

RULE OF LAW PART II

SLOVAK AID GRANTEES

KOSOVO · MACEDONIA · SERBIA



RULE OF LAW PART II
SLOVAK AID GRANTEES
KOSOVO · MACEDONIA · SERBIA
SLOVAK-BALKAN PUBLIC POLICY FUND

Publisher: Balkan Civil Society Development Network (BCSDN)

Design and print: Koma lab

Published in Macedonia, September 2014

ОСIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

34.03:339.727.22(4-627EУ)(497-15)

34.03:339.727.2(437.6:497-15)

323.1

SLOVAK-Balkan public policy fund : collection of papers. - Skopje : Balkan civil society development network, 2014. - 1 папка : илустр. Фусноти кон текстот. - Summaries кон трудовите. Библиографија кон трудовите. - Содржина: Rule of law : IPA grantees : Bosnia-Albania-Montenegro ; Rule of law : Slovak aid grantees : Macedonia-Kosovo-Serbia ; Non-majority communities

ISBN 978-608-65711-1-5 (изд.пов.т)

ISBN 978-608-65711-3-9 (2 св.)

- а) Владеење на правото - ИПА фондови - Босна-Албанија-Црна Гора
- б) Владеење на правото - Словачки грантови - Македонија-Косово-Србија
- в) Малцинства - Заедници

COBISS.MK-ID

97086730

FOREWORD

According to recent studies on civil society development in the Western Balkan countries such as CIVICUS Civil Society Index, USAID Sustainability Index etc. civil society is maturing. While facing many different country-specific challenges, however, there is one in particular faced by all – lacking influence on the development of laws and policies that affect daily lives of ordinary citizens. Considering that all countries are on the path of EU membership, this process, no matter how long, always requires massive changes of laws, bylaws and policies (usually termed by experts as “harmonization” and “transposition”), sometimes even overnight.

In such a context our network felt it was one of its strategic goals to work on development of advocacy knowledge and skills among civil society actors as a base for their greater impact. Setting up of the Slovak-Balkan Public Policy Fund (SBPPF) was a natural consequence when contemplating how to embark on such a huge task as building of research and advocacy capacities of CSOs in different areas of work. Starting as a small pilot initiative that initially included only three countries, SBPPF quickly grew to be a recognized, multi-donor and network-supported project, covering six countries and producing twice as many policy products in its second round.

Considering that the EU accession process is the key transformation and reform factor, we have focused our effort on assisting both CSOs and individual young researchers in the development of concrete policy products that analyse considerably different but equally important topics. Among the 21 policy papers, there are those that aim to open up state budget for citizens’ in Macedonia to understand how public money is being

spent; improve possibilities of young Bosniacs who have studied at foreign universities and want to return to BiH and work in public administration; improve integration and well-being of families and victims and missing persons during 1999 conflict in Kosovo; improve transparency and citizen participation to urban development process in Serbia, push for implementation of environmental standards in Albania under the Aarhus Convention...

The energy, the passion, the work and the commitment behind each CSO and individual researcher working on these and other papers, those of the project team and mentors who helped in their development and are presented via this collection testify that there is a wealthy potential among CSOs and researchers to give relevant, timely and concrete contribution to solving the array of issue being tackled in the papers. We hope that this collection will be a serious step in helping them promote, pressure and influence among public institutions and other relevant stakeholders in their countries.

Enjoy the read.

Tanja Hafner Ademi
Executive Director
BCSDN

SLOVAK - BALKAN PUBLIC POLICY FUND

Civil society actors often do not have the capacity to engage and influence civil society related policies and programmes and thus need to build their expertise and understanding of how the EU and national institutions function, as well as the possibilities and existing tools for advocacy. On the other hand the institutions also lack the awareness about the benefits and the added-value from working with CSOs and the policy options and solutions they might offer. It is for this purpose that BCSDN, in cooperation with Pontis Foundation and supported by Slovak Aid, the European Commission (EC) and the Balkan Trust for Democracy (BTD), has been administrating the Slovak - Balkan Public Policy Fund, an initiative that aims to support civil society actors from the Western Balkans to develop their research and advocacy capacities and increase their engagement into the creation of public policy in regards to the EU integration process.

The Slovak - Balkan Public Policy Fund operates through a programme of small grants and tailor-made capacity-building support allocated to CSOs and individuals that are involved in the shaping of the public debate. In the first phase, the Fund focused on providing local CSOs a concrete, practical, learning-by-doing support, including a training on public policy and a mentor, to develop a policy product and organize a public debate event in their area of work. In the pilot phase in 2011-2012, the grant scheme targeted 3 countries: Albania, Macedonia and Montenegro, and 11 small grants (between EUR 3,000 and EUR 5,000) were offered, out of the 113 applications recieved, in total amount of EUR 42,000

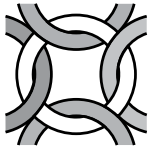
In 2013, the Slovak - Balkan Public Policy Fund continued its program for enabling CSOs and individual researchers from the Western Balkans to develop their advocacy skills and contribute to the reform process and policy making in their respective countries, but increased its coverage to include also Bosnia & Herzegovina, Kosovo and Serbia. In this second round, a total of 167 applications were received, out of which 21 projects were selected for funding (12 for Albania, BiH and Montenegro covered from the European Commission and BTDF funds and 9 covering Kosovo, Macedonia and Serbia supported by Slovak Aid) and a total amount of EUR 84,000 was granted. The Call and application documents and process was coordinated and developed in cooperation with BCSDN member CRNVO who also acted as partner for sub-granting and monitoring of this project activity.

The awarded organizations and individuals received a training on advocacy and policy paper writing as well as continuous support in the implementation of the project by BCSDN, Pontis and assigned mentors. After the successful development of the policy products, in 2014, the majority of the projects were publicly presented in front of relevant stakeholders at national level, aiming to present the research data and the main policy recommendations, to raise public awareness about the addressed topic, and to advocate and lobby for improvement of public policies among the representatives of the CSOs, public institutions, donors and other relevant stakeholders who attended the presentations.

The policy outputs of this second round of the SBPPF program are revolving around two priority themes: 1) Democracy and the rule of law and 2) Non-majority communities. With regard to *Democracy and Rule of Law*, the focus is put on analyzing one or several of the following issues: policy-making and policy implementation/enforcement, corruption,

media, access to public information, administration capacity and transparency of public institutions; while within the second priority theme, *Non-majority communities*, special attention is given to: respect and protection of non-majority, social groups and groups in position of other forms of discrimination and people with disabilities.

The Slovak Balkan Public Policy Fund has proved to be a successful support model for boosting research and advocacy skills of CSOs in the Western Balkan countries, as projects supported in both rounds have demonstrated tangible results from their policy work. BCSDN is convinced that the selection conducted by an evaluation committee, composed of experts on public policy issues, advocacy and civil society development from the Western Balkan Countries and EU countries, produced successful policy outputs and empowered civil society actors with great advocacy potential and opportunity for real impact in the policy-making process.



BALKAN
CIVIL
SOCIETY
DEVELOPMENT
NETWORK

Balkan Civil Society Development Network (BCSDN) is a network bringing together 15 civil society organizations (CSOs) from the Balkan region, both new member states and (pre)-accession countries; a network which exists since 2003 and has been officially formalized in 2009. Its mission is to empower the civil society and influence

European and national policies towards a more enabling environment for civil society development in order to ensure sustainable and functioning democracies in the Balkans. Its work mainly focuses on advancing the concerns of local CSOs and other stakeholders to EU institutions, regional inter-governmental forums, and national governments relevant for enlargement policies in the countries.



pontis
foundation

The Pontis Foundation is a Slovak non-profit non-governmental organization established in 1997. It encourages individuals and businesses to take responsibility for those in need and for the world

around them, contribute to the building of democracy in non-democratic countries, create awareness about this need in Slovakia, and advocate for values-oriented Slovak and EU foreign policies. The Pontis Foundation promotes corporate philanthropy, corporate responsibility and is active in development cooperation, where has a track record of successful projects aimed at transferring Slovak transition and EU integration experience and know-how, especially in the Western Balkans and the Eastern Partnership countries. Through the projects in the field of democratization and development abroad, the Pontis Foundation promotes Slovak and EU foreign policy based on democratic values such as respect for human rights and solidarity.



centar
za razvoj nevladinih
organizacija

Center for Development of Non-Governmental Organizations (CRNVO) is not-for-profit, non-governmental association founded and registered in September 1999. The mission of CRNVO is to provide support to development of non-governmental organizations

in Montenegro and contribute to creation of a favorable environment for citizens' participation in public policy issues and civil society development. CRNVO provides help to the beneficiaries through educational programs, publishing programs, legal aid, researches and representations of citizens and non-for-profit sector.

RULE OF LAW PART II

LIST OF POLICY PAPERS

1. **Citizens' Association Front 21-42**, *"How Much the Polluters Really Pay in Macedonia?" Research the Implementation and Enforcement of the Law on Environment Articles, in Relation to Enforcement of the Principle for Polluter Payments in Macedonia* (Macedonia)
Aleksandra Bujaroska and Iskra Stojkovska11
2. **Center for Economic Analyses**, *Good Governance through Better Fiscal Transparency* (Macedonia)
Marjan Nikolov, Katerina Bogoevska47
3. **Analytica**, *Energy and Security Sector Governance in Macedonia: How to Improve its Effectiveness?* (Macedonia)
Magdalena Lembovska, Ana Stojilovska93
4. **Metamorphosis**, *Increasing Use of Governmental Websites as Tools for Transparency, Accountability and e-Participation* (Macedonia)
Bardhyl Jashari, Filip Stojanovski, Tamara Resavska, Goce Arsovski 127
5. **Mikro Art**, *Towards Transparent Urban Development Process* (Serbia)
Marko Aksentijević, Dobrica Veselinović, Iva Čukić..... 163

HOW MUCH THE POLLUTERS REALLY PAY IN MACEDONIA?

RESEARCH ON THE IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT OF THE LAW ON ENVIRONMENT ARTICLES, IN RELATION TO ENFORCEMENT OF THE PRINCIPLE FOR POLLUTER PAYMENTS IN MACEDONIA

Aleksandra Bujaroska and Iskra Stojkovska
Citizens' Association Front 21-42 (Macedonia)



December 2013 – June 2014

SUMMARY

Integration of the environmental, economic and social development becomes a paradigm of our time and while more and more countries in the world prove the validity of the concept of sustainable development, in Macedonia not only do we still discuss “the environment or the economy?”, but the common reply is “the economy first and then we’ll see about the environment”.

This attitude brings us in conflict with one of the key principles of the related policy of the European Union (a club we want to join): the economy strongly depends on the resources and therefore long-term economic development is not possible without appropriate protection of the environment. The policy is directly manifested in the *Polluters Pay* principle, one that is also among the main pillars of our recent (EU harmonized) national environmental legislation. To put this principle in a simple language: the more you pollute – the more you pay, because we all pay anyway! So, it is economically smarter to invest in prevention, clean production, etc. than to continue with old polluting technology and/or neglecting the environment.

Pollution always costs – the only question is whether it is paid by us – the citizens, or the ones who made profit while causing it.

Hence - Article 9 of the Law on Environment: The polluter is obliged to compensate the expenses for elimination of the environmental pollution threats, to cover the expenses for remediation and pay equitable amount for the damage, as well as bring the environment, to the greatest possible degree, in the state as before the pollution took place.

We decided to focus our research on this article and find out whether the polluters really pay in Macedonia, if yes – how much, and where do this money go? After 4 months of research and many meetings, requests for information, etc. the short answer to all these questions is – it's impossible to know. Not because the authorities refuse to provide the data, this time because the payment system is a labyrinth in which the authorities themselves get lost.

Establishing a separate Environmental Protection Agency in Macedonia would greatly improve the implementation of the Polluters Pay principle. This agency alone would be responsible for the calculation and payment of all environment related charges (deriving from the Law on Environment and other related laws). Meanwhile, what can be relatively simple to do is to create one electronic data base which would be automatically updated by all different institutions and departments which are responsible for various charges related to environmental protection. This data base should be publically available, as all public money management is supposed to.

According to the data we collected, out of 3.514.980,50Euro, for which we know that were required from the polluters in 2012 (the actual amount is most probably much higher because we didn't get information from all the institutions) – the Ministry of Environment got less than 10.000,00 Eyp!

Possible solutions:

- ▶ The money collected by the (previously elaborated) Environmental Protection Agency from the polluters should go for environmental projects, only then the Polluters Pay principle actually makes sense.
- ▶ Public Revenue Office should define separate income codes, at least to distinguish payments made by different laws – as it is the case now with personal taxes. This way payments from the polluters can be easily traced and invested in the environmental sector.
- ▶ Considering the fact that even if all payments from the polluters go solely for environmental projects, it will be far from enough for our country's harmonization with EU standards, but first and foremost because of the need for healthier environment for Macedonian citizens – we suggest to follow

the example of several EU countries, like Slovakia for example, and give the citizens an opportunity to invest a portion of their personal taxes to public interest sectors and projects (environment, education, health, etc.)

ENVIRONMENTAL PERMITS

Environmental permits were introduced in the Macedonian legislation through the Integrated Pollution Prevention and Control Directive (IPPC) and they manifest the core meaning of the *Polluters Pay* principle – if properly implemented this Directive can be one of the main drives for the industry's investments in cleaner technology (the cleaner the production – the lower the fees). According to the information we got from the authorities, in the period 2008-2012 the big polluters were asked to pay a total of around 750.525,00 Euro and the smaller ones paid around 71.000,00 Euro to the 16 municipalities, for period 2010-2013. The conclusions from our analysis of the data we received on the payment warrants issued under the IPPC Directive are following:

1. Despite the legal obligation MOEPP did not issue any payment warrants for any year for 11 big polluters (out of 29 which have a permit or have submitted request for A permit)! The requested payments from the majority of the companies are incomplete, e.g. "forgotten" for some years and in fact can be considered at least partially in compliance with the law only for 8 polluters.
2. The analysis of the data we got from the Ministry showed that there is no established system and payments under this Directive are quite chaotic. For example: warrants for one company (Feni) for both 2012 and 2011 were issued in 2013 (according to the law they have to be issued on annual basis, each year); again in the case of Feni – the Ministry sent 2009 warrant before the one for 2008; there is no logic in several calculations of the requested amounts: Johnson Metti Request for a change of the permit is double the amount of the annual fee for the permit (should be 10%)

and several times higher than the initial Request for permit; the new owner of Silmak (Feroalozj) asked for a change of the permit (and got one) because the old one did not invest anything he was obliged to, and yet for the same company the calculations for the period 2008-2010 (the old owner time) vary from 11.000.000 to 270.000 denars! According to the law the annual monitoring fee is 10% of the fee for possessing the permit – in Johnson Meti case the Ministry calculated that 10% of 48.837 MKD (the permit fee) is 6.105 MKD! No warrants were issued in 2013, not even for the companies which submitted a Request for permit in this year (according to the law the Request has to be paid right with the submission); etc. Some of the companies we had meetings with informed us that they get the calculations in extremely non-professional way – in word doc. format and with additional hand written calculations and explanations. The chaos in the payment system is not the only problem with the IPPC Directive – our team, the expert we cooperated with (Liljana Peeva) and the companies we contacted, all agree that there are serious problems in the fee calculation formula. Here are some of them:

- ▶ The emissions of pollutants have a key role in the formula but the monitoring of these emissions is done twice a year on random choice days. If the company “is lucky” to have monitoring on a day with lower emissions (reduced production for example) – it will pay much less than the real pollution for the whole year!
- ▶ The formula does not include diffused emissions and yet in some cases they cause serious pollution, like in the case of Makstil – one of the biggest polluters in the country, located in the capital of Skopje.
- ▶ The calculation of the quantity of the emissions is not clearly defined at all – it’s unclear whether the formula includes surpassing of the legal emissions limits or emission limits defined in the permit for the specific operator (they can vary in the given period quite a lot); it is not defined whether the surpassing is calculated as “x100%” or as “+100%” - this makes a huge difference and in one case (Feni) the operator received a calculation with “x100%” one year and with “+100%” the next.
- ▶ The formula does not include the quantities of the emitted pollutants, just their concentration in a unit of measure – this way a factory with a chimney of

1 meter diameter and one with 10 meters wide chimney have the same values for the emissions!

- ▶ It is completely unclear how the calculations for some operators are done when there is no information on their emissions (there is no monitoring). This is the case with “Jugohrom Feroalozj”, “Swiss Method”, “October 11th”, etc.

The long period of the procedure for getting the permit is still the biggest problem and obstacle on the way of *Polluters Pay* principle – it allows some of the biggest polluters in the country (Makstil, Okta, REK Bitola) not only to avoid all payments related to the permit, but to get away and pay nothing even when they release pollution way above the legally allowed limits! The authorities, on the other hand, by prolonging the procedures for these companies indirectly support unfair market competition.

OUR PROPOSALS:

1. For the calculation formula:

- ▶ To calculate the emissions according to the annual working hours - they are clearly stated in the Request for permit and regularly reported each year.
- ▶ To add a new parameter – quantity of released pollutants, so the payments can match the real pollution.
- ▶ To introduce a lump sum for the fugitive emissions which cannot be measured, for all operators which have significant pollution of this kind.
- ▶ To define the surpassing of the limits (Parameter Di) and to take the legal limits as a value, not the limits in the permit.
- ▶ To define the percentage of the surpassing (as “x100%”, not as “+100 %”).
- ▶ In the integrated permits (unlike in the permits for adjustment) to take away Parameter Di (for surpassing the emissions) and in case of surpassing to charge the polluters with already defined fines.

2. The corrected formula should be transferred in excel sheet, which should be publically available. This way the citizens and the operators can always check the sums and even calculate them in a simple way, just by filling in the specific values (like monitored emissions, surface area, etc.). These sheets should be part of the electronic Register which was introduced in our legislation seven years ago and there is still no sign of it.
3. To prepare a bylaw for financial guarantee and fines (in case of non-compliance with the measures in the permit).
4. To issue as soon as possible warrants for all operators which “were completely forgotten” for several years.
5. All payments under the IPPC Directive, A-permits for big polluters, should be made to the Ministry of Environment and used for capacity building of the IPPC Department and improvement of the implementation of the Directive.

PENALTIES/FINES:

Penalties and fines in all cases of breaching the Law on Environment (e.g. surpassing the legal limits of polluting emissions) are also transposing the *Polluters Pay* principle. They are defined in the Chapter XXII of the Law on Environment and there are three categories of penalties/fines in Macedonian legislation. To collect data on these warrants and/or payments is very complicated and, again, the main obstacle is the complicated system which includes more than one entity responsible for different misdemeanors. For category one and two the responsible institution is the State Inspectorate for Environment and for category three – misdemeanor courts, 26 in total. It is impossible to gather data on the warrants that were actually paid: the misdemeanor penalties are issued by the State Inspectorate, but if they don't get paid the department for misdemeanor procedures starts a legal procedure and if it does not

end with payment of the penalty the warrant goes to the Public Revenue Office. The payments then go directly to the State Budget, under a joint code for all debts to the State. The Inspectorate never gets any feedback.

During the four year period the State Inspectorate issued fines with a value of 103.000 Euro and collected only 3.000 Euro!

OUR PROPOSALS:

- ▶ To establish a separate detailed evidence system for misdemeanor fines and to make it publically available on internet – a good example which should be followed is the system for criminal offences by the State Statistical Office.
- ▶ The misdemeanor policy should be more strict with higher penalties and fines, sufficiently so to divert the polluters in a proportional way to the pollution.
- ▶ To improve the capacities of the State Inspectorate in relation to evaluation of the damage, preventive measures and measures for remediation.
- ▶ During the research we detected gaps in the Law on Environment regarding the Environmental Liability Directive – the right of legal and/or physical entities to submit an initiative for action by the authorities in case of environmental damage. The Law on Environment and corresponding bylaws should be corrected in this manner and improve the transposition of the ELD Directive.

This way, maybe the citizens of Skopje could, at least have a legal right to ask for liability for the extreme air pollution they suffer almost every day.

CONCLUSION

From the data we gathered looks like the policy of Macedonia is that main polluters in our country are traders with used goods – they participate with 75% in the total amount required on the basis of *Polluters Pay* principle. On the other hand some of the biggest industrial polluters, thanks to the years long permit procedures, don't pay anything, they are even protected during the process from penalties and fines and can breach the law without any financial consequences.

“The economy first and then the environment” attitude is at the core of this situation, but it is also a misuse of the difficult economic situation of the citizens, especially the high unemployment rate.

The pollution always costs and affects the economy – it is only fair that the price is paid by the ones who make profit by causing it.

In this manner we see the growing number of citizens' protests against the pollution as a promising start of the change.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Одржливиот развој, кој ги обединува трите столба: заштита и унапредување на животната средина, економски и социјален развој - станува парадигма на нашето време. Развиените држави се појасно ја докажуваат оправданоста на овој концепт. За жал во нашата земја сеуште се поставува прашањето „екологија или економија?“, а одговорот, од речиси сите страни (институции, приватен сектор, дури и од голем број граѓани) најчесто е: „прво економија, потоа екологија“.

Ваквиот став не доведува во судир со еден од клучните принципи на Европската Унија на оваа тема: нема економија без екологија. Принцип кој најдиректно е преведен во начелото „Загадувачот плаќа“, а кое е еден од столбовите и на нашето поново законодавство.

Со обичен, секојдневен јазик, според законот:

Колку повеќе загадуваш – толку повеќе плаќаш, односно плаќаме сите! Затоа многу повеќе се исплатува да се инвестира во превенција, чисто производство, итн. одколку да се продолжи со застарена технологија и/или да не се води грижа за животната средина.

Според Студијата на Светска Банка Македонија губи околу 1350 животи годишно само како резултат на загадувањето на воздухот. Во 2011 година поради предвремена смртност и загуби во продуктивноста на работа или отсуство од работа, загадувањето само со суспендирани честички (ПМ10) ја чинело домашната економија 253.000.000 € односно 3,2 % од БДП. Ваквата состојба бепе главниот мотив за да го истражиме барем првиот чекор – дали воопшто, колку и кои загадувачи навистина плаќаат во Македонија.

Основниот заклучок од истражувањето е дека речиси е невозможно да се дојде до точни податоци која година колку средства се собрани врз основа на начелото Загадувачот плаќа (одредбите од Законот за животна средина). Не затоа што надлежните одбиваат да ги дадат податоците, овојпат затоа што системот на наплата е вистински лавиринт во кој не можат да се снајдат ни тие кои се дел од истиот.

Нашиот став е дека за доследна имплементација на начелото „Загадувачот плаќа“ неопходно е формирање на посебна агенција за животна средина која, покрај останатото, ќе биде надлежна за пресметка и наплата на сите надоместоци по основ на Законот за животна средина и останатите релевантни закони.

За почеток, она што може релативно едноставно да се направи е единствена електронска база на податоци во која сите вклучени страни автоматски ќе ги внесуваат податоците за сопствените налози/наплати кога се работи за начелото „Загадувачот плаќа“.

ВОВЕД

Правните начела се норми од општ карактер кои укажуваат на целта кон која треба да се стремат конкретните одредби од правните акти во една држава.

Во Договорот за функционирање на Европската Унија (ДФЕУ) утврдени се правните начела за заштита на животната средина и тие претставуваат интегрален дел од примарното право на Унијата.

Согласно чл.191, ст.2 од ДФЕУ, „Политиката на Унијата за животна средина има за цел високо ниво на заштита, земајќи ја предвид различноста на состојбите во различните региони на Унијата“.

Во македонското законодавство општите начела се интегрирани во рамковниот Закон за животна средина, поглавје II (чл. 6 – 19).

Нашето истражување се фокусира на Членот 9, односно Начелото „Загадувачот плаќа“:

Загадувачот е должен да ги надомести трошоците за отстранување на опасноста од загадување на животната средина, да ги поднесе трошоците за санација и да плати правичен надомест за штетата причинета врз животната средина, како и да ја доведе животната средина, во најголема можна мера, во состојба како пред оштетувањето.

Ова начело е директно или индиректно поврзано со неколку други начела, кои исто така неминовно ги допревме со истражувањето:

- ▶ **Начело на висок степен на заштита** (*Член 6: Секој е должен при преземањето активности или при вршењето дејности да обезбеди висок степен на заштитата на животната средина и на животот и здравјето на луѓето*);

- ▶ **Начело на претпазливост** (Член 13: Доколку постои основано сомневање дека одредена активност може да предизвика штетни последици врз животната средина, се преземаат неопходни мерки за заштита пред да стане достапен научниот доказ дека такви штетни последици би можеле да настанат);
- ▶ **Начело на превенција** (Член 14: Мерките и активностите за заштита на животната средина се преземаат пред да дојде до штетни последици); и
- ▶ **Начело на почисто производство** (Член 15: Со цел да се намалат ризиците за животот и здравјето на луѓето и за животната средина, како и да се зголеми економската и еколошката ефикасност, се поддржува примената на соопфатна стратегија за заштита на животната средина и тоа во поглед на суровините, производствениите процеси, производите и услугите).

Преводот на сите овие правни изрази во обичен, секојдневен јазик, или уште попрецизно, нивната суштина во една реченица би била:

Колку повеќе загадуваш – толку повеќе плаќаш! Затоа многу повеќе се исплатува да се инвестира во превенција, чисто производство, итн. одколку да се продолжи со застарена технологија и/или да не се води грижа за животната средина.

Во секој случај загадувањето некој го плаќа. И најлогично е тоа да биде загадувачот. Онака како што сега стојат работите го плаќаме ние, граѓаните (преку нарушеното здравје, но и сите трошоци поврзани со лечењето) и државата (преку сите средства кои се излеваат од буџетот за јавното здравство, покривање на изгубените работни денови, итн.).

Според Студијата „Зелен раст и климатски промени во Македонија“ (ноември, 2012), финансирана од Светската банка секоја година во нашата земја:

- ▶ Како последица на загадувањето на воздухот со суспендирани честички (PM10) се губат 1.350 животи;
- ▶ Поради хроничен бронхитис и астма се губат по неколку илјадници работни денови;
- ▶ Редвремените смртни случаи и изгубените работни денови ја чинат нашата економија 253 милиони евра (во 2011 оваа сума била 3.2% од БДП).

Доколку емисиите на ПМ10 и ПМ2.5 во Македонија се намалат до законски дефинираните гранични вредности, секоја година во нашата земја ќе се спасат преку 800 животи, а Фондот за здравство ќе заштеди 151 мил. еур.

Ова е само еден мал дел од трошоците кои ги предизвикува загадувањето, а ги плаќаме сите ние.

А колку всушност плаќаат оние кои го предизвикуваат загадувањето?

Одговорот на ова прашање е речиси невозможно да се дознае.

ПАТОТ ДО ПОДАТОЦИТЕ

Секоја година во Извештајот на Европската Комисија за напредокот на Македонија кон унијата се констатираат недоволните инвестиции во заштитата на животната средина. Во последниот извештај од 2013 година во Поглавје 27 (Животна средина и клима) заклучокот на Комисијата е: *„Инвестирањето во секторите и ионајму е на исклучително ниско ниво во однос на употребите“*.

„НЕМА ПАРИ!“ – ова е многу чест одговор кој го добиваме од разни институции кога бараме мерки или проекти за подобра заштита на животната средина. Дури и дел од граѓаните се убедени дека „Екологија може да си дозволат богатите земји, ние немаме пари за тоа“.

Во повеќе наврати се обидувавме во паузи за кафе, меѓу мејлови... за своја душа, да дознаеме колку навистина нема пари за еколошки проекти кои ќе ни донесат на сите почист воздух, вода, почва, подобро здравје.

Најпосле решивме да го истражime барем првиот чекор – дали воопшто, колку и кои загадувачи навистина плаќаат во Македонија.

Уште на самиот почеток – да се дојде до точни податоци која година колку средства се собрани врз основа на начелото Загадувачот плаќа (одредбите од Законот за животна средина) е речиси невозможно. Не затоа што надлежните одбиваат да ги дадат податоците, овојпат затоа што системот на наплата е вистински лавиринт во кој не можат да се снајдат ни тие кои се дел од истиот.

На пример налозите за прекршочните казни ги издава Инспекторатот за животна средина, но ако истите не се наплатат (а праксата покажува дека речиси никогаш не се наплаќаат) прекршочното одделение покренува прекршочна постапка, после која, доколку нема резултати (повторно – и ова речиси редовно се случува) налозите се праќаат на извршување на Управата за јавни приходи. Средствата кои се уплаќаат од страна на прекршителите (загадувачите) одат директно на буџетската сметка на Република Македонија. Инспекторатот не добива повратен одговор дали, кога и колку средства се навистина наплатени. Всушност и не е возможно да се добијат овие информации кога средствата ќе се влеат во буџетот бидејќи истите одат под заедничка шифра за сите наплати по основ на долг кон државата.

И покрај тоа што Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) е надлежно за спроведување на Законот за животна средина, во пресметката и наплатата на надоместоците, казните итн. кои произлегуваат од овој закон, се вклучени повеќе институции: МЖСПП, Министерство за финансии, Царинска управа, УЈП... Надлежното министерство, освен за средствата собрани по основ на регистрација на возила и пловни објекти, не добива никакви повратни информации од останатите институции. Овие средства се истовремено и единствените кои се влеваат на сметката на МЖСПП, за реализација на годишните програми. Истите не се ни приближно доволни за постигнување на европските стандарди во заштитата на животната средина.

Навистина „нема пари“(?)

Во реалноста, со постоечкиот систем, не може да се знае колку пари всушност има или нема, а уште помалку за што се трошат средствата добиени по основ на заштита на животната средина.

Дури, ни Министерството за финансии, иако тоа е неговата главна задача, нема увид колку и врз основа на кој член се влеваат средствата во буџет од областа на животната средина.

Поаѓајќи од детектираните проблеми ги препорачуваме следниве

МОЖНИ РЕШЕНИЈА:

Формирање на посебна Агенција за животна средина која, покрај останатото, ќе биде надлежна за пресметка и наплата на сите надоместоци по основ на Законот за животна средина и останатите релевантни закони (како Закон за води, Закон за отпад, итн.). Ова е пракса речиси во сите држави на унијата, а и во Македонија се планира и најавува во разни политички програми веќе со години. Собраните средства, особено по основ на начелото Загадувачот плаќа, треба да се користат исклучиво за подобрување на заштитата на животната средина;

Во меѓувреме, она што може релативно едноставно да се направи е единствена електронска база на податоци во која сите вклучени страни автоматски ќе ги внесуваат податоците за сопствените налози/наплати;

- ▶ УЈП би требало да дефинира посебни приходни шифри, барем во релација со различните закони, за наплата на долговите кон државата – по примерот на персоналните даноци кои се многу јасно одделени со специфични шифри.

ОБИД ЗА ПРЕГЛЕД НА ИЗДАДЕНИ (И НАПЛАТЕНИ?) НАЛОЗИ

И покрај тоа што од сите надлежни органи побаравме податоци за 2010, 2011, 2012 и 2013 година – од различни институции добивме податоци за различни години и некаков општ преглед можевме да направиме само за 2012 година.

Од оваа категорија од Царинската управа, и покрај законската обврска да ги поседуваат бараните информации, не добивме никакви податоци за следниве надоместоци: Увоз на возила; Увоз на проектирани или употребувани гуми; Увоз на употребувани фрижидери, замрзнувачи или други уреди за ладење и замрзнување; и Увоз на употребувани магнетофони и други апарати за снимање звук, видео монитори и видео проектори.

За надоместоците поврзани со Б-еколошките дозволи, за кои е надлежна локалната самоуправа, добивме повратен одговор од следниве 16 општини: Велес, Крива Паланка, Штип, Охрид, Битола,

Прилеп, Демир Капија, Чешиново-Облешево, Гостивар, Струга, Илинден, Пробиштип, Берово, Македонски Брод, Гевгелија и Босилово.

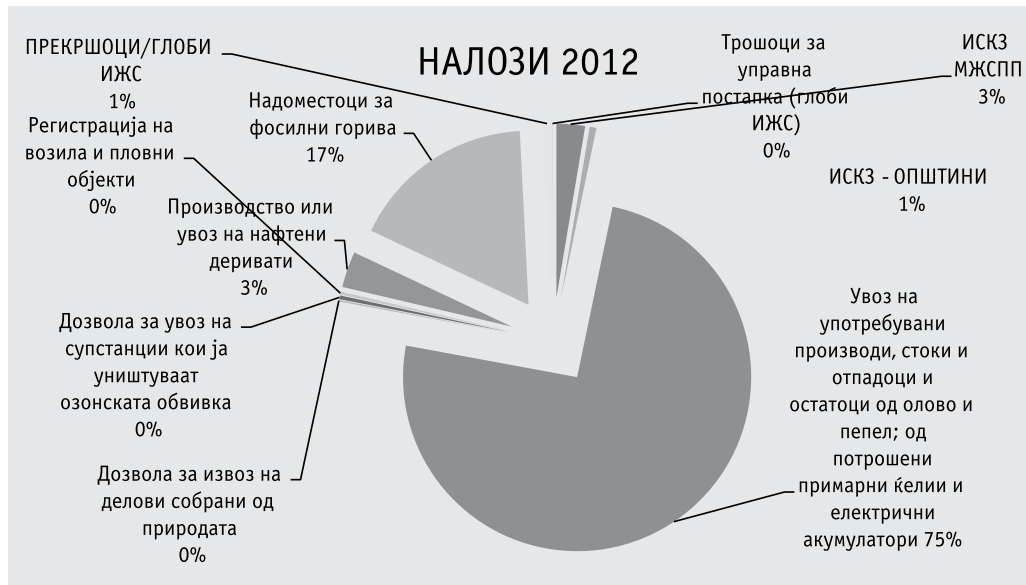
Во однос на податоците добиени од МЖСПП, а за надоместоците за А- еколошките дозволи (А-ИСКЗ) и Б – дозволите (Б-ИСКЗ) за кои е надлежно Министерството (инсталации во заштитени подрачја) мора да напоменеме дека еден од операторите ни стави јасно до знаење дека наведените суми никогаш не ги платил.

Како што веќе беше споменато – средствата чија постапка ја води УЈП може да се претпостави со голема веројатност дека се наплатени, но сепак истото не може да се тврди без никаков доказ, а дополнително ако се, не може да се знае кога се наплатени.

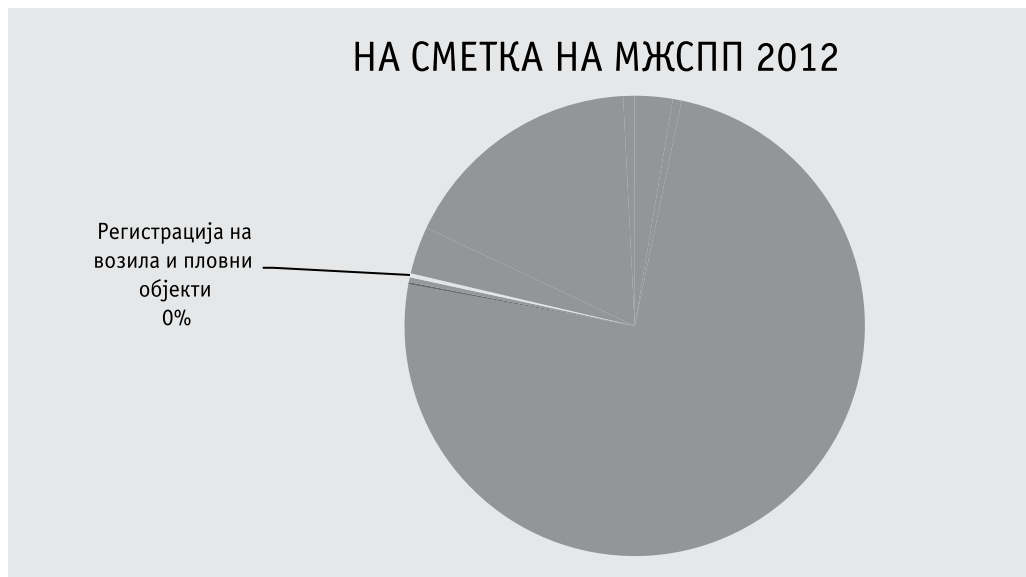
Во оваа смисла прегледот го гледаме како приближен приказ на реалноста, кој сепак нуди почетна слика за анализа:

ЗАКОНСКИ ОСНОВ	ИЗДАДЕНИ НАЛОЗИ (МКД)
Еколошки дозволи - МЖСПП	5.727.185,29
Еколошки дозволи - ОПШТИНИ	1.349.277,00
Увоз на употребувани производи, стоки и отпадоци и остатоци од олово и пепел; од потрошени примарни ќелии и електрични акумулатори	161.327.695,00
Дозвола за извоз на делови собрани од природата	307.204,00
Дозвола за увоз на супстанции кои ја уништуваат озонската обвивка	745.395,00
Регистрација на возила и пловни објекти	606.295,00
Производство или увоз на нафтени деривати	7.210.361,00
Надоместоци за фосилни горива	37.159.188,50
ПРЕКРШОЦИ/ГЛОБИ ИЖС	1.709.700,00
Трошоци на постапка (глоби ИЖС)	29.000,00
ВКУПНО 2012	216.171.300,79
ВО ЕУР ВКУПНО 2012	3.514.980,50

Сликвито прикажано табелата изгледа вака:



Од вкупно 3.514.980,50 Еур за кои знаеме од добиените инфромации дека се побарани од загадувачите (реалната сума веројатно е многу повисока) на сметката на МЖСПП се уплатиле помалку од 10.000,00 Еур!



Според Националниот план за апроксимација за целосна имплементација на законодавството на ЕУ во областа на животната средина ќе бидат потребни околу 2.3 милијарди Еур.

НАША ПРЕПОРАКА:

Поради високите трошоци за приближување на земјава кон ЕУ во областа на животната средина, но пред се поради потребата за поздрави и поквалитетни услови за живеење, а кои не би се обезбедиле дури ни со целосна алокација на средствата собрани по основ *Загадувачоџи џлаќа!* предлагаме граѓаните да имаат можност одреден процент од персоналниот данок да наменат за проекти и програми од општ интерес, каде секако влегува и животната средина.

Ова е пракса во неколку држави, како на пример во Словачка.

ПОЕДИНЕЧЕН ПРЕГЛЕД СПОРЕД ЗАКОНСКИ ОСНОВИ ИНТЕГРИРАНО СПРЕЧУВАЊЕ И КОНТРОЛА НА ЗАГАДУВАЊЕТО (ИСКЗ ДИРЕКТИВА)

Во оваа категорија влегуваат надоместоците за еколошките дозволи за големите загадувачи (А-дозволи кои ги издава МЖСПП) и помалите (Б-дозволи кои ги издаваат општините, освен за оние кои се во заштитени подрачја за кои е надлежно МЖСПП).

Поентата на оваа директива ја одразува суштината на начелото „Загадувачот плаќа“. Доколку навистина се спроведува истата би требало да биде најголем мотив за индустријата да инвестира во почисто производство, а сите ние да живееме во поквалитетна животна средина.

Поаѓајќи од значењето на овие законски одредби решивме да им дадеме посебен простор.

