се јавува Владата на РМ

¹⁸ Што претпоставува постоене на кохезија и партиска дисциплина

тела за секое од тие прашања, функции и доколку нивните членови гласаат независно и во согласност со својата експертиза во областа, законодавниот дом може да се наметне во процесот на креирање политики како моќен актер.

1.2.2. Државни службеници

Државните службеници најчесто се нарекуваат бирократија и како што нивното име означува тие се во служба на извршната власт во спроведувањето на нејзините политики. Сепак, во модерно време државните службеници се и значајни актери во процесот на креирање политики, особено во одделните потсистеми на политичкиот систем. Во Македонија службеничкиот систем се воведува во 2000 година со Законот за државни службеници.¹⁹ Со овој Закон за првпат статусот на вработените во јавниот сектор се регулира посебно од оние кои се вработени во администрацијата (чиј статус го регулира Законот за работни односи²⁰). Имено, Законот за државни службеници²¹ ги дефинира државните службеници како лица кои вршат работи поврзани со функциите на државата, во согласност со Уставот и законите и тоа професионално, политички неутрално и непристрасно.

Бидејќи функциите на една влада се многубројни и сложени, невозможно е тие да бидат спроведени од самиот кабинет на министри. Поради тоа на владата ѝ е потребна бирократијата. Бирократијата е составена од голем број специјалисти кои имаат експертско знаење и време да се занимаваат со определено политичко прашање/проблем во континуитет. Тие имаат и моќ да го регулираат тоа прашање/проблем преку бројните уредби, правилници, одлуки и решенија кои владата ги носи и со кои се креираат голем број на политиките. Во оваа моќна улога на креатор

¹⁹ Наум Гризо, Борче Давитковски, Ана Павловска – Данева, „Јавна администрација“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2008

²⁰ Закон за работни односи (Службен весник бр.62/2005, 106/2008)

²¹ Закон за државни службеници (Службен весник бр.59/2000, бр.112/2000, бр.34/2001)

на политиките многу теоретичари ја гледаат смената која настанува во процесот на креирање политики помеѓу законодавната и извршната власт, односно помеѓу носителите на јавни функции и државните службеници.²²

Моќта на државните службеници да влијаат врз политиките е условена од: (а) законската обврска да уредуваат определени области и да донесуваат одлуки во име на државата; (б) неограничените ресурси да спроведат цели на службата, владата, па и свои лични; (в) експертизата и вештините со кои располагаат и кои ги прават единствени во општеството; (г) бројните информации со кои располагаат и кои се собираат за потребите на извршната власт, но и поради централното место во системот на владеење кое го зазема владата; (д) континуитетот во службата, постојаноста на работното место како државен службеник ги става во предност назначените службеници пред избраните службеници/политичари.

1.2.3. Интересни групи

Иако донесувањето на политиките и нивното извршување се во надлежност на извршната власт и бирократијата, сепак, модерното владеење овозможува значајна улога во процесот на креирање политики да играат и групите на интерес.²³ Тие се значајни чинители на овој процес, бидејќи имаат една предност во однос на другите, а тоа е знаење: информација која може не им е достапна на ос-

²² На пример, Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform* (Harvard University Press 1982)

²³ Најмоќни групи на интерес и/или интересни групи се бизнисите/коморите и, секако, синдикалните организации. Првите може да ја „казнат“ владата за одлуките кои ги носи ако тие не се согласуваат со нив и може да влијаат на унапредување на социјалните политики или бранејќи ги своите интереси да учествуваат во нивното ограничување. Вторите освен што учествуваат во преговорите со работодавачите се вклучуваат во дијалог и со владата за политиките кои се значајни за нив. Според Тејлор, слаба и фрагментирана држава не може да обезбеди активно учество на синдикатите и лошо организирана синдикална организација, исто така, спречува нивно ефективно учество во процесот на креирање политики.

танатите субјекти во процесот. Членовите на групата на интерес обично знаат најмногу за областа во која имаат интерес и бидејќи процесот на креирање политики зависи од таквите информации, податоци, проценки нормално е групите на интерес да имаат влијание на политиките, меѓу другото, и поради фактот што од однесувањето на овие групи зависи и успехот на имплементацијата на политика-та во таа област.

Друга предност која групите на интерес ја имаат и која ја условува нивната значајна улога во процесот на креирање политики е нивната финансиска моќ да помогнат кампања на определена политичка партија или да донесат определен број гласови за таа политичка партија. Организацијата на групите, исто така, влијае на нивната улога на влијателен субјект во процесот на креирање политики, па така групите кои имаат побројно членство и добра внатрешна организација претставуваат и значаен партнер на владата во креирањето на политиките; групите кои формираат асоцијација со други интересни групи од истата или сродната област претставуваат поголем електорат и затоа нивните барања се сфатени посериозно; на крајот, оние групи кои имаат финансиски средства да вработат професионалци кои континуирано ќе водат кампања за заштита на интересите на групата имаат и повлијателна улога во процесот на креирање политики.

1.2.4. Медиуми

Во теоријата постои динамична дебата околу улогата на мас-медиумите во процесот на креирање политики и нивото на нивно влијание врз самите политики. Дел од теоретичарите сметаат дека нивната улога е клучна,²⁴ за

²⁴ Edward S. Herman & Noam Chomsky , *Manufacturing consent* (Pantheon, 1988), Michael Parenti *Inventing Reality* (St. Martin's 1986); F.L. "Cook Media and Agenda setting", *Public Opinion Quarterly* 47,1 (1983)

разлика од други кои медиумите ги сметаат за маргинални субјекти на процесот.²⁵

Улогата на медиумите во процесот на креирање политики е во известувањето за проблемите, решенијата на проблемите и нивното спроведување; но и во понекогаш аналитичкиот пристап на известување за проблемите, изнаоѓање решенија и застапување на истите. Оттука медиумите имаат особено значајна улога во поставувањето на политичката агенда,²⁶ издигнувањето на едно прашање на ниво на проблем кој треба и/или мора да се реши.

Новинарите и особено уредниците се тие кои одлучуваат за што ќе известуваат, така што прашањата за кои тие имаат новинарска историја често се најинтересни од уредничка гледна точка, но од граѓаните се перципираат како најзначајни политички прашања. Сепак, не треба да ја зголемуваме улогата на медиумите премногу, бидејќи нивниот истражувачки капацитет е мал и најчесто известуваат за теми и прашања за кои имаат информации. Информациите за политиките доаѓаат од владата, а таа е составена од индивидуи кои носат одлуки и кои се, секако, интелегентни и добро знаат што е во нивни интерес да споделат со јавноста, а што не е. Така, не е чудно што многу влади и групи на интерес даваат само селективни информации на медиумите, со што ги користат за остварување на своја корист во процесот на креирање политики.

1.2.5. Истражувачки центри

Истражувачките центри се уште еден влијателен субјект во процесот на креирање политики. Во пракса се разликуваат два вида на истражувачки центри: академски и центри за

²⁵ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy* (Little, Brown and company 1984)

²⁶ Robert J. Spitzer, *Media and Public Policy* (Praeger, 1993); David Pritchard, "The news media and Public Policy Agendas", *Public Opinion, the Press and Public Policy* (Praeger, 1992)

анализа на политики тинк-тенк (think – tanks). Првите често имаат теоретски и филозовски интерес за јавните политики и поради тоа резултатите од нивните истражувања ретко кога можат да се пренесат во практични јавни политики. Од друга страна, тинк-тенк организациите се независни центри кои вршат мултидисциплинарни истражувања со цел да имаат влијание врз промена на политиките.²⁷ Ваквите организации се заинтересирани за поголем број прашања и за да можат да ги истражат и да дадат совети на владата во насока на изменување на политиките тие вработуваат голем број на експерти. Нивната цел е да соберат докази кои ќе им овозможат креирање практични решенија за актуелни проблеми, со што се разликуваат од академските истражувачи кои не се насочени кон пронаоѓање на практични решенија.

Академските истражувачки центри се најчесто независни и непартиски. Тинк-тенк организациите, пак, се интелектуално независни, но често идеолошки се приклонети кон постоечки политички и/или економски групации.

1.3. Потсистеми на јавната политика

Кој е вклучен во креирањето на политиките е едно од најзначајните прашања во дисциплината анализа на јавни политики. Дали целата јавност или поединечни актери/субјекти можат да учествуваат во процесот на креирање? Доколку се поединечни актери/субјекти во дисциплината анализа на јавни политики, прашуваме зошто едните се вклучени, а други не? Доколку процесот е јавен и овозможува вклучување на сите заинтересирани страни, дисциплината анализа на јавни политики го поставува прашањето кои критериуми/квалификации треба да ги исполнуваат заинтересираните страни за да се вклучат во креирањето на политиките?

²⁷ Simon James, "The Idea Brokers: The Impact of Think-Tanks on British Government", *Public administration* 71 (1993): 492

Оттука, важен концепт за креирање јавни политики е политичкиот потсистем. Со текот на годините научните работници во политичката наука развиле различни модели на потсистеми на јавната политика. Меѓу првите е моделот на под-влада, кој подразбира различни општествени групи и државни актери кои влегуваат во рутинска интеракција. Овој модел е развиен од критичарите на плурализмот во САД и го основаат моделот на праксата комисиите на Конгресот, интересните групи и владините агенции меѓусебно да се поддржуваат за законодавни прашања во САД во областите земјоделство, образование, транспорт.²⁸ Ваквите тристрани односи/партнерства беа познати и под името „челични триаголници“. Но, во 60-тите и 70-тите години од минатиот век повеќе политиколози ги евалуираа ваквите потсистеми и заклучија дека соработката е интензивна, стабилна и институционализирана, но меѓусебното влијание се менува со текот на времето и по однос на прашањата од интерес.

Подоцна врз основа на искуствата на креирање на социјални политики во Британија и Шведска,²⁹ Хју Хекло (Hugh Heclo) развива нов пофлексибилен модел на потсистем – *тематски мрежи*.³⁰ Хекло тврди дека во процесот на креирање политики не треба да се фокусираме само на субјектите кои имаат силен интерес за прашањето, туку да погледнеме и во оние кои во услови на поотворена мрежа со своето мислење и став влијаат на одлуките на владата да усвои определена политичка опција или да не усвои. Тој не спори дека челични триаголници постојат, но повикува поотворено да се гледа на актерите кои имаат влијание во определена политика, а со тоа и учествуваат во политичкиот потсистем. Кај челичните триаголници имаме константно присуство на субјектите со најсилен интерес, до-

²⁸ Douglas Carter, *Power in Washington: Critical Look at Today's Struggle in the Nation's Capital*, New York Rendon House, 1969

²⁹ Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974

³⁰ Hugh Heclo, 'Issue Networks and the Executive Establishment' in Anthony King eds. *The New American Political system*, Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978

дека кај тематските мрежи субјектите влегуваат и си одат од мрежата постојано и на тој начин не ја контролираат политиката и проблемите кои ќе бидат разрешени од истата. На пример, во областа образование во челичен триаголник секогаш можеме да ги најдеме просветниот синдикат, асоцијацијата на родители, студентските/ученичките сојузи, може заедно со Бирото за развој на образованието, Државниот просветен инспекторат и Министерството за образование, но ако процесот го гледаме како тематска мрежа во моменти кога се креира нова политичка опција, како, на пример, новиот Закон за високо образование во 2014 година други не толку постојани субјекти влегуваат и си одат од процесот на креирање политики во различни временски етапи – студентски пленум, професорски пленум, разни експерти кои влијаат на политика (аналитичари, активисти и сл.).

Пол Сабатиер (Paul Sabatier) се приклучува на дебатата за различните модели на политички потсистеми со неговиот опус посветен на *коалициите за застапување* како политички потсистем составен од повеќе субјекти. „Коалицијата за застапување е составена од јавни и приватни институции кои споделуваат исти потреби, верувања и перцепции и затоа имаат иста цел во процесот на креирање политики во која се вклучуваат на начини кои ќе овозможат влијание, промена, манипулација на правилата, буџетите, персоналот, процедурите кои ги имаат воспоставено владините институции во одредена политичка област за да ги постигнат своите цели за одредено време“.³¹ Во оваа смисла, коалицијата за застапување вклучува и државни и недржавни актери, а умно ги комбинира информацијата, знаењето и интересот за постигнување на своите цели во политичкиот потсистем. Дали една коалиција за застапување ќе биде успешна или не зависи од тоа дали истата

³¹ Hank C. Jenkins-Smith, Paul Sabatier, 'The Study of Public Policy processes' in *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, 1993

„има пари, експертиза, од колку лица е поддржана и колку има правна основа за нејзиното дејствување“.³² Други надворешни фактори кои влијаат се природата на проблемот, менталитетот и културните вредности.

„Политичките мрежи ги врзуваат субјектите државни и недржавни во процесот на креирање политики“.³³ Родс (Rhodes), пак, ќе дополни дека политичките мрежи се инструментални за развој на политиките, а нивната постојаност зависи од нивото на интеграција, која, пак, според него, е определена од членството во мрежата, колку членството е ограничено, дали има прилив од други мрежи и јавноста, како и природата на ресурсите кои мрежата ги контролира.³⁴ Сите политиколози кои работеле на ова прашање, сепак, заклучуваат дека политичките мрежи се основани на интереси, односно дека учесниците во овие мрежи учествуваат со цел да ги постигнат своите цели, да се донесе одлука од нивен интерес.

За разлика од политичките мрежи, моделот на *политички заедници* е малку поотворен и целовит. Истиот не се основа на воспоставени врски и односи што постојат во мрежата, туку е сеопфатен и ги вклучува сите оние актери кои имаат заеднички политички фокус. Па така, во една политичка заедница може да има повеќе политички мрежи кои застапуваат одделни, исти или различни интереси.

Во осумдесеттите години од минатиот век се започна со класификација и анализа на потсистемите на јавната политика. Аткисон и Колман (Atkison and Coleman) развија шема за врските меѓу општеството и државата врз основа на две централни прашања: дали општествените интере-

³² Paul Sabatier, 'Knowledge, Policy-oriented learning and Policy change', Knowledge: Creation, Diffusion and Utilization, 1987

³³ Peter Katzenstein, 'Conclusion: Domestic structures and strategies of foreign economic policy', International Organization 31, 1977

³⁴ R.A.W. Rhodes 'Power dependence, policy communities and Intergovernmental Networks', Public Administration Bulletin 49, 1983

си се централизирани и колку државата може да развие независни политики од овие интереси?³⁵ Напорите, пак, на други политиколози завршија со развој на комплексни и по многу елементи збунувачки таксономии. Франс ван Варден тврдеше дека мрежите се разликуваат според седум критериуми: број и тип на актери, функција на мрежите, структура, институционализација, правила на однесување, однос на моќ и стратегии на актерите.³⁶ Но, и оваа таксономија се покажа тешка за практикување.

Како и да е, разликувањето на заедници и мрежи се покажа како корисно во анализата на политичките потсистеми. Од политичката заедница се очекува да има доминантен епистем или поглед на свет во потсистемот. Значајно е и дали овие вредности и идеи се споделени од државните и општествените актери кои суштествуваат во еден потсистем. Врз основа на ова се делат следниве епистемични заедници:

Графички приказ 1: Таксономија на политички заедници

Консензус меѓу држава и општество	↑	Доминантен епистем	
		ДА	НЕ
		ДА	НЕ
		Хегемонски заедници	Заедници без водач
		Наметнати заедници	Анархични заедници

Извор: Карен Хулт и Чарлс Волкот, 1990³⁷

Хегемонска заедница ќе имаме кога и државата и општеството ќе се согласуваат за определен проблем и постои јасно дефинирана епистемска заедница за истото. Во услови кога има доминантен епистем/поглед на свет за про-

³⁵ Michael Atkinson and William Coleman, Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies, *British Journal of Political Science*, 19, 1, 1989

³⁶ Frans Van Waarden, imensions and Types of policy Networks, *European Journal of Political Research* 21, 1/2, 1992

³⁷ Karen M. Hult and Charles Walcott, Governing public organizations, politics, structures and institutional design, Pasific Groce: Brooks/Cove, 1990

блемот, но постои поделеност помеѓу државата и општеството за соодветноста на идејата која е решение на проблемот, имаме состојба на наметната заедница. Кога имаме консензус, но не и исти погледи, тогаш сме во ситуација на заедница без лидер, а кога, пак, и вредностите се разликуваат а консензусот отсуствува, имаме анархична заедница.

Во овие заедници има интеракција меѓу различните актери и групи кои Варден ќе идентификува во осум различни видови мрежи на следниов начин.

Графички приказ 2: Таксономија на политички мрежи

Врски меѓу држава/ општество во мрежата	Број и тип на членови на мрежата				
		Државни агенции	Една главна општествена група	Две главни општестве- ни групи	Три или повеќе групи
Државно водена	Бирократска мрежа	Клиентелис- тичка мрежа	Триадична мрежа	Плуралистичка мрежа	
Општествено водена	Партиципа- тивна статич- на мрежа	Заробена мрежа	Корпо- ративна мрежа	Мрежа за определено прашање	

Извор: Франс Ван Варден, 1992³⁸

Бирократската мрежа претставува случај кога главните интеракции во политичкиот потсистем се случуваат ексклузивно во рамките на државата/државниот апаратус. Во мрежата, пак, за определено прашање, која е целосна спротивност на бирократската мрежа, интеракциите се случуваат меѓу голем број на општествени актери. Партиципативната статичка мрежа е таква каде што државните актери се доминирани од неорганизирани членови на општеството, додека кај плуралистичката мрежа имаме актери кои се ангажирани во потсистемот но се доминирани

³⁸ Frans Van Waarden, imensions and Types of policy Networks, *European Journal of Political Research* 21, 1/2, 1992

од државните актери. Конечно, клиентелистичките и заробени мрежи има само еден главен општествен актер. Во клиентелистичката мрежа државата го доминира општествениот актер, додека во заробената општествениот актер ја доминира државата.

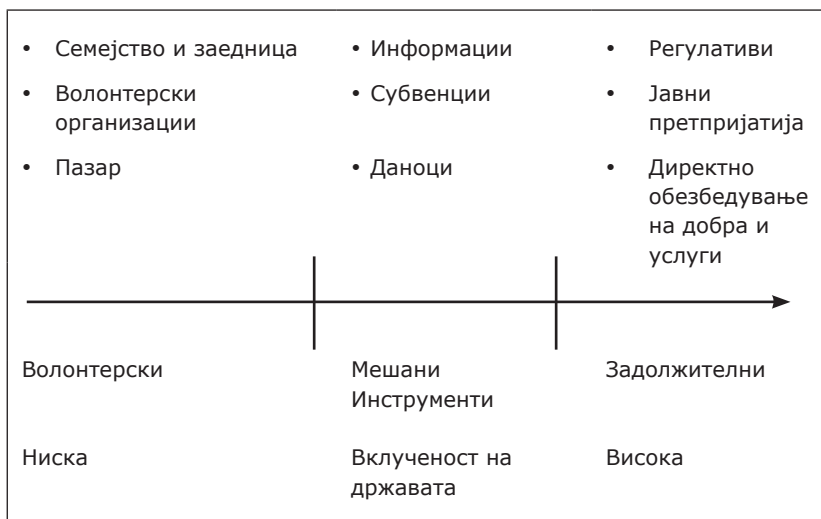
1.4. Инструменти за креирање јавна политика

Инструментите за креирање политики се средствата кои им се ставени на располагање на владите за со нивна помош да ги имплементираат политиките. Така, не е потребно владата само да донесе одлука за некое прашање, туку треба да преземе и низа активности за спроведување на таа одлука за да можеме да кажеме дека владата има активна политика во таа област. Инструментите кои ѝ се ставени на располагање на секоја влада се многубројни, а нивната класификација е тешка. Во тоа се обиделе повеќе теоретичари, од кои некои биле поуспешни.³⁹

Никлас Мур (Nikolas Baxter Moore) направил една мошне едноставна класификација на инструментите за креирање политики која ја заснова на основниот елемент – присуството на државата во доставувањето на стоките и услугите од јавен карактер. Тој ги дели инструментите за креирање политики на две групи: волонтерски и задолжителни. Волонтерските се ослободени од учество на државата, за разлика од задолжителните кои не дозволуваат приватна дискреција. Меѓу нив може да најдеме многу инструменти кои имаат мешана волонтерска и задолжителна природа.

³⁹ На пример, Холанѓанецот Kirschen кој идентификувал 64 инструменти, но не успеал да ги класифицира или Cushman, Lowi, Dahl, Lindblom кои ги поделиле инструментите на такви за кои треба да постои регулатива од страна на владата и други за кои не треба да постои ваква регулатива; Lester Salamon, пак, направил поделба на инструменти кои создаваат јавни трошоци и оние кои не создаваат.

Графички приказ 3: Класификација на инструменти за креирање политики



1.4.1. Волонтерски инструменти

Карактеристика на волонтерските инструменти е што кај нив има малку или воопшто нема вклученост на државата, бидејќи активноста се спроведува на волонтерска основа. Владите често одлучуваат за некои прашања, за кои постои свесност и признание дека се проблематични, да не преземат одлука за нивно решавање во рамките на институциите на системот, туку да ги остават истите да бидат разрешени од страна на семејството, волонтерските и/или непрофитни организации и, секако, пазарот. Сите тие се невладини организации кои дејствуваат на волонтерска основа и чии членови не се задолжени да извршуваат задачи доверени од владата. Сепак, нивните активности често служат кон исполнување на јавно-политички цели и тоа водени од сопствени интереси и етика.

Волонтерските инструменти на креирање политики се значајни за спроведување на економски и социјални политики. Многу општества сè уште се решаваат за вакви ин-

струменти и покрај засилената државна регулација на скоро сите сфери на општествено живеење најмногу поради тоа што се економски ефикасни, во согласност со политиката на почитување на индивидуалните слободи и даваат поддршка за одржување на семејните и врските на заедницата.

1.4.1.1. Семејство и заедница

Во сите општества роднините, пријателите и соседите обезбедуваат бројни стоки и услуги, а владите може да преземат мерки да ја прошират таквата нивна дејност во насока на постигнување на јавни цели. Ова може да се постигне индиректно, преку ограничување или намалување на истородните стоки и услуги кои биле доставувани од јавните институции и очекувајќи од семејството, односно од заедницата да ги преземе овие функции или директно преку стимулирање на вклученоста на семејството и заедницата во доставувањето на јавните стоки и услуги.

Типичен пример за услуги кои ги доставуваат семејството или заедницата се грижата за старите, немоќните или хендикепираните лица. Се проценува дека околу 80 % од домашната здравствена нега се овозможува во домот на болните и од страна на членовите на семејството.⁴⁰ Главната предност на ваквите волонтерски инструменти е тоа што тие не ја чинат државата ништо, многу често ваквите услуги се длабоко вкоренети во менталитетот и традицијата и затоа имаат голема општествена поддршка, тие се многу пофлексибилни од јавните услуги. Сепак, семејството и заедницата не добиваат ништо за возврат на услугите кои ги даваат и ова е причина за намалена продуктивност во државата, зголемена неплатена работа, помал БДП и помала еднаквост меѓу половите. Во Македонија 78,7 % од населението пружило нега на член на семејството во последните две години. Од нив мнозинството се жени – 62 %, додека ос-

⁴⁰ Robert Lampman, *The Enabling State*, p: 19

танатите 38 % се мажи.⁴¹ Ваквата активност на семејството во нашата земја е стимулирана и со јавна политика преку институтот „туѓа нега“.

Сепак, овој инструмент на креирање јавна политика може да предизвика нееднаквост, особено затоа што многу индивидуи немаат никој, или никој со финансиски средства и/или емотивна посветеност, за да се грижи за нив. На ист начин овој инструмент создава нееднаквост меѓу оние кои ја даваат негата.⁴²

1.4.1.2. Волонтерски организации

Волонтерските организации се ослободени од притисок од државата и економските законитости, како што се профитабилноста и распоредување на профитот. Типичен пример за волонтерски организации кои обезбедуваат услуги од јавен интерес се оние кои овозможуваат заштита (т.н shelter/центри за згрижување) на лица како што се злоставувани жени и деца. Иако ваквите услуги би можеле да бидат обезбедени на пазарна основа или од страна на државата, во многу случаи се целосно или делумно оставени на волонтерскиот сектор. Со развојот на социјалната држава се намалува улогата на ваквите организации, но, сепак, во САД сè уште непрофитниот волонтерски сектор обезбедува повеќе услуги од државата.⁴³

Волонтерските организации во теоријата се многу поефикасни во доставувањето на повеќето социјални услуги

⁴¹ ЦИКП 2008, Дијагностичко сродни групи и неплатената работа на нега што ја вршат жените – Проценка на јавна политика која ги зема предвид родовите прашања.

⁴² Од статистичките податоци прикажани погоре може да се види дека жените се јавуваат почесто како даватели на услуги на нега отколку мажите, што со зголемувањето на учеството на жените на пазарот на труд може да предизвика дополнителни нееднаквости и многу други општествени проблеми.

⁴³ Salamon, Lester M., "Of market failure, voluntary failure, and third party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state", New Brunswick: Transaction books, 1987, p.31

и секогаш се покажуваат како евтин начин на овозможување образование, здравство и транспорт. Тие, исто така, се покажуваат како најбрзи во доставувањето на помош до жртви од природна непогода, на пример. Тие обично создаваат еднаквост зашто се насочени кон оние на кои најмногу им е потребна помош. Сепак, многу социјални и економски проблеми не можат да се решат со активностите на волонтерскиот сектор. Оние организации кои се големи за да функционираат ефективно и ефикасно се организирани на ист бирократски начин како и владините агенции и јавни установи, а доколку зависат од јавни средства тие може да не бидат ни многу евтин начин преку кој се доставуваат јавни услуги.

1.4.1.3. Пазар

Пазарот е најзначајниот волонтерски инструмент на креирање јавна политика. Волонтерската интеракција меѓу производителите и потрошувачите води кон резултати кои ги задоволуваат двете групи, односно она што на потрошувачите им треба се обезбедува од страна на производителите кои на пазарот ја нудат услугата по најниска цена.

Пазарот е ефективен и ефикасен начин да се обезбедат само оние стоки и услуги кои се ценети од општеството. Сепак, пазарот не е соодветен за обезбедување на некои јавни добра и услуги, како што се одбрана, полиција, осветлување. Пазарот, исто така, е инструмент на креирање јавна политика кој создава нееднаквости, бидејќи е насочен кон оние кои имаат да платат. Слободниот пазар затоа никогаш не се користи како единствен инструмент на креирање јавна политика, туку тој секогаш е во комбинација со други инструменти кои овозможуваат заштита на потрошувачите, инвеститорите и работниците.

1.4.2. Задолжителни инструменти

Задолжителните инструменти се механизми преку кои се цели да се насочат индивидуи, фирми или групи кон определени активности, а со тоа им се намалува просторот тие да одговорат. Така, преку задолжителните инструменти владата ја користи својата неоспорена моќ да ги задолжува граѓаните да преземат определени активности. Таа може да основа јавни претпријатија за спроведување на секоја јавна функција или директно да ги обезбеди стоките и услугите преку својот бирократски апаратус. Ваквите инструменти ѝ овозможуваат на владата да прави сè што ќе посака во рамките на широките уставни овластувања и остава мала дискреција за индивидуите, групите, организациите и фирмите кон кои целат овие инструменти.

1.4.2.1. Регулативи

Најголемиот број на регулативи се, всушност, административни одлуки кои служат за полесно спроведување на законите од страна на органи на управата или специјализирани владини агенции. Регулативите се јавуваат во различна форма и опфаќаат: правилници, стандарди, дозволи, забрани, решенија и одлуки. За некои автори суштинското е дека се работи за процеси и „активност со кои владата регулира определени активности или однесување од страна на индивидуи, групи или институции (главно приватни иако понекогаш и јавни) преку тековен административен процес кој е воден од страна на специјално оформени за таа намена регулативни агенции“.⁴⁴ Зад некои регулативи стои присила (полицијата и судскиот систем) во нивното извршување.

Тие се разликуваат по својата природа и можат да бидат економски или социјални. Економските регулативи ги контролираат цените, обемот на производството, повратот

⁴⁴ Michael D. Reagan, "Regulation: the politics of policy", Boston 1987, p.17

на инвестициите, како и влезот и излезот на фирмите од една во друга индустрија. Нивната цел е да ги коригираат нееднаквостите кои произлегуваат од дејствувањето на силите на пазарот.

За разлика од економските регулативи, кои се традиционална форма на задолжителен инструмент на креирање јавна политика, социјалните регулативи се понова форма. Тие ги контролираат прашањата врзани за здравјето, сигурноста и социјалната пракса (на пример, дискриминација при вработување). Сите правилници за сигурност на храна, квалитет на вода, воздух, заштита при работа, од загадување, дискриминација врз основа на пол или етничка припадност, порнографија и слично се типичен пример за социјални регулативи. Регулативите за заштита на животната средина се мешавина на економски и социјални регулативи, бидејќи проблемите кои ги решаваат имаат економска природа, но истите имаат влијание на социјалниот живот на граѓаните.

Регулативите имаат неколку предности.⁴⁵ Прво, регулативите се многу ефикасни и предвидливи, а затоа и политички прифатливи за оние политики каде што јавноста сака да види брза и финална одлука од страна на владата за определено прашање. Второ, во оние случаи каде што некоја активност не е посакувана воопшто, како што е педофилијата, со регулативите може да се забрани поседување на педофилски материјал, за разлика од стимулациите (мешовит инструмент на креирање политика) со кои би се целело кон намалување на производство и дистрибуција на тој материјал. Трето, да се усвои една регулатива не е потребно да се знаат преференциите на субјектите врз кои истата ќе се спроведува.

⁴⁵ B.M. Mitnick, "The Political Economy of Regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms", Columbia University Press, 1980, p.401-404

Регулативите имаат и свои недостатоци.⁴⁶ Прво, регулативите многу често ги нарушуваат активностите на приватниот и волонтерскиот сектор и може да доведат до економски неефикасности. Второ, регулативите гарантирајќи пазарна сигурност може да влијаат лимитирачки на технолошкиот развој и иновациите. Трето, невозможно е да се донесе регулатива за секоја непосакувана дејност или активност. И, на крај, имплементацијата на регулативите некогаш е скапа.

1.4.2.2. Јавни установи

Јавните установи се оние кои потпаѓаат под режимот на административното право. „Во последниве децении се создаваат јавни установи од индустриски и комерцијален карактер кои сè повеќе ги губат карактеристиките на режимот на јавното право, така што во нивната правна физиономија стануваат сè позначајни одредбите на приватното право, што, всушност, ги доближува до режимот на сличните приватни претпријатија“.⁴⁷ Ваквите јавни установи се во сопственост на државата. Колку една установа е јавна зависи од обемот на државна сопственост во неа, но и дали државата има управувачка моќ или нема. За дејностите кои се од јавен интерес и кои се незаменлив услов за животот и работата на граѓаните, Владата основа јавни претпријатија. Тие вршат работи и дејности од посебен општествен интерес – јавни служби/јавни услуги (електрична енергија, вода, телефон, топлина и сл.) кои се продаваат на граѓаните директно за разлика од јавните добра (како што се одбраната, полицијата, образованието) за кои граѓаните не плаќаат директно. Јавните установи преку продажбата на јавните услуги кои ги произведуваат и ги нудат на граѓаните треба да ги покријат своите трошоци, а, исто така, можат и да генерираат профит, иако тоа не е нивна главна цел.

⁴⁶ James Anderson, "Economic Regulatory Policies", Lexington Books 1976

⁴⁷ Наум Гризо, Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева „Јавна администрација“, Правен факултет 2008, стр.356

Јавните установи како инструмент на креирање политика нудат повеќе предности.⁴⁸ Прво, тие се ефикасен инструмент во услови кога определена услуга не се нуди од приватниот сектор, затоа што капиталната инвестиција за таа услуга е голема. Нема потреба од дополнителни информации за преференциите на корисниците на услугата, бидејќи монополската позиција на јавната установа ѝ овозможува на Владата да прави што ќе посака преку претпријатието. На крај, профитот кој може да се генерира преку претпријатието може да се користи за покривање на други јавни трошоци.

Недостатоците на јавните установи како инструменти ка креирање јавна политика, исто така, се значајни. Првенствено овие установи тешко се контролираат, затоа што сопствениците немаат личен интерес од ефективна контрола врз установата. Второ, неефикасноста на установата може да се зголемува постојано затоа што загубите не водат до банкрот. Многу често јавните установи кои имаат монополска позиција своите загуби ги наплаќаат од потрошувачите.

1.4.2.3. Директно обезбедување на добра и услуги

Владата најчесто директно обезбедува добра и услуги финансирани преку јавните давачки, а доставувани од мрежа на вработени во јавниот сектор (на пример, безбедност, мир, образование, здравство, заштита на деца и стари лица).

Предностите на директното обезбедување се следни:⁴⁹ како и кај другите задолжителни инструменти на креирање јавна политика и за овој инструмент е потребно ниско ниво на претходна информираност која се обезбедува пре-

⁴⁸ Yair Ahroni, "Evolution and Management of State Owned Enterprises", Cambridge MA Ballinger, 1986, p.6

⁴⁹ Christopher K. Leman, "The Forgotten Fundamental in Salamon" p.60

ку мрежата на институции кои се потребни за директно-то обезбедување на добрата и услугите; поедноставно е од недиректното обезбедување (преку грантови или договори) бидејќи не поминува низ фазите на договорање и преговарање, а има и помали трансакциски трошоци.

Недостатоците на овој инструмент се во нефлексибилноста и политичката контрола врз институциите кои го вршат обезбедувањето на добрата и услугите и кои се насочени повеќе кон засилување на позициите на владата за следните избори отколку кон постигнување на определени јавни цели и интереси. На крај, бидејќи често ваквите добра и услуги немаат конкуренција во приватниот сектор, тие не се најефикасни и имаат низок квалитет.

1.4.3. Мешани инструменти

Мешаните инструменти се комбинација на волонтерските и задолжителните. Тие дозволуваат вклучување на државата во одлуките на недржавните актери, иако крајната одлука, сепак, ја донесуваат приватните субјекти. Вклученоста на државата е различна: минимална (преку едноставно информирање) и максимална (преку оданочување на несакана активност).

1.4.3.1. Информирање

Информирањето е пасивен инструмент на креирање јавна политика, бидејќи е насочено кон индивидуите и фирмите со очекување дека тие ќе го сменат своето однесување на начин на кој сугерира самата информација. Информацијата обично е општа и има за цел да го образува населението за истото да донесува информирани одлуки во секојдневното општествено дејствување.

1.4.3.2. Субвенционирање

Субвенциите се однесуваат на сите форми на финансиски трансфери од владата на индивидуи, фирми и организации. Целта на субвенциите е финансиска награда за активностите кои ги спроведуваат или услугите, односно добрата кои ги обезбедуваат овие субјекти. Најраспространетата форма на субвенции се грантовите кои се даваат на производителите на определена услуга или добро стимулирајќи поголемо производство на истата. Грантовите се обезбедуваат преку јавните приходи од даноци. Во Македонија типичен пример за грантови се трансферите преку кои се финансира образованието во единиците на локалната самоуправа.⁵⁰

Друга форма на субвенции се даночните олеснувања, омилен инструмент за многу влади поради тоа што за нив нема потреба од буџетско одобрување од страна на законодавниот дом, бидејќи нови јавни трошоци не се создаваат туку само се намалуваат буџетските приходи. Нивното спроведување е лесно бидејќи не е потребна специјална бирократска структура за нивна имплементација.

Трета форма на субвенции се ваучерите, хартии со монетарна вредност кои владата им ги дава на потрошувачите на определено добро или услуга за тие да ја добијат истата од определен снабдувач кој за возврат го наплаќа ваучерот за услугата, односно доброто кај владата. Ваучерите како и грантовите имаат за цел да ја зголемат потрошувачка на определено добро кое владата посакува да се троши повеќе. Но, за разлика од грантовите кои субвенционираат производители, ваучерите како инструмент на јавна политика ги стимулираат потрошувачите, бидејќи им овозможуваат слободен избор на пазарот, овозможуваат поголема конкурентност, зголемување на квалитетот и ги

⁵⁰ Закон за основно образование, Службен весник бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 103/2008

намалуваат трошоците на владата. Во Македонија типичен пример за ваков вид субвенција се ваучерите за компјутери за апсолвентите.

Заемите се следна форма на субвенции. Се доделуваат од владата со каматна стапка помала од онаа која се нуди на пазарот. Токму разликата во каматните стапки се смета за субвенција, а не самиот заем.

Субвенциите нудат повеќе предности.⁵¹ Тие се едноставни за воспоставување доколку постои согласност помеѓу целите кои владата сака да ги постигне и она што граѓаните го посакуваат. Тие се флексибилни бидејќи индивидуалните субјекти на субвенциите одлучуваат самостојно како ќе одговорот на ваквите инструменти на креирање јавна политика. Преку можноста самостојно да одлучат за субвенциите, тие дополнително стимулираат иновации. Сепак, мал број субјекти имаат корист од субвенциите, а трошоците за нив се распределени на целото население и затоа придонесот на секој поединец во нив е минимален, што ја прави политичката одлука за субвенционирање лесно да биде донесена без значајна опозиција.

Недостатоците на субвенциите се во потешкотиите во обезбедување на нивното финансирање за кое е потребно оправданост и одобрување. Обезбедувањето на информациите за тоа колкави треба да бидат субвенциите за да се постигне посакуваното однесување некогаш го прави овој инструмент скап. Бидејќи субвенциите дејствуваат индиректно, постои временски јаз меѓу јавната интервенција преку субвенции и постигнувањето на јавната цел, што го прави овој инструмент несоодветен да биде користен во услови на криза.

⁵¹ Mitnick, "The Political Economy of Regulation" p. 350-353

1.4.3.3. Оданочување

Даноците имаат за цел да обезбедат приходи преку кои ќе се финансираат јавните трошоци. Даноците може да се користат и како инструмент на креирање јавна политика, бидејќи преку нив може да се влијае на определено посакувано однесување или да се обесхрабри друго кое не е посакувано. Тие се користат и за финансирање на определени јавни добра и услуги, како што се придонесите од плата кои се користат за финансирање на пензискиот систем. Ако субвенциите беа позитивни стимулации, даноците може да се користат за да се постигне спротивниот ефект со тоа што ќе промовира оданочување на активности, како што се пушење, пиење алкохол, коцкање и сл. за да се остварат определени цели на јавната политика.

Препорачани книги за читање поврзани со ова поглавје:

- Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation" in D. Lerner and H. D. Lasswell (eds), *The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (Stanford: Stanford University Press, 1951)
- Michael Howlett and M. Ramesh "Policy science and political science", *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford University Press 1995)
- Paul Sabatier, 'Knowledge, Policy-oriented learning and Policy change', *Knowledge: Creation, Diffusion and Utilization*, 1987
- Thomas Robert Dye, 'Understanding public policy', Pearson, 2007

Библиографија

Anderson James, "Economic Regulatory Policies", Lexington Books 1976

B.M. Mitnick, "The Political Economy of Regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms", Columbia University Press, 1980, p. 350-353 and p.401-404

Christopher K. Leman, "The Forgotten Fundamental in Salamon" p.60

Charles W. Anderson, "The Place of Principles in Policy Analysis", *American political Science Review* 73 (1979): 711-723

ЦИКП 2008, Дијагностичко сродни групи и неплатената работа на неа што ја вршат жените – Проценка на јавна политика која ги зема во предвид родовите прашања Michael D. Reagan, "Regulation: the politics of policy", Boston 1987, p.17

Douglas Carter, *Power in Washington: Critical Look at Today's Struggle in the Nation's Capital*, New York Rendon House, 1969

Edward S. Herman & Noam Chomsky, *Manufacturing consent* (Pantheon, 1988), Michael Parenti *Inventing Reality* (St. Martin's 1986); F.L. "Cook Media and Agenda setting", *Public Opinion Quarterly* 47,1 (1983)

Frans Van Waarden, 'Dimensions and Types of Policy Networks', *European Journal of Political Research* 21, 1/2, 1992

Hank C. Jenkins-Smith, Paul Sabatier, 'The Study of Public Policy Processes' in *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, 1993

Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation" in D. Lerner and H. D. Lasswell (eds), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (Stanford: Stanford University Press, 1951): 3-15

Hugh Hecló, 'Issue Networks and the Executive Establishment' in Anthony King eds. *The New American Political System*, Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978

Hugh Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974

John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy* (Little, Brown and company 1984)

Karen M. Hult and Charles Walcott, *Governing public organizations, politics, structures and institutional design*, Pacific Grove: Brooks/Cole, 1990

Michael Howlett and M. Ramesh "Policy science and political science", *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford University Press 1995) p. 2-17

Michael Atkinson and William Coleman, Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies, *British Journal of Political Science*, 19, 1, 1989

Наум Гризо. Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева „Јавна администрација“, Правен факултет 2008, стр.356

Paul Sabatier, 'Knowledge, Policy-oriented learning and Policy change', *Knowledge: Creation, Diffusion and Utilization*, 1987

Peter Katzenstein, 'Conclusion: Domestic structures and strategies of foreign economic policy', *International Organization* 31, 1977

R.A.W. Rhodes 'Power dependence, policy communities and Intergovernmental Networks', *Public Administration Bulletin* 49, 1983

Robert Lampman, *The Enabling State*, p: 19

Robert J. Spitzer, *Media and Public Policy* (Praeger, 1993); David Pritchard, "The news media and Public Policy Agendas", *Public Opinion, the Press and Public Policy* (Praeger, 1992)

R.F Edie & P.G. Thomas, *Canadian Public Administration: Problematical Perspectives* (1987)

Herman Bakvis & David McDonald, "The Canadian Cabinet: Organization, Decision-rules, and Policy impact", *Governing Canada Institutions and Public Policy* (1993)

Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform* (Harvard University Press 1982) Simon James, "The Idea Brokers: The Impact of Think-Tanks on British Government", *Public administration* 71 (1993): 492

Salamon, Lester M., "Of market failure, voluntary failure, and third party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state", New Brunswick: Transaction books, 1987, p.31

Yair Ahroni, "Evolution and Management of State Owned Enterprises", Cambridge MA Ballinger, 1986, p.6

Закони и подзаконски акти

Закон за работни односи (Службен весник бр.62/2005, 106/2008)

Закон за државни службеници (Службен весник бр.59/2000, бр.112/2000, бр.34/2001)

Закон за основно образование (Службен весник бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 103/2008)

ГЛАВА 2



КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ



Креирањето политики во раниот развој на науката за политиките било во централен интерес на истражувачите и аналитичарите. Истите најмногу се потпирале на теоријата за носење одлуки и истата ја користеле за креирање јавни политики. Ова е резултат најмногу на фактот што на креирањето политики се гледа како на „одлука/избор која од политичките алтернативи/можни решенија на јавни политики ќе се усвои заради тоа што треба да се одбере една или само неколку кои ќе се стават во корист со цел надминување на проблемот на јавната политика”.⁵² Оваа дефиниција на Бреуер (Brewer) и Де Леон (DeLeon) открива дека креирањето политики не е техничка процедура/постапка туку политички процес во кој има и победници и губитници. Како се спроведува тој политички процес на носење на одлука/креирање политика се објаснува од повеќе теории преку таканаречени модели на креирање политики.

2.1. Модели на креирање политики

Науката за политики досега осмислила повеќе модели на креирање политики: системски, институционални, модели каде што елитите имаат централна улога итн. Подолу се презентирани најраспространетите модели на креирање политики.

2.1.1. Процесен модел

Процесот на креирање политики претставува низа од активности насочени кон справување со конкретен проблем или прашање. Всушност, процесот претставува средиште, во чии рамки се судираат влијанијата на мноштво фактори/центри на моќ кои дејствуваат во иста насока. Еден од најпопуларните начини на поедноставување на процесот на креирање јавни политики е да се расчлени

⁵² Gary Brewer and Peter DeLeon, *The foundations of Policy Analysis*, Homewood, 1983

истиот на неколку фази и подфази, во таканаречен циклус на креирање јавни политики.

Поделбата на циклусот во фази овозможува едноставна теоретска анализа на секоја фаза, однесувањето на чинителите, алатките кои им се на располагање за донесување на одлуките и сл., но истовремено дава можност за изградување на практични примери (студии на случај) за секоја фаза и подфаза. Поради овде го презентираме шестфазниот циклус на креирање политики.

Критичарите на ваквиот модел на циклус на креирање политики велат дека ваквото разбирање на процесот сугерира дека оние кои ги носат одлуките работат систематски и линеарно⁵³ што во пракса се покажува како неточно, бидејќи најчесто неколку фази од процесот се одвиваат паралелно и *ad hoc*. Оние кои ги носат одлуките најчесто дејствуваат причинско-последично и врз основа на своите идеолошко-политички предубедувања и интереси.⁵⁴ Практично фазите се соединети или воопшто не се поминуваат со што не ја следат логиката на циклусот. Затоа моделот е одлична алатка за изучување на секој од чинителите кои се вклучени во фазите на циклусот, алатките кои им се на располагање на оние кои ги донесуваат одлуките, факторите кои влијаат на процесот; но не успева да ги отслика сите нијанси и комплексноста на процесот на креирање јавни политики.

Секој процес на креирање политики започнува со дефинирање на проблем или поставување на нова цел која сакаме да ја постигнеме со политиката која ја креираме. Точната дефиниција на проблемот е од особено значење.

53 Критички осврт на циклусот на креирање политики имаат направено Hank C. Jenkins – Smith и Paul A. Sabatier, "The study of the public policy process", *Policy change and learning: An advocacy coalition approach* (Boulder Westview, 1993): p.1-9

54 Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview 1988); Laurance H. Tribe, "Policy Science: Analysis or Ideology?", *Philosophy and Public Affairs* 2 (1972): p.66-110

Доколку на поинаков начин го дефинираме проблемот, решенијата на истиот може да не доведат до постигнување на посакуваната цел.

Процесот наликува на противнички натпревар, па дури и на судир на спротивставени интереси и гледишта. Пронаоѓање на консенсуз во процесот на креирање политики е клучен. Оттаму произлегува и лидерската функција на државниот орган кој е креатор на политиката и е одговорен за координација на сите заинтересирани страни во идентификација на проблемот и дефинирање на можните опции за негово решавање, испитување на влијанието на опциите и донесување на (лидерска) одлука за тоа како да се реши проблемот.

Графички приказ 4: Циклус на креирање политики



2.1.2. Рационален модел на креирање политики

Рационалниот модел на креирање политики е идеалистички модел во кој централна улога има рационална индивидуа која ги спроведува следниве последователни активности: (а) утврдува цел за решавање на проблемот на јавната политика; (б) сите алтернативни стратегии за постигнување на целта се разгледани и земени предвид; сите влијанија (позитивни/негативни), можни последици се предвидени и проценети; (в) стратегијата која на најефективен начин го решава проблемот и ја постигнува целта се усвојува.⁵⁵ Значи, овој модел се обидува да ги разбере сите алтернативи и нивните последици и да ја избере најдобрата. Моделот има за цел да ја унапреди содржината на јавната политика.

Оттука моделот се фокусира на тоа како да ја организира власта за да може да се обезбедат информациите потребни за утврдување на сите алтернативи и нивните последици. Затоа елементи на овој модел може да се најдат во делата на повеќе научници кои се занимаваат со административните или организациските науки. Методи кои притоа се развиваат се следниве: ТППЕ – Техника за прегледување и програмска евалуација (PERT - Program Evaluation and Review Technique) и МКП – Метод критична патека (CPM -Critical Path Method). Овие два метода користат мрежи со цел да координираат активности, да развијат распореди, планови на активности и да следат напредок на проекти. Овие два метода потоа се надополнети со линеарното програмирање кое со компјутерска асистенција ја става во функција на јавната политика математичката техника со која се изнаоѓа најдоброто можно решение во алокација на ограничените ресурси (време, луѓе, пари, опрема) за да се постигне целта на јавната политика за најмала цена.

⁵⁵ Основано на Michael Carley, 1980, *Rational Techniques in Policy Analysis*, Heinemann London

Сепак, најголемите критики на рационалниот модел е постоењето јаз меѓу планирањето и имплементацијата. Имено, овој модел го насочува целото внимание кон идентификација и анализа на проблемот, на планирањето на можните решенија и нивното влијание, како и на избор на најдобрата опција; занемарувајќи ја улогата на луѓето, претприемачите и лидерите кои се особено значајни за имплементацијата. Техничките компетенции на тоа решение, колку и да се номотехнички издржани, нема да се доволни за тоа да биде успешно спроведено. На тој начин овој пристап, рационалниот модел, механички му пристапува на креирањето политики игнорирајќи го човечкиот фактор.