Во нашата земја работите стојат вака:

Налози МЖСПП

Компанија, број на дозвола	Надоместок при поднесување на барање за дозвола	2008 Надоместок за годишно поседување на дозвола и годишен надзор (МКД)	2009	2010	2011	2012	Вкупно (МКД)
ФЕНИ ИНДУСТРИ, с. Вазарци, о.Кавадарци бр.11-3311/1 22.04.2008	Нема податоци за решение за наплата	7.020.186,00	10.483.518,00	Нема решение за наплата	1.492.258,90	1.484.337,80	20.480.300,7
Силмак Јегуновце (Југохром Фероалојс), с.Јегуновце, о. Тетово бр. 11-3643/10 04.07.2008	Да, заедно со надоместокот за годишно поседување на дозвола и годишен надзор во 2008	11.392.586,00	4.821.753,75	217.580,00	3.628.956,15	3.544.990,49	23.605.866,39
Швис Метод, бр. 11-7244/1 20.08.2009 с. Чегране, Гостивар	Нема решение за наплата	/	/	Нема решение за наплата	Нема решение за наплата	Нема решение за наплата	00.00
ФЗЦ 11 Октомври, Куманово бр.11-8943/1 15.10.2009	Да, заедно со надоместокот за годишно поседување на дозвола и годишен надзор во 2009	/	77.127,00	Нема решение за наплата	172.480,00	172.480,00	422.087,00
МАКПЕТРОЛ, населба Илинден, Скопје бр. 11-713/2 09.03.2010	Нема податоци за решение за наплата	/	/	Нема податоци за решение за наплата	Нема податоци за решение за наплата	Нема податоци за решение за наплата	00.00
ВЕСНА САП, Прошибтип бр. 11-2486/2 09.03.2010	Да, заедно со надоместокот за годишно поседување на дозвола и годишен надзор во 2010	/	/	163.561,00	172.960,00	172.960,00	509.481,00

Компанија, број на дозвола	Надоместок при поднесување на барање за дозвола	2008 Надоместок за годишно поседување на дозвола и годишен надзор (МКД)	2009	2010	2011	2012	Вкупно (МКД)
ХУЛУСИ КОМЕРЦ, с.Черкези, Куманово бр. 11-11502/2 17.12.2010	Нема решение за наплата	/	/	/	Нема решение за наплата	Нема решение за наплата	00.00
Вардар ДОЛОМИТ, Гостивар бр. 11-8805/3 05.10.2010	1.827,50	/	/	/	Нема решение за наплата	Нема решение за наплата	1.827,50
ТЕ-ТО АД Скопје, бр.11/31/55 23.02.2011	Да, заедно со надоместокот за годишно поседување на дозвола и годишен надзор во 2012	/	/	/	Нема решение за наплата	10.245,00	10.245,00
ПЕЛАГОНИЈА АД Гостивар, с.Краста, Гостивар бр. 11-2443/1 08.03.2011	Нема решение за наплата	/	/	/	Нема решение за наплата	Нема решение за наплата	00.00
УСЈЕ 07.03.2011 Скопје бр. 11-2402/1	21.000,00	/	/	/	101.750,00	153.234,00	275.984,00
5 (пет) дозволи за ТГС Технички гасови АД Скопје бр.11-10507/1 бр.11-10504/1 бр.11-10503/1 бр.11-10506/1 бр.11-10505/1 сите од 30.11.2009 год.	За ниедна нема решение за наплата	/	/	За ниедна нема решение за наплата	За ниедна нема решение за наплата	За ниедна нема решение за наплата	00.00

Компанија, број на дозвола	Надоместок при поднесување на барање за дозвола	2008					Вкупно (МКД)
		Надоместок за годишно поседување на дозвола и годишен надзор (МКД)	2009	2010	2011	2012	
6 (шест) дозволи за ГРАНИТ АД Скопје							
бр.11-954/1 бр.11-958/1 бр.11-914/1 бр.11-956/1 бр.11-957/1 бр.11-955/1 сите од 28.01.2011 год.	За ниедна нема решение за наплата	/	/	/	За ниедна нема решение за наплата	За ниедна нема решение за наплата	00.00
Б - дозвола за усогласување со оперативен план ДГ „Макаљб Компани“ ДОО, Скопје. бр.11-1005/1 02.02.2009	Да, заедно со надоместокот за годишно поседување на дозвола и годишен надзор во 2009	/	17.126,00	16.720,00	16.720,00	16.720,00	67.286,00
Макпетрол АД Скопје, Инсталација за Биодизел FAME бр.11-713/2 09.03.2010	Нема решение за наплата	/		31.491,00	39.479,00	39.479,00	110,449,00
Б - дозвола за усогласување со оперативен план Сентис АГ ДООЕЛ Џепчиште, Тетово, бр.11-7979/3 20.09.2011	Нема решение за наплата	/	/	/	Нема решение за наплата	Нема решение за наплата	00.00
Алкалоид АД – Скопје, ПЦ Фармација Автокоманда, бр.11-3636/1 06.04.2012	Да, заедно со годишна дозвола и надзор за 2012 и 2013	/	/	/	/	77.797,00 (за барање и две години: 2012, 2013)	77.797,00

Компанија, број на дозвола	Надоместок при поднесување на барање за дозвола	2008					Вкупно (МКД)
		Надоместок за годишно поседување на дозвола и годишен надзор (МКД)	2009	2010	2011	2012	
Жито Малеш,с. Смојмирово Берово бр.11-6662/1 03.07.2012	Нема решение за наплата	/	/	/	/	Нема решение за наплата	00.00
Скопски Легури ДООЕЛ увоз – извоз Скопје бр.11-7263/5 09.08.2012	Нема решение за наплата	/	/	/	/	Нема решение за наплата	00.00
ТДГПТУ “ Илинден “ Струга бр.11-8684/1 12.09.2012	Нема решение за наплата	/	/	/	/	Нема решение за наплата	00.00
Пивара Скопје АД Скопје бр.11-7427/3 08.08.2012	Нема издадено решение за наплата	/	/	/	/	Нема решение за наплата	00.00
ДГТ “Жикол” Струмица бр.11-6611/1 02.07.2012	Нема издадено решение за наплата	/	/	/	/	Нема решение за наплата	00.00
Џонсон Мети ДООЕЛ Скопје бр.11-5187/5 07.09.2012	19.463,00 надомест за поднесување на Барање за дозвола + 91.570,00 Надомест за поднесување на Барање за измена на дозволата	/	/	/	/	48.837,00 за поседување на дозвола + 6.105,00 за годишен надзор	165.975,00
РЕК Осломеј Кичево Сеуште не е издадена дозвола	16150,00	/	/	/	/	/	16150,00

Компанија, број на дозвола	Надоместок при поднесување на барање за дозвола	2008 Надоместок за годишно поседување на дозвола и годишен надзор (МКД)	2009	2010	2011	2012	Вкупно (МКД)
РЕК Битола Сеуште не е издадена дозвола	254800,00	/	/	/	/	/	254800,00
Рудник САСА ДООЕЛ Македонска Каменица Издадена дозвола во 2014 година	71500,00						71500,00
ОКТА рафинерија за нафта Илинден Издадена дозвола во 2014 година	44700,00						44700,00
Оранжерии Хамзали Босилово Издадена дозвола во 2014 година	10100,00						10100,00
МЗТ Леарница АД Скопје Сеуште не е издадена дозвола	4842,00						4842,00
Топлификација – Топлана Исток АД Скопје	4359,00						4359,00
Нема име на оператор	23550,00						23550,00
ВКУПНО							46.157.299,59

Табелата со добиените податоци ја прикажуваме во целост бидејќи така најдобро се воочуваат голем број на недоследности:

- » За добар дел од операторите никогаш не е издаден никаков налог за наплата!
- » Нема координиран систем за наплата: датите на решенијата покажуваат стихијност и конфузност: на пример кај Фени во 2013 се издаваат решенија за наплата за 2012 и 2011; се издава прво решение за 2009, а потоа за 2008);

- » Има поголем број на нелогични пресметки: кај Џонсон Мети барањето за измена на дозволата е двојно повисоко од годишната дозвола и надзор, и многу повеќе од првото барање; сумите во 2010 отскокнуваат од сите други години речиси кај сите оператори; Силмак, односно новиот сопственик Фероалојз побара измена на дозволата со подолги рокови со објаснение дека „ништо не е инвестирано“, а сепак истата инсталација, без никакви мерки во периодот 2008 - 2010 има налози од 11.000.000 до 270.000; годишниот надзор според законот треба да биде 10% од надместокот за поседување на дозволата - кај Џонсон Мети 6.105 се 10% од 48.837 мкд; иста инсталација пред да инвестира во мерки плаќа двојно помалку одколку после мерките (што е сосема спротивно на логиката на директивата);
- » Нема ни едно решение издадено за 2013 (ниту за барањата на дозволи кои се издадени во 2013).

Непостоењето на систем, односно хаосот во наплатата не е ни одблиску единствениот проблем со финансиските аспекти на ИСКЗ дозволи. И нашите анализи (во соработка со домашниот експерт Лилјана Пеева) и повратните информации од дел од операторите резултираа со многу слични заклучоци и забелешки:

Законски дефинираната формула за пресметка на надместоците има сериозни пропусти

- ▶ Емисиите имаат клучна улога во формулата, но мониторингот на емисии се прави два пати годишно, во ден по случаен избор. Ако тој ден операторот има повисоки емисии ќе добие една сума за цела година, доколку „има среќа“ мерењата да бидат во ден со пониски емисии – ќе плати далеку помалку за целата година. Овој начин на мониторирање на емисии ја прават формулата/пресметката многу несигурна, подлежа на манипулации, и истата не одговара на реалната состојба, односно реалното загадување;
- ▶ Ваква каква што е формулата фугитивните емисии не се пресметуваат (за нив не се плаќа). Истите не ни може да бидат прецизно пресметани бидејќи немаат емисиони точки, но сепак кај некои загадувачи имаат многу битна улога – на пример кај Макстил (наведено и во самата апликација);
- ▶ Начинот на пресметување на големината на емисијата (D_i) е посебно проблематичен во формулата - за секој процент на надминување над пропишаните граничните вредности на било кој вид на емисија на загадувачи што се одобрени во дозволата, големината на

емисијата (D_i) се пресметува на следниот начин: збир од големина на емисија (D) на надоместокот на секој вид на емисија на загадувач (C)* процентот на надминување + процентот на надминувањето.

Воопшто не е јасно за какво надминување станува збор – на гранични вредности или на дозволени емисии во дозволата?

Процентот на надминување, онака како што е сега може да се толкува и ПО 100% и ПЛУС 100%. Искуството на Фени е токму тоа – еднаш добиле налог за наплата со едната пресметка, следниот пат со другата, а овој „мал детал“ прави огромна разлика!

- ▶ Според експертот Лиле Пеева нема никаква логика воопшто да стои процент на надминување во интегрираните А дозволи (за разлика од Дозволите за усогласување со оперативен план) – таму секако не смее да има никакви надминувања на дозволени граници, а ако има следи прекршочна казна (глоба);
- ▶ Во формулата, повторно кај емисиите, не се зема предвид количината на испуштени загадувачки материји, туку само концентрацијата на единица мерка. На овој начин и фабрика која има оцак со дијаметар од 1 метар и друга со дијаметар од 10 метри имаат исти вредности на емисиите;
- ▶ Во формулата една од клучните вредности е површината на инсталацијата, а истата не е наведена во ниту еден јавно достапен документ, вклучувајќи ги и Барањата за дозвола. Тоа значи дека освен надлежните кои ги издаваат налозите за наплата никој друг не може да ја провери точноста на пресметката;
- ▶ Воопшто не е јасно врз основа на што се вршат пресметките кај оператори за кои нема никакви податоци за емисиите, ниту пак истите се мониторираат
- ▶ Од консултациите со дел од операторите дознавме дека пресметките ги добиваат во ворд документ, без никакви објаснувања и крајно непрофесионално. Министерството за животна средина не поседува (автоматски) систем за пресметка на надоместокот;

Најголемиот проблем со ИСКЗ дозволите сепак е долгиот период на добивање на дозволата кај дел од инсталациите, вклучувајќи ги и големите загадувачи како Макстил, Окта и РЕК Битола.

На овој начин државата индиректно помага нелојална конкуренција – оние што имаат дозвола и плаќаат за истата секоја година и инвестираат во мерки за почисто производство,

додека оние кои „чекаат“ дозвола со години не само што немаат никаква обврска да инвестираат во чиста технологија и не само што не плаќаат никакви средства за дозволата и годишниот надзор – туку во текот на процесот се заштитени и не може да им се изрече казна за надминување на граничните вредности на емисиите на штетни материи.

ПРЕПОРАКИ:

1. Во однос на формулата за пресметка на надместокот:
 - ▶ Емисиите да се пресметуваатво однос на работните часови на годишно ниво (во апликациите за дозвола сите оператори го наведуваат бројот на работни часови, а и во секој извештај согласно директивата мора да известат за истите);
 - ▶ Да се додаде параметар количина на испуштени загадувачки материи (за реално плаќање на реалното загадување);
 - ▶ Да се воведат паушална пресметка за фугитивни емисии за сите кои имаат ваков тип на емисии во значителни количини;
 - ▶ Параметарот D_i (односно надминувањето на дозволените емисии) да се дефинира и тоа да бидат граничните вредности, а не вредностите во дозволата;
 - ▶ Да се дефинира процентот на надминување (ПО 100%, не ПЛУС 100%);
 - ▶ Во Интегрираните дозволи да се из земе членот D_i , а за надминувањата да се наплаќа казнена законската глоба.
2. Од како ќе се среди формулата, истата да биде преведена во ексел табела која ќе биде јавно достапна на интернет и во која ќе бидат наведени конкретните емисии, површина, итн. На овој начин и граѓаните ќе може да ја проверат пресметката и операторите да ја пресметаат сумата на надместокот за дадената година со едноставно внесување на вредностите. Оваа табела би требало да биде дел од јавно достапниот Регистарот, кој и по седум години од неговото транспонирање во законодавството, сеуште не е на повидок.
3. Да се изготви Правилник за финансиска гаранција и казнени пенали (во случај кога не се исполнуваат мерките наведени во дозволата).

4. Што поскоро да се издадат налози за наплата за сите „заборавени“ оператори. Одделението за ИСКЗ би требало да има соодветен мониторинг, односно контрола во однос на редовноста и целовитоста на издавање на налози.
5. Средствата по основ на ИСКЗ да се уплаќаат на сметката на МЖСПП (за дозволи за кои е надлежно Министерството) и истите да се користат за градење на капацитетите на одделението за ИСКЗ и многу потребното подобрување на спроведувањето на оваа директива.

НАПОМЕНА: Министерството за животна средина и просторно планирање сериозно заостана со процесот на издавање на еколошките дозволи. До април 2014 година (рок кога загадувачите требаше да го усогласат своето работење со најдобрите достапни техники) Министерството за животна средина сеуште ги немаше издадено и процесирани сите барања за добивање ваква дозвола. Предизвикот сега е уште поголем ако се има предвид дека Директивата за интегрирано спречување и контрола на загадувањето е заменета со новата Директива за индустриски емисии која предвидува уште построги правила во однос на емисиите како и целосно ревидирање на веќе издадените еколошки дозволи. Министерството за животна средина треба плански и координирано да пристапи кон ревизија на законски одредби како и самите дозволи во согласност во новата директива имајќи ги предвид грешки и проблемите со кои се сочии во спроведувањето на оваа директива.¹

1 „Интегрирано спречување и контрола на загадувањето: од теорија во пракса“ Истражување за спроведување и извршување на ИСКЗ Директивата во РМ, Фронт 21/42, јуни 2012

Б-ЕКОЛОШКИ ДОЗВОЛИ ВО НАДЛЕЖНОСТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Поради големиот простор кој би бил потребен за сите табели од сите општини, го пренесуваме само вкупниот приказ на приливи по општини:

Општина	Издадени/наплатени налози 2010 – 2013 (МКД)
Охрид	494.243,00
Гостивар	231.450,00
Берово	77.200,00
Чешиново - Облешево	101.122,00
Македонски Брод	61.381,00
Битола	169.647,00
Илинден	29.137,00
Прилеп	1.222.749,00
Демир Капија	309.289,50
Гевгелија	4.070,00
Пробиштип	161.935,00
Босилово	102.734,00
Струга	586.275,00
Велес	569.414,00
Крива Паланка	172.880,00
Штип	67.274,00

ПОЕДИНЕЧЕН ПРЕГЛЕД НА ПРЕКРШОЦИ/ГЛОБИ

НАШ ЗАКЛУЧОК

За разлика од МЖСПП, нашето искуство покажува дека општините се многу поревносни во наплатата на надоместоците и добро организирани во однос на пристапот до информациите за наплата (се однесува на оние општини кои одговорија на барањето за пристап до информации од јавен карактер). Ова е логично ако се земе предвид дека истите се влеваат во општинските буџети.

Во речиси сите општини (со мали исклучоци) се издаваат редовно и навремено налозите. Операторите не се секогаш исполнителни, но сепак речиси сите ненаплатени налози се од 2013.

Добар пример е општина Македонски Брод каде операторот „АД СИЛИКА увоз извоз“ поради неплатен налог за поднесувањето на барањето (од 12.800 ден.+600 ден. административна такса) заработил глоба во износ од 6.800 еур.

Како и кај еколошките дозволи за големите загадувачи и тука ги потенцираме проблемите кои потекнуваат од самата формула за пресметка на надоместокот. Исто како и кај А- еколошките дозволи емисиите не се пресметуваат врз основа на работните часови, ниту врз основа на количинскиот испуст. Параметарот D_i (односно надминувањето на дозволените емисии) е исто така проблематичен во формулата за пресметка на Б- еколошките дозволи.

Препораките за подобрување на формулата како и за подобрување на транспарентноста на постапката во пресметката важат и за Б – еколошките дозволи.

Еколошките дозволи се само дел од законски дефинираните начини за спроведување на начелото Загадувачот плаќа. Законот предвидува и финансиски казни (глоби) за сите кои не ги почитуваат одредбите од законот за животна средина, како на пример кога испуштаат загадувачки материи над максимално дозволените граници.

Суштината на глобите предвидени во прекршочните одредби е да го одвратат потенцијалниот сторител, односно загадувач. Ова допира уште едно од основните начела во Законот за животната средина - начелото на превенција, т.е. превземање мерки и активности за заштита на животната средина пред да дојде до штетни последици.

Во Законот за животна средина прекршоците се уредени во глава XXII (212-ѓ прва категорија; 212-е втора категорија; 212-ж трета категорија).

Да се соберат целосни информации за изречените и наплатените глоби во периодот кој го истражувавме не е воопшто лесно и едноставно. Повторно – главна причина е комплицираниот систем кој вклучува различни надлежни институции за различни категории на прекршоци од истиот закон. Прекршочните санкции врз основа на член 212-ж од ЗЖС (прекршоци од III категорија) ги изрекуваат надлежните судови. Тоа значи дека за да се добие целосна слика за овие прекршоци треба се добијат податоци од секој прекршочен суд во Македонија – во земјава има вкупно 26 вакви судови. За останатите два члена (212 –ѓ и 212- ж), односно прекршоци од I и II категорија, надлежен е Државниот инспекторат за животна средина.

Информациите пак за реално наплатените глоби е уште потешко, односно невозможно да се добијат. Казните кои Државниот инспекторат за животна средина нема да успее директно да ги наплати од загадувачите ги процесира прекршочното одделение во Министерството за животна средина. Доколку прекршочното одделение исто така не успее да ја наплати изречената глоба ја праќа на извршување во УЈП. Од тука парите се влеваат во буџетот (оние кои навистина се влеваат). Со други зборови повторно не постои збирна евиденција, а патот до целосни информации е лавиринт.

Од тоа што го добивме како информација од Државниот инспекторат за животна средина сликата изгледа вака:

Прекршоци од I категорија, надлежен орган Државен инспекторат за животна средина							
Година	Изречени глоби	Вредност/ЕУР	Наплатени	Пратени на извршување кај друг орган	Административни трошоци на постапка/Ден.	Наплатени	Пратени на извршување кај друг орган
2010	3	6.000	0	6.000	8.000,00	0	8.000,00
2011	8	13.400	0	10.400	20.000,00	0	20.000,00
2012	5	12.800	0	12.800	17.000,00	0	17.000,00
2013	4	12.000	0	6.000	12.000,00	0	12.000,00
вкпуно	20	44.200	0	35.200	57.000,00	0	57.000,00

Прекршоци од II категорија, надлежен орган Државен инспекторат за животна средина							
Година	Изречени глоби	Вредност/ЕУР	Наплатени	Пратени на извршување кај друг орган	Административни трошоци на постапка/Ден.	Наплатени	Пратени на извршување кај друг орган
2010	4	1000	0	1000	2.000,00	0	2.000,00
2011	2	6.000	0	6.000	8.000,00	0	8.000,00
2012	4	15.000	0	15000	12.000,00	0	12.000,00
2013	14	36.800	3000	27.300	22.000,00	1.000,00	21.000,00
вкпуно	24	58.800	3000	49.300	44.000,00	1.000,00	43.000,00

ЗАКЛУЧОК:

Во текот на четири години Државниот инспекторат изрекол казни во висина од **103.000 Еур**, а наплатил само 3.000 Еур! Повеќе од очигледно е дека казните изречени од ДИЖС се испраќаат до Управата за јавни приходи со цел присилна наплата. Овие приходи не се одвоени како приходи од животна средина (туку од присилна наплата на долг).

НАШИ ПРЕПОРАКИ:

- ▶ Да се воведи **единствен детален систем за евиденција на изречените прекршочни глоби** и истиот да биде **јавно достапен**. Системот за евиденција може да биде превземен од оној на Државниот завод за статистика за кривични дела;
- ▶ Да се изврши **заострување на прекршочната политика** со зголемување на висината на глобите во согласност со начелото на пропорционални кривични санкции со одвратувачки ефект;
- ▶ Да се **зголеми капацитетот на УЖС и ДИЖС** во однос на проценка на значителност на штета, превентивни мерки и мерки за ремедијација.

За време на истражувањето детектиравме и законски пропусти во однос поефикасно спроведување на одредбите за одговорност за настаната/односно опасност од настанување на штета. Имено, во законот недостасува правото на засегнато правно или физичко лице да побара преземање на акција (да поднесе иницијатива) во случај на настанување на еколошка штета или непосредна закана од еколошка штета. Дополнително, спротивно на духот на Архуската Конвенција, не е гарантирано правото на жалба/тужба пред независен орган против решение или дејство (сторување или несторување) на надлежниот орган (МЖСПП) при еколошка штета.

ПРЕПОРАКИ ВО ОДНОС НА ЗАКОНСКИТЕ ПРОПУСТИ И ПРЕКРШОЧНАТА ПОЛИТИКА:

- ▶ Да се овозможи правото на **иницијатива за отпочнување на прекршочна постапка од страна на засегнато правно или физичко лице** во случај на настанување на еколошка штета или непосредна закана од еколошка штета;
- ▶ Усвојување на соодветните **подзаконски акти со цел спроведување на одредбите за одговорност за еколошка штета** и целосна имплементација на Директивата на ЕУ за Одговорност за еколошка штета (*Directive 2004/35/EC Environmental Liability Directive*).

На овој начин граѓаните на Скопје, на пример, би имале барем законска можност да побараат одговорност (и финансиска) од главниот загадувач за прекумерното аерозагадување со кое живеат речиси секој ден.

И?

Кој е одговорот на прашањето со кое го започнавме истражувањето? Дали и колку плаќаат загадувачите во Македонија?

Не може да се знае. Но секако дел од најголемите загадувачи во нашата земја не плаќаат ништо за загадувањето кое го трпиме (и плаќаме) сите ние. Имено, со одолговлечувањето на процесите за добивање на еколошка дозвола надлежните органи им овозможуваат на дел од најголемите загадувачи во државата со години да не плаќаат ништо, дури да бидат заштитени и од плаќање на казни кога ги надминуваат законски дозволените гранични вредности.

Од информациите кои ги добивме може да заклучиме дека според политиката на нашата држава најголеми загадувачи во Македонија се трговците, поточно увозниците на употребувани стоки – во истражуваниот период тие учествуваат со 75% од сите побарани средства по основ на начелото Загадувачот плаќа. Индустијата, односно големите загадувачи, од друга страна учествуваат со едвај 3%.

Според нас во основата на ваквата реалност е ставот „прво економија – потоа екологија“. Став кој нема долготрајна економска логика, а може да подразбира злоупотреба од страна на загадувачите на лошата економска состојба и особено високата невработеност во нашата земја. Клучното решение за надминување на ваквата состојба се активен граѓански сектор и информирани и едуцирани граѓани – граѓани кои се запознати со принципите на одржливиот развој и свесни за реалните трошоци кои ги предизвикува загадувањето.

Во оваа смисла надеж влеваат се почестите и помасовни граѓански протести против загадувањето.

ABOUT THE AUTHORS

Aleksandra Bujaroska holds a LL.M. degree in Criminal Law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje (Master thesis: “Environmental crime and criminology”). She works as an environmental lawyer in the Environmental citizen’s association “Front 21/42” since 2007. Bujaroska conducted several research and analysis of the transposition and implementations of the environmental legislation on national and regional level. Bujaroska is a coauthor of the “*Guide on environmental law in the Republic of Macedonia*” – official text book of the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. She actively participates in environmental decision and policy making in Macedonia.

Iskra Stojkovska is founder of Front 21/42 and president since 2005. In 2008 established the Environmental Law Programme at the organization, which changed the environmental NGOs’ participation in the political life in Macedonia. She represented the environmental sector from Macedonia in Brussels 2008-2014. Stojkovska runs the Climate Change and Energy Programme in Front 21/42.

GOOD GOVERNANCE THROUGH BETTER FISCAL TRANSPARENCY: RECOMMENDATIONS FOR IMPLEMENTATION OF THE AD-HOC COMMISSION'S RECOMMENDATIONS

Marjan Nikolov
Katerina Bogoevska



ЦЕНТАР ЗА
ЕКОНОМСКИ
АНАЛИЗИ (ЦЕА)

CEA
Center for Economic Analyses

SUMMARY & RECOMMENDATIONS

The events that happened in December 2012 in Macedonian Parliament didn't happen unexpectedly. They came as a result of a number of aspects that were closely related with the budget process in Republic of Macedonia, and more widely with the level of accountability in democracy, fiscal rules and fiscal transparency, and also strong politicization of almost every aspect of practicing democracy in the country.

In connection with that politicization we want to point out the indicative fact that the report of the ad-hoc commission, that was formed after these events, isn't available on the web page of the Assembly of Republic of Macedonia neither on the web page of the VMRO-DPMNE.

A public finances system is expected to have transparent procedures and rules that will regulate the budget process. Well set procedures and rules reduce the possibility of leading fiscal policies discretionally. In theory, fully informed voters should provide an environment for politicians to adopt socially optimal policies.

In numerous countries a new institution in the system of public finances is formed and it serves for ex-ante assessment of the soundness of the executive power's fiscal policy. They are known as fiscal councils and their role is to help the parliamentarians and the public to provide accountability of the executive power.

Time inconsistency: With the beginning of the crisis, the Government began cumulating arrears related to the right to VAT refund. The promises to increase the salaries of employees in the administration due to the effects of reduction the fiscal space were violated.

Procyclicality: The positive effects of the positive production gap on the budget revenues should have been used for improving the position of the central government's deposits. This would have prevented the accumulation of arrears to the economy and would have provided better coping with the negative effects of the global crisis over the Macedonian economy in 2012 when we experienced the crisis' double deep.

The common pool problem as a failure of the discretionary policies: Basically we are talking about a problem when the voters can't see the time limits of the budget and because of that, when the Government works with programs that are financed with deficit, the voters overestimate the value of the current consumption at the expense of the future tax burdens.

Deficit bias as a failure of the discretionary policies: The Government regularly overdraws the plan for the budget balance, doesn't follow its own fiscal rules and shows bias toward budget deficit.

According to Open Budget Initiative, the transparency in the public finances helps towards less costly international lending, improved efficiency in the public spending, while increased non-transparency leads towards reduced fiscal discipline.

According to International Monetary Fund, the fiscal transparency in the public finances is a key element of the good governance that further leads to a macroeconomic and fiscal stability and is a determinant for higher rates of economic growth. The fiscal transparency can also serve for early identification of potential risks in the fiscal results, and this leads towards early warning and adequate fiscal reaction at changed fiscal assumptions. Furthermore, the fiscal transparency provides accountability to citizens- tax payers, and also provides for better creditworthiness in the international capital market.

The budget process needs to be well integrated with the management and the planning processes of the Government. But the budget process cannot be managed without involving all stakeholders, and those are the parliament, the government, the citizens, the businesses and the civil society. Only with complete integration of all stakeholders

in the budget process, they can be informed about the decision making for efficient allocation of the scarce resources to those programs and plans that ensure the most effective accomplishment of the objectives of the national economy.

According to the last ranking of the Open Budget Initiative and the International Budget Partnership in 2012, Macedonia was ranked in the before the last group of countries that provide minimal information about the budget process with index value of 35, that is on 68th place out of 100 countries.

According to the simulator of the International Budget Partnership, and dully to our recommendations, we get a result that the transparency in Macedonia will increase, and from an index value 35 that Macedonia had in 2012, in 2014 the value of this index will go up and will reach 47. If a Pre-budget statement is made, the index value will reach 50. And if a Citizen's budget is made that represents a simplified version of the state budget, Macedonia's transparency and fiscal discipline in the budget preparation process will increase and the index value will reach 54, which is an improvement on 19 index points compared to 2012.

In accordance with our analysis and in accordance with the recommendations from the ad-hoc commission concerning the revision of the provisions of the Rules relating to the procedure for adoption of the budget, in this paper we provide specific recommendations for the budget process in Macedonia in the chapter "Possible ways to improve the budget process in Macedonia."

In accordance with the recommendations from the ad-hoc commission concerning the revision of the provisions of the Rules relating to the procedure for adopting the budget in the report and according with the procedure of consideration of the proposed budget of Republic of Macedonia in the Parliament of Republic of Macedonia described in this paper, we give concrete recommendations for improving the process of reviewing the proposed budget in the Parliament of Republic of Macedonia in the chapter "Possible ways to improve the process of reviewing the proposed budget in the Parliament of Republic of Macedonia."

Possible ways to improve the budget process in Republic of Macedonia

- ▶ To prepare an analysis about the need of Budget calendar revision which will incorporate the real time limitations for the administration of the budget users and the units of the central and local government
- ▶ To start preparing Pre-Budget statement and Citizen's Budget
- ▶ To prepare analysis about the need of performance budgeting in Republic of Macedonia
- ▶ The Fiscal strategy to be considered and adopted in the Assembly of Republic of Macedonia
- ▶ The Public Investment Program to be reviewed and adopted in the Assembly of Republic of Macedonia

Possible ways to improve the procedure for reviewing the Budget proposal in the Assembly of Republic of Macedonia

- ▶ Change in the Law on Budget regarding the anticipated deadline for submission of the Budget proposal to the Assembly of Republic of Macedonia (earlier than the current 15th November)
- ▶ Bigger transparency of the Budget proposal (changes in the budget items)
- ▶ To have order in submission of appropriate documents to the Assembly of Republic of Macedonia that are basis for preparing the Budget proposal
- ▶ Clear distinction and adherence of the Members of Parliament of what is general debate and what is amendment debate
- ▶ Apart of the Minister for finances, ministers from other ministries to attend the amendment debate for the Budget proposal at the Commission for budget and financing. Basic training for the Members of Parliament, especially the new ones, about the Budget structure
- ▶ Continuous trainings for the employees in the Assembly of Republic of Macedonia about the Budget process in order to be provide help

ЦЕЛИ НА ПРОЕКТОТ

Наша цел со овој проект е да се работи на подобрување на фискалната и буџетската транспарентност во државата, бидејќи фактите за случувањата од декември 2012 година се веќе вклучени во извештајот на ад-хок комисијата. Политичките партии, политичарите и Владата се инволвирани страни во овие случувања и затоа ЦЕА како независна страна може да обезбеди непристрасен преглед на извештајот и може да ја обезбеди својата експертиза за тоа како да се имплементираат препораките од извештајот кои се однесуваат на фискалната транспарентност и буџетскиот процес. Сето ова е во согласност со нашата мисија и нашето претходно искуство кога делуваме за подобрен економски раст и развој на Р.Македонија, а со тоа и кон поголема транспарентност и отчетност на Владата, што на крајот ќе доведе, се надеваме, до подемократска држава.

МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

За постигнување на целите на овој проект се послуживме со квантитативен и квалитативен метод на истражување. Квалитативниот дел се состоеше од проучување на Извештајот на ад-хок комисијата¹ формирана за да ги расветли причините за настаните кои се случија за време на носење на Буџетот на Р.Македонија за 2013 година и да дадат препораки како тие несогласувања и спротивставени ситуации да се надминат; Законот за буџетите²; Деловникот на Собранието на Р.Македонија; Прирачникот на ММФ за фискална транспарентност³; Најдобрите практики за буџетска транспарентност на OECD (Организација за економска соработка и развој⁴). Се консултиравме и со примената на новиот код за фискална транспарентност на ММФ⁵ кој е применет на Ирска, а кој ни беше достапен по поканата од ММФ до ЦЕА да учествува на состанокот

1 Сакаме да напоменеме дека индикативен факт за висока политизираност на општеството во кое не се владее со консензус туку се владее преку исклучивост е дека извештајот не е достапен на веб страницата на Собранието на Р.Македонија ниту пак на веб страницата на ВМРО-ДПМНЕ туку јавно е објавен на веб страницата на СДСМ: <http://www.sdsm.org.mk/upload/documents/Izvestaj%20na%20Komisijata%20za%2024%20dekemvri%202012.pdf>.

2 http://finance.gov.mk/files/u6/_____5.pdf.

3 <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.

4 <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>.

5 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/POL061713A.htm>.

на бордот на гувернери минатата година во Вашингтон⁶. Го искористивме и искуството на ЦЕА од своето досегашно работење за да дадеме предлози за подобрување на буџетскиот процес во Р.Македонија⁷.

За анализа на неуспеси од дискреционо водење на фискална политика на случајот на Р.Македонија ги користиме правилата презентирани од ММФ институтот и тоа: временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност.

Во квалитативниот дел се консултиравме и со растечката литература од областа на независни финансиски институции како Debrun 2011⁸, Cottarelli 2012⁹, Korits 2011¹⁰. Се консултиравме и со извештаи на независни финансиски институции како Советот за буџетска одговорност на Словачката Република¹¹ и Фискалниот совет на Србија¹².

Исто така одржавме и низа на состаноци (види Анекс 1). Прво, одржавме состанок со Претседателот на ад-хок комисијата, а воедно и декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, проф д-р. Борче Давитковски. Со него подетално беше разговарано за подготвениот извештај за настаните кои се случиле на 24.12.2012 година во Собранието на Р.Македонија за време на носење на Буџетот на Р.Македонија за 2013 година, и за препораките кои беа дадени. Одржан беше состанок и со г-н Маријанчо Николов, претседател на Комисијата за финансирање и буџет со кого беше разговарано за Законот за буџет и процесот на носење на Буџетот на државата.

На одржаниот состанок со г-н Драган Пулевски, државен советник и член на Комисијата за финансирање и буџет беше разговарано за процесот и постапката на носење на Буџетот на Р.Македонија, од доставувањето на предлог буџетот во Собранието на Р.Македонија од страна на Владата на Р.Македонија; неговата проверка од страна на службите во Собранието на Р.Македонија; потоа неговото разгледување во Комисијата за финансирање и буџет; давањето

6 http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20Marjan%20Macedonia%20Report_1.pdf.

7 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394.

8 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf>.

9 <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

10 <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent%20Fiscal%20Institutions.pdf>.

11 http://www.rozpocitovarada.sk/download2/compliance_with_rules2013_final_en.pdf.

12 <http://fiskalnisavet.rs/lat/>.

амандмани на предлог буџетот од страна на пратениците; разгледувањето на амандманите и на крај носење на Буџетот на државата.

На состанокот со г-ѓа Марија Пулевска, државен советник и член на Комисијата за финансирање и буџет се задржавме повеќе на можноста за разгледување на предлог буџетот од страна на други заинтересирани работни тела кои го разгледуваат соодветниот Раздел од Буџетот во зависност од тоа која материја покриваат заинтересираните тела. Исто така се разговараше и за процедурите за носење на Ребалансот на Буџетот на Р.Македонија. Со г-н Игор Ивановски, член во паритетна комисија за имплементација на препораките на ад-хок комисијата беше разговарано за текот на имплементација на препораките од комисијата и за начинот на носење на Буџетот.

Состанок имавме и со г-н Питер ван Хут, набљудувач-експерт на работата на ад-хок комисијата номиниран од ЕУ со кој беше разговарано за неговите видувања на настаните кои се случија на 24 декември 2012 година како и за неговото искуство од работата на комисијата. Ја контактиравме г-ѓа Владанка Авировиќ член на Комисијата за финансирање и буџет во врска со нашите предлози за ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот и нашите предлози за поефикасен буџетски процес но за жал не добивме повратна информација за нашите предлози. Иако баравме средба не добивме повратен одговор од г-н Илија Димовски.

На крај, квантитативниот дел на истражувањето се состои од подготвување на симулација со симулаторот на International Budget Partnership (<http://survey.internationalbudget.org/#profile/МК>) за тоа што ќе се случи и на кој начин ќе влијаат препораките кои ќе ги дадеме во ова истражување врз ситуацијата во Р.Македонија во однос на транспарентното и отчетно работење (види Анекс 2).

Значи, прво ќе презентираме анализа на контекстот на случувањата од 24 декември 2012 година, потоа презентираме насоки за подобрување на буџетскиот процес како и насоки за подобрување на процедурите во Собрание на Р.Македонија во врска со донесување на буџетот. На крај презентираме можно рангирање на Р.Македонија со симулација на ОБИ индексот за Р.Македонија доколку се усвојат препораките кои ги нудиме.

ШТО СЕ СЛУЧИ ПРИ НОСЕЊЕТО НА БУЏЕТОТ НА Р.МАКЕДОНИЈА ЗА 2013 ГОДИНА?