Најголемиот критичар на овој модел е Херберт Сајмон (Herbert Simon), кој е воедно и единствен добитник на Нобелова награда за јавна администрација. Во бројни негови трудови тој вели дека: (а) моделот никогаш не може со сигурност да се каже дека води кон рационален избор меѓу опциите затоа што носачите на одлуки секогаш избираат врз основа на идеолошка и политичка основа без особено да земат предвид какви се импликациите на истите, односно дали ефективно и ефикасно ќе го решат проблемот; (б) моделот претпоставува дека носачите на одлуки можат да ги претпостават или ги знаат однапред сите последици од усвојувањето на решението, но тоа во реалност не е возможно; (в) сите опции имаат толку испреплетени и различни последици што компарација на опциите е скоро невозможна, што го прави моделот неспоредлив;⁵⁶ (г) рационалниот модел, всушност, не максимизира корист во однос на трошоци туку им овозможува на носачите на одлуки да го максимизираат критериумот кој го одбрале во однос на прашањето.⁵⁷

Конечно, рационализмот се критикува за неговата нереалност затоа што владата ги нема сите информации кои

⁵⁶ Herbert A. Simon, 1955, 'A Behavioural Model of Rational Choice', *Quarterly Journal of economics* 69,1

⁵⁷ Herbert A. Simon, 1957, *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on rational Human Behaviour in a Social Setting*, New York: Wiley

се потребни информации за анализа на проблемот, но и на влијанијата на потенцијалните решенија, особено ако целите на тие решенија се непознати или се во конфликт со очекувањата на граѓаните. Рационализмот на донесувањето на одлуки гледа како на интелектуален процес, а не како на политички процес.

2.1.3. Инкременталистички модел на креирање политики

Критиките на рационалниот модел на креирање политики доведоа до тоа теоријата на носење одлуки да развие нов модел кој ќе биде усогласен со однесувањето на актерите во процесот на креирање политики во пракса. Новиот модел се нарекува инкременталистички модел на креирање политики, кој го претставува процесот на креирање политики како политички окарактеризиран со преговарање и постигнување компромис меѓу носачите на одлуки кои имаат изразен самоинтерес. На тој начин, преку преговарање и договарање, дизајнираните политички опции го претставуваат она што е остварливо, а не она што е посакувано да се постигне.

Овој модел на креирање политики се заснова на концептите на инкременталистичкото носење одлуки, како, на пример, ограничено разбирање, врзана рационалност, задоволување и организациско лебдење и најчесто се вика "muddling through" или задоволително справување и покрај недостиг на експертиза, планирање и опрема т.н. справување/снаоѓање без точно определена цел. Овој модел не носи иновативност туку конзервативна тенденција која само малку ја видоизменува старата политика без да постигне трансформација. Ова делумно е поради тоа што: (а) носачите на одлуки имаат малку време, ресурси а и ум за да развијат целосно нови политики, а старите политики се сметаат дека имаат определен легитимитет и затоа

се прифаќа нивниот континуитет; (б) постоечките политики ги исцрпиле сите ресурси и трошоци што дејствуваа обесхрабрувачки за иновација.

Инкрементализмот е полесен пристап кон креирање политики од рационализмот и политиките се носат поекспедитивно и ја прави јавната политика поприфатлива. Се смета дека овој модел го развил Чарлс Линдблом (Charles Lindblom), професор на Универзитетот Јејл. Тој вели дека инкременталистичкиот модел се карактеризира со ограничена анализа на веќе познати политички алтернативи/решенија кои само малку нè поместуваат од статус кво; не бара идентификација на вредностите/целите кои се сака да се постигнат со решението да бидат однапред утврдени; повеќе се фокусира на проблемот кој треба да се реши отколку на позитивните цели кои треба да се постигнат и да се создадат нови вредности; моделот се карактеризира со обиди и грешки; опфаќа анализа на некои не на сите значајни последици од усвојувањето и имплементација на решението; моделот стимулира фрагментација на аналитичката работа на многу (политички) актери во процесот на креирање политики.⁵⁸

Иако инкременталистичкиот модел е најчесто најблизок на она како се креираат политики, поради неговата практичност и насоченост кон изнаоѓање прифатливо решение, сепак, постојат критики на истиот. Најпрвин Форестер го критикува дека најголем недостаток на моделот е што нема ориентираност кон постигнување на одредена цел, односно овој модел на креирање политики „ќе нè носи и враќа без да знаеме каде одиме“.⁵⁹ Потоа голема критика добива конзервативноста на моделот и ограничената иновативност на истиот. Третата и најзначајна критика се однесува на недемократичноста на моделот, затоа што до-

⁵⁸ Charles E Lindblom, 1979, "Still Muddling, Not yet Through", Public Administration Review 29,6

⁵⁹ John Forester, 1984, "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through", Public Administration Review 44/1

несувањето одлуки е преку преговарање и пазарење меѓу високите слоеви на носачи на одлуки.⁶⁰ Четвртата критика се однесува на ограничената аналитичност и систематичност на системот, со што се оневозможува изнаоѓањето на алтернативни решенија. Некои политиколози дури сметаат дека поради „тесната аналитичка корисност“ на моделот тој не е најсоодветен да се употребува во земји кои имаат проблеми што се континуирани, заради тоа што инкременталистичкиот процес на креирање политики не може да изнајде решение поради малата иновативност и едвај поместувањето на статус кво со секоја нова одлука.⁶¹ Конечно, инкрементализмот е неприменлив во услови на криза и е прифатлив модел на креирање политики во земји кои се карактеризираат со стабилна политичка средина.⁶²

2.1.4. Ирационален модел на креирање политики

Бидејќи процесот на креирање политики е нормативен модел и ризикува да воведо премногу ред во креирањето политики, кое, пак, е познато по комплексноста и неповрзаноста, дисконтинуитетот отколку по логичноста; истиот е критикуван од изучувачите на ирационалниот модел кој се јавува како критика на рационалниот и инкременталистичкиот модел на креирање политики. Родоначалник на идејата е Херберт Сајмон (Herbert Simon) (Cohen, March, & Olsen, 1972), но именувањето на моделот „канта за губре,“ доаѓа од Марч и Олсен (March и Olsen).⁶³ Тие започнуваат со претпоставка дека сите други модели имаат разбирање за проблемите и стабилност на односите меѓу актерите која во реалноста не постои. Тие на процесот на носење одлуки гледаат како на непредвидлив и нејасен

⁶⁰ Louis Gawthrop, 1971, *Administrative Politics and Social Change*, St. Martin press

⁶¹ Yehezkel Dror, 1964, "Muddling Through – "Science" or Inertia", *Public Administration Review* 24/3

⁶² D.C,Nice, 1987, "Incremental and Non-incremental Policy Responses: The States and Railroads", *Polity* 20

⁶³ James March and Johan Olsen, "Ambiguity and Choice in Organizations", 1972

во кој сите актери бараат начини како да ги остварат своите цели. Овој модел го дефинира донесувањето на одлуки не како рационален избор туку како организациска анархија. Организациите, според Џон Кингдон (John Kingdon), не функционираат како компјутери да ги разрешуваат и да ги оптимизираат проблемите, туку дејствуваат како канти за ѓурбе во кои сите проблеми и можни решенија се истураат, а од таа мешавина се утврдуваат одлуките/резултатите. Преку овој модел најдобро се забележува со колкав обем на проблеми и решенија една јавна организација се соочува, како и колку ресурси, време и енергија ѝ се ставени на располагање. Овој модел претпоставува не толку силна врска меѓу проблемите и политичките решенија на истите, туку флексибилност во решавањето на проблемите на јавната политика основано често на преференции.

Теоретичарите на ирационалниот модел за да го објаснат функционирањето на истиот користат неколку метафори. Првата метафора е кантата за ѓурбе. Марч и Олсен ја користат оваа метафора за да ја отстранат аурата на наука која постои во теоријата на носење одлуки. Со тоа овие двајца теоретичари сакаат да истакнат дека целите во секој процес на креирање политики и носење одлуки не им се познати и не секогаш постои причинско-последична врска меѓу одлуката и целта. Едноставно носачите на одлуки и актерите на политики ги определуваат целите и одбираат начини и средства како да ги постигнат постепено како што го спроведуваат процесот на носење одлуки. Истиот не е воден од однапред зацртани цели.

Друга метафора која ја користат теоретичарите е метафората струја. Струите на јавните политики се организирани во канали кои се разделени еден од друг. Кога каналите се соединуваат испливува нивната содржина и од мешавината произлегуваат одлуките. Струите не се статични ниту циркуларни и осцилирачки туку водат кон решенијата

на политичките проблеми, но не на уреден и рационален начн. Струите се видливи на површината, но во себе кријат скриени сили, а актерите на процесот на креирање политики немаат контрола врз струјата, туку делумно даваат насока на струјата. Во „кантата за ѓубре“ се влеваат три струји кои се поврзани со проблемите, политиката и политиките.⁶⁴ Проблемската струја се фокусира на процесот на поставување на политичката агенда. Политичката струја се однесува на оцена на алтернативните решенија на проблемите кои ги рефлектираат преференциите на јавното мислење, интересните групи, експертите и политичките партии, легислативните, судските и извршните тела. Струјата на јавните политики се однесува на дефинирање на политички опции кои водат кон соодветно решение на проблемот на јавната политика.⁶⁵ Овој модел претпоставува дека административната одлука не може да се разбере рационално туку само како мешавина на трите процеси: проблемски, политички и на јавни политики во кантата за ѓубре. Оттука, аналитичарот на јавната политика треба да гледа на проблемите пошироко како тие доаѓаат на политичката агенда, како различните актери (Претседател, Премиер, Собрание, интересни групи, медиуми, претприемачи, јавното мислење) се задоволни од решенијата кои надоаѓаат со трите струи на проблеми, политичките интереси и опциите водат кон одлуката која треба да се донесе.

Теоретичарите на овој модел, исто така, користат уште една метафора – заедница или заедници на јавни политики. Заедниците на јавни политики се специјализирани и фрагментирани мрежи кои се заинтересирани за еден или за повеќе аспекти на политиките. Во овие заедници се вклучуваат таканаречени претприемачи на јавни политики (policy entrepreneurs) кои создаваат алијанси и коали-

⁶⁴ Kingdon, J. W. (2010), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3rd ed.), New York, NY: Longman

⁶⁵ Michel Cohen, James March and Johan Olsen, (1972) "People, problems, solutions and ambiguity of relevance" in James March and Johan Olsen, *"Ambiguity and Choice in Organizations"*

ции основани на заеднички интерес и изграден /постигнат компромис.

Во моделот се користи и четврта метафора, а тоа се прозорци во процесот на креирање политики (policy windows), кои се отвораат неочекувано поради промените и различните сили кои дејствуваат во струјата и даваат специјална можност некои претприемачи на јавни политики да напреднат во застапувањето на своите идејни решенија и повеќе да влијаат на донесувањето на одлуката во новата променета средина. Политичките прозорци во принцип функционираат под инкременталистички правила, иако може да овозможат и неинкременталистички промени.

Критичарите на моделот велат дека често носењето одлуки е многу попросто. На пример, Андерсон⁶⁶ тврди дека и одлуката за најкритичното прашање во периодот после Втората светска војна, Кубанската ракетна криза, е одлука која е основана на бинарен систем на избор да/не; па оттука овој модел го оценуваат како преувеличување на процесите кои се случуваат при носењето одлуки.

2.1.5. Теорија на игри

Теоријата на игри се надоврзува како дисциплина која го објаснува процесот на интерактивно донесување одлуки. Започнува да се развива со објавувањето на книгата *Теорија на игри и економско однесување* од Џон фон Нојман (John von Neumann) и Моргенштерн (Morgenstern).⁶⁷ Теоријата на игри може да се категоризира во две гранки: (i) Некооперативна теорија на игри: во овој случај играчите играат самостојно без да знаат (туку само претпоставу-

⁶⁶ Paul Anderson, "Decision making by objection and the Cuban missile crises", *Administrative science quarterly* 28/1983

⁶⁷ John Von Neumann and Oscar Morgenstern, (1947), *Theory of games and economic behaviour*, Princeton University Press. Објавувањето на книгата имало брзо влијание на академската сцена. Уште во раните педесетти години од минатит век апликациите на теоријата се случиле во социјалните науки, политичките науки и во други подобласти.

ваат) што другите играчи прават;(ii) Кооперативна теорија на игри: во овој случај играчите соработуваат еден со друг. Во суштината на теоријата на игри е играта. А игра е натпревар меѓу повеќе лица кои се натпреваруваат за ограничен број награди и исплата. Во играта учествуваат играчи кои се очекува да се однесуваат рационално. Секој од играчите треба да преземе чекори од кои зависи исплатата. Теоријата на игри може да ги објасни односите меѓу овие актери и да им помогне на теоретичарите и на практичарите како да повлијаат за од тие односи корист да имаат актерите во креирањето политики. И конечно, секоја игра има свои правила.

Постојат различни видови игри кои се делат во категории во зависност од различни критериуми: број на играчи, број на стратегии, карактерот и функцијата на исплатата/добивката/наградата и меѓусебната поврзаност на играчите. Во зависност од бројот на учесници во играта, игрите ги делиме на: игри со двајца играчи, игри со тројца играчи, игри со n број на играчи. За реализација на повеќето од игрите со цел да постои натпревар е неопходно игрите да имаат најмалку двајца играчи, додека во некои игри се потребни повеќе од двајца заради воспоставување на коалиција преку усогласување на нивните интереси. Ако на секој од играчите им стои на располагање конечен број стратегии, тогаш се работи за таканаречена конечна игра. Додека, ако на играчите не им е ограничен бројот на стратегиите, тогаш се работи за бесконечна игра. По карактерот на функцијата на исплатата на добивката игрите ги делиме на игри на сè или ништо (нулта сума игри – zero sum games), односно игри со повеќе опции кои уште се викаат и ненулта игри (non-zero sum games). Игрите со нулта сума се оние кај кои еден од играчите ќе има вкупна исплата од нула, односно ништо, а другиот ќе ја освои целата награда. Типичен пример за ваква игра е играта $X/0$. За разлика од овие, ненулта игрите се помеѓу играчи

кои се во конфликт или во соработка, имаат повеќе опции и вкупната наплата/добивка/награда е различна од нула. Во зависност од тоа каков е меѓусебниот однос на учесниците во играта, игрите ги делиме на кооперативни и некооперативни игри. Оние игри во кои се вклучени коалиции-групи на играчи, кои ги координираат нивните активности и ги собираат (распределуваат) наградите се викаат кооперативни игри. Кооперативните игри се изучувале од теоретичарите на игри во раниот период на почетоците на теоријата. Основата ја даваат Џон фон Нојман (John von Neumann) и Оскар Моргенштерн (Oskar Morgenstern), кои ги претставуваат коалициските игри во функционална форма познати и како трансфер на добивка (TU-games). За овие игри е карактеристично што претпоставуваат *рационалност во однесувањето на играчите, неограничена комуникација и способност да се дојде до договор*, односно постоење на симетрија помеѓу играчите која ги окарактеризира резултатите на рационалното преговарање. Сепак, еден од најголемите проблеми кај кооперативните игри е како да се подели дополнителната заработка меѓу членовите кои ја формираат коалицијата. Некооперативните игри, исто така, се *рационални*, но рационалноста кај нив не произлегува од неограничената комуникација и можноста да се договорот туку од *изработката на детален модел на ситуацијата*. Имено, секој од играчите во некооперативните игри го претпоставува секој од чекорите кој противникот ќе го преземе и изработува модел на играта (кој вклучува чекори и вредност на добивката/наградата на секој од играчите за секој од направените чекори). Во некооперативните игри е важен, односно се користи *еквилибриумот* затоа што на играчите им е потребно да им се јасни сите можни резултати и кога може да се создаде баланс, рамнотежа на стратегиите на секои од играчите. За некооперативните игри е важно да се претпостави однесувањето на спротивната страна, но уште е поважно да постои јасно ограничување помеѓу претпоставки на одне-

сувањето на спротивната страна и структурата на играта. Примери за строго натпреварувачки игри се игрите со нулта сума, каде што еден играч добива онолку колку што другиот играч губи, како, на пример, покер, преферанс, лото и др. Пример за кооперативни игри е, на пример, танцот. Најчесто под поимот игра интуитивно се подразбира натпреварувачка игра.

Секоја натпреварувачка игра за резултат има исплата или награда на играчите за успешноста во играта. Исплатата/наградата може да биде по секој потег, како, на пример, кај лото, или по многу потези, како, на пример, кај шахот. Од најголем интерес се стратешките натпреварувачки игри. Тие се состојат од низови потези (акции, дејствија) на играчите, од кои секој е избор од множеството дозволени алтернативи. За секој одделен потег на играчите, овие алтернативи произлегуваат од правилата на играта и тие го претставуваат множеството дозволени потези од кое играчот го одбира својот следен потег. Изборот на алтернативите се врши според некоја однапред усвоена стратегија, која од своја страна претставува множество правила за избор на потезите во актуелната игра. Стратегијата може да се темели врз глобален или врз локален увид во играта. Изборот на потег врз основа на локален увид уште се вика и тактика на играта. За добра игра важни се и двата увида.

По дефиниција симултаните игри се оние во кои секој играч презема по еден потег и сите останати потези се изведуваат симултано. За секој од играчите потезите треба да бидат излистани. Различните играчи ќе имаат различни улоги и со тоа различни опции за игра (преземање потези). Претпоставуваме дека бројот на опции е со конечен број. Ако секој играч одбере определен потег, тоа го определува резултатот од играта. Колку резултати се можни? Секоја комбинација на потези на играчите

создава различен резултат. На пример, кога играчите А и Б ќе одберат потези Х и Y добиваме еден резултат, а друг резултат кога играчите А и Б ќе одберат потези Y и Х.

Значајни следствени игри се оние со перфектна информација или ПИ-игри се оние кај кои во секое време кога еден од играчите презема потег тој ги знае сите претходни потези и во принцип ги знае сите можни идни потези. На пример, шахот е игра со перфектна информација, а не е војната затоа што генералите ги преземаат чекорите симултано и не можат да ги знаат сите идни чекори, додека играта бриџ има компонента на среќа во неа, па и таа не е игра со перфектна информација.

Игрите со перфектна информација се често мешани со игри со комплетна информација. Иако концептите се слични, тие не се исти. Игрите на комплетна информација бараат секој играч да ги знае стратегиите и наградите на другите играчи без да ги знае потезите кои истите ќе ги преземат.

Економистите и политиколозите кои ги изучувале игрите дошле и до една нова поделба на конечни и бесконечни игри. Бесконечните се оние кои може да се играат до недоглед, додека конечните се игри со определен број на потези, а победник е оној кој ќе ја добие наградата или по чиј потег не можат да се преземат други потези.

2.2. Процес на креирање политики во Република Македонија

Рамката за планирање политики претставува ефективен систем на „поврзување на политичките приоритети, воспоставени од страна на владата по нејзиното избирање, преку годишниот процес на стратешкото планирање, буџетирањето и нивното преточување во специфично законо-

давство кое се презентира во Годишната програма за работа на Владата⁶⁸. Оваа рамка за донесување на одлуки и формулирање на политики е правно заснована во Деловникот за работа на Владата.⁶⁹ Во него јасно се објаснети правата и одговорностите, како и улогите на управните органи и назначените службеници. Деловникот заедно со неколку други документи го определува процесот на развивање на политики како базиран на докази⁷⁰ (evidence-based), консултативен,⁷¹ транспарентен⁷² и како отворен кон потребите на граѓаните.⁷³

Реформата на процесот на јавни политики започна во 2006 година, кога новата Методологија за анализа на политики и координација⁷⁴ беше развиена и усвоена од страна на Владата, проследена со серија обуки за развивање на капацитети за развој на политики. Креирањето на јавна (секторска) политика е дефинирано во Методологијата за анализа на политики и координација како „процес на преземање или непреземање на активности од страна на Владата, Собранието или од страна на општината на локално ниво, со цел да се разреши даден проблем или неколку заемно поврзани проблеми, но и како начин за одредување на насоки за остварување на утврдените цели⁷⁵. Секоја

68 Извештајот за процена на креирањето на политики и координација на SIGMA

69 Деловник за работа на Владата, пречистен текст (Службен весник на Република Македонија бр 36/2008) и последователните измени објавени во Службен весник на Република Македонија бр. 51/2008, 86/2008, 144/2008, 42/2009, 62/2009, 141/2009, 162/2009, 40/2010.

70 Методологијата за анализа на политики и координација е придружена со детаљни насоки/упатства за анализа на ситуации.

71 Неделните средби на државните секретари и средбите на комисиите на владите во моментот претставуваат единствен механизам за известување на предлозите на министрите.

72 Со воведувањето на нови електронски поддржани процедури кои овозможуваат објавување на предлог-законодавството за консултации на јавноста.

73 Со воведувањето на задолжителната проверка на влијанието на регулативата (ПВР)

74 Методологија за анализа на политики и координација, Службен весник на Република Македонија бр. 52/2006

75 Упатство за креирање на политики, Влада на Република Македонија, јануари 2007 година

политика би требало „да ги измени на извесен начин“ или да влијае врз промените во општеството и во економијата. Погореспоменатото, меѓу другото, вклучува оданочување, регулација, трошоци, информации, изјави“.⁷⁶

Со новата правна рамка, процесот на креирање политики е уреден процес кој го координира еден чинител (дадено министерство, или Генералниот секретаријат за хоризонтални прашања) во услови на ограничени информативни јазови. Овој модел е блиску до рационалниот-синоптички модел на креирање на политики, кој е обмислен во голема мера од страна на Сабатиер (1999 година). Тој вклучува пет фази (види го дијаграмот подолу): (i) поставување на политичката агенда или дефиниција на проблемот; (ii) анализа на политики или идентификација на опциите на политиките и нивна евалуација; (iii) усвојување на дадена опција на политиката; (iv) спроведување на дадена опција на политиката; (v) мониторинг и евалуација.

Во земјава, законодавството се користи како главен инструмент за креирање политики, иако информациите (соопштенијата за јавност и информативните кампањи), даноците и субвенциите, исто така, се практикуваат. Политиките се развиваат и се координираат од страна на поединечните учесници (актери). Процесот, исто така, е окарактеризиран со меѓуминистерски консултации, но јавните консултации се практикуваат преку Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), кој нуди сеопфатен преглед на законските и подзаконските акти по сектори, притоа обезбедувајќи делумна транспарентност (достапно на www.ener.gov.mk). Спроведувањето на политиките во фрагментираниот правен систем продолжува да генерира потешкотии кога ќе се дојде до фазата на спро-

⁷⁶ „Улога на министерствата во системот на креирање политики: подготовка на политики, мониторинг и евалуација“, февруари 2006 година, Документ подготвен од страна на СИГМА од Михаил Бен-Гера.

ведувањето,⁷⁷ при што се тврди дека тоа е најслабиот дел во националниот процес на развивање на политики.⁷⁸ Ова се должи на недостатокот на капацитет за планирање на спроведувањето на политиката, ресурсите (како финансиски така и човечки) и конечно, недостаток на процедури за мониторинг и евалуација (односно на следењето и оценувањето) кои ќе ги активираат аспектите за одговорност на системот.

2.2.1. Поставување на политичката агенда

Процесот за подготвување на политики најчесто започнува со донесување на политичка одлука (најчесто во форма на генерално утврдување на општите цели на политиката), а потоа следува детаљниот процес на подготвување на политиките во чии рамки се дефинираат можните решенија (опциите) и се донесува политичка одлука во однос на инструментот преку кој ќе се имплементира политиката.

Оттаму, поставувањето на политичката агенда е од круцијално значење за целиот процес на креирање политики. Политичката агенда се креира со неколку документи: политичката програма на партијата на власт, програмата на владата и програмите на секое од министерствата и другите органи на државната управа. Во политичката агенда влегуваат целите кои треба да се постигнат и проблемите кои се идентификувани и треба да се решат, а кои ќе помогнат во постигнување на целите. Доколку проблемот не е дискутиран, признат за проблем и не се наоѓа на политичката

⁷⁷ Извештај за напредокот на Европската комисија 2009 година, стр.15
⁷⁸ Анализата на ОБСЕ ОДИХР за законодавниот процес во РМ „Подготовка на законите и регулаторен менаџмент во ПЈР Македонија“ укажува на тоа дека „многу закони не се имплементирани или нивната имплементација се одолговлекува. Често се случува да се одолговлекува спроведувањето на законите, на пример, поради фактот што потребната административна инфраструктура не е поставена или, пак, потребното дополнително законодавство не е усвоено“.

агенда на владата, може да не дојде ни до негово разрешување во текот на мандатот на таа влада. Затоа содржината на партиските програми кои се преточуваат во програми на владата е од значење за процесот на креирање политики, бидејќи претставува патоказ во која насока јавните политики ќе одат во секоја од поединечните области.

Влијание врз политичките програми може да има електоратот (граѓанинот како поединец или организирани во интересни групи, граѓански асоцијации или бизнис заедницата преку коморите, работниците преку синдикатите и сл.), медиумите, академската јавност кои доколку се активни политички преку консултации, јавни дебати и дописи можат да покренат некое прашање на ниво на проблем и да побараат истото да влезе во политичката програма/агенда и да биде решено во мандатот на владата. Влијание врз политичките програми може да има и стручната служба на министерствата и другите органи на државната управа, бидејќи тие ги следат областите кои се во надлежност на министерствата и ги анализираат сите фактори, промени и влијанија врз актуелните политики, ги идентификуваат новите проблеми и поставуваат нови цели за освојување. Тие формално можат да достават барање за определено прашање да влезе во програмата на владата или самостојно го внесуваат во програмата на министерството, доколку истото е во согласност со стратешките цели на владата.

Во Македонија циклусот на креирање политики започнува со фазата во која се дефинираат проблемите кои ќе бидат предмет на разгледување на креаторите на политиката во наредниот период.⁷⁹ Во зависност од системот на планирање кој се усвојува во земјата, тој период може да се одвива во текот на една година (што најчесто е случај), три години (што се нарекува среднорочно планирање кое се препорачува од страна на ЕУ и меѓународните фи-

⁷⁹ Оваа фаза, всушност, ја одредува политичката агенда на Владата.

нансиски институции), од пет до десет години (или долгорочни планирања кои се препорачуваат за решавање на структурни проблеми како, на пример, невработеноста).

Поставувањето на политичката агенда се спроведува преку три процеси (фази): (i) стратешко планирање на ниво на министерства; (ii) буџетско планирање; и (iii) усвојување на годишна програма на Владата. Овие три процеси го комбинираат краткорочното и среднорочното планирање. Имено, Програмата на Владата се прави за период од една календарска година. Стратешките планови, исто така, се фокусираат и се предвидуваат детаљни активности и мерки за период од една година (Y), но тие истовремено предвидуваат и среднорочна рамка на активности и мерки кои би се презеле во текот на две последователни години ($Y+1$; $Y+2$). Буџетското планирање е заемно поврзано со стратешкото и тоа, во принцип, овозможува детаљна процена на трошоците при реализацијата на стратешките планови на секое од министерствата во првата година (Y), и обезбедува среднорочна проекција на трошоците во наредните две години ($Y+1$; $Y+2$).

Поставувањето на политичката агенда е во надлежност на бројни учесници, како што се гледа од табела 2. Сепак, овие процеси, со исклучок на Буџетот каде што главната улога ја игра Министерството за финансии, се координирани од страна на Генералниот секретаријат на Владата. Нивната временска хронологија е синхронизирана, така што секој од процесите би можел да придонесе кон поставувањето на политичката агенда за наредната година.

Методологијата за стратешкото планирање на Владата на Република Македонија ја поставува основата за оваа фаза: „во рамките на процесот на определување на стратешките приоритети, Владата, врз база на извршената анализа, може да додаде нови или да се откаже од прет-

ходно определените приоритети од претходната година – на годишно ниво. Анализата би требало да се базира на документите кои се однесуваат на развојот и кои се во врска со политиката (како што, на пример, тоа е Програмата за работа на Владата, Рамковниот договор, макроекономската политика), како и на процената на моменталната економска и социјална состојба со која Владата е соочена. Анализата би требало да ја содржи евалуацијата на напредокот во исполнувањето на тековните приоритети“.⁸⁰

Имајќи го предвид фактот дека стратешките приоритети се утврдени за многу краток рок, во согласност со временската рамка за стратешко планирање (јануари/февруари), и поради фактот дека Методологијата повикува како основа да бидат користени документи кои се подготвуваат подоцна во годината (фискална стратегија, Програма на Владата итн.), може да се претпостави дека стратешките приоритети или не се базирани на претходната анализа или се засноваат на анализата на документите од претходната година.

Притоа, со цел агендата на политиката да се базира на докази, ќе биде потребно да се ревидира временската рамка за поставување на стратешките приоритети, т.е. тие треба да се определат во јануари/февруари во тековната година, врз база на анализа на документите (како што се стратешките планови, макроекономската политика и фискалната стратегија) за годината за која процесот на усвојување е завршен уште во претходната година.

⁸⁰ Методологија за стратешко планирање и подготовка на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр.124/08

Табела 1 Поставување на политичката агенда

Клучен елемент	Главни обврски на	Временска рамка
1. Утврдување на стратешките приоритети на Владата	Генерален секретаријат	јануари-февруари за тековната година (на пример, 2017 год.)
2. Утврдување на фискалната рамка која ги вклучува фондовите за приоритетните активности на министерствата	Министерство за финансии	март-април за тековната година (на пример, 2018 год.)
3. Утврдување на посебните стратегии и иницијативи насочени кон постигнување на стратешките приоритети на Владата	Министерствата (координирани од страна на Генералниот секретаријат)	мај-јуни за наредната година (на пример, 2018 год.)
4. Утврдување на стратешкиот план и процена на нацрт-буџетот во министерствата, кои ги инкорпорираат приоритетните иницијативи на Владата (пред нивното поднесување во Собранието)	Министерствата (координирани од страна на Генералниот секретаријат / Министерство за финансии)	јуни-септември за наредната година (на пример, 2018 год.)
5. Подготовка на предлог-буџетот кој ќе вклучи опис на стратешките приоритети и иницијативи	Министерството за финансии и Генералниот секретаријат	октомври за наредната година (на пример, 2018 год.)
6. Утврдување на Годишната програма за работа на Владата	Генералниот секретаријат и министерствата	октомври-ноември за наредната година (на пример, 2018 год.)

Адаптирано од страна на авторот, врз основа на Методологијата за стратешко планирање на Владата на Република Македонија

Владата ја усвојува нејзината годишна програма за работа⁸¹ идентификувајќи го целокупното законодавство кое таа планира да биде усвоено во текот на дадената година. Се очекува да може да се процени бројот на законски прописи кои може да се усвојат во Собранието во дадената година, и да се процени до која мера тоа е реално, притоа, имајќи го предвид капацитетот на Собранието. Методологијата за стратешко планирање и подготовката на Годишната програма за работа на Владата (2003) ги идентификуваат двата битни фактора кои може да имаат директно влијание на способноста на Владата да ја имплементира својата програма за работа: капацитетот на Владата да ги одобри сите предлози кои се содржани во програмата за работа (дали има доволно време на својата агенда да ги адресира овие прашања) и капацитетот на Собранието да го усвои предложеното законодавство. Сепак, не се зема предвид капацитетот и времето кое е ставено на располагање на државните службеници да ги развијат политиките/законите следејќи го целиот циклус на креирање политики онака како што е предвидено со Методологијата за креирање јавни политики и координација. Притоа, прирачникот за креирање политики забележува дека „доколку се оди на усвојување на законски прописи, а со тоа се создава заостаток, Владата треба да има механизам преку кој ќе осигура дека, најпрво, ќе се расправаат приоритетните законски прописи“. Откако ќе се усвои, Генералниот секретаријат е одговорен за следење на Годишната програма за работа и за известување за напредокот на спроведувањето.⁸²

⁸¹ Членовите 23 и 24 од Деловникот за работа на Владата, пречистен текст (Службен весник на Република Македонија бр 36/2008) и последователните измени објавени во Службен весник на Република Македонија бр. 51/2008, 86/2008,144/2008, 42/2009, 62/2009, 141/2009,162/2009, 40/2010.

⁸² Прирачник за креирање политики (2006), стр. 8-9

2.2.2. Идентификација и анализа на проблемите/ политиките

За да можеме точно да го дефинираме проблемот, потребно е да направиме анализа на состојбата која вклучува: анализа на законодавството; анализа на примената на законодавството; проценка на капацитетите на институциите кои ја имплементираат политиката; развојните трендови во земјата (социо-економски, образовни, културни и сл.); развојни трендови во светот; интересот на заинтересираниите странки во областа во која донесуваме нова/изменуваме политика. Во суштина оваа фаза од циклусот на креирање политики е наречена анализа на политиките. Оваа фаза е најзначајна во целиот циклус, бидејќи ни овозможува да ги увидиме реалните проблеми и состојби за кои треба да креираме соодветни решенија. Оттаму, теоријата на анализа на политиките се базира на основната премиса: различни услови водат кон различни решенија во јавниот сектор.

Информациите можат да се приберат од различни извори: од стручните лица во министерството и другите министерства или органи на државната управа, кои вршат надлежности во соодветната област; од домашни или меѓународни експерти или студии во соодветната област; статистички податоци; по пат на нови истражувања, доколку тоа е соодветно⁸³.

За анализата на политиките и утврдување на состојбите се корисни и информациите за ефективноста на тековната политика. Тие се генерираат од системите за следење на спроведувањето, евалуацијата, но и од другите организации кои работат во тој сектор, како што се меѓународни организации, бизнис, невладини организации и сл. Честопати, овие групи имаат многу појасна слика за тоа кои се проблемите во практиката, зошто состојбите

⁸³ Ibid

се онакви какви што се и зошто претходните иницијативи имале или, пак, немале резултат.

Со идентификација на проблемот и анализа на политиките се откриваат слабостите на системот и можните решенија за негово унапредување/подобрување. Решенијата се обично многубројни и секое од нив има поддршка од различни групи на интерес (власта, политичките партии, граѓаните и сл.). Власта/државата/органот на управата со јавно овластување да ја креира политиката во соодветната област е, од друга страна, должна да го одбере она решение кое е „најдобро за Македонија“, кое за најкратко време, со најмалку средства ќе не доведе до постигнувањето на целта и, секако, решение кое ќе биде поддржано од сите општествени партнери во процесот на креирање политики. Со тоа власта го докажува својот лидерски капацитет да одлучи врз основа на еден консултативен, отворен, партиципативен процес на креирање политики. Која опција е „најдобрата за Македонија“, пак, се утврдува во следната подфаза на проценка на опциите и нивното влијание врз општеството. Проценката е од аспект на подготвеноста на системот да ја имплементира опцијата/решението; прифатливоста на опцијата; колку имплементацијата на решението ќе чини и какви импликации/влијание истото ќе има врз економијата/културата/демократијата/средината/определени групи и сл. На крајот треба да се направи проценка на тоа колку ова решение доколку се имплементира ќе не доближи до остварувањето на целта – решавањето на проблемот.

На тој начин циклусот не е фокусиран само на донесувањето на одлуките од страна на владата, туку е сфатен како процес кој е отворен за влијанија од надвор, со што се признава и партиципативноста во процесот на креирање политики.

Во Македонија анализата на политиките се предвидува во сите акти кои ја уредуваат областа на креирање политики – (i) Методологијата за креирање политики, (ii) Прирачникот за креирање политики, (iii) Методологијата за процена на влијанието на регулативата, (iv) Прирачникот за анализа на состојбата, (v) Методологијата за последователна оцена на спроведувањето на регулативите. Исто така, изработката на т.н. *policy paper* кој ќе претходи на изработка на регулативата е една од клучните препораки која ја разви Одборот за унапредување на законодавниот процес. Идејата на сите овие документи и извори е дека анализата на политиките не треба да се задржи само на состојбата со домашната законска рамка и онаа во ЕУ, туку треба да се концентрира и на тоа што, всушност, се случува во практиката. Сепак, сè уште покрај разговорите и квалитативното истражување спроведено при развивањето на овој материјал, се чини дека анализата на политиките се применува ограничено.

2.2.3. Формулирање решенија

По утврдувањето на најдобрата опција се изготвува инструментот преку кој се креира политиката – закон, подзаконски акт, уредба, одлука, решение, посебна постапка; како и планови за имплементација вклучувајќи и проценка на фискалните и другите влијанија на инструментот на политиката. Процената на влијанијата е задолжителна во земјата за сите законски акти од јануари 2009 година и оттогаш министерствата истата, генерално, ја спроведуваат во согласност со прописите.⁸⁴ Притоа сите останати инструменти на креирање политики не се предмет на проценка на влијание и не постои компарација на решенија и опции за другите инструменти освен за законите. Многу ретко и

⁸⁴ Се зборува дека 95 % од новото законодавство е придружено со ПВР, кои во практика, како што се наведе и во дискусиите со соговорниците, може да се смета само како пополнување на обрасците.

кај законските акти проценката на влијанието вклучува и длабинска анализа на влијанието. Делумно тоа е резултат на немањето капацитет и алатки за спроведување на проценката. Имено, спроведената ревизија и проверка на квалитетот на процесот на ПВР во 2013 година доведе до дорегулирање на постапките, но не направи исчекор во однос на методите на проценка ниту изгради капацитет кај администрацијата за таа да спроведува анализи на трошоци и корист, анализи на трошоци и ефективност и сл. Ваквите анализи помагаат да се уточни решението на проблемот на јавната политика и да се формулира решение кое ќе постигне точно утврдени цели. Повеќе за рамката за проценка на влијанието на регулативата во поглавјето за вреднување на политиките.

Формулирањето на решението треба да помине низ партиципативен процес на јавни консултации со граѓаните преку дискусии и консултации со групите од граѓанското општество,⁸⁵ но истите не се задолжителни. Овие одредби ретко се користат со оглед на фактот што недостасува детално регулирана процедура за спроведување на јавните консултации (во смисла кога се испраќа предлог-акт предмет на консултација, до кого, во каква форма се прибира придонесот на консултираните страни за политиките/опциите кои се предмет на консултација и како се известува за целиот процес на јавни консултации). Консултациите надвор од министерствата и другите управни органи стануваат сè подостапни на пошироката заинтересирана јавност преку усвојувањето на Законот за слободен пристап на информации⁸⁶ и промените во Деловникот на Владата, кои моментално подразбираат дека секое министерство треба да го објави предлог-законодавството на своите интернет-страници и во електронскиот систем базиран на

⁸⁵ Закон за организација и работа на органите на државната управа член 10, ставови 2 и 3

⁸⁶ Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер Службен весник на Република Македонија бр. 13/2006; 86/2008 и 6/2010

Интернет (ЕНЕР). И покрај значителниот напредок направен во изминатите 10 години во отворањето на пристапот на јавноста до информации и предлог-законските решенија во процесот на креирање политики, прашањето за подобрување на учеството на недржавните чинители во процесот на креирање политики (граѓанските асоцијации, групите на интерес, научната јавност, истражувачките центри и медиумите) сè уште е актуелно. Причините за ограничената соработка се, секако, немањето доверба меѓу државните и недржавните актери.

Општата рамка за подготовка на закони, од друга страна, вклучува постапка за меѓуминистерски консултации. Притоа, меѓуминистерските консултации треба да се разликуваат од процесот на јавна консултација. Меѓуминистерските консултации се однесуваат на собирање мислења за предлог-законодавството од релевантните министерства и агенции, додека, пак, дизајнирањето на регулативата и оценувањето на нејзиното влијание врз засегнатите страни е цел на јавните консултации. Меѓуминистерските консултации се применуваат редовно во процесот на креирање политики и како консултативен механизам се појавуваат многу доцна во процесот на креирање политики, најчесто, за собирање на мислења за веќе подготвен предлог-закон и притоа мислењата се однесуваат во најголема мера на номотехнички прашања (односно, фокусот е на правниот јазик или на усогласеноста на предлог-законите со постојната правна рамка во надлежност на министерството кое е консултирано).

Според Методологијата за анализа на политики и координација на Владата на Македонија, формулираното решение преточено во инструмент на креирање политики може да го усвои Владата или Собранието (доколку станува збор за законски акт) и затоа истиот треба да биде придружен со резиме на состојбите утврдени во анализата

и оценувањето на опциите, трошоците и користа, критериумите кои се користат за оцена на секој од опциите, наодите и препораките.

2.2.4. Донесување одлуки

Законите и подзаконските акти се најупотребувани инструменти за креирање политики. Владата на Република Македонија има пракса да носи и стратегии, методологии и информации со кои креира политика, регулира постапка/процедура и/или сака да влијае на однесувањето и вредностите на граѓаните. Додека примарното законодавство (законите) го усвојува Собранието, подзаконските акти, стратегиите, методологиите и информациите ги усвојува Владата или независните регулаторни тела (на пример, Дирекцијата за заштита на податоци, Агенција за пошти и слично).

Според Уставот на Република Македонија, законите ги предлага Владата или пратениците во Собранието (Устав на Република Македонија член 71). Во практика, повеќето закони се предложени од страна на Владата.⁸⁷ Постојната законодавна процедура во суштина претставува двофазна процедура: прво читање или „предлог-закон“ фаза во која Собранието одлучува дали постои потреба за законот; и второ читање или фаза во која Собранието одлучува дали да го усвои или да го одбие самиот закон. Во определени случаи Деловникот на Собранието на Република Македонија предвидува и трето читање.

Неодамнешните реформи во процесот на креирање политики се рефлектираат во одредена мера и во собраниската законодавна процедура преку содржината на

⁸⁷ Во Извештајот за работата на Собранието 2002-2006 година се тврди дека „од вкупно 594 закони усвоени помеѓу 2002 и 2006 година, 567 беа предложени од страна на Владата, 26 од страна на парламентарците и само еден од страна на јавноста, т.е. од граѓански иницијативи“.

предлог-законот,⁸⁸ во која треба да се преточат информациите од меморандумот кој, пак, е составен дел на секој предложен акт во владина процедура (во која најчесто се развиваат политиките). Содржината на образложението на предлог-законот треба да вклучи: процена на состојбата во областа која се регулира со законот и процена на спроведувањето на постојните одредби во таа област (основани на претходната анализа на состојбата (анализа на политиките) која е предвидена во Методологијата за анализа и координација на политиките како втора фаза во процесот на креирање политики). Содржината на образложението, исто така, би требало да ја опфати целта или намерата на предложениот закон и опциите на политиката (предложениот начин) кои се избрани за да се постигнат истите (врз основа на првата и втората фаза од процесот на креирање на политики – дефинирање на проблемот и анализа на состојбата, вклучително и процена на влијание на регулативата). Конечно, образложението би требало да ги идентификува трошоците за имплементацијата и усогласувањето на предложениот закон со постојната правна рамка (информациите кои се собрани преку образецот за фискални импликации и финансиските импликации утврдени во рамките на процената на влијание на регулативата).

Пред да биде дискутиран од страна на Собранието (на пленарна седница), предлогот се разгледува од страна на соодветната матична комисија или комисији и од страна на Законодавно-правната комисија (член 140 од Деловникот на Собранието на Република Македонија). Комисиите ги разгледуваат предлозите од аспект на потребата за усвојување на закон, принципите на кои тој се заснова, прашањата кои се регулираат и начинот на кој се предлага тие да се регулираат. Законодавно-правната комисија ги разгледува предлозите од аспект на нивната усогласеност со Уставот и

⁸⁸ Член 135 став 1 од Деловникот на Собранието на Република Македонија (пречистен текст), Службен весник на Република Македонија бр. 130/2010

правниот систем (член 141), додека Комисијата за европски прашања ја прегледува усогласеноста на предлозите со законодавството на Европската Унија. Седниците на комисиите се посетени од страна на претставник на Владата, кога се разгледува предлогот на Владата. Научната јавност и другите експерти може да бидат поканети да присуствуваат, како што можат и претставниците на локалната самоуправа, синдикатите, невладините и другите организации, институции и здруженија на граѓани. Ова дава можност за партиципација како на владините, така и на невладините актери во фазата на усвојување на политиките. Одлуките се носат со мнозинство гласови од присутните членови, мнозинство кое мора да претставува барем една третина од вкупниот број членови на Комисијата.

На пленарната седница Собранието одлучува дали постои потреба од носење на законот. Доколку тоа одлучи дека постои таква потреба, тоа го одобрува предлогот за усвојување на законот. Предлозите се усвојуваат со соодветно мнозинство гласови (член 166).

Во принцип, законите ја овластуваат Владата и министерствата да подготвуваат регулатива, односно подзаконски прописи кои ќе помогнат во спроведување на усвоеното законско решение. Сепак, постојат ограничувања на она што може да се направи преку подзаконски прописи/регулатива. Впрочем, подзаконските акти не може да се користат за да се утврдат со нив правата и обврските на правните и физичките лица или за да ги дефинираат надлежностите на другите тела (Закон за Влада, член 35; Закон за организација и работа на органите на државната управа, членови 55 и 61). Ова, пак, има повратно влијание врз детаљноста на самите закони.

Подзаконските прописи се усвојуваат по пат на релативно едноставна процедура со одлука или уредба на Вла-

дата или на министер во едно од министерствата во чија надлежност спаѓа спроведувањето на дадениот закон. Пред да се подготват подзаконските акти од страна на Владата или министерствата, мора да се добие мислење од страна на Министерството за финансии (доколку актот има фискални импликации), а, исто така, мора да се добие и мислење од страна на Секретаријатот за законодавство – во врска со усогласеноста на предлог-актот со Уставот, законите усвоени од страна на Собранието, меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот, и законодавството на Европската Унија, онаму каде што регулативите транспонираат одредби од правото на ЕУ. Во секој случај, Методологијата за процена на влијанието не предвидува подзаконските акти да бидат предмет на анализа за процена на влијанието. Сепак, со оглед на значењето на подзаконските акти во понатамошното спроведување на законите, анализата на влијанијата на подзаконските акти станува неопходна. Дотолку повеќе, Деловникот за работа на Владата предвидува обврска за изработка на т.н. тези на подзаконските акти, кои се задолжителен елемент на меморандумот којшто го придружува предлог-законот во владините процедури. Притоа, треба да се има предвид дека тезите на подзаконски акти не треба да бидат само просто набројување на подзаконските акти кои се предвидени со предлог-законското решение, туку истите треба да бидат поткрепени барем со прелиминарна анализа на влијанијата.

2.2.5. Имплементација

Откако ќе се донесе решението (што ќе значи донесување нова политика, или изменување на постоечката) истото треба да се имплементира. Дали политиката е добра, го решава проблемот и ја постигнува целта се утврдува токму во оваа фаза на процесот на креирање политики. За имплементацијата да биде успешна таа треба да биде до-

бро планирана, со точно утврдени и делегирани одговорности на различни тела/индивидуи, рокови и процедури.

За имплементацијата на една политика во пракса се задолжени низа органи на државната управа и Владата како главен извршен орган. Заради остварување на успех во спроведувањето на политиките е потребна соработка со корисниците на инструментот (бизнисите, администрацијата, граѓаните, групите на интерес). Поради тоа што имплементацијата зависи од голем број на чинители, потребно е органот кој е задолжен за имплементација на политиката да подготви акциски план кој ќе ги содржи сите активности кои треба да се спроведат од секој од чинителите во кое време и за колку време и средства. Истиот тој орган треба постојано да го известува претпоставениот по хиерархија орган за остварувањето на политиките, успехот и проблемите.

Во системот за креирање политики не постои задолжување на министерствата на Владата и мрежата на управни органи задолжени за спроведување на политиките да развиваат акциски планови преку кои ќе се реализира спроведувањето на законите, подзаконските акти, стратегиите, методологиите, информациите итн. Сепак, акциското планирање се практикува од страна на министерствата кога се усвојува некој стратешки документ, на пример, Стратегија за родова еднаквост 2013-2020⁸⁹ и Национален акциски план за родова еднаквост 2013-2016.⁹⁰

Планирањето на спроведувањето претставува критичен момент за успешното спроведување на законите и подзаконските акти. Иако тоа не е посебно регулирано, те-

⁸⁹ Стратегија за родова еднаквост, достапна на интернет: http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_rodova_april.doc, последен пат пристапено на 08/09/2017

⁹⁰ Национален акциски план за родова еднаквост, достапен на интернет: <http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/napre.doc>, последен пат пристапено на 08/09/2017

ковните практики (за спроведување на погореспоменатите стратегии) и достапните вештини (на пример, вештините за стратешко планирање) насочуваат и создаваат капацитет којшто може да се користи при спроведување на политиките и истото да се направи поефективно отколку што тоа е во моментов.

Доколку планирањето на спроведувањето стане задолжителен предуслов за усвојување на секој нов закон или подзаконски акт, ќе се зајакне и самото спроведување. На ова сугерираат неколку примери кои укажуваат дека во моментот кога одредбите за стратешко планирање и процена на влијанието на регулативата станаа задолжителни во процесот на креирање политики, истите започнаа да се применуваат. Воведувањето на планирање на спроведувањето може да се постигне по пат на измени во Деловникот на Владата на Република Македонија, кој треба да вклучи одредба за планирање на спроведувањето, како и институционална рамка за имплементација, т.е. имплементациски единици/тимови (во министерствата и други надлежни управни органи за имплементација на даденото решение) како што тоа е случај кај стратешкото планирање и анализата на политики и координацијата. Притоа, насоките за стратешко планирање може да се адаптираат за планирање на спроведувањето.

2.2.6. Следење на спроведување на јавна политика и евалуација

Добротворноста на политиката или нејзиниот неуспех во постигнување на целта може да се увиди преку следење на нејзината имплементација. Следењето се овозможува со утврдување на јасни и мерливи индикатори на постигнувањата. Информации за постигнувањата се собираат од органот/ите кој/и ја имплементира/ат политиката, но и од корисниците. Оттаму и имплементацијата на по-

литиките може да се карактеризира како партиципативен процес во кој учествуваат креаторите, спроведувачите и корисниците. Информациите од следењето се користат во последната фаза на циклусот на креирање политики која се вика евалуација и во која се утврдува што сме направиле и дали сме ја постигнале целта.

Евалуацијата е најзначајна фаза бидејќи ни дава одговор на повеќе прашања: колку политиката била ефикасна, ефективна, колку чинела, до колку лица/корисници стигнала/не стигнала, дали ја постигнала целта, дали корисниците се задоволни од спроведувањето (процесот) и од резултатите. Одговорите на овие прашања се значајни, бидејќи се основа за подобрување на политиката, креирање на нова и/или утврдување на нов проблем кој треба да се реши. Евалуацијата најчесто ја спроведува тим на независни евалуатори кои треба да бидат во тесна соработка со креаторите, спроведувачите и корисниците на политиките.

Креирањето на политиките се одвива во циклус кој не завршува со евалуација, бидејќи во оваа последна фаза може да се утврди непостигнување на целта, да се дефинира нов проблем, или да се увиди дека состојбите се измениле и затоа пред нас како општество треба да си поставиме нова цел. Овие информации треба да го наведат органот одговорен за креирање на политиките и следење на нивната имплементација повторно да го сврти циклусот на креирање политики кој е бесконечен и не води кон постојано усовршување на нашето општествено живеење.

Мониторингот и евалуацијата претставуваат најслабо развиена фаза на домашниот циклус на креирање политики. Тоа не е посебно регулирано во Деловникот на Владата, иако Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа предвидува посебни

сектори за стратешко планирање, креирање политики и мониторинг да се формираат во сите министерства и другите органи на управата.⁹¹

Сепак, неколку документи ја регулираат мониторинг функцијата. На пример, Деловникот за работа на Владата регулира дека Генералниот секретаријат е одговорен за следење на спроведувањето на Годишната програма за работа. Постојат докази кои укажуваат дека Генералниот секретаријат подготвува годишен извештај за спроведување на Годишната програма за работа, вклучувајќи и оцена на спроведувањето од страна на секое министерство врз основа на мониторингот што се спроведува секоја година. Исто така, и спроведувањето на одлуките на Владата е предмет на мониторинг. Притоа, писма за т.н. рано предупредување се дистрибуираат до министерствата со потсетување за нивните задачи при спроведување на програмата. Владата прави преглед на задоцнети обврски на посебна седница која се закажува еднаш месечно.⁹²

Сепак, мониторингот и евалуацијата на спроведувањето на законите во министерствата многу ретко се користат. Постојат многу причини за ова и тие се: (i) отсуство на планови за спроведување доведува до отсуство на мониторинг индикатори кои претставуваат основни алатки преку кои се врши мониторингот; (ii) недостиг на системска рамка/правци како да се организира следењето на спроведувањето на законите; (iii) отсуство на обврска за редовно следење на спроведувањето и известување за истото; (iv) отсуство на човечки капацитети и немање можности за обуки за мониторинг и евалуација; (v) обрасците за фискални импликации бараат од министерствата да ги

⁹¹ Член 8 од Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр.105/2007)

⁹² Оценски извештај на Р. Македонија 2009 година „Креирање на политики и координација“, параграф 6 достапно на: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/31/48/43913141.pdf> последно посетено 03/09/2017.

проектираат трошоците од спроведувањето на законите/ подзаконските акти, но не и трошоците за мониторинг и евалуација на истите; (vi) недоволно развиена култура на консултации⁹³ во процесот на креирање политики што ја ограничува улогата на граѓанското општество во мониторингот и евалуацијата на политиките.

2.3. Начела на креирање јавни политики во Република Македонија

2.3.1. Усогласеност на политиките и актите со стратешките приоритети на Владата

Политиките и актите на министерствата и на другите органи на државната управа треба да се во согласност со стратешките приоритети на Владата. Механизмите за стратешко планирање на министерствата обезбедуваат преку стратешките планови и иницијативите на министерствата, финансирани од Буџетот на Република Македонија, да се реализираат стратешките приоритети на Владата.

2.3.2. Фискална остварливост на политиките и актите

Политиките и актите треба да се подготвуваат во согласност со фискалните ограничувања и во рамките на тригодишниот циклус на буџетско планирање и програмирање. При подготвувањето на предлозите на политиките, министерствата и другите органи на државната управа вршат проценка на фискалните импликации, земајќи ги предвид оние решенија кои даваат најмногу ефект во однос на трошоците.

⁹³ Анализата на ОБСЕ/ОДИХР за законодавниот процес во РМ „Подготовка на законите и регулаторен менаџмент во Р. Македонија“ укажува на тоа дека „Консултацијата со засегнатите страни е слаба, како и кога политиките се подготвуваат така и последователно“.

2.3.3. Усогласеност на политиките и актите со законодавството на Европската Унија

Во политиките и актите на министерствата и другите органи на државната управа треба да ги транспонираат регулативите, директивите и другите прописи на Европската Унија, со цел хармонизација на националното законодавство со законодавството на Европската Унија и примена на најдобрата практика од земјите-членки на Европската Унија.

2.3.4. Заснованост на политиките и актите на претходно извршена анализа

Министерствата и другите органи на државната управа при утврдување на политиките и актите поаѓаат од претходно извршената анализа на состојбите во областите за кои се надлежни, дефинирање на проблемите и утврдување на недостатоците. Во политиките и актите што се предлагаат јасно се утврдуваат целите и решенијата (опциите) кои се разгледани, со образложение на секое поединечно решение.

2.3.5. Транспарентност при подготвувањето на политиките и актите

Во текот на утврдувањето на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа вршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства и другите органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје), заинтересираните здруженија на граѓани, другите заинтересирани субјекти, како и со експерти.

2.3.6. Планско спроведување на политиките и актите

За спроведување на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа изготвуваат

планови за нивно спроведување со пресметани трошоци, тези на подзаконски акти за спроведување на законите, потребни организациски капацитети и човечки ресурси, како и постапка за следење и евалуација.

2.4. Правни акти кои го регулираат процесот на креирање политики во Република Македонија

Клучниот акт на Владата преку кој се регулира системот за планирање на политиките е Годишната програма за работа на Владата,⁹⁴ која го дефинира процесот за утврдување на стратешките приоритети на Владата. Дополнително, Методологијата за стратешко планирање⁹⁵ има за цел да обезбеди планско спроведување на политиките преку искористување на соодветни ресурси (време, пари, луѓе, простор, опрема), а во насока на постигнување на стратешките приоритети утврдени при изборот на владата во Собранието, а презентирани преку конкретни политики и иницијативи во четиригодишната програма на владата. На крајот во Деловникот за работа на Владата на Република Македонија⁹⁶ се поставени основите за постапката на стратешкото планирање и на анализа на политиките, како и нивна координација.

Методологијата за анализа на политиките и координација⁹⁷ ги утврдува клучните начела за креирање на политиките и постапките во секоја од фазите на процесот на донесување на политиките. Потребата за донесување на нови политики или измени на постоечките политики може да по-

⁹⁴ Одлука за Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата усвоена на 50-та седница на Владата на Република Македонија одржана на 22.09.2003

⁹⁵ Методологија за стратешко планирање и подготовка на програмата за работа на Владата на РМ, Службен весник на РМ бр.124/08

⁹⁶ Деловник за работа на Владата на Република Македонија (Пречистен текст), Службен весник на Република Македонија бр. 58/06

⁹⁷ Методологија за анализа на политиките и координација, Службен весник на Република Македонија бр. 52/06

текнува од разни извори. Формално, во согласност со Уставот на Република Македонија (член 71), право да предлага донесување закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи. Меѓутоа, во праксата, потребата за донесување на повеќето од политиките и законите произлегува од Програмата на Владата, а особено од процесот на европската интеграција. Процесот за усогласување на законодавството на Република Македонија со законодавството на Европската Унија има и ќе има во иднина огромно влијание врз планирањето на политиките и законодавството кое треба да биде разгледано и утврдено или усвоено од страна на Владата. Овој процес е тесно поврзан со приоритетите и роковите дефинирани со Одлуката за Европско партнерство и со Националната програма за усвојување на европското право (НПАА). Од друга страна, постојат други прашања кои директно не се поврзани со процесот за европска интеграција, туку се карактеристични македонски проблеми на кои треба да им се најдат решенија преку предлагање на нови политики или измени во постоечките политики или законодавство.

Овие два процеса се тесно поврзани со процесот на буџетирање. Законот за буџетите⁹⁸ (член 14, став 1) дава основа за подготвување на буџетите во согласност со стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, фискалната стратегија, предлогот на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика. Во согласност со член 15, став 1, Владата на Република Македонија ги утврдува стратешките приоритети за наредната година, најдоцна до 15 април во тековната година. Став 3 од истиот член утврдува дека буџетските корисници изготвуваат тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период.

⁹⁸ Закон за буџетите, Службен весник на РМ бр. 64/05

Утврдувањето на стратешките приоритети на Владата најчесто се смета за почеток на процесот за подготвување политики. Програмата за Владата која мандаторот ја претставува при изборот на Владата во Собранието претставува клучен документ во кој се утврдени насоките и прашањата кои министерствата и другите органи на државната управа треба да ги следат преку подготвување на предлози и иницијативи за политики. Постојат и други стратешки документи во кои се утврдени стратешки и реформски приоритети и кои треба да бидат земени предвид при утврдување на прашањата кои треба да се решаваат преку донесување на политики. Тоа се документи од стратешко значење, како, на пример, Националната програма за развој, Претпристапната економска програма, Националната програма за усвојување на европското право (НПАА), Стратегијата за економски развој, како и други стратешки документи кои се однесуваат на развојот на пошироки области на политиката. Врз основа на овие важни стратешки документи, Генералниот секретаријат преку Секторот за стратегија, планирање и следење на почетокот на секоја година подготвува предлог-одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата за наредната буџетска година.

Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата, која се усвојува од страна на Владата, претставува рамка во која министерствата и другите органи на државната управа ги утврдуваат политиките и иницијативите преку кои ќе придонесат кон постигнување на стратешките приоритети на Владата. Министерствата и другите органи на државната управа утврдуваат кои приоритети на Владата се поврзани со нивните надлежности и подготвуваат предлози за конкретни политики, програми и законски акти кои треба да се поддржат со буџетски средства и со чие спроведување ќе се остварат стратешките приоритети на Владата. Овие предлози и иницијативи се

вградуваат во стратешките планови на министерствата кои претставуваат тригодишни планови во кои се одредени клучните приоритети, политики и програми, како и потребните ресурси за нивно спроведување, со што министерството или органот на државната управа ќе придонесе кон остварување на стратешките приоритети на Владата. Генералниот секретаријат е надлежен за координација на процесот на стратешко планирање и за обезбедување на усогласеност на стратешките планови на министерствата.

Врз основа на стратешкиот план,⁹⁹ министерствата доставуваат предлози и иницијативи кои треба да бидат вградени во Годишната програма за работа на Владата. Годишната програма за работа на Владата ги содржи политиките, законодавството и другите акти на Владата кои ќе бидат подготвени од страна на министерствата и поднесени до Владата за усвојување во наредната година. Преку Годишната програма, всушност, се операционализира Програмата на Владата која мандатарот ја предлага при изборот на Владата во Собранието. Генералниот секретаријат е надлежен за подготвување и доставување до Владата на Годишната програма за работа. По усвојувањето на Годишната програма за работа, Генералниот секретаријат е надлежен за следење на извршувањето и за подготвување редовни извештаи за напредокот во спроведувањето на програмата.

Според Деловникот за работа на Владата, во согласност со член 65 (1) секое министерство е должно да подготви анализи, осврти и информации за одделни проблеми, како и нацрт-решенија за истите. Предложените политики и актите треба да се засновани на претходно извршена анализа на состојбите во областите со кои раководат министерствата, односно органите на државната управа, дефинирање на проблемите и утврдување на недостато-

⁹⁹ Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа

ците. И Методологијата за анализа на политиките и координација утврдува дека во политиките и актите што се предлагаат јасно треба да се утврдат целите и решенијата (опциите) кои се разгледани, со образложение на секое поединечно решение. Материјалите кои се предлагаат на Владата треба да содржат констатации и предлог-заклучоци, како и образложение за алтернативните решенија и целите што треба да се остварат од спроведување на предлог-заклучоците. Овие анализи, образложенија за опциите и слично член 74 (2) од Деловникот утврдува дека треба да бидат содржани во Меморандум кој се поднесува со сите материјали кои се доставуваат до Владата.

Ваквите решенија треба да бидат консултирани со пошироката јавност и искоординирани со останатите министерства и органи на државната управа кои имаат сроден интерес во донесувањето на новата политика. Законот за организација и работа на органите на државната управа, член 10 утврдува дека органите на државната управа при подготвувањето на законите и другите прописи од својата надлежност обезбедуваат консултации со граѓаните преку јавно објавување на видот, содржината и роковите за донесување на законите и други прописи, организирање јавни трибини и прибавување мислење од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица и слично. Деловникот, пак, за работа на Владата, член 68, утврдува дека сите материјали и акти кои се доставуваат до Владата за разгледување, утврдување, односно донесување претходно треба да се достават до надлежните, соодветните и заинтересираните органи на државната управа за консултации и мислење. Ова се потврдува уште еднаш во Деловникот за работа на владата, член 74 (2), во кој се утврдува дека Меморандумот кој се поднесува со сите материјали до Владата, меѓу другото, треба да ги наведе резултатите од извршените консултации со ресорните министерства и другите органи на државната управа и организации. И

Методологијата за анализа на политиките и координација предвидува дека во текот на утврдувањето на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа треба да извршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства и другите органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје), заинтересираните здруженија на граѓани, другите заинтересирани субјекти, како и со експерти.

Придобивките од меѓуминистерските консултации се особено истакнати во Методологијата за проценка на влијанието на регулативата.¹⁰⁰ Главна придобивка е подобрувањето на законите и спречувањето на дуплирање на активностите од страна на министерствата. Освен меѓуминистерските консултации, оваа методологија предвидува во сите три фази за проценка на влијанието на регулативата: план за спроведување проценка; иницијална проценка; и комплетна проценка, вклучување на јавноста. Техниките на учество на засегнатите страни опфаќаат главно електронски консултации: објава на предлог за донесување на закон на веб-сајт на надлежното министерство, прибирање на мислења и сугестии; но и фокусирани трибини, јавни расправи и дискусии. Која од техниките ќе биде избрана и спроведена и кој сè ќе биде вклучен во консултациите останува дискреционо да биде одлучено од страна на тимовите за проценка на влијанието на регулативата кои треба да бидат формирани при сите министерства и Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија. Вклучувањето на јавноста и воведувањето на проценката на влијание на регулативата (врс општеството, економијата и животната средина) како задолжителен чекор во процесот на креирање политики ја хармонизира праксата во Македонија со онаа која се применува на земјите-членки на ОЕЦД и Европската Унија.

¹⁰⁰ Службен весник на РМ број 37/08

Сите предлог-политики, според Деловникот за работа на Владата, член 7 (6), треба да содржат задолжителна проценка на фискалните импликации. Фискалните импликации на секоја политика се подготвуваат и доставуваат на разгледување до Владата во состав на Меморандумот кој се поднесува со сите материјали кои се доставуваат до Владата за усвојување на нова или измена на постоечка политика. Методологијата за анализа на политиките и координација, исто така, дефинира дека политиките и актите треба да се подготвуваат во согласност со фискалните ограничувања и во рамките на тригодишниот циклус на буџетско планирање и програмирање. При подготвувањето на предлозите на политиките, министерствата и другите органи на државната управа вршат проценка на фискалните импликации, земајќи ги предвид оние решенија кои даваат најмногу ефект во однос на трошоците.

Препорачани книги за читање поврзани со ова поглавје:

- Michel E. Kraft and Scott R. Furlong, "Public policy: politics, analysis and alternatives", University of Wisconsin 2006
- Michael Howlett and M. Ramesh Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems (Oxford University Press 1995)
- Paul Sabatier, 'Theories of the Policy Process', 1999
- Colin Kickpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: Towards better regulation?", Edward Elgar, 2007

Библиографија

Charles E Lindblom, 1979, "Still Muddling, Not yet Through", Public administration Review 29,6

C. Jenkins – Smith и Paul A. Sabatier, "The study of the public policy process", Policy change and learning: An advocacy coalition approach (Boulder Westview, 1993): p.1-9

Deborah A. Stone, Policy Paradox and Political Reason (Glenview 1988)

D.C,Nice, 1987, "Incremental and Non-incremental Policy Responses: The States and Railroads", Polity 20

Gary Brewer and Peter DeLeon, The foundations of Policy Analysis, Homewood, 1983

Herbert A. Simon, 1955, 'A Behavioural Model of Rational Choice', Quarterly Journal of economics 69,1

Herbert A. Simon, 1957, Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on rational Human Behaviour in a Social Setting, New York: Wiley James March and Johan Olsen, "Ambiguity and Choice in Organizations", 1972

John Von Neumann and Oscar Morgenstern, (1947), Theory of games and economic behaviour, Princeton University Press

John Forester, 1984, "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through", Public Administration Review 44/1
Kingdon, J. W. (2010), Agendas, Alternatives, and Public Policies (3rd ed.), New York, NY: Longman

Laurance H. Tribe, "Policy Science: Analysis or Ideology?", Philosophy and Public Affairs 2 (1972): p.66-110

Louis Gawthrop, 1971, Administrative Politics and Social Change, St. Martin press

Michael Carley, 1980, Rational Techniques in Policy Analysis, Heinemann London

Michel Cohen, James March and Johan Olsen, (1972) "People, problems, solutions and ambiguity of relevance" in James March and Johan Olsen, "Ambiguity and Choice in Organizations"

Paul Anderson, "Decision making by objection and the Cuban missile crises", Administrative science quarterly 28/1983

Yehezkel Dror, 1964, "Muddling Through - "Science" or Inertia", Public Administration Review 24/3

Анализа на ОБСЕ/ОДИХР за законодавниот процес во РМ „Подготовка на законите и регулаторен менаџмент во Р. Македонија“

Оценски извештај на Р. Македонија 2009 година „Креирање на политики и координација“, параграф 6 достапно на: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/31/48/43913141.pdf>
последна посета 03/09/2017

Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр.105/2007)

„Улога на министерствата во системот на креирање на политики: подготовка на политики, мониторинг и евалуација“, февруари 2006 година, Документ подготвен од страна на СИГМА од Михаил Бен-Гера

Закони и подзаконски акти

Методологијата за проценка на влијанието на регулативата Службен весник на РМ број 37/08

Закон за буџетите, Службен весник на РМ бр. 64/05

Методологија за стратешко планирање и подготовка на програмата за работа на Владата на РМ, Службен весник на РМ бр.124/08

Методологија за анализа на политиките и координација, Службен весник на Република Македонија бр. 52/06

Стратегија за родова еднаквост, достапна на интернет: http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_rodova_april.doc, последен пат пристапена на 08/09/2017

Национален акциски план за родова еднаквост, достапен на интернет: <http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/napre.doc>, последен пат пристапен на 08/09/2017

Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст), Службен весник на Република Македонија бр. 130/2010

Закон за организација и работа на органите на државната управа член 10, ставови 2 и 3.

Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер Службен весник на Република Македонија бр. 13/2006; 86/2008 и 6/2010

Деловник за работа на Владата, пречистен текст (Службен весник на Република Македонија бр 36/2008) и последователните измени објавени во Службен весник на Република Македонија бр. 51/2008, 86/2008,144/2008, 42/2009, 62/2009, 141/2009,162/2009, 40/2010

ГЛАВА 3



АНАЛИЗА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Јавната политика е најважниот сегмент од изучувањето на науката за политика затоа што влијае директно на животот на луѓето. Јавната политика може да реши еден проблем со кој населението се соочува или да ја влоши состојбата со усвојување на политички решенија кои имаат негативни последици по населението. Затоа креаторите на политика и оние кои носат одлуки се исправени пред предизвикот да креираат политики кои ќе донесат поблиску до решавање на проблемот, од кои граѓаните ќе имаат корист и кои ќе чинат најмалку за користа и ефектот кој ќе го постигнат. За да се искреира таква политика, потребно е да се спроведе анализа на политиките.

Анализата на политиките се однесува на начинот на стекнување на специјалистичкото знаење кое е неопходно за креирањето на јавните политики. Анализата на јавната политика се темели на детаљна и прецизна анализа на проблемот, заднинска анализа на политичката, правната и институционалната рамка која постои во областа, како и вреднување на алтернативите за решавање на проблемот. Оттука, анализата на јавни политики се состои од примена на истражувања кои се неопходни за да обликуваат, да спроведат или да ги оценат јавните политики.

Постојат повеќе дефиниции за анализа на политики. Најшироката дефиниција за анализа на јавните политики е дефинирање/давање совет на оние кои носат одлуки во јавниот сектор. Дејвид Вајмер (David Weimer) и Ејдан Вининг (Aidan Vining), сепак, усвојуваат потесна дефиниција на анализата на политики во која акцентот се става на професионалната улога на давање совет на специфични клиенти „анализата на јавни политики е ориентирана кон клиентот со цел да се даде совет кој ќе биде релевантен за носење одлука во јавен сектор информирана од општест-

вени вредности“¹⁰¹ Други политолози многу помалку се фокусираат на клиентите и нивните улоги, туку ставаат акцент на аналитичката содржина и структура на анализата на политики. На пример, Валтер Вилијамс (Walter Williams) ја предлага следнава дефиниција „анализата на јавни политики е синтетизирање на информација од резултати од истражување за да се понудат алтернативни избори од кои ќе се донесе политичка одлука“.¹⁰² Во оваа насока Вилијам Дун (William Dunn) ја дава следната дефиниција „Анализа на јавни политики е применета дисциплина на општествените науки која користи повеќе методи за да истражи и аргументира, да произведе и да трансформира информација која е релевантна во определен контекст да разреши проблем“.¹⁰³

Разликата меѓу двата пристапа е фокусот. Ако во првиот пристап на Вајмер и Вининг (Weimer и Vining) дефиницијата беше фокусирана на клиентот – владата или која било власт која може, има надлежност да донесе одлука; во вториот пристап на Дун и Вилијамс (Dunn и Williams) фокусот е во инструменталните аспекти на содржината и структурата на анализата на политиките (анализа на проблемот, синтеза, анализа на решенијата). И во двата случаја резултатите на анализата на политики бара да бидат проследени од застапување преку кое ќе се влијае на носачите на одлуки да го усвојат решението до кое дошла анализата. Сепак, не треба да заборавиме дека анализата на јавни политики е академска дисциплина и таа е тешко секогаш да има точно дефиниран клиент/публика.

¹⁰¹ Weimer, David and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* 5th Ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2011)

¹⁰² Williams, Walter, *Social Policy Research and Analysis* (New York: American Elsevier, 1971)

¹⁰³ Dunn, William, N., *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981)

Табела 2	Ориентираност кон клиентот	Академска ориентираност
Фокус на содржина	Анализа на јавни политики со цел решавање на проблемот преку идентификација на можни решенија и нивно вреднување	Анализа на засебни/секторски политики
Фокус на процес	Анализа на чинителите на процесот на креирање политики или т.н. политичко-организациска анализа	Анализа на процесот на креирање политики и нивните ефекти (дистрибутивни редистрибутивни)

1.1. Модели на анализа на јавни политики

Постојат различни модели на анализа на политики. Сите се презентирани од политолозите во чекори, но она што е различно е нивниот опфат. Некои од нив опфаќаат чекори до формулација на решенија и нивно усвојување, други вклучуваат и имплементација и евалуација на политиките.

На пример, моделот на Мајкл Мангер (Michael Munger) опфаќа пет чекори, вклучувајќи и формулирање на политиките и имплементација: (1) дефинирање на проблем; (2) селекција на критериуми; (3) споредба на алтернативи и селекција на политика; (4) разгледување на политичките и организациските предуслови за да се имплементира, и (5) имплементација и евалуација на политиката.¹⁰⁴

Моделот на Еуген Бардах (Eugene Bardach) е поразвиен и опфаќа осум чекори: (1) дефинирање на проблем; (2) собирање на докази; (3) конструирање на алтернативи; (4) селекција на критериуми; (5) проектирање на резул-

¹⁰⁴ Munger, Michael, C. 2000, *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*, New York: W.W. Norton & Company

татите; (6) соочување со откажувањата кои треба да се направат за да се постигне целта (trade-offs); (7) одлука, и (8) да се раскаже приказната.¹⁰⁵

Моделот на Мајкл Крафт (Michael Kraft) и Скот Фурлонг (Scott Furlong) има пет чекори: (1) дефиниција и анализа на проблем; (2) конструирање на алтернативи на решенија; (3) развој на критериуми за евалуација; (4) оценка на алтернативите; и (5) носење заклучоци.

Моделот на Карл Патон (Karl Patton) и Дејвид Савицки (David Sawicki) нуди шест чекори: (1) верификувај, дефинирај и детаљно анализирај го проблемот; (2) воспостави критериуми за евалуација; (3) идентификувај политички алтернативни решенија; (4) изврши евакуација на алтернативните политички решенија; (5) презентирај ги алтернативните решенија и направи разлика (истакни ги нивните различности, како тие ќе влијаат, што различно ќе постигнат); (6) мониторирај ја имплементацијата на политиката.¹⁰⁶

Данкан Макра (Duncan MacRae) и Дејл Витингтон (Dale Whittington) ја организираат анализата на политики околу критериумите/матриксот на алтернативи кој овозможува преку картички за оценување систематски да се оценат политиките и нивните алтернативи во однос на селектирани критериуми.

Вајмер и Вининг (Weimer и Vining), исто така, развиваат модел со осум чекори кој се дели на два дела/компоненти: анализа на проблемот и анализа на решенијата. Нивното објаснување за моделот на анализа на политики е дека процесот е повеќе рационалистички отколку рационален, затоа што целта на следењето на чекорите е да се

¹⁰⁵ Bardach, Eugene, 1996 „The Eight-Step Path of Policy Analysis,“ Berkeley, CA: Berkeley Academic Press

¹⁰⁶ Patton, Karl V. and David S. Sawicki, 1993, Basic Methods of Policy Analysis and Planning 2nd Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

упрости процесот, а не секогаш да се биде рационален. Така, анализата на политики не следи линеарна структура туку вклучува креативно мислење особено во делот на анализа на решенијата. На пример, ново политичко алтернативно решение може да бара целите да се модификуваат за да ги земат предвид очекуваните влијанија, што, исто така, може да доведе и до предлог на други алтернативни решенија. Моделот е презентираан во чекори во табелата подолу, а аргументиран во подпоглавјата што следуваат.

Табела 3: Вајмер и Вининг (Weimer и Vining) модел на анализа на политики

Анализа на проблемот	
Разбирање на проблемот	Оцена на симптомите преку податоци Врамување на проблемот како пазарен и владин пропуст Моделирање на проблемот за да се идентификуваат предностите
Одбирање и објаснување на релевантните цели и ограничувања	Избор на основани/значајни и инструментални цели Оправдување на ваквиот избор/ селекција
Избор на модел за решенија	Генерална анализа на мноштвото цели Примена на анализа на цена и корист; Анализа на цена и ефективност или други аналитички пристапи
Анализа на решенија	
Избор на категории на влијание за целите	Идентификувај го влијанието за оцена на прогресот кон целите Некои цели може да имаат повеќе влијанија
Конкретно специфицирање на алтернативните политички решенија	Алтернативите треба детаљно да се образложат за да може да се процени нивното влијание и особено нивните очекувани резултати Вклучување на статус кво како алтернативно решение за да се избегне пристрасност

Предвидување на влијанието на алтернативните политички решенија	Предвидување на влијанието на секоја алтернатива Предвидување на однос на категориите на влијанија Сите влијанија треба да се идентификуваат
Оцена/вреднување на влијанието на алтернативните политички решенија	Аплицирање на нормативни критериуми на влијанието
Оцена и препорака	Споредба на влијанијата на алтернативните решенија Препорака за усвојување на алтернативата/ите врз основа на експлицитно разгледувања на откажувањата за да се постигне целта/ tradeoffs

1.1.1. Анализа на проблемот

Анализа на проблемот во моделот на Вајмер и Вининг (Weimer и Vining) го следи рационалниот пристап и се состои од три главни чекори: (1) разбирање на проблемот; (2) избор и разјаснување/објаснување на целите и ограничувањата, и (3) избор на методот на решавање. Првиот чекор на разбирање на проблемот опфаќа оцена на условите кои влијаат на клиентот (ако е владата тогаш политичката состојба, криза доколку има, определен немил настан, тренд кој се јавува и влијае на проблемот; ако е актер во процесот на креирање политики, на пример, меѓународна организација, невладина организација треба да се испита неговата средина и факторите кои влијаат на нив, на пример, промена во глобална/европска политика, носење нов стандард, појава на нов актер со слична агенда итн.). Оттука разбирањето на проблемот значи разбирање на средината во која функционира клиентот и, секако, неговиот „пазар“, подрачјето на размена на политичките идеи за пари или слава/признание/влијание. Разбирањето на проблемот значи и анализа

на недостатоците, на пропустите на неуспехот на владината политика, како и моделирање на врската меѓу условите, средината и факторите и варијаблите од кои зависи владината политика. На пример, финансиската криза во Европа во 2008-2010 година ги намали нарачките на облека која се прави во Македонија, што значи има влијание и на намалувањето на бруто домашниот производ, имајќи предвид дека до 2008 година најмногу извезувавме кошули. Истовремено, политиката на Владата има сериозен недостаток со тоа што е насочена кон договорното производство. Вајмер и Вининг (Weimer и Vining) сметаат дека двојниот концепт во анализа на политиката, како анализа на пазар и анализа на недостатоци/пропусти на владината политика, е успешен во врамувањето на проблемите на јавните политики. Особено критична е проценката на улогата на пазарот vis-à-vis пропустот/недостатокот на владината политика.

Ниенабер (Nienaber) и Вилдавски (Wildavsky), од друга страна, сугерираат дека најтежок и одлучувачки чекор во анализата на политиките е одлуката за целите.¹⁰⁷ Тешкотијата произлегува од несогласувањата за релевантноста на целите и нивната тежина, но и затоа што индивидуалците и организациите кои подготвуваат тешки политички одлуки имаат предодредени и јасно зацртани цели. На пример, една влада во својата програма може да вети воведување на прогресивен данок заради постигнување на поголема еднаквост меѓу граѓаните, но анализите на тинк-тенк заедницата да покажуваат дека со воведување на прогресивниот данок ниту на краток ниту на долг рок не може да се постигне изедначување без да бидат усвоени други редистрибутивни политики, а, од друга страна, користа од мерката за бруто домашниот производ ќе биде мала. Оттука, многу економисти сметаат дека агрегатна ефикасност на мерките треба да биде главен интерес на

¹⁰⁷ Nienaber, Jeanne and Aaron Wildavsky, 1973 *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs*, New York: Basic Books

анализата на политики и дека рамноправноста и други цели не се соодветни при евалуација на алтернативни политички решенија. Оттаму, тие инстистираат дека барањето ефикасност не води кон најголемата достава на добра и услуги што ни дава поголеми можности за редистрибуција која може да нè доведе до поголема рамноправност ако соодветно е спроведена. Затоа поголемиот број на мислители во општествените науки и во економијата усвојуваат поширока повеќецелна перспектива (на пример, Radin во 2000). Еден од овие пристапи е да се препознае и да се признае дека целите може да се поделат на супстантивни/основани цели и инструментални цели. Основаните цели ги претставуваат вредностите како рамноправност и ефикасност кои нашето општество сака да ги обезбеди. За разлика од нив, инструменталните цели се услови кои ги зголемуваат можностите за постигнување на основаните цели. Тие вклучуваат политичка остварливост, зголемување на јавни приходи и намалување на јавни расходи.

Оттука, Вајмер и Вининг (Weimer и Vining) го вклучуваат изборот/селекцијата на целите како компонента на анализа на проблемот. Тие сметаат дека бројот и природата на целите во голем дел ги утврдуваат методите на решавање на проблемот. Изборот на соодветна анализа на решенијата е затоа дел од анализата на проблемот. Ентони Боардман (Anthony Boardman, 2006) ова го нарекува „метаизбор“.¹⁰⁸ Изборот може да се направи користејќи неколку видови анализи: формална анализа на чинење и корист; квалитативна анализа на чинење и корист; модифицирана анализа на чинење и корист; анализа на чинење и ефективност; и повеќецелна анализа на политики. Често целите не можат да се квантифицираат, па повеќецелниот пристап е најприфатлив, додека, пак, кога ефикасноста е единствената релевантна цел и влијанието на ефикасност

¹⁰⁸ Vining, Aidan R. and Anthony E. Boardman, 2006 "Metachoice in Policy Analysis," *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8(1), 77-87

та може да се монетаризира, во тој случај анализата на чинење и корист е единствено соодветна за примена при анализа на решенијата. Боардман (Boardman) дури тврди дека кога анализата на чинење и корист не е најсоодветна, сепак, некои нејзини протоколи може да бидат релевантни за оцена на ефикасноста на алтернативните решенија.

1.1.2. Анализа на решенијата

Анализата на решенијата во моделот на Вајмер и Вининг (Weimer и Vining) се состои од пет чекори: (1) избор на категориите на влијание за релевантните цели; (2) генерирање на алтернативни политички решенија; (3) предвидување на нивното влијание во однос на постигнување на целите; (4) вреднување на предвидените влијанија користејќи квантитативни и квалитативни мерки; и (5) оцена на алтернативите во однос на целите и формулирање на препораки. Добрата анализа започнува со дефинирање на широки цели за прерано да не ги одреди алтернативните решенија, туку да овозможи простор за креативно мислење и утврдување на мноштво алтернативни решенија и оцена на нивните влијанија во однос на широките цели.

Споредбата на алтернативните решенија, пак, бара специфични категории во однос на кои ќе се оценуваат алтернативните решенија во однос на постигнувањето на целите. За таа цел аналитичарите на јавни политики се користат со вредносни картички/scorecard за да ги споредат алтернативите во однос на нивните влијанија. Во таа насока најкорисно е вредносни картички да се презентирани како матрикс на цели и алтернативни решенија. Алтернативните политички решенија треба да се движат од статус кво до решенија кои се развиени како генерички одговор на проблемите или недостатоците на владината политика или, пак, позајмени решенија од други земји преку трансфер на политики; адаптирани алтернативни решенија од

предлози и препораки од други чинители, истражувачи, аналитичари или модификација на прелиминарните решенија земајќи ги предвид предвидените проблеми од нивна имплементација. Без разлика кои се алтернативните решенија, аналитичарот треба детаљно да ги образложи за да може следните чекори да се спроведат, а кои се во врска со оцена или вреднување на влијанието на алтернативите и нивните цели. Многу од решенијата ќе имаат нормативни интерпретации и како резултат на тоа нивното влијание лесно ќе се оцени, но кога тоа не е случај потребно е спроведување на целокупна нормативна проценка на влијание и во однос на постигнувањето на целите. На крај, аналитичарот треба да ги процени алтернативите во однос на откажувањата за да се постигне целта/tradeoffs. На пример, дали се исплати да се зголеми даночната основа (која се постигнува со поголем опфат на оданочената популација) за да се зголеми довербата во државата доколку средствата од даноците се користат за унапредување на квалитетот на јавни услуги или за исплата на пензии.

Конечно, препораките за тоа кое алтернативно решение да се усвои треба да произлезат директно од анализата. Аналитичарот треба да ги познава и да ги презентира ограничувањата на решението и предностите кои водат до целите преку значајните влијанија врз неутрализација и конечно решавање на проблемот. Компетентноста на анализата јасно ќе ги дефинира и откажувањата и несигурноста, доколку постои, за да знае клиентот дали да ја прифати или да ја одбие дадената препорака.

1.2. Примена на социолошки методи во анализа на политика

Социологијата особено придонесува кон развој на методологијата на општествените науки. Бидејќи анализата на јавните политики вклучува познавање на интеракциите,

улогите, перцепциите, мислењата, вредностите кои ги делат различните актери и корисници на јавните политики, од голема корист се социолошките методи: анкети/сондажи на јавно мислење; интервјуа, фокус групи, набљудувања, студии на случај и сл. Изборот на тоа кој социолошки метод ќе се користи за прибирање на податоците кои се користат при анализа на јавните политики зависи од природата на проблемот или алтернативните политички решенија, видот на потребните информации, нивото на потребни детали, нивото на точност на бараните податоци, карактеристиките на целната популација, времето и средствата.

Постои широк спектар на разни социолошки методи во можна употреба при анализа на јавните политики, но овде се презентирани: анкета, интервјуа, фокус група, набљудување и студија на случај.

1.2.1. Анкети/сондажи

Најчесто користениот социолошки метод на анализа на јавна политика е репрезентативното истражување преку сондажа на јавно мислење или анкета. Анкетата се прави кога е неопходно да се добијат податоци од целото население за да се утврди доминантната перцепција или пракса која може да влијае едно решение да биде ефективно или не. Овие истражувања се емпириски или квантитативни и имаат за цел да утврдат просек во однос на ставовите, перцепциите, мислењата на населението во однос на определени прашања. Во Македонија за да биде една сондажа репрезентативна таа треба да се направи на примерок поголем од 1000 испитаници чија структура ќе ја преслика демографската структура на населението во смисла на пол, возраст, место на живеење и сл. Анализата на податоците од анкетата се темели на шема на толкување, при што се тестираат корелациите на променливите.

1.2.2. Интервјуа

Интервјуата се разговори во кои се користат прашалници преку кои се обезбедуваат информации со однапред формулирани прашања – структуриран прашалник; или без однапред формулирани прашања – неструктуриран прашалник. Со прашалниците може да управува анкетар или да ги пополнува лице кое одговара на нив. Доколку е ова второто, редоследот на прашалникот е однапред утврден. Кога интервјуто го води истражувач, прашалникот може да биде и полуструктуриран поради тоа што му се дава слобода на истражувачот да постави дополнителни, не однапред утврдени прашања кои ќе произлезат од самото интервју. Целта на интервјуто е да се добијат податоци: фактички, бихевиорални или информации кои се однесуваат на ставовите, како и мерење на знаењето на оние кои одговараат на прашањата, иако ова знаење може веродостојно да се обезбеди само доколку оној кој го врши интервјуто управува со прашалникот или доколку оној кој одговара го пополнува прашалникот во контролирана средина. Анализата на податоците собрани со интервјуто обично е интерпретациска.

1.2.3. Фокус групи

Фокус групите се користат за поголема група истовремено да биде интервјуирана користејќи полуструктурирани прашалници. Фокус групата е модерирана од модератор или водач на групата; се организираат за определена тема со не повеќе од 10 учесници кои се сегментирани по пол, возраст, социо-економски и друг статус, а со цел да се истражи нова област; да се идентификуваат ставовите и мислењата пред да се донесе решение; да се отворат сензитивни теми кои често не се дискутираат. Обично овој метод се користи за да се испита колку е прифатливо определено алтернативно решение и на каков отпор и од кого истото би наишло доколку се усвои.

1.2.4. Набљудувања

Набљудувањата може да се однесуваат на фактички информации како што се условите за живеење на лицето кое ги дава одговорите; или може да се однесуваат на однесувањето на луѓето. На пример, се користат во контролирани експерименти кога на определена група ѝ се соопштува нова јавна политика – покачување на цената на дизел горивата и се набљудува дали групата ќе продолжи со истите навики и практики на користење автомобил или ќе се преориентира на јавен превоз. Оние кои набљудуваат треба да бидат соодветно обучени за да можат да ги бележат информациите на доследен начин. Податоците од набљудувањето може да се прибираат истовремено со другите видови информации за да се овозможи подетална слика за околностите во кои се наоѓаат анкетирани лица. Обично овој метод се користи за да се испита влијание на јавната политика.

1.2.5. Студија на случај

Студиите на случај се фокусирани детаљно да прикажат еден настан/ситуација (уште ја викаме статична студија на случај) или некои аспекти на развој (динамична студија на случај). Тие анализираат определени прашања да речеме како една земја, на пример, Шведска преку штедење (кратење на јавните расходи) го реформира јавното управување во земјата. Студиите на случај користат комбинација на квантитативни и квалитативни методи, но во нив, сепак, доминираат квалитативни методи. Ограничувањето на студијата на случај е нејзиниот тесен фокус на определено прашање, ситуација, настан или развоен период. Студијата на случај се користи со цел да се отслика како определено алтернативно решение би влијаело на решавањето на проблемот на јавна политика.

1.3. Примена на матрици во анализа на политики

Во анализата на политики се користат и матрици со кои се оценува остварливоста на едно алтернативно решение и се анализира неговото влијание, како и ефективноста во постигнувањето на целите. Овде се презентирани ПЕСТ и SWOT матриците како најраспоstrанети и најкористени во анализа на јавни политики.

1.3.1. ПЕСТ

Анализата на политичките, економските, социјалните и технолошките фактори кои влијаат на остварливоста на една политичка алтернатива – решение се вика ПЕСТ. Оцената на ПЕСТ факторите се врши со користење на матрица која помага да се идентификуват препораките и перспективите од спроведувањето, т.е. резултатите од спроведувањето. Примери на политички фактори кои се оценуваат со ПЕСТ матриците се регулативи, оданочување и други владини политики. Економските фактори се: инфлација, бизнис циклуси, јавна потрошувачка, цена на чинење, доверба на потрошувачи и сл. Социјалните фактори се: демографија, распределба на приход, сиромаштија и јавно мислење. Технолошките фактори се однесуваат на технологијата која е потребна за да се спроведе определена политика, на пример, колку компјутери се потребни за дигитализација на образованието или колку време е потребно и технологија за да се дигитализира културното наследство на Македонија.

ПЕСТ анализите се основаат на идентификувани реални и релевантни фактори и проценка на нивното влијание. Овозможуваат приоретизација на критериумите за оцена на алтернативните решенија и основа за давање на препорака.

1.3.2. SWOT

Анализа на предности, слабости, можности и закани – РСМЗ (Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats – SWOT анализа) се користи во анализата на политики адаптирано од науката за организациски менаџмент и бизнис стратегија. Со оваа матрица се анализира средината на специфична политика во однос на четири аспекти: предност и можности; слабости и можности; предности и закани; слабости и закани. Секоја од препораките треба да помине низ SWOT анализа и да се предложи таа во која преовладуваат предностите и можностите.

Примерот подолу се однесува на две политички алтернативни решенија за воведување на веронаука во основното образование, како и употреба на SWOT матрицата за оцена на истите.

Табела 4: Политички алтернативи за воведување на веронаука

Елемент	Силна професионална конотација		Слаба професионална конотација	
Цел	Продолжување на верското наследство и обичаи и зачувување на верските заедници	Возобновување на духовниот интегритет и моралот	Зајакнување на меѓусебната толеранција и почитување на човековите и граѓанските права и слободи	Придонес кон создавањето сестрани и работноспособни граѓани кои ќе претставуваат стожер на стопанскиот развој на земјата
Содржина	Учење вера т.н. веропоука	Учење за верата (на пр., Историја на религија)	Учење од верата (на пр., Литературни аспекти на верските списи, Заснованост на извесни правни или економски институти врз религиски сфаќања, итн.)	
Опфат	Изучување на една религија	Изучување на главните домашни религии	Изучување на светски етаблираните религии	Поголем број на религии и верски убедувања
Ниво	Во пониските одделенија на основното образование	Во повисоките одделенија на основното образование		Во пониските класови на средното образование

Изведувач	Теолози делегирани од верските заедници чијашто религија се изучува		Учители од областа на социологијата, културата, антропологијата и психологијата	
Практична Настава	Да		Не	
Полова Поделба	Да		Не	
Верска Поделба	Да		Не	
Облик	Посебен наставен предмет	Засебна наставна целина во рамките на предметот граѓанско образование		
Застапеност	Повеќе (години, односно часови)		Помалку (години, односно часови)	
Статус	Задолжителен	Задолжителен, со дозволено изземање по основа на убедување	Изборен, по желба на родителите	Изборен, по желба на учениците над определена возраст
Оценување	Да	Да, но само ако ученикот доброволно прифатил да се оценува неговото знаење		Не

Извор: Центар за истражување и креирање политики, кратка анализа на политики бр.9

Табела 5: SWOT анализа на алтернативата– Веронаука со силна конфесионална конотација

Веронаука со силна конфесионална конотација	
<i>Предности</i>	<i>Слабости</i>
<ul style="list-style-type: none"> Усогласеност со класичното сфаќање на предметот Поддршка од верските елити Подготвеност на наставниот кадар – теолози 	<ul style="list-style-type: none"> Неусогласеност со уставниот поредок и законите Помала поддршка од граѓаните
<i>Можности</i>	<i>Закани</i>
<ul style="list-style-type: none"> Возобновување на моралниот и духовниот интегритет на човекот Продолжување на верското наследство и обичаи и зачувување на верските заедници 	<ul style="list-style-type: none"> Злоупотреба и искористување на поединецот како средство за остварување на одредени цели Разјадување на општественото ткиво и потврдување на постоечките поделби Оптоварување на учениците (во случај да е задолжителен)

Извор: Центар за истражување и креирање политики, кратка анализа на политики бр.9

Табела 6: SWOT анализа на алтернативата – Веронаука со слаба конфесионална конотација

Веронаука со слаба конфесионална конотација	
<i>Предности</i>	<i>Слабости</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Усогласеност со уставниот поредок и законите • Поголема поддршка од граѓаните 	<ul style="list-style-type: none"> • Неусогласеност со класичното сфаќање на предметот • Неусогласеност со правото на родителите да го образуваат детето во духот на нивните верски убедувања (во случај да е задолжителен, види фн. б) • Противење од верските елити • Недостиг на подготвен наставен кадар
<i>Можности</i>	<i>Закани</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Зајакнување на меѓусебната толеранција и почитување на човековите и граѓанските права и слободи 	<ul style="list-style-type: none"> • Релативизирање на верските вистини • Оптоварување на учениците (во случај да е задолжителен)

Извор: Центар за истражување и креирање политики, кратка анализа на политики бр.9

2. ВИДОВИ АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИ

2.1. Аргументациска анализа на политики

Аргументациска анализа на политики е вид анализа на политики која повеќе или помалку е структурирана околу аргументите со кои се обликува, рационализира и се легитимира/поткрепува една јавна политика. Анализата се користи нормативно да ги критикува аргументите кои ја оправдуваат јавната политика или се употребува со цел да го објасни процесот на создавање на јавната политика. Притоа аргументацијата има идеолошко манипулативна функција или општествено мобилизирачка.

Аргументациската анализа влегува во јавната политика во време на развој на рационалистичката школа која се обидува да ја формализира анализата на праксата на создавање на политиките. Со оглед на тоа што создавањето на полити-

ките се случува во дискурзивна борба на аргументи на различни чинители во процесот на креирање политики; аргументациската анализа го сфаќа создавањето на политиката како практичен процес на аргументација,¹⁰⁹ односно како процес во кој емпириските и нормативни елементи на комуникациската пракса се испреплетуваат во арената на моќ.

2.2. Дискурзивна анализа на политики

Дискурзивната анализа на политики опфаќа идентификација, расчленување и објаснување на политичките функции на елементот дискурс кој е вклучен во поставувањето на агендата, носењето на одлуките, имплементацијата и вреднувањето на јавните политики. Дискурсот е еден од концептите кој потоа стана и носечки во интерпретациска анализа на политиките. Дискурсот означува структуриран начин на прикажување на различните подрачја на дејствување на чинители и општествени односи кои дејствуваат низ зборови. Основната карактеристика на дискурсот е дека тој не е политички неутрален туку дека ја отелотворува моќта, ја воспоставува и ја одржува.