Како што е наведено во извештајот на ад-хок комисијата, повлекувањето на Буџетот на Р.Македонија во собраниска процедура на 3 ноември 2012 година, и по одржаната редовна координација, бил договорен терминот за почнување и завршување на работата на Комисијата за финансирање и буџет (КФБ). По поднесените 1225 амандмани од страна на опозицијата почнуваат да настануваат застои во работата на Комисијата за финансирање и буџет. Поради големиот број неразгледани амандмани, одобрена е и дополнителна недела за комисиска расправа за буџетот. Но и покрај ова продолжување сеуште имало голем број амандмани кои не се разгледани. Поради овие пролонгирања, се пролонгира и почетокот за работа на Законодавно-правната комисија (ЗПК) која треба да започне со работа веднаш по завршувањето на Комисијата за финансирање и буџет и да ја разгледа нејзината работа, односно која ќе ја оцени законитоста на предложениот текст и текстовите на амандманите. Според извештајот, за да се добие на време, ЗПК започнува со работа и покрај тоа што не е завршена расправата за Предлог буџетот на Комисијата за финансирање и буџет притоа разгледувајќи го само она што е завршено во КФБ. Но, пратениците од опозицијата го попречувале започнувањето на работата на ЗПК поради оваа причина. Тука почнуваат и првите физички пресметки. Се исклучувале микрофони и не се дозволувало започнување на расправата во Комисијата. Во тој период, опозицијата до Собранието на Р.Македонија доставила предлог план за буџетски заштеди за кои велат дека ако се прифати, како знак на добра волја тие ќе ги повлечеле сите амандмани кои ги имале дадено на Предлог буџетот. Поради се понефункционалната работа на двете комисиии, претседателот на Собранието Трајко Вељаноски јасно го посочил датумот до кога треба да се заврши нивната работа и да се почнело со разгледување на Буџетот во Собранието за да се запази крајниот рок за негово носење (31 декември). Исто така, поради големиот број поднесени амандмани и неможноста сите да се разгледаат на седницата на КФБ, било одлучено истите да ги разгледа Министерот за финансии односно Владата на Р.Македонија и за нив писмено да се произнесе дали ги прифаќа или не. Тој извештај бил прочитан на седниците на КФБ и ЗПК.

Конечно, по рекордно долгите расправи на комисиите, на 24.12.2012 година во Собранието на Р.Македонија пристигнал дополнетиот предлог буџет на Р.Македонија за 2013 година. Но проблемите и тензиите не застанале тука. Според извештајот на Комисијата, картиците за

седницата не биле поделени на вообичаеното место па поради ова пратениците од опозицијата сакале да ја спречат расправата за буџетот и ја запоседнале говорницата во Собранието. Како одговор на ваквото однесување, претседателот на Собранието на Р.Македонија поднел барање за постапување до Одделението за внатрешно обезбедување во Собранието на Р.Македонија. Отстранети се новинарите од галеријата во салата исто како и 42 пратеника од опозицијата. Во обидите на отстранување на пратениците од салата, имало и повредени пратеници. Вратата од салата била заклучена и имало полициско обезбедување пред истата. Собранието работело со мал дел од опозицијата и го донело Буџетот на Р.Македонија за 2013 година.

КАКО ТЕЧЕШЕ НОСЕЊЕТО НА БУЏЕТОТ НА Р.МАКЕДОНИЈА ЗА 2014 ГОДИНА?

За разлика од претходната година, а после промените во деловникот на Собранието на Р.Македонија, оваа година носењето на Буџетот на државата за 2014 година помина во помирна атмосфера и без инциденти.

Во тек на десетдневниот рок за амандманска расправа за Буџетот, собраниската Комисија за финансирање и буџет разгледала 291 амандман од вкупно поднесените 684, а прифатила пет¹³. Причината за ова е тоа што расправата морала да биде прекината бидејќи изминал рокот од десет дена предвиден во Деловникот за разгледување на амандманите. Сите амандмани што не биле дел од претресот биле дел од Извештајот составен од Комисијата и испратен до претседателот на Собранието.

Буџетот на РМ во Собранието бил донесен на време со запазување на рокот предвиден во Деловникот од 5 дена за расправа и потоа изјаснување од страна на пратениците за Предлог буџетот дали го прифаќаат или не. Мора да се напомене дека ни овој пат не беа одбегнати обвинувањата и навредите помеѓу пратениците поради различните мислења.

13 <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=a2d15086-102a-43e6-be46-d66cb7554eaf>.

АНАЛИЗА НА КОНТЕКСТ

Од еден систем на јавни финансии се очекува да има воспоставено транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетски процес. Добро поставени процедури и правила ја редуцираат можноста од дискреционо водење на фискални политики. Во теорија, целосно информирани гласачи би требало да обезбедат амбиент за политичарите да донесат општествено оптимални политики. Но, за жал вообичаени се неуспесите од повеќе или помалку дискреционо водење на фискални политики и тоа: временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност, пристрасност кон расходната композиција на буџетот, проблеми со одржливост на долгот и сето тоа може да води до неизвесност за економските актери од очекувањата за идните потези на владата.

Во еден современ систем на јавни финансии покрај извршната власт која го подготвува и извршува буџетот јасна е функцијата на пратениците во донесување на финансискиот план на државата, но и во надзорот на извршувањето и на завршната сметка. Собранието го има, меѓудругото, екс-пост инструментот во улога на Државниот завод за ревизија¹⁴ за оценка дали:

- ▶ Извршната власт работи во согласност со законите и прописите.
- ▶ Извршната власт го троши буџетот за утврдени цели и намени.
- ▶ Финансискиот менаџмент на институциите функционира добро.
- ▶ Граѓаните на Р.Македонија ја добиваат вистинската вредност за потрошените пари

Дека се уште има простор за подигнување на свеста на граѓаните и на функционерите во Р.Македонија за тоа како треба да функционира една парламентарна демократија и која е улогата на институциите во системот на јавни финансии во Р.Македонија е и последниот случај со Директорот на Агенцијата за странски инвестиции кој не го признава извештајот на Државниот завод за ревизија во кој беа обелоденети серија неправилности во работењето на Агенцијата. Тој објави дека ќе плател независна ревизорска куќа да го преиспита извештајот што го направи

14 http://dzt.mk/Uploads/RIRACNIK_Voved_vo_revizorski_izvestai_MKD.pdf.

државната ревизија¹⁵. Повеќе не би ја коментирале оваа изјава на директорот, но токму поради ваквите изјави и индолентноста на Владата кои се индикатор за потенцијал за дискреционо носење на одлуки во извршната власт, во повеќе држави се формира нова институција во системот на јавни финансии на екс-анте оценка на здравоста на фискалната политика на извршната власт. Такви институции се познати како фискални совети и нивната улога е да помогнат на парламентарците и на јавноста да се овозможи отчетност на извршната власт (тие совети се независни и во нив членуваат стручни лица). На пример, советот за буџетска одговорност на Словачка е одговорен за¹⁶: подготовка на извештаи за долгорочната одржливост на јавните финансии, дава оценка дали извршната власт ги почитува сопствените фискални правила и дали транспарентноста е компромитирана, дава мислења за законските акти и дава оценки и врши мониторинг на развојот на јавните финансии. Интересен е и примерот на Унгарија и краткиот живот на нивниот фискален совет како посебна лекција за политичарите^{17 18}.

Бидејќи во Р.Македонија немаме ваков совет, фискалната транспарентност се влошува¹⁹, а постојат и одредени асиметричности поради тоа што владата не може да ги задоволи преференциите на сите гласачи и асиметричности поради тоа што гласачите не може да ги знаат однапред вистинските намери на политичарите (Dubron 2011) би сакале да ги искористиме правилата презентирани од ММФ институтот за анализа на потенцијал за неуспеси од дискреционо водење на фискална политика на случајот на Р.Македонија и тоа: временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност. Во овој документ нема да можеме посистематски да ги анализираме потребите, институционалните и други карактеристики на независните финансиски институции но тоа е секако последната мантра на меѓународните финансиски институции после кризата од пред пет години.

Во ЦЕА сме убедени дека контекстот на неуспехот на системот на јавните финансии во Македонија од декември 2012 година е силно поврзан со правилата на кои лежи еден современ систем кој

15 http://alsat.mk/index.php/vesti/od_zemjata/6834-%D1%84%D0%B8%D0%B4%D0%B0-%D0%BD%D0%B5-%D0%BC%D1%83-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B7%D1%80.html.

16 <http://www.rozpocetovarada.sk/eng/rozpocet/125/what-do-we-do>.

17 <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent%20Fiscal%20Institutions.pdf>.

18 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf>.

19 <http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20press%20release%20-%2000BI%20makedonija%202012.pdf>.

треба да почитува фискални правила и фискална транспарентност и затоа со оваа анализа даваме контекст на настаните од 24 декември во рамките на јавните финансии на Р.Македонија.

ВРЕМЕНСКА НЕКОНЗИСТЕНТНОСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИТЕ СТАВКИ ВО БУЏЕТИТЕ

Ќе наведеме неколку примери на можна временска неконзистентност во фискалната политика на владата. Во 2006 година владата вовеле политики на рамен данок, а во 2008 година ЦЕА направи оценка на ефектите од воведувањето на рамниот данок²⁰. Од истражувањето произлезе дека најголема придобивка за бизнисите беше симплифицирањето на пресметката на данокот и зголемената дисциплина за плаќање на даноците. Но од друга страна беше посочено од бизнисите дека даночните закони пречесто се менуваат па оттука за нив се јавува временска неизвесност. Оваа неизвесност од пречестото менување на даночните закони секако дека може имплицитно води и до временска неконзистентност на предложените ставки во буџетите.



График 1. Нејасни економски закони како удел во ограничувачки фактори за зголемување на производството. Извор: Државен завод за статистика.

20 http://www.cea.org.mk/documents/proekti/CEA%20Final%20fiscal%20report_final.pdf.

Од друга страна пак од графикот погоре јасно се гледа нејасните економски закони се се помал проблем за македонските бизниси. Па оттука не може да заклучиме дека по тој основ може да има проблем на временска неконзистентност.

Економската ситуација се влоши со почетокот на глобалната криза во 2008 година како што е тоа илустрирано на наредните графици.



График 2. Оценка за сегашната економска состојба на деловниот субјект.

Извор: Државен завод за статистика.

Во 2008 година даночните стапки на персоналниот данок на доход и на данокот на добивка беа дополнително намалени на 10% од 12% претходно. Почнувајќи од 2009 година почна со примена даночното решение според кое само добивката распределена за дивиденда подлежи на оданочување по законската стапка од 10%. Ова, како и падот на економската активност во земјата резултираше со значително намалување на приходите по основ на данок на добивка. Во однос на давачките кои го товарат личниот доход, во 2009 година беше регистрирано раст на наплатата, што се објаснува со реформата Бруто-плата.

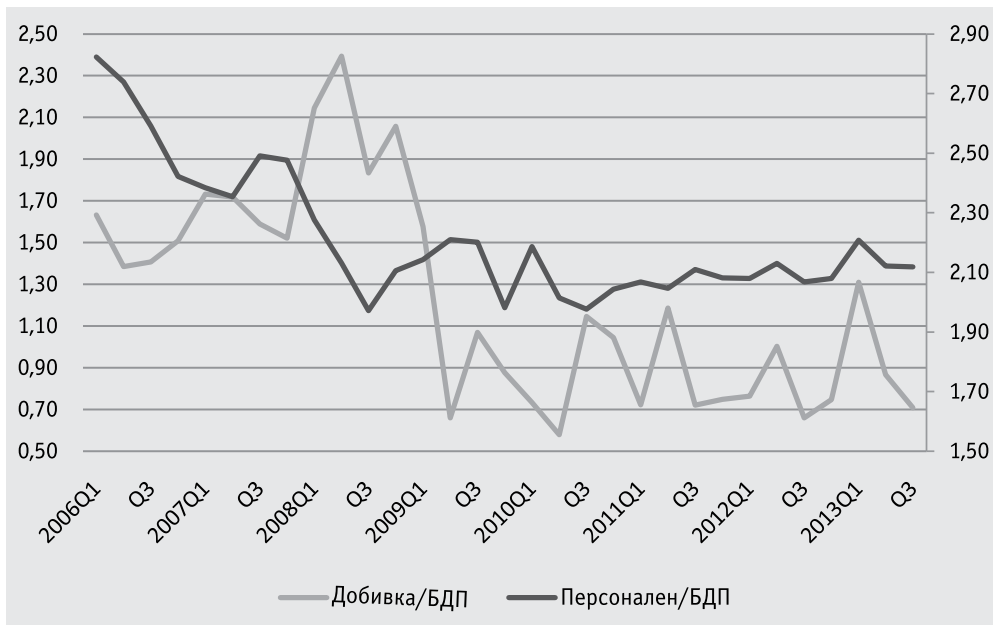


График 3. Данок на добивка врз БДП (лева оска) и персонален данок на доход врз БДП (десна оска) сезонски прилагодени од 2006 до 2013Q3

Во периодот кога започна глобалната криза глобално се водеше дебатата за причините, должината, типот (V-тип, W-тип или L-тип) и решенијата за проблемите од истата. За Р.Македонија јасно беше дека таа криза и нејзините ефекти ќе се почувствуваат со временско задоцнување во Р.Македонија. ЦЕА се вклучи во дебатата преку работата на Комисијата за финансирање и буџет при Собранието на Р.Македонија²¹ и во стручни дебати²² каде меѓудругото, јасно укажавме дека:

- ▶ Продолжувањето на практиката на донесување на два ребаланси на буџетот во текот на 2008 година укажува на: 1) премногу честите ад-хок иницијативи на владата кои ги нарушуваат постојните буџетски проекции, и 2) недоволно професионалниот пристап во планирањето на средствата од страна на буџетските корисници.
- ▶ Од тие причини значително се намалува употребливоста на фискалната стратегија и среднорочната фискална рамка, а буџетските ставки, иако со третман на законска материја,

21 <http://www.cea.org.mk/documents/forumi/CEA%20komisija%20za%20budzet.pdf>.

22 http://www.soros.org.mk/CMS/Files/Documents/deklarativnoto_i_realnoto_preku_brojki.pdf.

го губат обврзувачкиот карактер. Во крајна линија, честото менување на буџетските износи преку ребаланси или пренамена на средствата, ја ослабува и фискалната дисциплина.

- ▶ Овие елементи од буџетското планирање, извршување и мониторинг доведува до ситуација на недоволна транспарентност на буџетскиот процес, прекумерна централизираност на одлуките во Министерството за финансии, слабо извршување на капиталните проекти, неусогласеност на долгорочни цели со краткорочни очекувања.

На наредниот график се илустрирани сезонски прилагодените движења на данокот на додадена вредност врз БДП. Од графикот може да видиме дека кризата во Р.Македонија може да е од W-тип.

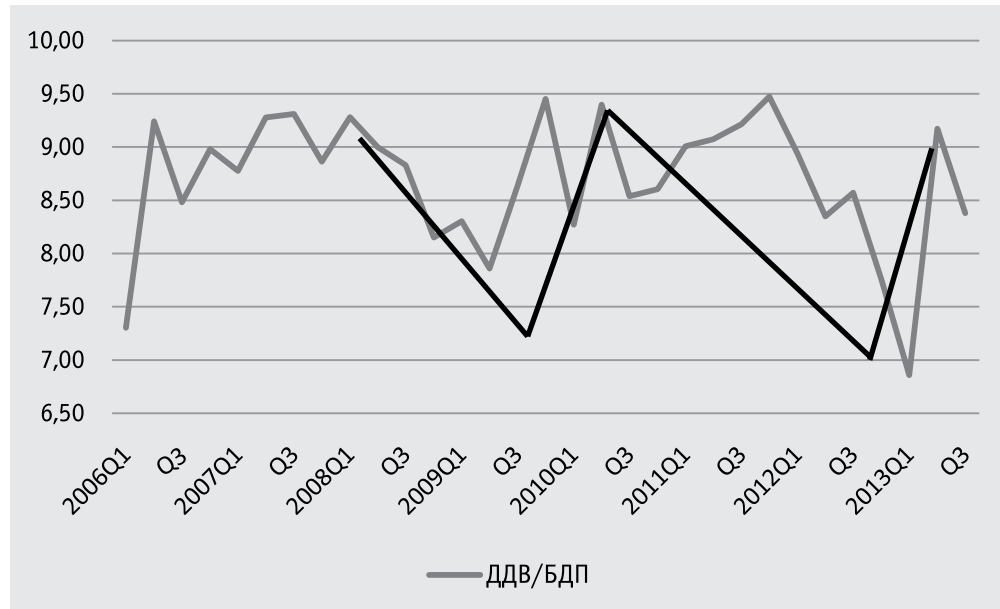


График 4. Данок на додадена вредност сезонски прилагоден од 2006 до 2013Q3

Со почетокот на кризата, владата почна да кумулира обврски по основ на правото на враќање на ДДВ. Јавноста никогаш не доби јасна и транспарентна пресметка или податок за висината на неплатените обврски кон бизнис секторот. Ова е само дел од временската неконзистентност кои имаат рефлекција и во буџетот на Р.Македонија. Насетувајќи дека кризата е од поголем обем и дека ќе има подлабоки ефекти во државата, ЦЕА предложи во 2009 година во Комисијата за

финансирање и буџет и во јавноста²³ наместо процикличната политика во тој период, владата обилните буџетски приливи да ги искористи за зголемување на депозитите на централната државна власт. Но тоа не се случи. Наскоро и ветувањата за зголемување на платите на вработените во администрацијата поради ефектите од намалување на фискалниот простор беа прекршени. Ова се примери на временската неконзистентност на фискалната политика на владата.

По наше мислење, силен ефект има негативниот шок од глобалната криза чии ефекти се мултиплицираа поради неколкуте имплементирани политики кои водеа кон намалување на приходите во централниот буџет на краток рок (со очекување дека на долг рок преку поповолен амбиент и зголемена економска активност ќе се зголемат и приходите во буџетот). Но она што владата пропушти да направи е да ја зголеми транспарентноста во креирањето на политиките, да го искористи буџетскиот процес за градење на консензус во општеството за главните цели на македонската економија, особено во услови на криза, и пропушти да воведо пракса на инклузивност и партиципативност наместо политика на исклучивост во водењето на јавните финансии. Ова пак не води до вториот неуспех од дискреционо водење на политики, а тоа е феноменот на заеднички базен.

ФЕНОМЕН НА ЗАЕДНИЧКИ БАЗЕН (*COMMON POOL PROBLEMS*)

Литературата за политичка економија во фискалната политика добро е разработена со одличен преглед на конкурентните теории уште во Alesina & Perotti 1994²⁴. Се чини сепак дека за Р.Македонија доста е релевантно објаснувањето од теоријата на јавниот избор-за фискалната илузија. Во основа се работи за проблем кога гласачите не можат да го видат временското ограничување на буџетот и поради тоа кога владата ќе оди со програми кои се финансирани со дефицит гласачите ја преценуваат вредноста на тековната потрошувачка за сметка на идните даночни товари. Едноставно на она што го добивате денес од владата во вид на секакви трансфери, а поради тоа што се соочувате со намалена фискална транспарентност, му давате висока вредност за сметка на дисконтирање на товарот за идните генерации со висока дисконтна стапка. Ова се случува независно дали сте економски агент-граѓанин или економски агент-бизнис. Во вакви услови на principal-agent проблем секогаш постои ризикот било која влада која сака повторно да биде избрана да ги направи стабилизационите Кејнсови политики асиметрични т.е. додека е криза да се потпираат на автоматските стабилизатори но кога рецесијата ќе помине некако тешко

23 http://www.soros.org/mk/CMS/Files/Documents/deklarativnoto_i_realnoto_preku_brojki.pdf.

24 <http://www.nber.org/papers/w4637.pdf>.

се оди кон политики на суфицити. Гласачите пак не ги казнуваат таквите политичари поради нивната фискална илузија.

Во услови пак на висока сиромаштија Cukierman & Melzer 1989²⁵ докажуваат дека додека релативно побогатите граѓани се индиферентни на владини задолжувања, поголемиот број на сиромашни граѓани, за кои не важи воедначувањето на Рикардо, гласаат за проекти финансирани со дефицити т.е. за повисоко задолжување за да може да си го добијат својот трансфер од буџетот. Оттука во услови на висока сиромаштија општествениот избор е тој кој пресудува за повисок јавен долг.

За да биде сликата за заедничкиот базен (common pool) целосна мора да ја претставиме и опозицијата која сугерира, критикува, но практикува и критизерство, дава понекогаш предлози за алтернативна политика или практикува чисто политиканство. Но проблемот е што владата има секогаш спремен одговор на било која активност од опозицијата дека мнозинството го дало гласот за политиките на владеачките партии и тука завршува дебатата. Уште еднаш укажуваме на пропуштените можности од страна на владата за препознавање на конструктивност од страна на стручната јавност и од страна на опозицијата што доведе до исклучивост во практикување на владеењето без инклузивност и партиципација. Оттука се раѓаат разни фрустрации кои кулминираат со инциденти од типот на 24 декември. Во последно време опозицијата не можејќи да наметне дел од својата визија за буџетот (од која чекаме да слушнеме за некоја конзистентна политика или визија за Македонија настрана флоскулата за враќање на средна класа-што и да се мисли под средна класа), а за да го привлече гласачкото тело влегува во копирањето на политиките на владата кои претежно се однесуваат на зајакната улога на државата во економијата и зајакнување на трансферите од централниот буџет. За таквите ветувања на опозицијата Alesina & Tabellini 1990²⁶ имаат покажано дека нив опозицијата нема да може да ги задоволи бидејќи ќе мора да се фокусира на враќање пред се на долговите од претходната влада. Оттука за граѓаните во Р.Македонија останува проценката дека и во иднина може да очекуваме водење на политики на исклучивост, заедничкиот базен да станува се потесен за политичките актери, се повеќе да се става фокус кон клиентелизам и фрагментација на општеството и се повеќе да зајакнува улогата на државата во економијата.

25 <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1827928?uid=3737528&uid=2&uid=4&sid=21103376290921>.

26 http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3612769/alesina_positivetheory.pdf.

ПРИСТРАСНОСТ КОН ДЕФИЦИТ (*DEFICIT BIAS*) И ПРОЦИКЛИЧНОСТ

Укажавме дека намалувањето на фискалната дисциплина, неусогласеност на долгорочни цели со краткорочни очекувања резултираат со намалена фискална транспарентност, намален квалитет на предвидувањата на макро-фискалните варијабли, губење на смислата на планирање на среден и долг рок и неможност на економските агенти да ги планираат и сопствените идни економски активности.

На пример, на следниот график ги гледаме со задебелена линија актуелните годишни буџетски биланси на Р.Македонија, а потенките линии ги прикажуваат предвидените буџетски биланси согласно претпристапните економски програми-ПЕП на владата.

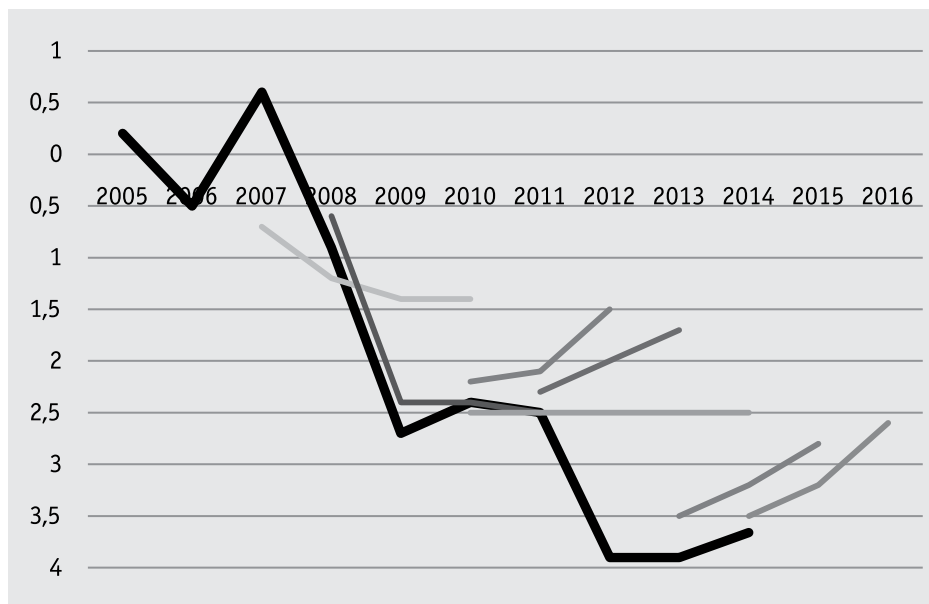


График 5. Буџетски биланс на централна влада во процент од БДП од 2005-2016²⁷ и предвидени буџетски биланси од ПЕП на владата.

Јасно може да видиме од графикот дека владата редовно го пробива планот за консолидирање на буџетскиот биланс, не ги почитува сопствените фискални правила и покажува пристрасност кон буџетски дефицити (*deficit bias*).

27 Извор: ПЕП на Македонија и Министерство за финансии.

Владата редовно проценува и пристрасни, многу повисоки стапки на раст со голема статистичка грешка што укажува на низок квалитет на макроекономските проценки. На следниот график ги гледаме со задебелена линија актуелните стапки на раст на БДП на Р.Македонија, а потенките линии ги прикажуваат предвидените стапки на раст на БДП согласно претпристапните економски програми-ПЕП на владата.

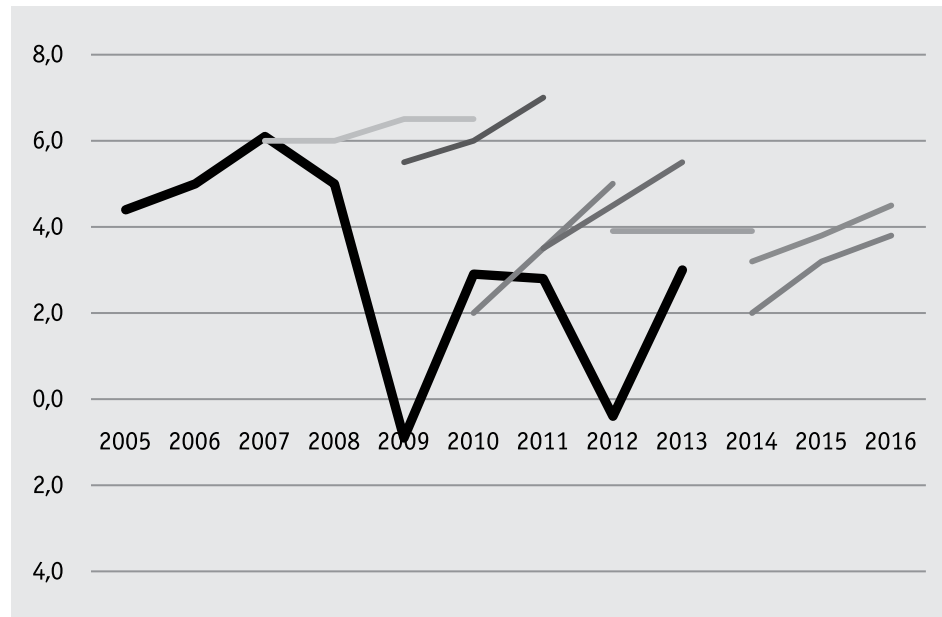


График 6. БДП раст на Р.Македонија и проценети стапки на БДП раст од ПЕП на владата од 2005-2016²⁸.

Дополнително на тоа, ЦЕА пресметките покажуваат исто така дека за да го задржи нивото на задолженост на вкупен долг на централна влада на сегашно ниво од 34,3% владата ќе треба да има во 2014 година буџетски суфицит нешто над нулата, а не дефицит согласно буџетскиот план за 2014 година од 3,6%. Оттука индикативно е дека владата има пристрасност кон буџетски дефицит но пројавува и епизоди на процикличност како што е илустрирано на следниот график.

²⁸ Извор: ПЕП на Македонија и Министерство за финансии и НБРМ.

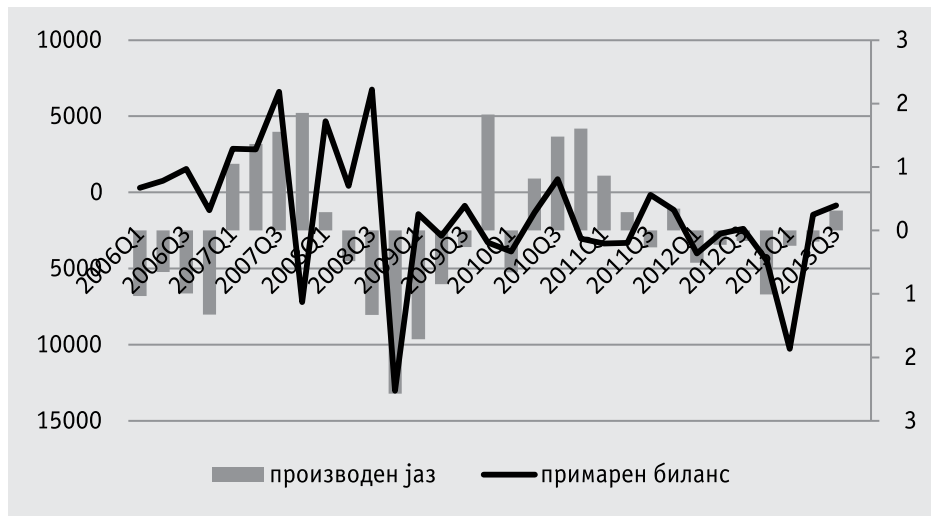


График 7. Производен јаз²⁹ и примарен биланс на Р.Македонија за периодот 2006К1-2013К3 година³⁰

Од графикот може да се види дека во анализираниот период се забележуваат епизоди на процикличност и контрацикличност на фискалната политика. Во 2007 година доаѓа до прегревање на економијата, односно се забележува позитивен производен јаз. Примарното буџетско салдо е позитивно, со исклучок на последниот квартал, што укажува на контрациклична фискална политика.

Во 2010 и 2011 година се забележува одредена процикличност на фискалната политика, односно во услови на позитивен производен јаз примарното салдо е негативно. Позитивните ефекти од позитивниот производен јаз врз буџетските приходи требаше да бидат искористени за подобрување на позицијата на депозитите на централната власт, со што ќе спречеше акумулација на неплатени обврски кон стопанството и подобро справување со негативните ефекти на должничката криза во еврозона врз македонската економија во 2012 година кога го пречекавме double deep на кризата.

29 Во пресметката за производен јаз земени се во предвид Филипсова крива и законот на Окун преку модел на необсервирани компоненти. Податоци од ММФ и Министерство за финансии. Пресметки на ЦЕА.

30 Податоци од ММФ и Министерство за финансии. Пресметки на ЦЕА.

ЗОШТО Е ВАЖНА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ?

Според ММФ, фискалната транспарентност во јавните финансии е главен елемент на доброто владино управување кое понатаму води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални ризици по фискалните резултати што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните-даночни обврзници, а и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал³¹.

На следните графици се илустрирани корелациите на ОБИ (open budget initiative) индексот на фискална транспарентност³² со БДП по глава на жител на околу стотина држави и корелациите на ОБИ индексот на фискална транспарентност со индексот на перцепција за корупција³³.

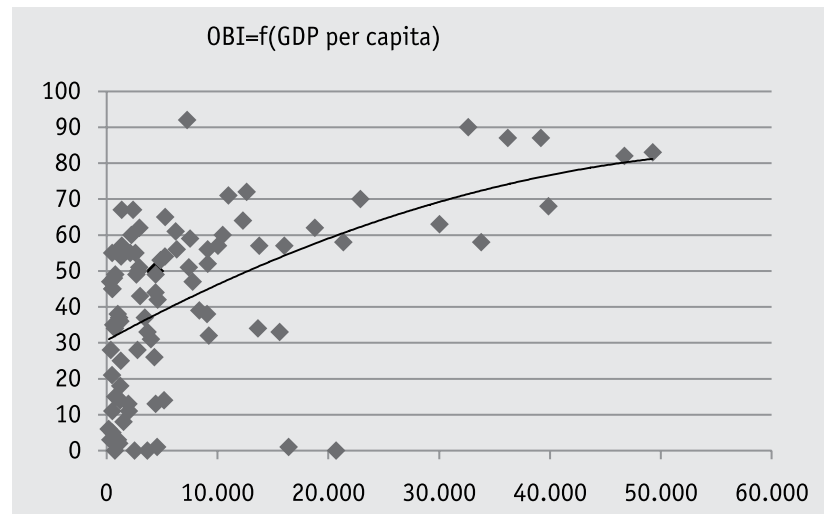


График 8. Корелации на ОБИ индексот на фискална транспарентност со БДП по глава на жител на околу стотина држави

31 Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

32 <http://survey.internationalbudget.org/#home>.

33 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

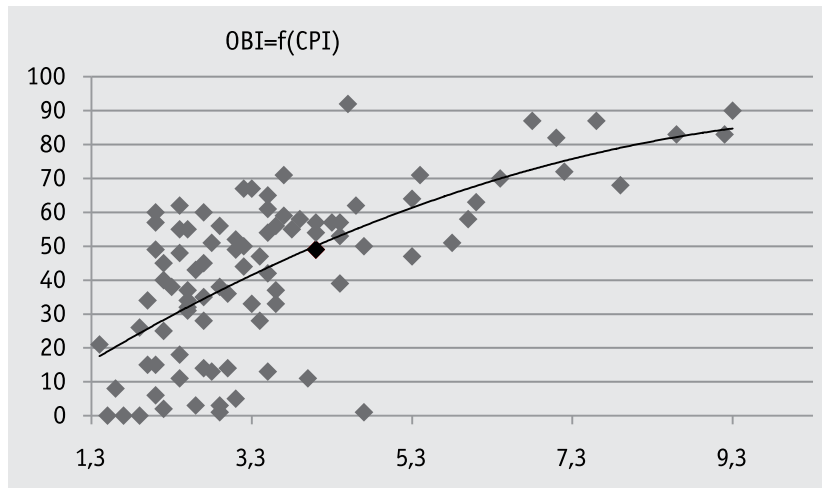


График 9. Корелации на ОБИ индексот на фискална транспарентност со индексот на перцепција за корупција на околу стоина држави

Графиците иако индикативни даваат насоки за важноста од зголемена фискална транспарентност. Според ОБИ³⁴ транспарентноста во јавните финансии помага за поефтино меѓународно кредитирање, помага за подобрена ефикасност во јавното трошење додека зголемена нетранспарентност води кон намалена фискална дисциплина. Според истражувањата на ММФ неочекувани зголемувања на долг се резултат од:

- ▶ 23% поради некомплетни информации
- ▶ 37% поради потценување на влијанието на шоките
- ▶ 18% поради дискрециони политики

Дополнително, во ЦЕА исто така веруваме дека повисоко ниво на фискална транспарентност специфично за РМ ќе значи и:

- ▶ Поголема **партиципација** во буџетскиот процес.
- ▶ **Релаксација** на дебатата при донесување на буџетот во Собрание на РМ.

34 <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>.

- ▶ **Градење на консезус** помеѓу политичките елити/актери.
- ▶ **Поддршка за реформи** од администрација (централна и локална), јавност, бизниси и цивилен сектор.
- ▶ **Иновативни пристапи** за поефикасен и поефективен буџетски процес.
- ▶ **Поповолно рангирање на РМ** од кредит рејтинг агенциите.

Буџетскиот процес мора да е добро интегриран со управувачкиот и планирачкиот процес на некоја влада. Но буџетскиот процес не може да се води без да бидат вклучени сите заинтересирани страни, а тоа се парламентот, владата, граѓаните, бизнисите и цивилниот сектор. Само со целосно интегрирање на сите овие групи во буџетскиот процес ќе се овозможи нивна информираност за донесување на одлуки за ефикасна алокација на ограничените ресурси кон оние програми и планови кои ќе овозможат најефикасно остварување на целите на националната економија. Заради тоа од најголем интерес на Владата и Собранието е да ги вклучи сите заинтересирани страни во овој процес.

ПРЕПОРАКИ ОД ИЗВЕШТАЈОТ НА КОМИСИЈАТА

Со овој труд сакаме да дадеме придонес кон операционализирање на препораките од комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот. Тие препораки согласно извештајот од комисијата се:

- ▶ Да се предвиди ефикасна постапка за усвојување на Буџетот, со точно прецизирани и утврдени рокови.
- ▶ Предлог буџетот треба да биде поднесен до Собранието благовремено, за да може Собранието соодветно да го разгледа. Во ниту еден случај ова не смее да биде подоцна од три месеци пред почетокот на фискалната година. Буџетот треба да се усвои од страна на Собранието пред почетокот на фискалната година.
- ▶ Предизборниот извештај служи за транспарентност на општата состојба на финансиите на Владата непосредно пред избори. Истиот служи за информирање на гласачите и за поттикнување на јавна дебата. Овој извештај треба да биде објавен најдоцна две недели пред почетокот на изборите. Истиот ги содржи информациите содржани во полугодишниот

финансиски извештај. Посебно внимание треба да се посвети на обезбедување на целосност на таквиот извештај.

- ▶ Да се преиспита потребата ЗПК да расправа за Буџет.³⁵

Согласно препораките од извештајот на комисијата и согласно претходните истражувања на ЦЕА и одржаните состаноци би сакале да ги понудиме следните препораки.

МОЖНИ ПРАВЦИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС ВО Р.МАКЕДОНИЈА

Фискалната транспарентност претставува отвореност кон јавноста за структурата и функциите на Владата, намерите во фискалните политики, сметките на јавниот сектор и фискалните проекции. Прирачникот на ММФ за фискална транспарентност³⁶ имплицитно разликува две категории и тоа категорија на основни претпоставки без кои не би можело да има основа за здрава фискална транспарентност. Овие основни претпоставки не се минимум стандарди туку добра стартна основа за градење на здрав фискален систем. Втората категорија се добрите практики кои се докажале во пракса и кои би требало да бидат конечна цел кон фискална транспарентност. И двете категории се поделени во четири столба кои ги користевме во анализата на македонскиот случај³⁷.

ПОЗИТИВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА МАКЕДОНСКИОТ БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС

Од институционална и правна гледна точка, во Македонија постои соодветна законска регулатива за буџетскиот процес (види Анекс 3 за буџетскиот процес) кој пропишува соодветен буџетски

35 Види во: Извештај на Комисијата за испитување на настаните во Собранието на РМ од 24.12.2012 година.

36 <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>.

37 Види повеќе во: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394. Овој извештај е правен врз основа на анализа на на резултатите од прашалник изработен од ЦЕА и спроведен во повеќе испитанци од државната администрација при буџетските корисници како на централно така и на локално ниво.

календар и е добра основа за стабилност и предвидливост во самиот процес. Особено е значајно што сепак тековно од година за година иако со бавно темпо се воведуваат подобрувања во буџетскиот процес и тоа од аспект на легислатива, институционално, при планирање, извршување, мониторинг, известување и таа пракса и понатаму треба да продолжи (закон за буџети, програмско буџетирање, основање на внатрешна ревизија, воведување на развоен дел на буџетот). Во фискалниот дел би можело да се објавува пред-буџетска изјава и сублимат на буџетот, како и граѓански буџет.

НЕГАТИВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА МАКЕДОНСКИОТ БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС

Иако постои буџетски календар тој не се почитува и не дозволува доволна временска рамка според буџетските корисници. Постои потреба стратешкото планирање подобро да се усогласи со буџетскиот процес. Постои потреба од зајакнување на стратешките сектори при министерствата како и нивната комуникација со останатите сектори. Министерствата имаат свои стратешки документи кои немаат карактеристика на интегрираност помеѓу себе. Потребно е воведување на мерење по резултати (performance budgeting).

Иако министерството за финансии почнува да ги поставува и контролира лимитите за буџетските корисници, сепак поради недостаток на мерење на перформанси на буџетите мотивацијата на буџетските корисници од прва линија е кон максимизирање на апсолутниот волумен на финансиски средства.

Иако постои прогрес во техничко предвидување на економско-фискални варијабли сепак се уште има недостаток на целосни анализи на оценки на влијанија, анализа на ризици, подготовка на сценарија. Иако постои тригодишна фискална стратегија која има начелен опис на приходите, расходите и ризиците сепак недостасува соодветна буџетска рамка на среден рок која ќе биде употреблива за наредните години на пример анализа на главните детерминантни на расходите, интегрирање на планови за одржување за нови основни средства, да се обезбеди фискален простор и за нови иницијативи, оценка на сензитивност на расходи при промена на макроекономски сценарија, продлабочена анализа на приходи, расходи, странска помош, менаџирање со природни ресурси и разработен систем за управување со ризиците (на пример квазифискалните активности од деловни субјекти во државна сопственост) значи потреба од анализа на фискални ризици, квазифискални активности, даночен трошок и прикажување и анализа на неплатени обврски.

Предлагаме фискалната стратегија да се разгледува и усвојува во Собранието на Р.Македонија. Фискалната стратегија треба да содржи фискална анализа на претходната фискална година од независни тела со што ќе придонесат дополнително кон фискалната транспарентност. Кај програмата за јавни инвестиции-ПЈИ (која како да не се подготвува веќе) недостасува појасна поврзаност за стратешките приоритети и со целите, се очекува подобра поврзаност во буџетскиот процес преку развојниот дел на буџетот, потребна е подобра поврзаност на капиталните со тековните расходи и со проект менаџмент потребите. Предлагаме ПЈИ да се продолжи да се подготвува но да се разгледува и усвојува во Собрание на Р.Македонија. Во оваа насока битно е да се напомене дека наместо да се интегрираат, се уште има големо раздвојување помеѓу владините политики, администрацијата и буџетот на Македонија.

ОСТАНАТИ ПРЕПОРАКИ

Останува да се зајакне подобрувањето на презентирање на квазифискалните активности од јавните претпријатија, транспарентност во дискреционите расходи (зајакнување на одговорноста и контролите во трошењето на средствата од разделот функции на државата), презентација на обврските, поширок опфат на вкупно владините активности, а во таа смисла и подобрување на трансферите кон локалната власт, како и зајакнати внатрешна и надворешна ревизија.

Потребно е изготвување на пообемна анализа на заинтересирани страни во буџетскиот процес која ќе ги идентификува сите страни, ќе ги анализира нивните потреби, цели, ќе го анализира начинот на нивна вклученост во буџетскиот процес, а со тоа ќе се обезбеди поголема комуникација, консензус и подршка на буџетскиот процес и на самиот буџет. Со неизготвување на ваква анализа на потребите на корисниците на услугите од владата всушност не би се разбрале до крај ни потребите на корисниците на програмите.

Согласно анализата и препораките на комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот во извештајот ги даваме следните конкретни препораки за буџетскиот процес:

- ▶ Да се направи анализа за потребата од ревизија на буџетскиот календар каде ќе бидат вградени реалните временски ограничувања за администрацијата кај буџетските корисници и единки од централната и локалната власт.

- ▶ Од аспект на документи кои не се подготвуваат, а добрите практики ги препорачуваат да се подготвуваат ги предлагаме:
 - ▶ Пред-буџетска изјава
 - ▶ Граѓански буџет
 - ▶ Предизборниот извештај кој ќе служи за транспарентност на општата состојба на финансиите на Владата непосредно пред избори.
- ▶ Да се подготви анализа на потребата од подготовка на буџет базиран на резултати (performanse budget) за Р.Македонија.
- ▶ Фискалната стратегија да премине во буџетска рамка на среден рок и да се разгледува и усвојува во Собрание на Р.Македонија.
- ▶ Програмата за јавни инвестиции да се разгледува и усвојува во Собрание на Р.Македонија.

Во овој контекст треба да се напомене дека согласно препораките на ад-хок комисијата и Законот за изменување и дополнување на изборниот законик (Сл. Весник на РМ бр. 14 од 24.01.2014 година) во член 2 став 4, кој уредува обврска за Министерство за финансии да поднесе предизборен финансиски извештај, во кој треба да се даде преглед на сите планирани и реализирани приходи и расходи од Буџетот на Република Македонија по ставки, во периодот од почетокот на фискалната година до денот на поднесувањето на извештајот (две недели по распишување на изборите)³⁸, Министерството за финансии го изготви Предизборниот финансиски извештај и го објави на неговата официјална веб страна.

ПОСТАПКА НА РАЗГЛЕДУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГ БУЏЕТОТ НА Р.МАКЕДОНИЈА ВО СОБРАНИЕТО НА Р.МАКЕДОНИЈА

Во продолжение ви ја претставуваме постапката за разгледување на предлог буџетот на Р.Македонија во Собранието на државата. Согласно член 68 од Уставот на Република Македонија Собранието на Република Македонија го донесува Буџетот на Република Македонија и Завршната

³⁸ http://finance.gov.mk/files/u12/Predizboren_finansiski_izvestaj.pdf.

сметка на Буџетот. Согласно член 30, став (1) од Законот за буџетите, Владата Предлогот на Буџетот го доставува до Собранието на Република Македонија најдоцна до 15 ноември во тековната година. Собранието на Република Македонија не може да го разгледува Предлогот на Буџетот на Република Македонија пред да поминат 20 дена³⁹ од денот кога истиот бил доставен до Собранието на Република Македонија.

Собранието на Република Македонија го донесува Буџетот на Република Македонија најдоцна до 31 декември. Предлогот на Буџетот Владата го доставува во Собранието во пишана форма и по електронски пат. По неговото добивање се пристапува кон проверка од страна на службите во Собранието на Република Македонија во смисла на тоа дали ги содржи сите потребни елементи. Пишаната и електронската форма треба да бидат идентични. Доколку ги содржи сите елементи Предлогот на Буџетот се става во собраниска процедура, односно се става како пристигнат документ на официјалната веб страница на Собранието и на е-парламент, со што станува достапен за пратениците и за службите во Собранието. Веб страницата може да ја користат и надворешни лица, што не е случај со е-парламентот кој може да го користат само пратениците и вработените во Собранието.

Потоа се закажува седница на матичното работно тело, односно Комисијата за финансирање и буџет која го разгледува Предлогот на Буџетот. Притоа се остава одреден временски период за да можат пратениците да го разгледаат и проучат и да поднесат амандмани. Овој временски период не е стриктно дефиниран и фиксен, односно во досегашната пракса некогаш се закажувала седница на Комисијата во рок од седум дена од неговото пристигнување, некогаш 14 дена, некогаш и повеќе. Седницата на матичното работно тело се закажува во пишана форма и по електронски пат, односно на веб страницата на Собранието и на е-парламент.

За седницата, покрај членовите и замениците на членовите на Комисијата се поканува Владата како предлагач на Буџетот, претставници од Министерството за финансии како изготвувачи на Предлог Буџетот, како и претседателот на Судскиот буџетски Совет и претседател на Судскиот совет на Република Македонија (тоа е една личност, која се повикува да присуствува на седницата на Комисијата согласно Законот за судски буџет). Секако на седницата може да присуствуваат и да се вклучат во расправата и останатите пратеници, како и други ресорни министри и претставници од останати државни органи.

³⁹ Овие 20 дена се мисли за пленарна седница, а не за разгледување на работно тело (Комисија за финансирање и буџет).

Согласно Деловникот на Собранието на Република Македонија секоја пратеничка група и секој пратеник поодделно имаат право да поднесуваат амандмани на Предлогот на Буџетот. Согласно Деловникот, амандмани може да се поднесуваат најдоцна два дена пред почетокот на седницата на Комисијата за финансирање и буџет. Исто така амандмани може да поднесе и Комисијата за финансирање и буџет по предлог на член на Комисијата доколку со предлогот се согласи мнозинството од присутните членови. Се практикува Комисијата да поднесува амандмани, разгледува и гласа на сите претходно поднесени амандмани во рокот предвиден со Деловникот на Собранието на Република Македонија.

Сите поднесени амандмани се прикачуваат на е-парламентот на соодветниот број на седница на Комисијата за финансирање и буџет на која се разгледува Предлогот на Буџетот. На е-парламентот увид на амандманите може да имаат само пратениците и вработените во Собранието. Тие не се објавуваат на веб страницата на Собранието и не се достапни за надворешни лица.

Членовите, замениците на членовите на Комисијата за финансирање и буџет, координаторите на пратеничките групи добиват по еден примерок од сите поднесени амандмани. За сите пратеници се подготвува список на поднесените амандмани кои се подредени според одреден редослед (според големината на бројот на Разделот) и по тој редослед се води амандманската расправа.

Амандманите ги подготвуваат (пишуваат) вработените во Секторот за работни тела (односно Комисијата за финансирање и буџет), потоа во Секторот за законодавство и асистентите на пратеничките групи. Во Комисијата за финансирање и буџет моментално има тројца вработени.

Покрај матичното работно тело, согласно Деловникот на Собранието, Предлогот на Буџетот може да го разгледуваат и заинтересирани работни тела кои го разгледуваат соодветниот Раздел од Буџетот во зависност од тоа која материја покриваат заинтересираните тела. (на пример Разделот на Министерството за здравство го разгледува Комисијата за здравство, Разделот на Министерството за економија го разгледува Комисијата за економски прашања и т.н.). На нивните седници не се разгледуваат амандмани. Седниците може да ги одржуваат пред почетокот на седницата на Комисијата за финансирање и буџет или пак додека трае седницата на Комисијата за финансирање и буџет. За одржаната седница тие треба да достават Извештај до Комисијата за финансирање и буџет. На седницата се води општ претрес по Предлог на Буџетот, а откако ќе заврши општиот претрес седницата продолжува со разгледување на поднесените амандмани.

Од причина што разгледувањето на Предлог Буџетот предизвикува посебен интерес кај јавноста и во насока на поголема транспарентност, седниците на Комисијата за финансирање и буџет кога се разгледува Предлог Буџетот се пренесуваат директно на собранискиот канал и по правило за периодот додека трае седницата на Комисијата не се одржуваат пленарни седници. По исклучок доколку треба да се одржи некоја итна пленарна седница, во тој момент Комисијата за финансирање и буџет не заседава, а ќе ја продолжи својата работа после завршување на пленарната седница. Претседателот на Комисијата за финансирање и буџет поднесува писмено барање до претседателот на Собранието на Република Македонија да одобри директен пренос од сеницата на Комисијата за финансирање и буџет за време на расправата по Предлогот на Буџетот на Република Македонија.

Директниот пренос на седницата од Комисијата по расправата за Предлог Буџетот претставува исклучок. Имено, сите останати седници на Комисијата за финансирање и буџет кога се расправа по други точки, како и седниците на сите останати матични тела и совети во Собранието не се пренесуваат директно, односно истите се прикажуваат одложено (репризно) на собранискиот канал. Со измените на Деловникот на Собранието на Република Македонија од февруари 2013 година е ограничено времетраењето на седницата на Комисијата за финансирање и буџет за разгледување на Предлогот на Буџетот и на Ребалансот на Буџетот.

Имено согласно член 180-а од Деловникот на Собранието на Република Македонија претресот (општиот претрес и претресот по амандманите) по Предлогот на буџетот и по Ребалансот на седницата на матичното работно тело и на Законодавно-правната комисија може да трае вкупно десет работни дена. Член на работното тело и пратеник во текот на општиот претрес може да говорат повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координатор на пратеничка група вкупно од 30 минути. Претставникот на Владата во општиот претрес може да говори повеќе пати но не повеќе од 30 минути вкупно. Во текот на претресот по амандманите пратеник може да говори само еднаш во траење од десет минути. Координатор на пратеничката група или еден пратеник определен од пратеничката група или од координаторот на пратеничката група во претрес по амандманот може да говори само еднаш во траење од 15 минути. Претставникот на Владата во однос на прифатливоста на амандман може да говори само еднаш во траење од 5 минути. Само подносителот на амандманот може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно десет минути, а доколку подносителите на амандман се двајца или повеќе пратеници само еден од подносителите може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно десет минути.

Пратениците може и да повлечат некои од поднесените амандмани. Тоа може да го направат со писмо со кое го известуваат претседателот на Собранието на Република Македонија и го доставуваат до архивата на Собранието, а потоа за тоа се известува и претседателот (или претседавачот) на Комисијата за финансирање и буџет. Во писмото се наведуваат архивските броеви на амандманите кои се повлекуваат. Исто така амандман може да биде повлечен и усно на говорница во моментот кога почнува расправата по амандманот од страна на подносителот или од еден од подносителите на амандманот доколку подносителите се двајца или повеќе пратеници во моментот кога ќе дојде редоследот да се разгледува тој амандман за време на одржување на седницата на Комисијата.

Откако амандманот ќе биде образложен од подносителот или од еден од подносителите на амандманот се бара изјаснување од претставникот на Владата (министер или заменик министер за финансии) за тоа дали амандманот е прифатлив или не. Потоа се отвара дебата по предложениот амандман и по исцрпување на расправата по амандманот истиот се гласа од страна на членовите или замениците на членовите на Комисијата. Независно од ставот на претставникот на Владата пресудно е гласањето на членовите или замениците на членовите на Комисијата дали амандманот ќе биде прифатен или не и ќе стане составен дел на Дополнетиот предлог на Буџетот. Во досегашната пракса имало случаи кога претставникот на Владата се изјаснил дека амандманот не е прифатлив, но членовите или замениците на членовите на Комисијата за финансирање и буџет да го изгласаат амандманот и тој да стане составен дел од Дополнетиот предлог на буџетот.

Во текот на расправата по амандманите, претставникот на Владата може да се изјасни дека амандманот кој се разгледува е делумно прифатлив, односно да се прифати дел од предложената сума со која се предлага зголемување на определена ставка во одреден раздел (буџетски корисник) или пак да искаже согласност за пренасочување на средства од друга ставка. Во тој случај подносителот на амандманот се изјаснува дали го прифаќа предлогот на претставникот на Владата. По завршување на претресот на амандманот истиот се става на изјаснување од страна на членовите на Комисијата.

Откако ќе заврши општата расправа и ќе се разгледаат сите амандмани се подготвува Извештај од расправата по Предлогот на Буџетот односно Ребалансот во кој се содржани изнесените мислења забелешки предлози и изјаснувањата по амандманите, Овој Извештај се доставува до претседателот на Собранието на Република Македонија и до Владата на Република Македонија

односно до Министерството за финансии. Извештајот се објавува и на е-парламентот. Откако ќе бидат разгледани на Комисијата за финансирање и буџет, амандманите кои се прикачени на е-парламентот се означуваат електронски кој е усвоен, кој е повлечен и кој не е усвоен. Ова го прават лицата вработени во Комисијата за финансирање и буџет.

Покрај на седницата на Комисијата за финансирање и буџет, сите поднесени амандмани мора да бидат разгледани и на Законодавно-правната комисија на Собранието. Амандманите кои се прикачени на е-парламентот се означуваат електронски кој е усвоен, кој е повлечен и кој не е усвоен. Ова го прават лицата вработени во Законодавно-правната комисија.

Врз основа на добиените извештаи од Комисијата за финансирање и буџет и Законодавно-правната комисија, Владата на Република Македонија изготвува Дополнет предлог на Буџет односно Ребаланс во кој се вградени амандманите кои се усвоиле на Комисијата за финансирање и буџет и на Законодавно-правната комисија и измените и дополнувањата кои ги направила Владата.

Напомена: Во врска со изработката на Дополнетиот предлог може да се спомне еден исклучок. Имено, за сите останати закони, по нивното разгледување во матичните работни тела, доколку се усвојат одредени амандмани, Дополнетиот предлог по соодветниот закон го изготвуваат службите во Собранието на Република Македонија и потоа тој Дополнет предлог се разгледува на пленарна седница на Собранието на Република Македонија. Ова не е случај кај Буџетот на Република Македонија, односно Дополнетот предлог на Буџетот на Република Македонија го изготвува исклучиво Владата и потоа го доставува до Собранието на Република Македонија кој се разгледува на пленарна седница.

Доставениот Дополнет предлог на Буџет до Собранието на Република Македонија задолжително треба да содржи Образложение кое исто така го изготвува Владата и во него има податоци за тоа кои работни тела на Собранието на Република Македонија го разгледувале Предлогот на Буџетот, потоа се наведува бројот на поднесени амандмани, колку од нив се усвоиле, кои биле подносителите на амандманите и целта на амандманите. Во Дополнетиот Предлог на Буџетот е наведено која ставка е променета со зборот „амандман“, а која ставка е променета со зборот „измена“ која ја направила Владата.

Откако ќе се достави Дополнетиот предлог на Буџет следи истата процедура како и при поднесувањето на Предлогот на Буџетот, односно негова проверка и објавување на веб страницата на Собранието и на е-парламентот. Потоа се закажува пленарна седница на која ќе се разгледува Дополнетиот Предлог на Буџет на Република Македонија во рок од намалку десет работни дена пред денот определен за одржување на седницата, а во итни случаи и во пократок рок од десет работни дена. По Дополнетиот предлог на Буџетот може да се поднесуваат амандмани само на оние ставки кои се променети поради усвоен амандман на седница на Комисијата за финансирање и буџет и на Законодавно правната комисија или изменети од Владата. Амандмани може да се поднесуваат најдоцна три дена пред почетокот на пленарната седница на Собранието.

Дополнетиот Предлог на Буџет не го разгледуваат матичните работни тела. Во досегашната пракса на Дополнетиот предлог на Буџет се доставени незначителен број на амандмани. На пленарна седница се води општа расправа и расправа по амандманите доколку има поднесено. Согласно Деловникот на Собранието на Република Македонија претресот по Предлогот на Буџетот, односно по Дополнетиот Предлог на Буџетот на седница на Собрание трае најмногу пет дена. Пратеникот во текот на претресот може да говори повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координатор на пратеничка група вкупно 30 минути. Претставникот на Владата може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути. Доколку има поднесено амандмани на Дополнетиот предлог на Буџет, тогаш подносителот или еден од подносителите има право да го образложи амандманот во траење од три минути. По образложување на амандманот истиот се става на изјаснување (гласање), односно не се води дебата по него.

При гласањето за Предлог Буџетот најпрвин се гласа поединечно за Буџетот на Разделот на Државниот завод за ревизија, потоа за Буџетот на Разделот на Ревизорското тело за предпристапна помош и за Буџетот на разделот на Народниот правобранител, а потоа се пристапува кон гласање за Буџетот на Република Македонија во целина. Буџетот на Република Македонија се донесува со просто мнозинство. По неговото донесување истиот се објавува во Службен весник на Република Македонија и почнува да се применува од 1-ви јанари.

Процедурата која што е наведена за Предлог Буџетот важи и за Предлогот за измени и дополнувања на Буџетот, односно за Ребаланс. Разликата е во тоа што согласно Законот за буџетите Ребалансот мора да биде изгласан (донесен) најдоцна до 15 ноември во тековната година, а Буџетот до 31 декември.

МОЖНИ ПРАВЦИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПОСТАПКАТА НА РАЗГЛЕДУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГ БУЏЕТОТ ВО СОБРАНИЕТО НА Р.МАКЕДОНИЈА

Согласно препораките на комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот во извештајот и согласно постапката на разгледување на предлог буџетот на Р.Македонија во Собранието на Р.Македонија опишана во претходното поглавје ги даваме следните конкретни препораки за подобрување на постапката на разгледување на предлог буџетот во Собранието на Р.Македонија:

- ▶ Измена во Законот за буџетите во однос на предвидениот краен рок за доставување на Предлог Буџетот до Собранието на Република Македонија за негово разгледување. Наместо сегашниот 15 ноември кој е предвиден како краен рок тој рок да се помести, односно Предлог Буџетот да се доставува порано за разгледување до Собранието на Република Македонија. Би можело тој рок да биде отприлика во текот на месец септември или до крајот на октомври. Со тоа би им се овозможил на пратениците поголем период за проучување на Предлог Буџетот со цел подобро да се подготват за дебата по истиот. Исто така би се создала порелаксирана атмосфера за работа и подобар распоред и функционирање на Собранието во целина. На пример и ОЕЦД добри практики велат дека и три месеци пред почетокот на фискалната година може да се достави буџетот до парламентот⁴⁰;
- ▶ Поголема транспарентност на самиот Предлог на Буџет како документ кој се доставува на разгледување во Собранието (измени во самата презентација на буџетските ставки). Имено, би можело да содржи податоци за капитални инвестиции кои се планираат да се реализираат со Буџетот, а не фигурираат како посебни Програми или потпрограми во Предлог Буџетот. Добро решение би било на крајот од Предлог Буџетот како додаток да бидат наведени инвестициите кои можеби повеќе имаат локален карактер (како на пример водовод и канализација, училишта, локални патишта и друго) и да биде наведено место каде ќе се реализира поделен проект, потоа поединечната сума за секој проект и

40 <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>.

рок на реализација. Моменталната структура на Буџетот дава само општ податок како на пример Изградба на основни училишта и вкупната сума која се планира да се потроши за таа намена за соодветната година, но не се наведени детални податоци поодделно за секое училиште колкава сума се планира, во кој град се наоѓа, кога ќе се заврши градбата и т.н. Така пратениците не можат однапред да знаат кое основно училиште се планира да се изгради или реновира, во кое населено место се наоѓа и колкав е потребниот износ за секој ваков проект поединечно и затоа се случува да се поднесуваат амандмани за училишта кои веќе се планирани за изградба или реновирање. Доколку Предлог Буџетот ги содржи овие податоци, пратениците би биле многу подобро информирани и би се намалил драстично бројот на поднесени амандмани со што би се постигнала поефикасна работа на Комисијата, а секако и поекономична.

- ▶ Во Предлог Буџетот да постои колона со податоци за износите на сите ставки за Буџетот од претходната година. Тоа ќе им овозможи на пратениците полесна компарација за тоа колку средства за одредена намена имало во минатата година, а колкави износи се предлагаат за ставките за годината за која се однесува Предлогот на Буџетот.
- ▶ Да постои соодветен редослед во доставување на соодветни документи до Собранието кои се основа за подготвување на Предлог Буџетот. Таков е на пример случајот со Фискалната стратегија која ја изготвува Министерството за финансии. Би било добро Фискалната стратегија да се доставува пред доставување на Предлог Буџетот до Собранието, а не откако е започната расправата во Собранието по предлог Буџетот или кога истиот е веќе изгласан/донесен. Навременото доставување на Фискалната стратегија ќе придонесе за подобра подготовка на пратениците за разгледување на Предлог Буџетот. Во спротивно впечатокот е дека прво се распределени парите, а потоа се презентира политиката.
- ▶ Во однос на расправата по Предлог буџетот потребно е јасно разграничување и придржување на пратениците кон тоа што е општ претрес, а што аманданска расправа. Моментално, прво на Комисијата за финансирање и буџет се води општ претрес. По завршување на општиот претрес се преминува на аманданска расправа, но многу малку се расправа по конкретен амандман, односно се образложува намената на амандманот, а преостанатиот дел од дозволеното време за говор се користи повторно за општа дебата која не е поврзана со предложениот амандман. Доколку има јасно разграничување на општиот претрес и аманданската расправа би се постигнала поголема ефикасност во работата на Комисијата за финансирање и буџет.

- ▶ Би можело додека трае амандманската расправа по Предлогот на Буџет на Комисијата за финансирање и буџет покрај претставник од Министерството за финансии (министер или заменик на министер за финансии кои задолжително треба да бидат присутни) да присуствува и ресорен министер или неговиот заменик во зависност од тоа за кој Раздел во моментот се разгледуваат амандманите. На пример, доколку во моментот се разгледуваат амандмани од Разделот на Министерството за економија, да присуствува и министерот или заменикот на министерот за економија, или амандмани од Разделот на од Министерството за труд и социјална политика, тогаш министер или заменик на министер од Министерството за труд и социјална политика и т.н. Ова од причина што ресорниот министер е најдобро запознаен со проектите од соодветното Министерство за кое е надлежен и ќе може најдобро да придонесе за квалитетна дебата при амандманската расправа.
- ▶ Основна обука на пратениците, особено при нов парламентарен состав и пратеници на кои им е прв пратенички мандат за запознавање со структурата на еден Буџет. Кои се негови делови, значењето на одредени Програми и Потпрограми и друго.
- ▶ Исто така потребна е и континуирана обука на вработените во Собранието на Република Македонија во чиј делокруг на работа спаѓа и Буџетот на Република Македонија. Со тоа би можеле поефикасно да им се излегува во пресрет на барањата на пратениците за некои информации околу Буџетот.

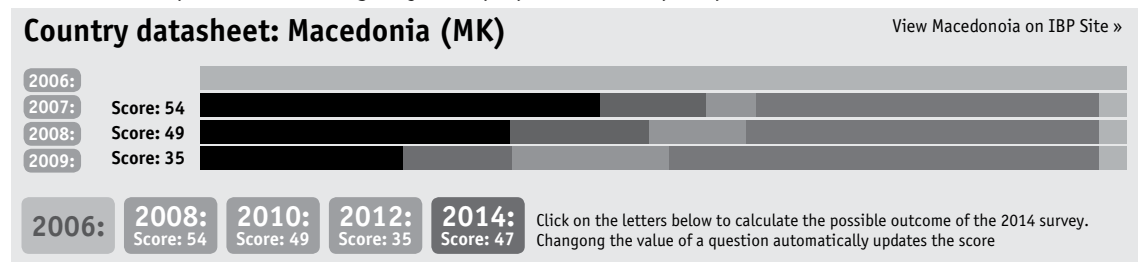
КВАНТИТАТИВНА АНАЛИЗА И СИМУЛАЦИЈА ЗА МОЖНОТО ПОДОБРУВАЊЕ НА РАНГИРАЊЕТО НА Р.МАКЕДОНИЈА ВО ОБИ ИНДЕКСОТ

Користејќи го симулаторот на International Budget Partnership (<http://survey.internationalbudget.org/#home>) кој е специјално создаден за тестирање на отвореноста на Владите ширум светот, можеме да видиме како имплементацијата на нашите препораки дадени погоре од страна на властите во Р.Македонија, ќе влијае врз подобрување на нивното транспарентно и отчетно

работење. Односно, дали имплементацијата на овие препораки ќе ја подобри или влоши сегашната ситуација во државата.

Доколку се отвори линкот кој е даден погоре во текстот, и се одговорот дадените прашања (Види Анекс 3), во овој случај соодветно со нашите препораки, добиваме дека транспарентноста во Р.Македонија ќе се зголеми, и од вредност на индексот од 35 кој го имала Р.Македонија во 2012 година, во 2014 година вредноста на овој индекс ќе се зголеми и ќе изнесува 47. Ова значи дека Р.Македонија ќе ја подобри својата позиција, и од групата на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес, ќе се искачи во следната група на земји кои обезбедуваат некои информации за буџетските документи и буџетскиот процес како што тоа е илустрирано на следната слика.

Слика 1: Рангирање на Р.Македонија со прифаќање на препоракише

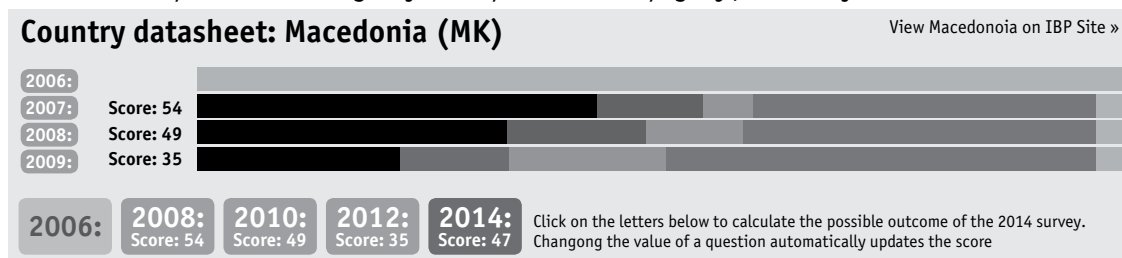


Извор: Симулаџор на International Budget Partnership

Ако пак се изработи и Пред-буџетска изјава, симулацијата ќе покаже резултат како што е илустрирано на следната слика, односно ќе го подобри своето рангирање и вредноста на индексот ќе изнесува 50. Според Најдобрите практики на OECD за фискална транспарентност, Пред-буџетската изјава всушност служи за поттикнување дебата за буџетските агрегати и каква ќе биде нивната интеракција со економијата. Како таква, таа исто така служи и за создавање соодветни очекувања за самиот буџет. Таа треба да ги содржи владините долгорочни економски и фискални политички намери за предстојниот буџет и барем за следните две фискални години⁴¹.

41 <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>

Слика 2: Рангирање на Р.Македонија со изработка на Прег-буџетска изјава



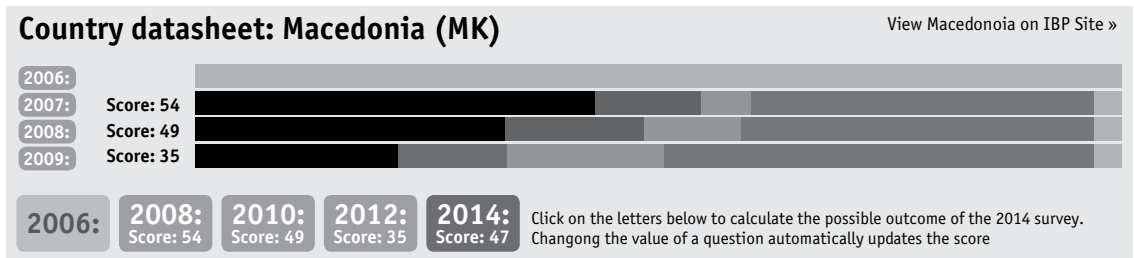
Извор: Симулаџор на *International Budget Partnership*

Доколку пак на ова се додаде и изработка на Граѓански буџет кој претставува поедноставена верзија на Буџетот на државата, Р.Македонија би ја подобрила својата транспарентност и фискална дисциплина во процесот на подготовка на буџетот и би го зголемила својот индекс на 54, што е подобрување за 19 индексни поени во однос на 2012 година. Со Граѓанскиот буџет, секој граѓанин ќе може подобро да се информираат за тоа кои се изворите на средства во Буџетот, за кои приоритети се трошат нивните пари и како тече буџетскиот процес во државата, а со текот на времето ќе обезбеди и поголема мотивација и партиципативност во креирањето на политиките на Владата и во носењето на Буџетот. Уште еднаш да напоменеме дека ЦЕА го изработи првиот Граѓански буџет на Република Македонија за 2013 година⁴², меѓутоа таа обврска во иднина треба да ја преземе Министерството за финансии на Р.Македонија со што ќе се зголеми фискалната транспарентност во државата. Сето тоа ќе води кон поголема политичка конструктивност од страна на политичките актери, поголема понуда на алтернативи за поголема вредност за парите на даночните обврзници, зголемување на политичката култура и конечно релаксирање на дебатата за Буџетот и натамошно зајакнување на демократијата во Р.Македонија. Во продолжение следува сликовит приказ за вредноста на индексот кој би го имала Р.Македонија доколку Р.Македонија почне да го изработува Граѓанскиот буџет како документ⁴³. Ова значи дека Р.Македонија ќе ја подобри својата позиција, и од групата на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес, ќе се искачи во следната група на земји кои обезбедуваат некои информации за буџетските документи и буџетскиот процес.

42 <http://www.cea.org.mk/documents/GraganskiBudgetFinalS.pdf>.

43 <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>.

Слика 3: Рангирање на Р.Македонија со изработка на Граѓански буџет



Извор: Симулаџор на International Budget Partnership

Или изразено графички, сето погоре кажано би изгледало вака:

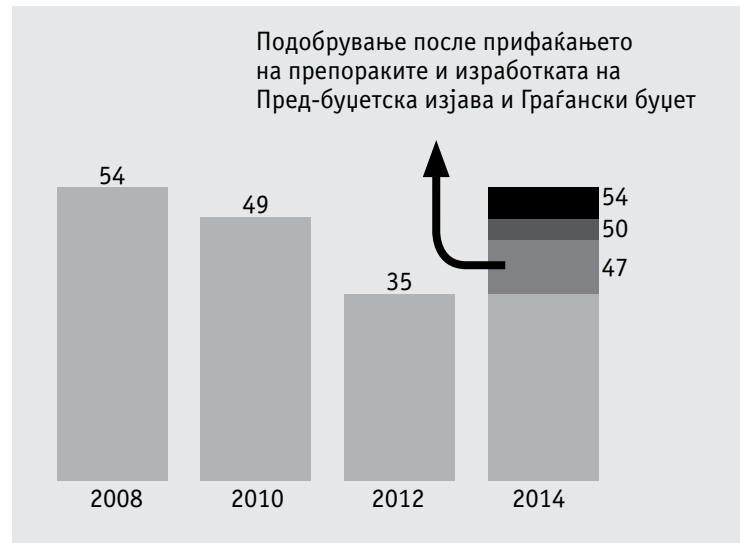
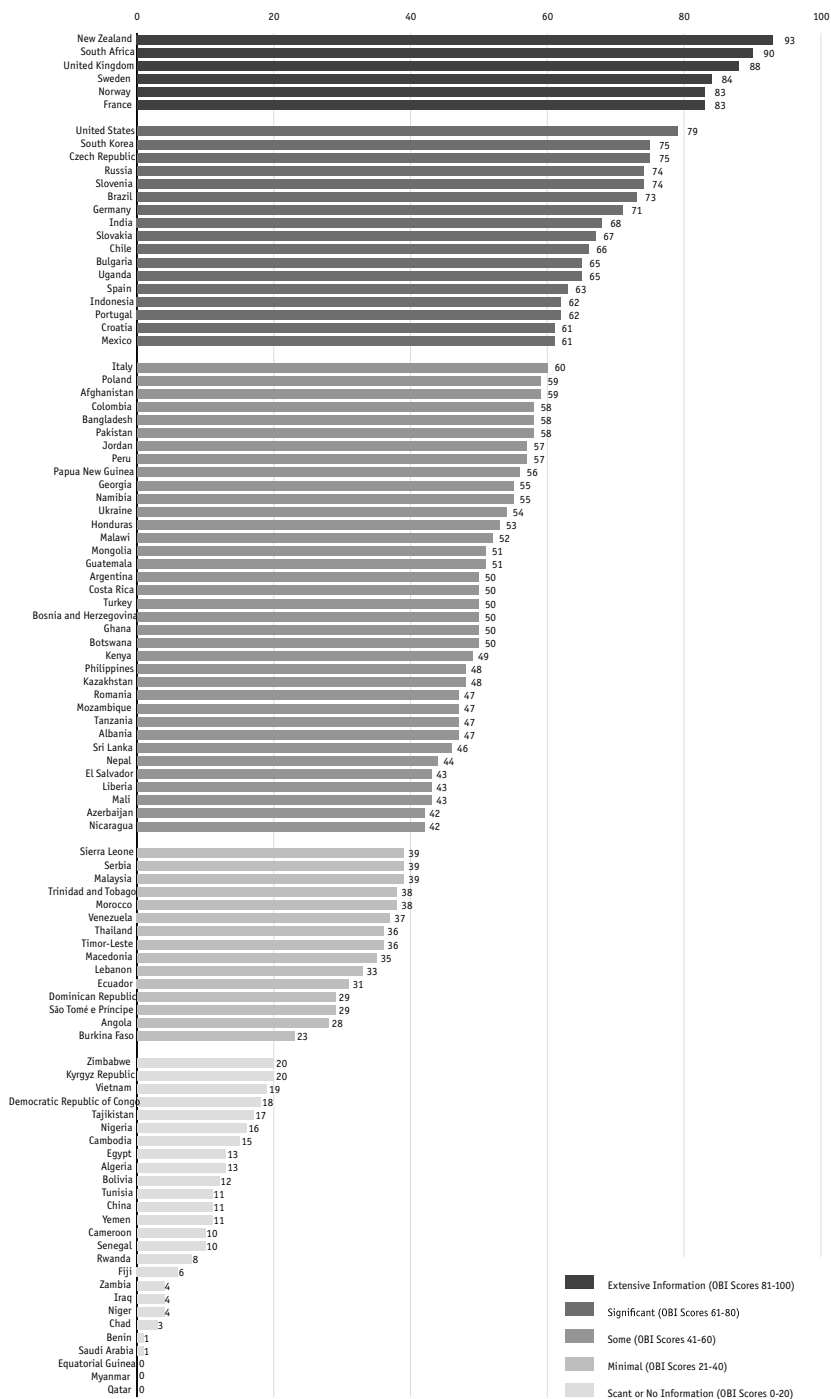


График 10. Симулација на подобрување на позицијата на Р.Македонија со индексот на фискална транспарентност на ОБИ

Од симулацијата произлегува дека Р.Македонија од групата на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес, ќе се искачи во група на земји кои обезбедуваат некои информации за буџетските документи и буџетскиот процес.



Слика 4: ОБИ
рангирања на
сиће 100 земји во
истражувањето

ЛИТЕРАТУРА

1. Alesina, A.; Perotti, R.; (1994); National Bureau of Economic Research: *„The political economy of budget deficit“*
2. Alesina, A.; Tabellini, G.; (1990); Harvard University: *„A positive theory of fiscal deficit and government debt“*
3. CBR (Council for Budget Responsibility): *„What do we do?“*
4. CBR (Council for Budget Responsibility): *Report on compliance with the fiscal responsibility and budget transparency rules for the year 2012; (2013)*
5. Cukierman, A.; Meltzer H., A.; (1989); The American Economic Review: *„A political theory of government debt and deficit in a neo- ricardian framework“*
6. Debrun, X.; (2011); IMF: *„Democratic accountability, deficit bias and independent fiscal agencies“*
7. Fiskalni Savet Republike Srbije
8. IBP: *„Open budget survey 2012“; (2012)*
9. IMF: *„How does the IMF encourage greater fiscal transparency?“; (2013)*
10. IMF: *„Hungary: 2011 Article IV Consultation and second post- program monitoring discussions“; (2012)*
11. IMF: *„Manual on fiscal transparency“; (2007)*
12. IMF: *Fiscal transparency code; (2013)*
13. IMF: *Fiscal transparency, accountability and risk; (2012)*
14. IMF: *Manual on fiscal transparency; (2007)*
15. IMF: *Public spending and accountability- IMF strengthens fiscal transparency code; (2013)*
16. International Budget Partnership: *„Open Budget Survey 2012“ (2012)*
17. Kopits, G.; (2011); OECD journal on budgeting: *„Independent fiscal institutions: Developing good practices“*
18. Nikolov, M., (2009); Center for Economic Analyses - CEA; Megunaroden Slavjanski University: *„Budget process in Macedonia: Recent developments and challenges“*

19. Nikolov, M.; (2013); Center for economic analyses: „*IMF Civil society program- October 2013*”
20. OECD: *OECD Best practices for fiscal transparency*; (2002)
21. Open budget survey data explorer; IBP
22. Stojkov, A.; Nikolov, M.; Smilevski, B.; (2008); Center for economic analyses: „*Flat tax policy assessment in Macedonia*”
23. Transparency international, the global coalition against corruption
24. Алсат М Национална телевизија: „*Фида не му верува на ДЗР*”(2014)
25. Државен завод за ревизија: „*Вовед во ревизорски извештаи*”
26. Закон за буџети, пречистен текст
27. Извештај на комисијата за испитување на настаните во Собранието на РМ од 24.12.2012 год.; (2013)
28. Министерство за финансии на РМ: „*Предизборен финансиски извештај*; (2014)
29. Николов М.; Треновски Б.; Ристески Х.; (2013); Центар за економски анализи: „*Граѓански буџет на Република Македонија за 2013 година*”
30. ПЕП на Македонија и Министерство за финансии
31. Предлог буџет на Република Македонија за 2014 година
32. ФООМ: „*Декларативното преку бројки: Анализа на буџетот и на измените и дополнувањата на Буџетот на Република Македонија за 2008 година*”; (2008)
33. Центар за економски анализи: „*Соопштение за јавност: Презентација на ставот на ЦЕА по повод ребалансот на буџетот за 2009 година на одржаната седница на Комисијата за финансирање и буџет на Собранието на Република Македонија на ден 11.05.2009*”(2009)
34. Центар за економски анализи: „*Јавната дебата за поддршка на застапувања базирани на факти за Буџетот на Република Македонија*” и презентација на порталот www.mkbudget.org; (2012)
35. Центар за економски анализи: „*Рангирање на Македонија според Иницијативата за буџетска транспарентност (Open Budget Initiative)*”(2012)

ABOUT THE AUTHORS

Marjan Nikolov PhD, was born on 16 April 1968. He graduated at the Faculty of Mechanical Engineering in Skopje in 1996, and has master degree for international economy and finance from the University of Iceland in 2000. Successfully defended his doctoral dissertation at the Faculty of Economics at the University of Ljubljana in 2013. Marjan Nikolov, PhD deals with management of public finances almost 15 years, has completed numerous IMF trainings, participated as a fellow of the IMF annual meeting of Governors, he is a member of the IBP's research team of fiscal transparency and worked as a public finances expert on numerous projects for international financial institutions as well as organizations home and abroad. Marjan Nikolov is president of the Center for Economic Analyses-CEA.