Така, дискурзивната анализа на јавните политики би се состоела од анализа на метафорите и метонимите, односот на речениците и на организациската структура на документите на јавна политика; и нивната поврзаност со расправата, дебатата при донесувањето на одлуката за усвојување на политиката и/или настаните врзани со нејзината имплементација. Притоа дискурзивната анализа на политики не се ограничува само на текстуалните елементи на дискурсот, туку се вклопува во пошироката анализа на односите на моќ која го вклучува и неизреченото. Како таква дискурзивната анализа на јавни политики може да се поврзе со теоретските перспективи на општествените

¹⁰⁹ William Dunn, 1993 Policy reforms as arguments in "The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning", Fisher Frank and Forester Jojhn (eds.), Duke University

науки како неоинституционализмот или со делиберативната демократија како политички проект.¹¹⁰

2.3. Интерпретациска анализа на политиките

Интерпретациска анализа на јавни политики се нарекуваат низа методи и идеи за истражување на јавни политики кои ја нагласуваат важноста на интерпретацијата на значењето врз основа на која чинителите во процесот на креирање политики дејствуваат.¹¹¹ Овие идеи понекогаш се јавуваат како алтернатива, а некогаш се комплементарни на класичните методи на анализа на јавните политики. Интерпретациската анализа на политики често се врзува и со политичкиот проект на демократизација на јавните политики преку јакнење на партиципативното учество на граѓаните во креирање на политиките, а понекогаш преку институционалниот дизајн на делиберативното креирање политики.¹¹²

Табела 7: Употреба на интерпретациската анализа на јавни политики во однос на класичната и делиберативната

	Класична анализа на јавни политики	Интерпретациска анализа на јавни политики	Делиберативна јавна политика
Онтологија	<ul style="list-style-type: none"> Економски човек; максимизатор на корист; минимизатор на трошоци 	<ul style="list-style-type: none"> Аргументи на јавна политика Нарација на јавната политика Дискурс на јавната политика Значење на јавните политики Локални заедници кои го имаат локалното знаење 	<ul style="list-style-type: none"> Поединци и групи во процесот на демократска дилберација

¹¹⁰ Faircloth, Norman (2013) Critical discourse analysis and critical policy studies, *Critical policy studies* (7) 2

¹¹¹ Bevir Mark Rhodes (2006), *Defending Interpretation*. *European Political Science* (5)1:69-83

¹¹² Yanow, Dvora and Schwartz-Shea, Peregrine (2006) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and Interpretive Turn*. Armonk: M.E. Sharpe

Епистемиологија	<ul style="list-style-type: none"> • Универзални искази за причините и последиците во процесот на креирање политики • Рационални модели на креирање политики 	<ul style="list-style-type: none"> • Контекстуално ограничени искази интерпретација на значењето и нарација на вклучените во процесот на креирање политики • Анализа на дискурзивните механизми во процесот на креирање политики 	<ul style="list-style-type: none"> • Искази за посакуваната политика разделени на аргументи во јавна дебата
Методологија	<ul style="list-style-type: none"> • Математички модели • Анализа на трошоци и корист • Статистички модели 	<ul style="list-style-type: none"> • Етнографија • Анализа на дискурсот • Наративна анализа 	<ul style="list-style-type: none"> • Дизајн на јавна дебата која ќе овозможи делиберација на јавните политики
Улога на аналитичарот	<ul style="list-style-type: none"> • Формулирање на искази во кои преовладува вредносна неутралност • Советот кон носачите на одлуки е во форма на анализа на трошоци и корист за секое алтернативно решение 	<ul style="list-style-type: none"> • Контекстуално интерпретирање на процесот на креирање политики со препознавање на вредносните позиции на авторот • Советот кон носачите на одлуки е со познавање на контекстот во кој се одвива процесот на креирање на политиките 	<ul style="list-style-type: none"> • Видување на актер вклучен во делиберацијата на јавната политика • Учество во делиберацијата и изнесување на совети во облик на разбирлива аргументација

Извор: Адаптирано од авторот врз основа на Крешимир Петковиќ(2008) Интерпретативска анализа на политики и делиберативска демократија: треба ли да се политизира анализата на политики?, Политичка мисла (45)2: 27-53

2.4. Анализа на чинителите

Анализата на засегнатите страни претставува суштински дел од анализата на политиката. Многу ја вбројуваат како најважна за дефинирање на проблемот и избор на најдобрата опција која би се прифатила и имплементирала. Теоретски, анализата на засегнатите страни може да

биде: (i) тековен и постојан партиципативен процес во кој би можеле да се вклучат сите страни заинтересирани за тоа прашање, проблем или политичко решение; или (ii) проценка направена само од една страна (аналитичар, планер и/или политички советник во министерство, единица на локална самоуправа, независна агенција или комунално претпријатие). Анализата на засегнатите страни како партиципативна стратегија е создадена така да ги „извлече“ идеите и повратниот одговор од различни засегнати страни и е опишана во поглавјето што се однесува на моделите на креирање политики. Овде посветуваме внимание на вториот начин на анализа на засегнатите страни која е поединечна (индивидуална) проценка што ја врши политички аналитичар. Во овој случај, аналитичарот разговара со сите релевантни групи чинители со користење прашања од отворен тип, наменети за прибирање податоци во однос на интересите на разните чинители и нивното влијание на проблемот, а со тоа и на решението. Анализата на засегнатите страни значи идентификување и анализа на влијанието и важноста на разните чинители на проблемот и, евентуално, негово решение. Под „влијание“ се подразбира моќта која засегнатите страни ја имаат врз одредена политика. Некои засегнати страни имаат директни надлежности и овластувања за креирање политика (Собранието, Владата, Претседателот на државата, министерства, агенции, единици на локалната самоуправа, Уставниот суд и сл.), додека, пак, други, немаат формални овластувања, но имаат пристап до креаторите на политиката (владини институции, невладини организации, деловната заедница и сл.) или лица кои влијаат врз јавното мислење (научни работници, јавни личности) кои го креираат јавното мислење, со што влијаат врз креаторите на политиката или врз нејзиниот резултат. Важноста се однесува на степенот до кој постигнувањето на целите на политиката зависи од активното инволвирање на одредени засегнати страни.

Кој е важен за донесувањето на политиката, или кој е важен за успешна примена на политиката? На пример, вработените во Агенцијата за вработување не можат да одлучуваат за донесување на какви било нови политички мерки за активно генерирање нови вработувања, но можат да ја попречат или да ја спречат имплементацијата доколку не ги разбираат целите на таквите мерки или доколку не ги поддржуваат. Според тоа, овие чинители немаат влијание врз креирањето на политиката, но се важни за успехот на нејзината имплементација. Други важни чинители се лицата кои би имале корист од мерките на политиката. На пример, имплементацијата на активни политики за вработување кои се насочени кон млади лица до 27 години кои се вработени за прв пат зависи од учеството на овие лица во програмата. Кога вработените, групите од заедницата, поединците или фирмите имаат можност да влијаат врз политиката или нејзините резултати, креаторите на политиката треба да изготват стратегии за нивно инволвирање во процесот на креирање политика или нивно информирање за политиката, поволностите од неа и сл.

За да го анализираат влијанието и важноста на засегнатите страни, предлагачите на политиката треба да изготват приоритетен список на засегнати страни, во зависност од нивото на нивното влијание врз политиката и нивната важност врз имплементацијата на политиката. Табела 8 помага да се мапираат влијанието и важноста на клучните чинители и ги содржи последните два чекора во анализата на засегнатите страни.

Табела 8: Мапирање на влијанието и важноста на клучните чинители

Влијание на клучните чинители	Важност на клучните чинители					
	Непознато	Мала важност	Одредена важност	Средна важност	Значителна важност	Суштински чинител
Непознато						
Мало влијание						
Одредено влијание						
Средно влијание						
Значително влијание						
Многу влијателен						

Придобивките од анализата на засегнатите страни се тристранни: (а) политичкиот аналитичар е во можност да добие претстава за ставовите на разни групи кон актуелните политики; (б) политичкиот аналитичар или предлагачот на политиката е во можност претходно да ги тестира евентуалните реакции во случај да бидат предложени одредени решенија; (в) аналитичарот може да има полза од предлозите кои ги добива со оглед на тоа што тие го инспирираат да формулира политика која најдобро ќе одговара на различни интереси и, конечно, да го реши проблемот.

2.5. Проценка од страна на корисниците (beneficiary assessment)

Целта на проценката од страна на корисниците е „да се соберат и анализираат мислења на жени и мажи за тоа како сегашните облици на јавни политики и давањето јавни услуги ги исполнуваат нивните потреби и до која мера сегашните обрасци на јавна потрошувачка се во согласност со нивните приоритети¹¹³“. Оваа техника на анализа

¹¹³ Elson, Diane and Cagatay, Nilufer, 2000. *The Social Content of Macroeconomic Policies*. In: *World Development*, Vol. 28, No. 7

на политики се користи за да се прашаат постојните или потенцијалните корисници до која мера владините политики и програми одговараат на нивните приоритети. Спектарот на методи за добивање информации за перцепцијата на постојните и на потенцијалните корисници е широк, почнувајќи од квантитативни алатки (анкети за јавно мислење, анкети за ставови итн.) до квалитативни методи (на пр., партиципативен процес на оценување, дискусии во фокусни групи и што забележале учесниците) до методи кои користат комбинација на квантитативни и квалитативни аспекти (на пр., интервјуа). Она што е најважно е да се осигураат различни типови на оценки кои ги даваат корисниците да бидат родово разделени и, ако е можно, разделени и според други димензии, како што се рурална/урбана, според класа и возраст, во зависност од целта на анкетата. При изборот на метод мора да се земе предвид различниот квалитет на резултатите. Додека, на пример, анкетите за јавно мислење може да доведат до статистички репрезентативни резултати, овој метод не овозможува процес на дискусија и на социјално учење. Од друга страна, квалитативните инструменти, кои вклучуваат, на пример, дискусии и партиципативни оценки на учесниците, подразбираат рефлексивен процес на учење, но не водат до статистички значајни резултати. Така, освен прашањето за расположиви ресурси, изборот на метод вклучува и ставање на вага на статистичката репрезентативност и квантитативните резултати во споредба со важноста на дискурзивните партиципативни елементи со поквалитативни информации.

Оцената од страна на корисниците е вид на анализа на јавна политика со која овозможува да се чуе гласот на граѓанинот.¹¹⁴ Таа може да се фокусира на специфични

¹¹⁴ Budlender, Debbie and Sharp, Rhonda. 1998. *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Analysis*. Commonwealth Secretariat

услуги, вкупни приоритети во поглед на буџетските алокации или на врските помеѓу приходите и расходите. На потенцијалните и постојните корисници може да им се постават низа прашања во врска со тоа како тие ги гледаат дадените услуги и дали и како тие услуги ги исполнуваат нивните потреби и преференции. Освен оцена на конкретните услуги, овој концепт може да се користи и за да се прашаат луѓето за алокацијата на буџетските средства за различни јавни задачи. Исто така, може да се процени мислењето на корисниците во врска со утврдувањето на односот помеѓу приходите и расходите, на пример, така што ќе се прашаат луѓето дали би биле подготвени да платат поголеми даноци ако им бидат осигурани повеќе јавни средства и услуги, и обратно, дали сакаат намалување на даноци што ќе биде проследено со помалку дадени јавни производи и услуги.

2.6 Анализа на буџетот како инструмент на креирање јавни политики

Бидејќи сите одлуки кои се носат како и јавни политики кои се креираат имаат трошоци, затоа главен дел од анализата на поединечните опции за решавање на проблемот секогаш отпаѓа на проценката на чинењето, но и на влијанието што распределбата на јавните финансии – буџетот би ги имало врз определени целни групи.

2.6.1. Анализа на јавните приходи: Родово разделена анализа на инциденца на приходи

Даноците се општо земено главните извори на јавни приходи. Затоа е даночната политика во самиот центар на јавната дебата за тоа кои услуги треба да ги пружи владата и кој треба да плати за нив, вклучувајќи го и делот кој го плаќаат жените и мажите. „Даночните системи не се родово неутрални. Тие содржат и експлицитни и имплицитни

родови предрасуди. Анализа на оданочувањето низ родова призма може да ги открие тие предрасуди и да биде стимуланс за реформи".¹¹⁵ Постојат неколку почетни точки за анализа на јавните приходи од родова перспектива, односно на даночниот систем со различни форми на даноци и нивните релативни удели во јавните приходи, различните форми на директни и индиректни даноци, како и даночните реформи. Освен даночните приходи и корисничките давачки и такси можат да бидат важен извор на приходи.

Родово разделена анализа на инциденцата на приходи ги разгледува, како директните така и индиректните даноци или други форми на приходи, како, на пример, корисничките давачки, за да се пресмета колку данок (или други форми на приходи) плаќаат различните поединци или домаќинства. За да се овозможи толкување кое има значење, особено важно е да се утврди колку даночни/кориснички давачки се плаќаат во однос на приходот на поединците или домаќинствата. Ограниченоста на оваа анализа лежи во тоа што обично нема податоци на ниво на домаќинство.

2.6.2. Анализа на јавните расходи

Анализата на јавните расходи е насочена кон анализирање на обемот во кој определени целни групи (на пример, жените и мажите, жителите во руралните средини и оние во урбаните; сиромашните и богатите) имаат корист од јавните расходи. Оваа анализа како се алоцираат јавните расходи на корисници за одредена програма има за цел да ја открие распределбата на расходите помеѓу жените и мажите, жителите во руралните средини и оние во урбаните; сиромашните и богатите и да утврди кој добива, а кој

¹¹⁵ Grown, C., Rao Gupta, G. and Kes, A (2005) Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women, UN Millennium Project Task Force on Education and Gender Equality, London and Sterling, VA: Earthscan

губи со усвојувањето и имплементацијата на политиката. Оваа анализа може да се врши врз основа на проценка на распределбата на директни уплати (финансиски бенефиции и трансфери) или на дадените јавни услуги.

Анализата на расходи зависи од алокацијата на јавните расходи за давање на јавни услуги и однесувањето на домаќинствата кога ги користат јавните услуги. Со цел да се спроведе оваа анализа, потребни се квантитативни податоци за корисниците (на пр., бројот на поединци, според пол, каде живеат, колку заработуваат, и кои користат конкретни јавни услуги или добиваат трансфери) и единечни трошоци за овозможување на јавни услуги.¹¹⁶ Што се однесува до референтните единици за кои се пресметуваат инцидентите, било индивидуално или на ниво на домаќинства, можноста за пресметка зависи од расположивоста на податоци за корисниците на јавни услуги или приматели на парични трансфери. Пресметката на инцидентата на јавни расходи од одредена услуга може да се пресмета со множење на единицата трошок за давање на одредена услуга со бројот на единици кои ги користеле, посебно за жени и мажи, жителите во руралните средини и оние во урбаните; сиромашните и богатите. Конечниот чекор од анализата вклучува агрегирање на поединци или домаќинства во подгрупи, за да може да се оцени како се распределува јавниот расход во различни групи на жени и мажи, жителите во руралните средини и оние во урбаните; сиромашните и богатите.¹¹⁷ Најчесто користената варијабла која се користи за формирање на групи е приходот. Други меѓусекторски битни анализи може да вклучуваат пол, етничка припадност, возраст и географска локација (на пр., урбана/рурална). Оттука

¹¹⁶ Lionel Demery, Analyzing the Incidence of Public Spending, available online: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.3561&rep=rep1&type=pdf>

¹¹⁷ Austen, Siobhan. Costa, Monica. Sharp, Rhonda and Elson, Diane. 2013. *Expenditure Incidence Analysis: A Gender-Responsive Budgeting Tool for Educational Expenditure in Timor-Leste?* In: *Feminist Economics*

примената на оваа анализа во голема мера зависи од расположивоста на квантитавните податоци за да може точно да се пресметаат или да се проценат единечните трошоци за конкретни јавни услуги и користењето на тие услуги. Податоците за користење на услугите може да се соберат од различни извори, на пр., анкети на домаќинства, информации од министерствата кои даваат услуги или истражувачки извештај.

2.6.3. Анализа на трошоци и корист

Анализата на трошоци и корист е најкористената анализа на јавните политики и дури се поистоветува со називот класична анализа на јавните политики. Како метод доаѓа од микроекономијата. Оваа анализа тргнува од стојалиштето дека сите решенија немаат иста вредност и затоа е битно да се воспостави единствен критериум за оцена на односот меѓу трошоците и користа која со себе ги носи секоја алтернатива на решението на проблемот на јавна политика. Разликата меѓу тие две величини е нето вредноста на решението. Всушност, од стојалиштето на ефикасност анализата на трошоци и корист мери дали решението има позитивни или негативни влијанија врз општеството и конечно врз решавањето на проблемот на јавната политика.¹¹⁸

Оваа анализа во јавната политика почнува да се користи во 50-тите и 60-тите години од 20 век во САД, најпрвин во Министерството за одбрана од министерот Роберт Мекнамара (Robert McNamara) кој ја воведува како задолжителна алатка во планирањето и програмирањето на буџетот, а потоа се шири и во другите англосаксонски земји, а од таму и во останатиот свет.

¹¹⁸ Boardman Anthony, Greenberg David, Aidan Vining, Weimer David (2010) *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, Prentice Hall

Основната идеја на анализата на трошоци и корист е да се земат предвид и да се пресметаат/ проценат сите општествено-економски трошоци и корист од едно алтернативно решение на проблемот на јавната политика. Оттаму, главната претпоставка на оваа анализа е дека сите трошоци и корист може да се монетаризираат, односно да се прикажат во парични единици. Притоа анализата најпрвин ги споредува трошоците за секое алтернативно решение, а потоа користи од секое алтернативно решение.

Единствената цел на анализата на трошоци и корист е ефикасноста и затоа сите вредности се изразуваат во пари. Сепак, некои влијанија како праведност и рамноправност тешко може да се монетаризираат и затоа во такви случаи се изработува т.н. модифицирана анализа на трошоци и корист. Оттаму и најголемата критика на анализата на трошоци и корист доаѓа од политолозите кои сметаат дека не сите општествени влијанија може да се квантифицираат и претстават во парична вредност, а други сметаат дека општествените дисконтни стапки значајно се разликуваат од приватните и го препишуваат ова како слабост на анализата на трошоци и корист како еден од видовите на анализата на политики.

Подолу е презентирани пример на употреба на анализата на трошоци и корист при оцената на алтернативното решение за поголем опфат на деца со хендикеп на училишна возраст во редовното образование во Општина Аеродром. Решението кое се оценува е набавка на пристапно комбе.

Табела 9 - Проекција на планирани трошоци за набавка на пристапно комбе

Трошоци	Инвестиција	Година 1	Година 2	Година 3	Година 4	Година 5
Набавка на пристапно комбе за превоз на ученици	1,476,000.00					
Трошоци за амортизација и одржување		12,300.00	12,300.00	12,300.00	12,300.00	12,300.00
Гориво		36,900.00	36,900.00	36,900.00	36,900.00	36,900.00
Вкупни трошоци во МКД	1,476,000.00	49,200.00	49,200.00	49,200.00	49,200.00	49,200.00

Извор: ЦИКП Скопје 2016, Компендиум на родово буџетски анализи „Чувар(к)и на јавно кесе“

Табела 10 - Проекција на бенефити од набавката на пристапно комбе

		0 година	1 година	2 година	3 година	4 година	5 година
Бенефит 1	Заштедено време за општествена продуктивност, со акцент на родителите од женски пол		150,282.00	300,564.00	300,564.00	300,564.00	300,564.00
Бенефит 2	Зголемен опфат на деца со хендикеп во образованието (заштеда на социјална помош)		154,800.00	309,600.00	309,600.00	309,600.00	309,600.00
Бенефит 3	Контрибуција по основ на персонален данок		88,284.24	176,568.48	176,568.48	176,568.48	176,568.48
	Вкупно во МКД		393,366.24	786,732.48	786,732.48	786,732.48	786,732.48

Извор: ЦИКП Скопје 2016, Компендиум на родово буџетски анализи „Чувар(к)и на јавно кесе“

Табела 11 - Кост бенефит анализа за набавка на пристапно комбе

		0 година	1 година	2 година	3 година	4 година	5 година
А	Предвидени Трошоци во МКД	1,476,000.00	49,200.00	49,200.00	49,200.00	49,200.00	49,200.00
Б	Предвиден бенефит		393,366.24	786,732.48	786,732.48	786,732.48	786,732.48
В	Нето бенефити (Б-А)	1,476,000.00	344,166.24	737,532.48	737,532.48	737,532.48	737,532.48
Г	Дисконтен фактор при дисконтна стапка од 9 % ¹¹⁹		0.936	0.842	0.772	0.706	0.65
Д	Дисконтирани нето бенефити (В x Г)		322,139.60	621,002.35	569,375.07	520,697.93	479,396.11
Ѓ	НСВ Нето сегашна вредност (Д- А)	1,036,611.00					

Извор: ЦИКП Скопје 2016, Компендиум на родово буџетски анализи „Чувар(к)и на јавно кесе“

2.6.4. Анализа на влијанието на буџетот врз користење на времето

Анализата на влијанието на буџетот врз користење на времето се разгледува низ односот помеѓу националниот буџет и начинот на кој се користи времето во домаќинствата или како го користат поединци. Целта е да се откријат импликациите од макроекономските импликации од неплатената работа поврзана со општествената репродукција, на пр., времето посветено на грижа за член на семејството или заедницата, готвење, чистење, подучување на деца, итн.,¹²⁰ додека целта е да се осигура дека времето кое го поминуваат жените извршувајќи некоја неплатена работа се зема пред-

¹¹⁹ Дисконтен фактор: <https://goo.gl/zTzhoH>

¹²⁰ Elson, Diane. 1999. *Gender Budget Initiative, Background Papers*. Commonwealth Secretariat. <<http://www.undp.mn/publications/GenderBudgets/Budgets%20CD%20section%203/3.1%20gender%20neutral%20gender%20blind.pdf>

вид при анализирањето на политики. За да се примени оваа анализа, потребно е да се собираат информации за тоа како жените и мажите го користат своето време. Важен извор на информации се анкетите на трошење на времето кои се прават од ДЗС секој четири години. Овие анкети ги имаат податоците за искористеното време по пол и по други варијабли, како, на пример, возраст, големина на домаќинство, број на деца итн. Оваа анализа опфаќа примена на неколку методи: (а) пресметување на „репродуктивен данок“, дефиниран како дел од времето кое жената го поминува во неплатена репродуктивна работа со цел да се одржи општеството; (б) пресметување на матрици на *влезни-излезни резултати* на социјалниот сектор кои вклучуваат неплатена грижа, како влезен и излезен резултат, како и јавни расходи во социјалниот сектор и (в) пресметување на трошењето на време и пари од страна на домаќинството на услуги, вклучувајќи здравство, образование, комуналии, транспорт.

Промените во трошењето на времето тогаш може да се поврзат со промените во расходите. Понатаму, резултатите од оваа анализа може да се поврзат и со долгорочното барање на феминистичките движења да се земе предвид и неплатената работа така што ќе ѝ се додели парична вредност во форма на додатни пресметки во бруто домашниот производ (БДП), кои се пресметуваат како „бруто производ на домаќинство“. Ова би им овозможило на креаторите на политики да воспостават врска помеѓу промените во бруто производот на домаќинство и бруто домашниот производ.

2.6.5. Анализа на чинењето на политиките и програмите

Целта на пресметувањето на трошоците за политики е да се добие проценка за тоа колку јавни финансии ќе бидат потребни за давање на одредени услуги или за спроведување на одредена политика. Ова може да вклучува проценка на други трошоци, покрај паричните, на пр., тро-

шоци во поглед на неплатено време на работење за корисници на одредени програми. Алатката за утврдување на трошоци може да се користи за да се покаже колку ја чини владата да не прави нешто, и колку би ја чинело доколку усвои одредена политика.

Оваа анализа подразбира квантитативен пристап за кој е потребно да се имаат информации за трошоците од влезните ресурси (на пр., вработени, материјал и залихи) за да се дадат услуги (трошоци за конкретна единица на услуга) и проценки за користењето на услугите (на пр., бројот на случаи или бројот на учесници). Потоа пресметката за проценетите вкупни трошоци се прави со множење на единица на трошок на влезни ресурси со бројот на обезбедени единици. Затоа оваа анализа во голема мера зависи од расположивоста на информации за да се дојде до прецизни проценки на податоците.

2.7. Анализа на политики со методи на учество на граѓаните

2.7.1. Пријавни картички

Пријавните картички, познати и како бодовни картички, се партиципативен инструмент кој бара повратна информација од корисниците на јавни услуги за работата на тие служби и за тоа колку се задоволни од добиените услуги. Затоа, тоа е еден вид оценка која ја даваат самите корисници и често се спроведува во форма на анкета. Комбинира квантитативни и квалитативни методи за собирање на корисни податоци кои можат да помогнат во подобрување на работата на јавните служби.¹²¹ Граѓанските организации често ги користат пријавните картички за граѓаните за да бараат јавна одговорност.

¹²¹ Aminata Lo, Fatou and Alami Nisreen. 2011. *Budgeting to End Gender Inequalities in the Education Sector*. UN Women. October 2011. New York

Пријавните картички/бодовни картички за граѓаните можат да дадат информации за прашања како што се достапноста на услугите, нивото на задоволство од услугите, сигурноста и квалитетот на услугите, квалитетот на работата на давателите на услуги, скриени трошоци, како, на пример, корупција и системи за поддршка, подготвеност да се плати и квалитет на живот. Преку пријавните картички за граѓаните се развиваат показатели за мерење на сите тие димензии.

2.7.2. Scorecards – Бодовни картички за заедницата

Бодовните картички за заедницата (БКЗ) ја комбинираат претходната алатка со општествена контрола и со процесите на следење во заедницата. Затоа претставува квалитивна алатка за следење, која се темели на заедницата. Заедниците користат бодовни картички за следење на работата на локално ниво и за оцена на работата на службите, проектите и програмите на локално ниво. Слично на пријавните картички, бодовните картички за заедницата се инструмент со кој се бара социјална и јавна одговорност од давателите на услуги. Сепак, организирањето на состаноци помеѓу давателите на услуги и заедницата, овозможува добивање на повратни информации на лице место.

Имплементацијата на целовит процес на бодување со помош на картички од страна на заедницата опфаќа четири компоненти: (а) бодовна картичка за оцена на влезни ресурси, (б) бодовна картичка за оцена на перформансите/доставата на услугата (в) бодовна картичка за самоевалуација на доставувачите на услугите, (г) состанок лице в лице помеѓу корисниците на услугите и доставувачите заради презентација на наодите од анализата направена со бодовните картички и договарање на заеднички утврдена реформска агенда.

3. ТРАНСФЕР НА ПОЛИТИКИ

Во анализата на јавните политики е неизбежно да постои и трансфер на политики. Трансферот на политики се однесува на „знаењето за тоа како политиките, административната организација, институционалното функционирање и идеите од една земја се кристат за развој на политики, административна организација, институционално функционирање и идеи во друга земја“. ¹²² Трансферот на политики или учење на лекции од странство или дифузијата на идеи во последните петнаесет години особено се изучува. Тоа е резултат на значењето и улогата на меѓународните организации кои се јавуваат како силен агент на трансфер на политики, дифузери на идеи и пренесувачи на научени лекции во светот. Изучувањето на трансферот на политики започна во САД со цел да се објасни усвојувањето на политики како резултат на нивна дифузија низ федералниот систем. Тогаш науката за политиката започнува да се интресира за движењето на политиките и праксата на нивна имплементација низ САД, но и од САД во другите англосаксонски земји.

Иако процесот на креирање политики може да биде под влијание на идеи од други земји, сепак, иновациите не се доволни за да бидат директно усвоени од една во друга земја. Постојат фактори кои го определуваат усвојувањето на политиките од една во друга земја. Тие фактори може да се интерни или надворешни. На пример, интерно може пензискиот систем да биде во криза (односно, да не биде одржлив поради намалувањето на соодносот меѓу пензионерите и вработените), а надворешен фактор може да биде притисокот од меѓународните финансиски институции за реформа (на пензискиот систем заради намалување на ризикот на администрирање на дупката во пензискиот фонд од буџетот на земјата).

¹²² Dolowitz, David. & Marsh, David. (2000) 'Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making', Governance 13 (1): 5-24

Литературата за *дифузија на идеите* упатува на тоа дека трансферот не се случува наеднаш туку пополека во определен период. Опфаќа распространување, дисперзија и споделување на идеите и практиките од еден извор. Оваа литература е многу повеќе фокусирана на процесот на трансфер на политика отколку на самата содржина на политиката. Го карактеризира процесот на трансфер како аполитичен и неутрален по карактер,¹²³ ограничен на историски, просторни и социо-економски причини,¹²⁴ а за поставувајќи ги политичките причини.

Учење *лекции*¹²⁵ или позајмување политики¹²⁶ или купување политики¹²⁷ се дел од термините кои укажуваат на трансфер на политики кој се случува волонтерски. За разлика од него, *пенетрација*¹²⁸ на јавни политики се користи истовремено со терминот директен трансфер под присила¹²⁹ кога земјите усвојуваат политика без да имаат простор да ја адаптираат на специфичните карактеристики на земјата. Во овој контекст се користат и фразите „извоз на идеи“ и „буткач на политики“. Агентите на трансфер на политики обично се проактивни и самите ги промовираат идеите и/или ја распространуваат праксата. Спротив-

¹²³ Peters, B. Guy. (1997) 'Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms', *West European Politics*, 20(4): 71-88

¹²⁴ Freeman, Richard и Tester, Susan. (1996) 'Social Policy Diffusion', paper presented to the Conference on Policy Transfer, University of Birmingham, October; cited in Diane Stone "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas" , CSGR Working Paper No. 69/01

¹²⁵ Rose, Richard. (1993) *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham, N.J., Chatham House

¹²⁶ Cox, Robert. (1999) paper presented to the conference on Global Trajectories: Ideas, International Policy Transfer and 'Models' of Welfare Reform, the Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence Italy 25-26 March; cited in Diane Stone "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas" , CSGR Working Paper No. 69/01

¹²⁷ Freeman, Richard. (1999) 'Policy transfer in the health sector', a working paper (http://www.pol.ed.ac.uk/research/working_paper1.html)

¹²⁸ Ikenberry, G. John. (1990) 'The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Band wagoning'', in E. Suleiman & J. Waterbury (eds.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder: Westview Press

¹²⁹ Dolowitz, David и Marsh, David (1996) 'Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44(2): 343-57

но од оваа ситуација е *конвергенцијата на политики*, која објаснува дека трансферот се случува заради структурни сили: економски социјални и политички кои во одредени земји се водени од текови како глобализација, индустријализација, европеизација. Во оваа смисла стандардизацијата е најсоодветен пример кој овозможува конвергенција на политики меѓу земји кои немаат ништо заедничко. Сепак, конвергенцијата не е исто што и трансферот на политики затоа што трансферот може да се јави како последица на конвергенцијата.

Идеите или политиките се увезуваат. На пример, Велика Британија секогаш се претставува како земја каде што пионерски започнува приватизацијата на јавниот сектор, а оттаму идејата се ширеше во англосаксонските земји па сè до Русија и Кина кои сè уште имаат доминантен јавен сектор управуван од државата. Некогаш идеите патуваат заради хармонизација која промовира конвергенција како резултат на признавањето дека постои заемна зависност и свест за трошоците на дивергенција. Обично хармонизацијата е промовирана од супранационални институции, како, на пример, Европската Унија. На пример, Македонија жртвува дел од својата автономија и суверенитет и ги хармонизира своите политики со тие на ЕУ признавајќи дека трошоците да се биде различен од остатокот од континентот се големи, а заемно сме зависни. Така, постојат меѓународни режими кои воспоставуваат слични норми и принципи, правила и процедури за носење одлуки и очекуваат земјите кои ги прифаќаат да ги хармонизираат своите политики со цел да се избегнат недостатоци, или дуплирање на напори или за да изградат заеднички механизми за одговор на предизвиците во одделни области, на пример, мигрантска криза и сл.

Актерите во трансферот на политики се обично експерти и професионалци кои имаат информации и експертиза

за политиките кои треба да се пренесат. Сепак, кога имаме ситуација кога не се пренесува директно моделот на политики, односно не настанува копирање или мимикрија на моделот туку емулација (симулација, имитација), улога имаат и службениците во јавната управа и/или избраните носители на власта. Конечно, значајна улога имаат и таканаречените претприемачи во јавните политика (policy entrepreneurs).¹³⁰ Тие се агенти кои врз основа на знаењето за тоа што функционира во други политички уредувања, а врз основа на постоечките вредности, правила и стандарди иновираат нови политики кои одговараат на потребите на граѓаните.

Табела 12: Модел на трансфер на политики

Зошто се прави трансфер на политики?	Кој го прави трансферот?	Од каде се трансферира?	Степен на пренесување / трансфер?
Волонтерски	Бирократи	Од други земји	Копирање
Перцептуален	Избрани носители на функција	Од меѓународни организации	Инспирација
Присилен	Експери и консултанти	Од супранационални институции	Мешовити модели

Извор: Richard Common (2001), Is policy transfer useful model of inquiry in political science? In Public management and policy transfer in Southeast Asia

4. ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

За да станат членки земјите-кандидатки за членство во ЕУ треба да ги исполнуваат економските, политичките и правните критериуми на ЕУ познати како Копенхашки критериуми воспоставени од Европскиот совет во јуни 1993. Исто така, земјата треба да го хармонизира своето законодавство и политики, да се приближи за да може да постигнува исти резултати како останатите земји-членки. Со

¹³⁰ Ostrom, E. (2005), *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*, EGDI Discussion Paper no. 2005/01, Expert Group on Development Issues, United Nations University

цел да го поттикне процесот на приближување Европската Унија се користи со условување (conditionality) воспоставен со *acquis communautaire* или европското законодавство. Треба да се знае дека *acquis* е динамичен концепт¹³¹ затоа што европското законодавство секојдневно се дополнува и се менува преку промена на Договорите за ЕУ, усвојување на нови правни мерки од страна на Европската комисија кои се нарекуваат Директиви и, секако, со одлуките на Европскиот суд на правдата чии пресуди се извори на европската легислатива. Секоја промена на законодавството на ЕУ значи нов услов за членство на земјата-кандидат за членство во ЕУ.

Промената на политиките и законите за да се постигне приближувањето кон ЕУ се нарекува европеизација на политики. Европеизацијата е севкупната рамка која води кон надворешен трансфер на ЕУ политиките и правилата и нивно последователно усвојување од страна на земји кои не се членки на Унијата.¹³² Во овој процес на европеизација условувањето вклучува усвојување на политичките и економските критериуми и имплементација на *acquis*.¹³³ Европеизацијата во таа смисла е процес на (а) создавање (б) дифузија и (в) институционализација на формалните и неформалните правила, процедури и политички парадигми и споделени верувања и норми кои се дефинирани и консолидирани во процесот на креирање политики на ЕУ и инкорпорирани во логиката на домашниот дискурс, идентитетските и политичките структури и јавни политики.¹³⁴

¹³¹ Grabbe, Heather(2006) *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

¹³² Schimmelfennig, Frank & Sedelmeier Ulrich. 2005. 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe', in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press

¹³³ Atanasova Gorica, 2008. "Does Europeanization equal democratization? Application of the Political Conditionality Principle in the Case of the Macedonian System of Governance," *Analytical*, Vol.1, N.1, June

¹³⁴ Radaelli, C. (2000). "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a source of Legitimacy," *Governance* 13(1): 25-43

Сепак, на европеизацијата не треба да се гледа како на домашна реакција или одговор на европската политика. Напротив, европската политика е повеќеслојна и треба да се гледа на неа одоздола-нагоре отколку од горе-надолу. Овој процес е интерактивен и почнува и завршува на домашно ниво. Секоја земја во процесот на европеизација започнува од различни почетни позиции и различни алатки на креирање политики се применливи кај различните земји. Адаптацијата на националните политики, промената на националните институции и создавањето на нови актери е со цел да се одговори на притисокот за адаптација во развојот на политиките, програмирањето, буџетирањето и имплементацијата. Европеизацијата е секогаш придружена со награди (како, на пример, финансиска помош, пристапување кон определен договор и конечно членство) на земјите-кандидатки доколку истите направат приспособување политичко или институционално.

Постои развиена мисла за проширувањето на ЕУ, како и емпириски истражувања за влијанието на европеизацијата.¹³⁵ Повеќето од ове трудови се насочени кон изучувањето на факторите кои ја определуваат ефективноста на условувањето да се приближат националните до политиките на ЕУ. Притоа може да се идентификуваат два пристапа:

(а) рационален пристап, кој ја објаснува користа која ќе се добие наспроти трошоците кои треба да се направат за да се приближи законодавството, да се спроведат реформите и да се добијат наградите – финансиска поддршка, договор за асоцијација и конечно членство.

¹³⁵ На пример: Grabbe Heather, 2002. "Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process" in K. Featherstone & C.M. Radaelli, (eds.) *The Politics of Europeanization*. (Oxford: Oxford University Press); Hughes, James. Sasse, Gwendolyn and Gordon, Claire. 2004. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave MacMillan; Vachudova, Milada. 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press

(б) конструктивен пристап, кој ја објаснува убеденоста на кандидатите за членство дека ЕУ правилата се соодветни, легитимни; и затоа истите се идентификуваат со ЕУ и учат од ЕУ. Најприфатен и распространет е рационалниот пристап во литературата на студиите за Европската Унија, кој тврди дека условувањето е успешно и ефективно само поради тоа што ветувањето дека ќе се стане членка на ЕУ е атрактивно за земјите-кандидати. Сепак, некои автори, како, на пример, Хедер Граб (Heather Grabbe) идентификуваат две варијабли/променливи од кои зависи успешноста на европеизацијата на политиките: „првата е асиметричната врска меѓу Европската Унија и земјата-кандидат, додека втората променлива е несигурноста на процесот на пристапување во членство“. Асиметричната врска се основа врз неможноста земјите-кандидатки за членство да влијаат на процесот на европеизација; додека улогата на ЕУ е да ги постави правилата на игра по кои тие треба да играат. Бидејќи условите на ЕУ не се предмет на преговори туку како истите ќе се постигнат, домашните актери во процесот на креирање политики немаат простор да стават вето. Граб (Grabbe) идентификува пет димензии на несигурност кои се вградени во процесот на европеизација: (а) несигурност во врска со политичката агенда; (б) несигурност во однос на хиреархијата на задачи; (в) временска несигурност; (г) несигурност кого да задоволиш; и (д) несигурност во однос на стандардите кои треба да се постигнат, како и очекуваните резултати.

Критичарите на европеизацијата на политиките преку процесот на проширување тврдат дека Копенхашките критериуми користат концепти кои се крајно дебатливи и лизгави, затоа што ЕУ никогаш нема дадено дефиниција за тие концепти, како, на пример, демократија, пазарна економија или капацитет за да се справиш со притисокот на конкуренцијата и силите на пазарот.

Препорачани книги за читање поврзани со ова поглавје:

- Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 2010
- Brest, Paul and Linda Hamilton Krieger, *Problem Solving, Decision Making, and Professional Judgment: A Guide for Lawyers and Policymakers*, Oxford UP, 2010
- Frank Fischer, Gerald J. Miller. & Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*, New York, Marcel Dekker Inc., 2006
- David L. Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, 1988
- William, Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, 2003

Библиографија

Aminata Lo, Fatou and Alami Nisreen. 2011. *Budgeting to End Gender Inequalities in the Education Sector*. UN Women. October 2011. New York

Atanasova Gorica, 2008. "Does Europeanization equal democratization? Application of the Political Conditionality Principle in the Case of the Macedonian System of Governance," *Analytical*, Vol.1, N.1, June

Austen, Siobhan. Costa, Monica. Sharp, Rhonda and Elson, Diane. 2013. *Expenditure Incidence Analysis: A Gender-Responsive Budgeting Tool for Educational Expenditure in Timor-Leste?* In: *Feminist Economics*

Bardach, Eugene, 1996 „The Eight-Step Path of Policy Analysis,, Berkeley, CA: Berkeley Academic Press

Bevir Mark Rhodes (2006), *Defending Interpretation*. *European Political Science* (5)1:69-83

Boardman Anthony, Greenberg David, Aidan Vining, Weimer David (2010) *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, Prentice Hall

Budlender, Debbie and Sharp, Rhonda. 1998. *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Analysis*. Commonwealth Secretariat

Cox, Robert. (1999) paper presented to the conference on Global Trajectories: Ideas, International Policy Transfer and 'Models' of Welfare Reform, the Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence Italy 25-26 March; cited in Diane Stone "*Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*", CSGR Working Paper No. 69/01

CRPM/ЦИКП Скопје 2016, Компендиум на родово буџетски анализи „Чувар(к)и на јавно ќесе,,

Dolowitz, David и Marsh, David (1996) 'Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44(2): 343-57

Dolowitz, David. & Marsh, David. (2000) 'Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making', *Governance* 13 (1): 5-24

Dunn, William, N., *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981)

Elson, Diane. 1999. *Gender Budget Initiative, Background Papers*. Commonwealth Secretariat. <<http://www.undp.mn/publications/GenderBudgets/Budgets%20CD%20section%203/3.1%20gender%20neutral%20gender%20blind.pdf>

Elson, Diane and Cagatay, Nilufer, 2000. *The Social Content of Macroeconomic Policies*. In: *World Development*, Vol. 28, No. 7

Fairclough, Norman (2013) *Critical discourse analysis and critical policy studies*, *Critical policy studies* (7) 2

Freeman, Richard. (1999) 'Policy transfer in the health sector', a working paper (http://www.pol.ed.ac.uk/research/working_paper1.html)

Freeman, Richard и Tester, Susan. (1996) 'Social Policy Diffusion', paper presented to the Conference on Policy Transfer, University of Birmingham, October; cited in Diane Stone "*Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*", CSGR Working Paper No. 69/01

Grabbe Heather, 2002. "Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process" in K. Featherstone & C.M. Radaelli, (eds.) *The Politics of Europeanization*. (Oxford: Oxford University Press);

Grabbe, Heather (2006) *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Grown, C., Rao Gupta, G. and Kes, A (2005) Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women, UN Millennium Project Task Force on Education and Gender Equality, London and Sterling, VA: Earthscan

Hughes, James. Sasse, Gwendolyn and Gordon, Claire. 2004. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave MacMillan

Ikenberry, G. John. (1990) 'The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Band wagoning'', in E. Suleiman & J. Waterbury (eds.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder: Westview Press.

Крешимир Петковиќ (2008) *Интерпретациска анализа на политики и делиберацијска демократија: треба ли да се политизира анализата на политики?*, Политичка мисла (45)2: 27-53

Lionel Demery, *Analyzing the Incidence of Public Spending*, available online: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.3561&rep=rep1&type=pdf>

Munger, Michael, C. 2000, *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices* New York: W.W. Norton & Company

Nienaber, Jeanne and Aaron Wildavsky, 1973 *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs*, New York: Basic Books

Ostrom, E. (2005), *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*, EGDI Discussion Paper no. 2005/01, Expert Group on Development Issues, United Nations University

Patton, Karl V. and David S. Sawicki, 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* 2nd Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Peters, B. Guy. (1997) 'Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms', *West European Politics*, 20(4): 71-88

Radaelli, C. (2000). "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a source of Legitimacy," *Governance* 13(1): 25-43

Richard Common (2001), *Is policy transfer useful model of inquiry in political science?* In *Public management and policy transfer in Southeast Asia*

Rose, Richard. (1993) *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham, N.J., Chatham House

Schimmelfennig, Frank & Sedelmeier Ulrich. 2005. 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe', in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press

Vachudova, Milada. 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press

Weimer, David and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* 5th Ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2011)

William Dunn, 1993 Policy reforms as arguments in "*The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*", Fisher Frank and Forester John (eds.), Duke University

Williams, Walter, *Social Policy Research and Analysis* (New York: American Elsevier, 1971)

Vining, Aidan R. and Anthony E. Boardman, 2006 "Metachoice in Policy Analysis," *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8(1), 77-87

Yanow, Dvora and Schwartz-Shea, Peregrine (2006) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and Interpretive Turn*. Armonk: M.E. Sharpe

ГЛАВА 4



АКТЕРИ И ПРОДУКТИ НА АНАЛИЗАТА НА ПОЛИТИКИ

1.1. Тинк-тенк (think tanks) – центри за истражување и анализа на политики

Организациите кои се занимаваат со истражување на јавни политики, анализа и застапување се познати под името тинк-тенкови или центри за истражување и анализа на јавни политики. Тие играат значајна улога затоа што обезбедуваат истражувања на јавни политики, анализа и совети; на тој начин нивната примарна функција е да им се помогне на владите да донесат информирани одлуки и да направат вис-тински избор на политички решенија. Терминот тинк-тенк се користи од Втората светска војна кога означувал безбедна (запечатена) средина (просторија) каде што научниците и експертите за воено планирање граделе стратегии во САД. Подоцна терминот се усвојува и со него се именувале независните истражувачки институти за анализа на јавни политики главно во англосаксонските земји. Меѓутоа, со овој термин често се именуваат организации кои спроведуваат и продуцираат разни политички, технички или научни истражувања и анализи, кои дејствуваат во рамките на владите, академските институти, како независни и непрофитни или, пак, во рамките на организации кои работат за остварување профит.¹³⁶ Во најширока смисла, тинк-тенк организациите се непрофитни организации кои вршат истражувања, обезбедуваат анализи и совети во однос на јавните политики.¹³⁷ Но, ваквото дефинирање остава простор за вбројување голем број различни организации во оваа категорија: лоби групи, универзитетски истражувачки центри и други граѓански организации, кои, покрај останатото, спроведуваат и истражувања од областа на јавните политики.¹³⁸

¹³⁶ Кристина Стрезоска, 2014 „Улогата на тинк-тенк организациите во процесот на креирање политики“ Центар за истражување и креирање политики Скопје

¹³⁷ Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press: Cambridge, 2004, p. 12

¹³⁸ Повеќе за концептуализацијата на тинк-тенковите консултирајте ги следниве автори: Dickson 1972, Weaver 1989, Smith 1991, Stone 1996, Stone, Denham and Garnet 1998, Stone 2001, McGann and Weaver 2002, Rich 2004, Stone and Denham 2004, Stone 2007, Medvetz 2008, Pautz 2011

Затоа е неопходно да бидат наведени дополнителни критериуми со кои би се намалил опсегот на дефиницијата и би се ограничил на организации кои се занимаваат со политички истражувања и анализи, дејствуваат независно од владите и универзитетите и дејствуваат како непрофитни организации. Но, и ваквиот начин на дефинирање наидува на голем број критики како премногу тесен и ограничувачки, поради тоа што голем број на тинк-тенкови се целосно зависни од владите и владините средства или, пак, одржуваат блиски односи со универзитетската и политичката елита.¹³⁹

Во англосаксонските земји тинк-тенковите имаат улога во медијација меѓу владата и јавноста, што им помага на носителите на јавните функции да ја зајакнат довербата во нив; служат како информиран и независен глас во дијалогот на политики; идентификуваат, артикулираат и евалуираат политички прашања, предлози и програми; трансформираат идеи и од проблемите прават политички прашања; даваат интерпретација на прашања, настани и политики за електронски и печатени медиуми со цел пошироката јавност да сфати која е динамиката во разрешувањето на домашните и меѓународните политички проблеми и прашања; обезбедуваат конструктивен форум за размена на идеи и информации помеѓу главните чинители во процесот на креирање политики; учествуваат во воспоставувањето на мрежи и обезбедуваат стручни кадри/советници за законодавната и извршната власт.

Во ЕУ тинк-тенковите имаат улога во развивање иновативни идеи за унапредување на политичката агенда, обезбедување независни анализи, дејствување како олеснувачи и катализатори на политичките процеси во

¹³⁹ Повеќе во Diane Stone 'Think Tanks and Policy Analysis', in Frank Fischer, Gerald J. Miller, & Mara S. Sidney (eds.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics, New York, Marcel Dekker Inc. 2006

рамките на ЕУ, дејствување како мост кој ќе ги поврзува академската заедница, невладините организации, лоби групите и сл., односно поврзување на поголема група луѓе кои имаат исто поле на работа, но различни перспективи со креаторите на политики.