Katerina Bogoevska was born on 19 January 1989. She graduated at the Faculty of Economics in Skopje in 2011 and currently is student on postgraduate studies at the Department Statistical methods for business and economy at the same faculty. Katerina Bogoevska has worked on many projects in the area of fiscal transparency and accountability as well as public finances. She participated in numerous trainings for fiscal decentralization, advocacy and lobbying. Katerina Bogoevska is part of the Center for Economic Analyses since 2012.

ENERGY AND SECURITY SECTOR GOVERNANCE IN MACEDONIA: HOW TO IMPROVE ITS EFFICIENCY?

Magdalena Lembovska
Ana Stojilovska



SUMMARY

The Republic of Macedonia, due to its EU and NATO integration endeavors is experiencing many policy reforms. Especially the country's energy and security sectors have been exposed but reluctant to the reform processes, the first due to its capital intensity and the second due to the communist system's legacy, both also important for national security. This paper analyzes the Macedonian energy and security sector governance (Ministry of Economy, Energy Agency, and Ministry of Interior) by focusing on the institutions' efficiency in order to draft policy recommendations. The recommendations incorporate the best practices and lessons learnt from the example of the Slovak Republic, a former communist country and an EU and NATO member state, as the Slovak experience has been identified as very relevant. Efficiency is a component of good governance and is defined as making best use of resources at institutions' disposal.

The analysis goes in three tracks: human resources, financial resources and the process of policy making. The human resource analysis showed that the civil servants working in the security and energy sector institutions have been exposed to training and capacity building activities, but their human capacities are still insufficient and there is a need for better inter-sector cooperation. The research identified high level of temporary staff engagement, especially in the case of the Energy Agency, and insufficient utilization of the CSOs' input. The paper recommends better planning of the human resources, staff specialization, reduced outsourcing for preparing legislation and using the donor support for transfer of "know-how".

The human resource management is closely related with the budget spending and rebalance of the budget affects the human resource development in the institutions. High amounts for contractual services (including consultant services) and low transparency when increasing specific budget items are some of the identified deficiencies. The recommendations for this section vary from considering client-oriented activities in the case of the Energy Agency, reallocation of funds for employment of permanent staff, avoidance of severe budget cuts to strengthened role of the State Audit Office.

Moving to the area of strategic planning, uneven practices and standards among the different ministries have been identified. The research identified frequent change of legislation, certain delays of the projected activities and centralization of the decision making. The paper recommends better transparency regarding the strategic plans and annual reports of the ministries, project application specialization and project planning in accordance to the institutions' capacities for implementation.

This paper brings to surface the fact that it is a first energy and security sector focused research dealing with a specific aspect of good governance. It is one of the first steps towards assessing efficiency as a component of good governance, trying to establish the basic criteria upon which this specific component could be evaluate

RECOMMENDATIONS

Human Resources:

- ▶ Planning of the human resources in the energy and security sectors needs to be significantly strengthened. Better human resource management should enable specialization of the staff and reducing the use of temporary staff;
- ▶ Outsourcing for preparing legislation and implementing capacity building activities especially in the energy sector should be reduced to the extent that is used only for necessary additional expertise and excluded the possibility of being the dominant implementation body since it does not strengthen the internal capacities. The security and energy institutions' permanent staff should perform the main substantive work as preparation of legislation;
- ▶ The security and energy institutions should explore all possibilities for applying for foreign donor support as a good way of getting funds for additional staff and training. Donor's assistance should be factor of development and transfer of "know-how";
- ▶ The input of the CSO in the policy making processes should be taken under consideration by the security and energy institutions. The CSO working in the energy and security areas should continue participating in the policy making processes in the areas by giving research-based input.

Management of Financial Resources:

- ▶ The Energy Agency should consider client-oriented activities as well as project funds as source of additional funding since having different sources of financing ensures greater sustainability and independence;

- ▶ Part of the funds that have been used for outsourcing especially relevant for the energy institutions should be reallocated for employment of permanent staff or training on the current staff, based on the institution's needs;
- ▶ Severe budget cuts for the security and energy institutions after budget rebalance should be avoided;
- ▶ The energy and security institutions should implement the recommendations provided by the State Audit Office and remove detected irregularities.

Strategic Planning and Policy Making:

- ▶ The Ministry of Economy and the Ministry of Interior should be more transparent regarding their strategic plans and annual reports;
- ▶ Since projects bring possibilities for additional resources and training, the security and energy institutions should consider developing a project preparation unit also enabling certain public servants to specialize in project applications;
- ▶ The security and energy institutions should plan their projects in accordance with their capacities to implement them and in case of delays should analyze and address the reasons.

INTRODUCTION

The Republic of Macedonia, due to its EU and NATO integration endeavors is experiencing many policy reforms. Especially the country's energy and security sectors are both characterized with low transparency and limited openness for cooperation – the first due to its capital intensity¹ and the second due to the communist system's legacy, both also important for national security. As a result, they have been exposed but reluctant to the reform processes and have many deficiencies in their governance. Some of the identified issues include insufficient capacities, lack of financial means, delays in adopting the respective legislation and in implementing projects, all of which indicate low efficiency in these sectors' performance.

On the other hand, the Slovak Republic, also a former communist country and an EU and NATO member state showcases good examples of capacity building and institutional efficiency in the respective sectors. Its ten year-long Euro-Atlantic integration enabled gaining good experience with the reform processes in the two sectors. Additionally, according to the Worldwide Governance Indicators the Slovak Republic has better governance scores than Macedonia.² Thus, the Slovak Republic can be considered as a valuable resource for applying its learnt lessons in the Macedonian case.

Therefore, the aim of the policy paper is to analyze the Macedonian energy and security sector governance by focusing the institutions' efficiency for the purpose of preparing policy recommendations for improving the challenges by drawing lessons from positive Slovak examples. This paper is important since it will focus on two „closed“ sectors in Macedonia, with the overall aim of contributing to better application of the good governance principles such as efficiency of institutions as well as strengthened rule of law in the two sectors in Macedonia. It focuses on the concept of efficiency as a component of good governance; whereas efficiency is defined as making best use of resources at institutions' disposal.

1 Capital intensity means business process or an industry that requires large amounts of money and other financial resources to produce a good or service. This refers to the fact that large scale energy projects demand large amount of finances.

2 The Worldwide Governance Indicators report six governance indicators for over 200 countries and territories for the period 1996-2012. Worldwide Governance Indicators, Country data reports, available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

The methodology includes review of relevant studies and reports; the main field research was a questionnaire used for an interview or sent by utilizing the Law on free access to public information. Interviews were conducted with Slovak stakeholders³; while questions were sent utilizing the Law on free access to public information to the Macedonian stakeholders.⁴ For the purpose of this paper, the Macedonian security sector is focused on the Ministry of Interior and in particular its Unit for Strategic Planning and Development; while the energy sector included the Energy Department in the Ministry of Economy and the Energy Agency.⁵ Positive Slovak examples were drawn from the Slovak Ministry of Interior regarding security issues while the Slovak Ministry of Economy (Energy and Raw Materials Policy Department) and Slovak Innovation and Energy Agency represented the Slovak energy sector. The paper is organized in a way that after the introduction and explanation of the key notions, the relevant sectors' key institutions' efficiency is analyzed through their human resources, management of financial resources and implementation of their key policies, as best areas for identifying the efficiency challenges to the respective institutions. The paper ends with conclusions and recommendations for the respective Macedonian institutions.

-
- 3 Slovak stakeholders interviewed for the purpose of this paper are: Ministry of Economy, Slovak Innovation and Energy Agency, Ministry of Interior, Energy Centre Bratislava, Slovak Foreign Policy Association and Centre for European and North Atlantic Affairs (CENAA).
 - 4 The Macedonian stakeholders were reluctant to give an interview. Therefore, the questionnaire in adjusted and shortened version was sent by utilizing the Law on free access to public information to the Macedonian stakeholders: Ministry of Economy, Ministry of Interior and Energy Agency. The questionnaire focused on three aspects: human resources, financial resources and policy planning and implementation.
 - 5 In order to make the research more concrete, the security and energy sectors were focused on these mentioned institutions, despite that these sectors include other set of stakeholders.

NOTION OF GOOD GOVERNANCE AND EFFICIENCY

Governance was defined by UNDP as the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels⁶; The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) has simply described it as the process of decision-making and the process by which decisions are implemented or not implemented. Based on the latter, an analysis of governance focuses on the formal and informal actors involved in decision-making and implementing the decisions made and the formal and informal structures that have been set in place to arrive at and implement the decision.⁷ Governance is closely related to the notion of good governance; the latter which was defined by the World Bank as "... epitomized by predictable, open and enlightened policy making; a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law."⁸ This concept has eight major characteristics according to UNESCAP, one of them is efficiency.⁹ Efficiency according to UNESCAP means making best use of resources at institutions' disposal. It refers to the quality of process or "doing things right"; efficiency means the ability to do something or produce *something without wasting time, cost or effort*; and it can be measured by the *ratio of output to input*.

HUMAN RESOURCES

In countries going through transition such as Macedonia, strengthening the human capacities of the institutions, especially in areas significantly affected by the reform process such as the security and

-
- 6 Internet page of the World Bank <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>
- 7 UNESCAP, What is good governance? <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- 8 Internet page of the World Bank <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>
- 9 Other elements are: rule of law, transparency, responsiveness, consensus oriented, equity and inclusiveness, effectiveness, accountability and participation; UNESCAP shows effectiveness and efficiency jointly as one characteristic.

energy sectors, has remained a challenge. The European Commission's progress reports for Macedonia over the years have indicated the need of strengthening the capacities of the Energy Agency, Ministry of Economy's Energy Department or of various bodies or sections under the Ministry of Interior.¹⁰ In fact, for efficient completion of tasks and obligations, sufficient human capacities are a necessity. In order to identify the efficiency weaknesses regarding human resources, analyzed were the number and background of staff, awarding and promotion system, evaluation system, division of responsibilities, training and similar.

Most visible was the limitation in the state budget for new employment over the years as noted by the Energy Agency.¹¹ This is repeatedly stated in its programs for work that the Agency is seriously challenged in completing all the planned activities on time and well with only few employees.¹² In 2012 the Energy Agency had 5 permanent employees and 6 temporary employees as volunteers, interns or consultants¹³, which means that more than half of the whole staff was employees likely to leave the Agency after the end of their contract. That means that the skills and knowledge acquired by the temporal staff through their work will be lost for the Agency when the temporal staff leaves. Employees both in the Energy Agency and the Energy Department are of various educational backgrounds and these institutions have not experienced frequent staff changes.¹⁴ Although asked for, information about the profiles of the civil servants in the Unit for Strategic Planning and Development was not given; the Unit briefly replied the civil servants to fulfill the conditions for their work positions.¹⁵ The Ministry of Interior has the largest number of employees. The official data show a decrease of

10 To be precise, the progress reports for 2012 and 2013 indicated that the capacity of the Energy department of the Ministry of Economy needs to be strengthened; the progress reports for 2011 and 2012 spoke about the Energy Agency's limited capacity. In the report for 2013 regarding the security sector as insufficient capacities or capacities need strengthening was mentioned the strategic capacity for managing migration flows and the Illicit Drugs Department.

11 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Annual report for work for 2012; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft report for work for 2011; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2011), Report for work for 2010.

12 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Program for work for 2014; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft program for work for 2013; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2011), Draft program for work for 2012

13 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Annual report for work for 2012

14 Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014; Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014.

15 Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014.

the number of employees from year to year¹⁶ which could mean enhanced efficiency in public service delivery of this Ministry.

On the subject of awarding and penalty mechanism and evaluation of the work of the civil servants or employees, the Unit for Strategic Planning and Development and the Energy Department listed written laws or procedures which apply to civil servants or authorized employees¹⁷ depending on the status of their employees¹⁸ respectively, showcasing a uniform way of managing their human resources. Additionally, each sector in the Ministry of Economy on request of seniors once a month or every three months submits a report about its work progress.¹⁹ The Energy Agency does not have a classical career system; which will be changed after receiving the status of administrative servants.²⁰ The Energy Agency was also not able to develop monetary awarding system and after the harmonization with the Law on administrative servants, the Agency believes to establish a career development system for its employees.²¹

Concerning the division of responsibilities, the Unit for Strategic Planning and Development engages in team work for more complex work tasks²², whereas each employee in the Energy Agency's has several responsibilities, tasks and obligations.²³ The Agency as an institution has its advantages such easier management of human resources as it has less number of employees and a less complicated vertical management structure than ministries,²⁴ having as such preconditions for high efficiency. However, when it comes to deciding about employment of staff with funds from the state budget, the Ministry of Finance has a crucial say as it is included in the approval process of the biannual reports of the Agency jointly with the Ministry of Economy and the Government²⁵; which could be of disadvantage

16 Source: Ministry of Finance, Budget of the Republic of Macedonia for 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 and 2014. All budgets are available at: <http://finance.gov.mk/view/budget2013>

17 Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014; Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

18 The employees in the public institutions have various statuses, meaning not all of them are civil servants.

19 Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

20 The Law on administrative servants will enter in February 2015.

21 Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

22 Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014.

23 Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

24 The systematization of the Energy Agency envisages a director and 7 units each managed by a head of unit <http://www.ea.gov.mk/images/untitled.JPG>

25 Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

to the Agency as some of the Agency's plans as hiring more staff may not be approved. The latter has already happened in 2009 when the Ministry of Finance did not approve the requests of four new employees due to lack of state funds.²⁶ Positive development about the management in the Energy Agency is its ISO 9001:2008 certificate²⁷ stating that the Agency uses the management system with this standard for preparing energy strategies, developing programs with focus on renewables and energy efficiency and similar.²⁸

Since the weak human capacities undermine the performance of the institutions in question, a step in the right direction is strengthening them through training and capacity building programs. All of the mentioned institutions subject to this analysis replied that their employees attend training sessions; whereas the Energy Agency additionally explained that it does not plan separate training sessions on the long term due to many obligations of its employees. However, the Agency adds that the ongoing IPA²⁹ project about strengthening the capacities of the Energy Department in the Ministry of Economy and of the Energy Agency will enable an analysis of the needs for training of the employees by end of 2014; therefore from 2015 for each employee separately there will be longer training sessions.³⁰ Interesting for analysis is this mentioned two year IPA project. It will assess the resources and an organization scheme of the Energy Department will be prepared³¹, which represents a step in the right direction as it would provide a basis for more efficient allocation of resources to contribute to strengthening the capacities of the under-staffed Energy Department. However, further information about this project – that there are consultants tasked for realization of this IPA project; that in cooperation with them some legal acts and strategic documents in the energy area will be prepared or developed; and the impression that the IPA experts prepared a report about this project³², leads to

26 Energy Agency of the Republic of Macedonia, (2009), Report for work for 2009

27 ISO 9001:2008 Quality Management System certification is an internationally recognized quality management system standard showing the commitment to quality and customer satisfaction. Internet page of IPS: <http://ipslibya.com/group-companies/iso-certification/iso-9001/>

28 ISO 9001:2008 Quality Management System certification of the Energy Agency http://www.ea.gov.mk/images/stories/ISO_Kvalitet/Agencija_za_energetika_Sertifikat.pdf

29 IPA means Instrument for Pre-Accession Assistance. It offers assistance to countries engaged in the accession process to the EU.

30 Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014; Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014; Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

31 Ministry of Economy, Report for the work of the Ministry of Economy in 2013

32 Ministry of Economy, Report for the work of the Ministry of Economy in 2013

the conclusion that the external consultants do the capacity building job for the institutions that need to be strengthened. Capacity building is effectively done when the stakeholders that need to be strengthened are themselves actively engaged in building up their capacities with additional external assistance or facilitator; and is not to be left to external experts to do the job for the institutions as these experts may not know the local context and it should be a capacity building exercise for the institutions themselves. This trend of outsourcing expertise and reliance on outside assistance also continues with other concrete examples related to the energy institutions: all the major energy documents³³ were prepared by donors, international financial institutions or the Macedonian Academy of Science and Arts. The Energy Department replied that for preparing the key legal acts they need assistance outside their own capacities. One positive conclusion could be that the projects allow transfer of knowledge to the staff, also confirmed by the Energy Department.³⁴ In addition the Energy Agency admits that without new employments and without good training for the employees, not sufficiently well will some of its activities be executed such as issuing opinions on municipalities' energy efficiency programs, preparing the energy balance, assessing the energy savings and similar.³⁵

Positive finding is the Ministry of Interior's awareness about its need to strategically plan the strengthening of its human capacities. First, the Ministry's Strategy for training of the employees in the Ministry of Interior envisages various training sessions for all of its employees; also being aware about its weaknesses such as lack of overall analysis about the needs for training and no measurements of the training's effects.³⁶ In this line, the Ministry of Interior identifies strengthening of its human resources and training as means for improving the efficiency and effectiveness of its work as stipulated in its Strategic plan for the period 2009-2011. The Strategic plan has concrete indicators for the sub-program management of human resources – 10% increase of employees' efficiency and effectiveness. This Strategic plan also identifies the lack of institutional culture regarding strategic planning, lack of coordination and cooperation of the capacities for strategic planning and policy making and lack of continuous training of the police to be some of the Ministry of Interior's weaknesses.³⁷ The Unit for

33 Key documents such as the Law on energy, the Energy Strategy, the Renewable Energy Strategy, the Energy Efficiency Strategy, the First Action Plan on Energy Efficiency, the Second Action Plan on Energy Efficiency, the Program for Realizing the Energy Strategy and Renewable Energy Action Plan. Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

34 Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

35 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Program for work for 2014; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft program for work for 2013

36 Ministry of Interior, (2011), Strategy for training of the employees in the Ministry of Interior, Internet page of the Ministry of Interior <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=548>

37 Ministry of Interior, (2008), Strategic plan for the period 2009-2011 <http://www.mvr.gov.mk/uploads/>

Strategic Planning and Development if faced with lack of human resources rearranges the employees in the Ministry via an internal announcement.³⁸

Unlike the case with the Macedonian Energy Department relying on outside assistance, the Slovak Ministry of Economy for example reported that the employees in the Energy Department prepared the Energy Act relying on their own in-house capacities. This was done in cooperation with the public and specialists in the Government, but they did not use outsourcing for preparation of this Act. The Slovak Ministry of Economy reported about the process of strengthening their capacities over the years: when they entered the EU their capacities were not sufficient, but have sufficient capacities now. They do not need capacity building; they had training programs for specialization when entering the EU and attend training sessions in case of new legislation comes from the EU. For complex tasks dealing with energy efficiency and renewable energy, they create teams for example of lawyers and engineers; also inter-sector cooperation exists in forms of teams.³⁹

Also, the Innovation and Energy Agency of the Slovak Republic reported that its staff does most of its work. They however cooperate with other experts depending on the projects.⁴⁰ Energy Centre Bratislava, a civil society organization (CSO) in the Slovak Republic dealing with energy efficiency and renewables, stated that the Slovak Innovation and Energy Agency has lot of capacities, but lot of tasks, and these tasks demand more capacities.⁴¹ The Slovak Ministry of Economy considers itself efficient since when compared to other ministries or other member states such as Poland, has fewer employees.⁴² Having fewer employees and still performing the tasks on time may be explained with having staff with good qualifications and experience. From a perspective of a CSO, for the Slovak ministries in the security sector it is convenient to hire them as organization instead of employing someone additionally on a project as reported by the Slovak Foreign Policy Association.⁴³ This can be understood as institutions recognizing the need for CSO's input and CSO having expertise to help

strateski%20plan%202009-2011,%20februari%202009.pdf

38 Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

39 Interview with Peter Dvorak, Principal State Counsellor and Miroslav Jarabek, Director, Energy and raw materials policy department, Slovak Ministry of Economy, conducted on 12.02.2014

40 Interview with Eduard Jambor, Communication Department and Karel Hirman, Director of Energy Policy Department, Slovak Innovation and Energy Agency, conducted on 13.02.2014

41 Interview with Marcel Lauko, Director, Energy Centre Bratislava, conducted on 13.02.2014

42 Interview with Peter Dvorak, Principal State Counsellor and Miroslav Jarabek, Director, Energy and raw materials policy department, Slovak Ministry of Economy, conducted on 12.02.2014

43 Interview with Alexander Duleba, Director, Slovak Foreign Policy Association, conducted on 12.02.2014

institutions in their work. This way of collaboration could contribute to more efficient performance of institutions if the CSO provides the input the institutions need.

Further good example from the Slovak Republic comes from the security sector stating that self-reforming is a step towards own capacity building for management of larger scale projects. In fact, the Slovak Ministry of Interior is the body responsible for the overall public administration reform, which aim is it to be more client-oriented and business friendly. The responsibility for managing this public administration reform was given to the Ministry of Interior since it is the largest ministry and was the first institution to reform itself in order to save finances.⁴⁴

MANAGEMENT OF FINANCIAL RESOURCES

Sound management of financial resources at disposal is an important component when assessing efficient performance of the state institutions. In this section, main accent will be put on management of resources, whether the budget is sufficient for the envisaged activities, difference between planned and spent financial resources as well as the donor support in order to provide clear picture on how the public funds, important efficiency factors, are managed by the three institutions that are subject of analysis in this paper.

According to the Law on the budget,⁴⁵ all budget users are responsible for preparation of a three-year strategic plan. The budget of the Ministry of Interior ranges between 150 -160 000 000 Euro annually, without dramatic changes in the total amount. The Ministry of Interior's budget has several sections⁴⁶, out of which administration, security and decentralization have more or less the same value throughout the years. Significant oscillations could be noted when analyzing other sections. Namely, the budget envisaged for 2014 for state security section has been increased 6,5 times compared to 2013 – from nearly 590 000 Euro to almost 3 900 000 Euro. This budget item had faced significant changes also in the previous years. In fact, the state security section is the one envisaged for the Directorate for

44 Interview with Samuel Arbe, Advisor for the programming of European structural and investment funds, Slovak Ministry of Interior (interview given in personal capacity), conducted on 12.02.2014.

45 Law on the budget, Official Gazette of Republic of Macedonia (consolidated text), article 15a http://finance.gov.mk/files/u6/_____5.pdf

46 All the sections are: administration, security, training center, state security, NATO integration, decentralization, strengthening the rule of law and EU integration

Security and Counterintelligence (DSCI).⁴⁷ Taking into consideration the secrecy in the work of the DSCI, there is a need for increased oversight and control. For instance, there is no explanation whether there are any emerging security threats, buying of new expensive equipment etc.⁴⁸ Additional and more general remark is the insufficient data provided by the Ministry of Finance in the state budget. Namely, up to 2009, there had been information on the results achieved throughout the previous year and priorities and objectives for the following year, breaking them down to separate programs including indicators for each program.

Moving to the energy sector, the budget dedicated for energy development has not seen any major oscillations, apart from the sharp increase in expenditures covered by donations. The planned budget has realization percentage of 85-90% and according to the Energy Agency, reasons for derogation include complexity of the project activities and in some cases, they admit it is due to incompatible project planning.⁴⁹ On the other side, the Energy Department within the Ministry of Economy highlights that they are making maximum effort to fully implement the budget as envisaged.⁵⁰

As stated in its annual reports, the Energy Agency is very satisfied from the cooperation with the Ministry of Economy and the Ministry of Finance in regards to the readiness for reallocation and increasing the amount of particular items.⁵¹ However, the reports reveal modest financial resources of the Energy Agency due to budget rebalance or anti-crisis measures of the Government. The planned funds for renting, accounting, legal services and other contracts were not sufficient. In the same time, as there is no possibility for new employments, significant amount goes to volunteering, internship or consultants contracts. The Energy Agency says that "taking into consideration the limited budget of the Agency, outside expert support is sought only in case the needs exceed the internal capacities of the Energy Agency or any other relevant institution in Macedonia".⁵² Still, the Energy Agency spends

47 Budget of the Republic of Macedonia for 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 and 2014. All budgets are available at: <http://finance.gov.mk/view/budget2013>

48 For more information regarding the oversight and control of the security sector, please see: Bogdanovski A. and Lembovska M., (2012) Towards 2nd generation of security sector reform in Macedonia <http://analyticamk.org/images/stories/books/pub-ssr-web.pdf>. For financial oversight of the intelligence sector, please see: Lembovska, M., (2013), Comparative analysis of regional practices for parliamentary financial oversight of intelligence services http://analyticamk.org/images/stories/files/report/Financial_oversight_english.pdf

49 Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014.

50 Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

51 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Annual report for work for 2012

52 Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

significant amount for engaging external experts.⁵³ These data indicate inefficient spending instead of investing in the employees within the Agency to improve their capacities according to the Agency's needs.

A positive example could be seen in the Slovak Innovation and Energy Agency which combines three sources of financing: the state budget, EU funds and commercial activities.⁵⁴ This provides them the needed sustainability which could be applicable for the Macedonian Energy Agency. The sources from projects were also acknowledged by the Macedonian Energy Agency not to cause any fiscal implication in the state budget, but to increase the capacity of the Agency's employees in their concrete support of the Government's policies and in implementing the energy action plans. The sources from the projects in fact enable temporal employment of high qualified persons.⁵⁵ The positive effect from funds for getting additional staff is recognized; it seems that the real challenge lies in keeping this staff after the project ends.

On the topic of donor support, the Ministry of Interior's Unit for strategic planning and development does not utilize donor support⁵⁶, despite the fact that the Ministry of Interior is one of the biggest beneficiaries of foreign donor support (from governments of other countries and international organizations), mainly in the form of expertise and equipment.

An important role in ensuring sound management of financial resources plays the State Audit Office (SAO). However, as an institution it has a weak positioning in the governance structure and represents an overlooked oversight body. The European Commission Progress Report on Macedonia highlights that "the quality of the Office's reports and recommendations has contributed to identifying reform challenges", but in the same time notes that "while its aggregate annual reports are reviewed by parliament, there is still limited follow-up of the reports' findings".⁵⁷ The last audit performed by SAO in the Ministry of Economy and the Ministry of Interior took place several years ago and the data from

53 For instance, in 2011, the Energy Agency paid more than 16 500 Euro for five consultants, while the gross salaries of the permanent employees (including pensions and health insurance) made 42 500 Euro.

54 Interview with Eduard Jambor, Communication Department and Karel Hirman, Director of Energy Policy Department, Slovak Innovation and Energy Agency, conducted on 13.02.2014

55 Energy Agency of the Republic of Macedonia, (2011), Program for work for 2011; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2011), Draft program for work for 2012

56 Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

57 European Commission's Progress Report for Macedonia for 2013

it cannot represent indicator for the current performance.⁵⁸ It is positive that both ministries are part of the annual program of SAO for 2014.

Besides the state audit, internal audit, a component of the complex system of public internal financial control,⁵⁹ also plays an important role in ensuring financial accountability and efficiency in spending the public funds. The number of internal auditors in the Ministry of Interior is four⁶⁰ and the Ministry of Economy has only one internal auditor.⁶¹ The ministries do not stand out from the other budget users. The Energy Agency has been subject of audit performed by an independent audit institution (Mur Stivens), the Ministry of Finance and independent audit for specific foreign projects.⁶²

Another important segment in ensuring efficient usage of public funds is the existence and implementation of anti-corruption policies. The energy sector institutions have answered that there have been no indications of corruptive behavior.⁶³ For the security sector, important is to note that the corruption within the police officers is considered to be more serious than corruption exercised by other employees within the state institutions.⁶⁴ The Sector for Internal Control and Professional Standards which is responsible for anti-corruption activities regularly publishes its annual anti-corruption programs and action plans on Ministry of Interior's website. However, one might easily note that they are very general, descriptive, repeating the same declarations from year to year. The action plans lack concrete tasks and measurable indicators of achievement. For instance, "improving the professionalism" cannot be a measurable indicator of successful completion of the envisaged activity.

58 Ministry of Economy has an audit for the financial statements in year 2008 and the Ministry of Interior for the year 2007. Notable to mention is that the audit of the Ministry of Economy was positive with several irregularities mainly connected with the internal control system and the internal systematization. On the other side, the State Audit Office detected more irregularities in the Ministry of Interior and they are connected with the application of legal provisions, public procurements, systematic deficiencies, irregular accounting, irregularities in the financial statements etc.

59 More on the public internal financial control could be found at the website of the Ministry of Finance www.finance.gov.mk

60 As of April 2014. Source: Ministry of Finance/ List of internal auditors in the public sector on central level http://www.finance.gov.mk/files/u16/i_navnatresni_revizori__centralno-30_04_2014.pdf

61 Ibid.

62 Grand Torton for the project Ener Supply financed by the EU and GEF project for sustainable energy financed by the World Bank

63 Energy Agency, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014; Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

64 Ministry of Interior, (2014), Anticorruption program

STRATEGIC PLANNING AND POLICY MAKING

Efficient performance of the relevant institutions' tasks is determined by proper strategy planning, implementation of the drafted plans, meeting the deadlines, absence of highly centralized decision making and cooperation with other stakeholders including the civil society, all which were analyzed.

To begin with, access to public information and transparency of institutions remains low as concluded by the European Commission in the 2013 progress report⁶⁵; additionally having in mind the "closedness" of the energy and security sector, getting in-depth information about these sectors is even more difficult. The work of the Energy Department within the Ministry of Economy is strategically planned and stipulated in the Ministry's Program for work; and its implementation reported in a report for implementing the Annual program for work of the Ministry of Economy. These programs and reports are to be published at the Ministry's website, although not all of them are actually accessible. As regards to the security sector, the strategic plans of the Ministry of Interior are classified documents and not available to the public⁶⁶, thus preventing more detailed analysis about the efficiency goals of the Ministry. This is contrary to the directions set in the Manual for strategic planning prepared by the Government where it is said that transparency in the process is one of the preconditions for successful strategic planning.⁶⁷ The last available declassified strategic plan of the Ministry of Interior is for the period 2009-2011.

Unlike the ministries analyzed in this paper, the annual planning and reporting is done best by the Energy Agency. It contains detailed budget planning and spending, sufficient information about the projects and planning of strengthening its human resources. The Energy Agency, which is responsible among other things for support of the energy policy implementation and has to initiate energy strategies,⁶⁸ has begun its work with few projects and has gained over the years many more responsibilities and activities. In the past few years it is not only a project implementing institution, but also issues documents, has more concrete projects, prepares secondary legislation, gives feedback

65 European Commission's Progress Report for Macedonia for 2013

66 Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

67 Government of the Republic of Macedonia, (2007), Manual for Strategic Planning <http://arhiva.vlada.mk/files/GS/Priracnik.pdf>

68 Law on the establishing of the Energy Agency of the Republic of Macedonia, Official Gazette of the Republic of Macedonia 62/05

to documents, works on identifying projects etc⁶⁹. This clearly shows a development in its capacities, meaning a greater amount of work with almost no change in number of permanent staff. This could serve as an indicator of increased efficiency.

One criticism about the Agency's clarity of obligations which also could affect the efficiency of its performance was given back in 2010 by the State Audit Office having found the Law on establishing the Energy Agency not to clearly define the Agency's duties.⁷⁰ The Law was amended in 2014, but tackles a small part of Agency's obligations and will be put into effect one year after its adoption.⁷¹

Timely implementation of the drafted policies indicates efficiency which has to do with proper capacities of the implementing institutions. If the Ministry of Economy's annual reports are analyzed, the impression is that Macedonia is on track with adopting energy reform policies. Also, evident is delay in some activities such as legislation adopting or construction projects.⁷² The Energy Department explained the reasons for possible delays and problems with the implementation to be limited human and financial capacities and certain open questions in the inter-institutional cooperation.⁷³ The Energy Agency has also experienced some of the projects in which it was involved to be suspended or delayed,⁷⁴ although were overcome later.⁷⁵ Furthermore, if the last two public investment programs are compared and the energy projects are analyzed, an extension of some of the projects' deadlines or their delay is evident: for example the project construction of the hydro power plant Sv Petka has an extension of deadline from 2009 till 2011 and the revitalization of large hydro power plants of 2012 was delayed till 2014.⁷⁶ Similarly, the Ministry of Interior also faces delays in the project

69 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2011), Draft program for work for 2012; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft report for work for 2011; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Program for work for 2014; Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft program for work for 2013

70 State Audit Office, Annual report for 2010 http://www.dzr.gov.mk/Uploads/Godisen_izvestaj_2010.pdf

71 Law amending the Law on the establishing of the Energy Agency, available at: http://www.ea.gov.mk/images/stories/E_Izdanija/Izmeni%20na%20zakonot%20za%20osnovanje%20na%20aerm.pdf

72 Delays such as: Energy law was planned to be amended in 2010, but a new one was adopted in 2011; Action plan for energy strategy was envisaged to be adopted in 2012, but was adopted in 2013. (Source: Ministry of Economy, (2010), Report for 2010; Ministry of Economy, Report on the Program for work of the Ministry of Economy for 2011; Ministry of Economy, Report on the Program for work of the Ministry of Economy for 2013)

73 Ministry of Economy, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, May 2014

74 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft report for work for 2011

75 Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Annual report for work for 2012

76 Government of the Republic of Macedonia, (2009), Public investment program 2009 – 2011 <http://www.finance.>

implementation. Such project is establishing of National Criminal Intelligence Database, envisaged for December 2012.⁷⁷ One year after, the EU Progress report for 2013 notes that the database is not yet operational.⁷⁸

Further efficiency flaws are seen in frequent changes in the legislation, especially the legislation that is under competency of the Ministry of Interior. As an example, the Law on foreigners has been subject to change each year since it was adopted (2006) and was changed even two times in 2013.⁷⁹ Similar situation occurred with the Law on internal affairs – after changing it several times, in March 2014 the Ministry of Interior came out with a new law.⁸⁰ Frequent changes in the legislation could be an indicator of improper strategic planning. Other possible reasons could be alignment with EU legislation. The Ministry of Interior did not answer the questions regarding the formulation of policies as well as planning and realization of activities, preventing further efficiency analysis in the area. Positive remarks for the Ministry of Interior can be given for its IPA Unit which coordinates the Ministry's activities in the process of defining the project ideas, prepares project fiches⁸¹; which also speaks about the its capability to manage and raise funds.

Factors influencing meeting the deadlines include also good inter-sector cooperation especially in case the particular project is under the jurisdiction of several institutions. In this line, SAO had some findings about the concessions on water for construction of small hydro power plants. It concluded some of the main factors affecting the efficiency of the issued concessions to be: that the procedures for concessions were realized without prepared study for concession project and that the concessionaires are facing ownership issues. All this affects the deadline for getting the construction permit and starting the construction of the small hydro power plants.⁸² This means that for this energy project to be realized without delay, good inter-sector cooperation and coordination is needed, since the ownership issues in this case are under jurisdiction of other stakeholders. The Slovak experience

gov.mk/files/u1/PIP-2009.pdf and Government of the Republic of Macedonia, (2011), Public investment program of the Republic of Macedonia 2011-2013 <http://www.finance.gov.mk/files/u1/PIP-2011novo.pdf>

77 Programme of the Government 2011-2015, source: <http://vlada.mk/node/91>

78 European Commission's Progress Report for Macedonia for 2013

79 Internet page of pravo.org <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=663>

80 Internet page of the Ministry of Interior <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=241>

81 Internet page of Ministry of Interior/ IPA Unit <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=612>

82 State Audit Office, Annual report for 2012 http://www.dzr.gov.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2012%20reduced.pdf

also raises the question about a more coordinated energy efficiency policy. In fact the Energy Centre Bratislava considers that in the Slovak Republic there should be a single body for energy efficiency.⁸³ This could mean discussion about one-stop-shop systems, which means that a single institution offers multiple services.

Not only should important policies be well planned and implemented, but they need to be able to serve their target group in best possible way by taking the input from the interested parties. A recent analysis about the cooperation between civil society and the security and energy sectors found that the energy and security sector are less cooperative than other sectors and that it is a real challenge for the CSO to influence the policy making process in the energy and security sector domain and especially to be provided with feedback on the submitted opinions on emerging legislation.⁸⁴

Further analysis of the security and energy institutions' work especially in relation to CSO indicated existence of very centralized top-down decision-making, i.e. practices which imply that for simple matters, the minister has to be asked for approval which usually takes much time. Such indication is their rejection to give an interview or not giving approval for it; thus CSO have to use the Law on free access to public information. For the questions that tackle the Unit for strategic planning and development, but are of Ministry's importance and mean communication with outside subjects, the minister decides.⁸⁵ While the Energy Agency is a small institution with only few employees and the centralization of decision-making could be understandable, the ministries (both Ministry of Economy and Ministry of Interior) have complex structures covering broad areas of work. Thus, centralization could contribute to less efficiency. Unlike the case of Macedonia, the Slovak institutions approved the interview requests in a short time period, directly from the departments of the paper's research interest.

Cooperation is a way of work for the Slovak security and energy institutions. It takes place not only between institutions, but also extensively with civil society and on regional level too. The ministries cooperate with CSOs when preparing legislation and they have public meetings as well.⁸⁶ On regional

83 Interview with Marcel Lauko, Director, Energy Centre Bratislava, conducted on 13.02.2014

84 Stojilovska A. and Lembovska M., (2013), Security and energy sectors' cooperation with the civil society in Macedonia – friends or foes? Analytica think tank http://analyticamk.org/images/stories/files/briefs/TRAIN_en_za_website.pdf

85 Ministry of Interior, Information obtained by utilizing the Law on free access to public information, April 2014

86 Interview with Samuel Arbe, Advisor for the programming of European structural and investment funds, Slovak Ministry of Interior (interview given in personal capacity), conducted on 12.02.2014; Interview with Peter

level, the cooperation also takes place in the V4⁸⁷ group, which as a region has a stronger voice enabling the countries to learn from each other, to help each other and push for issues that are important to them.⁸⁸ For example, in the energy area, the ministers dealing with energy issues of the V4 countries have a Declaration stating that they support further development of the regional cooperation in the energy sector and listing concrete aspects and activities. They even have a Road Map towards regional gas market among V4 countries.⁸⁹ The Slovak Innovation and Energy Agency cooperates with universities, research and development institutions, ministries, municipalities, CSO, agencies abroad etc.⁹⁰

The cooperativeness of the Slovak energy and security institutions was confirmed by all interviewed CSO. The CSO Energy Centre Bratislava answered that they are invited to seminars, give comments to documents sent to them by the energy institutions, or give guidelines how to implement directives. The Centre says that the energy institutions accept many of their comments and in case they do not, it is because they have stronger arguments. The Centre considers to be helping the energy institutions with its contribution – the Centre is dealing with energy on daily basis with municipalities, small and medium enterprises etc., which is not easy to be done by the energy institutions.⁹¹ This shows that by being formidable as a CSO means an influence in the policy making and contribution to better formulated policies. The Centre for European and North Atlantic Affairs (CENAA), a CSOs focusing on security matters, highlighted the importance of personal contacts that enhance the cooperation. Situations when persons transfer from the state institutions to the civil society and vice versa are not unusual in Slovakia, and this is considered to contribute to transferring the knowledge and building the trust between the state and civil sector.⁹² The Slovak Foreign Policy Association also replied that they closely cooperate with the security sector institutions and are project partner of the Ministry of Interior.⁹³

Dvorak, Principal State Counsellor and Miroslav Jarabek, Director, Energy and raw materials policy department, Slovak Ministry of Economy, conducted on 12.02.2014

87 V4 countries are the Visegrad countries: Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. V4 reflects the efforts of the countries of the Central European region to work together in a number of fields of common interest within the all-European integration. <http://www.visegradgroup.eu/about>

88 Interview with Peter Dvorak, Principal State Counsellor and Miroslav Jarabek, Director, Energy and raw materials policy department, Slovak Ministry of Economy, conducted on 12.02.2014

89 Internet page of the Slovak Ministry of Economy <http://www.economy.gov.sk/strategy-documents/131028s>

90 Internet page of the Slovak Innovation and Energy Agency <http://en.siea.sk/>

91 Interview with Marcel Lauko, Director, Energy Centre Bratislava, conducted on 13.02.2014

92 Interview with Marian Majer, Senior Research Fellow, CENAA, conducted on 13.02.2014

93 Interview with Alexander Duleba, Director, Slovak Foreign Policy Association, conducted on 12.02.2014

Good practices that can be learnt from the Slovak Innovation and Energy Agency about efficiency is from its profile: it is expert body for energy efficiency, renewable energy and central heating, not for all energy related areas the Ministry deals with⁹⁴; it has various set of activities among which interesting are implementation of EU structural funds, technical expertise for energy legislation, consultancy in the field of energy efficiency and renewables and has as a long-lasting experience in the implementation of international projects within various EU community programs.⁹⁵ In other words it is an expert body in the area capable for assisting other stakeholders on the way of energy policy implementation.

Last but not least is the matter whether the security and energy sectors are “closed” which makes their governance not a best example. Having confirmed the “closed” status of these sectors in Macedonia, in the case of the Slovak Republic it was concluded that both sectors in the Slovak Republic were closed in the past, but things started changing more than a decade ago with the Euro-Atlantic integration process and finally nowadays this is considered to be an overcome issue. This gives the assumption that the way for improving the security and energy sectors’ governance is a continuous and long-term one.

CONCLUSIONS

The paper analyzed the Macedonian energy and security sector governance by focusing on the institutions’ efficiency in order to draft policy recommendations for improving the challenges by drawing lessons from positive Slovak examples. The analysis went in three tracks: human resources, financial resources and the process of policy making and several bottlenecks were identified.

The civil servants working in the security and energy sector institutions have been exposed to training and capacity building activities. However, their human capacities are still insufficient and there is a need for better inter-sector cooperation. The human resource analysis showed high level of temporary staff engagement, especially in the case of the Energy Agency. The main expertise should not come from outside, but the institutions should have it “in the house”, like in the Slovak case. Engagement of temporary staff and consultants for specific projects is due to unavailability of funds for regular employment as well as lack of expertise of the current staff. In addition, unlike the Slovak case where

94 Interview with Eduard Jambor, Communication Department and Karel Hirman, Director of Energy Policy Department, Slovak Innovation and Energy Agency, conducted on 13.02.2014

95 Internet page of the Slovak Innovation and Energy Agency <http://en.siea.sk/>

the institutions utilize the CSO's input in order to improve their performance, this kind of cooperation is underused in the Macedonian case.

The human resource management is closely related with the budget spending and rebalance of the budget affects the human resource development in the institutions. In the case of the Energy Agency, it was noted that the total amount spent for contractual services exceed the total amount spent for salaries. Speaking about the finances, there is a need for greater transparency in the case of Ministry of Interior when increasing specific budget items by multiple times, like the item for state security. The financial professionals from the SAO provide sound analysis of the financial statements of the institutions, but unfortunately, there is little follow-up on their recommendations.

Moving to the area of strategic planning, uneven practices and standards among the different ministries have been identified. A positive example could be found in the Energy Agency which regularly publishes annual programs and annual reports that include comprehensive information for all aspect of the Agency's work. On the other side, the strategic plans of the Ministry of Interior are classified and the Ministry does not provide at least basic publicly available version. The research identified frequent change of legislation, certain delays of the projected activities – all of this could serve as an indicator that the quality of strategic planning is not at the satisfactory level. Finally, the closedness of the energy and security sector when trying to approach them for an interview showed the centralization of decision making, low transparency and accountability towards the civil society.

This paper brought to surface the fact that it is a first energy and security sector focused research dealing with a specific aspect of good governance. It is one of the first steps towards assessing efficiency as a component of good governance, trying to establish the basic criteria upon which this specific component could be evaluated.

RECOMMENDATIONS

HUMAN RESOURCES:

- ▶ Planning of the human resources in the energy and security sectors needs to be significantly strengthened. Better human resource management should enable specialization of the staff and reducing the use of temporary staff;

- ▶ Outsourcing for preparing legislation and implementing capacity building activities especially in the energy sector should be reduced to the extent that is used only for necessary additional expertise and excluded the possibility of being the dominant implementation body since it does not strengthen the internal capacities. The security and energy institutions' permanent staff should perform the main substantive work as preparation of legislation;
- ▶ The security and energy institutions should explore all possibilities for applying for foreign donor support as a good way of getting funds for additional staff and training. Donor's assistance should be factor of development and transfer of "know-how";
- ▶ The input of the CSO in the policy making processes should be taken under consideration by the security and energy institutions. The CSO working in the energy and security areas should continue participating in the policy making processes in the areas by giving research-based input⁹⁶.

MANAGEMENT OF FINANCIAL RESOURCES:

- ▶ The Energy Agency should consider client-oriented activities as well as project funds as source of additional funding since having different sources of financing ensures greater sustainability and independence;
- ▶ Part of the funds that have been used for outsourcing especially relevant for the energy institutions should be reallocated for employment of permanent staff or training on the current staff, based on the institution's needs;
- ▶ Severe budget cuts for the security and energy institutions after budget rebalance should be avoided;
- ▶ The energy and security institutions should implement the recommendations provided by the State Audit Office and remove detected irregularities.

STRATEGIC PLANNING AND POLICY MAKING:

- ▶ The Ministry of Economy and the Ministry of Interior should be more transparent regarding their strategic plans and annual reports;
- ▶ Since projects bring possibilities for additional resources and training, the security and energy institutions should consider developing a project preparation unit also enabling certain public servants to specialize in project applications;

96 For cooperation of the CSOs with the energy and security sector and more recommendations for improving such cooperation, please see: http://analyticamk.org/images/stories/files/briefs/TRAIN_en_za_website.pdf

- ▶ The security and energy institutions should plan their projects in accordance with their capacities to implement them and in case of delays should analyze and address the reasons.

BIBLIOGRAPHY

Legislation:

- » Law on the budget, consolidated text, Official Gazette of Republic of Macedonia no. 64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 and 171/12;
- » Law on the establishing of the Energy Agency of the Republic of Macedonia, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 62/05;
- » Law amending the Law on the establishing of the Energy Agency, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 41/2014.

Programs and Reports:

- » Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Program for work for 2014;
- » Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft Program for work for 2013;
- » Energy Agency of the Republic of Macedonia (2011), Draft Program for work 2012;
- » Energy Agency of the Republic of Macedonia (2013), Draft Report for work for 2012;
- » Energy Agency of the Republic of Macedonia (2012), Draft Report for work for 2011;
- » Energy Agency of the Republic of Macedonia (2011), Report for work for 2010;
- » Energy Agency of the Republic of Macedonia, (2009), Report for work for 2009;
- » Energy Agency of the Republic of Macedonia, (2011), Program for work for 2011
- » Ministry of Economy, Report for the work of the Ministry of Economy in 2013;
- » Ministry of Economy, Report on the Program for work of the Ministry of Economy for 2011
- » Ministry of Economy, (2010), Report for 2010
- » Ministry of Interior, (2014), Anticorruption Programme
- » Government of the Republic of Macedonia (2009), Public Investment Programme 2009-2011;
- » Government of the Republic of Macedonia (2011), Public Investment Programme of the Republic of Macedonia 2011-2013;
- » Government of the Republic of Macedonia, Work Program for the period 2011-2015;

- » Ministry of Interior, (2008), Strategic plan for the period 2009-2011;
- » Ministry of Interior, (2011), Strategy for training of the employees in the Ministry of Interior
- » European Commission Progress Report on Macedonia for 2011;
- » European Commission Progress Report on Macedonia for 2012;
- » European Commission Progress Report on Macedonia for 2013;
- » State Audit Office, Annual Report for 2010;
- » State Audit Office, Annual Report for 2012;
- » State Audit Office, Final Report of the Authorized State Auditor no.0903-74/6.

Other:

- » Ministry of Finance, Budget of the Republic of Macedonia for 2009;
- » Ministry of Finance, Budget of the Republic of Macedonia for 2010;
- » Ministry of Finance, Budget of the Republic of Macedonia for 2011;
- » Ministry of Finance, Budget of the Republic of Macedonia for 2012;
- » Ministry of Finance, Budget of the Republic of Macedonia for 2013;
- » Ministry of Finance, Budget of the Republic of Macedonia for 2014;
- » Government of the Republic of Macedonia (2007), Manual for Strategic Planning;
- » UNESCAP, What is Good Governance?;
- » Worldwide Governance Indicators, Country data reports;
- » Stojilovska A. and Lembovska M., (2013) Security and energy sectors' cooperation with the civil society in Macedonia – friends or foes?, Analytica think tank.
- » Lembovska, M., (2013), Comparative analysis of regional practices for parliamentary financial oversight of intelligence services
- » Bogdanovski A. and Lembovska M., (2012) Towards 2nd generation of security sector reform in Macedonia

Interviews:

- » Peter Dvorak, Principal State Counsellor and Miroslav Jarabek, Director, Energy and raw materials policy department, Slovak Ministry of Economy, conducted on 12.02.2014;
- » Samuel Arbe, Advisor for the programming of European structural and investment funds, Slovak Ministry of Interior (interview given in personal capacity), conducted on 12.02.2014;

- » Eduard Jambor, Communication Department and Karel Hirman, Director of Energy Policy Department, Slovak Innovation and Energy Agency, conducted on 13.02.2014;
- » Marcel Lauko, Director, Energy Centre Bratislava, conducted on 13.02.2014;
- » Marian Majer, Senior Research Fellow, CENAA, conducted on 13.02.2014;
- » Alexander Duleba, Director, Slovak Foreign Policy Association, conducted on 12.02.2014.
- » *Questionnaires* using the Law on free access to public information were sent to: Ministry of Interior, Ministry of Economy and Energy Agency of the Republic of Macedonia.

Internet sources:

- » World Bank www.web.worldbank.org
- » Ministry of Interior www.mvr.gov.mk
- » Ministry of Finance www.finance.gov.mk
- » Pravo www.pravo.org.mk
- » Visegrad Group www.visegradgroup.eu
- » Ministry of Interior www.mvr.gov.mk
- » Energy Agency www.ea.gov.mk
- » IPS www.ips.ly
- » Slovak Innovation and Energy Agency www.en.siea.sk
- » Slovak Ministry of Economy www.economy.gov.sk
- » State Audit Office www.dzr.gov.mk

TESTIMONIAL

Analytica is dedicated to improving democracy and good governance in Macedonia. As Macedonia is undergoing reforms in all public sectors, the role of civil society organizations is increasingly important to help shape democratic reforms and improve policies. Having been granted the project called *„Energy and security sector governance in Macedonia: how to improve its efficiency?“* funded under the Slovak and Balkan Public Policy Fund Programme with the support of Slovak Aid, we've conducted a research aiming to analyze the energy and security sector governance in Macedonia by focusing on the energy and security sector institutions' efficiency in order to draft recommendations for its improvement by drawing lessons from positive Slovak examples, a newer EU and NATO member and former communist country which has noted good development in the mentioned two sectors.

As part of the project, we had the possibility to go to Bratislava and conduct part of the research there. This trip was an essential part of the research as it enabled us a first-hand knowledge about how the Slovak institutions from the two respective sectors have developed over the years, resulting with policy recommendations for the Macedonian institutions drawn from the best practices of the institutions from the Slovak Republic. Moreover, the field visit to Bratislava enabled us to establish contacts with Slovak CSOs and institutions from the security and energy sector, opening many opportunities for future cooperation and partnerships.

The policy paper that we've produced is especially important in light of the fact that it is the first analysis of the efficiency of the institutions as a specific component of the concept of good governance, when dealing with the energy and the security sector. Not only that it sets the basic criteria for researching the efficiency from the perspective of the civil society, but it is also provides an inter-sectoral analysis linking two sectors that do not have much in common at a first glance. The policy paper was

presented by the researchers of the project and authors of the paper – Magdalena Lembovska and Ana Stojilovska at a promotional event attended by members of the civil society, embassies and state institutions. The opening speech was given by the Deputy Ambassador of the Slovak Republic in Macedonia Patricia Dudova. At that event the paper was disseminated in hard-copy version and afterwards in electronic form to a wide list of relevant domestic and regional stakeholders. The paper was prepared in original English and translated into Macedonian, and is available at Analytica’s website: in English http://analyticamk.org/images/stories/files/2014/Energy_and_security_sector_governance.pdf and in Macedonian http://analyticamk.org/images/stories/files/2014/Slovak_paper_FINAL_WEB_MK.pdf. In this way, a large interested audience has been reached. The Ambassador of the Slovak Republic in Macedonia H.E. Martin Bezák also showed interest in the project, inviting us to a meeting after the event when we had the opportunity to present the paper’s recommendations and to discuss about cooperation between the Visegrad Group and the Western Balkans countries.

Analytica as part of its ongoing and future activities in the energy and security areas will continue to disseminate the paper’s findings to the respective Macedonian institutions and other stakeholders. The paper’s findings will also be sent out to the Government for its annual call for suggestions for input in its upcoming program for work of the Government. In addition, they will be used when commenting on draft legislation proposed by the Ministry of Interior and the Ministry of Economy; at future events on energy and security issues, at future meetings with relevant Macedonian and regional stakeholders and similar. Having in mind the identified closedness of the Macedonian energy and security sectors, and the stated finding that the process of improving these sectors’ governance is a long-term commitment; thus the work of improving their governance is not yet completed and needs to be followed by other similar projects.

ABOUT THE AUTHORS

Magdalena Lembovska (1988) works as a Security Research Fellow in Analytica since 2012, dealing with contemporary security issues and the concept of good governance. Her interests include: security sector reform, the process of democratization, irregular migration and financial control and oversight of the security sector institutions. She has authorized several policy papers and commentaries, but is also actively engaged in advocacy activities such as organization of conferences and participation in policy relevant events. Ms Lembovska has participated in professional development programs such as the Young Faces Network 2013 of the Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) and the TRAIN Programme (Think Tanks providing Research and Advice through Interaction and Networking) run by the German Council on Foreign Relations (DGAP). She holds B.A. in Political Science degree from the University “Cyril and Methodius” Faculty of Law, Justinianus Primus, Skopje and is M.A. Candidate in Security and Financial Control at the St. Clement of Ohrid University - Bitola. She may be contacted at: mlembovska@analyticamk.org and lembovska_m@yahoo.com

Ana Stojilovska (1985) is a Research Fellow of the Energy and Infrastructure Program at Analytica Think Tank, Skopje since October 2010. She holds a Master degree in European Studies obtained at the Europa-Kolleg Hamburg, University of Hamburg. Areas of research: energy policy, energy efficiency, renewable energy, energy security, the heat market, co-generation, gasification, energy poverty, Trans-European networks, climate change, EU acquis - chapter 15, 21, cooperation between Government and civil society, good governance in the energy sector – all relevant to Macedonia. She has authored several policy papers or commentaries on energy topics published by Analytica, Konrad Adenauer Foundation, at Energy efficiency blog’s website, in Macedonian magazine Political Thought, in NGO Magazine, at World Bank’s website etc. She has worked on

over 15 local and regional projects including projects and events supported by RRPP, European Commission, Macedonian Government, German Council on Foreign Relations, Slovak and Balkan Public Policy Fund Programme, Konrad Adenauer Foundation, US Embassy etc. Ana Stojilovska was also engaged in preparing comments for energy relevant documents such as EBRD's country strategy for Macedonia, Macedonian Energy law, Renewable Energy Action Plan for Macedonia, Program for work of the Macedonian Government. She may be contacted at: **astojilovska@analyticamk.org** and **preveduvacka@yahoo.com**

INCREASING THE USE OF **GOV.MK** WEBSITES AS TOOLS FOR TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY AND E-PARTICIPATION

Bardhyl Jashari
Filip Stojanovski
Tamara Resavska
Goce Arsovski

METAMORPHOSIS
Foundation for internet and society



Skopje, June 2014

SUMMARY

The aim of this public policy paper is to examine the current level of use of the websites of central and local authorities in the Republic of Macedonia (mostly using .gov.mk domains) in the areas of transparency, accountability and e-participation of the citizens in the decision making process, and to offer recommendations on how to overcome the obstacles preventing the citizens to use the full potential of the new technologies in these areas.

New technologies offer effective and cheaper means for including citizens in the decision making processes, but their potential is not completely used in Macedonia. The research was conducted in the period from December 2013 to May 2014, through an examination of the possibilities offered by 220 websites run by government bodies and institutions of the state administration, and through structured interviews with 10 public institutions and 17 experts from various fields related to public citizen participation and the internet.

The research findings indicate that the websites of the public institutions lack public data, particularly in the area of fiscal transparency and accountability, and there is also a lack of mechanisms that allow citizen e-participation and inclusion in the decision making process.

The Republic of Macedonia has a legal framework governing civic e-participation, but it is necessary to implement it consistently, and to raise the awareness of citizens and institutions, about the existing opportunities, and about the importance of using new media - in this case websites as tools for transparency, accountability, and e-participation. The development of these systems depends on the political will of the Government and the officials from the subordinate institutions. The development must be based on standards that place the citizen and his needs at the center of the system and simultaneously promote the principles of e-inclusion and protection of human rights in the digital sphere.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- ▶ The existing legal framework in the Republic of Macedonia regulates civic e-participation, but it is necessary to consistently implement it and to raise the awareness of citizens and institutions about the existence of opportunities and about the importance of using new media, in this particular case - the websites as tools for transparency, accountability, and e-participation.
- ▶ It is necessary to raise the awareness of the institutions about the importance of the role of the websites as tools and platforms for transparency, accountability and civic participation. Almost all processes taking place without the use of new technologies (“on paper”) can be optimized with the application of new technologies, enabling a more efficient use of the financial and human resources and the time of civil servants and citizens.
- ▶ As one of the major problems cited by the institutions on a local level (municipalities) is the lack of funds intended for maintenance of the institution’s website, and for a person in charge of that task. It is therefore recommended to regulate the role of the people in charge of administering the websites through a systematization of jobs, and to transfer funds from the budget of the institutions for this purpose.
- ▶ Users often indicate that they encounter difficulties in finding specific information on particular websites, and sometimes the information is dispersed on more than a single website. Therefore, it is necessary to connect all the resources and important websites in order to provide easier access to the information and increased transparency.
- ▶ It is necessary to create improved visibility and access to information on the websites. One of the possible solutions is to standardize the format and layout of the websites by using a template to achieve a uniform appearance and location of the information on each webpage, thereby promoting e-inclusiveness from

all aspects in order to enable access to the services for all citizens – by also applying all the appropriate languages spoken in the Republic of Macedonia, and applying the W3C standards in the design itself, enabling access to persons with disabilities. Furthermore, the use of open standards for the published documents will increase and facilitate the search and access to published information.

- ▶ The domain names of the public institutions are chosen arbitrarily, leading to different solutions and inconsistencies – use of different languages regardless of the content, inconsistent application of the .gov.mk or .mk extensions, and cases of using .org.mk and even foreign .com domains (for instance, dojran-info.com). This makes finding and using the websites more difficult for the citizens. It is recommended that the method of selection of the domain names is consistent for all the institutions through a predetermined methodology.
- ▶ An inconsistency was also observed in the visibility of information about the spending of the institutions' funds. It is necessary to develop a system for review of finances and their allocation by the institutions in order to achieve greater transparency and accountability before the citizens. Aside from the required fulfillment of the legal obligations by publishing fiscal data in their original form, in order to increase the citizens' insight and participation it is important to develop systems for automated data processing and display in context, for instance by using visualizations. An example of such a system developed by the civil society sector is the sledigiparite.mk platform.
- ▶ Almost all of the institutions have their own website, which means that the first effort has been made, but what is missing is content relevant for the user, i.e. the citizen. More agile maintenance of these systems is needed, as well as timely updates with the necessary information.
- ▶ Although they are binding, the public consultation processes are taking place formally and are insufficiently reflected in the specified online mechanisms. Many of the laws are adopted in short procedures, making it difficult for the citizens to participate with their own proposals. An important demotivating factor for the citizens and organizations to participate in the consultative

processes are the previous experiences when their needs and the public interest were not taken into consideration when adopting the legislation. Content published on the websites is relatively informative, but insufficiently participatory. Greater participation is necessary as well as its facilitation, which would lead to the drawing of conclusions from that participation.

- ▶ The systems are mainly used for providing (one-way) information to the citizens, but a more active two-way communication is needed, as well as mutual instigation of initiatives. Information needs to be published more transparently, especially when it comes to passing laws, public debates and open calls for participation in public debates.
- ▶ Since there are instruments for both participation in and control over the public institutions (adequate functioning of the State Audit Office, with a mechanism for sanctions and personal responsibility of those who do not comply with these mechanisms), these instruments must be used more actively.
- ▶ There are numerous tools offered by the institutions, but respondents indicate that there is inadequate use of these tools by the civil servants themselves, who are responsible for updating these tools, and on the other hand, insufficient activity by the public - both the expert and the general public, i.e. the citizens themselves. The capacity building of the public administration for exercising greater transparency, accountability and inclusion of the stakeholders in the decision-making process is essential.
- ▶ There is a lack of publicly available policies regarding the use of social networks and comment moderation by the public administration or by individual institutions. The development and application of such policies, compliant with the legal regulations - especially the ones related to the fight against hate speech, would provide a suitable environment for an enhanced interaction with the citizens.
- ▶ Demonstrating awareness and concern for the protection of human rights in the digital sphere is an important aspect of building trust between the institutions and the citizens. A step forward in this direction is the posting of privacy policies, as well as other documents, such as regulations and codes that would guarantee this, within the competences of the institutions.

- ▶ The institutions are becoming aware of the importance of the web, and there is an increasing number of e-services being offered. The state should be a leader in this field. It is therefore necessary to work on the fulfillment of the principles of e-inclusion and to address the issues related to accessibility, as well as the issues related to people with disabilities.
- ▶ E-inclusion and e-participation are a reflection of the democratic capacity of the government. The democratic capacity of the authorities is currently a greater challenge than the instrument through which they realize their willingness to ensure transparency and participation in the decision-making process. The current efforts of the public institutions should be enhanced by capacity building and harmonization of the centrally adopted policies and their dispersion in all levels of the government and public administration.

INTRODUCTION

This public policy paper examines the current level of use of the websites of central and local authorities in the Republic of Macedonia (i.e. the websites with .gov.mk domains) in the areas of transparency, accountability and e-participation of the citizens in the decision making process. The public policy paper offers recommendations on how to overcome the obstacles preventing the citizens to use the full potential of the new technologies in these areas.

In 2014, many Macedonian citizens are using digital technologies, and most of the citizens have some form of direct internet access and/or use mobile technologies. Various estimates (imprecise due to a lack of relevant census data) indicate that over 60% of the citizens use the internet and more than 50% use the social networks (data from Facebook's marketing department).

While almost all government institutions in the country have some kind of online presence, a very small part of their websites provide services for citizens, particularly in the area of civic participation and for completing a number of other daily tasks. The institutions are mostly using the web and other information and communication technologies (ICT) as tools for providing unidirectional, selective information, or as digital "identity cards". The main motive for this research was the need to precisely determine the key parameters related to this area, as a basis for further development.

Governments in the world are trying to cope with the major social changes arising from the increasing application of new technologies through the transformation towards a comprehensive application of the e-Government concept which includes not only "the use of ICT, and especially the internet, for achieving better governance" (OECD, 2003), but also a complete change in the relations between governments, citizens and businesses, and between the different levels of government with the use of ICT (World Bank, 2009). This transformation encompasses more efficient government services, i.e. e-government services or e-services, an improved interaction with the private sector, and increases the power of the citizens by enabling access to information and more efficient management. The desired outcome of these transformations: reduced corruption, increased transparency, ease of use, increase of revenues and/or reduction of costs.

As a result of the need for worldwide coordination, the Open Government Partnership (OGP) was established in 2011, as an international platform uniting reformers from the government sector and

the civil society sector from 64 countries in an effort to make the governments more responsible, accountable and open to the citizens. As a member of this partnership, Macedonia has an obligation to promote the following priority areas:

- ▶ participatory policy making,
- ▶ improved electronic services and procedures
- ▶ open data
- ▶ protection of consumers and citizens
- ▶ open information on a local level

According to the progress report on Macedonia within the framework of the Partnership for the period 2012-2013., out of the total of 35 commitments, the Republic of Macedonia has completely fulfilled 2, significantly fulfilled 6, partially fulfilled 17 commitments and is yet to start fulfilling 10 remaining commitments. At the time of this research, the new National Action Plan is being prepared.

According to the “Measuring the Information Society” report of the International Telecommunication Union identifying key elements of ICT development for the UN and monitoring the costs and availability of ICT services in line with internationally established methods through the index for ICT development, the Republic of Macedonia held the 57th place according to the 2012 global ranking, and the 55th place in 2011 (ITU, 2013).

Metamorphosis is an active participant in the development of information society in Macedonia and the region since 1999, with a series of efforts based on the premise that the citizen must be at the center of his development. Metamorphosis held the position that the e-government concept is not a concept of “old government” plus internet, but that this new concept relates more to the “government” part or organizational changes in management and procedures, rather than just the “e-” part i.e. the introduction of electronic devices and software. Metamorphosis participated in the preparation and adoption of a number of key documents, such as the National Strategy for Information Society (2004-2005), the ICT strategy for the judiciary (2006), the National Strategy for Electronic Communications (2007), and in the development of key documents for public policies in the field of e-government (including the implementation of USAID’s e-Gov project in 2011). In addition, Metamorphosis had a positive impact on the inclusion of the values of inclusion of all members of society, protection

of the human rights in the digital sphere and promotion of the active citizen participation on a public policy level. The e-Citizens section of the National Strategy from 2005 explicitly states that: “E-services taking into account the needs of citizens are one of the main reasons for the overall transformation to a knowledge-based society. They will bring real improvement to the quality of life of citizens, as well as increased participation.”

This research also builds on the research for web presence of municipalities conducted by Metamorphosis in 2010, which found that almost half of the municipalities practically have dysfunctional websites (or no websites at all) and only partially fulfill the obligations from the Law on Free Access to Information of Public Character.

Although new technologies offer effective and cheaper means for including citizens in the decision making processes, their potential is not completely used in Macedonia. This research was conducted in the period from December 2013 to May 2014, on a sample of 383 internet domains, i.e. 220 websites owned by government bodies and institutions of the state administration, providing a detailed insight into the situation with and the use of the government websites as tools for transparency, accountability and e-participation.

Apart from the review of the content available at the gov.mk websites and the functionalities of the government websites, 17 structured interviews were conducted with experts in various fields, answering questions about their expert opinion on the situation with government websites in Macedonia, for what functions and to what extent do the government bodies use the new technologies, in order to provide relevant information and e-participation of citizens, what information is missing, what are the standards, laws and regulations governing civic e-participation in the Republic of Macedonia, what’s missing in RM in terms of standards at EU level guaranteeing the participation of citizens in the decision-making process by using new technologies, and what should the Republic of Macedonia do to enhance the opportunities for civic e-participation.

Ten interviews were also conducted with representatives of government bodies in order to determine which new technologies are used by their institution, what functions are they mostly using the websites for, what are the standards, laws and regulations governing civic e-participation, what steps are taken to improve the transparency, accountability and civic e-participation, what information of public character is available and what information is proactively published on their websites, what

mechanisms for e-participation are they using, how do they familiarize citizens with the institution's e-services and mechanisms for e-participation, how much do they consult citizens and how often do they update their websites.

In order to analyze the initial results from the research, Metamorphosis organized a public consultation meeting on June 2, 2014 attended by 13 representatives of public and private institutions, as well as representatives of the NGO sector who shared their opinions, remarks and comments. Public insight and an opportunity for consultation with the general public were provided over the internet in May and early June 2014.

The purpose of this public policy paper is to contribute to raising the awareness of the key stakeholders: government officials and employees, the business sector, civil society activists and the media, about the level of development of e-government services related to civic participation and to serve as a roadmap for their improvement on a local and national level.

All data collected for the purposes of this public policy paper, and the results from the structured interviews are available as open data in the section "Publications: Research" on the www.metamorphosis.org.mk website.

CURRENT DEVELOPMENTS AND RESEARCH FINDINGS

THE SITUATION IN MACEDONIA

The websites of government bodies, mostly using the gov.mk extension, are focusing on one-way communication and offer limited opportunities for interaction.

Over the past few years, the Government of the Republic of Macedonia has established several mechanisms related to citizen participation, transparency and accountability. In 2006, the Law on Free Access to Information of Public Character was adopted and its implementation was initiated. In 2008, the National Electronic Registry of Regulations of the Republic of Macedonia (ENER.gov.mk) was established as part of the Regulatory Impact Assessment (RIA) process which implies the implementation of appropriate and coordinated consultations with the public by submitting proposals, opinions and comments, with an opportunity to include the stakeholders in the creation of regulations in a timely manner. In 2011, the Government of RM adopted the Code of good practice for

civil participation in the policy making process through the Department for Cooperation with NGOs of the General Secretariat (nvsorabotka.gov.mk). That same year, the Code for consultation with the public during the preparation of the regulation with accompanying guidelines was also adopted, and in 2012 the Ministry of Information Society and Administration launched the e-democracy portal (e-demokratija.mk), aimed at increasing citizen participation with similar functions as ENER, but with additional features: forum and blog.

STRUCTURE OF THE SAMPLE

As part of this research, and in order to determine the extent to which the regulation and the tools available to the institutions in the Republic of Macedonia are used for transparency, accountability and e-participation – all websites that could be determined as belonging to the bodies of the central and local government were reviewed. These websites are a representative sample that reflects the general situation, although it is possible that there are other government websites that were not included in the research. For example, these could be websites without gov.mk domains, or websites using subdomains of level 4, on some of the identified domains.

The initial source for obtaining a list of such websites was the list of government domains registered on the Macedonian Academic and Research Network - MARNet (whois.marnet.mk). The criterion for identifying government domains was the use of the gov.mk extension.

Although the registry of .MK domains is specified as one of the open data collections within the framework of the Open Government Partnership, the list of domains could only be obtained by performing a manual review. The reason for this is that the data are not available in a form that allows processing and MARNet rejected the request to provide a list of domains owned by government bodies, due to its Rulebook (indicating non-compliance with the principles for open data). Part of the process for requesting this data included arbitration by the Directorate for Personal Data Protection, determining that the request for the list of domains owned by the government bodies of Macedonia is not contrary to the Law on Personal Data Protection.

In the interest of time, the registry of MARNet was manually searched (which according to the independent service domejn.ot.mk contains over 28,000 domains) and 373 registered gov.mk domains were found. After April 1, 2014 by applying a concept of liberalization, MARNet transferred a part of its competences to private registries, and the list with all the .MK domains is no longer publicly available, and citizens can only check whether a particular domain is already registered or not.

In addition to the .gov.mk domains from MARNet’s registry, the sample for this research was supplemented with an additional 10 domains in possession of state administration organs and government bodies, associated with the protection of citizens’ rights, as a precondition for e-participation. They mostly use other forms of domains, mainly in the form *institution.mk* or *abbreviation.mk*. An additional search was carried out by a manual review of the base of public information holders on the website of the Commission for Protection of the Right to Free Access to Information of Public Character (komspi.mk) in the sections “State Institutions” and “Municipalities in the Republic of Macedonia”. This search also served to verify the already obtained list of .gov.mk domains.

With the initial review of these 383 domains, it was determined that 62% or 236 of the domains are active and lead to a functional website, whereas 4% (16) of the domains are redirecting to a website that uses a different domain as the default. 34% of the reviewed domains are not working (do not lead anywhere or lead to a server page). By examining where these domains are directing, it was established that there are 220 unique government websites.

Table 1: Structure of the sample of examined domains and functional websites

	Domains	Web sites
.gov.mk	373	210
other types of domains	10	10
Total	383	220

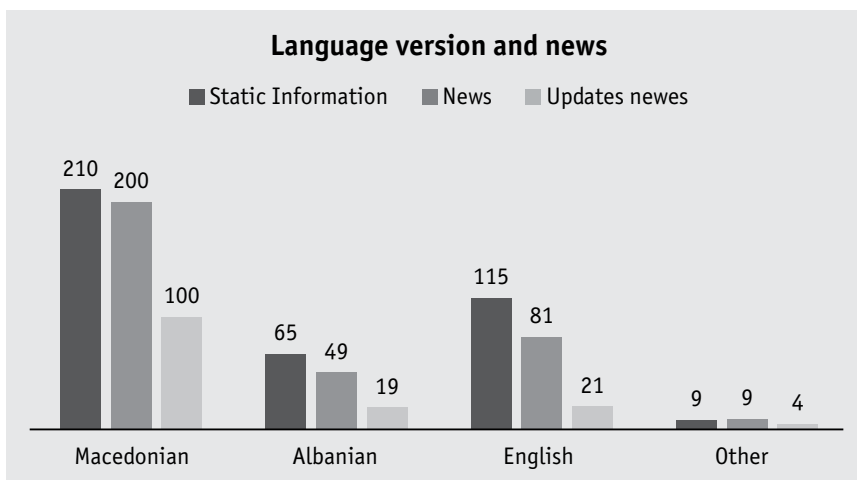
In terms of languages used for the domain names, 65% of the reviewed domains are in Macedonian, 11% in English and 2% in Albanian language. When visiting domains that lead to active websites, 87% of the content that appears first on the websites is in Macedonian, 7% is in Albanian and 6% is in English, and 1% of the websites show content in another language or a combination of the foregoing languages.

BASIC INFORMATION

All interviewed representatives from the government bodies confirmed that the website of their institution is mostly used to inform the citizens about the ongoing projects and activities of the institution, and for publishing information of public character.

Out of the total of 220 reviewed websites, 95% have Macedonian language versions, 52% have English versions, 30% have Albanian, and 1% have versions in Turkish, German and Spanish language, while 0.005%, i.e. one website has Italian, and another website has a French version. In addition, the contents in different languages are mutually synchronized in 16% of the total number of websites.

The research indicated that 91% of the websites have a news section or periodically publish news in Macedonian, 22% of the websites have a news section in Albanian and 37% have a news section in English language. By comparing the date of the last update with the date of the visit, it was established that:



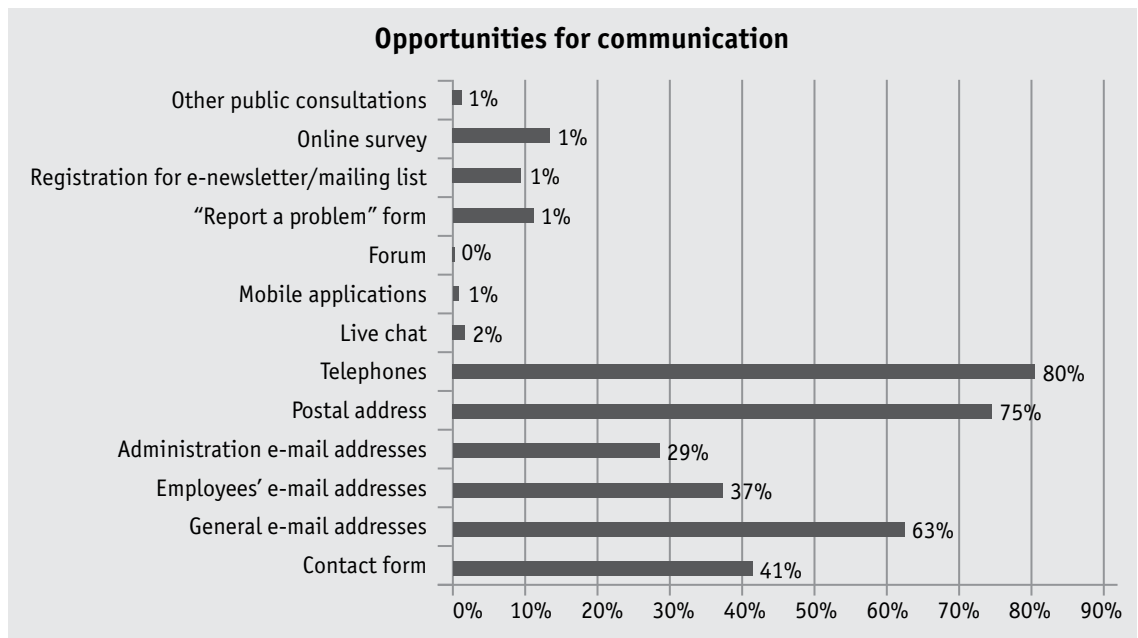
- ▶ 50% of the news in Macedonian language have been updated during the previous month, 17% have been updated during the previous 1-2 months, 17% were updated more than 2 months prior to the research (2009-2013), and it could not be determined for 17% of the websites when they were updated because no dates were specified;
- ▶ 39% of the news in Albanian have been updated during the previous month, 22% have been updated during the previous 1-2 months, 20% have been updated more than two months ago (2010-2013), and it could not be determined for 16% when they were updated because no dates were specified, and the news sections of 2% of the websites are not working due to other problems.

- ▶ Least updated are the news in English, 26% of which were published during the previous month, 20% during the previous 1-2 months, 31% were published more than 2 months ago (2007-2013), the date of publication could not be determined for the news sections of 17% of the websites, and 6% of the website are not working due to other problems.