Активностите кои водат кон исполнување на оваа улога вклучуваат балансирање меѓу истражување, анализа и застапување. Други активности кои ги спроведуваат тинк-тенковите се: истражување, пишување на статии и книги, монографии, спроведување на евалуации и распространување на истражувачките наоди преку застапување и лобирање, формирање на мрежи и размена на ставови, мислења и идеи преку работилници, семинари и брифинзи со државни службеници. Но, во Германија и Холандија, на пример, тинк-тенковите имаат блиски релации со политичките партии. Иако е пожелно и неопходно да одржуваат врски со креаторите на политики, центрите за истражување и анализа на политики треба да ја задржат автономијата, да балансираат меѓу поврзаноста со креаторите на политики и целосната изолација од нив. Според Ендрју Рич (Andrew Rich), тинк-тенк организациите може да се дефинираат како независни, непрофитни организации различни од групите на интерес, кои, пред сè, се потпираат врз експертизата и идеите за обезбедување поддршка и влијание во процесот на креирање политики.¹⁴⁰

Центрите за истражување и анализа на политики имаат и политичка улога. Тие постојано се трудат да го максимизираат сопствениот јавен и политички кредибилитет, при што нивните идеи и експертиза ќе имаат влијание врз процесот на креирање политики. Тинк-тенковите се значаен дел од демократскиот процес преку отворањето деба-

¹⁴⁰ James G. McGann, 2005, „Think Tanks and Policy Advice in The US“, Foreign Policy Research Institute, достапно на интернет: http://www.kas.de/wf/doc/kas_7042-1522-1-30.pdf?050810140452

та за значајни прашања за граѓаните и вреднувањето на можните решенија за истите.¹⁴¹ Центрите за истражување и анализа на јавни политики имаат за цел нивните препораки и совети да се усвојат и да бидат претворени во одлуки на владата за промена на политики. Но, за да ја постигнат оваа цел, тинк-тенковите треба да ја играат политичката игра на влијание и лобирање поради тоа што тие не се институционално вклучени во процесот на креирање политики, ниту се актер во партиските политики. Дополнително, нивниот легитимитет е многу помал од, на пример, други организации на граѓанското општество (како, на пример, локални организации кои се основани на членство) и затоа многу тешко оди и докажувањето дека нивните препораки и совети ги претставуваат интересите на определена група или се од јавен интерес, создаваат јавна вредност.

Центрите за истражување и анализа на политики дејствуваат и како мост меѓу академската заедница и креаторите на политики, со тоа што резултатите од научните истражувања ги преведуваат на јазик и форма кои ќе бидат разбирливи, веродостојни и лесно достапни за креаторите на политики и пошироката јавност, како и да бидат релевантни за процесот на креирање политики.

1.2. Видови тинк-тенкови/центри за истражување и анализа на политики

Постојат повеќе типологии на тинк-тенкови во академската литература за јавни политики. Притоа, класификацијата се прави врз основа на различни критериуми: начин на функционирање, опсег, аспирации, видови анализи, средства потребни за остварување на целите и сл. Во типологијата која ја поставува Вивер (Weaver), центри-

¹⁴¹ Dr Jeremy Sammut, 2016, „The role of centre-right think tanks : a reply to the critics“, Centre for Independent Studies Sydney NSW , достапно на интернет <https://www.cis.org.au/app/uploads/2016/06/op145.pdf>

те за истражување и анализа на политики се делат на застапувачки; договорни истражувачки организации; и универзитети без студенти.¹⁴² Застапувачките центри за истражување и анализи на политики настојуваат да влијаат и да ги насочат тековните политички процеси, во правец на нивните гледишта, ставови, политичка или идеолошка наклонетост. Кај овие организации мисијата е во согласност со идеологијата која активно ја промовираат, наградите се распределуваат во зависност од успешноста при промовирањето и унапредувањето на каузата, при евалуацијата на вработените се користат идеолошки и политички параметри наместо нивниот академски кредибилитет и публикации, а продуктите на нивната работа се оценуваат врз основа на тоа дали се во согласност со претходно воспоставената и утврдена филозофија. Договорно-истражувачките организации најчесто имаат управувачка структура која работи на волонтерска база, тие се политички ориентирани и одржуваат блиски врски со владините тела, се потпираат на договорите склучени со владата, дејствуваат како политички/програмски консултанти, нудат квантитативни анализи, почесто изведуваат политички анализи отколку истражувања, им дозволуваат одреден степен на слобода на истражувачите при воспоставувањето на истражувачките агенди, анализите и истражувањата кои ги спроведуваат на барање на владините агенции не можат да ги објавуваат и дисеминираат без нивно одобрение бидејќи тие се сопственост на нарачателот, а не на самата организација, најчесто користат иста методологија на истражување како и организацијата-нарачател, често се мултидисциплинарни, имаат организациска структура на консултантски куќи и имаат систем на награди, распоред и продукти кои се одредуваат од страна на институцијата која ги ангажира.¹⁴³ Таканаречените универзитети без сту-

¹⁴² Weaver, K. R. (1989) The Changing World of Think Tanks. PS: Political Science and Politics, 563-78

¹⁴³ Ibid

денти при спроведување истражувања користат ригорозни општествено-научни методи со цел нивните истражувања да бидат перципирани како објективни и независни од страна на пошироката јавност. Тие се најчесто големи организации, со организациска структура и култура која наликува на универзитетската.

Вивер (Weaver) во соработка со Маган (McGann) ја надградува типологијата со уште три видови на тинк-тенкови: партиски тинк-тенкови; политички клубови и политички претпријатија.¹⁴⁴ Партиските тинк-тенкови заземаат претприемачки став при спроведувањето анализи и истражувања. Вработените најчесто ги регрутираат од редот на политичките партии, а нивната агенда е под силно влијание на потребите на политичките партии. Овие организации ги перципираат креаторите на политики како потрошувачи кои имаат специфични потреби и преференции. Како резултат на тоа тие се организираат на начин кој би им обезбедил продуцирање и промоција на политички идеи и предлози за кои пазарот има потреба.

Додека, пак, Улрих (Ullrich) во ЕУ контекст ги дели центрите за истражување и анализа на политики на тинк-тенкови кои генерираат идеи; тинк-тенкови кои спроведуваат анализи на политики и тинк-тенкови кои развиваат дебата.

1.3. Улогата на тинк-тенк организациите/ центрите за истражување и анализа на политики во процесот на креирање јавни политики

Тинк-тенк организациите се политичка елита која ги промовира своите интереси и влијае врз креирањето јавни политики на различни начини. Тие користат разни страте-

¹⁴⁴ McGunn G. James and Weaver R. Kent; Think tanks and civil societies: Catalyst for ideas and action, 2009, p.7

гии. Некои работат зад затворени врати, додека други го менуваат јавното мислење со комуникациски алатки кои обезбедуваат голем публицитет.

Сепак, центрите за истражување и анализа на политики може да имаат значајна улога во целиот процес на креирање политики. Најпрво, тие имаат улога во идентификација на проблемот и истражување на различните фактори кои влијаат на проблемот, а на тој начин и влијаат на политичката агенда. За да го постигнат ова, тинк-тенковите настојуваат да го привлечат вниманието на јавноста, медиумите, елитите и владата за проблемот и да ја истакнат неговата важност, поширокото влијание и значењето тој проблем да се најде на политичката агенда на владата. Понекогаш центрите за истражување и анализа на политики формираат коалиции за обезбедување широка поддршка за проблемот да биде прифатен како прашање за кое Владата во иднина ќе расправа, ќе работи и ќе се справува со него.¹⁴⁵

Центрите за истражување и анализа на политики имаат и улога да развијат широка дискусија за изнаоѓање решение за идентификуваниот проблем. Притоа, тинк-тенк организациите треба да понудат и различни пристапи и решенија, но и да се обидат да го наметнат своето влијание. За таа цел се вршат истражувања, анализи, евалуации, брифинзи, консултации, вмрежување, имплементирање проекти, демонстрација на ефекти и сл.

Често експертизата на центрите за истражување и анализа на политики се користи од политичките партии како аргумент плус во процесот на политичките битки и како поддршка на ставовите на креаторите на политики. Линдлом (Lindlom) и Вудхаус (Woodhouse) за овој дел од

¹⁴⁵ Jacek Kucharczyk and Piotr Kazmierkiewicz, Learning from the experience of West European think tanks Institute of Public Affairs: Warsaw, 2007

процесот истакнуваат „анализите претставуваат незаменлив елемент во креирањето политики... Наместо директна конфронтација со политичките прашања, тие повеќе се користат како средство за задоволување на потребите на одредени чинители, особено службениците, при настојувањето да се контролираат останатите во процесот на политичка интеракција.“¹⁴⁶ На тој начин политичарите го придвижуваат процесот во посакуваната насока без притоа да го наметнуваат својот став на останатите, туку ги убедуваат останатите во исправноста на нивниот став преку аргументите на центрите за истражување и анализа на политики. Односно, улогата на тинк-тенк организациите е да го насочи вниманието на креаторите на политики кон решението кое политичарот посакува да се усвои и да покаже пред јавноста дека постои поддршка за решението кое тој/таа го застапува.

Улогата на тинк-тенк организациите во спроведувањето на политиките е да вршат истражувања и анализи на политиките и преку нив да откриваат колку истите ефективно се спроведуваат, каде постојат предизвици и на кој начин имплементација на политиките може да се приспособи или да се унапреди. Впрочем, нивната улога е да ја вреднуваат политиката и да обезбедат понатамошно насочување на нејзиното спроведување. Основата за да работат во оваа фаза на циклусот на креирање политики е договорот за услуга, затоа што тогаш тинк-тенкот добива советодавна функција. Во определени случаи центрите за истражување и анализа на политики може да имаат и улога за градење на капацитети и да ги обучат имплементаторите на политиката или да создадат база на податоци која е особено значајна за следење на спроведувањето на политиките.

¹⁴⁶ Lindblom E. Charles and Woodhouse J. Edward, *The policy making process*, Second edition (Englewood Cliffs, N.J.:Prentice Hall, 1980), p.28

Во оваа смисла, тинк-тенк организациите дејствуваат како: (а) клириншка куќа; (б) како застапувачи на идеи; (в) како дел од домашни и транснационални мрежи; (г) како интелектуална и академска база која обезбедува политички релевантна анализа.¹⁴⁷

Како клириншка куќа¹⁴⁸ центрите за истражување и анализа на политики обезбедуваат мноштво бесплатни информации и експертиза. Ваквата нивна улога особено се истакна преку револуцијата во информатичката технологија која направи книгите, трудовите, политичките анализи, тренинзите и дијалозите на политики да бидат брзо достапни до крајните корисници. Во исто време тинк-тенковите имаат независни експерти кои заедно со нивните продукти се користат од медумите, интересните групи, бизнис асоцијациите, општествените движења.

Како застапувачи на идеи центрите за истражување и анализа на политики често обезбедуваат информации кои имаат кредибилитет и се алтернативен извор на информирање од оние кои ги лиферува владата или корпоративниот сектор. Овие информации се искористени од медиумите. Нивните идеи се основани на идеолошки, академски и професионални принципи и имаат за цел да објават практики или политики со цел да привлечат внимание и да ја зголемат конкуренцијата на пазарот на идеи. Во таа смисла и индивидуалците кои работат во тинк-танк организациите и самите организации дејствуваат како претприемачи на политики, едукатори, застапници и вмрежувачи.

Застапувањето е стратегија на т.н *outsider* тинк-тенк организации, додека центрите за истражување и анализа на политики се внатре како членови на заедниците на

¹⁴⁷ Raymond Struyk, *Managing Think Tanks*, expanded second edition, OSI/LGI: Budapest, 2006

¹⁴⁸ Под терминот клириншка куќа се подразбира организација која собира информации, гради дата-бази и дистрибуира информации

политики и имаат друга стратегија и начини на дејствување. Како *insider* тинк-тенк организацијата е доставувач на експертиза и анализа која може да се користи за дилберација преку консултација или директно преку членство во работни групи за развој на нови политики. На тој начин почитувањето на организацијата или мрежата, односно нејзиниот кредибилитет се возвраќа од страна на владата преку обезбедување директен пристап во креирањето на политиките. На пример, *Overseas Development Institute* од Лондон работи директно со Одделението за меѓународен развој на Велика Британија, Хивос од Хаг работи со Министерството за надворешни работи на Холандија итн. Кога организираат конференции, работилници и семинари, дебати и форуми, центрите за истражување и анализа на политики се и поврзувачи на претставници на бизнисот, владата и експертите.

Конечно, во тинк-тенк организациите работат луѓе кои се висококвалификувани, со докторати или барем завршени магистерски студии и кои може да учествуваат на академски состаноци во својата дисциплина. Некои од нив предаваат на високообразовни институции со скратено работно време, а голем дел од тинк-тенк организациите се и формално врзани за универзитети. Како такви тие иако ги исполнуваат сите академски критериуми продуцираат применети политички анализи, а не академски политички анализи. Во многу случаи центрите за истражување и анализа на политики се и место каде политички wannabes сакаат да ги испробаат своите реторички вештини и да се наметнат преку заедниците на политики како политички актери. Од таа страна тинк-тенк организациите произведуваат човечки капитал во форма на специјализирани аналитичари кои се јавуваат како форма помеѓу тинк-тенк, универзитет и владин службеник.

Бидејќи тинк-тенк организациите немаат директен пристап во процесот на носење одлуки, главното прашање

по кое се оценува нивната успешност е нивното влијание, односно колку со своите совети (изразени во истражувања, анализи и препораки) успеале да ги променат јавните политики. Но, само малку тинк-тенк организации даваат конструктивен придонес кон процесот на носење одлуки на локално, национално и регионално ниво.

Авторитетот на центрите за истражување и анализа на политики произлегува од нивните академски квалификации; независност од државата и бизнисот; и легитимитетот кој произлегува од квалитетот на произведените анализи и доставените услуги на државните и недржавните актери. Но, често тинк-тенк организациите немаат влијание врз владите туку самите влади и политичките лидери ги користат центрите за истражување и анализа на политики како алатки за да ги постигнат своите интереси и да обезбедат интелектуална поддршка и легитимација на своите одлуки.

2. ПРОДУКТИ НА АНАЛИЗАТА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ – ДОКУМЕНТИ НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Продуктот на анализата на политики на тинк-тенк организациите/центрите за истражување и анализа на политики или индивидуалните аналитичари на јавни политики е секогаш совет за промена на политики. Тој совет може да биде во која насока да се води процесот на креирање политики, кое решение да се усвои за да се надмине проблемот, кое прашање да се стави на политичката агенда или зошто определено решение е препорачано отколку друго. Не секој совет е продукт на анализа на политики. Само оној совет кој има за цел да информира одлука во јавен сектор и кој е основан на општествени вредности па затоа создава јавна вредност е резултат на анализата на политики. Инаку, и бизнис асоцијациите и другите интересни групи истражуваат, анализираат и даваат совети

за промена на политики. Но, тие совети имаат за цел да создадат приватна наместо јавна вредност. Советот може да биде презентирани во различни форми. Како препорка да се смени законско решение А со законско решение Б; или да биде презентирани во многу покомплексна студија на политики.

Најчесто анализата на политики се презентира во форма на т.н. *policy papers* или документи на јавни политики. Документот на јавна политика е мошне моќна алатка со повеќе намени во процесот на креирање на јавната политика. Може да се јави во повеќе подформи, но најкористени се студија на јавни политики или политичка студија, кратка политичка анализа на јавни политики и меморандум на јавни политики. Целта на документите на јавни политики е да информираат и да влијаат врз конкретна публика: носачи на одлуки, избрани претставници на власта (законодавна или извршна), стручна или широка јавност. Ваквите документи може да понудат општи податоци и увид кој може да послужи во која било фаза од процесот на креирање на јавна политика, но може, исто така, да бидат насочени кон една или повеќе фази во процесот. На пример, документите на јавни политики може да нудат алтернативни решенија за некоја јавна политика и препораки за дадено решение, или, пак, да промовираат конкретна опција за имплементација на дадена политика или за евалуација на избраната опција. Разликите меѓу различните видови документи на јавни политики се должат на природата на изготвувањето на овие документи, но и каков е односот клиент-советник меѓу владата и аналитичарот или тинк-тенк организацијата. Политичките студии на јавни политики и кратките политички анализи на јавни политики се меѓусебно поврзани, затоа што студиите обично се користат како основа за пишување на кратките анализи.

2.1. Функцијата на документите на јавни политики

Документите на јавни политики имаат неколку функции. Тие се алатки за донесување одлуки; комуникациски алатки и применети научни трудови. Насочувајќи се кон даден проблем, документите за јавни политики претставуваат алатка за комуникација со широка или специфично одредена јавност. Како таква, независно од тоа дали има за цел да им се обрати на другите специјалисти за јавни политики или на донесувачите на одлуки, намената на документот за јавни политики е да понуди сеопфатен и убедувачки аргумент кој ги оправдува препораките изнесени во него и со тоа целната публика да ја повика на акција.

Според Овен Јанг и Лиза Квин, постигнувањето на оваа намена подразбира: (а) дефинирање и детаљно изнесување на итно прашање/проблем на јавната политика; (б) изнесување на алтернативите, различните решенија за проблемот на јавната политика; (в) обезбедување евалуација на веројатните исходи на алтернативите, различните решенија на проблемот; (г) избирање на пожелната алтернатива и давање препорака за промена на јавната политика преку нудење на цврст аргумент зошто препорачаната опција е најдобрата за јавната политика.¹⁴⁹

Документите на јавни политики, како и научните трудови, се основани на истражување, докази и детаљна анализа. Разликата меѓу научните и документите на јавни политики е во тоа што вторите се применети. Наодите од документите на јавни политики се применети на даденото прашање/проблем на јавна политика и се употребуваат како аргумент во корист на конкретни препораки за решавањето на проблемот. За разлика од научниот труд, кој

¹⁴⁹ Овен Јанг и Лиза Квин, 2009 „Како до ефективни јавни политики - Водич за советници во Средна и Источна Европа“, Фондација Институт отворено општество – Македонија

сака да открие нов аспект во научната дисциплина преку поставување на истражувачки прашања и оценувајќи причинско-последични врска помеѓу две варијабли, документите на јавни политики тргнуваат од односот проблем-решение и изнесување аргументи во корист на дадена препорака за јавната политика. Со ваквиот насочен приод, авторот треба да воспостави рамнотежа меѓу два конкурентни фактора: потребата да понуди сеопфатен опис на проблемот и дискусија за алтернативните решенија што се на располагање во рамките на актуелната политика, која може, исто така, да ги вклучува резултатите од примарното истражување на авторот за позицијата да биде издржана и да понуди информирана процена; и потребата да се изнесе ова на начин кој ги вклучува само релевантното знаење и неопходните податоци во поддршка на аргументот.¹⁵⁰

2.2. Како се пишуваат ефективни документи за јавни политики?

Ефективни документи на јавни политики се пишуваат следејќи ги следниве 7 правила. Најпрвин е потребно јасно да се утврди и да се искаже причината зошто го пишувате документот за јавна политика. Причината треба да ја презентирате уште во почетниот параграф. Тоа ќе ви овозможи да се фокусирате, а на читателот ќе му даде реално очекување од документот кој го чита. Причината е, всушност, целта која сакате да ја постигнете. Кога пишувате документи на јавни политики може да имате една од следниве две цели: (а) да ги информирате читателите; (б) да ги убедите читателите.

За вашиот документ на јавна политика да има јасна причина/цел, потребно е да напишете целна изјава на почетокот на пишувањето. Целната изјава е кратка реченица која јасно дефинира што посакувате да постигнете со до-

¹⁵⁰ Ibid

кументот за јавни политики. Овие се едноставни, директни изјави, како, на пример, „овој документ на јавна политика има за цел да презентира три опции за воведување на родителско отсуство во Македонија“.

Второто правило за пишување на ефективни документи на јавни политики е да се одржи вниманието на читателот/публиката. За таа цел авторот на документот на јавни политики треба добро да ја знае својата публика. Потребно е да се направи анализа на чинителите, особено на носачите на одлуки и да се утврдат нивните позиции, интереси и стравови во однос на препораките кои ги презентирате во документот за јавни политики. На тој начин документот треба да одговори на тие интереси и да понуди аргументи кои ќе го неутрализираат отпорот, ќе ги намалат стравовите и ќе го убедат читателот дека препораката која документот ја дава е најдобрата опција за усвојување. Затоа во секој параграф кој ќе го напишете во документот за креирање политики е потребно да не ја заборавате својата политика.

Третото правило е документот да биде јасен, односно читателот да го разбере истиот. Тоа се постигнува доколку поентите се објаснети јасно, со кратки и директни реченици и користејќи концизен јазик. За да бидете сигурни дека аргументите се јасни, потребно е да направите тест со непознавач на материјата. На пример, седнете во такси и додека трае возењето објаснете му на таксистот за што е вашиот документ на јавна политика. Доколку таксистот кој не е стручњак за темата ги разбере вашите документи, тогаш вашиот документ на јавни политики ќе биде доволно јасен и за носачите на одлуки кои сакате да ги убедите.

Четвртото правило на ефективно пишување е единство. Единството во параграфите на документот на јавни политики се постигнува кога сите реченици во параграфот

се поврзани со првата реченица која ја викаме тематска реченица (topic sentence) на тој начин ја контролираме идејата. На тој начин останувате на темата и речениците даваат поддршка на тематската реченица, а текстот има единство.

Конечно, документот на јавни политики треба да е усогласен. Усогласеноста се постигнува кога аргументите во документот се организирани и презентирани логично и кога читателот може лесно да ги следи идеите кои ги презентирате. Притоа, за да се даде целовит и убедлив аргумент со кој ќе се оправдаат препораките до кои сте дошле и ги презентирате во трудот, треба да ги поврзете податоците од истражувањето во анализата на логичен начин. Затоа при пишувањето на документот на јавни политики за тој да биде усогласен не заборавајте да употребувате транзициски зборови и фрази; да повторувате клучни поими; и, секако, не заборавајте на логиката.

Табела 13: Основи на ефективно пишување документи на јавни политики

1. Ако се фокусирате на една поента	1. Вашиот текст ќе има единство
2. Ако поентата ја докажете со податоци	2. Вашиот текст ќе има поддршка
3. Ако ги организирате и ги поврзете податоците	3. Вашиот текст ќе биде усогласен
4. Ако пишувате јасно и без грешки	4. Вашиот текст ќе демонстрира вештина за формулирање реченици

Документите на јавни политики имаат иста структура како и другите политички анализи. Најпрвин имаат наслов, кој за разлика од научни трудови треба да биде

ефектен да го запознае читателот со темата, фокусот и проблемот што се обработува веднаш. Тој треба да биде привлечен зашто е првиот критериум по кој читателот ќе цени дали документот на јавни политики е интересен, го заслужува неговото внимание или не. На пример, насловот „Недеклариран даночен рај – скриената економија и даночната евазија во Македонија, Албанија и Косово“ е пример кој јасно, привлечно и набрзина информира на што се однесува документот на јавни политики. Секој документ на јавни политики има содржина која ги излистува поглавјата и подзаглавијата на документот и неговата целокупна организација. Потоа подолгите документи на јавни политики имаат и извадок или извршно резиме кое дава сумарна информација за анализата, која е целта, на какво истражување се основа, кои се наодите и, секако, кои се препораките за промена на јавните политики. Во воведот на документите на јавна политика се утврдува и се дефинира главната содржина на документот и служи за да го зајакне интересот на читателот со тоа што го изнесува контекстот и природата на проблемот на јавната политика. Главниот текст на документот е описот на проблемот на јавната политика во кој е потребно да се даде преглед на историскиот контекст на даденото прашање, како и како тековната политика одговара на проблемот. Во главниот текст на документот се презентираат и сите можни опции на политиката, независно од тоа дали ги изготвил авторот или некој друг, нивната евалуација и на крајот се дава препорака за алтернативата која авторот ја избира како најефективно решение на проблемот. Конечно, документот на јавни политики има заклучок и препораки во кои ги синтетизира главните наоди од истражувањето и директно бара што да се преземе со цел решавање на проблемот на политиката што се анализира во документот на јавни политики.

Струитурни елементи на политичка анализа

Политичка анализа

- Наслов
- Содржина
- Абстракт / извршно резиме
- Вовед
- Опис на проблемот
- Политички опции
- Евалуација на опции и препораки
- Заклучоци
- Анекси
- Библиографија

Извор: Овен Јанг и Лиза Квин, 2009, стр.22

2.3. Видови документи на јавни политики

Како што наведовме погоре, има повеќе видови документи на јавни политики. Дел од нив ги користат тинк-тенк организациите, а дел владините специјалисти за јавни политики. Во ова подзаглавие ќе ги презентираме и едните и другите.

2.3.1. Green papers - зелени книги

Зелените книги најчесто ги објавува Европската комисија како документи за дискусија на европско ниво во однос на определено прашање. Во ваквите книги се презентираат мноштво идеи и имаат за цел да ги поканат заинтересираните организации и индивидуалци да дадат придонес со дискусија во однос на овие идеи, гледишта и информации. Зелените книги може да доведат до бели книги.

Зелените книги се користат и во Канада. Со нив Владата изјавува официјално дека има предлози кои нацијата треба да ги дискутира, без притоа да застапува определено решение како предодредено за усвојување. Оттука зелените книги се пишуваат и се објавуваат на почетокот на процесот на креирање политики – и со нив се поставува политичката агенда уште пред да се развијат алтернативите и истите да се евалуираат.

2.3.2. White papers - бели книги

Белите книги се документи на јавна политика кои ги пишува Владата и ги објавува со цел да ја информира јавноста на кои предлози на нови политики и легислатива ќе работи во иднина. Во некои земји заедно со белите книги Владата објавува и нацрт-закон и на тој начин отпочнува дебата и консултација со заинтересираните страни, потенцијалните корисници и сите засегнати од законското решение пред законот да биде предложен на Парламентот за усвојување.

Белата книга претставува водич за решавање на проблемот. Означувањето на оваа книга со бела боја покажува на кого документот може да се дистрибуира. Белата боја е наменета за целата јавност. Ваквите документи се користат и во бизнис секторот како маркетинг и продажни алатки. Европската Унија, исто така, користи бели книги заедно со зелени книги. Белите книги кои се прифатени од Европскиот совет може да станат акциска програма на Унијата во дадената област.

2.3.3. Студија на јавна политика

Студијата на јавна политика (Policy study) е екстензивен документ наменет за специфична публика на специјалисти за јавни политики. Од овој документ на јавна политика читателите треба да добијат општ преглед, но и да најдат конкретни детали за проблемот, алтернативите за негово решавање и препорачаниот модел на јавна политика како решение на проблемот. Студијата на јавна политика користи формат на извештај, односно содржина, извадок, објаснување на проблемот и можните решенија, како и заклучок со препораки. Студијата има повеќе заглавија во рамките на текстот, нумерирани подделови, податоци изнесени во табели и/или графикони, како и информации изнесени како потточки. Таа е долга до 25000 збора, а бидејќи

примарната публика на студијата се другите специјалисти за јавна политика, природата на овој документ е техничка.

2.3.4. Кратка политичка анализа на јавни политики

Кратката политичка студија (Policy brief) е скратена верзија на студијата на јавни политики. Како таква таа ги презентира наодите и препораките на студијата. Нејзината намена не е детаљно да ги информира специјалистите на јавни политики, туку да информира неспецијализирана публика (на пример, медиуми или носачи на одлуки кои не секогаш се специјалисти и кои немаат време да читаат долги и детаљни студии). Кратката политичка анализа на јавни политики не е подолга од 10 страници и ја следи структурата на студијата на јавни политики без некои делови, како што прикажува споредбената табела подолу. Покрај разликите во публиката, фокусот и методологијата, прашањата како што се должината, форматот и јазикот е она по што се разликуваат кратките политички анализи од студиите на јавни политики. Имено, поради тоа што не е наменета за специјалисти јазикот е помалку технички, но поконцизен со цел да биде и поубедителен.

Табела 14 Споредба на структурата на студијата на јавни политики и кратката политичка анализа

Студија на јавни политики	Кратка политичка анализа на јавни политики
Наслов	Наслов
Содржина	
Извршно резиме	Извршно резиме
Вовед	
Опис на проблемот	Контекст и значење на проблемот
Политички опции и нивна оценка	Критики за политичките опции
Заклучоци и препораки	Препораки
Библиографија	Извори
Endnotes	

2.3.5. Политички меморандум

Политичкиот меморандум (Policy memo) е најкраткиот документ на јавна политика. Не подолг од 100 збора, меморандумот е презентира на најмногу две страници има за цел да понуди сумарна информација на главните точки на предлогот за промена на јавната политика. Има намена да информира многу набрзина високи носители на власта и носачи на одлуки за што се работи и зошто треба предлогот да се усвои. Најчесто публика им се носачи на одлуки кои се зафатени, немаат време и им треба инстант совет за тоа која одлука да ја донесат. Се користат и за време на состаноци и тркалезни маси.

Меморандумот може да се јави во повеќе подвидови: заднински меморандум, кој е фокусиран на контекстот и историската заднина на проблемот; меморандум на наодите, кој е фокусиран на наодите од истражувањето на проблемот и тековната јавна политика; меморандум на опциите, кој е фокусиран на различните алтернативи, цената на нивното чинење и користа доколку се усвојат; меморандум за одлука, ги презентира можните опции за носење на одлука, додека акцискиот меморандум презентира план за спроведување на препорачаната одлука.

Табела 15: Разликите меѓу различните видови документи на јавни политики

Вид на документ на јавна политика	Структура	Публика	Должина	Јазик
Политички меморандум	<ul style="list-style-type: none">•Која е моменталната ситуација?•Каква промена сакаме да се постигне?•Како да се промени? Која е твојата препорака?	Високи политички претставници и влијателни политичари / носачи на одлуки	2 страници	Многу јасен, концизен

Кратка политичка анализа	<ul style="list-style-type: none"> • Контекст и значење на проблемот, критички осврт на политичките опции и препораки 	Советници на министри и министри/ пратеници во Собрание	10 страници	Едноставен и јасен
Политичка студија	<ul style="list-style-type: none"> • Подолг аналитички труд кој ја следи структурата на политичката анализа со вовед, опис на проблемот, опис на и евалуација на опциите, заклучок и препораки 	Втор ешалон на владини претставници, интересни групи, НВОа, и други мрежи на политики	30 страници	Едноставен технички и специфичен

3. КОМУНИКАЦИЈА НА ПРОДУКТИ НА АНАЛИЗА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Најголемиот предизвик на тинк-тенк организациите е да стигнат со своите препораки до своите „потрошувачи“ – носачите на одлуки. Главната причина за постоењето на овој предизвик лежи во фактот што центрите за истражување и анализа на политики целото свое време и енергија ги инвестираат во развојот на документите на политики (претходно на истражување, анализа и вреднување на опции), па на крајот немаат време за застапување и комуникација на своите идеи. Иако најважниот дел од нивната работа е продуктите на анализа на јавни политики соодветно да се искомуницираат за да може советот кој го даваат да стигне до оние кои треба да донесат одлука за промена на политиката, за поставување на определено прашање на политичката агенда.

Ефективната комуникација со различните публики е интегрален дел од задачите на центрите за истражување

и анализа на политики. Нивната работа не завршува со завршување на истражувањето, комплетирање на анализата или со пишување и објавување на документот на јавна политика. За да може да ја продолжат својата надлежност и да застапуваат промена на јавната политика, тинк-тенк организациите треба да развијат комуникациски план адаптиран на моменталната состојба и интересите/ставовите на заинтересираната јавност.

Притоа, може да разликуваме платформа за застапување и платформа за комуникација на продуктите на анализа на јавните политики. Бардах (Bardach, 1984), Стон Максвел и Китинг (Stone, Maxwell, Keating 2001) и Штрујк (Struyk 2002) тврдат дека контекстот во кој се пишува документот на јавни политики и во кој резултатите/наодите се презентираат има влијание на тоа дали продуктот ќе резултира со промена на политика или не. Затоа, за да се зајакне влијанието на документот за јавни политики и советот кој е резултат на анализата на политики да биде прифатен, потребно е комуникацијата и застапувањето на истиот да се прави кога: (а) темата/прашањето е сè уште „жешко“; (б) прашањето не е на политичката агенда, но е значајно за земјата (на пример, продолжувањето на мајчинското отсуство не беше на агендата на Владата сè додека иницијативата 420 дена пеленска револуција не достави иницијатива за промена на Законот за работни односи). Со креирање на **платформа за застапување** заеднички со останати тинк-тенк организации, центрите за истражување и анализа на политики може да создадат моментум, да ја јакнат свеста, да ги покренат очекувањата на јавноста и притоа да ја притиснат Владата да донесе одлука заради тоа што јавноста бара промена на политиката. Впрочем, постојано треба да се бараат прозорци во процесот на креирање политики кои ќе отворат нови можности за застапување. Тинк-тенк организациите треба

да ги пресретнат ваквите можности подготвени со целовити истражувања и анализи на јавни политики, кои се добро аргументирани и на убедлив начин да презентираат препораки за промена на политиките. Комуникацијата на својата позиција/наодите и препораките од анализата на политиките, центрите за истражување и анализа на политики може да ја направат на еден од следниве начини:

1. Лична продажба (брифинг на сите членови на платформата за застапување);

2. Подготовка на политички меморандум за дискусија со останатите актери/членови на платформата за застапување;

3. Презентација на студијата на јавни политики пред вториот ешалон на вработени во владата;

4. Презентација на препораките пред високи претставници на владата;

5. Презентација на наодите и препораките пред меѓународната заедница, донаторската заедница и останатите кои имаат меко влијание врз процесот на носење одлуки во земјата;

6. Презентација на наодите и препораките пред академската заедница, интересните групи и останатото граѓанско општество.

За секој поединечен продукт на анализа на политики е потребно да се направи **платформа за комуникација** со посебно скроен комуникациски план. При развој на оваа платформа и план е потребно да се најде одговор на следниве прашања: (а) која е публиката пред која го претставуваме документот на јавни политики? Што таа публика знае за нас и нашиот проект, истражување, за проблемот на јавна политика кој го анализираме? Дали некои факти или бројки до кои сме дошле се од посебно значење за целната група/нашата публика? Какво е нивното разбирање за проблемот? Какви се нивните ставови во однос на решенијата кои се предлагаат?

Познавањето на публиката е првото и основно правило за успешна комуникација на документот на јавни политики. Второ, при комуникација е потребно да се сведе дискусијата за методологијата на истражувањето и анализата на минимум и накратко да се презентира проблемот, како и можните решенија со јасно презентирање на влијанието на секое од нив. Конечно, значаен дел од комуникацијата треба да биде насочен кон презентација на презентираното решение и зошто истото е најдобро за искоренување на проблемот на јавната политика. Не помалку значајно е да се развијат пораки за секој продукт и публика кон која се насочуваме, па да се развие една анализа на политики и студија на јавни политики и кратка политичка анализа и повеќе видови политички меморандуми, а истите и да се визуелизираат со мапи, инфографици и GIFs, доколку е соодветно и доколку постои буџет за тоа. Но, комуникациската платформа значи користење на еден канал на комуникација или микс на повеќе во зависност од ситуацијата, интересите и ставовите на заинтересираните страни, особено на носачите на одлуки. Дел од тие алатки, канали и начини на комуникација се следниве:

1. Состаноци со носачите на одлуки, нивните советници, интересните групи, заинтересираните страни и меѓународните организации кои може да дејствуваат како сили на притисок
2. Дискусии, дебати, тркалезни маси
3. Конференции
4. Меморандуми, кратки политички анализи и студии на јавна политика распространети на интернет преку мејлинг листи
5. Обуки и градење на капацитети
6. Објава во печатени и електронски медиуми на анализите во форма на фељтон, колумни и едиторијали (писмо до уредникот) сл.

7. Прес-конференции и соопштенија за јавност
8. Иницијативи со поднесок на нацрт-закон и подзаконски акти
9. Покревање на јавна свест преку кампањи (вклучително и на социјалните медиуми)
10. Објава на инфографици, мапи и ГИФови на интернет, вклучително и на социјалните медиуми.

Соработката со медиумите е главниот инструмент преку кој тинк-тенк организациите ги пласираат своите идеи. Центрите за истражување и анализа на политики треба да се свесни дека се во бизнисот на промоција на идеи и како што корпорациите во приватниот сектор одвојуваат време и средства за маркетинг на своите производи, така и тие треба да одвојат време и средства за промоција на документите за јавна политика.¹⁵¹ Идеите може маркетиншки да се презентираат на пазарот, како и производите на бизнисот.¹⁵²

Платформата за комуникација во соработка со медиумите или самостојно треба да содржи: порака, целна публика/група, канали на комуникација и комуникациски активности. Во секоја фаза од циклусот на креирање политики може на различен начин да се комуницира со јавноста. Истовремено комуникацијата не треба да биде во еден глас, туку користејќи ја платформата за застапување. Следната табела ги сумира можните стратегии за користење на двете платформи во клучните фази на циклусот на креирање политики.

¹⁵¹ Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, McGillQueen's University Press: Montreal, 2002, p.74

¹⁵² John C. Goodman, "What Is A Think Tank?," December 20, 2005, National Center for Policy Analysis, документ достапен на интернет на: <http://www.ncpa.org/pub/special/20051220-sp.html>, p.4

Табела 16: Комуникациска и платформа за застапување на анализите на политики во процесот на креирање политики

Фаза во процесот на креирање политики	Платформа за застапување	Комуникациска платформа
Поставување на политичката агенда	<ul style="list-style-type: none"> • Треба да се обезбедат докази со цел да се засили кредибилитетот на аргументите на платформата за застапување • Треба да се обезбедат партнерства и соработка меѓу истражувачите, невладините организации, носачите на одлуки и нивните советници 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се зајакне кредибилитетот преку кампања (препорачливо на социјални медиуми) • Да се создаде точка на кулминација/ вриење (tipping point)
Формулација на решенија	<ul style="list-style-type: none"> • Треба да се дејствува како ресурсен центар имајќи предвид дека се направени истражувања, анализи, се идентификувани опции и се евалуирани истите какво влијание би имале и колку ќе чинат • Треба да им се овозможи пристап на носачите на одлуки до меѓународни најдобри практики и ресурси • Треба да се обезбеди партнерство и соработка со носачите на одлуки и нивните советници 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се креираат јасни пораки кои се опциите и која е препорачаната опција и зошто • Да се направи план за комуникација кој ќе ја микросегментира публиката и ќе содржи скроена порака за секој сегмент • Да се спроведат различни комуникациски активности: интервјуа, дебати, соопштенија за јавност и сл.

Имплементација	<ul style="list-style-type: none"> • Да зајакне одржливоста на јавната политика • Да се дејствува како платформа за акција каде заедно со Влада се учествува во имплементација на усвоеното политичко решение 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се обезбеди поддршка и охрабрување во процесот на имплементација преку изјави за медиумите и информирање за направениот напредок од усвојувањето на политичкото решение
Евалуација/ вреднување	<ul style="list-style-type: none"> • Да се обезбеди добар квалитет и докази за постигнувањата • Да се поврзат носачите на одлуки со крајните корисници на усвоената политика 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се презентираат резултатите од постигнувањата користејќи алатки за визуелизација на податоците (инфографици, мапи, ГИФови) • Соопштение за јавност и прес-конференција за резултатите од евалуацијата на спроведувањето на политиката со соопштување на најголемите добитници и губитници на јавната политика

Сепак, како најефектни стратегии за комуникации се издвојуваат таканаречените интерактивни советувања во јавните политики (*interactive policy advising*), кои подразбираат вклучување на носачите на одлуки во анализата на политики од самиот почеток кога се дефинира проблемот, прави истражување и анализа, се идентификуваат опциите и истите се вреднуваат. На тој начин носачите на одлуки и нивните советници не се пасивни приматели на препораките на анализата на политики, туку имаат активна улога во формулирањето на препорачаното решение и се свесни за исходот од анализата на политиките, како и очекувањата од Владата која треба да постапи по дадениите препораки.

На крајот, треба да се евалуира ефектот од спроведувањето на комуникациската стратегија и напорите за

застапување на идеите изразени во документите за креирање политики. За да се утврди ефектот, потребно е да се идентификуваат влијанијата на: „политиките, управувањето и професионалните практики, општественото однесување и јавниот дискурс. Ваквото влијание може да биде инструментално за промена на политиките, праксата и однесувањето; но може да ги промени знаењето, познавањето и ставовите на луѓето околу определени општествени прашања“. ¹⁵³ Сепак, многу често застапувањето, а со тоа и влијанието, е зависно од контекстот и е процес кој не е видлив и каде не може директно да се воспостави причинско-последична врска меѓу промената на политиката и анализата на политики, советот на тинк-тенк организациите или нивните напори за застапување на различни препораки за промена на политиката. За многу центри за истражување и анализа на политики „работењето зад затворени врати е многу поефективен канал на влијание на процесот на креирање политики, отколку преку медиумите и другите јавни канали на комуникација со целната публика“. ¹⁵⁴ На крајот, најзначајно е центрите за истражување и анализа на политики да постигнат влијание – да променат политики, а на кој начин тоа ќе го направат е небитно.

¹⁵³ Davies, H., S. Nutley and I. Walter (2005) 'Assessing the impact of social science research: Conceptual, methodological and practical issues', Research Unit for Research Utilisation, University of St Andrews (www.st-andrews.ac.uk/~ruru)

¹⁵⁴ Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, McGillQueen's University Press: Montreal, 2002

Препорачани книги за читање поврзани со ова поглавје:

- MacGann & Weaver, Think tanks & civil societies: catalysts for ideas and actions, Transaction publishers, 2000
- Raymond Struyk, Managing Think Tanks, expanded second edition, OSI/LGI: Budapest, 2006
- Овен Јанг и Лиза Квин , 2009 „Како до ефективни јавни политики - Водич за советници во Средна и Источна Европа“, Фондација Институт отворено општество – Македонија
- Donald E. Abelson, Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes, McGillQueen’s University Press: Montreal, 2002

Библиографија

Andrew Rich, Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise, Cambridge University Press: Cambridge, 2004, p. 12

Davies, H., S. Nutley and I. Walter (2005) 'Assessing the impact of social science research: Conceptual, methodological and practical issues', Research Unit for Research Utilisation, University of St Andrews (www.st-andrews.ac.uk/~ruru)

Diane Stone 'Think Tanks and Policy Analysis', in Frank Fischer, Gerald J. Miller. & Mara S. Sidney (eds.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics, New York, Marcel Dekker Inc. 2006

Donald E. Abelson, Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes, McGillQueen’s University Press: Montreal, 2002, p.74

James G. McGann, 2005, „Think Tanks and Policy Advice in The US,, Foreign Policy Research Institute, достапно на

интернет: http://www.kas.de/wf/doc/kas_7042-1522-1-30.pdf?050810140452

Jacek Kucharczyk and Pior Kazmierkiewicz, Learning from the experience of West European think tanks Institute of Public Affairs: Warsaw, 2007

Jeremy Sammut, 2016, „The role of centre-right think tanks : a reply to the critics“, Centre for Independent Studies Sydney NSW , достапно на интернет <https://www.cis.org.au/app/uploads/2016/06/op145.pdf>

John C. Goodman, “What Is A Think Tank?,” December 20, 2005, National Center for Policy Analysis, <http://www.ncpa.org/pub/special/20051220-sp.html>, p.4

Кристина Стрезоска, 2014 „Улогата на тинк тенк организациите во процесот на креирање политики“, Центар за истражување и креирање политики Скопје

Lindblom E. Charles and Woodhouse J.Edward, The policy making process, Second edition (Englewood Cliffs, N.J.:Prentice Hall, 1980), p.28

McGunn G. James and Weaver R. Kent; Think tanks and civil societies: Catalyst for ideas and action, 2009, p.7

Овен Јанг и Лиза Квин , 2009 „Како до ефективни јавни политики - Водич за советници во Средна и Источна Европа“, Фондација Институт отворено општество – Македонија

Raymond Struyk, Managing Think Tanks, expanded second edition, OSI/LGI: Budapest, 2006

Weaver, K. R. (1989) The Changing World of Think Tanks. PS: Political Science and Politics, 563-78

ГЛАВА 5



ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ

1. ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ

Вреднување на политики или евалуација на политики е една од научните дисциплини која се развива паралелно со развојот на науката за политиките. Со подемот на јавното управување и општото прифаќање на менаџерскиот пристап во управувањето со јавниот сектор постепено се прифаќаат ревизијата, управувањето со човечките ресурси и вреднување на политиките.

Како и со другите дефиниции во оваа област, и за евалуацијата на политики постојат мноштво дефиниции, но наједноставна е таа на Роберт Ди (Robert Dye), кој вели дека *вреднување на политики е учење за последиците на јавната политика*. Малку поширока дефиниција на вреднувањето на политиките е таа на Некола, која вели дека: „Евалуацијата е последната алка на процесот на креирање политики и игра фундаментална улога како и идентификација на проблемот на почетокот на процесот. ...Имплементацијата на секоја јавна политика треба да биде следена и евалуирана за континуирано да се носат одлуки кои ќе ја приспособат јавната политика и ќе ја продолжат, а нема да ја прекинат“ (Nekola 2007a, p. 338).

Политиките се креираат во контекст на несигурност и ограничен пристап до информации. Тие се спроведуваат во сложени околности и нивните резултати може да влијаат на широк спектар на фактори. Во овие околности, и земајќи ги предвид претходните искуства и постигнатите исходи, креаторите на политики треба да научат и да применуваат лекции од минатото за она што добро функционираше и она што помалку добро функционираше. Како што заклучува Бизнес иновации и вештини (Business Innovation and Skills) – BIS (2010), овие лекции можат да бидат општи (колку добро или лошо се однесувале одредени интервенции од минатото и во какви околности) или специфични (како може

да се подобри дизајнот или спроведувањето на една политика во определена област). Според тоа, евалуацијата на политики треба да овозможи информации за влијанието и ефективноста на политиката и дали се исполнети нејзините цели; зошто е или не е ефективна политиката; кои се последиците од политиката и кои лекции можат да се научат со нејзиното спроведување (BIS 2010).

Парсонс (Parsons, 1996), пак, сугерира дека вреднувањето на политиките е еден од аспектите на анализа на политиките: (а) вреднување на политики и програмите кои ги содржат истите; и (б) евалуација на луѓето кои работат во организациите/институциите кои работат на имплементација. Притоа, првиот аспект вреднување на политики и програми е форма на рационална анализа, додека вториот е алатка која се користи во управување со човечки ресурси. Евалуацијата на политики е врзана со циклусот на креирање политики и како и самиот процес има цел систематично и емпириски да ги оцени ефектите на политиката. Оттука евалуацијата цели да утврди дали политиката ги постигнала целите и кое е влијанието на политиката.

2. ВИДОВИ НА ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ

Припадниците на позитивистичката школа разликуваат два вида на вреднување на политики: формативно и сумарно вреднување. Формативното вреднување се случува додека се имплементира политиката и вклучува следење во формативен процес на вреднување на спроведувањето кое ќе овозможи повратна информација за тоа како да се унапреди процесот на имплементација. Исто така, ова вреднување треба да утврди дали политиките стигаат до целните групи, како се управуваат ресурсите и дали се спроведуваат планираните активности. Во формативното вреднување на политика се употребуваат различни видови

на информациски системи и финансиско управување, кои овозможуваат и оцена на резултатите од аспект на ефективност и ефикасност. Мерките за вреднување на успехот и резултатите сами по себе може да немаат значење. Затоа аналитичарот на јавна политика треба да се грижи за вредноста која се создава со имплементацијата на јавната политика. Затоа често се вели дека индикаторите на успешност ја засилуваат моќта на „контролните“ тела, ревизорите и сметководителите. Формативното вреднување политики според Скријвен (Scriven, 1981), е корисно во два случаја: (а) да ја зголеми поддршката и довербата во релативно нова политика/програма/проект/услуга која се промовира со регулативата; и (б) да го унапреди дизајнот и ефектот на „зрела“ политика/програма/проект/услуга.

„Сумарното“ вреднување на политики се однесува на постимплементациска оцена на ефектите на политиките и опфаќа компаративна анализа на состојбата пред да се започне со спроведување и што се случило откако се имплементирала политиката. Како и формативното вреднување, сумарното вреднување е основано на вредности, верувања и идеологија, а вреднувањето е зависно од интерпретација на податоците од оцената. На тој начин со сумарното вреднување се утврдува квалитетот на спроведувањето на политиката (Scriven, 1981). И тоа најчесто се прави за да се донесе одлука дали да се продолжи со имплементација или да се сопре преку укинување на политиката или нејзина замена со нова. Некогаш е потребна оцена на квалитетот на спроведувањето за да се донесе одлука за реалокација или реорганизација на одделение, сектор, единица во органот на управата кој ја спроведува политиката. Но, постојат и поубави причини за утврдување на квалитетот на спроведувањето или вредностите кои се смениле со спроведувањето на политиката, како што се маркетингот на јавната институција. Кога со вреднувањето на политиките ќе документираме успех во спроведување-

то, таквиот квалитет може да биде искористен како одлична маркетинг алатка на институцијата која е одговорна за спроведувањето на регулативата.

Вреднувањето на политики, како и секоја друга евалуација, има улога во секоја фаза на процесот на креирање политики. Оттука може да разликуваме три типа на евалуација: вреднување на содржина на политиката (ex-ante evaluation); вреднување на имплементација на политиката (process evaluation) и вреднување на влијанието на политиката (ex-post evaluation).

Табела 17: Вреднување на политиките во процесот на креирање политики

Фаза во циклус на креирање политики	Тип на евалуација	Методи на вреднување
Формулација на политики, донесување одлуки	Вреднување на содржина на политиката / Ex-ante evaluation	Проценка на влијанието на регулативата
Спроведување на политики	Вреднување на имплементација на политиката / Process evaluation	Процесна евалуација
Евалуација на политики	Вреднување на влијанието на политиката / Ex-post evaluation	Оцена на влијанието на регулативата

Извор: Drhová, Ochrana 2011. Адаптирано од авторката

Со оглед на тоа што во Македонија најчесто се користат законите како инструменти на креирање на политики може да разликуваме четири вида на вреднување на закони/политики:

1. Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) – уште се вика и екс-анте оцена на регулативата и се однесува на прегледот на регулативата пред истата да биде донесена со цел да се утврдат очекуваните резултати од неј-

зиното спроведување, влијанијата (финансиски, општествени и врз животната средина) што донесувањето на регулативата ќе ги има. Ова вреднување на политиките има за цел да ја информира одлуката на носачите на одлуки дека предложениот закон/решение е најдобар за решавање на конкретниот проблем на јавната политика.

2. Рутинска евалуација/вреднување – спроведувањето на нови политики преку законодавството да се следи со вреднување на успехот, односно неуспехот во спроведувањето со цел да се утврди каде е неопходно да се развијат модификации и да се донесат измени на јавната политика. Планирањето и одлуката колку често во текот на спроведувањето на политиката рутински ќе се вреднува политиката најчесто се оставаат на дискреција на ресорното министерство. Истото се однесува и за методите според кои се спроведува, како и прашањата кои се вреднуваат и објавувањето на резултатите од вреднувањето.

3. Постимплементациски преглед – се однесува на прегледот на регулаторните политики кои се комплементарни на екс-анте оцената и кои се состојат во проценката на влијанието на регулативата. Уште е познат како екс-пост ПВР и треба да се интегрира во процесот на креирање политики како дел од евалуацијата на политика. Со овој преглед се утврдува дали планираните резултати со проценката на влијанието на регулативата се постигнале и дали се коректно оценети влијанијата на регулативата во екс-анте фазата. На овој начин постимплементацискиот преглед има улога на вреднување на ПВР, и влијае на поголем квалитет на проценката на влијанието а со тоа и на решението пред истото да се усвои, за на крај да го направи и процесот на креирање на политики поквалитетен и посигурен.

4. Законодавен надзор – преглед на тоа како законодавството работи во пракса. Го спроведува Собранието кое

и ги носи законите. За разлика од постимплементацискиот преглед, овој вклучува преглед до кој степен законодавството и следствените подзаконски акти се стапени на сила, се спроведуваат, кои се среднорочните и долгорочните резултати, и идентификува предизвици и проблеми, како и идентификација на можни нивни решенија.

3. МЕТОДИ НА ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ

Без разлика кој вид на вреднување на јавните политики се користи, процесот на вреднување е потребно да задоволува неколку основни карактеристики. **Најпрвин вреднувањето треба да има дефиниран предмет на вреднување: политиката која се оценува; временскиот период кој ќе биде опфатен од вреднувањето и методот на вреднување кој ќе се користи.** Притоа предмет на вреднување може да биде кој било инструмент на креирање јавна политика, а временскиот период може да биде ограничен или неограничен. Јасното дефинирање на предметот на вреднување и временската рамка опфатена со вреднувањето е многу значајно да се утврди, затоа што на тој начин ја определува работата на евалуацијата и влијае на дефинирањето на причините за евалуација/вреднување на политиката, како и на прашањата на евалуација.

Вреднувањето на политики треба да е основано на докази кои се доверливи, проверливи и корисни за вреднувањето на политиките. Докази се информациите собрани и презентирани со цел да дадат поддршка на заклучоците и препораките. Тие може да бидат категоризирани во четири групи:

- Физички докази (сопственост, опрема, настани и сл.)
- Документирани докази (писма, извештаи, договори, сметки и сл.)
- Аналитички докази (пресметки, споредби, категории, систематизации и сл.) и

- Сведоштва (интервјуа, прашалници, истраги и сл.). Доказите треба да ги исполнуваат следниве стандарди:

- **Доказите треба да се доволни**

Доказите се доволни кога ги поддржуваат заклучоците и препораките. Во утврдувањето дали доказите се доволни е потребно да се оцени дали доказите разумно ја потврдуваат валидноста на заклучоците. За да се утврди доволност кога се користат квантитативни податоци, може да се користат и статистички методи.

- **Доказите треба да се компетентни**

Доказите се компетентни кога се валидни и сигурни. Компетенцијата се воспоставува кога ќе се утврди дали доказите се собрани со методологија која е професионално прифатлива и спроведена од познавачи, искусни и доверливи извори на информација.

- **Доказите треба да се релевантни**

Доказите се релевантни кога има логичка врска со прашањето кое се потврдува или се негира. Тие помагаат препораката да биде убедлива и корисна.

- **Податоците треба да се валидни**

Валидноста на податоците се однесува на тоа дали методите за собирање на податоци значајно го мерат она што треба да го мерат. На пример, ако мериме дали граѓаните го селектираат сметот (одвојуваат пластичен од хартиен и биолошки отпад) индикаторот не смее да ни биде број на канти за селекција на отпад, туку количина на смет собран со овој метод на селекција.

- **Податоците треба да се сигурни**

Сигурноста на податоците се однесува на тоа дали би дошле до истите податоци доколку би го повториле истражувањето користејќи иста методологија. Доказите се

сигурни доколку се проверливи. Имено, доколку истата методологија ја повтори исто такво лице (познавач, искусен и доверлив извор на информација) и дојде до истите резултати (докази), се смета дека доказите се сигурни.

Во зависност од тоа дали сакаме да го унапредиме постоечкиот процес на политиката или на постигнувањата од спроведувањето на политиката која се вреднува, го утврдуваме и методот на вреднување на политиките:

- а. Оцена на *процесот* на спроведување на регулативата
- б. Оцена на *резултати* од спроведување на регулативата
- в. Оцена на *влијанието* од спроведување на регулативата

Овие методи се комплементарни едни со други, но можат да бидат аплицирани и одделно. Методите процесна оцена и оцена на резултати може да се спроведат и по три години од почетокот на применувањето на политиката, додека за оцена на влијанието најчесто се потребни најмалку пет години од примената. За системски закони оцената на влијанието на спроведувањето може да биде и подолгорочна (на пример, евалуација на моделот на пензиско осигурување најдобро се оценува после смена на една генерација – во просек 70 години).

Во зависност од тоа кој метод на вреднување ќе се примени, се дефинираат централните прашања на евалуацијата. Доколку се одбере вреднување на процесот на имплементација на политиката, централните прашања треба да бидат поврзани со процесот на имплементација на целите на политиката. За таа цел најпрвин треба да се излистаат целите на политиката, па потоа да се дефинираат централните прашања на евалуацијата. Ако методот е вреднување на процесот на спроведување, тогаш централните прашања ќе бидат врзани со активностите кои се спровеле заради спроведување на политиката, ресурсите

(луѓе, опрема, пари, простор и др.) кои биле ставени во функција на спроведувањето.

Пример 1: Законот за управување со пакување и отпад од пакување

Метод на вреднување на политика: Процес на спроведување

Цел 1: Да се спречи создавањето на отпад од пакување

- Кои активности се спроведени за да се реализира целта?
- Кој ги реализирал?
- Во кој период?
- Кои активности биле предвидени, а не биле спроведени? Од кои причини?
- Кои ресурси се искористени за спроведување?
- Колку средства се искористени за спроведување?
- Колку средства се остварени со спроведување?

Доколку, пак, методот е вреднување на резултатите, постигнувањата од спроведувањето на политиката, централните прашања треба да се врзани со откривање на ефективностa и корисноста на спроведувањето на политиката, и дали постигнатите резултати ги оправдуваат вложените средства и трошоци за спроведување.

Пример 2: Законот за управување со пакување и отпад од пакување

Метод на вреднување на политика: Резултати од спроведување

Цел 1: Да се спречи создавањето на отпад од пакување

- Колку нов отпад од пакување се создал по усвојувањето на Законот?
- Каков отпад?
- Зошто?

3.1. Дефинирање на изворите на информација за спроведување на евалуација/вреднување на политики

Како што се утврдува погоре, вреднувањето на политиките треба да е засновано на докази, па затоа уште во фазата на планирање е потребно да се идентификуваат изворите на информации кои ќе бидат користени во вреднувањето. На пример, податоците на Државниот завод за статистика, Катастарот, Централниот регистар, МВР, судовите, ФЗО, Управниот државен инспекторат и др. институции располагаат со информации кои може да се клучни за спроведување на вреднувањето на политики. За ефективно користење на сите достапни информации треба да се направи листа на институции и податоците кои тие ги поседуваат. Не секогаш институциите ги имаат сите потребни информации за вреднувањето на политиката. Затоа треба да се направи и листа на податоците кои се потребни а не се достапни за да може да се генерираат како примарни податоци преку, на пример, интервјуа, преглед на извештаи, анкети, обсервации и сл.).

Пример 3: Закон за управување со пакување и отпад од пакување

Стратегија за ОСП		Извор на информации	Метод за собирање информации
Дефиниција	Ниво		
Преглед на политичките документи – Законот за отпад од пакување	Влезни информации	Сектор за отпад	Преглед на информации
Преглед на спроведените активности	Процес	Сектор за отпад Извештаи на правни лица за постапување со отпад од пакување Проект-менаџер на ИФЦ Проект-менаџер на УСАИД	Преглед на информации; Интервјуа

Процент на спроведени активности, постигнати краткорочни резултати	Резултати	Сектор за отпад Извештаи на правни лица за постапување со отпад од пакување Проект-менаџер на ИФЦ Проект-менаџер на УСАИД	Преглед на информации; Интервјуа
--	-----------	--	-------------------------------------

3.2. Видови податоци

Изборот на методот на собирање податоци зависи од природата на прашањата кои ги поставува истражувањето. Конкретно, прашањето или прашањата ќе одредат која методологија би била најсоодветна. Постојат два главни вида на податоци: квалитативни и квантитативни. *Квалитативните податоци* се претставени во наративна описна форма и се корисни за образложување причини или за добивање мислења. *Квантитативните податоци* се нумерички и со време може да подлежат на статистичка анализа, или претставени во серии или со основни аритметички алатки кои користат табели.

Табелата подолу дава преглед на основните предности и недостатоци на обата метода. Во најголем број случаи, обата метода се користат комбинирано, бидејќи ниту еден политички проблем не може да се реши единствено со статистички или наративни докази. Комбинирањето на различни методи на собирање податоци е исто корисно за, на пример:

- Заштеда на пари
- Подобра географска покриеност
- Избор на примероци кои се репрезентативни
- Подобрвање на квалитетот на податоците, како што е стапката на добиени одговори и нецелосни одговори
- Забрзување на процесот на собирање податоци
- Надминување на проблеми со ресурсите.

Табела 18: Предности и недостатоци на квалитативните и квантитативните методи на истражување

	Квалитативен	Квантитативен
Предности	. Флексибилен	. Произведува статистички податоци
	. Овозможува истражување на значењето на концепти, настани	. Кога се користат примероци по случаен избор, проценките на истражувањето може да се дефинираат во рамките на утврдени граници на прецизност
	. Произведува валидни податоци, како прашања кои се доволно детаљно испитани за да дадат јасно објаснување	. Може да го измери степенот, застапеноста, големината и јачината на забележаните карактеристики, разлики, односи и врски
	. Овозможува испитување на мотивите и шемите на поврзаност помеѓу факторите	. Може да ја одреди важноста на факторите при влијанието врз резултатите
	. Дава детаљна слика за начинот на интеракција на поединците со нивната средина, начинот на справување со проблемите итн.	. Користи стандардизирани постапки и прашања, овозможувајќи репродуктивност на резултатите
Ограничувања		. Може да биде скап, особено доколку популацијата е ретка или тешко достапна
	. Треба да може да ги предвиди факторите поврзани со прашањата кои треба да се истражуваат, да креира „добра“ стратегија на избор на примероци	. Можно е да нема достапни репрезентативни примероци
	. Методите на интервјуирање зависат од елоквентноста на испитаниците	. Структурираните интервјуа попречуваат детаљно истражување на причините на кои се засновани одлуките или ставовите

	. Анализата на податоци за генерирање на заклучоци не е секогаш транспарентна или, пак, не може секогаш да се повтори	. Стандардизираната форма на прашалникот значи дека не постои голема флексибилност во случај испитаникот да не го разбрал прашањето (или неговата намера), што доведува до проблеми со валидноста
	. Можноста за генерализирање на наодите може да биде проблем	. Бара клучните концепти да бидат јасно дефинирани и преведени во разбирливи анкетни прашања. Нејасните концепти тешко се мерат.

3.3 Алатки за собирање податоци

Изборот на алатките за собирање податоци ќе зависи од природата на прашањата на истражувањето, видот на информации кои се потребни, нивото на прецизност на потребните информации, карактеристиките на целната популација, времето и парите.

Постои голем избор на различни видови алатки кои може да се применат при собирањето на квантитативни податоци, чиј преглед е даден подолу во Табела 2.

Табела 19: Видови на методи на собирање податоци

Методи на интервјуирање	Методи на самостојно пополнување
. Лице в лице	. Преку пошта
. Преку телефон	. На интернет/електронска пошта

Општо земено, постојат три групи на фактори кои влијаат врз изборот на методот на собирање информации: цената на чинење, количината и видот на потребни ресурси, временската рамка, кој го контролира собирањето на податоците, количината на податоци кои се собираат, очекуваниот квалитет и статистичката ефикасност.

Разликите помеѓу методите на собирање информации се дадени во Табела 3 подолу.

Табела 20: Преглед на предностите и слабостите на различните методи на собирање податоци

Карактеристики	Лице в лице	Преку телефон	Преку пошта
Трошок на собирање податоци	Најчесто најскапиот метод	Вообичаено околу 50-70 % од трошокот потребен за интервјуто лице в лице	Релативно евтино(но прашалниците мора да бидат куси и едноставни)
Количина и вид на потребни ресурси	Потребни се посебни вештини за работа на терен и управување на работата на терен	Потребни се посебни вештини за интервјуирање и управување	За помалку од 1 000 примероци, доволни се вообичаените канцелариски ресурси
Временска рамка	Може да се потребни неколку месеци, освен доколку испитаниците се лесно достапни	Вообичаени, најбрзиот начин на собирање податоци, но зависи од достапноста на испитаниците	Со потсетувања за добивање одговор, може да трае и неколку месеци
Оперативна контрола	Најдобар за контрола на бирање примероци на терен и собирање податоци	Добар за надзор на оној кој го води интервјуто, но толеранцијата на испитаникот може да е ограничена	Помалку начини на контрола врз начинот на кој се пополнуваат прашалниците
Количина/ комплексност на податоците кои треба да се соберат	Најдобар/ задолжителен за долги и комплицирани прашалници	Ограничувања во должината и комплексноста на собирањето на податоци во споредба со методот лице в лице	Послаб за групи со слаба писменост или мотивација, но добар за експерти

Очекуван квалитет на податоците	Најдобар за комплексни теми и прашања. Компјутерска помош може да го подобри квалитетот. Може да предизвика влијание на оној кој го води интервјуто.	Добар за едноставни фактички и прашања кои се однесуваат на ставови. Компјутерска помош може да го подобри квалитетот. Помалку е веројатно влијание на оној кој го води интервјуто.	Најлош при отсуство на податоци, грешки при насочување, недоразбирања
Статистичка ефикасност	За да се намалат трошоците за теренска работа, потребни се помалку ефикасни групи на примероци за национални анкети	Не бара групи на примероци, но може да доведе до проблеми при избор на примероци	Не бара групи на примероци
Очекувана стапка на одговор	Вобичаено највисока стапка на одговор	Очекувана помала стапка на одговор за 10-40 % проценти во споредба со методот лице в лице	Вообичено најниска стапка. Може да биде и помала од 50% за помалку писмените/мотивираните

* Врз основа на Lynn & Thomas, 2003.

3.4. Индикатори на следење

Индикатор е статистичка мерка која покажува промена во земјата на политиката во определен временски период (на пример, од почетокот на имплементацијата до моментот на отпочнување со евалуација/вреднување на политиката). Индикаторот се разликува од обична статистика/податоци затоа што се основа на споредба на вредности наместо презентирање на факти. Родово сензитивен индикатор е мерка на родово поврзана промена во определен временски период.

Примери:

- Процент на домаќинства со жена глава на семејството
- Процент на сиромашни домаќинства
- Процент на жени/мажи во работната сила во земјоделе (15 + години)
- Процент на мажи/жени во работната сила на менаџерски позиции во земјоделе
- Стапка на вработеност/невработеност на мажи/жени/урбано/рурално население
- Процент на жени кои имаат пристап до финансии (кредит) во однос на мажи
- Процент на семејства со глава на семејството маж/жена без земја/имот

Индикаторите се поставуваат при усвојувањето на политиката за да сугерираат што треба да се направи за да се постигнат очекуваните резултати. На пример, ако една од целите на политиката утврдена со закон како инструмент за креирање политика е да се подигне свеста кај крајните корисници – граѓаните, индикаторот би означувал % на подигната свест кај населението која сакаме да ја постигнеме, додека одредниците колку настани за подигање на свеста ќе се организираат за да се постигне целта, кој ќе ги спроведе, кога и како и со колку средства се податоците кои ќе треба да се соберат за да се вреднува дали процесот на спроведување довел кон постигнување на посакуваниот резултат кој го мериме преку индикаторот. Во процесот на вреднување се собираат податоци за тоа дали активностите се случиле, а се потврдуваат преку изворите на верификација (на пример, листи на учесници, број на продукти кои се произведени во рамки на кампања за подигнување на свеста, до колку лица се доставени и сл.), додека алатките за собирање на овие податоци се интервјуа, анкета на задоволство, консултации и сл. за да ги увидат перцепциите, мислењето и ставовите на засег-

натите страни кои се клучни за оценување на успехот на регулативата.

Индикаторите ги делиме на:

- Квантитативни – насочени кон мерење на нешта (случувања, состојби, настани) и лица кои може да се избројат како, на пример, број на момчиња и девојчиња во училиштата; број на мажи и жени кои се членови на библиотека или клуб на пензионери, број на не/вработени мажи и жени и сл.
- Квалитативни – насочени кон искуствата, перцепциите, мислењата, ставовите, па дури и чувствата на луѓето. Искуствата на жените и мажите, на етничките малцинства, на децата се различни и со квалитативните индикатори можеме да измериме дали се менуваат перцепциите, ставовите и се воспоставуваат, на пример, порамноправни односи меѓу граѓаните.
- Прокси – или индиректни индикатори кои ни даваат отприлика мерки за постигнувањата кои се мерат со вреднувањето. На пример, да се користи бројот на жени во комора на мал бизнис како прокси индикатор за процент на жени сопственици на бизниси или директорки на компании.

3.5. Анализа на податоците

Анализата овозможува синтеза на собраните податоци од вреднувањето на политиките, но и откривање на односите и причинско-последичните врски меѓу спроведувањето на политиката и резултатите, односно неуспехот да се постигне целта. Анализата може да доведе до значајни заклучоци, како, на пример, кои се лекциите што може да ги научиме од спроведувањето на политиката, но и да идентификуваме потреба за отпочнување нов циклус на креирање политики.

Анализата на податоците не е едноставна, некогаш бара пресметка, некогаш толкување, а често и проценка. Анализата се спроведува со поделба на податоците по групи (често според определени фактори, на пример, род, рурални/урбани, со или без деца, компании со до 100 вработени и сл.). Поделбата по групи овозможува да се идентификуваат проблемите, но и најдобрите практики кои може да бидат презентирани во анализата. Исто така, доколку податоците дозволуваат може да се претстават трендови или временски серии. Споредбата на податоците собрани во рамките на оцената со оние пред да биде донесен законот, исто така, може да доведе до значајни согледувања во однос на резултатите и влијанијата кои со спроведувањето на законот се постигнале. Презентацијата на анализата на податоците може да биде на различен начин, од табели, мапи, графикони или дури и инфографици. Визуелизацијата на податоците е значајна исто толку колку и самата нарративна анализа која ги открива врските.

Во зависност од тоа дали одговара на дескриптивни или прашања кои објаснуваат, разликуваме: дескриптивна или објаснувачка анализа. Дескриптивна/описувачка анализа прави синтеза на сите мерења кои се направени, методите и алатките кои се користени за собирање на податоците. Описувачката анализа која обработува квантитативни податоци е, всушност, основна статистичка анализа која презентира фреквенција. Фреквенцијата ни дава информација колку лица се определиле за определен квантитативен индикатор, на пример, колку лица селектираат отпад. За анализите основани на квалитативни податоци е потребно да постојат релевантни и целосни транскрипции од истражувачките активности со кои се собрани овој вид податоци (на пример, интервјуа, дискусии во фокус групи и сл.) и преку нив се илустрираат перцепциите, ставовите кои се анализирале. Објаснувачката анализа ги открива врските (причинско-последични) помеѓу

различните варијабли кои ги мериме со инструментот за собирање на податоци. Која е врската меѓу две варијабли, на пример, помеѓу достапноста на инфраструктура за собирање и селекција на отпад со обемот на собран, транспортиран и рециклиран отпад од пакување.

4. ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ ВО МАКЕДОНИЈА

Македонскиот модел на развој на политики е близок до рационално-синоптичкото креирање на политики, кое е детално концептуализирано од Сабатиер (1999). Вклучува пет фази: (i) поставување на политичка агенда или дефинирање на проблемот; (ii) анализа на политики или идентификација на опциите за политика и нивна оценка; (iii) усвојување на дадена опција на политиката; (iv) спроведување на дадената опција на политиката; (v) мониторинг и евалуација. Во поглед на ова, евалуацијата на политики е одделен чекор или фаза во процесот на креирање политики, а кој следува по спроведувањето на новата политика. Нејзината цел е да „ги идентификува лекциите кои се научени со цел да се подобри тековното креирање на политики и нејзиното спроведување“ (OECD, 2012: 36).

Од својата независност Македонија се стреми да стане земја-членка на Европската Унија. Еден од клучните предуслови за членството е подобрување на демократскиот капацитет, доброто владеење и реформи во правната држава. Во овој поглед, особено значајни се донесувањето одлуки, а од уште поголема значајност е процесот на креирање закони. Евалуацијата на регулаторните политики (како се создаваат регулативите и што тие постигнуваат) е во посебен фокус на земјите-членки на Европската Унија и ОЕЦД. Иако постојат многу информации за регулаторни и административни системи кои не се собираат систематски како индикатори, Радаели и Фрич (Radaelli и Fritsch, 2012)

покажуваат дека постојат ограничени и накривени (кои тежнеат кон една оска) практики во државите за вреднување на политики/регулативи.

Во последните 10 години Република Македонија има преземено сериозни реформи во системот на креирање политики кои се насочени кон подобрување на квалитетот, постојаноста и применливоста на политиките кои се развиваат. Паралелно на тоа, државата спроведува регулаторни реформи кои вклучуваат отстранување на административните законски тешкотии преку регулаторната гилотина и воведување на неколку механизми за развивање на паметни политики/закопи, како, на пример, проценка на влијанието на регулативата и екс-пост евалуација на закони. Проценката на влијанието на регулативата, од една страна, беше реформа која се поттикнуваше од Европската Унија, меѓутоа, од друга страна, во однос на екс-пост евалуацијата Македонија го презеде водството и се вметна во клубот на држави кои имаат креирано рамка за евалуација на регулативите, уште пред ОЕЦД да има развиено своја рамка на индикатори за вреднување на политики. Според тоа, напорите за регулаторни реформи на Република Македонија не претставуваат само новина, туку се и пионерски потфат за регионот на Западен Балкан и подалеку.

Македонија нема експлицитна политика за подобро регулирање (better regulation). Како што идентификува законодавниот извештај на ОБСЕ ОДИХР (декември 2008) – Изготвување на закони и регулаторен менаџмент во поранешната југословенска Република Македонија „поголемиот дел од законските решенија не се засноваат на соодветен процес на развивање политики“ (OSCE, 2008: 9). Постои тенденција за развивање на законодавство без да се поминат сите фази од процесот на развивање политика (дефинирање на проблем, анализа на состојбата, анализа на проценката на влијанието, интересот на засегнатите страни преку јавни консултации) и нивно усвојување во скратена постапка. Меѓутоа, забележ-

ливо е дека без соодветен систем за законодавен надзор постои недостиг од ефективни постапки за верификација, односно проверки и за предложените решенија преточени во законодавен текст и за имплементацијата и посигнувањата на истите (Page, Risteska and Spasovska 2010).

4.1. Проценка на влијание на регулативата/ политиките

Проценката на влијанието на регулативата за првпат е конципирана во САД, но идејата за ПВР како дел од процесот на креирање политики брзо се шири меѓународно потпомогната од Организацијата за економска соработка и развој (OECD) преку различни извештаи, вклучително и извештајот за најдобри практики за ПВР во OECD земјите од 1997. Во ЕУ посебни тела се погрижија идејата за ПВР да се дифузира во земјите-членки. На пример, Манделкерн групата¹⁵⁵ – која подготви извештај за Лаакен самитот на Европскиот совет; и СИГМА заедничката иницијатива на OECD и ЕУ за реформа на јавната администрација – која го промовираше ПВР како алатка препорачана од ЕУ за подобрување на квалитетот на политиките во земјите-членки на ЕУ и особено оние кои се аспиранти за членство.

Како што Клаудио Радаели (Claudio Radaelli, 2005) тврди „ПВР е столбот на процесот на креирање политики затоа што обезбедува стандарди за целиот процес, покажувајќи како консултациите треба да се спроведат со јавноста, да се пресметаат и предвидат социо-економските трошоци и корист од донесувањето на регулативата, и ги идентификува главните отстапки кои се направени со предложеното решение, а што е земено предвид при развојот на легисла-

¹⁵⁵ Манделкерн групата е формирана со Резолуција на министрите за јавна администрација на Европскиот совет со мандат да развијат заеднички метод за вреднување на квалитетот на регулативите. Во 2001 година неформалната Манделкерн група на директори на програми за подобра регулатива подготви многу влијателен извештај за проценка на влијанието на регулативата

тивата, како и анализа на влијанијата на истата“. Во сите контексти проценката на влијанието е користена пред да се донесе регулативата и има за цел да ја информира самата одлука за носење на регулативата. Сепак, моделот на ПВР се разликува во различни политички контексти и опфаќа различни процедури, користење на различни методи на анализа при проценувањето на влијанието на регулативата во различни земји во Европа.

Во Македонија со реформата на процесот на креирање политики, која започна во 2006 година, се воведоа неколку елементи за унапредување на регулативата и усвојување на подобри политики: (i) „регулаторна гилотина“, која опфаќа намалување на административните оптоварувања и поедноставување на постапките; (ii) проценка на влијанието на регулативата и (iii) регулаторни консултации со засегнатите интересни страни и јавноста. Сите три играат клучна улога во подобрувањето на квалитетот на законодавството, доколку редовно се применуваат и станат дел од рутината. Регулаторната гилотина како иницијатива за поедноставување на регулаторниот процес даде значителни резултати – се поништија 341 подзаконски акт. Овие политики водат кон создавање на клима за остварување на стратешкиот приоритет на Владата на Република Македонија – зголемување на економскиот раст и зголемување на вработеноста. Односно, мерките за подобра регулатива имаат за цел подобрување на бизнис климата и зајакнување на конкурентноста на македонската економија на домашниот и светските пазари.

Воведувањето на ПВР во 2008 година се уреди со измената на Деловникот за работа на Владата на РМ. Деловникот предвидува дека секое министерство врз основа на принципот на пропорционалност е должно да утврди дали текстот на предлог-законот ќе биде предмет на ПВР преку прелиминарна оценка за тоа дали е потребна детаљна/сеоп-

фатна ПВР или не.¹⁵⁶ Методологијата за проценка на влијанието на регулативата донесена во 2009 година, а надградена во 2013 година предвидува ПВР да биде изработена за предлог на законите кои се доставуваат до Владата на Република Македонија за разгледување и утврдување, со исклучок на законите чие усвојување се предлага по итна постапка, законите за ратификација на меѓународни договори, законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, предлог Буџетот на Република Македонија и Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија. Меѓутоа, ПВР не е предвидена за закони кои се предложени од членовите на Собранието на Република Македонија или од граѓански законодавни иницијативи поднесени до Собранието на РМ. Уште повеќе, ПВР не се бара да се спроведе за други инструменти на креирање политика кои не се преточени во закон, на пример, стратегии, програми, информации и подзаконски акти.

Притоа, Методологијата за проценка на влијанието на регулативата утврдува нејзина целосна усогласеност со процесот на стратешко планирање и креирање политики, а примената на ПВР е поддржана од информатичкиот систем и тоа преку е-седница на Владата на Република Македонија и преку Единствениот национален електронски регистар на прописи (во натамошниот текст: ЕНЕР). Иако СИГМА утврдува дека „досега оваа технологија не помогна за придржување до важните постапки кои ја отелотворуваат вредноста на транспарентност и отчетност, како, на пример, почитување на минималниот период за консултации“ (SIGMA, 2014).

Со усвојувањето на Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, таа станува задолжителна за сите министерства од јануари 2009 година. Во првите две

¹⁵⁶ Член 20 став 5 од Деловникот за работа на Владата на Република Македонија „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11 и 67/13,

години на имплементацијата СИГМА утврдуваше дека 95 % од легислативата се предлага до Владата со пополнети формулари за прелиминарна ПВР, додека потоа ентузијазмот на министерствата опадна, за податоците од Министерството за информатичко општество и администрација во 2013 година да „покажат дека бројот на закони кои се придружувани од ПВР (како сооднос од сите закони одобрени од Владата) во периодот помеѓу 2012 и 2013 година пораснал од 21 % на 35 %“ (Neshev and Nikolov, 2012: 53). Од 2014 година Огледало на владата го следи објавувањето на законите, јавните консултации и дали нацрт-законските решенија содржат проценка на влијанието на регулативата и утврдува дека 92 законски решенија во 2014 година имале ПВР, додека во 2015 година 95 закони биле придружени од ПВР.

Табела 21: Правна рамка за проценка на влијанието во Македонија

Правна рамка за проценка на влијанието	Македонија
Експлицитна политика која промовира регулаторна реформа и реформа за подобрување на регулативата	Деловник на Владата на Република Македонија усвоен во 2008 година и заедно со измените од 2013 година
Одговорно тело за регулаторната реформа	Генерален секретаријат на Владата на Р.Македонија (2008) и Министерството за информатичко општество и администрација (2013)
Правен акт усвоен од владата кој ги регулира принципите и постапките за проценка на влијанието	Методологија за проценка на влијанието на регулативата 2009 и Методологија за ПВР 2013 ¹⁵⁷
Пишани насоки за проценка на влијанието	Прирачник за ПВР (2009), Прирачник за ПВР (2013) ¹⁵⁸

¹⁵⁷ Методологија за проценка на влијанието на регулативата –ПВР, достапна на интернет: http://mioa.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf, последен пат посетена 08/09/2017

¹⁵⁸ Прирачник за спроведување на проценката на влијанието на регулативата – ПВР, достапен на интернет: http://mioa.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf, последен пат посетена 08/09/2017

Пристап до регулативата	Закон за организација на работите на органите на државната управа чл. 10, став 1, како и чл. 71/68-а од Законот за Влада кој регулира дека нацртот треба да се објави на веб-страницата на министерствата
Консултации	Закон за организација на работите на органите на државната управа чл. 10, став 2 и оперативно планирани да се постигнат преку ЕНЕР
Координација и квалитет на контрола	Министерството за информатичко општество и администрација како координатор, тоа не спроведува детаљна контрола на квалитет
Субјект одговорен за вклучување на проценката на влијанието во меморандумот со образложение кое се приложува со предлог-законите	Министерството кое спроведува проценка на влијанието
Категории на проценка на влијанието	Економски, социјални и еколошки

Извор: Ристеска 2011, и приспособено во 2015 година

Методологијата за ПВР предвидува планирање на спроведување на ПВР во фазата на стратешко планирање на работата на министерствата, бидејќи во оваа фаза се утврдуваат и законските акти на кои министерствата ќе работат. Врз основа на стратешкиот план на министерството, истото подготвува и објавува *Годишен план за спроведување на ПВР* на ЕНЕР најдоцна 15 дена по усвојувањето на Годишната програма за работа на Владата. Министерствата го следат *Годишниот план за спроведување на ПВР* и го ажурираат во зависност од ажурирањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија. Во втората фаза на изработка на законското решение, министерствата треба да подготват и прелиминарна ПВР која ќе содржи детаљна анализа на секоја од утврдените опции. При анализирањето на утврдените можни решенија (опции), се користат разни методи и ана-

литички алатки, како, на пример, анализа на трошоците и придобивките, анализа на трошоци и ефикасност, мултикритериумска анализа, анализа на ризици, моделот на стандардни трошоци и други. Секое од утврдените можни решенија може да предизвика различен вид и степен на трошоци и влијанија кои се утврдуваат што е можно попрецизно. Врз основа на споредба помеѓу утврдените можни решенија (опции), од страна на министерството се предлага решението кое најефективно ќе придонесе кон остварување на утврдените цели на предлогот на закон и ќе се постигнат придобивките со најмалку трошоци и несакани ефекти. Врз основа на предложеното решение се подготвува текстот на предлогот на закон.

Методологијата за ПВР предвидува користење на поединечни РИА формулари со кои се фрагментира процесот на креирање политики. Истата е координирана од Министерството за информатичко општество и администрација, иако во Генералниот секретаријат на Владата на РМ има Сектор за анализа на политики и координација кој природно би требало да ја преземе и координацијата на ПВР.

Влијанието на регулативата може да биде детаљно оценето од три аспекти: социјален, економски, фискален и во однос на животната средина. Оттаму македонскиот модел на ПВР соодветствува со оној утврден во насоките на ЕУ објавени во белата книга на Европската комисија од 2002. Сепак, постојат и доста недоследности со препорачаните насоки на ЕУ во однос на ПВР. Тие недоследности се презентирани во табелата подолу.

Табела 22: Компоненти на проценката на влијанието на регулативата во Македонија

Компоненти на ПВР според ЕУ стандарди за ПВР	Правна рамка и пракса во Македонија
Идентификација на цели на предложените решенија	Извештајот за спроведена ПВР предвидува да се идентификуваат целите на предложеното законско решение
Утврдување на причини за интервенцијата и разгледаните опции	Иако прирачникот за ПВР предвидува анализа на проблемот и идентификација на три опции, одлуката за содржината и формата на ПВР извештајот не предвидува задолжително истиот да содржи причини за интервенцијата додека разгледаните опции/можни решенија се предвидени да се содржат во извештајот
Проценка на социјалните/ општествени влијанија	ПВР извештајот содржи посебно поглавје во кое се бара да се презентираат позитивните и негативни социјални влијанија на предлог-решението
Проценка на економските влијанија	ПВР извештајот содржи посебно поглавје во кое се бара да се презентираат позитивните и негативните економски влијанија на предлог-решението
Проценка на влијанијата врз животната средина	ПВР извештајот содржи посебно поглавје во кое се бара да се презентираат позитивните и негативни влијанија на предлог-решението врз животната средина
Референци дека е направена проценка на влијанието на регулативата	Нема директно барање за референцирање на направена проценка на влијанието на регулативата
Консултации со засегната јавност	Предвидени се консултации со засегнати страни и е утврдена процедура во прирачник за консултации ¹⁵⁹
Мониторинг и евалуација	Министерството за информатичко општество и администрација го следи спроведувањето и квалитетот на ПВР. Врз основа на анализа на нацрт Извештаите за ПВР доставени од министерствата подготвува Годишен извештај за Владата на Република Македонија во однос на спроведување и унапредување на процесот на ПВР.

Извор: Ристеска 2011, и приспособено во 2015 година

¹⁵⁹ Прирачник за засегнати страни, достапен на интернет: http://mioa.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf, последен пат посетен 08/09/2017

Процесот на ПВР обезбедува вклучување на засегнатите страни во согласност со Законот за организација на Владата и органите на управата.¹⁶⁰ Засегнатите страни со релевантни информации можат значително да придонесат кон унапредување на квалитетот на регулативата. Со учеството на засегнатите страни се обезбедуваат можности за подобро спроведување и почитување на регулативата, додека, пак, објавувањето на резултатите од ПВР придонесува кон транспарентност на регулаторниот процес и работата на Владата на Република Македонија. Со засегнатите страни се вршат консултации: (а) по предлогот на закон, по одредени прашања, за можни решенија (опции) или (б) за утврдување на влијанија од предлогот на закон. Притоа упатството за спроведување на ПВР ги предвидува следниве форми на јавни консултации: (а) јавен увид на предлогот на закон; (б) јавни расправи; (в) барање за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни; (г) учество во работни групи формирани од страна на министерството или Владата на Република Македонија; (д) состаноци со засегнатите страни; (ѓ) јавни дебати по одредени прашања преку користење на електронски интерактивни алатки достапни на порталите ЕНЕР и Е-демократија. Сепак, овие консултации не се задолжителни и ретко се практикуваат. Со цел да ја поттикне културата на јавни консултации, Министерството за информатичко општество и администрација усвои и процедури за вклучување на засегнати страни утврдени со Прирачникот за засегнатите страни. Овој документ има за цел да ги објасни процесот и механизмите за вклучување на засегнатите страни во процесот на креирање политики во Владата на Република Македонија и на тој начин да придонесе за конструктивно, ефективно и навремено вклучување на засегнатите страни во процесот на подготовка на предлози на закони и други прописи кои се во надлежност на министерствата.

¹⁶⁰ Law on the Organization and the Work of the State Administration Bodies Ar.10, pg..2 and 3.

4.2. Рутинска евалуација

Рутинската евалуација/вреднување на политиките е екс-пост¹⁶¹ евалуација која претставува рутински дел од работата на министерствата. Во многу држави се очекува дека политиките, а каде е соодветно и законодавството што во сила ги става тие политики, ќе подлежат на периодична евалуација. Со воведувањето на рутинска евалуација во системот на развој на политики, се очекува дека спроведувањето на нова политика преку законодавството ќе биде проследено со повторно оценување на новата политика, а каде е потребно и со развивање на модификации и донесување измени на изворниот закон. Планирањето и утвдувањето на тоа колку често рутинската евалуација ќе се спроведува најчесто се оставаат во дискреција на ресорното министерство. Истото се однесува и за методите според кои се спроведуваат и прашањата кои се однесуваат на објавување на нивните резултати. Оттаму, екс-пост евалуацијата се однесува на ефективноста на политиката, а не на законитоста или, пак, на начинот на кој се подготвува законодавството. Иако колку добро ќе биде подготвен еден законски текст има клучно влијание врз неговата ефективност.

Во Македонија, законската рамка за донесување одлуки и формулирање политики е поставена од Деловникот (во понатамошниот текст Деловник) за работа на Владата. Во периодот помеѓу 2001 година, кога се донесе Деловникот, и 2013 година беа донесени бројни измени. Некои измени беа од технички карактер, но одредени реформи, како што е воведувањето на детаљна методологија и насоки за процесот на ПВР и екс-пост евалуацијата од 2013 година, беа значителни за работата на Владата. Ова создаде правна основа за усвојување на Методологија за екс-пост евалуа-

¹⁶¹ Екс-пост се однесува на евалуација по завршувањето на интервенцијата, како што е воведување на нов закон

ција за спроведените закони или Методологија за оцена на спроведување на регулативата – ОСР.¹⁶² Оваа методологија ги овластува министерствата да одлучат кои 2 закона ќе ги оценат и да истражат дали законите ги постигнале посакуваните влијанија. Таа ја следи логиката на внес-процес-резултат-исход за систематското оценување на ефектите од мерките за регулаторни политики. Како таква овозможува практичен придонес за постигнување на регулаторни резултати и дијагностицирање на систематските проблеми преку креирање и спроведување на регулатива.

Екс-пост евалуацијата на законодавството како рутинска евалуација ги поттикнува министерствата да дефинираат стратешки исходи при развивањето на нови политики и да ги мерат/оценуваат/евалуираат нивните постигнувања. Им овозможува собирање на податоци за индикатори кои мерат што се постигнало со спроведувањето во секоја фаза од процесот на развивање политики: од дизајн до влијание. Намерата е да се искористат индикаторите и информациите од евалуацијата за процесот на развој на нови политики. На овој начин преку екс-пост евалуацијата се нуди учење преку искуствата од спроведувањето и засновање на новиот процес на креирање политики на докази. Со ова во процесот на креирање политики се вметнува и рационалноста.

Табела 23: Законска рамка за екс-пост евалуација (рутинска евалуација)

Законска рамка за екс-пост евалуација	Македонија
Експлицитно промовирање на политики Екс-пост евалуација	Деловник на Владата на Република Македонија усвоен во 2013 година

¹⁶² Методологија за оцена на спроведување на регулативата – ОСР, 2013, достапна на интернет: http://mioa.gov.mk/files/pdf/Ex_post_Metodologija.pdf, последен пат посетена на 08/09/2017

Одговорно тело за координација на экс-пост евалуацијата	Министерството за информатичко општество и администрација на Владата на Република Македонија
Правни акти донесени од Владата кои ги регулираат принципите и постапките за экс-пост евалуација	Методологија за экс-пост оценување на прописите 2013
Пишани упатства за экс-пост евалуација	Прирачник за экс-пост евалуација
Пристап до прописи	Закон за организација на работите на органите на државната управа чл. 10, став 1, како и чл. 71/68-а од Законот за Влада кој регулира дека нацртот треба да се објави на веб-страницата на Министерството и ЕНЕР (единствениот национален регистар на прописи)
Единица за координација и контрола на квалитет	Министерството за информатичко општество и администрација на Владата на Република Македонија како координатор, тоа не спроведува детаљна контрола на квалитет
Предмет на экс-пост евалуација	Процес, резултат, исход и влијание

Извор: Risteska, 2015

Процесот на оцена на спроведувањето на регулативата целосно е вграден во системот за подготвување на квалитетни политики преку постапките за стратешко планирање во министерствата и Владата на Република Македонија и постапките за анализа и координација на политиките и донесување на одлуките на Владата на Република Македонија. ОСР е обврска на министерствата во која треба да се вклучат сите чинители кои учествувале во спроведувањето на регулативата и/или биле корисници на истата. Процесот на спроведување на оцената на спроведувањето на регулативата опфаќа 3 (три) чекори: планирање, спроведување и известување.

Во процесот на ОСР министерствата црпат информации и од сите независни институции кои вршат надворешна проценка на успешноста на политиките и ефикасноста

на регулативите. Кога се носи политичка одлука да се измени, да се дополни постоечкото законско решение или да се донесе ново, ОСП се користи за да се научи од искуството од спроведувањето на постоечката регулатива за да се избегнат недостатоците и да се одбере решение со кое на најефикасен и ефективен начин ќе се постигне зацртаната цел. Главен производ на оцената е Извештај за ОСП, додека координацијата на самиот процес ја врши Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија. Во рамките на процесот на стратешко планирање, секое министерство ѝ предлага на Владата кои регулативи треба да се предмет на оцена за следната година, а Генералниот секретаријат ги внесува овие предлози во Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија.

4.3. Постимплементациски преглед

Третата форма на евалуација/вреднување на политики се однесува на прегледот на проценката на влијанието на регулативата што ја надополнува екс-анте проценката на еден закон – ПВР и затоа во многу земји овој вид на вреднување на политиките се нарекува екс-пост ПВР. Видливиот исход е ревидирана проценка на влијанието на регулативата и негова цел е да се забележат неуспесите и успесите при оценувањето на очекуваното влијание и резултатите кое законодавството би ги имало пред неговото усвојување. Прегледот се спроведува по усвојувањето и спроведувањето на законот. Прегледот по спроведувањето дополнително ја проширува рационалноста на процесот на креирање закони и придонесува кон подобро регулирање, односно кон унапредување на квалитетот на ПВР процесот затоа што овозможува учење од искуство и дава сугестии како ПВР процесот да се унапреди, што може да доведе до генерално подобрување на квалитетот на усвоените регулативи.

Во Македонија, Проценката на влијанието на регулативата (ПВР) како задолжителна алатка се вовеле во 2008 година со усвојување на Методологијата која ги задолжува министерствата да идентификуваат закони кои имаат потреба од ПВР и да направат прелиминарна проценка за тоа дали ќе биде потребна првична или детаљна ПВР во согласност со принципот на пропорционалност (Службен весник на РМ бр. 36/2008). ПВР Методологијата и со надградбата од 2013 година не вклучува постимплементациски преглед на проценката на влијанието. Спротивно на тоа, новата ажурирана ПВР Методологија ја воведува функцијата на набљудување за квалитетот на ПВР процесот и го овластува Министерството за информатичко општество и администрација во соработка со другите министерства да прегледуваат, анализираат и издаваат Годишен извештај за спроведувањето и развојот на ПВР процесот до Владата на Република Македонија. Ова не може да се протолкува како постимплементациски преглед при проценката на влијанието.

4.4. Законодавен надзор

Последната форма на екс-пост евалуација/вреднување на политиките е законодавниот надзор. Законодавниот надзор овозможува да се прегледа како законодавството навистина се применува во практика. За разлика од прегледот по спроведувањето, вклучува и преглед за тоа до кој степен законодавството и подзаконските акти се применети на сила. Во поглед на ова, законодавниот надзор има и функција на јавна отчетност, бидејќи овозможува демократска контрола, го подобрува интегритетот на јавното владеење и има за цел генерално да ја подобри состојбата.

Во Македонија неколку закони ја сочинуваат законодавната рамка за законодавен надзор: (i) Законот за Влада (СВ 59/2000), кој, меѓу другото, ги регулира функциите за

набљудување и евалуација на извршната власт; (ii) Законот за државен завод за ревизија (СВ 66/2010), кој ја уредува ревизијата за регуларноста и ревизијата на успешност преку која се проверуваат ефективноста и ефикасноста на законодавството; (iii) Законот за управна инспекција (СВ 50/2010), кој заедно со Правилникот за начинот за вршење на инспекциски надзор (СВ 114/2008) на Управната инспекција ја уредува функцијата на инспекторатот за да проверува дали законите и подзаконите се применуваат и доколку не се применуваат, зошто не се применуваат; (iv) Законот за Собрание (СВ 104/2009), кој ја уредува надзорната функција на законодавното тело. Оттука законодавен надзор во земјата спроведуваат Владата врз министерставата, ДЗР врз сите корисници на средства од Буџетот на РМ, Управната инспекција и Собранието на Република Македонија.

Табела 24: Институционална и правна рамка за пост-законодавна процена на влијанието

Кој врши постзаконодавна процена на влијанието	Собранието Државниот завод за ревизија (во понатамошниот тек: ДЗР) Инспекторатите
Од што се состои извршувањето на постзаконодавна процена на влијанието	Надзор Санкции Отповикување
Мотив/начело	Да добие информации и експертски мислења во однос на воспоставувањето и спроведувањето на политики, спроведувањето на закони и други активности на Владата и владините тела
Цел	Да се подобри квалитетот на законодавството и ефективноста на процесот на спроведување

Извор: Ристеска 2015

Законодавниот надзор кој го спроведуваат Собранието, Владата, ДЗР и Управната инспекција овозможува хоризон-

тална отчетност. Во рамките на хоризонталната отчетност постојат два подвида на отчетност: политичка и правна. Во едно демократско општество политичката отчетност е исклучително важен вид на јавна отчетност. Во нејзините рамки, отчетноста се остварува во поглед на односот principal-agent (принципал-агент) (Strom, 2000). Оттаму, за политичката одговорност Собранието е главниот актер. Во однос на одржувањето на одговорност кај владините службеници, Собранието претставува главниот и официјалниот агент. Собранието, како принципал, бара од Владата и нејзините претставници, како агент, да ги спроведуваат законите, политиките и програмите кои тие ги донесуваат – и во поглед на нивното извршување ги држи владата и нејзините претставници одговорни (Risteska, 2014).

Оваа функција Собранието на Република Македонија ја остварува преку надзорните расправи уредени според чл. 145 од Деловникот на Собранието на Република Македонија. Овие расправи се насочени кон подобрување на квалитетот на законите. Надзорните расправи на Собранието ги вклучуваат двата аспекта на вреднување на политики: спроведувањето и нивната ефективност. Формата на надзорните расправи му овозможува на надлежниот министер да спроведува одредени политики, да известува за постигнувањата, да приложи докази за неуспесите, предизвиците и можностите со цел да се зајакне спроведувањето на политиката и/или да предложи измени на политиката за подобрување на квалитетот на исходот. По презентацијата на министерот на пратениците и другите присутни им се овозможува да постават прашања до министерот и/или да побараат отчет за работата на министерството за спроведувањето и неговите ефекти. Надзорните расправи во периодот од 2010 до 2013 година имаа големо влијание врз формулирањето на нови политики во неколку области, како, на пример: управување со отпад, правда за децата, донации и спонзорства итн. Од блокадата на опозицијата во работата

на Собранието, темпото на спроведување е забавено, а со тоа и не придонесува кон подобар развој на политики.