According to the surveyed institutions, state institutions are mostly using their websites and the social media to provide the citizens with relevant information and opportunities to participate in the decision-making process. Representatives of the government bodies who participated in the research said they generally introduce citizens to the e-services and mechanisms for e-participation offered by their institution through press releases and information on their website.

OPPORTUNITIES FOR COMMUNICATION

41% of the reviewed websites have made available a contact form, and 11% have a form for reporting problems. A general contact e-mail is available on 63% of the websites. E-mail addresses for contacting the staff are available on 37% of the reviewed websites, and e-mail addresses for contacting members of administrative structures are available on 29% of the reviewed websites.



In order to test whether they respond to questions via e-mail, invitations for participation in the research were sent via e-mail to a total of 179 institutions, through the addresses published on the 220 reviewed websites. Only 8 of them responded (0.04%).

Information about the address of the institution is available on 75% of the reviewed websites and 80% of the websites provide telephone numbers.

Only 2% of the institutions have a Live chat option on their websites, and 1% have developed mobile applications that are available on their website.

As for communication via the social media, 23% of the government websites have set up an option for linking to a Facebook profile/page, and 88% of these links lead to a Facebook profile/page of the institution. 10% of the institutions are present on Twitter, and 76% of the linked Twitter profiles belong to an institution. 13% of the institutions have their own YouTube channel, out of which 96% are registered to the institution that has set the link on its website.

The remaining presences on social networks are mostly registered to the head of the institution. This practice creates many questions, for instance, about the ownership of such a profile/page - whether it is owned by the institution or the politician himself. In such cases, citizens who are interested in the work of the institution are forced to become followers of a certain politician (at the same time sharing personal data). The politician also receives an additional social capital that he can use after his mandate is over, or for electoral purposes outside of institutional competences. During 2013, and especially before the start of the election campaign in 2014 for promotion of the Facebook pages of high government officials, paid ads were posted, and the officials were first presented with their title, and then with their party affiliation or personally. Information about the payment for these ads (personal, partisan, or from the Budget of RM) was not available to the public.

Another aspect of inconsistency in the use of social networks is that some of the state institutions have banned access to the social networks, while the institutions themselves maintain their profiles and pages. One such example is the Assembly of the Republic of Macedonia. This approach adversely affects the inclusion of the citizens and the interaction with the employees and with the elected officials through these channels for communication.

ACCESSIBILITY

E-accessibility and the development of an inclusive e-government are priorities from the National Strategy for e-Inclusion 2011-2014, with the Ministry of Information Society and Administration in charge of its implementation. The measures that are related to the subject of this research and that are arising from the first priority include the preparation of a Guide for the implementation of the WCAG 2.0 standard and its promotion, which was accomplished, but the Ministry has not announced the extent to which the measure “Application of the WCAG 2.0 standard for web-accessibility of the websites and electronic services of the state administration bodies” has been fulfilled. According to this measure, the state administration bodies should be obliged to “additionally develop their websites to comply with the recommendations of the W3C Consortium for web-accessibility through the published Guide for implementation of WCAG 2.0.”

Regarding accessibility, 80% of the interviewed representatives of government bodies stated that their websites are not optimized to meet the needs of persons with disabilities. The remaining 20% responded that their websites are partially optimized. Overall, the reviewed websites do not fully adhere to the standards for persons with disabilities. The review with the WAVE tool (wave.webaim.org) which is recommended by W3C, on a sample of 22 websites that were identified as good examples in the research indicated errors in all of the websites. The number of errors is smaller for websites that use some kind of standardized software for presenting content (CMS) and HTML5. Some of the errors identified with this tool were related to the contrast (easier viewing for visually impaired persons) which depends on the graphic design.

Another aspect of accessibility is also the use of different languages understandable for the citizens of the Republic of Macedonia, especially the mother tongues of the ethnic groups. With the lack of a clear standard and commitments, the development of different language versions depends on the political will of the governing structures of the institutions, leading to the inconsistency which is evident from the results listed in the Basic Information section.

Data published on the reviewed websites is mostly in a form that allows easy automatic processing. In cases that are designated as open data sets in terms of fulfillment of the obligations under the Open Government Partnership, we can often find information published as part of articles (for instance, by the Ministry of Interior, MARNet), and not as complete sets/databases in standardized formats that can be downloaded.

Although the Search function is expected to be a default function for any website, only 50% of the reviewed websites offer the functionality to search through the content available on their webpages. The Search function was not working on some of the websites, such as president.gov.mk during the time of the review (on March 15 – before the presidential elections, and on April 25, May 20 and June 5).

The most common format of the published documents is PDF (75%), followed by MS Office (26%). 100% of the interviewed representatives of the government bodies stated that PDF is the most common format they use for publishing documents on their website. In some cases, the documents in this format consist of images - scanned documents that have not been subjected to automatic text conversion, and are therefore unreadable for specialized screen readers, and users cannot search through their text.

TRANSPARENCY

When asked about the steps taken by their institution for improving transparency, accountability and e-participation of citizens through their website, all respondents said their website is being updated with important information about their work.

On the other hand, the review the websites indicated that only 10% of the government bodies and institutions have published the annual work program for the current year on their websites. An additional 15% of the reviewed websites have made available a general annual program of the body/institution covering the current 2014.

57% of the reviewed websites have a section for the relevant legislation for the specific institution, such as laws, rulebooks and regulations. This research was limited to only determining the presence of this section, and due to the limited resources it could not be determined whether the section contains *all* applicable regulations pertaining to the institution, and whether they were updated, which may be the subject of other research. In some cases this section contained draft-laws without any information whether they were adopted or fair copies without a date or information whether there were any amendments in the meantime. Furthermore, 17% of the institutions publish an Official Gazette or their official bulletin.

As for providing access to information of public character, a special section/page for free access to information of public character is available on 33% of the websites of the government institutions, and this page is easily accessible, often through a clearly visible link in the main menu. In addition, 24% of the institutions provide complete information in terms of the applicable regulations (contact person, list of documents of public character).

Most of the interviewed representatives of government bodies (70%) responded that part of the information of public character is available on their website.

When asked about what kind of information of public character they are publishing proactively on the web, without the need for citizens to submit a special request, the representatives of the government bodies replied: information pursuant to the Law on Free Access to Information of Public Character and in accordance with the Law on Personal Data Protection; announcements, reports, information about the work of the Municipal council and its committees, as well as information about the activities of the Mayor; programs and strategies for work in the field of public services and local economic development; financial statements; public procurements; urban planning documentation; statistical data and annual reports; financing, budget, annual statements, action plan; official gazette of the municipality; as well as information about the activities in the schools, kindergartens, cultural events, information about the construction of infrastructural facilities, urban equipment, lighting and other information from a communal aspect.

On the other hand, the majority of the interviewed experts believe that the government websites are usually missing information of public character (53%) and fiscal data (76%).

During the review of the websites, we were not able to determine a correlation with the claim of 40% of the surveyed representatives of institutions that the information of public character requested by citizens are also published online, apart from being sent to the information seekers. On the other hand, it is exactly because of this low level of engagement of the institutions in this regard, that the civil society organizations have launched the web platforms spinfo.org.mk and slobodenpristap.mk, used for publishing the answers to citizens' questions received in accordance with the Law on Free Access to Information of Public Character.

50% of the reviewed websites have made available information about the officials, such as board members, members of a municipal council, or MPs.

Only 8% of the government bodies/institutions publish their answers to questions of general interest in a separate section of their website.

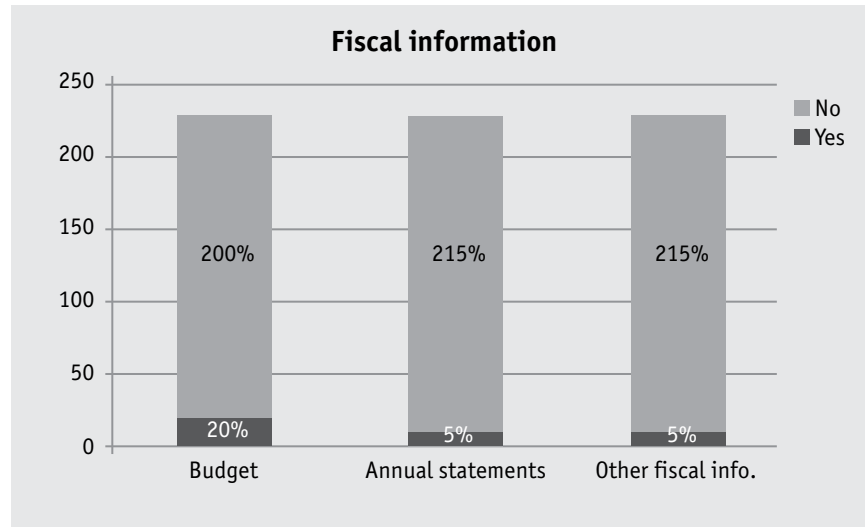
Only 5% of the websites covered with the research have privacy policies, and 90% of these websites make their privacy policies available on their homepage. Having a privacy policy is not a legal requirement, but it is a good practice for the entities from the public and private sector to explain to their users what data of theirs is being controlled and processed and what measures are taken to protect the data in accordance with the Law on Personal Data Protection. This is an important factor for strengthening the trust between the users and the institutions, i.e. the service providers.

Only a small portion of the websites (2%) has a section/page for open data (sometimes titled as “Отворено владино партнерство”, according to the initial translation of “Open Government Partnership”). As an obstacle for the development of the public consultations on this topic during 2014, experts and representatives of government bodies indicate the lack of communication between the institutions, and emphasize the need for increased awareness among those responsible.

ACCOUNTABILITY

The availability of fiscal data was used as an indicator for accountability in this research. It was examined whether and in what form the institutions publish their budgets, annual statements and other data in this field.

The availability of fiscal data is limited. In fact, 9% of the government institutions have published their budget on their website, 2% have published their annual statements, and 2% have shared other fiscal data. Furthermore, the institutions are legally obliged to publish their budgets in their official gazettes/bulletins, but official bulletins are only present on 17% of the reviewed websites.



On the other hand, 50% of the interviewed representatives of government bodies responded that financing schemes, data on tenders and signed contracts are available on the websites of the ministries and easily visible. 40% responded that these are not available at all. This indicates that in some institutions there is willingness for greater accountability and transparency, which is reflected through the willingness to participate in this kind of research.

E-PARTICIPATION

The utilization of the websites of government bodies and institutions as mechanisms for public consultations on a level of the central and local government is low. Only 12% of the interviewed experts believe that the government websites are used for enabling citizen participation in the decision-making processes, and 70% believe that there is room for their improvement.

As much as 60% of the interviewed representatives of the government bodies responded that the citizens are not consulted during the preparation of draft-laws by the Ministries and they are not able to comment and submit petitions in electronic form through the website of the institution. This was also confirmed with the structured interviews with the experts, of whom 82% said that so far, they have not been consulted through the mechanisms for e-participation during the decision making process.

Online surveys for citizens' opinion are available on 14% of the websites, and registration for an e-newsletter or mailing list is offered by 10% of the websites. Other opportunities for public consultation are available on 1% of the reviewed websites, such as: "Give us an idea", "Free line for consumers," "Questions from citizens".

Only one of the reviewed websites, e-Democracy, offers an opportunity for consultations through the "Forum" section, whereas ENER also provides an opportunity for registered users to leave comments. In addition, 150 discussions in 15 categories with a total of 173 comments were published in the Forum of e-Democracy before the research, with the last comment posted on November 17, 2012. Only a small part of the large quantity of new laws and amendments adopted by the Assembly are published for a public debate through ENER. For example, in the period from December 24, 2012 to February 25, 2013, 90 new laws were adopted, 36 of which were adopted in a shortened procedure (FOSM, 2013), whereas during the same period only 24 new draft-laws were posted on ENER. In addition, the draft-laws posted on ENER are marked with "Status: Open", i.e. there is no information whether they have been adopted and in what form, or whether they were changed by the Assembly via amendments. Only a part of them contain responses from the competent institutions to the comments from the citizens. The small number of opportunities for public discussion through open forums is actually a deterioration of the situation, because dozens of websites of institutions of the central and local government in the first decade of the 21st century offered forum sections. During the public consultation on this topic in the period 2007-2009, some of the representatives of the institutions cited the inability to hire additional civil servants who would serve as moderators, as the reason for termination of the forums. This is contradictory to the increased number of employees in the public administration during the mentioned period, and in the following period.

40% of the interviewed institutions responded affirmatively to the question "Do you consult the citizens through the mechanisms for e-participation when making a decision?" and cited an example of doing this through their websites and on the social networks, through public debates with the citizens on the draft versions of the documents, stating that the calls for these public debates are announced on their websites, as well as the reports from the public debates, ENER and e-Democracy, and the citizen surveys.

On the other hand, 30% of the interviewed representatives of the institutions stated that their institution is never using ENER or e-Democracy during the initiation of changes to the legislation (laws, bylaws, regulations).

Almost all of the interviewed representatives of the institutions and representatives of the civil society sector and the private sector indicated that there is a low level of awareness about the existence of mechanisms for consultation, and that their visibility is also low. This was confirmed with the review of the websites in terms of informing the citizens on this subject. There is a generally low level of connection of government websites with other websites that may offer useful general information and opportunities for e-participation of the citizens. Namely, 24% of the websites link to the sobranie.mk website, 18% link to uslugi.gov.mk, 4% link to e-demokratija.mk, and only 2% of the websites link to ener.gov.mk using banners, while only 1% of the reviewed websites link to the specialized government website for open data opendata.mioa.gov.mk.

E-SERVICES

The level of e-services was evaluated according to the methodology used in the EU, developed by “Capgemini”. According to this approach, the process of providing e-services is conducted on the following levels: (1) information, (2) one-way interaction, (3) two-way interaction, (4) transaction, (5) targeting/personalization.

Research on the development of e-government services in the past established that in the initial period of development of this area in Macedonia priority was given to the development of e-services bringing revenue to the state, that are among the 20 core services on an EU level, enabling the strengthening of the reputation of the country on the international comparative ranking lists. 50% of the reviewed websites provide downloadable forms for services to the citizens.

2% of the gov.mk websites offer e-services: e-employment; electronic exchange of documents with the Customs Administration of the Republic of Macedonia (with a login system); report a problem; login system for bidding in auctions; cadastral data, cost of living index calculator; electronic travel registration and e-taxes.

When asked whether their institution offers e-services, 20% of the interviewed representatives of government bodies responded negatively. Those who responded affirmatively cited the following e-services: e-registration of residence, scheduling appointments for applying for personal documents, e-applications from citizens, e-requests and payments for personal documents, e-journal, e-map, e-catalogue, e-tax system, e-building permit, report a problem, e-problems, issuing of building permits, e-reminder.

SPECIFIED EXAMPLES

The interviewed respondents specified the following websites as positive examples in certain fields.

Ease of use	Easy navigation and search	Regularly updated	Application of most progressive technology
ipard.gov.mk uslugi.gov.mk katastar.gov.mk strumica.gov.mk ujp.gov.mk caska.gov.mk veles.gov.mk ener.gov.mk sec.mk avrm.gov.mk sobranie.mk	sobranie.mk strumica.gov.mk uslugi.gov.mk ujp.gov.mk veles.gov.mk ener.gov.mk mtsp.gov.mk	ipard.gov.mk uslugi.gov.mk sobranie.mk ujp.gov.mk vlada.mk caska.gov.mk veles.gov.mk mvr.gov.mk mon.mk e-nabavki.gov.mk nvosorabotka.gov.mk aerodrom.gov.mk	katastar.gov.mk sobranie.mk e-demokratija.mk e-nabavki.mk meteo.gov.mk veles.gov.mk mon.gov.mk ener.gov.mk ujp.gov.mk avrm.gov.mk bjn.gov.mk crm.com.mk

POLICY MAKING OPPORTUNITIES

The adoption of public policies that affect the increased use of websites owned by government institutions and state administration bodies as tools for transparency, accountability and e-participation is directly dependent on the political will of the highest levels of government.

The general conclusion of the respondents is that the existing legislation is satisfactory, but additional stipulation is needed with documents on a national level (strategies and action plans), and with rules adopted by individual institutions, thereby ensuring its implementation, regardless of staffing and other decisions. By specifying the responsibilities of institutions, their work would be facilitated, and citizens would have a clear insight into the ways in which they could influence the fulfillment of the obligations assumed by the institution.

The introduction of clear standards that would obligate the institutions to implement additional mechanisms for transparency, accountability and civic participation, and to promote the existing mechanisms, could be conducted by adopting procedures for decisions made by the Government of RM, at the proposal of the Ministry of Information Society and Administration. An additional impetus and incentive in this process is Macedonia's membership in the Open Government Partnership, making the fulfillment of the obligations a priority, and the expansion of the scope of future national action plans in this area.

Additionally, the relevant institutions can despite the legal obligations voluntarily adopt rulebooks and develop e-services in this area, and some of them can apply methods for self-regulation - for example, municipalities by using the ZELS decision-making infrastructure.

In all these cases, the role of the citizens and civil society organizations that represent their interests is also crucial. Their proactive and continuous engagement through consistent requests to the institutions to consistently use the existing mechanisms for transparency, accountability and e-participation and to develop new ones in accordance with the expressed needs, as a factor that

- ▶ The existing legal framework in the Republic of Macedonia regulates civic e-participation, but it is necessary to consistently implement it and to raise the awareness of citizens and institutions about the existence of opportunities and about the importance of using new media, in this particular case - the websites as tools for transparency, accountability, and e-participation.
- ▶ It is necessary to raise the awareness of the institutions about the importance of the role of the websites as tools and platforms for transparency, accountability and civic participation. Almost all processes taking place without the use of new technologies ("on paper") can be optimized with the application of new technologies, enabling a more efficient use of the financial and human resources and the time of civil servants and citizens.
- ▶ As one of the major problems cited by the institutions on a local level (municipalities) is the lack of funds intended for maintenance of the institution's website, and for a person in charge of that task. It is therefore recommended to regulate the role of the people in charge of administering the websites through a systematization of jobs, and to transfer funds from the budget of the institutions for this purpose.

- ▶ Users often indicate that they encounter difficulties in finding specific information on particular websites, and sometimes the information is dispersed on more than a single website. Therefore, it is necessary to connect all the resources and important websites in order to provide easier access to the information and increased transparency.
- ▶ It is necessary to create improved visibility and access to information on the websites. One of the possible solutions is to standardize the format and layout of the websites by using a template to achieve a uniform appearance and location of the information on each webpage, thereby promoting e-inclusiveness from all aspects in order to enable access to the services for all citizens – by also applying all the appropriate languages spoken in the Republic of Macedonia, and applying the W3C standards in the design itself, enabling access to persons with disabilities. Furthermore, the use of open standards for the published documents will increase and facilitate the search and access to published information.
- ▶ The domain names of the public institutions are chosen arbitrarily, leading to different solutions and inconsistencies – use of different languages regardless of the content, inconsistent application of the .gov.mk or .mk extensions, and cases of using .org.mk and even foreign .com domains (for instance, dojran-info.com). This makes finding and using the websites more difficult for the citizens. It is recommended that the method of selection of the domain names is consistent for all the institutions through a predetermined methodology.
- ▶ An inconsistency was also observed in the visibility of information about the spending of the institutions' funds. It is necessary to develop a system for review of finances and their allocation by the institutions in order to achieve greater transparency and accountability before the citizens. Aside from the required fulfillment of the legal obligations by publishing fiscal data in their original form, in order to increase the citizens' insight and participation it is important to develop systems for automated data processing and display in context, for instance by using visualizations. An example of such a system developed by the civil society sector is the sledigiparite.mk platform.
- ▶ Almost all of the institutions have their own website, which means that the first effort has been made, but what is missing is content relevant for the user, i.e. the citizen. More agile maintenance of these systems is needed, as well as timely updates with the necessary information.
- ▶ Although they are binding, the public consultation processes are taking place formally and are insufficiently reflected in the specified online mechanisms. Many of the laws are adopted in short procedures, making it difficult for the citizens to participate with their own proposals.

An important demotivating factor for the citizens and organizations to participate in the consultative processes are the previous experiences when their needs and the public interest were not taken into consideration when adopting the legislation. Content published on the websites is relatively informative, but insufficiently participatory. Greater participation is necessary as well as its facilitation, which would lead to the drawing of conclusions from that participation.

- ▶ The systems are mainly used for providing (one-way) information to the citizens, but a more active two-way communication is needed, as well as mutual instigation of initiatives. Information needs to be published more transparently, especially when it comes to passing laws, public debates and open calls for participation in public debates.
- ▶ Since there are instruments for both participation in and control over the public institutions (adequate functioning of the State Audit Office, with a mechanism for sanctions and personal responsibility of those who do not comply with these mechanisms), these instruments must be used more actively.
- ▶ There are numerous tools offered by the institutions, but respondents indicate that there is inadequate use of these tools by the civil servants themselves, who are responsible for updating these tools, and on the other hand, insufficient activity by the public - both the expert and the general public, i.e. the citizens themselves. The capacity building of the public administration for exercising greater transparency, accountability and inclusion of the stakeholders in the decision-making process is essential.
- ▶ There is a lack of publicly available policies regarding the use of social networks and comment moderation by the public administration or by individual institutions. The development and application of such policies, compliant with the legal regulations - especially the ones related to the fight against hate speech, would provide a suitable environment for an enhanced interaction with the citizens.
- ▶ Demonstrating awareness and concern for the protection of human rights in the digital sphere is an important aspect of building trust between the institutions and the citizens. A step forward in this direction is the posting of privacy policies, as well as other documents, such as regulations and codes that would guarantee this, within the competences of the institutions.
- ▶ The institutions are becoming aware of the importance of the web, and there is an increasing number of e-services being offered. The state should be a leader in this field. It is therefore necessary to work on the fulfillment of the principles of e-inclusion and to address the issues related to accessibility, as well as the issues related to people with disabilities.

- ▶ E-inclusion and e-participation are a reflection of the democratic capacity of the government. The democratic capacity of the authorities is currently a greater challenge than the instrument through which they realize their willingness to ensure transparency and participation in the decision-making process. The current efforts of the public institutions should be enhanced by capacity building and harmonization of the centrally adopted policies and their dispersion in all levels of the government and public administration.

BIBLIOGRAPHY

Adopted reference documents for public policies in the Republic of Macedonia:

- » National Strategy for Development of Information Society (2005). goo.gl/1wzUHe.
- » National Strategy for Development of Electronic Communications and Information Technologies (2007). is.gd/GtXF2y.
- » MISA Strategic Plan for 2012-2014 [goo.gl / KqSLVW](http://goo.gl/KqSLVW).
- » National Strategy for e-Inclusion 2011-2014. goo.gl/MH26BA.
- » Strategy for Public Administration Reform in the Republic of Macedonia 2010-2015 is.gd/JUtQ6a.
- » National Strategy for Development of e-content 2010-2015 goo.gl/4tw8ko.
- » National Action Plan - Developing e-content 2010-2015. goo.gl/p0Erfp.
- » National strategy for e-government 2010-2012. goo.gl/Yo651Z.
- » Code for consultation with the public during the preparation of the legislation. goo.gl/dNH0f9.
- » Guidelines for the handling of the work of the Ministries for stakeholder involvement in the process of drafting laws. goo.gl/0FIjJk.

REFERENCES

- » Budinoski & Trajkovikj. (2012). Incorporating Social Network Services in eGovernment Solutions: A Case Study. goo.gl/1vcWEc.
- » Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti & DTi. (2010). Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement. Brussels: European Commission, Directorate General for Information Society and Media. goo.gl/IZZjX8.
- » Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti & DTi. (2010). Method paper 2010: Preparing the 9th Benchmark Measurement. Brussels: European Commission, Directorate General for Information Society and Media. goo.gl/bIRVxE.
- » Capgemini. (2010). Benchmark Measurement of European eGovernment services. goo.gl/gEQNEX.
- » Centeno, C., Van Bavel, R., and J.C. Burgelman. (2004). eGovernment in the EU in the next decade: vision and key challenges. Seville: European Commission, DG JRC, Institute for Prospective Technological Studies.
- » Cullen International. (2013). Monitoring regulatory and market development for electronic communications and information society services in Enlargement Countries: Report 3. goo.gl/pz4q0v.
- » Deloitte and Indigov. (2008). Study on The Measurement of eGovernment User Satisfaction and Impact in EU27, Final Report. Brussels: European Commission: Information Society and Media Directorate-General.
- » European Commission. 2005. i2010 – A European Information Society for Growth and Employment. Brussels: European Commission. goo.gl/TiQoDr.
- » European Commission. 2010. The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. Brussels, Belgium. goo.gl/hqx2E1
- » Eurostat Database. 2012a. Database: Individuals using the Internet for interacting with public authorities (isoc_bde15ei). Accessed May 7, 2013. goo.gl/7N8iLF
- » Gareis, K. 2004. Towards user-centered government – Understanding Demand for Online Public Services. Proceedings Telecities & MUTEIS Conference: Urban Impacts of the Information Society, The Hague. goo.gl/AsvV4m

- » Gusev, Spasov & Armenski. (2007). Growth of eGovernment services in Macedonia: Online sophistication of eGovernment services. Metamorphosis. goo.gl/oCFMQ0.
- » International Telecommunication Union. (2014). Measuring the Information Society 2013. goo.gl/HvSQWi.
- » ITU. (2014). Measuring Information Society: 2013. goo.gl/l8eXK4.
- » Luna-Reyes, L., Chun, S., Harrison, T., Guerrero, S., Burke, G., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinova, J., and T. Pardo. 2012. 'Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective', Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age, 17, 2, pp.83-97. goo.gl/XX2p0
- » Metamorphosis Foundation. (2008). Roadmap for Inclusive eGovernment in the Western Balkans Building e-services accessible to all. goo.gl/PHft8U.
- » OECD. (2003). The e-Government Imperative. Paris: OECD: e-Government Studies.
- » Open Government Partnership: Macedonia. www.opengovpartnership.org/country/macedonia.
- » Trajkovik & Budinoski. (2012). E-government sophistication of e-services in Republic of Macedonia. goo.gl/lQ5dpJ.
- » UNDP. 2010. eGovernance and ICT Usage Report for South East Europe - 2nd Edition. Sarajevo: UNDP. goo.gl/oH4R45
- » Vlada Republike Hrvatske. (02.2014). Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2013. godini. goo.gl/X0o9YJ.
- » W3c. Web Accessibility Evaluation Tools. www.w3.org/WAI/ER/tools.
- » World Bank. (2009). Definition of e-Government. Accessed May 7, 2013. <http://is.gd/YNhLBy>.
- » World Economic Forum. 2011. The Future of Government: Lessons Learned from around the World. World Economic Forum: Global Agenda Council on the Future of Government. goo.gl/OJLm0
- » Агенција за електронски комуникации. (2013). Годишен Извештај за развојот на пазарот на електронски комуникации за 2012 година. goo.gl/bIj11D.
- » Гушев, Спасов & Арменски. (2008). Мерење на владините е-услуги во Македонија (резултати од четвртото мерење). goo.gl/KqCsP3.
- » МАРНет. (2014). Правилник за организацијата и управувањето со врвниот македонски .МК домен и врвниот македонски .МКД. goo.gl/7s6A1a.

- » Метаморфозис. (2010). Функционалност на општинските веб-сајтови како средство за објавување информации. is.gd/enzDck.
- » МЦЕО и ФООМ (2009-2014). Извештаи од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ. goo.gl/wPEJlc.
- » Станојевски, Г. (2012). Анализа на .mk домените 2012. goo.gl/AoMDfq.
- » ФООМ. (2013). Аларм: Задолжувања. Вработувања. goo.gl/ZsZ5Bv.
- » ФООМ. (2013). Шест години подоцна: Распука ли сидот од тишина? Анализа на имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. goo.gl/yXuitp.

TESTIMONIAL

The aim of the project “Increasing the Use of .gov.mk Websites as Tools for Transparency, Accountability and e-Participation” was to examine the current level of use of the websites of central and local authorities in the Republic of Macedonia (mostly using .gov.mk domains) in the areas of transparency, accountability and e-participation of the citizens in the decision making process, and to offer recommendations on how to overcome the obstacles preventing the citizens to use the full potential of the new technologies in these areas. The purpose of the public policy paper is to contribute to raising the awareness of the key stakeholders: government officials and employees, the business sector, civil society activists and the media, about the level of development of e-government services related to civic participation and to serve as a roadmap for their improvement on a local and national level.

This research was the first wide-ranging research on the topic of the use of gov.mk web-sites as tools for transparency, accountability and e-participation in Macedonia. It included several aspects of the use of gov.mk web-sites that were previously not assessed. Additionally, the research gives a basis for additional studies of the use of gov.mk web-sites, since the limited resources did not allow more detailed analysis of some additional aspects of the matter. This research provides comparisons with standards in the areas of transparency, accountability and e-participation proscribed by national laws, and the best practices from the region. The established baseline data will be used for advocacy in order to incite the government institutions to improve their online presence and to generate demand by the general public for proper implementation of the mechanism for public consultations.

Through this project, Metamorphosis has built upon the experiences of previous policy efforts, including the National Strategy and Policy for Information Society Development (2004-2005), as well as the advocacy for implementation of the Law on Free Access to Public Information, as well as number of projects related to increasing transparency and

accountability, and improvement of e-governance. Knowledge was gained regarding several aspects of the use of new technologies on the gov.mk web-sites such as basic communication: What kind of information is published on the websites and in which manner, what is lacking; Accessibility: Which languages are used and are the websites accessible to people with disabilities?; Transparency: whether the institutions adhere to the Law on Free Access to Information of Public Character; Accountability: what mechanisms the institutions use in the area of fiscal policy; e-Participation: Are public consultation mechanisms at central and local level used and for which purposes?

The results of the project will be further used to create policy products to be used to advocate for greater transparency, accountability and provision of online mechanisms for active citizen participation. Further research on the use of governmental websites will continue, using the research results as benchmark, enabling longitudinal approach, but also inclusion of additional aspects of the use of .gov.mk websites.

The further advocacy efforts and the further research built upon the policy paper will contribute to raising awareness of key stakeholders, primarily government officials, civic activists and the media, about the level of development of e-government services and will serve as a roadmap for their improvement at local and national level. At regional level, Metamorphosis will continue dissemination of the research results and spurring of advocacy efforts in order to achieve higher levels of civic engagement and government responsibility through the network ACTION SEE - Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South-East Europe. Metamorphosis is co-founder of ACTION SEE alongside with leading NGOs from Bosnia and Herzegovina, Serbia, Montenegro and Albania which work on using the new technologies' strategies for empowering citizens and increasing public institutions' accountability through Truth-meter projects and organizing four POINT conferences on Political Accountability and New Technologies in the region and beyond.

ABOUT THE AUTHORS

Bardhyl Jashari obtained a master degree at Paris 12 University, Faculty of Public Administration (France). He also holds an Information System Designer Degree from University of Zagreb, Faculty of Organisation and Informatics Varazdin (Croatia). He is now the director of Metamorphosis Foundation where he is exploring opportunities to develop partnerships that increase public access to information technology in Macedonia and the region. Previously he worked as Information Program Coordinator of the Foundation Open Society Institute – Macedonia. In both capacities, he has run national and international-scope projects for development of Information Society, involving tight cooperation with other international organizations, governmental bodies, the business and the civic sector. He is a member of the National Council for Information Society of Macedonia.

Filip Stojanovski - Program Coordinator of Metamorphosis Foundation. He holds a BSc Degree in Computer Science from Graceland University (USA) and Masters in e-business management from Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne (France). Since 1995 he has been active in the Macedonian civil society through volunteer projects in the area of consumer protection and e-publishing, and through professional involvement as an IT expert. He is also a contributor on information society topics to the traditional and new media in Macedonia. His responsibilities within Metamorphosis Foundation include project coordination, research and PR. In 2005 served as a member of the Task Force for National Strategy for Information Society Development.

Tamara Resavska - Project Coordinator at Metamorphosis Foundation. She holds a Masters Degree in Communications from the Institute for Sociological, Political and Juridical Research at Ss.Cyril and Methodius University in Skopje and Bachelors Degree in Communication sciences from South East University in Tetovo. She coordinates the Open Educational Resources Initiative and works on Online Privacy Projects. She has participated in several research projects on the topics of Privacy Policy, Free access to public information, Children's safety and privacy on the Internet. She is also a social media trainer.

Goce Arsovski - Psychologist and research methodology consultant. He holds a Bachelor degree in psychology from Ss.Cyril and Methodius University, Faculty of Philosophy, in Skopje. He has actively contributed in many small, mid and large scale research projects, for private companies, educational facilities and NGO sector. He has experience in ground-level data gathering, supervision, data-entry, statistical analysis, project coordination and management. Currently volunteering in Metamorphosis Foundation, contributing in various ongoing projects. Contributing as translator for GlobalVoices.

CITIZENS IN CITY DEVELOPMENT: THE STATE, EXPERIENCES AND RECOMMENDATIONS

Marko Akseptijević
Dobrica Veselinović
Iva Čukić

Mikro Art



June 2014

SUMMARY

During 2014 Mikro Art has conducted research on the national and local policies, legal framework which defines the process of urban and spatial planning and experience of citizens in relation to the urban planning. The research has been conducted in several cities of Serbia: Subotica, Belgrade, Kragujevac and Novi Sad. The policy paper *Citizens in City Development: State, Experience and Recommendations* was created on the basis of the research findings and it confirmed an initial hypothesis of the research that citizens can be an efficient corrective of urban planning and that they can help in defining and protecting the public interest. With this summary of the policy paper we want to offer a few systematic recommendations for including the public into spatial and urban development.

The importance of citizens' participation in decision making and the need for creating a framework which enables it are recognized in strategic documents of Republic of Serbia. Among the others, Spatial Plan of Republic of Serbia from 2010th to 2020th states: „Elementary postulate of this strategy is that the benefits should be on the side of the citizens as a conscious and active participants in the development of the area in which they live, which implies both the territory of the local community and the state where the local community is located. Therefore, it is essential that citizens have the opportunity, the right and responsibility to make decisions on spatial development of their territory (settlement and associated area), but also to participate in decision-making on the spatial development of their region and their state. “

However, the legislation that regulates the spatial and urban planning, as well as associated practice, does not reflect the strategic commitment to transparent and participatory decision-making of (sustainable) spatial and urban development. Mechanisms provided by existing legislation show that the role and effective impact

of citizens are negligible and serve more to fulfill the form than genuinely involve the people in the process which directly shapes their environment. The problems of citizen participation in urban planning can be detected in all structural requirements for recognizing interests of all stakeholders and actively engaging citizens:

1. Citizens are not duly and timely informed: In the current procedure, the public is informed with the process of making urban plan only twice (through an official gazette and an ad in local newspaper): when a decision for a development of the plan is made (which suggests very little about what is a planned direction of the development) and when the plan comes to public review (meaning that the plan has been mostly completed and is subject only to minor changes). To have information on public review online or in the area covered by the new plan is a rare practice. In such circumstances, the people who are most directly affected by the approved changes learn about them only when implementation of the plan and construction begins. An additional problem is that public review and public hearings take place only on weekdays during working hours and in space which can be located far from the subject area or a workplace of the person who would come to the hearing.

2. Citizens do not understand the planned development and its consequences: Urban plans are composed of drawings and texts that are strictly professional so general population cannot easily grasp the planned changes. For this reason, the Rulebook on the Content, Manner and Procedure for the Preparation of Planning Documents states that the local government authority in charge of spatial and urban planning provides the necessary information and technical assistance to all interested individuals and legal entities in regards to presented documentation and writing of complaints on proposed solutions. However, the effectiveness of these measures in practice depends solely on the willingness of public officials to guide interested parties in the details of the plan and to explain them what developments of the subject area may occur.

3. Citizens are consulted only pro forma in the final stage of making planning documentation: The experience of successful initiatives shows that the impact citizens can have on the final version of an urban plan is not guaranteed through mechanisms provided by the law (written complaints on a draft of the plan). Instead, pressure on

the institutions through mobilization, media and direct contacts with stakeholders is necessary. Public hearings, as a form of communication with citizens within the plan-making procedure, allows only the elaboration of already filed complaints and responses and thus does not open a space for a true public discussion. In addition, the conclusions of Commission for plans are not available to the public so citizens are not aware of the final version of the plan which goes to an assembly for adoption, although this is also the instance in which they could react through the members of the municipal assembly.

Citizens' involvement in defining the public interest is also important because, without public control, planning professionals are under pressure to make decisions that are not in accordance with the professional standards and are against the interests of the community. Greater involvement of citizens supports experts in making professional decisions, which enables the necessary balance of interests in the process of urbanization.

RECOMMENDATIONS

A general recommendation to public authorities in the Republic of Serbia for improving the involvement of citizens in the urban planning decision-making is to harmonize the Law on Planning and Construction and the by-law documents (above all, the Rulebook on the Content, Manner and Procedure for the Preparation of Planning Documents) with the Spatial Plan, the National Strategy for Sustainable Development and other strategic documents and thus effectively enable public participation in spatial and urban development.

1. THE PROCESS OF INFORMING CITIZENS ABOUT URBAN DEVELOPMENT SHOULD BE IMPROVED: Duly and timely information allows citizens not only to be familiar with the process, but also to collect additional information that will help them to understand it, articulate their interests and constructively engage in planning.

1.1. Providing information in the subject area: It is necessary to physically present the information in the area covered by a plan in the making, as soon as the process begins, similar to information provided on construction sites. Information on the development of a plan and the possibilities of participation can be submitted directly by mail to citizens living in the subject area. Public review should also be organized outside of standard working hours, allowing access to more citizens. Additionally, public hearing may be organized physically closer to the location to which the plan refers, while public presentations of the draft of a plan should be mandatory. This is an opportunity for citizens to get familiarized with the content and effects of planned development. Also, discussion of proposed solutions allows a better understanding of the plan and articulating opinions of a wider circle of people.

1.2. Providing information via the Internet: Urban plans at all stages of their creation (concept and draft) and with complete documentation (textual and graphical parts) should be made available online, to give citizens an easier insight not only into the final solution but also in the course of development and thus provide better understanding of the planned changes and its effects. The reports of commissions for plans should also be available to guarantee the public control of their work and insight into the decisions relevant to the planning process.

2. CITIZENS SHOULD BE CONSULTED IN ALL STAGES OF URBAN DEVELOPMENT DECISION-MAKING: Only citizens' involvement in all phases of making urban plans enables a real participation and inclusion of the interests of all stakeholders. Public discussion which allows a dialogue between investors, workers, representatives of local government and citizens should be introduced to guarantee a better articulation of public interest. Also, it is necessary to introduce an active participation of citizens through the Internet, at least by enabling electronic submission of complaints to the draft planning documents.