Во изминатите децении се воспоставија независни и надворешни управни тела кои остваруваат управен и финансиски надзор и контрола. Овие тела ги опфаќаат Народниот правобранител, Заводот за ревизија, Генералниот инспекторат и Комисијата за спречување на корупција и конфликт на интереси. Овие тела не спаѓаат во институционалната рамка која овозможува хоризонтална отчетност, но повеќе наликуваат на дијагонална отчетност, бидејќи сите тела одговараат до Собранието и ја зајакнуваат собраниската контрола врз работата на институциите.

Во Македонија постојат две тела кои вршат функции на дијагонална отчетност и постзаконодавно вреднување на политиките. Државниот завод за ревизија преку вршењето на ревизија на успешност која утврдува дали ефективно и ефикасно се постигнати целите на политиката. Од друга страна, извршувањето на законите и подзаконските акти од страна на административните тела го проверува Државниот управен инспекторат и други инспекторати. Истовремено, Државниот завод за ревизија преку спроведувањето на редовна ревизија на регуларност известува за воспоставените системски недостатоци кои се создаваат преку недостатокот од усогласеност, неспроведувањето или недоволно јасните (непрецизни) постоечки законски решенија, и поднесува препораки за тоа како да се надминат истите преку нови законски текстови или измени на сегашните.

Меѓутоа, сè уште недостасуваат работни односи помеѓу ДЗР и Собранието. Иако обврските за известување на ДЗР во однос на Собранието се уредени со чл. 33 од Законот за државна ревизија и се олеснуваат со поднесувањето на годишен извештај до Собранието, сепак, собра-

ниските дискусии за ревизискиот извештај најчесто поминуваат без директна вклученост на ДЗР и во многу случаи само доколку тие дозволуваат заклучоци за политички релевантно лошо раководење, особено на индивидуи од ревизорските тела. Само во неколку случаи Собранието имаше донесено пошироки заклучоци за својата законодавна работа (како што се забележува од стручната оценка на Државниот завод за статистика стр. 20).

5. АЛКИ КОИ НЕДОСТАСУВААТ ВО МАКЕДОНСКИОТ СИСТЕМ НА ВРЕДНУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИ

Во Македонија не постои формален систем за екс-пост евалуација за спроведување на законодавството. Меѓутоа, постојат неколку механизми и институции кои остваруваат функција на евалуација во системот за развој на политики. Во книгата се обработуваат оценката на влијанието на регулативата, рутинската евалуација, постимплементациониот преглед и постзаконодавниот надзор во македонскиот систем на развој на политики. Имено, оценката на влијанието на регулативата се утврдува со Методологијата за ПВР; рутинската евалуација се детектира со неодамна воведеното екс-пост оценување/евалуација на закони; раните почетоци на постимплементациониот преглед можат да се забележат со воведувањето на функцијата за контрола на квалитет на ПВР од Министерството за информатичко општество; додека расправите за собранискиот надзор, управната инспекција и извршувањето на ревизија на успешност од страна на ДЗР се гледаат како механизми кои ја комплетираат листата на механизми за постзаконодавен надзор. Сите овие механизми и институции работат независно, без претходно планирање или координација и затоа не може да кажеме дека формираат еден систем за вреднување на политики на национално ниво.

Дополнително, овие елементи не се доволни за да се воспостави политика за подобрување на регулативата. Ова е случај бидејќи систематското мониторирање и собирањето податоци преку индикаторите за постигнувања (внес-процес-исход-резултат-влијание) сè уште недостига. Иако постојат услови за набљудување на владините постигнувања, како што се обврските на Генералниот секретаријат да ја набљудува работата на Владата, да подготвува периодични извештаи за постигнувањата на Годишната програма за работа и да ја информира јавноста за владините одлуки наведени во Деловникот на Владата (Деловник 2001, чл. 87-89, 91 и 120-124) и Методологијата за стратешко планирање и подготовка на годишната програма за работа (во понатамошниот тек ГПР), сепак, капацитетите на министерствата за набљудување остануваат слаби. Сите министерствата имаат воспоставено единица за стратешко планирање и координација на политики за да известуваат директно до Државниот секретар, меѓутоа најчесто бројот на вработени е ограничен, а тие главно работат на координација во однос на развојот на стратешки планови, додека, пак, мониторирањето се спроведува само доколку министерствата треба да ажурираат стратешки план за следниот среднорочен период (Интервју со Гордана Димитровска, 2013). Понатаму, министерствата и не подготвуваат годишни извештаи (Интервју со Александар Цеков, 2015). Според тоа, во 2014 СИГМА забележува дека набљудувањето и известувањето на владините постигнувања се само делумно спроведени.

Зошто е ова важно во системот на вреднување на политики? Еден систем за вреднување на политики не може да функционира без оперативен систем за мониторирање кој ќе овозможи систематско собирање на податоци, кои, пак, ќе се користат при спроведувањето на евалуацијата на политики. Затоа е важно кои и какви индикатори користат министерствата и Владата. Преглед на процесот за

подготовка на годишни, квартални или полугодишни извештаи покажува дека овие документи вклучуваат собирање на податоци за мониторирање на активностите кои се спроведуваат од министерствата, а кои се однесуваат на различни проекти, усвоени закони, распределени средства за проекти итн. Меѓутоа, индикаторите за постигнувањата кои се користат за оваа цел повеќе се фокусирани на внес, процеси и исходи, а не на резултати. Или како што забележува СИГМА, Владата и министерствата ги мониторираат одлуките за подготовка на закони и на фактичката подготовка на тие закони (и секундарно законодавство), а не на резултатите од законите и политиките (SIGMA, 2014).

Отсуството на такви индикатори за постигнувањата кои ги набљудуваат резултатите од спроведувањето на политиките може да го претставува клучниот јаз за исполнување на условите за спроведувањето на ЕУ реформите кои се поддржуваат од Инструментот за претпристапна помош (во понатамошниот тек ИПА). Имено, Македонија како држава-кандидат го има потпишано ИПА II Договорот, каде што во чл. 2.2 и 2.3 (од ИПА Регулативата бр. 231/2014) се предвидува дека Комисијата редовно ќе ги надгледува нејзините акции и ќе го следи напредокот кој се прави за постигнување на очекуваните цели, опфаќајќи ги и исходите и резултатите. Рамката за набљудување и известување која е воспоставена во поглед на ова, исто така, ја менува културата на набљудување на Годишната програма за проширување, од фокус на извршување на финансиските постигнувања на постигнувања кои се засноваат на резултати (каде треба да се разгледаат и исходите и резултатите), без разлика кој метод на управување се користи. Затоа е важно да се набљудуваат резултатите за спроведувањето на политиките и дополнително да се разграничи дали тие резултати го подобриле усогласувањето на македонското законодавство со тоа на ЕУ.

Со развивањето на системот за мониторирање државата не само што ќе ги поврзе алките кои недостигаат во системот на евалуирање кој е неповрзан, туку и ќе придонесе за напредување на ЕУ пристапниот процес. Имајќи предвид дека ИПА II бара да се развијат индикатори врз основа на контекстот на секоја држава, Македонија треба да ја искористи можноста заедно со Европската комисија да дизајнира заеднички збир на индикатори за контекстот, влијанието и исходот (повисоко ниво)¹⁶³ со цел да се осигура полесно следење и споредување со други држави, но и да се подобрат условите на нововоспоставената рутинска евалуација во министерствата.

Недостатокот од проценка на квалитет на постигнатата проценка на влијанието на регулативата, исто така, претставува слабост на системот. Во тој контекст неодамнешното ажурирање на ПВР Методологијата претставува изгубена можност за воведување на постимплементациски преглед на ПВР. Препознавајќи дека евалуацијата на квалитетот на ПВР процесот ќе придонесе кон развој на реални цели, исходи и резултати, постимплементацискиот преглед на проценката на влијанието треба, исто така, да биде критички настроен кон новиот пристап за набљудување на ИПА II и според тоа треба да биде интегриран во целосниот систем за мониторинг и евалуација на Македонија.

Најпосле, механизмите за постзаконодавен надзор треба да се зајакнат, бидејќи ефективноста на заклучоците од ревизијата и уште повеќе препораките многу зависат од тоа дали тие се поддржани од Собранието. Оттаму, важно е да се воспостави комитет кој е одговорен за прашањата поврзани со владина ревизија, како, на пример,

¹⁶³ Со тоа се регулира одговорноста на Генералниот секретаријат на Владата да подготвува извештај за напредок за спроведувањето на Владините стратешки приоритети; квартални извештаи за рано предупредување за спроведувањето на владината ГПР; и полугодишни извештаи и годишни извештаи за спроведувањето на ГПР според претходно дефинирани индикатори за мониторирање.

Комитетот за јавна отчетност (стручна оцена на Државниот завод за ревизија, стр. 19) или да му се дадат овластувања на Државниот ревизор за прашања поврзани со вмешување и законско гонење на прекршоци кои се утврдени со ревизорскиот извештај.

Оттаму, ревизијата за постигнувањата треба да се земе како основа за новите проценки на политики и/или промени на постоечкото законодавство од страна на Собранието. На овој начин ревизијата за постигнувањата од независната институција – ДЗР – ќе дејствува како вреднување на политики и ќе го информира Собранието за потребите за подобрување на прописите. Ова ќе ја зајакне улогата на Собранието како активен креатор на политики. Иако според Уставот на Република Македонија во поделбата на власта Собранието е главната институција за донесување одлуки, одговорна за усвојување на закони, сепак, владата е доста вклучена во процесот на развој на политики. Собранието има отпочнато само 4 % од примарното законодавство, кое е усвоено во период од 5 години (Page, Risteska and Spasovska, 2010).

Екс-пост евалуацијата на спроведувањето на законодавството, нејзината ефективност и ефикасност можат да создадат подобри прописи. Имајќи предвид дека Македонија промовира јавно залагање за подобри прописи, државата треба да напредува кон испитување на постигнувањата на законските текстови, бидејќи тие претставуваат најчестиот инструмент за политики. Затоа, систематизацијата на евалуацијата на политики треба да претставува следен голем приоритет на Владата како поддршка за своите политики за подобри прописи. Ова дополнително ќе ја унапреди логиката за подобри прописи кои ги спојуваат лекциите со искуството како метод за креирање политики. Македонија, исто така, ќе се доближи поблиску до ЕУ, бидејќи реформите ќе го подобрат процесот на јавно

разгледување и советување при развојот на политики, а со тоа и ќе се зајакне демократскиот капацитет на државата. Меѓутоа, разгледувањето и советувањето несомнено ќе влијае врз темпото на усвојување нови закони и во таа смисла ќе го забави процесот на усогласување на македонското законодавство со законодавството на ЕУ (acquis).

Препорачани книги за читање поврзани со ова поглавје:

- Bovens et al. 2006. „The politics of policy evaluation.“ Pp. 319-335 in M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (eds.). Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press
- Buchanan, J. M., G. Tullock. 1962. The Calculus of Consent. Ann Arbor: Michigan University Press
- Buchanan, J. M., R. D. Tollison (eds.). 1972. The Theory of Public Choice I. Ann Arbor MI: University of Michigan Press
- Buchanan, J. M., R. D. Tollison (eds.). 1984. The Theory of Public Choice II. Ann Arbor MI: University of Michigan Press
- Dunn, W. N. 2004. Public Policy Analysis: An Introduction. Third ed. New Jersey: Pearson Prentice
- Hall. Nagel, S. (ed.). 2001. Handbook of Public Policy Evaluation. SAGE Publications
- Schneider, F. (ed.). 2004. The Encyclopedia of Public Choice. New York: Kluwer Academic Publishers

Библиографија

Business Innovation and Skills - BIS, Clarifying the Relationship between Policy Evaluation, Post-Legislative Scrutiny and Post-Implementation Review (March 2010).

Business Innovation and Skills, Impact assessment Toolkit (April 2010), A9.4.

Conglianese Cary (2012), “Measuring Regulatory Performance – Evaluating the impact of Regulation and Regulatory Policy”, expert paper 1, OECD.

IPA Regulation No 231/2014.

Necev, Z. and A. Nikolov (2012), “Mechanisms used by the executive authorities to ensure stakeholders’ participation

in policy making: Evaluation and recommendations”, State-of-Affairs, Challenges and Recommendations for Public Policy Improvements, Foundation Open Society, Skopje, Macedonia.

O’Donnell, Guillermo, 1999, ‘Horizontal Accountability in New Democracies’, in: Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner (ed), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New*

Democracies, London: Lynne Rienner Publishers: 29-51.

OECD (2012), *Evaluating laws and regulations: The case of the Chilean Chamber of Deputies*.

Parker David and Colin Kirkpatrick (2012), “Measuring Regulatory Performance –The economic impact of regulatory policy. A literature review of quantitative evidence”, expert paper 3, OECD.

Page Alan, Risteska Marija, and Spasovska Natalija (2010), “Monitoring of the implementation and ex-post evaluation of the legislation – comparative experiences and options for Macedonia”, OSCE./Пејџ Алан, Ристеска Марија и Спасовска Наталија (2010), „Следење на спроведувањето и последователна оцена на законодавството – споредбени искуства, опции и капацитети,“ ОБСЕ.

Parsons Wayne, 1996, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edvard Elgar Publishing

Radaelli Claudio and Oliver Fritsch (2012), “Measuring Regulatory Performance – Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes”, expert paper 2, OECD.

Risteska, Marija (2011), “Regulatory impact assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) learned” in *Uprava / Administration journal*, No.3, 2011.

Risteska, Marija (2014), “Government is held accountable when everyone is holding government accountable”, CRPM Policy brief no. 32 available at: <http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2014/12/Policy-Brief-N.32.pdf> (Accessed 17/07/2015)

Risteska, Marija (2015), „The Macedonian system of policy evaluation: Scattered not „Conference inked” in Improving Performance of Public Administration: Current Experiences and Future Perspectives, Conference proceedings from the conference “Performance Audit and Policy Evaluation: On the Same or Parallel Tracks?”in Belgrade, September 2015

SIGMA (2014), “Public Administration reform assessment for FYR Macedonia – Policy making”, April 2014, OECD.

Strom, K., (2000), ‘Delegation and accountability in parliamentary democracies’, European Journal of Political Research, 37:261-289.

Закони и подзаконски акти:

Law on Government, Official Gazette no. 59/2000./Закон за Влада, Службен весник бр. 59/2000.

Law on Parliament, Official Gazette no. 104/2009./Закон за Собрание, Службен весник бр. 104/2009.

State Audit Law, Official Gazette o no.66/2010./Закон за државна ревизија, Службен весник бр. 66/2010.

Law on Inspection Supervision, Official Gazette, no.50/2010./Закон за инспекциски надзор, Службен весник бр. 50/2010.

Book of rules for conducting inspection oversight Official Gazette 114/2008./Деловник за спроведување на инспекциски надзор, Службен весник бр. 114/2008.

Интервјуа:

Гордана Димитровска, раководител на одделение во Министерството за информатичко општество и администрација, април 2013 година (Gordana Dimitrovska, Head of Unit in the Ministry of Information Society and Administration, April 2013).

Александар Цеков, аналитичар на јавни политики во ЦИКП, мај 2015 година (Aleksandar Cekov, Public policy analyst in CRPM, May, 2015).

ГЛАВА 6



ЈАВНА ВРЕДНОСТ

Теоријата на јавна вредност се појавува во САД, а нејзин родоначалник е Марк Мур, кој во 1995 година ја објавува влијателната книга „Создавајќи јавна вредност“ (“Creating public value”, Moore 1995). Оваа книга во последните 10 години добива различни интерпретации во теоретските дебати во Велика Британија, Австралија и Канада. Мала, но значајна академска литература, исто така, е напишана околу концептот „јавна вредност“, како што се делата на Дејвис,¹⁶⁴ Гупта,¹⁶⁵ Смит,¹⁶⁶ Стокер¹⁶⁷ и О’Флин.¹⁶⁸ Во Македонија концептот е единствено применет во анализата подготвена за УНДП Комисија за син извештај (UNDP Blue Ribbon Commission on Macedonia), од страна на Колин Талбот и Марија Ристеска.¹⁶⁹

Теоријата на јавна вредност се обидува да обедини неколку идеи на ефикасност и ефективност во обезбедувањето на јавните услуги, потврдувајќи го демократскиот легитимитет и довербата во власта. Со тоа јавната вредност ги синтетизира: (а) теоријата на *ново јавно управување* кое се фокусира на граѓанинот и го третира како потрошувач, а управувањето со јавниот сектор и јавните услуги го основа на економските принципи ефикасност и ефективност; и (б) постарата теорија за јавна администрација и јавен интерес.

¹⁶⁴ Davis, P. (1998). “The burgeoning of benchmarking in British local government” *Benchmarking for quality management & technology* 5 (4): 260-270

¹⁶⁵ Gupta, A. (2002). *Public value mapping in a developing context – a methodology to promote socially beneficial public biotechnology research uptake in India*. Washington DC, Centre for science, policy and outcome, Columbia university

¹⁶⁶ Smith, R.F.I. (2004). “Focusing on public value: something new and something old” *Australian Journal of Public Administration* 63(4):68-79

¹⁶⁷ Stoker, G. (2005). *Public Value Management – a new narrative for networked governance?* *American review of public administration* 36(1)

¹⁶⁸ O’Flynn, J. (2005). *Adding public value: a new era of contractual governance? Public administration and management – PAC annual conference*, Nottingham

¹⁶⁹ Talbot, C. and Risteska, M. (2006). *Applying public value to public administration reform in Macedonia – based on a draft contribution to the UNDP Blue Ribbon Commission on Macedonia*

1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПОИМОТ ЈАВНА ВРЕДНОСТ

Јавната вредност е вредност која власта ја создава преку јавните услуги, регулативата, законите и активности организирани од државата. Оваа вредност се развива во демократски политички системи и клучна улога во нејзиното дефинирање има јавноста, преку мислењето и желбите на граѓаните кои се изразени на различни начини, а се огледуваат во одлуките кои ги носат политичарите. Затоа за концептот на јавна вредност од особено значење се јавните перцепции и преференции.

Постојат три категории на нешта кои граѓаните ги вреднуваат: резултати, услуги и доверба. Па така гледано низ очите на јавната вредност, етиката, и вредноста на која било јавна организација, давател на јавна услуга или јавна професија мора да биде оценувана дали соодветно создава вредност: подобри резултати, поквалитетни услуги и поголема доверба.

Подобри резултати, услуги и доверба се основата за создавање јавна вредност и се независни варијабли кои влијаат на перцепцијата, мислењето, интересот и преференциите на граѓаните. Така, подобри резултати, поквалитетни услуги и поголема доверба во власта стануваат и независни извори на јавна вредност.

1.1. Подобри резултати

Јавноста, односно граѓаните отсекогаш ги сметаат резултатите како централен дел од „општествениот договор“ кој го имаат склучено со државата. Ако во минатото мирот, сигурноста и стабилноста на државата беа најважните резултати кои се очекуваат од државата, владата и јавните служби; во старите демократии во деветнаесеттиот

век значајни резултати беа подобрување на здравствената состојба на населението, а денес намалувањето на сиромаштијата, економскиот развој и заштитата на животната средина го заземаат врвот на листата на приоритети.

Но, јавна вредност може да се постигне само доколку граѓаните и власта работат заедно и тогаш се остваруваат и подобри резултати. Во оваа смисла, државните органи сами не можат да го намалат криминалот или да го подобрат здравството без општо прифаќање на нормите за добро и здраво однесување од страна на граѓаните.

1.2. Подобри услуги

Граѓаните имаат корист од личната употреба на јавните услуги на сличен начин како кога имаат корист од стоките и услугите кои ги купуваат од приватниот сектор. Јавноста е таа која ја споредува програмата на Македонската радио телевизија со другите приватни радио и телевизиски дифузери. Во секторите во кои постои монопол во пружањето на услугите кои се нудат и користат индивидуално, граѓаните ги оценуваат според користа која ја имаат од нив во однос на тоа колку тие чинат.

Во областа на јавните услуги, од централно значење е дали граѓаните се задоволни од услугите. Ова особено се забележува во услови на раст на „конзумеризмот“ или потрошувачката култура кај населението. Под влијание на конкуренцијата и нивото на услуги што се нудат на приватниот пазар кај граѓаните се јавува тренд на зголемување на очекувањата во однос на јавните услуги, што влијае на зголемувањето, односно намалувањето на задоволството од нив.

Задоволството на граѓаните од користењето на јавните услуги зависи од:

(а) *Услугата* – покрај цената и квалитетот на услугата, односно продуктот, потрошувачите сè повеќе го вреднуваат односот на давателите на услугите кон нив.

(б) *Информацијата за услугата* – Постои силна врска помеѓу задоволството на корисниците на услугата и нивната информираност за неа. Честопати самата информација е клучна во формирањето на мислењето, перцепцијата и очекувањата на корисниците на услугата. Затоа информацијата е клучна алка во вреднувањето на услугите од страна на нивните корисници.

(в) *Искуството од користење на услугите и застапување* – Задоволството од определена услуга особено зависи од тоа дали граѓанинот веќе ја користел услугата или само дознал за неа од медиумите и сл. Исто така, мислењето, перцепцијата и застапувањето на услугата од страна на пријатели, колеги и др. има огромно влијание врз формирањето на мислењето, перцепцијата и задоволството на граѓаните кои не ја користеле услугата. Доверба и задоволство не само од услугите освен со застапување од страна на општествените мрежи на кои индивидуалните граѓани припаѓаат, туку и со застапување од страна на персоналот кој работи во јавните установи кои нудат јавна услуга.

1.3. Поголема доверба

Еден од главните извори на јавна вредност е довербата и легитимитетот на власта. Довербата е во срцевината на врската меѓу граѓаните и владата. Истражувањата покажуваат дека довербата во власта е од особена важност за некои јавни услуги кои се врзуваат со осигурување на животот, слободата и сигурноста, како што се здравствените услуги и полицијата. Значајна е и за останатите социјални услуги, како што се пензиите, детската заштита и образованието.

Довербата во јавните институции и власта особено опаѓа во деведесеттите години од минатиот век. Во Македонија овој тренд се јавува во истиот период и продолжува сè до денес. Во некои случаи причини за намалувањето на довербата во власта и јавните институции се перцепциите кои граѓаните ги имаат за нив, а најчесто влијае компромитираната етика и интегритетот на институциите.

Постои плодна дебата за тоа кои се факторите кои влијаат на нивото на доверба која граѓаните ја имаат во власта. Во таа дебата можат да се изолираат три стојалишта:

(а) Довербата во власта ја формира општата доверба во општеството, нацијата и институциите;¹⁷⁰

(б) Довербата во власта ја формира ефективната на владата во управувањето со економијата и јавниот сектор особено во доставувањето на јавните услуги;¹⁷¹

(в) Довербата во власта зависи од однесувањето на институциите и политичарите¹⁷² кон граѓаните.

Сепак, автори како Витфорд (Weathford) забележуваат дека постои јаз помеѓу многубројните емпириски истражувања на легитимитетот и довербата во власта и теоретските рамки кои го обработуваат ова прашање.

1.4. Интереси, преференции и перцепции

Во конвенционалната социјална економија централен е индивидуалниот личен интерес на кој се основа и потрошувачката на стоки и услуги, вклучувајќи ја и забавата. Индивидуалните преференции се сериозно прифатени како непроменливи од страна на оние кои ги донесуваат одлуките и тие претставуваат општествена цел која треба да ја постигнат различните функции на државата. Улогата на

¹⁷⁰ Ова го докажуваат податоците од истражувањата на Pew Research Centre www.people-press.org

¹⁷¹ Ова го докажува Weil in "Sources and structures of legitimacy", 1989

¹⁷² Ова го докажуваат податоците на www.mori.com

јавната политика во овој случај е да обезбеди ресурси кои ќе бидат ефикасно искористени за остварување на ваквите цели. Ефикасноста, пак, се цени во два аспекта: дали јавната политика ги обезбедува вистинските мерки; и дали тие се обезбедени на вистинскиот начин. Ефикасноста се мери и во однос како се трошат ресурсите, односно дали се трошат на вистинските работи и дали даваат вредност за пари.

Јавните преференции се создаваат во процесот на социјализација во семејството, помеѓу пријателите, преку процесот на образование и преку јавна дебата. Историски гледано, во политичката теорија бројни филозофи, како Платон, Токвил, како и современи коментатори, како што се Рајх и Сандел, укажуваат на потребата од учество на граѓаните во креирањето на јавните политики затоа што на тој начин ги предизвикуваат и ги формираат преференциите.

Доброто владеење бара од граѓаните и нивните политички претставници постојано да ги ревидираат јавните вредности и цели преку процес на јавна дискусија и дебата. Сепак, од власта се очекува и да претпостави, односно да предвиди идни очекувања на јавноста, бидејќи постојат многу случаи кога и покрај постоењето на определен проблем во јавната сфера, за решавање на истиот не постои јавна преференција/интерес/перцепција. Од друга страна, политичките лидери ги оформуваат јавните преференции и се обидуваат да ги остварат. Се вреднуваат оние политичари кои создаваат нови преференции и ги остваруваат, за разлика од оние кои ги остваруваат веќе постоечките преференции на јавноста.¹⁷³ Постојат и докази за зголемување на јавниот интерес за прашања на кои и самите политичари посветуваат повеќе внимание.¹⁷⁴

¹⁷³ Докази постојат кај Pillai and Williams "Voter Perceptions of Candidates Transformational and Charismatic Leadership and the 1996 US Presidential Election", *The leadership quarterly*, 1998

¹⁷⁴ На пример, во Македонија економијата и визната либерализација стануваат приоритетни за граѓаните во периодот 2006-2008 во моментот кога истите прашања се на врвот на политичката агенда на Владата.

1.4.1. Видови интереси

Човековата природа е во исто време и себична и алтруистична. Оваа идеја во последно време е обработувана од повеќе автори и од повеќе аспекти, вклучувајќи ги студиите за управување и организација;¹⁷⁵ јавна политика;¹⁷⁶ еволутивна психологија¹⁷⁷ и етика.¹⁷⁸ Но, постои уште еден аспект врзан за човековата природа која бара фер процедура. Имено, Бруно Фреј (Bruno Frey) и Алојс Штутцер (Alois Stutzer) во својата книга „Економија и среќа“¹⁷⁹ заклучуваат дека луѓето наоѓаат вредност и задоволство во учеството во фер и транспарентни процеси и процедури независно од резултатите на истите.

Овој аргумент на Фреј и Штутцер најмногу се однесува на демократското општество, бидејќи само тоа обезбедува фер процедури и инволвирање, директно учество на граѓаните во донесувањето на одлуките, креирањето на политиките, нивното спроведување и оценувањето на нивната успешност. Ваквиот аргумент е поддржан од емпириски докази генерирани од истражувања во швајцарските кантони каде што партиципативната демократија влијае на нивото на среќа кај луѓето. Учеството на граѓаните генерира задоволство од јавните политики и доверба во институциите и власта, иако нивните лични и јавни/општествени интереси не се задоволени.

¹⁷⁵ Quinn, R. E., "Beyond Rational Management", San Francisco, Jossey-bass 1988 и Quinn, R. E and K.S. Cameron, Eds "Paradox and Transformation – Towards and Theory of Change in Organization and Management", Ballinger Publications, 1988

¹⁷⁶ Le Grand J. "Motivation, Agency and Public Policy – of Knights and Knaves, Pawns and Queens", Oxford University Press, 2003

¹⁷⁷ Sober E. and Wilson D.S. "Unto Others – The evolution and psychology of unselfish behavior", Harvard University Press 1998

¹⁷⁸ De Waal, F. "Good Natured – the origins of right and wrong in humans and other animals", Harvard University Press, 1996

¹⁷⁹ Bruno Frey & Alois Stutzer, "Economics and happiness-how economy and institutions affect human well-being", Princeton University Press, 2002

Значи, постојат три вида на интереси: личен; јавен/ општествен и процедурален. Секоја индивидуа ги има сите три вида интереси истовремено. Според Талбот, ваквата состојба го објаснува парадоксот што луѓето главно водени од алтруистички мотиви бараат од владата да обезбеди определена јавна услуга преку фер и еднаква процедура за сите, без разлика дали истата ќе биде ефикасна или не, и сето тоа да не ги зголеми даноците.¹⁸⁰

1.4.1.1. Личен интерес

Личен интерес на секој граѓанин е да добие ефикасни јавни услуги со добар квалитет по најниска можна цена.

1.4.1.2. Јавен/општествен интерес

Јавен/општествен интерес е власта, користејќи ги даноците и својот легитимитет, да обезбеди услуги и резултати кои ќе ја унапредат благосостојбата на граѓаните.

1.4.1.3. Процедурален интерес

Процедурален интерес е да се обезбеди учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки и креирање јавни политики и јавни услуги со што ќе се постигне поголема еднаквост и процесите ќе бидат фер кон сите.

1.4.2. Однос меѓу различните видови интереси

1.4.2.1. Јавен интерес vs. личен интерес

Потенцијален конфликт помеѓу јавен и личен интерес е реалност. Секој индивидуален корисник на јавна услуга бара да биде третиран како потрошувач и неговите пре-

¹⁸⁰ Colin Talbot, "Paradoxes and Prospects of Public Value", unpublished script, 2007

ференции да бидат земени предвид со што се конфронтира со јавниот интерес во креирањето на јавната услуга, односно политиката, која во фокусот ги става еднаквоста на сите граѓани и постигнување на резултати кои ќе бидат „вредни“ за сите. На пример, желбата за поголем број на здравствени услуги се спротивставува на желбата да се намалат даноците од кои се финансира јавниот здравствен систем.

1.4.2.2. Личен интерес vs. процедурален интерес

Репрезентативни и партиципативни форми на донесување одлуки може да доведат до задоволување на процедуралниот интерес, но колективната одлука да го занемари личниот интерес на оние кои учествувале во процесот. Ова го потврдува и Абилинскиот парадокс кој го конципира Харви.¹⁸¹ Харви за првпат го користи ова име за парадоксот во 1988 кога во трудот *The Abilene Paradox and other Meditations on Management* ја опишува следнава анегдота.

¹⁸¹ Harvey, J.B., "The Abilene Paradox", Jossey-Bass, 1996

Генеза на Абилинскиот парадокс

Едно топло попладне во Колеман, Тексас, членовите на една просечна американска фамилија играат домино на верандата од нивната куќа кога дедото предлага фамилијата да отпатува во Абилин (53 милји северно од Колеман). Неговата ќерка на тоа вели: „Одлична идеја“. Нејзиниот сопруг не е воодушевен од идејата, но смета дека неговите преференции не се совпаѓаат со тие на групата и затоа вели: „И мене ми се допаѓа само дали мајка ти сака да дојде“. Бабата тогаш вели: „Секако дека сакам да одам, од кога не сум била во Абилин“.

Тие тргнуваат на долг пат. Денот е многу топол. Стигнуваат во Абилин каде јадат во една кафетерија. Се враќаат четири часа подоцна, целосно истоштени.

Кога стигнале еден од нив вели: „Ова беше прекрасно патување нели?“ Бабата тогаш рекла дека не многу уживала и дека тргнала со нив бидејќи останатите биле толку големи ентузијастички, а многу подобро ќе ѝ било доколку си останела дома. Сопругот тогаш рекол: „Јас тргнав да ве задоволам вас, инаку не ми се одеше“. Тогаш ќерката рекла: „А јас тргнав за вие да бидете среќни“, за на крај и дедото да признае дека: „Не му се одело, ама сметал дека останатите се досадувале и затоа го предложил патувањето“.

1.4.3. Процедурален интерес vs. јавен интерес

Постојат и случаи кога политиките се креираат по партиципативен пат, а, сепак, процедуралниот интерес да се спротивстави на јавниот интерес. На пример, кога долгите процедури во судскиот систем може да наштетат на брзината на „правдата“. Во многу емпириски истражувања се докажува дека задоволувањето на процедуралните интереси доведува до забавување на процесот на донесување

одлуки, креирање јавни политики и доведува до резултати кои се скапи и кои не секогаш го задоволуваат личниот и/или јавниот, општествен интерес.¹⁸²

2. ДОВЕРБА И ЛЕГИТИМИТЕТ

Политичарите честопати велат дека демократијата е во криза во услови кога имаме намалување на довербата во владата. Намалувањето или губењето на довербата во власта се презентира како дел од пошироката рамка на недоверба во институциите владини и други.¹⁸³ Сепак, теоретичарите размислуваат различно од политичарите и сметаат дека намалувањето на довербата во политичките институции не влијае на поддршката на демократијата.¹⁸⁴ Имено, Клингерман смета дека доколку постои проблем тој не е толку голем за да ја стави демократијата во криза: може да постои незадоволство, но тоа не може да биде во толкав обем за да ги предизвика и да ги направи несигурни основите на демократскиот систем.¹⁸⁵ Но, дали постои јаз на доверба во политичките институции во светот? Детална статистичка дата-база која би била основа за понатамошна анализа е тешко да се најде. Она на што, сепак, може да се потпреме се податоците од Националната студија за избори во САД, Евробарометар¹⁸⁶ и Студијата за европски вредно-

¹⁸² Cooke, B. and U. Kothari, eds "Participation: The new tyranny?", Zed Books Ltd, 2001

¹⁸³ Blendon RJ, Bensen JM, Morin R, Altman DE, Brodie M, and Brossard, M. "Changing Attitudes in America" in *Why Americans Mistrust Government*. Eds. J. Nye; P. Zelikow, and D. King. Harvard University Press: Cambridge, MA, 1997

¹⁸⁴ Dalton, RJ. Political support in industrialized democracies. In Norris, P. (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance*, Oxford University Press, 1999 p.57-77

¹⁸⁵ Klingemann, HD., Mapping political support in the 1990s: A global analysis, In Norris, P. (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance*, Oxford University Press, 1999 p.31-56

¹⁸⁶ Евробарометар (Eurobarometer http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) е алатка на Европската комисија со која се мери јавното мислење во Унијата. Од 1994 година анкетата го содржи и прашањето за доверба во институциите, а од 1997 прашањето за доверба во државната служба. Анкетата на Евробарометар се спроведува двапати годишно (на пролет и на есен). Македонија е вклучена само во стандардната анкета за 2008 година.

сти,¹⁸⁷ кои овозможуваат временска регресиона анализа, но и компаративна анализа на промените во довербата на граѓаните во политичките институции.

За жал, Македонија не може да биде анализирана во европската компаративна рамка, бидејќи Евробарометар не ја вклучуваше земјата во своите стандардни истражувања сè до 2008 година, кога во Студијата за европски вредности за првпат се направени истражувања, податоци кои сè уште не се објавени. Една година е краток период за да се направи каква било регресиона временска анализа на довербата на институциите. Ваква анализа може да се направи доколку се користат податоците од анкетите кои ги спроведуваа различни агенции во последните 5 години. Поради различната методологија која се користи во овие анкетни истражувања, во книгата тие податоци ќе бидат анализирани изолирано, а не во компаративна рамка која ја овозможуваат двете други гореспоменати дата-бази за останатите европски земји.

2.1. САД

Националната студија за избори¹⁸⁸ е алатката која последните 40 години ја мери довербата на американските граѓани во владата во Вашингтон.¹⁸⁹ Марк Мур смета дека

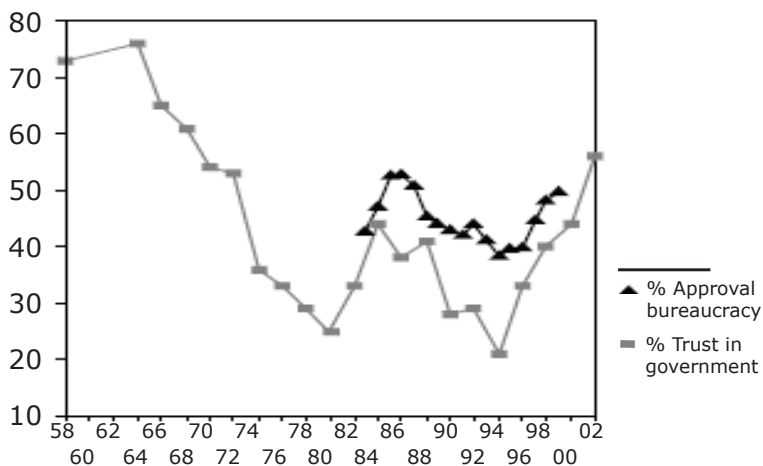
¹⁸⁷ Студијата на европски вредности (European Values Study <http://www.gesis.org/en/services/data/survey-data/european-values-study/>) е анкета која се организира секоја година од 1981 во европските земји. Македонија е вклучена како земја предмет на истражување во 2008 година. Во оваа студија анкетираниите одговараат за нивото на доверба во неколку институции користејќи скала од 4 поени, без неутрална категорија.

¹⁸⁸ Националната студија за избори на САД секој две години продуцира податоци за гласање, јавно мислење, и политичко учество со висок квалитет. Тие се користат од истражувачи, професори и студенти на општествени науки за анализи кои ги објаснуваат теоретски и емпириски изборните резултати. (National Elections Study <http://www.electionstudies.org/>)

¹⁸⁹ Прашањето кое главно ја мери довербата е следно: Колку од времето можете да ѝ верувате на владата во Вашингтон дека тоа што го прави е правилно? А опциите за одговор се: скоро секогаш; или поголемиот дел од времето.

само одговорот „поголемиот дел од времето ѝ верувам на владата во Вашингтон дека тоа што го прави е правилно“ е индикација за недоверба во власта. Врз основа на оваа анкета која се спроведува секои две години може да се прават временски анализи и да се заклучи дека во педесеттите и шеесеттите години од минатиот век власта во Вашингтон уживала висока доверба. Оттогаш досега податоците покажуваат постојан пад во довербата, со исклучок на времето кога Реган бил претседател, што, според бројни американски аналитичари, главно се должи на неговата харизма и економската ситуација. Оваа студија, исто така, покажува дека во САД врската меѓу довербата во владата и одобрувањето на бирократија е многу силна (види графички приказ X).

Графички приказ 5: Индекс на доверба во власта и одобрување на бирократијата во САД



Извор: National Election Studies (<http://www.umich.edu/~nes/>); Webb Yackee & Lowery, 2003

2.2. ЕУ

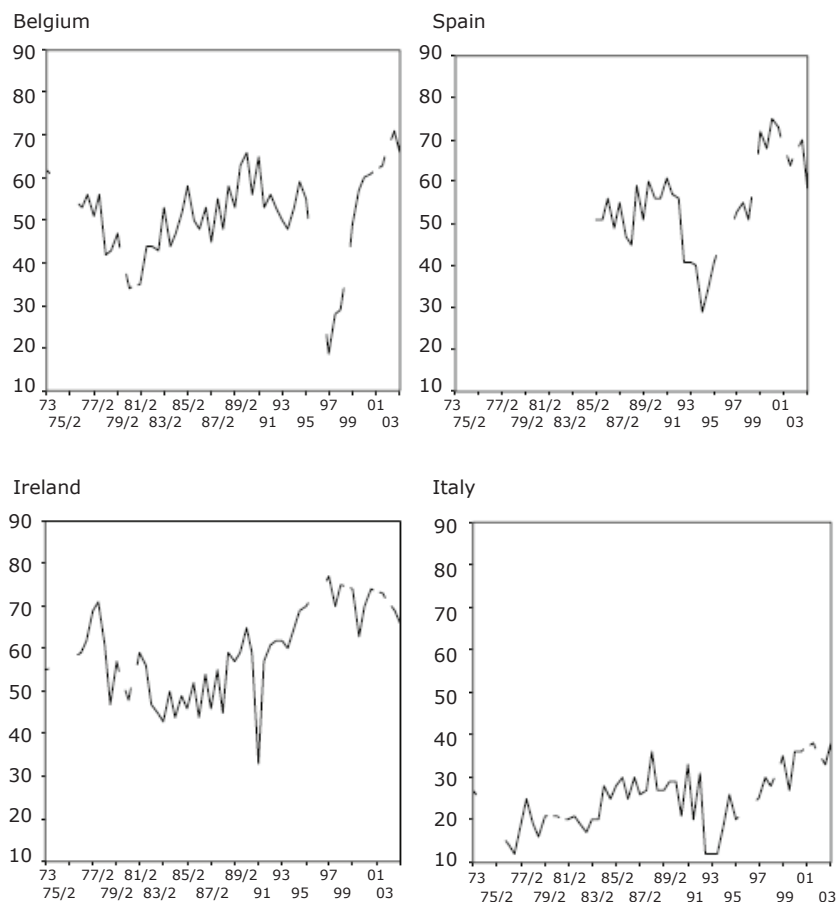
Уште од 1973 година Евробарометар содржи прашање за задоволството од функционирањето на демократијата на земјите-членки на ЕУ и во ЕУ.¹⁹⁰ Овие податоци даваат долга временска серија за анализа на задоволството од владеењето на граѓаните на секоја земја-членка на ЕУ. Од нив може да се увиди дека определени настани имаат големо влијание на падот, односно порастот на задоволството.

Ако ги разгледаме примерите прикажани на графичкиот приказ 4,¹⁹¹ ќе забележиме дека во Белгија има пад на задоволството во периодот есен 1997 – пролет 1998, што најмногу се должи на кризата со педофилијата што предизвика протестен марш во кој учествуваа над 300.000 луѓе. Во Шпанија во периодот 1993-1994 имаше, исто така, бројни скандали кои доведуваат до пад на задоволството. Во периодот 1992-1993 во Ирска се случува истото, но аналитичарите не идентификуваат ниту еден настан или скандал кој можел да влијае на ваквото незадоволство кај граѓаните. Последниот пример од Италија покажува дека таму задоволството од функционирањето на демократијата отсекогаш било ниско, но забележителниот пад во 1993 се објаснува со корупцискиот скандал врзан за истрагата Тагентополи.

¹⁹⁰ Во најголем број случаи се работи за две прашања: за задоволството од функционирањето на демократијата во индивидуалната земја-членка на ЕУ чиј државјанин е анкетираното лице; и задоволство како функционира демократијата во ЕУ.

¹⁹¹ Бројките ги покажуваат оние анкетирани кои се многу или средно задоволни од функционирањето на демократијата (притоа користејќи скала од 4 нивоа). Податоците кои се достапни за оваа варијабла датираат од 1973 кога еднаш е мерено, а од 1976 задоволството постојано се мери. Годишите се означуваат на следниов начин: 89 за пролет 1989, и 89/2 за есенската анкета од 1989 година. За некои земји недостасуваат податоци за определени години, како, на пример, за Белгија за 1995 и 1996 година.

Графички приказ 6: Задоволство од функционирањето на демократијата во земји-членки на ЕУ



Извор: Евробарометар

Студијата за европски вредности се подготвува во бранови, последниот обработен е третиот бран (1999-2000) кој ја покажува довербата во различните институции во секоја од земјите-членки на Унијата, кандидатите за членство и Исланд.

Од Табела 25 може да се види дека убедливо најголема доверба во здравствениот систем имаат Малтежаните и Австријците (над 86 %), висока доверба во образовниот систем

може да се забележи кај Финска и Ирска (над 86 %) и во полицијата кај Данска и Финска (над 90 %). Ниска доверба во медиумите е регистрирана во Северна Ирска (18 %), а во синдикатите е најниска во Грција (едвај 12 %). Во судскиот систем најмногу веруваат во Данска, Исланд и Австрија, во армијата во Велика Британија, Финска и Романија, а во црквата во Португалија, Северна Ирска, Полска и ортодоксната Романија. На Парламентот многу му се верува во Исланд (71,6 %), а на државната служба во Луксембург (59,5 %), додека во скоро сите земји имаат половична доверба во нив.

Ако подетално го анализираме трендот на доверба на граѓаните во нивната јавна администрација или државната служба (види Табела 26) ќе забележиме дека во Европа просекот на доверба скоро и да не се менува. Во последните дваесет години се забележува значително зголемување на довербата во државната служба на Германија, Италија, Данска и Исланд, додека во Франција, Холандија и Финска има значајно опаѓање.

Табела 25: Еволуција на довербата во државната служба

% на доверба	1981	1990	1999	90 vs 81	99 vs 90	99 vs 81
Франција	52,1	49	45,9	-3,1	-3,1	-6,2
Велика Британија	47,0	44	45,9	-3,0	1,9	-1,1
Германија	32,3	39	38,7	6,7	-0,3	6,4
Италија	26,8	27	33,2	0,2	6,2	6,4
Шпанија	39,1	37	40,5	-2,1	3,5	1,4
Португалија		32	53,6		21,6	
Белгија	46,3	42,3	46,1	-4,0	3,8	-0,2
Холандија	44,4	46	37,5	2,6	-8,5	-6,9
Данска	46,9	51	54,9	4,1	3,9	8,0
Шведска	46	44	48,8	-2,0	4,8	2,8
Финска	53		40,9			-12,1
Исланд	48		55,9			7,9
Ирска	54,4	59	59,3	4,6	0,3	4,9

Извор: Студија на европски вредности

Табела 26: Доверба во институциите, Студија на европски вредности 1999-2000

%	Црква	Арија	Образование	Медиуми	Синдикати	Полиција	Парламент	Државна служба	Социјална заштита	ЕУ	НАТО	ОН	Здравство	Судство
Франција	45,7	63,0	68,4	35,6	34,7	66,2	40,6	45,9	66,9	48,5		53,9	77,4	45,8
В.Британија	34,4	83,6	66,3	15,8	28,1	69,6	35,5	45,9	36,4	26,4	58,9	60,2	58,7	49,1
Германија	39,5	55,1	72,6	36,0	37,8	73,6	35,7	38,7	44,3	37,1	51,2	52,1	53,0	61,5
Австрија	38,9	39,3	86,2	31,9	31,3	75,7	40,7	42,4	66,7	37,5	27,9	41,7	86,3	69,0
Италија	67,1	51,6	53,2	35,3	28,7	67,2	34,1	33,2	34,1	68,7	55,7	67,9	36,7	31,5
Шпанија	41,8	43,6	67,6	41,4	27,4	54,9	46,4	40,5	62,7	50,4	30,6	42,2	65,6	42,3
Португалија	79,9	70,9	59,8	65,7	47,0	65,5	49,2	53,6	50,6	68,5	67,7	71,3	44,0	40,7
Грција	64,4	74,0	37,0	31,4	12,1	37,4	29,0	20,2	24,7	24,8	8,8	17,1	26,8	46,5
Малта	83,4	72,8	84,8	36,5	49,2	64,1	52,3	49,2	76,8	55,8	52,3	63,1	86,9	45,0
Белгија	42,9	39,8	77,9	38,3	37,8	55,4	39,1	46,1	69,4	50,2	46,5	46,4	82,6	36,4
Холандија	29,6	39,1	73,1	55,4	58,6	63,6	55,3	37,5	64,4	33,4	50,4	55,0	75,1	48,2
Луксембург	47,8	54,1	67,8	46,0	52,2	72,4	62,7	59,5	78,6	57,8	62,3	65,0	77,9	58,7
Данска	59,2	61,4	75,0	32,9	48,0	90,9	48,6	54,9	67,1	26,7	89,2	64,2	69,6	78,4
Шведска	45,4	44,3	67,8	45,8	42,5	75,6	51,1	48,8	50,9	28,8	41,3	73,7	76,3	61,0
Финска	58,1	84,3	88,8	36,3	53,5	90,1	43,7	40,9	70,6	24,5	47,1	44,2	84,4	65,8
Исланд	64,5	40,1	82,4	39,3	49,0	83,0	71,6	55,9	49,5	45,0		72,4	85,0	73,6
Ирска	52,2	58,8	86,4	34,8	46,3	83,0	31,1	59,3	55,8	60,2		62,6	57,5	54,5
Северна Ирска	63,6	56,2	82,7	18,5	37,6	63,0	40,4	52,5	54,1	39,8		52,7	67,9	47,9
Естонија	44,0	34,7	73,9	42,0	32,4	34,2	27,0	40,4	50,7	31,3	36,7	43,5	61,8	32,3
Летонија	66,6	47,8	73,7	44,8	32,2	39,9	27,5	49,2	57,4	34,9	35,8	47,9	67,0	47,2
Литванија	71,0	50,1	66,6	76,8	40,0	24,3	10,6	20,6	32,2	30,6	35,8	47,1	36,9	19,3
Полска	69,3	67,4	81,2	46,8	34,0	55,0	32,8	32,6	38,9	43,1	56,8	58,1	56,6	41,9
Чешка	19,5	25,2	54,6	37,6	22,0	33,0	12,2	21,8	33,4	42,6	43,8	48,3	42,9	23,3
Словачка	68,8	77,0	76,3	49,0	43,3	44,5	42,8	38,7	36,6	54,6	35,6	52,2	51,1	35,6
Унгарија	47,5	46,0	64,3	30,7	23,7	45,4	34,0	49,6	42,3	58,7		58,9	43,9	45,3
Романија	82,7	82,6	79,4	38,5	27,1	45,4	19,2	27,3	30,5	39,1	34,9	44,3	58,9	40,1

Извор: Студија на европски вредности

Претходните податоци ја покажуваа довербата во институциите, задоволството на граѓаните од функционирањето на демократијата, довербата во државната служба и сите тие не сугерираа на заклучокот дека довербата во институциите кај европските граѓани доживува пад. Сепак, ако се разгледува трендот, освен кај два изолирани случаја, Италија и Грција; ќе се забележи дека довербата во институциите во Европа (ЕУ 15) е стабилна.

2.3. Македонија

Во Македонија досега не постојат континуирани долготрајни истражувања во однос на довербата во демократијата, институциите и државната служба. Не постојат ниту заокружени познавања на вредносната ориентација (што е вредно) за македонскиот граѓанин. За жал, ограничени и парцијални податоци и за довербата и за вредностите се добиваат само од два продукта: едниот е извештај на Европската Унија, односно алатката на Европската комисија – Евробарометар, кој се однесува на европските вредности; и другиот е Извештајот за рано предупредување, кој беше подготвуван нешто подолго од две години од страна на Агенцијата за развој на ОН – УНДП. Овие податоци пак не се доволни за да се анализира каков било тренд или промена во довербата, односно легитимитетот.

За вредностите на македонскиот граѓанин постои еден единствен извор, а тоа е извештајот број 69 на Евробарометар, кој презентира анализа на европските вредности. Изработен е во периодот април-мај 2008, а објавен во октомври 2008. Извештајот забележува дека мирот претставува најголема вредност за граѓаните на Република Македонија (58 %), потоа човековите права (46 %) и почитувањето на животот (42 %).

Довербата на граѓаните во институциите и државата пак се следеше редовно во периодот 2004-2006 година (на секои три месеци), со извештајот за рано предупредување подготвуван како проект финансиран од УНДП.¹⁹² Анализата на овие податоци покажува дека граѓаните имаат многу ниска доверба во институциите. Ваквиот заклучок произлегува бидејќи ниту една институција (Влада, Парламент, Претседател) или орган што спроведува јавна функција (Армија, полиција, судство) нема повисока доверба од 45 % од населението. Од податоците на Евробарометар и Студијата на европски вредности, презентирани погоре, може да се забележи дека ваквата состојба е карактеристична и за останатите земји кои го сменија политичкото уредување и транзитираа од планска во пазарна економија во почетокот на деведесеттите години од минатиот век.

Најниска доверба уживаат Парламентот и Владата, додека Армијата, Претседателот и полицијата уживаат повисока доверба. Повисоката доверба во институциите кои спроведуваат мир, ред, заштита на човековите права и животот се чини очекувана со оглед на фактот што највисоките вредности за македонските граѓани се токму тие мир, почитување на човековите права и животот.

Табела 27: Доверба на македонските граѓани во институциите 2004, 2005, 2006

	Претседател	Парламент	Влада	Црква ¹⁹³	Судство	Армија	Полиција
ноември 2004	32,8	25,9	26,3		26,1	39,8	41,6
јуни 2005	36,8	31,5	30,6	34,5	24,7	39,6	43,0
септември 2005	38,7	31,1	28,3	29,2	23,6	36,8	36,8

¹⁹² Резултатите се презентирани во Табела 6

¹⁹³ Во овој труд зборот црква употребен во македонски политички контекст ги опфаќа сите верски заедници во Македонија.

декември 2005	29,2	22,0	23,7	35,9	22,1	40,5	42,1
март 2006	28,6	19,1	21,8	37,1	23,2	42,2	40,8
јуни 2006	29,5	25,3	26,9	38,0	23,8	41,1	41,6
декември 2006	33,8	37,3	39,3	32,6	24,7	37,7	39,6

Извор: Извештаи за навремено предупредување, УНДП 2004, 2005, 2006¹⁹⁴

Ваквата состојба се потврдува и со податоците на Центарот за истражување и креирање политики. Во ова истражување се користени пет степени на мерење доверба. Од податоците во табелата се забележува иста динамика на доверба во скоро сите институции кои беа анализирани и во извештаите за навремено предупредување, освен за судството каде има голем пад, полицијата, Владата и Парламентот. Тоа веројатно се должи на фактот што кај четиристепениот систем што го користи Извештајот за навремено предупредување групата на анкетирани може да се определи за една од четирите опции, а кај ЦИКП за пет опции.

Табела 28: Доверба на македонските граѓани во институциите 2013-2014

	Претседател	Парламент	Влада	Црква ¹⁹⁵	Судство	Армија	Полиција
јули 2014	29,5	19,5	22,8	30,4	14,3	41,4	22,9
јули 2013	21,6	11,1	15,9	22,7	8,7	32,2	14,2

Извор: Извештаи за отворена влада – ЦИКП 2014 и 2015 година

¹⁹⁴ Анкетата која се користи во извештаите за рано предупредување на УНДП ја мери довербата на македонските граѓани користејќи ја четиристепената скала: голема доверба, делумна доверба, делумна недоверба и недоверба. Во табелата се презентирани податоците од вториот степен делумна доверба што го опфаќа најголемиот број на лица и одговара на одговорот "some trust" кој беше презентирани во другите две европски студии презентирани погоре: Евробарометар и Студијата на европски вредности.

¹⁹⁵ Во книгата зборот црква употребен во македонски политички контекст ги опфаќа сите верски заедници во Македонија.

3. УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА/ ПАРТИЦИПАТИВНА ДЕМОКРАТИЈА

Учеството на јавноста претставува „процес низ кој сите чинители/заинтересирани страни ја споделуваат моќта и влијаат врз развојот на определени иницијативи и одлуки, како и ресурси од кои зависат“.¹⁹⁶ Учеството на јавноста во креирањето на јавните политики, пак, претставува активна вклученост на сите засегнати страни во надминувањето на проблемот од јавен интерес, заедно со јавните власти, преку учество во процесот на донесување одлуки и преку пристап и контрола на ресурсите.¹⁹⁷

Учеството на јавноста притоа е значајно за сите фази на креирање на јавната политика. Да се дојде до вистинската техничка содржина на една политика и нејзино преточување од идеја на хартија е само еден дел од одговорот на прашањето како да се постигнат резултати и одржливо позитивно влијание на сите економски, политички и воопшто општествени текови. Оттаму учеството на јавноста во дефинирањето на проблемите од јавен интерес, утврдувањето на можните решенија и изборот на најдоброто решение е клучно за процесот на креирање јавна политика, затоа што на тој начин се зголемува легитимитетот на решението. Од друга страна, учеството на јавноста во имплементацијата на решението и следењето на резултатите е, исто така, од критично значење за демократскиот капацитет на процесот на креирање политики и особено е значајно за утврдување на ефектот од истите, односно дали тие создаваат јавна вредност за граѓаните.

Но, учеството и плуралните консултации не се само карактеристика на ефективен и транспарентен процес на креирање јавна политика, тие се интегрален елемент на

¹⁹⁶ World Bank 1996, The World Bank participation sourcebook, Washington DC, Environmentally Sustainable Development Department

¹⁹⁷ Јован Ананиев, „Модели за ефикасен партиципативен пристап при сите фази во градењето на јавните политики во Република Македонија“, Е-билтен Добро владеење, март 2008

демократијата.¹⁹⁸ Бидејќи учеството на јавноста веќе одамна е на развојните агенди и како на националните влади така и на меѓународните организации, тоа е во долг период анализирано и практикувано во рамките на различни проекти финансирани од меѓународните организации или во рамки на владини програми. Сепак, искуството покажува дека не секогаш учеството на јавноста во креирањето на политиките влијае на демократизација на општеството. На пример, комунистичкиот политички режим беше партиципативен, овозможувајќи учество на јавноста претставена преку различни групи на интерес: синдикати, млади, жени, работодавачи, бизниси и сл., но тоа не значи дека беше и демократски.¹⁹⁹

Учеството на јавноста во процесот на креирање политики е главно оценето како позитивно. Единствените негативни забелешки се однесуваат на должината на партиципативниот процес на креирање политики и ресурсите кои се користат за негово спроведување. Позитивноста се гледа во можноста повеќе групи да учествуваат во донесувањето и спроведувањето на решението што може да доведе и до покревање на прашања со кои ќе се зголеми и еднаквоста во општеството.²⁰⁰

3.1. Зошто е потребно учество на јавноста?

Политичарите треба да знаат што сакаат да постигнат со отворањето на процесот на креирање политики за јавноста. Постојат неколку меѓусебно поврзани цели кои

¹⁹⁸ Derick W. Brinkerhoff, Benjamin L. Crosby, "Managing policy reform-Concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries", Kumarian Press Inc. 2002

¹⁹⁹ Најмногу зашто учеството на сите овие групи на интерес во процесот на креирање политики не беше на волонтерска основа туку беше задолжително, самиот процес беше до детаљ регулиран, а интересните групи имаа монополска позиција.

²⁰⁰ Добро организираниите и добро поврзаните групи се многу повлијателни во процесот на креирање политики и затоа не секогаш решението кое е донесено и во партиципативен процес на креирање политики создава еднаквост.

може да се постигнат со вклучување на граѓаните во одлучувањето и спроведувањето на политиките.²⁰¹

Најпрво, со поголемата партиципативност во процесот на креирање политики се цели да се вклучат повеќе нови групи во дијалогот, меѓу јавниот сектор и граѓаните. Во услови кога тие групи имаат доволно моќ и ресурси тие може да учествуваат и во имплементацијата, а со тоа и во одржливоста на политиката.

Втората цел може да биде подобро спроведување на политиките и достава на јавните услуги. Со поголемото учество во процесот на креирање политики се овозможува политиките да бидат поблиски до очекувањата и потребите на граѓаните. Партиципирајќи граѓаните го зголемуваат сопствениот удел врз политиките и ја помагаат нивната имплементација.

Третиот сет на цели е насочен кон зголемување на транспарентноста, поддршката, а со тоа и на легитимитетот на одлуката која се носи по партиципативен пат. Кога процесот на креирање на политики е затворен, голема е веројатноста да се појави недоверба во решението донесено во таков процес. Затоа една од основните цели на партиципативниот процес е да се споделат поголем број на информации, да се зголеми транспарентноста на процесот на одлучување, што за возврат би ја зголемило довербата во одлуката/политиката/решението.

3.2. Типови/модел на учество на јавноста во процесот на креирање јавни политики

Постојат многу примери за успешна примена на партиципативниот модел при креирањето на јавните политики, преку интеракција меѓу јавните власти и граѓаните, како

²⁰¹ Bhatnagar Bhuvan and Aubrey C. Williams, eds 1992, "Participatory development and the World Bank: potential directions for change", Washington DC, Discussion paper no. 183, World Bank

поединци или здружени во организации, движења или иницијативи. Степенот на учество може да биде различен: од форма на консултации со засегнатите субјекти, преку заедничко одлучување, па сè до заедничко дејствување.

Истиот зависи од: видот на јавниот проблем кој има цел да го реши конкретната политика; околноста во кои се одвива имплементацијата на политиката; заинтересираноста на јавните власти за активно учество на јавноста; како и заинтересираноста на самата јавност.

Зависно од видот на јавниот проблем и од степенот на учеството на јавноста, можат да се применат различни модели на учество во креирањето на јавната политика, како што се: соработка со медиуми, организирање групи за дискусија, центри за информирање на граѓаните, граѓанска иницијатива, собир на граѓани, отворање интерактивен интернет-портал, официјално обраќање до одлучувачот, анкетирање или интервјуирање на граѓаните и сл. Но, примената на овие модели зависи и од нивото на кое се решава јавниот проблем и од тоа во која фаза е неговото решавање (дефинирање и структурирање на проблемот, утврдување опции и избор на најсоодветната опција, имплементација на политиката, мониторинг или евалуација).

Моделите на учество на јавноста во процесот на креирање јавни политики од споделувањето на информација преку повисоките нивоа на учество до заедничко дејствување се хиреархиски поврзани. Затоа најдобро е нив да ги гледаме како меѓусебно поврзани, а не изолирани алтернативи.

3.2.1. Модел 1: Споделување информација

Споделувањето информации е од круцијално значење за имплементацијата на јавните политики поради неколку причини. Прво, за имплементацијата да биде во соглас-

ност со демократските принципи е потребна достапност на информации и нивно ширење. Второ, сите останати нивоа на учество зависат од достапноста на информации за потенцијалните учесници. Невладините организации или бизнис секторот не може да се вклучат во консултации или соработка без претходно да бидат соодветно информирани за прашањето, проблемот или решението кое се заговара. Трето, на јавната управа ѝ е потребно да споделува информации за да може да ги елаборира и објасни своите одлуки и усвоените мерки пред граѓаните. Четврто, за процесот на креирање и имплементација на јавни политики да се спроведува на транспарентен начин, одговорно и во согласност со потребите на граѓаните, потребно е јавноста да знае што треба да прават јавните институции, што прават и кои се резултатите од нивната работа.

Контролата на тоа кои информации се споделуваат останува во доменот на управувачите со процесот на креирање јавни политики. Праксата покажува дека информациите, сепак, не се споделуваат рутински во повеќето бирократски системи. Тоа главно се должи на историското минато кога јавните информации се чуваа во тајност. Денес легислативата која дозволува консултативност во процесот на креирање политики и достапноста на информации од јавен карактер ги прави мерките кои се дискутираат или се спроведуваат подостапни за јавноста. Исто така, развојот на технологијата и користењето на интернетот го отвора јавниот простор повеќе кон граѓаните.

3.2.2. Модел 2: Консултации

При консултации сите заинтересирани страни или т.н. чинители на процесот на креирање политики се повикуваат да дадат мислења за определена политика или мерка. Во консултативен систем на креирање политики најзначајно е да постојат механизми преку кои се идентификуваат

клучните заинтересирани страни за определеното прашање и истите да се охрабрат да учествуваат во консултациите.

Консултациите вродуваат со плод само кога се остава доволно време за учесниците да ја разберат и да ја сфатат дебатата, прашањата кои се разгледуваат за да се овозможи нивно активно и информирано вклучување во консултативниот процес.²⁰² Значајно е вклучување на чинители кои имаат професионално секторско искуство за определени прашања заради проширување на дебатата и запознавање со нивните интереси во однос на прашањето.

И конечно, при консултативното креирање политики е потребно искрено да се покаже интерес и да се бара конструктивен придонес од заинтересираните страни, затоа што *pro-forma* вклучувањето на истите може да се разоткрие и да влијае на зголемување на недовербата во решението и работата на институциите наместо на зголемување на легитемитетот на одлуката.

3.2.3. Модел 3: Соработка

Овој модел на учество предвидува алокација на креирањето на политиката, имплементацијата или мониторингот на надворешни групи, иако конечното решение за политиката, мерките, институционалната рамка за имплементација, ресурсите кои ќе се алоцираат за имплементација и како ќе се оценува успехот остануваат во доменот на одлучување на владата или друг орган на јавната управа.

Соработката како модел на учество на јавноста во процесот на креирање политики е соодветна кога владата или воопшто јавниот сектор не можат да постигнат определени

²⁰² Derick W. Brinkerhoff, Benjamin L. Crosby, "Managing policy reform-Concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries", Kumarian Press Inc. 2002

политички цели без вклучување на надворешни групи кои имаат капацитет и знаење.²⁰³ Овој вид на учество се одвива главно преку заеднички комисији и работни групи во кои учествуваат сите заинтересирани страни, посреднички организации и/или групи на интерес.

3.2.4. Модел 4: Заедничко одлучување

Кај заедничкото одлучување имаме учество на јавноста слично како при моделот на соработка, со таа разлика што правото да одлучува за конечното решение го нема само владата, односно органот на управата туку го дели со јавноста. Самата поделба на моќта во одлучувањето влијае учесниците во креирањето на јавните политики не само да се вклучат во креирањето на опцијата, туку активно да учествуваат во изборот на најдобра опција, како и во нејзиното спроведување.

Заедничкото одлучување ја зголемува посветеноста на сите актери во разрешувањето на проблемот од јавен интерес, зголемувањето на свеста дека решението е и нивно. Постојат различни механизми кои помагаат во остварување на овој модел на учество на јавноста од: заедничките комисији, до форумите и добро познатите партнерства.

3.2.5. Модел 5: Заедничко дејствување

Следниот хиреархиски поставен модел на учество на јавноста во процесот на креирање политики е заедничкото дејствување. Заедничкото дејствување значи дека јавните службеници им овозможуваат на надворешни актери, чинители, заинтересирани страни во процесот на креирање политики преку зголемување на нивниот капацитет и делегирање на моќта да донесуваат одлуки за да можат не-

²⁰³ Gray Barbara, "Collaborating: Finding common ground for multiparty problems" San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1989

зависно да иницираат и да спроведат активности од нивни интерес.

Заедничкото дејствување означува подеднаква поделба на моќта и поголемо ниво на политичка свесност, како и јакнење на малцинските и други ранливи групи. Заедничкото дејствување вклучува градење на капацитетите на интересните групи и поддржување на иницијативите кои се зачнати независно од нив. Заедничкото дејствување вклучува и зголемена улога на надворешните актери во процесот на мониторинг на работата и барање на одговорност од јавните институции за нивната работа.

3.3. Кој треба да се вклучи во креирањето на јавните политики?

Пред да расправаме која јавност треба да се вклучи во креирањето на јавните политики, треба да ја утврдиме целта на вклучувањето на јавноста во овој процес. Литературата идентификува четири цели на вклучување на јавноста во процесот на креирање политики:

- (а) да се информираат граѓаните за донесените политики и мерки;
- (б) да се развијат политики кои се во согласност со потребите и очекувањата на граѓаните;
- (в) да им овозможи на граѓаните можност да учествуваат во формулирањето и имплементацијата на определена јавна политика;
- (г) да имаат граѓаните контрола врз една или врз повеќе компоненти на политиката.

Од целта која сакаме да ја постигнеме со вклучувањето на јавноста во процесот на креирање политики зависи и кои групи и заинтересирани страни ќе се вклучат во тој процес. Во демократските општества носителите на политички одлуки немаат широки дискрециони права за (не)

вклучување на групите во процесот на креирање јавна политика. Најчесто, вклучувањето на јавноста е регулирано и овозможено преку јавните расправи. За да се идентификува кои групи треба да бидат поканети на овие јавни расправи, треба да утврди:

- а) кои се заинтересираните страни (корисници и оштетени), и какви се нивните интереси;
- б) што нуди секоја од групите учесници: нова и значајна поддршка на мерката или технички информации потребни за процесот на креирање јавна политика;
- в) дали вклучувањето на групите ќе го подобри квалитетот на јавната политика;
- г) дали вклучувањето на групите ќе влијае на зголемена поддршка на политиките од јавноста, како и
- д) дали невклучувањето на некоја група може да доведе до проблеми во имплементацијата.

3.4. Како да се зголеми учеството на јавноста?

Учеството на јавноста во процесот на креирање политики е условено од понудата и побарувачката. Понудата доаѓа од државните институции кои креираат или имплементираат јавни политики. За да има учество на јавноста, носителите на јавни функции треба да создаваат можности за вклучување на граѓаните во процесот; да се отворени и способни да го искористат вклучувањето однадвор на сите заинтересирани страни; односно да создадат услови за учество на јавноста во процесот на креирање јавни политики. Способноста да се управува со учеството на јавноста зависи од транспарентноста, отвореноста и достапноста на структурата и процесот на донесување одлуки/креирање јавни политики.²⁰⁴ Побарувачката доаѓа од приватниот сектор и граѓанското општество, и ги опфаќа граѓаните

²⁰⁴ Lewis David and Tina Wallace, eds. 2000 *New roles and relevance: Development NGOs and the challenge of change*. Bloomfield, Conn: Kumarian Press

како поединци, неформалните организации, здруженијата на граѓани и различните групи на интерес.

Бидејќи понудата и побарувачката се значајни елементи на учеството на јавноста, и тие треба да се во некаков груб еквилибриум.²⁰⁵

Од аспект на понудата сериозна пречка за учество на јавноста во процесот на креирање политики е неспособноста на носителите на одлуките да прифатат и да обработат повеќе барања. Ваквиот капацитет се нарекува процесен капацитет и тој опфаќа знаење и вештини за прифаќање предлог од страна на граѓаните; како и способност за разликување на специјалниот интерес²⁰⁶ од легитимното барање на граѓаните. Отвореноста на процесот на креирање политики за дијалог, дебати и директно вклучување во одлучувањето, исто така, го зголемува капацитетот за учество на јавноста. Во политички системи учеството на јавноста во процесот на креирање политики се подобрува со децентрализацијата, која овозможува повеќе граѓани да учествуваат во креирањето на локалните политики.

Од аспект на побарувачката е потребно да постои средина која ќе стимулира учество на јавноста, во воспоставувањето на правилата на игра за сите заинтересирани страни. Ова најчесто се постигнува со закони со кои се овозможува пристап во процесот на донесување одлуки на невладините организации, застапниците на определени интереси (лобисти) и бизнис секторот преку јавни расправи и консултации. За зголемено учество на јавноста најголема пречка претставува недостатокот на капацитет кај граѓаните, невладините организации и/или

²⁰⁵ Derick W. Brinkerhoff, Benjamin L. Crosby, "Managing policy reform-Concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries", Kumarian Press Inc. 2002

²⁰⁶ На определена група на интерес

интересните групи јасно да го артикулираат и да го бранат својот интерес, а со тоа и соодветно да го презентираат својот интерес/побарување во процесот на креирање јавни политики.

4. ЈАВНИ ПОЛИТИКИ КОИ СОЗДАВААТ ЈАВНА ВРЕДНОСТ

Многу автори се обидувале да ја дефинираат вредноста во јавните политики. Според дефиницијата на Бери Бозман (Berry Bozeman), кој тргнувајќи од теоријата за јавен/општествен и личен интерес (види дискусија под глава 2 од ова поглавје), разликуваме општествена и индивидуална јавна вредност. Општествена јавна вредност е онаа која обезбедува нормативен консензус за: (а) правата, бенефициите и прерогативите што им следуваат на граѓаните; (б) граѓанските обврски кон општеството, и државата; и (в) принципите на кои треба да се темели власта и јавните политики. Индивидуалната јавна вредност е составена од специфични преференции, интереси и определби на индивидуите за правата, обврските и бенефициите што им следуваат.²⁰⁷

Различни истражувачи во науката за јавната администрација имаат различен пристап кон анализирање на јавната вредност. За Јоргенсен (Jorgensen) и Антонсен (Antonsen) јавната вредност опфаќа легалитет, одговорност и обезбедување на социјална добра. Мур (Moore), на пример, ја анализира јавната вредност, од аспект на јавно управување и се залага за управување во јавен сектор кое ќе доведе до создавање на јавна вредност. Бозман (Bozeman) и Јоргенсен (Jorgensen), пак, неодамна ја продуцираа оваа табела која на едноставен начин ги прикажува сите пристапи кон анализирање и објаснување на јавната вредност во литературата (види Табела 29)

²⁰⁷ Barry Bozeman "Public values and public interest – Counterbalancing economic individualism", Georgetown University Press 2007

Табела 29- Категории на јавна вредност и „вредности“ на јавната вредност

Категорија на јавна вредност	Вредности на јавната вредност
Општествен придонес на јавниот сектор	Заеднички добра Јавен интерес Социјална кохезија Алтруизам Човечко достоинство Одржливост Достоинство на режимот Стабилност на режимот
Трансформација на интересите во одлуки	Владеење на мнозинството Демократија Желба на граѓаните Избор на мнозинството Локална самоуправа Вклучување на граѓаните Заштита на малцинства Заштита на индивидуални права
Врската меѓу јавната администрација и политичарите	Лојалност Одговорност
Врската меѓу јавната администрација и нејзината средина	Отвореност Компромис Балансирање на интереси Конкурентност Консултативност
Интерорганизациони аспекти на јавната администрација	Адаптабилност Стабилност Навременост Иновација Ентузијазам Продуктивност Ефективност Добра работна средина
Однесување на јавните службеници	Одговорност Професионалност Чесност Морални стандарди Етичка свесност Интегритет
Врска меѓу јавната администрација и граѓаните	Легалност Заштита на правата на индивидуата Еднаков третман Владеење на правото Правда Еднаквост Фер Професионализам Дијалог Вклучување на граѓаните Навременост Блиски до граѓаните

Извор: Jorgensen T. And B.Bozeman, 2002. "Public values lost? Comparing cases on contracting out from Denmark to US" *Public Management review* 4(1):64-81

Сите теоретичари на јавната вредност се согласуваат дека јавната вредност треба да биде почетна точка. Теоретичарите тврдат дека јавната вредност не смее да биде предмет на преговори и во процесот на креирање политика не смее да биде жртвувана или напуштена на сметка на буџетот или политичките/партиските интереси. Оттаму потекнува и разликата меѓу јавниот интерес и јавната вредност: додека првиот се генерира во процес на одлучување и е интересубјективен и најчесто консензуален, втората е врзана за содржината на јавните политики, и се презентира преку Уставот, законите, мерките и сл. Кога јавната политика му пристапува на јавниот интерес, таа треба да остварува и да создава јавна вредност.

4.1. Крах на јавната вредност

Ако евозможен крах на пазарот, дали евозможен крах на јавната вредност? Во принцип се смета дека крах на јавната вредност не евозможен. Јавните вредности не пропаѓаат туку се менуваат. Но, ако за јавната вредност има консензус а таа не се остварува, би можеле да кажеме дека јавната вредност крахирала. Обично крах на јавната вредност настанува кога ниту јавниот сектор ниту пазарот обезбедуваат добра и услуги за постигнување на јавна вредност.²⁰⁸

Теоријата на јавна вредност има идентификувано неколку недостатоци на процесот на креирање јавна политика кои може да доведат до крах, односно до неуспех на јавната вредност. Тие се презентирани во Табела 30.

²⁰⁸ Ibid

Табела 30: Неуспех на јавна вредност

Јавна вредност	Дефиниција	Илустрација на неуспех на јавна вредност
Механизми за артикулација и синтетизирање на вредноста	Процедурите на креирање јавни политики и постигнување на социјална кохезија би требало да обезбедуваат ефективна комуникација и обработка на јавната вредност	Сите консултации за донесувањето на Законот за лобирање не завршуваат во законското решение што доведува до ситуација кога во Македонија е регулирана дејноста лобирање, но нема регистрирано лобисти ²⁰⁹
Легитимни монополи	Кога некои добра и услуги монополски се обезбедуваат само од владата приватната понуда на истите е прекршување на јавната вредност	На пример, приватизација и воведување на конкурентност во поштенски и/или енергетски услуги може да доведе до повисоки трошоци за граѓаните
Неперфектно јавно информирање	Јавната вредност може да биде нарушена ако транспарентноста е недоволна за да обезбеди информирани граѓани за одлуките	На пример, кога носителите на јавни функции во тајност донесуваат одлуки за енергетскиот сектор исклучиво во дослук со енергетските компании
Дистрибуција на бенефиции	Јавните услуги и добра треба да бидат дистрибуирани еднакво на сите. Кога тие се запоседнати од определени индивидуи или групи настанува крах на јавната вредност	На пример, кога сопствениците на кафулињата на Кејот на реката Вардар во Скопје ги поставуваат масите без дозвола и надвор од предвидениот простор за „летни тераси“
Достапност на јавните услуги	Јавните услуги кои се неопходни треба да бидат достапни на сите, а доколку се недостапни тогаш настанува неуспех на јавната вредност	На пример, кога за дијагностицирање мозочен удар не може да се направи томографија затоа што е расипан томографот на Клиниката за неврологија
Долгорочност	Јавните вредности се долгорочни. Кога определени мерки не го земаат предвид тоа време настанува неуспех на јавната вредност	На пример, обиколницата околу Скопје може да доведе до растоварување на сообраќајот, да го забрза движењето и економски да ги развие областите каде поминува, но долгорочно влијае на квалитетот на живеење на луѓето во тоа подрачје

Адаптирано од авторот користејќи табела од Бери Бозман (Barry Bozeman) во *"Public values and public interest – Counterbalancing economic individualism"*, Georgetown University Press 2007

²⁰⁹ http://soros.org.mk/dokumenti/20080725zakon_zalobiranje-FIOOM_komentari.doc

4.2. Критериуми за создавање јавна вредност

Насекаде во светот политичарите и менаџерите во јавниот сектор се под постојан притисок да создадат повеќе со помалку, односно да обезбедат повеќе и подобри услуги, да создадат поголеми вредности за сите, а притоа да потрошат помалку од парите на даночните обврзници. Притиснати помеѓу очекувањата и средствата кои им се ставени на располагање, политичарите и носителите на јавни функции треба да изнајдат и начин како да им покажат на граѓаните дека со нивната работа, преку политиките кои ги креираат, услугите кои ги доставуваат, тие создаваат јавна вредност. Теоретичарите се обиделе да помогнат преку идентификување на основни критериуми за создавање на јавна вредност. Тие се:

4.2.1. Граѓани, а не потрошувачи

Теоријата и праксата на јавното управување во речиси сите земји со англосаксонска традиција, е позната под името „Ново јавно управување“, и истата ги третира граѓаните како клиенти/потрошувачи и нивниот индивидуален интерес и задоволство го смета за основа за подобрување на квалитетот на јавните услуги. Но, во поново време реформските потфати ги враќаат граѓаните и нивните колективни интереси во центарот на управувањето со јавниот сектор. Имено, критичарите на „Новото јавно управување“ и особено на теоријата на Осборн и Геблер (Osborne and Gabler) „Повторното откривање на управата“ (Reinventing Government) промовирана од Клинтоновата администрација во САД во 90-тите години од минатиот век, тврдеа дека „јавниот интерес е резултат на дијалог за вредности кои ги делиме, а не сублимат на интереси на поединци и дека јавните служби не треба да одговараат на потребите и барањата на потрошувачите туку да градат врска на

доверба и соработка со и меѓу граѓаните".²¹⁰ На тој начин и заедничкиот интерес, јавниот интерес, станува основа за создавање на јавна вредност.

4.2.2. Капацитет за создавање на јавна вредност

Власта треба да има капацитет за континуирано создавање на јавна вредност. Имено, никакви внатрешни (како, на пример, промената на стратешките приоритети) или надворешни фактори (како, на пример, глобални финансиски кризи и рецесија) не треба да влијаат на намалувањето на капацитетот на владата за креирање јавна вредност.

4.2.3. Менаџерство во јавниот сектор

Емпириските истражувања покажуваат дека јавниот сектор не е многу ефикасен. Затоа реформите на јавното управување најмногу го ставаат тежиштето на поставување цели, мерење на резултати и квалитет на услуги преку анализа на очекувањата и задоволството на корисниците/граѓаните. Управувањето насочено кон резултати ја зголемува ефикасноста и ефективноста на јавниот сектор. Ваквото управување не тргнува само од буџетските алокации за спроведување на определена програма, туку напротив е заинтересирано за резултатите од спроведувањето. „Притоа мерењето на резултатите е примарна цел, а причините се јасни – ако не ги мерите резултатите не можете да правите разлика меѓу успехот и неуспехот“.²¹¹ Ефективноста и ефикасноста, кои се постигнуваат преку ваквиот систем на управување во јавниот сектор, ѝ помагаат на владата да создаде јавна вредност, постигнувајќи повеќе (резултати) користејќи помалку од јавните ресурси.

²¹⁰ Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt, "The new public service: Serving, not steering", M.E. Sharpe 2002, стр. 45

²¹¹ Наум Гризо, Борче Давитковски, Ана Павловска – Данева, „Јавна администрација“, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје 2008

4.2.4. Мотивирана јавна служба

За да може власта да создава јавна вредност, потребно е оние кои работат на тоа, државните службеници, да имаат соодветна мотивација. Емпириските истражувања покажуваат дека државните службеници се многу позаинтересирани да бидат од корист за општеството и да им помагаат на другите во споредба со вработените во приватните претпријатија, кои се најзаинтересирани за профит и кариерен напредок.

Иако државните службеници се сметаат за неутрални во однос на јавниот интерес, Мур (Moore) во својата книга „Создавајќи јавна вредност“ вели: во реалноста многу луѓе работат за владата само затоа што на тој начин може да влијаат со свое видување на јавниот интерес.²¹² Затоа мотивацијата на државните службеници е од особено значење. Таа, според Лејн,²¹³ е незаменлива. Тој вели: „Ако луѓето кои доставуваат услуги во јавниот сектор се водени од сопствени интереси, што ќе ги спречи да спроведуваат стратегии кои го намалуваат јавниот интерес?“²¹⁴

4.3. Аналитичка рамка за јавна вредност

Ефективноста на јавниот сектор зависи од тоа дали јавната администрација на ефикасен начин ги спроведува легитимно доделените задолженија – или, според зборовите на Марк Мур – „развој и оперативност на капацитетите преку обезбедување ресурси и спроведување активности со цел да се спроведат програмите за кои постои легитимна поддршка“ (Мур, 2005 година). Така, за да се спроведе

²¹² Mark H. Moore, 1995 *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University press

²¹³ Лејн е еден од најголемите застапници на приватизацијата и контрактинг аут (склучување на договори со надворешни лица) за функциите кои дотогаш ги извршувале државни службеници.

²¹⁴ Lane J.E., 2000 *New Public Management: an introduction* London, Rutledge Books

една политика е потребно да се донесе **одлука** („да постои средина во која се авторизира“²¹⁵) што да се направи, кој треба да го направи тоа и со какви ресурси ова треба да биде направено; и **капацитет** (според традиционалните школи за јавна администрација, под ова се подразбира технички вештини и знаење) со цел да се спроведе оваа одлука на ефикасен и ефективен начин.

Графички приказ 7



Извор: Мур, М. (2005): „Создавање јавна вредност“

Она што недостига во Графичкиот приказ 1 даден погоре, во кој се презентира развојот и спроведувањето на политиките, е земањето предвид на тоа дали политиката, правната рамка, програмата и/или финансиските инструменти за нејзино спроведување во суштина се вреднувани од страна на јавноста. Користејќи ја терминологијата на Марк Мур: дали политиките, програмата и финансиските инструменти создаваат јавна вредност.

²¹⁵ Заб. на прев.: Авторизирачка околина (The 'Authorizing Environment') - дефиниција: Актери од кои менаџерите треба да добијат авторизација и ресурси за да опстанат и да бидат ефективни - „Креирање јавна вредност преку државните институции“ - Марк Х. Мур, Гејлен Вилјамс Мур, 2005 година

Графички приказ 8



Извор: „Создавање јавна вредност“ (Мур, 2005 година)

На графичкиот приказ 8 визуелно е прикажан односот меѓу капацитетот за спроведување на политиките, авторизирачката средина (која е создадена од донесена одлука и/или т.н. легитимна поддршка) која ја создава оваа политика, и вредноста што се создава со оваа политика. Секој круг во графичкиот приказ ги означува програмите или активностите што ја имаат таа особена карактеристика. На тој начин, на графичкиот приказ се прикажуваат активности што ги имаат сите три карактеристики, делови каде што се применуваат две карактеристики, и делови каде што се применува само една карактеристика. Како што е прикажано на графичкиот приказ 8, деловите што се преклопуваат се релативно мали, на пример, активностите за кои организацијата има капацитет, има поддршка, и која навистина се вреднува од јавноста, претставуваат релативно мали делови од целината.

Овој дел од графичкиот приказ 8 – зоната каде што сите три карактеристики се преклопуваат – може да се смета за лесен дел од работата на државниот службеник. Овде, предизвикот е да се осигура дека овие програми и активности се спроведуваат ефикасно и ефективно, со оглед на тоа дека има обезбедена поддршка од јавноста за нивното спроведување. Предизвикот е да се заврши работата во оваа зона, без да се троши премногу време и енергија – затоа што тие потенцијални ресурси се многу повеќе потребни во останатите делови од графичкиот приказ – и да се осигура дека вниманието посветено на нив не се користи како средство за избегнување на потешките, поважните предизвици потребни за останатите делови од графичкиот приказ.

Останатите делови од графичкиот приказ ги претставуваат тешките предизвици кои се одделени – стратешки различни еден од друг. Делот каде што капацитетот и поддршката се поклопуваат, и тоа не создава јавна вредност, се однесува на политиките, активностите и програмите за кои има обезбедена политичка поддршка (одлука) и организацијата има ресурси – знаење, вештини, луѓе, пари, простор, и така натаму – за да ги спроведе. Единствената тешкотија е тоа што оваа политика, програма (и/или финансиски инструмент) не создава јавна вредност. Другата алтернатива е доколку го земеме предвид делот каде што јавната вредност се создава преку политики, програми и/или финансиски инструменти, но организацијата нема ниту капацитет ниту поддршка од раководните лица за спроведување итн.

Суштинска карактеристика на аналитичката рамка не е тоа што нуди одговори на овие прашања – прашањата во голема мера зависат од контекстот. И добивањето на овие одговори главно ќе зависи од деталите што се однесуваат на секоја ситуација одделно. Корисноста на рамката е

во тоа што таа упатува, на организиран начин, кон најре-levantните прашања што треба да бидат одговорени. Во демократските општества, успешните и трајните програми на крајот мора да ги имаат сите три карактеристики – организацијата (на пример, државната институција) мора да биде во можност да ги развие и да ги одржува соодветните капацитети за спроведување на програмата; јавноста (на пр., гласачите, граѓаните) мора да дава постојана поддршка во однос на трошоците за различните ресурси што се потребни за спроведување на програмата, и официјалните лица (на пр., државните службеници) што работат на нив, мора да веруваат дека на тој начин се создава јавна вредност. Работењето во секој одделен дел од графичкиот приказ претставува различен стратешки предизвик, при што се дефинира преостанатата работа што треба да се изврши преку усогласување на капацитетот и поддршката, со цел да се обезбеди поголема вредност.

4.4. Модел на јавни политики кои создаваат јавна вредност

Јавните политики, јавната администрација и услугите се од корист кога го подобруваат животот на граѓаните. Подобрувањето на животот на граѓаните не се врши само со усвојување на добри мерки, решенија и политики, ниту само со обезбедување добра и услуги, туку и со начинот на кој тоа се прави. Граѓаните ги оценуваат не само јавните политики, јавните услуги, туку и „процедуралните“ аспекти преку кои тие се остваруваат – посебно во врска со учеството на граѓаните во процесот, чесноста на службениците од јавната администрација, како и правилноста и праведноста при работењето.

Иако постои некоја широка рамка во демократскиот пристап кон креирањето на јавната политика, управувањето со јавниот сектор преку јавната администрација и

доставувањето на јавните услуги, сепак, од нив се очекува да покажат:

- политичка неутралност, легитимитет и одговорност пред демократската власт и луѓето; да остварат соработка со граѓаните и да ја стекнат нивната доверба
- совесно, коректно и неподмитливо управување со државните и јавните ресурси
- фер односи; отвореност за критики и предизвици; ефикасност во користењето на ресурсите при пружањето на јавни услуги
- висок квалитет и соодветен обем на услугите кои ги пружаат; како и нивната компатибилност со висинските потреби на граѓаните
- дека услугите кои ги нудат навистина водат кон долгорочни бенефиции на општеството во целина, поголеми отколку што можат да се постигнат на други начини (на пр., преку приватни или доброволни активности).

Ако јавните политики, јавната администрација и услугите можат да ги задоволат сите овие пет области на критериуми, тогаш може да се каже дека тие се од корист на општеството – создаваат јавна вредност. Потенцирањето или запоставувањето на која било област придонесува за намалување на јавната вредност на долгорочен план, без оглед на краткотрајните бенефиции. Сите пет области си влијаат помеѓу себе, или во стимулативна или во дестимулативна смисла.

Повеќе теоретичари во изминативе петнаесет години своето внимание го насочиле кон конципирање на модели за управување со јавниот сектор и создавање јавна вредност при доставување на јавни услуги. Овие модели имаат бизнис пристап на управување со јавниот сектор. За жал, малкумина истражувале и теоретизирале за тоа како процесот на креирање јавна политика може да обезбеди создавање на јавна вредност.

За да ги постигне погоре наведените цели, процесот на креирање јавни политики треба задолжително да ги има следниве карактеристики:

- (а) анализа на состојбата – за да се утврди фактичката состојба и подлабоко да се анализира проблемот, како и да се идентификуваат повеќе можни решенија кои ќе бидат засновани на докази и ќе бидат релевантни за проблемот кој се решава;
- (б) консултации со граѓаните и заинтересираните страни – за да се утврди општествениот интерес и решенијата кои ќе се усвојат да се во согласност со потребите на граѓаните и заинтересираните страни;
- (в) партиципативно буџетирање – за да се овозможи учество на граѓаните во процесот на утврдување на приоритетите кои треба да се решат и определувањето на јавни ресурси за нивно решавање;
- (г) управување насочено кон резултати – за да може да се создадат вредности е потребно да се мерат постигнувањата. Мерењето опфаќа поставување на основни почетни индикатори, следење (и од граѓаните) на спроведувањето и идентификација на резултатите. За да се овозможи мерење на резултатите на државните службеници и на јавните услужни дејности, целокупното управување во јавниот сектор треба да биде насочено кон резултати;
- (д) евалуација – за да се утврди дали е создадена јавната вредност. Со евалуацијата се прави оценка на постигнатото или проценка на квалитетот (вредноста) која е создадена.

4.4.1. Анализа на состојбата

Изготвувањето на соодветно решение за некој проблем бара од предлагачите на политиката да ја познаваат сегашната состојба на политиката, политичката рамка, домашните (националните) и меѓународните околности, како

и решавачките фактори во релевантната област – **да се познава контекстот**. Анализата на состојбата претставува процес кој помага да се изгради заедничко разбирање на контекстот во кој се креираат или се имплементираат политиките од повеќе чинители. Со употреба на инструментите за анализа на состојбата, предлагачите на политиката се стекнуваат со поширока и посеопфатна слика за состојбата која ќе им помогне во утврдувањето на насоките за промена на политиката, како и во изготвувањето подобри решенија кои се базираат на докази и кои создаваат јавни вредности. Подетално за тоа како се спроведува анализа на состојбата е образложено во Глава 5.

4.4.2. Консултации

Креирањето јавни политики треба да биде консултативно, односно да ги одразува интересите на сите, односно јавниот интерес. Често владите ставаат акцент на консултациите помеѓу министерствата, но за создавање на јавната вредност е потребно отворање на процесот на креирање на политиката и кон други чинители (единици на локалната самоуправа, независни агенции, фондови и сл.), како и недржавни чинители (невладини организации, фирми, меѓународни организации, локални групи, експертски групи и сл.).

4.4.3. Партиципативно буџетирање

Партиципативното буџетирање подразбира вклученост и консултација на граѓаните во текот на буџетскиот процес, односно во процесот на планирање на буџетските цели и нивно квантифицирање и фискална операционализација. Тоа опфаќа: дефинирање на целите, одредување на приоритетите, развивање на планираните програми за постигнување на приоритетите, мобилизирање и генерирање приходи за финансирање на приоритетите, проце-

сот на одобрување на буџетот, неговото спроведување, набљудување и оценка.

Имајќи предвид дека буџетирањето е двонасочен процес (кон и од граѓаните), транспарентноста и отчетноста се неопходни за поттикнување на граѓаните да плаќаат даноци, кои служат како основен приход на буџетот преку кој се финансираат јавните политики и јавните услуги. За да се оствари ова, Владата и општините треба да ги информираат граѓаните за своите активности во текот на целата година и да ги вклучуваат во секој чекор од буџетскиот процес, вклучително и при поставувањето приоритети, подготовката на предлог-буџетот и овозможувањето информациите за буџетите и завршните сметки да бидат достапни за граѓаните.

4.4.4. Управување насочено кон резултати

Управувањето насочено кон резултати е систем на континуирано мерење на остварените резултати. Информациите од мерењето се користат за да се подобри квалитетот на јавните политики и јавните услуги, да се зголеми одговорноста и транспарентноста во јавниот сектор. Техниките кои се користат за мерење на работењето на јавните институции имаат за цел да ги направат истите одговорни за своето работење и резултатите кои ги постигнуваат. Во мерењето на успехот во работењето на владата и општините, граѓаните се значаен партнер.

4.4.5. Евалуација

Евалуацијата им овозможува на носителите на одлуки да направат подлабока проценка на политиките и услугите, односно претставува студија со која се цели да се надминат определени проблеми, потешкотии и да се подобрат политиките и квалитетот на јавните услуги.

Препорачани книги за читање поврзани со ова поглавје:

- Martin Cole and Greg Parston, *Unlocking Public Value*, 1956
- John Benington and Mark H. Moore, *Public value: Theory and Practice*, 2011
- Mark H. Moore, *Creating Public Value*, 1995

Библиографија

Barry Bozeman *"Public values and public interest – Counterbalancing economic individualism"*, Georgetown University Press 2007

Blendon RJ, Benson JM, Morin R, Altman DE, Brodie M, and Brossard, M. "Changing Attitudes in America" in *Why Americans Mistrust Government*. Eds. J. Nye; P. Zelikow, and D. King. Harvard University Press: Cambridge, MA, 1997

Bhatnagar Bhuvan and Aubrey C. Williams, eds 1992, *"Participatory development and the World Bank: potential directions for change"*, Washington DC, Discussion paper no. 183, World Bank

Bruno Frey & Alois Stutzer, "Economics and happiness-how economy and institutions affect human well-being", Princeton University Press, 2002

Colin Talbot, "Paradoxes and Prospects of Public Value", unpublished script, 2007

Cooke, B. and U. Kothari, eds "Participation: The new tyranny?", Zed Books Ltd, 2001

Dalton, R.J. Political support in industrialized democracies. In Norris, P. (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance*, Oxford University Press, 1999 p.57-77

Davis, P. (1998). "The burgeoning of benchmarking in British local government" *Benchmarking for quality management & technology* 5 (4): 260-270

Derick W. Brinkerhoff, Benjamin L. Crosby, "*Managing policy reform- Concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries*", Kumarian Press Inc. 2002

De Waal, F. "Good Natured – the origins of right and wrong in humans and other animals", Harvard University Press, 1996

Eurobarometer

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

European Values Study <http://www.gesis.org/en/services/data/survey-data/european-values-study/>

Gray Barbara, "*Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*" San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1989

Gupta, A. (2002). Public value mapping in a developing context – a methodology to promote socially beneficial public biotechnology research uptake in India. Washington DC, Centre for science, policy and outcome, Columbia university

Harvey, J.B., "The Abilene Paradox", Jossey-Bass, 1996

Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt, "The new public service: Serving, not steering", M.E. Sharpe 2002, стр. 45

Јован Ананиев, „Модели за ефикасен партиципативен пристап при сите фази во градењето на јавните политики во Република Македонија“, Е-билтен Добро владеење, март 2008

Jorgensen T. And B.Bozeman, 2002. "Public values lost? Comparing cases on contracting out from Denmark to US" *Public Management review* 4(1):64-81

Klingermann, HD., Mapping political support in the 1990s: A global analysis, In Norris, P. (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance*, Oxford University Press,1999 p.31-56

Lane J.E., 2000 *New Public Management: an introduction* London, Rutledge Books

Lewis David and Tina Wallace, eds.2000 *New roles and relevance: Development NGOs and the challenge of change*. Bloomfield, Conn: Kumarian Press

Le Grand J. "Motivation, Agency and Public Policy – of Knights and Knaves, Pawns and Queens", Oxford University Press, 2003

Mark H. Moore, 1995 *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University press

National Elections Study <http://www.electionstudies.org/>

O'Flynn, J. (2005). Adding public value: a new era of contractual governance? Public administration and management – PAC annual conference, Nottingham

Pillai and Williams "Voter Perceptions of Candidates Transformational and Charismatic Leadership and the 1996 US Presidential Election", *The leadership quarterly*, 1998

Quinn, R. E., "Beyond Rational Management", San Francisco, Jossey-bass 1988 и Quinn, R. E and K.S. Cameron, Eds "Paradox and Transformation – Towards and Theory of Change in Organization and Management", Ballinger Publications, 1988

Smith, R.F.I. (2004). "Focusing on public value: something new and something old" *Australian Journal of Public Administration* 63(4):68-79

Sober E. and Wilson D.S. "Unto Others – The evolution and psychology of unselfish behavior", Harvard University Press 1998

Stoker, G. (2005). Public Value Management – a new narrative for networked governance?“ American review of public administration 36(1).

Talbot, C. and Risteska, M. (2006). Applying public value to public administration reform in Macedonia – based on a draft contribution to the UNDP Blue Ribbon Commission on Macedonia

World Bank 1996, *The World Bank participation sourcebook*, Washington DC, Environmentally Sustainable Development Department

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св.
Климент Охридски“, Скопје

351

РИСТЕСКА, Марија

Јавна политика, анализа на јавни политики и
јавна вредност / Марија Ристеска. - Скопје : Фон-
дација Конрад Аденауер, 2017. - 281 стр. : илустр.
; 25 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 278-281

ISBN 978-608-4648-31-4

а) Јавна политика
COBISS.MK-ID 105526282