UVOD

Urbani i prostorni razvoj Srbije nije centralna tema ni javnih rasprava ni političkih izbora, on nije bitan ni u okviru pregovora o priključenju Evropskoj uniji, i kao takav ostaje izvan važnih društvenih tokova. Čak i kada se raspravlja o velikim građevinskim poduhvatima (kakav je odnedavno “Beograd na vodi”) naglašavaju se investicije i očekivani privredni razvoj a zanemaruju se i previđaju posledice po društvenu zajednicu. Tako se urbanizam sve češće svodi na takozvani „investitorski urbanizam“ u okviru koga je razvoj grada prepušten tokovima kapitala i moći. “Beograd na vodi” posebno slikovito dočarava takav odnos države prema procesu urbanog razvoja pa tako Privremeno veće grada Beograda, bez skupštinske rasprave, donosi odluke o izradi Izmena i dopuna Generalnog plana Beograda¹, povezanih planova i ukidanju nepovoljne studije po projekat² a javnost se ne upozna ne sa prirodom investicije ni sa detaljima planiranog razvoja. I dok, zbog pompeznosti ovog projekta, javnost bar zna da se nešto dešava, urbanistički i prostorni planovi u celoj zemlji se donose po sličnom šablonu uz sistemsku neinformisanost i isključenost javnosti, kako stručne tako i opšte, iz procesa planiranja.

Nalazimo da je samorazumljivo da to ne bi trebalo da je tako: gradovi postoje zbog građana i njihovo je pravo da učestvuju u procesima koji oblikuju sredinu u kojoj žive.³ Prostorni i urbani razvoj čine prostornu dimenziju celokupnog razvoja društva pa je zato rasprava o prostornom i urbanom razvoju zapravo rasprava i o tome u kakvom društvu želimo da živimo.

Ovim dokumentom želimo da pokažemo da je uključivanje građana u procese planiranja strateško opredeljenje Republike Srbije izraženo u nizu relevantnih dokumenata, što se ne reflektuje u zakonskom okviru planiranja niti u praksama koje raspravu o javnom interesu razumevaju kao dijalog političke i ekonomske elite. Sa druge strane, skromno ali značajno iskustvo građana koji su se

1 Pošto je po postojećem planu predviđen međunarodni konkurs za predmetnu lokaciju.

2 Sve ove odluke se nalaze u Službenom listu grada Beograda broj 36/2014

3 To kaže i Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine: “Elementarni postulat ove strategije je da dobrobit treba da bude na strani građana kao svesnih i aktivnih učesnika u razvoju teritorije na kojoj žive, što podrazumeva kako teritoriju lokalne zajednice tako i države u kojoj se lokalna zajednica nalazi. Radi toga, nužno je da građani imaju mogućnost, pravo i obavezu da odlučuju o prostornom razvoju svoje teritorije (nasele i pripadajući atar), ali i da učestvuju u odlučivanju o prostornom razvoju svoga regiona i svoje države.”

organizovali i uključili u procese urbanističkog planiranja, i na osnovu kojeg je ovaj dokument i nastao, potvrđuje da građani mogu da budu efikasan korektiv urbanog planiranja i da mogu da pomognu pri definisanju i zaštiti javnog interesa. Na kraju, donosimo i nekoliko sistemskih preporuka za uključivanje javnosti u prostorni i urbanistički razvoj.

U daljem tekstu se fokusiramo na urbanističke planove pošto su zbog većeg stepena razrade relevantniji za lokalne zajednice kao i zato što su inicijative čije iskustvo čini našu primarnu građu radile na ovom nivou planiranja. Smatramo da se naši nalazi i preporuke odnose i na prostorne planove.

Na kraju, želimo da se zahvalimo svim predstavnicima grupa građana i udruženja koji su svojim iskustvom i spremnošću na saradnju doprineli kvalitetu naših nalaza, kao i stručnjacima i prijateljima koji su pomogli svojim znanjem i komentarima. Sve greške idu nama na čast.

PROBLEM JAVNOG INTERESA U URBANOM RAZVOJU: GRADI ONAJ KOJI IMA PARA - ONO ŠTO HOĆE

Razvojni dokumenti, od nacionalnih strategija do urbanističkih planova jednog gradskog bloka, donose se kako bi se utvrdio javni interes u daljem razvoju društva. U kapitalističkoj demokratiji to je nominalno pluralna kategorija, tj. nastaje kroz interakciju velikog broja pojedinačnih i grupnih interesa koji su neretko konfliktni. I dok neki stabilniji sistemi relativno uspešno balansiraju između kvaliteta života građana, ekonomskog rasta, brige o marginalnim grupama, zaštite životne sredine i drugih interesa zajednice, u postsocijalističkim zemljama je drugačije. Usled narušenih razvojnih principa, poremećene socijalne strukture i političke neravnoteže, javni interes definišu oni koji su najmoćniji. U praksi su to međusobno zavisne političke i ekonomske elite koje u cilju sopstvenih interesa očuvanja moći i uvećanja kapitala zanemaruju interese zajednice i građana.

To se slikovito može videti u prostornoj dimenziji društva, gde je Srbija pretrpela radikalne promene u poslednje dve ipo decenije. Pre toga, u vreme SFRJ, urbanizam je imao značajno mesto u političkom sistemu. Javni interes je, u skladu sa ideološkim ciljevima, bio strogo definisan: trebalo je izgraditi i unaprediti gradove, povećati stambeni fond i učiniti gradove boljim mestom za život. Urbanizmu

se pristupalo planski i o njemu se debatovalo. Literatura o urbanizmu je bila široko rasprostranjena, novi urbanistički planovi su bili opširno predstavljani na televiziji i u drugim medijima a stručna rasprava je pratila izradu većine planova regulacije. Tvrdeći ovo ne zaboravljamo da je ovaj sistem u osnovi bio centralizovan i da su interesi i potrebe građana u velikoj meri bili inferiorni u odnosu na političku volju i planove.

Sa strukturalnim promenama celokupnog političkog sistema, i značaj i odnos prema urbanizmu su se radikalno promenili. Pre svega, odustalo se od razvojnih planova i stambene politike. Urbanizacija je uglavnom prepuštena slobodnoj inicijativi, bilo da je reč o porodičnoj kući ili izgradnji komercijalnih projekata. Tako se i javni interes u planskim dokumentima definiše *ad-hoc*, po potrebi investitora i često ne uzimajući u obzir druge relevantne dokumente. Toleriše se bespravna gradnja (koja je postojala i ranije ali u manjoj meri) kao i uzurpacija prostora. Jedina odlika urbanizma iz prethodnog perioda koja je zadržana je prevaga političkih interesa nad građanskim, sada intezivno prožeta partikularnim interesima pojedinaca sa ekonomskim kapitalom. U kombinaciji sa netransparentnim procedurama izrade planskih i građevinskih dokumenata, sve ovo je dovelo do neprimerenih građevinskih projekata (kako urbanistički tako i bezbedonosno i estetski), opterećivanja postojeć e infrastrukture i uopšte narušavanja kvaliteta života u urbanim sredinama.⁴ O razmerama haosa govori i to da je od 2000. godine sprovedeno nekoliko legalizacije bespravnih objekata kojima je planirano uknjižavanje 1 300 000 objekata.⁵

Dok je u početku ovakvo stanje bilo pravdano ratovima u kojima Srbija zvanično nije učestvovala, pratećim velikim prilivom prislinih migranata i sveopštim društvenim haosom, promene sa početka 2000-ih godina su paradigmu urbanog razvoja u kojoj je odlučujuća sprega političke i ekonomske elite samo "normalizovale". Specifično shvaćena "tržišna ekonomija" postala je srce te nove razvojne paradigme a princip „gradi onaj koji ima para - ono što hoće“ nesputan sa beskrajno labilnim „javnim interesom“ uz poslovični nedostatak mehanizama građanske participacije u donošenju relevantnih odluka. Netransparentnost celog procesa i pripadajuća korupcija samo pojačavaju konačne efekte.

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine⁶ između ostalih problema prostornog razvoja urbanih naselja navodi: „Stanje izgradnje u Republici Srbiji karakterišu mnoge ad hoc odluke,

4 O političkim osnovama urbanizacije nakon Drugog svetskog rata videti opširnije u: Ksenija Petovar, Naši gradovi između države i građana, 2003.

5 Zapisnik 9. sednice Odbora za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije održane 7. marta 2013. godine.

6 Službeni glasnik RS, br. 88/2010

odsustvo regulatornih mehanizama, nejasan odnos prema standardima gde su stari odbačeni ili već im delom negirani, a novi još uvek ne postoje ili nisu prihvaćeni, i gde pravila izgradnje i uređivanje gradskog prostora definišu pre svega interesi investitora a tek zatim interesi građana odnosno javni interes. Time gradovi Republike Srbije u velikoj meri gube kvalitet urbane strukture.“

AKTERI URBANOG RAZVOJA I PRINCIPI UKLJUČIVANJA GRAĐANA: GOLIJAT I DAVID

Kako bi bolje razumeli sam proces koji dovodi do ovakve situacije pogledajmo ko su akteri urbanog razvoja. Pomalo ogoljeno, razlikujemo četiri grupe:

- ▶ **Političke strukture** koje utvrđuju i štite javni interes
- ▶ **Investitori** koji ulažu kapital u izgradnju zarad zadovoljavanja svojih (ekonomskih) interesa
- ▶ **Građani** koji žive u datoj sredini, kao i oni koji su na bilo koji drugi način zainteresovani za njen razvoj
- ▶ **Stručnjaci** koji operacionalizuju interese svih aktera kroz konkretne planske dokumente

U lokalnim političko-ekonomskim okolnostima (u kojima se razvoj izjednačava sa ekonomski rastom a on dalje sa neupitnošću investicija) evidentna je tendencija da se pojedinačni ekonomski interes tretira kao javni. (Pritom, samorazumljivo je da je interes investitora da maksimalizuje svoj profit.) Zbog toga je neophodno da postoje mehanizmi koji vrše korekciju i omogućavaju da na kraju, u urbanističkom i prostornom planu, što širi spektar interesa bude uzet u obzir. Jednostavno: javni interes definisan planskim dokumentima treba da korespondira sa samom javnošću. To bi trebalo da garantuje politička struktura.

Uloga stručnjaka koji se bave prostornim razvojem u svemu tome je da, poštujući profesionalne standarde, pomire širi javni interes, interes investitora i interes građana. Ako interes investitora nije sputan zahtevima vezanim za javni interes, tj. javni interes niko ne brani, ni stručnjaci, po pravilu, ne mogu da se suprotstave namerama investitora pa se njihova uloga svodi na tehničko iscrtavanje investitorskih želja. Stručnjaci nisu autonomni u odnosu na političko-ekonomske strukture jer one

finansiraju njihov rad i nisu skloni da javno govore o problematici javnog interesa u kontekstu urbanog razvoja i investitorskog ponašanja. To potvrđuje i činjenica da se ovom društvenom trendu (kao i konkretnim projektima u kojima se flagrantno ugrožava javni interes) glasno suprotstavljaju uglavnom stručnjaci koji su u penziji.

Konačno, poslednja brana stapanju javnog interesa sa partikularnim interesima pojedinaca su građani koji čine sam grad i čijom dobrobiti se javni interes nominalno i definiše. Da bi građani mogli da se uključe u definisanje javnog interesa, nužno je da postoje mehanizmi koji im to omogućavaju.

Značaj učešća građana u odlučivanju i potreba za stvaranjem okvira koji to i omogućava prepoznati su u strateškim dokumentima Republike Srbije. Tako Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije⁷ kao drugi princip navodi: „Otvoreno i demokratsko društvo - učešće građana u odlučivanju. Garantovati građanska prava, obezbediti pristup informacijama i osigurati dostupnost pravde. Obezbediti odgovarajuće konsultacije s građanima i učešće građana u donošenju odluka...“ U Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji⁸ usvojeni su principi Evropskog administrativnog prostora pa tako i „otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave“. Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine⁹ usvaja i sledeće principe: „aktivna implementacija politike prostornog razvoja i učešća javnosti“, „unapređenje pristupačnosti informacijama i znanju preko elektronskih mreža razvijenih da pokrivaju čitave regione/državu“, „permanentna edukacija građana i administracije“, „striktno poštovanje zaštite javnog interesa, javnih dobara i javnog prostora“ i „veća transparentnost kod odlučivanja o prostornom razvoju.“¹⁰ To su naravno samo neki od strateških dokumenata koji su u duhu međunarodnih konvencija koje je Republika Srbija potpisala i korespondiraju sa procesom pregovora o članstvu u Evropskoj uniji.

7 Službeni glasnik RS, br. 57/2008; Po strategiji „Održivi razvoj podrazumeva izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana, a istovremeno uklanjaju ili znatno smanjuju uticaje koji prete ili štete životnoj sredini i prirodnim resursima.“

8 Službeni glasnik RS, br. 09/2014

9 Službeni glasnik RS, br. 88/2010

10 Isti dokument u institucionalne odgovornosti svrstava i sledeći zadatak: „razviti zakonom propisane ali i lokalno uslovljene i neformalne oblike participacije u procesu odlučivanja (građani i njihova udruženja, akteri prostornog razvoja, udruženja i političke stranke), čime se razrešava konflikt na relaciji javno -- privatno, smanjuje otpor razvojnim inicijativama, i stvara podrška realizaciji politika, strategija i planova koje se na ovaj način donose“

Realno, građani uspevaju da zaštite svoje interese samo vaninstitucionalnim organizovanjem, trošeći velike resurse a neretko se i fizički konfrontirajući. Ono što je indikativno u primerima koji slede jeste da institucije, posle uspešnog pritiska građana, postaju odgovornije u svom poslu. Najilustrativniji je primer grupe "Almašani" iz Novog Sada. Oni su za javni uvid (koji se po nepisanom pravilu za sporne planove dešava u vreme godišnjih odmora) saznali 10 dana pre isteka roka za primedbe, uspeli da se organizuju i podnesu primedbu čije su javno obrazlaganje spremili u saradnji sa pravnicima i urbanističkim stručnjacima. Nakon njihovog ukazivanja na sve nepravilnosti i sporne momente novog planskog rešenja za Almaški kraj, predlagači su priznali propuste i ušli u novu proceduru izrade plana. U novom procesu, osim konsultacije sa Almašanima, angažovana je i agencija za istraživanje javnog mnjenja koja je na uzorku od 1000 građana područja obuhvaćenog planom sproveda anketu.

Organi lokalne samouprave najčešće navode nedostatak novca i drugih resursa kao razlog što aktivnije ne obaveštavaju i ne uključuju građane u proces planiranja. U tom smislu zahvalan je primer grupe "Nasmeši se Subotici" koja je pri donošenju novog plana generalne regulacije dobila isti takav odgovor na pitanje: zašto nisu obavešteni bar oni ljudi čije su kuće predviđene za rušenje? Pošto su sami obavestili građane o planiranim promenama, javnost se uzbunila i plan je povučen a gradonačelnik je (našao sredstva i) svima poslao pismo da njihove kuće neće biti dirane.

Da je pritisak građana plodotvoran za zaštitu javnog interesa pokazuje i primer inicijative "Zaštitimo Zvezdarsku šumu" čije aktivnosti su dovele do toga da Sekretarijat za zaštitu životne sredine promeni originalno stanovište i stane u zaštitu nekoliko hektara šume koji su originalnim nacrtom plana bili predviđeni za seču. Ovo ukazuje na još jedan vrlo značajan aspekt uključivanja građana u definisanje javnog interesa. Naime, bez kontrole javnosti, stručnjaci (koji su uključeni u proces planiranja od izdavanja uslova do izrade plane) su, kao što je već rečeno, izloženi pritisku investitora da donesu odluke koje nisu u skladu sa strukom i protive se interesu zajednice. Veće angažovanje građana je podrška stručnjacima u donošenju profesionalnih odluka, što omogućava neophodnu ravnotežu interesa u procesu urbanizacije.¹¹

Nažalost, ni jedna od uspešnih priča pomenutih inicijativa nema nastavak koji bi bio poželjan: one ne uspostvaljaju nove, slične prakse, ne menjaju standarde ponašanja, ni u lokalnu, a kamoli

¹¹ Iskustvo inicijativa koje su ukazivale na odluke koje su u suprotnosti sa javnim interesom pokazuje da su stručnjaci zaposleni u lokalnoj samoupravi često, privatno bili na strani inicijativa ali se nisu suprotstavljali i izjašnjavali javno, zbog pritiska koji je na njih vršen.

šire. Svaka nova situacija iziskuje novo organizovanje i novi pritisak na institucije, entuzijazam aktera, snalažljivost, mnogo vremena i energije. Neodrživost takvog modela je očigledna: građani se retko organizuju u zaštiti svojih interesa, kako zbog neinformisanosti i nerazumevanja predloženih rešenja, tako i zbog toga što to iziskuje okolnosti i kapacitete kojih često nema.. Dodatni problem održivosti ovog aktivističkog modela u zaštiti društvenih interesa je i to što organizovana grupa građana može uspešno da štiti svoje interese ali ti interesi se ne moraju nužno poklapati sa interesom šire zajednice, tj. javnim interesom. Dalje, uspeh svake od inicijativa je direktno povezan sa resursima kojim raspolaže (ljudstvo, vreme, znanje, kontakti) kao i time ko je „na drugoj strani“ (što zbog uticaja koji može imati unutar institucija tako i zbog mogućih grešaka koje su napravljene u proceduri i predloženom rešenju). Sve to sugerise da kao što se javni interes ne može definisati *ad hoc* u planskim dokumentima, ne može se očekivati ni da će biti odbranjen *ad hoc* akcijama građana.

Da bi proces planiranja uvažio interese svih zainteresovanih strana i aktivno uključio građane neophodno je ispuniti neke strukturalne zahteve:

1. Građani treba da su adekvatno i blagovremeno informisani
2. Građani treba da razumeju planirani razvoj i njegove posledice
3. Građani treba da budu konsultovani u svim fazama procesa planiranja

Zakonodavstvo koje uređuje proces prostornog i urbanog planiranja¹², kao ni prateća praksa, ne reflektuju stratešku opredeljenost ka transparentnom i participativnom odlučivanju o (održivom) prostornom i urbanom razvoju. Mehanizmi predviđeni postojećim zakonskim rešenjem pokazuju da su uloga i efektivni uticaj građana zanemarljivi, tako da više služe ispunjavanju forme nego iskrenom uključivanju ljudi u proces koji direktno menja njihovu životnu sredinu. Da bismo razumeli prepreke učešću građana u procesu urbanog planiranja, pogledajmo kako funkcioniše sama procedura donošenja urbanističkih planova.

12 Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US i 98/2013 - odluka US) i Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata (Službeni glasnik RS, br. 31/2010, 69/2010, 16/2011)

PROCEDURA DONOŠENJA URBANISTIČKIH PLANOVA – REBUS ZA GRAĐANE

Od toga da li Inicijativu za izradu plana pokreće javna institucija ili privatno lice (najčešće preko preduzeća koje je registrovano za izradu urbanističkih planova) zavisi i to ko će je finansirati i realizovati. Inicijativa se upućuje nadležnom organu lokalne samouprave (Sekretarijat/Zavod/Odeljenje za urbanizam). Ako je prihvati, nadležni organ sastavlja Odluku o izradi plana koja sadrži osnovne elemente (obim i površina plana, cilj izrade, imenovanje obrađivača plana i finansijera izrade). Odluka se upućuje Komisiji za planove. Komisija, nakon što da pozitivno mišljenje, Odluku prosleđuje Skupštini grada na usvajanje. Kada se Odluka objavi u Službenom listu lokalne samouprave stiču se pravni uslovi za izradu plana.

U prvoj fazi, obrađivač pravi koncept plana na osnovu interesa investitora a u skladu sa uslovima koje propisuju javna preduzeća. Koncept se sastoji od grafičkog i tekstualnog dela kojima se definišu: građevinsko područje sa predlogom površina javne namene, podela na urbanističke celine i zone, planirane trase, koridori, regulacija površina javne namene i osnovna mreža javne komunalne infrastrukture. Koncept se predaje nadležnom organu lokalne samouprave koji ga zajedno sa svojim mišljenjem prosleđuje Komisiji za planove na stručnu kontrolu. Sama stručna kontrola podrazumeva proveru usklađenosti planskog dokumenta sa planskim dokumentima šireg područja, odlukom o izradi, zakonskim aktima, standardima i normativima, kao i proveru opravdanosti planskog rešenja.

Nakon što koncept prođe stručnu kontrolu, odnosno dobije pozitivno mišljenje Komisije, pristupa se izradi Nacrta plana koji sadrži sve elemente detaljno razrađenog finalnog plana.. Komisija za planove vrši i stručnu kontrolu Nacrta plana nakon čega ga upućuje na javni uvid. Nadležni organ lokalne samouprave oglašava javni uvid u lokalnim dnevnim novinama i u periodu od 30 dana omogućava građanima da po prvi put vide sadržaj plana.

Sva zainteresovana pravna i fizička lica mogu da podnesu primedbe na izloženi plan u toku trajanja javnog uvida u pisanom obliku. Po završenom javnom uvidu, Komisija za planove održava javnu sednicu na kojoj podnosioci primedbi mogu usmeno da ih obrazlože. O svakoj podnetoj primedbi obrađivač plana javno iznosi svoj stav a konačnu odluku donosi Komisija za planove na zatvorenoj sednici na kojoj se sačinjava i Izveštaj o obavljenom javnom uvidu, na osnovu kojeg, po potrebi,

obrađivač koriguje nacrt. Kada se Nacrt plana koriguje, nadležni organ lokalne samouprave ga prosleđuje Skupštini grada na usvajanje.

ULOGA GRAĐANA U URBANOM RAZVOJU: NEPOŽELJNI STATISTA

Problemi učešća građana u procesu urbanističkog planiranja se pokazuju u sva tri strukturalna zahteva:¹³

GRAĐANI NISU ADEKVATNO I BLAGOVREMENO INFORMISANI

U predviđenoj proceduri, javnost je upoznata sa procesom donošenja urbanističkog plana samo u dva navrata: kada se donese odluka o izradi plana (u kojoj je poznato samo koja površina je obuhvaćena novim planom, ko finansira, ko izrađuje i šta je opšti cilj, iz čega se sve zajedno može naslutiti jako malo o tome šta je planirani pravac razvoja) i kada plan dođe na javni uvid (odnosno kada je plan već završen i podložen samo sitnijim izmenama). Zakon propisuje da se odluka o izradi plana objavljuje u Službenom listu dok se javni uvid oglašava još i jednim oglasom u lokalnim dnevnim novinama. Retka praksa je da se javni uvid objavi i na sajtu lokalne samouprave ili da se okači na tabli mesne zajednice koja je obuhvaćena novim planom, Slanje pisama svim građanima koji se nalaze na teritoriji obuhvaćenoj novim planom je već incident.

U takvim okolnostima, građani koji su najdirektnije pogođeni usvojenim promenama za njih saznaju tek kada počne izgradnja zbog koje je plan i donošen. Grupe građana koje su uspele da reaguju u toku javnog uvida, za njegovo postojanje su, uglavnom, saznali slučajno. Službeni list, oglasna tabla u opštini i niskotiražni lokalni list nisu kanali komunikacije koji garantuju da će informacija o javnom uvidu doći do građana koji bi za njega bili zainteresovani. Dodatni problem je i sam termin

13 Ovo je prepoznato i u, već citiranoj, Nacionalnoj strategiji održivog razvoja, u kojoj se navodi: "Na učešće javnosti u odlučivanju uopšte, a posebno u oblasti zaštite životne sredine najviše negativno utiče to što građani nemaju iskustva i znanja o tehnikama i metodama učešća u odlučivanju, ali i to što nisu dovoljno izgrađeni mehanizmi i procedure učešća javnosti u odlučivanju (na primer, javnosti se ostavlja veoma kratak rok da se upozna s predlozima nekih propisa, akata i planova; pojedini planovi, mere, postupci nisu objavljeni i nisu predstavljani javnosti, odnosno nisu dostupni javnosti, što takođe utiče na smanjivanje učešća javnosti u odlučivanju)."

javnog uvida i javne sednice: oni su, po pravilu, radnim danima, u radno vreme (a nekad samo u periodu između 13h i 15h i sl.) u jedinici lokalne samouprave (koja može biti udaljena i nekoliko desetina kilometara od samog područja o kom je reč ili radnog mesta onoga ko bi došao na uvid), Sve to, jako ograničava mogućnost informisanja o detaljima plana.

GRAĐANI NE RAZUMEJU PLANIRANI RAZVOJ I NJEGOVE POSLEDICE

Kada građani, ipak, saznaju za postojanje javnog uvida i upute se u prostor u kome je dokumentacija izložena (u beogradskom Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove javni uvid se organizuje u hodniku suterena) to nikako ne znači i da će razumeti planirani razvoj. Urbanistički planovi se sastoje od crteža i teksta koji su usko stručni, pa laiku nije lako da ih razume i pronikne u planirane promene. Iz tog razloga, Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata propisuje da „organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizam, svim zainteresovanim fizičkim i pravnim licima koja vrše uvid u izloženi planski dokument pruža potrebne informacije i stručnu pomoć u vezi sa pojedinim rešenjima i eventualnim davanjem primedbi na planski dokument“ kao i da „obezbeđuje povremeno prisustvo predstavnika obrađivača urbanističkog plana.“

Efikasnost ove mere zavisi od spremnosti službenika da uputi zainteresovana lica u detalje plana i da im objasni do kakvog razvoja predmetne oblasti može da dođe. Stvar se dodatno komplikuje kada je sam plan u suprotnosti sa drugim planskim dokumentima i urbanističkim standardima, kakav je najčešće kada prati vulgaran investitorski interes: da se postigne što veći profit od izgradnje, na uštrub postojeće infrastrukture i kvaliteta života građana. To najbolje potvrđuju iskustva inicijativa koje su se ovakvim planovima suprotstavljale. U tom procesu, ljudi su morali da savladaju obimnu urbanističku i pravnu materiju i da nađu profesionalce da im u tome pomognu.. Tako je zastupanje interesa zajednice koja je pogođena razvojnim planovima prepušteno vaninstitucionalnoj samoorganizovanosti građana i mogućnosti da angažuju neophodne resurse.

GRAĐANI SE KONSULTUJU SAMO PRO FORME U ZAVRŠNOJ FAZI IZRADE PLANSKIH DOKUMENATA

Iskustva uspešnih inicijativa pokazuju i to da uticaj koji građani mogu da imaju na konačni izgled urbanističkog plana nije garantovan mehanizmima koji su predviđeni zakonom (pisane primedbe na nacrt plana) već je neophodan pritisak na institucije kroz mobilizaciju, medije i direktne kontakte sa

glavnim akterima. Naime, kako se građani uključuju u proces planiranja tek kada je plan već gotov, oni ne učestvuju u određivanju pravca razvoja već više su u prilici da se izjašnjavaju o tehničkim detaljima. Da sama procedura donošenja plana ne sadrži nameru da se suštinski uvažavaju interesi zajednice pokazuje i primer neformalne grupe iz mesne zajednice Aerodrom u Kragujevcu koja se okupila kako bi sprečila izgradnju novih višespratnica u tom naselju. Po njihovim procenama, preko 300 građana je, tokom javnog uvida, podnelo pisane primedbe kojima se obrazlaže neprimerenost planiranih izmena; te primedbe nisu imale nikakav efekat na konačnu verziju plana.

Javna sednica, kao forma komunikacije sa građanima u okviru procedure donošenja urbanističkog plana, omogućava samo elaboraciju već podnetih primedbi i odgovor obrađivača ali ne i javnu raspravu. Mada retke lokalne samouprave imaju praksu dostavljanja pisanog odgovora za svaku podnetu primedbu, može se reći da to nije dovoljno i da postojeća procedura onemogućava dijalog i artikulaciju interesa šireg kruga građana.

Zaključci Komisije za planove nisu dostupni javnosti pa tako javnost nije upoznata sa finalnom verzijom plana koja ide u Skupštinu na usvajanje, iako je i to instanca u kojoj bi moglo da se reaguje, preko odbornika. Koliko je rad Komisije za planove obavijen velom tajne govori iskustvo inicijative "Zaštitimo Zvezdarsku šumu". Oni su uvid u zapisnik Komisije dobili tek nakon intervencije Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, i to im nisu dostavljene kopije dokumenta već im je omogućeno da ga pročitaju na licu mesta.

PREPORUKE DRŽAVI ILI SAVETI PRI DONOŠENJU URBANISTIČKOG PLANA

Tražeci odgovore na pitanja: na koji način bi se građani mogli aktivnije uključiti u proces urbanog planiranja i samim tim pomoći artikulaciji i garanciji javnog interesa u razvoju grada, na osnovu svega što je rečeno, dolazimo do nekoliko strukturnih preporuka.¹⁴

14 U Srbiji je bilo pokušaja pilotiranja nekih naprednijih mehanizama uključivanja građana u urbanističko planiranje o čemu svedoči i publikacija "Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja" nastala u sklopu projekta „Unapređenje upravljanjem zemljištem na nivou lokalne samouprave u Srbiji“ koji je sproveo "Ambero consulting" (Publikacija je dostupna na <http://www.ambero-icon.rs/wp-content/uploads/2013/10/Vodic-za-participaciju-u-planiranju-urbanog-razvoja.pdf>). Mi ćemo se fokusirati na jednostavnije intervencije, za čiju implementaciju procenjujemo da nije potrebno mnogo više od - političke volje.

5.0. Opšta preporuka organima javnih vlasti u Republici Srbiji je da usklade Zakon o planiranju i izgradnji i podzakonske akte (pre svih, Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata) kako bi ih uskladili i sa Prostornim planom, Nacionalnom strategijom održivog razvoja i drugim strateškim dokumentima i tako efektivno omogućili učešće građana u prostornom i urbanističkom razvoju.

TREBA UNAPREDITI PROCES INFORMISANJA GRAĐANA O URBANOM RAZVOJU

Adekvatno i blagovremeno informisanje omogućava građanima ne samo da budu upoznati sa procesom već i da prikupe dodatne informacije koje će im pomoći da ga razumeju, artikulišu svoje interese i konstruktivno se uključe u planiranje.

5.1.1. Informisanje na licu mesta

Neophodno je plasirati informaciju u područje koje je obuhvaćeno planom u izradi, čim proces počne. To se može postići postavljanjem table (na vidno mesto, na zgradi mesne zajednice ili opštine), koja bi, poput gradilišne table, sadržala sve relevantne podatke (elementi koji se nalaze u odluci o izradi plana). Na taj način građani bi bili informisani i o tome ko izrađuje plan pa bi o njegovom sadržaju mogli i direktno da se informišu.

Informacije o izradi plana i mogućnostima učešća se mogu dostaviti i direktno, putem pošte, građanima koji žive na području obuhvaćenom urbanističkim planom u izradi; najjednostavnije, dodavanjem lista sa informacijama uz račun za Infostan. Na taj način se obezbeđuje najveća izvesnost da su svi najdirektnije pogođeni izmenama, informisani o procesu.

Javni uvid takođe treba učiniti dostupnijim građanima, tako što će biti omogućen i van standardnog radnog vremena (barem jednom nedeljno). Dodatno, javni uvid se može i fizički približiti lokaciji na koju se odnosi, tako što će biti organizovan u prostorijama lokalne mesne zajednice ili gradske opštine. Na taj način će se detaljnije informisanje o planiranom razvoju učiniti dostupnijim lokalnoj zajednici a lokalna rasprava o posledicama i interesima izvesnijom.

Javnu prezentaciju Nacrta urbanističkog plana treba učiniti obaveznom (poput javne prezentacije Nacrta prostornog plana). To je prilika da građani detaljnije budu upoznati sa sadržajem i efektima

planiranog razvoja. Takođe, diskusija o predloženim rešenjima omogućava bolje razumevanje samog plana i artikulaciju mišljenja šireg kruga građana.

5.1.2. Informisanje putem interneta

Ova praksa sporadično postoji, ali je treba učiniti obaveznom, kako bi informacije o planovima bile jednostavno dostupne najširoj javnosti. Ovo je u skladu sa još jednim strateškim principom reforme državne uprave -- modernizacijom državne uprave (E-uprava).

Treba učiniti dostupnim urbanistički plan u svim fazama njegovog nastanka (koncept i nacrt) i u potpunosti (tekstualni i grafički deo) da bi građani imali uvid, ne samo u konačno rešenje, već i u pravac razvoja i tako bolje razumeli planirani razvoj i njegove efekte. Takođe, sa disperzijom informacija, postiže se i šire uključivanje građana (koji ne moraju da budu direktno vezani za predmetno područje i koji ne bi otišli na javni uvid ali) koji svojim znanjem mogu da doprinesu razumevanju plana i raspravi o njegovoj utemeljenosti.

Treba učiniti dostupnim izveštaje Komisije za planove, kako bi se postigla kontrola javnosti nad njihovim radom i uvid u odluke relevantne za proces planiranja. Ovo se posebno odnosi na izveštaj o obavljenom javnom uvidu u kome se nalaze i odluke o usvajanju ili neusvajanju podnetih primedbi, od kojih zavisi i konačna verzija plana. Bez ove informacije, građani ne znaju šta je plan koji ide u Skupštinu na usvajanje, što je ujedno i poslednja instanca u kojoj mogu da intervenišu pre usvajanja plana.

TREBA KONSULTOVATI GRAĐANE U SVIM FAZAMA DONOŠENJA URBANISTIČKIH DOKUMENATA

Samo uključivanje građana u sve faze procesa donošenja urbanističkih planova omogućava stvarnu participaciju i uključivanje interesa svih zainteresovanih aktera. Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka Saveta Evrope¹⁵ podrazumeva uključivanje javnosti, na svakom koraku, od postavljanja programa rada, preko izrade nacrt, donošenje odluke, sprovođenja politike, monitoringa do preformulisanja politike.

15 Usvojen na Konferenciji Ingos84 na sastanku 1. oktobra 2009. godine i u prevodu dostupan na: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=341

Plan mora biti na uvidu i dostupan komentarima već u ranoj fazi izrade. Nacrt zakona o uređenju prostora i izgradnji¹⁶ koji je predložila Vlada u prethodnom sazivu u tom smislu daje zanimljiv predlog (iako generalno daje dodatnu prednost interesu investitora nad javnim interesom) uvođenjem ranog javnog uvida, na kojem se javnost upoznaje sa „opštim ciljevima i svrhom urbanističkog plana, mogućim rešenjima za urbanu obnovu ili razvoj prostorne celine, koja se bitno razlikuju od postojeće, kao i efektima planiranja.“ Na ovaj način se građanima omogućava da daju komentar dok se još uvek utvrđuje pravac planiranog razvoja.

Treba uvesti javne rasprave (koje se i dalje mogu odigravati u mesnim zajednicama) na kojima informacija nije jednosmerna (kao kod javne prezentacije ili pisanih primedbi i odgovora na javnoj sednici) već omogućava dijalog između investitora, obrađivača, predstavnika lokalne samouprave i građana. Takav proces pomaže u razumevanju planiranih izmena i artikulaciji javnog interesa. Ako je konstruktivan (a ne ponovo *pro forme*) on dodatno osnažuje socijalni kapital zajednice.

Potrebno je uvesti i aktivno učešće građana putem interneta. Pre svega, treba omogućiti elektronsko dostavljanje primedbi na nacрте planskih dokumenata. Na taj način se smanjuje potrebna energija i vreme kako bi se građanin uključio u proces i stimuliše se šira javnost da uzme učešće u planiranju razvoja zajednice.

¹⁶ Ministarstvo građevinarstva i urbanizma, novembar 2013.

TESTIMONIAL

The research and produced analysis proved the starting assumptions the procedure of making urban and spatial plans needs to be more participatory and transparent in order to define public interest more consistently to the needs of the community. Experience of groups which gathered around problematic urban plans in the procedure shows that organized efforts of citizens can influence the final outcome to be more on the side of the public interest, making civil society a natural changemaker in this field.

We organized a public presentation of the policy paper and distributed it to civil society organizations. Policy brief was distributed to national stakeholders. The public presentation was held on June 19th, 2014 at Media Center in Belgrade. Besides the authors of the policy document, speakers on the presentation were Rade Djuric from *Transparency Serbia* and Vladimir Martinovic from group *Save Zvezdara forest*. Twenty participants attended (urban planning professionals, members of citizens' initiatives, journalists) and several media (B92, SeeCult) published articles on the event and the document. The policy paper was disseminated to 90 organizations and made available online while policy brief, in the light of new proposition for the Law on Planning and Construction was distributed to 16 different decision makers and stakeholders (Ministry of Construction, Traffic and Infrastructure, Ministry of State Administration and Local Self-Government, Standing Conference of Towns and Municipalities, and all parliamentary groups).

Besides the newest attempt to change the Law on Planning and Construction which opens an opportunity for some of the project's recommendations to be adopted

(either in this law or its bylaws), another important occurrence coincided with the end of the project. The Serbian government started the realization of the project of reconstructing the city center with private investor from UAE by changing General Plan of Belgrade without legal basis and in contrary to the practice and norms of planning. This, for the first time, gathered substantial number of civil society actors around the issue of changing urban plans. On the very first debate on the project (June 24th), Rastko Novakovic, a housing activist based in London, suggested that: *"the policy paper "Citizens in City Development" should be used as basis for further systematic campaigning in Serbia"*. Also, we tested some of the mechanisms we suggest in the policy paper (advertising the public inquiry in the changes of the plan and providing the context necessary for understanding its consequences) and together with another initiative *KO GRADI GRAD* we organized a public event for writing complaints on the changes of the plan. Around 100 people gathered (from professionals to ordinary citizens) and produced 15 different argued complaints which were submitted more than 1200 times. The remaining part of the procedure once again demonstrated that it exists only to include citizens *pro forme* but the action got media coverage and initiated the debate on how plans are changed.

In the further struggle for making more transparent and participatory procedure of making urban plans, products of the project *"Towards transparent urban development process"* create a solid basis that is already being referenced by various actors.

ABOUT THE AUTHORS

Marko Aksentijević is a student at Faculty of Political Science, University of Belgrade. He is active in Serbian civil sector for over 10 years. Since 2009, he is actively involved in issues of development of the city and citizens' participation in the process of urban development. Initiator and a member of several collectives in the field: Ministarstvo prostora, Ko gradi grad, Ekspedicija Inex film...

Iva Čukić is a PhD candidate at Faculty of Architecture, University of Belgrade. Area of her research include the meeting points of public space, public art and urban-cultural discourse. She has participated in numerous workshops, exhibitions, projects and conferences in this fields. Also, initiator and a member of the Ministry of Space collective, member of the Mikro Art organisation and Art and Program director of Street Gallery.

Dobrica Veselinović is a student at Faculty of Political Science, University of Belgrade. He is active in the civil sector for the last 10 years, and in the last few years has been fighting for public spaces and greater citizens' participation in decision making process in regard to urban development issues. Every year he maintains the large number of lectures and presentations.



The policy papers have been prepared with the assistance of the Pontis Foundation and the Balkan Civil Society Development Network and supported by Slovak official development assistance program Slovak Aid through the Slovak Balkan Public Policy Fund.

The opinions presented in the publication are of the authors exclusively, and not of the Pontis Foundation, Slovak Aid or BCSDN.



B A L K A N
C I V I L
S O C I E T Y
D E V E L O P M E N T
N E T W O R K

Slovak and Balkan Public Policy Fund

Ilina Nesik, Project Manager
Balkan Civil Society Development Network (BCSDN)
Mitropolit Teodosij Gologanov 39/II-2
1000 Skopje, Macedonia
Tel.: + 389 (0)2 614 42 11
E-mail: ins@balkancsd.net
Website: www.balkancsd.net



