Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

UNI FR

Regional Research Promotion Programme | Western Balkans

Слободан Томиќ
Слаѓана Тасева
Ивана Поповиќ
Александар Јованчиќ
Зорица Војиновиќ

Транспарентност и отчетност на агенциите: Компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија

TRANSPARENCY INTERNATIONAL MACEDONIA

Belgrade Institute for Public Policy

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

UNI FR

Regional Research Promotion Programme | Western Balkans

Транспарентност и отчетност на агенциите: Компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија

Регионалната програма за промоција на истражувањето во Западен Балкан (РППИ) го промовира истражувањето во областа на општествените науки во Западен Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово*, Македонија, Црна Гора и Србија).

Истражувањето во областа на општествените науки го помага разбирањето на специфичните реформски потреби на земјите во регионот и идентификувањето на долгорочните импликации од изборот на определените јавни политики. Истражувачите добиваат поддршка преку грантови за истражување, методолошки и тематски обуки, како и преку можности за регионално и меѓународно мрежно поврзување и менторство. РППИ се координира и се раководи од страна на Меѓуфакултетскиот институт за Централна и Источна Европа (IICEE) во рамките на Универзитетот во Фрибург (Швајцарија). Програмата е целосно финансирана од страна на швајцарската Агенција за развој и соработка (SDC), Сојузното министерство за надворешни работи.

Ставовите што се изразени во студијата/проектот/публикацијата се ставови на авторите и не мора задолжително да ги одразуваат мислењата на SDC и на Универзитетот во Фрибург.

* Ова означување не е во спротивност со ставот во врска со статусот и е во согласност со UNSCR 1244/1999 и Советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL MACEDONIA

Belgrade Institute for Public Policy

ИМПРЕСУМ

Транспарентност и отчетност на агенциите: Компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија

Автори:
Слободан Томиќ (Белградски институт за јавни политики)
Д-р Слаѓана Тасева („Транспаренси Интернешнл“ – Македонија)
Ивана Поповиќ (Белградски институт за јавни политики)
Александар Јованчиќ (Белградски институт за јавни политики)
Зорица Војиновиќ (Белградски институт за јавни политики)

Издадено од:
„Транспаренси Интернешнл – Македонија“

Превод и лектура:
Конгресен сервисен центар

Насловна и изглед
Концепта, Белград

Печати:
Академски печат

Тираж: 200

Скопје, 2015 г.

Транспарентност и отчетност на агенциите: Компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија

Автори:

Слободан Томиќ

Слаѓана Тасева

Ивана Поповиќ

Александар Јованчиќ

Зорица Војиновиќ

Скопје, 2015 г.

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

061.2:005.332.5(497.11+797.7)
35.075.6:005.332.5(497.11+797.7)

ТРАНСПАРЕНТНОСТ и отчетност на агенциите : компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија / [автори Слободан Томиќ ... и др.]. - Скопје : Транспаренси Интернешнл-Македонија, 2015. - 138 стр. : табели ; 23 см

Фусноти кон текстот. - Автори: Слободан Томиќ, Слаѓана Тасева, Ивана Поповиќ, Александар Јованчиќ, Зорица Војиновиќ. - Библиографија: стр. 117-122. - Содржи и: Додатоци I-V

ISBN 978-608-65772-4-7

1. Томиќ, Слободан [автор]
а) Јавна администрација - Транспарентност - Србија б) Независни тела - Регулаторни комисии - Македонија - Србија

COBISS.MK-ID 99169290

Транспарентност и отчетност на агенциите: Компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија

Содржина

Извршно резиме 8

Дел I

1. Вовед 13

2. Отчетност и транспарентност 16

3. Транзициски земји 18

4. Прашања и цели на истражувањето 21

5. Значење за политиката 22

6. Концептуализација на режимот на транспарентноста 24

7. Теоретизирање на решавачките фактори на режимот на транспарентноста 27

8. Методологија 37

Дел II

9. Студии на случај 47

ДЕЛ III

10. Компаративна анализа 93

ДЕЛ IV

11. Од транспарентност до отчетност 108

12. Заклучок 109

13.Препораки 112

Библиографија 117

Додатоци 123

Признанија

Оваа публикација претставува резултат на едногодишниот проект насловен *Дали регулаторните агенции во Србија и во Македонија се транспарентни и отчетни?* Проектот се спроведуваше од страна на Белградскиот институт за јавни политики и од страна на „Транспаренси Интернешнл“ – Македонија во периодот од јули 2014 г. до јули 2015 г. Во текот на времетраењето на проектот организиравме неколку конференции – две од нив беа одржани во Белград, во декември 2014 г. и во мај 2015 г., а една конференција беше организирана во Скопје во март 2014 г. Би сакале да им се заблагодариме на учесниците на конференциите за нивните непроценливи придонеси. Би сакале и да им оддадеме признание на претставниците на агенциите кои одвоија време да дадат одговори на прашањата во нашите интервјуа и во последователните анкетни истражувања во врска со работењето на нивните агенции. Би сакале да ѝ изразиме благодарност и на нашата менторска институција, Центарот за анализа на ризици и регулатива (CARR) на Лондонскиот факултет за економски и политички науки (LSE) за нејзината драгоцена поддршка во текот на проектот, особено за конференцијата што беше организирана во јуни 2015 година, на којашто ја презентиравме нашата работа и добивме вредни повратни информации. Професорот Мартин Лоц, директор на CARR, ни обезбедуваше проникливи насоки, охрабрувања и совети во целиот тек на овој проект. На крајот, но не според важноста, би сакале да ѝ ја изразиме нашата благодарност на Регионалната програма за промоција на истражувањето во Западен Балкан (РППИ) што ги обезбеди финансиските средства за спроведувањето на овој проект. Посебна благодарност изразуваме до Михајло Ѓукиќ, локален координатор на РППИ за Србија, за неизмерно корисната помош. Сите грешки остануваат наши.

Координатор на проект,

Слободан Томиќ
Програмски директор на Белградскиот институт за јавни политики

Извршно резиме

Зошто е важна транспарентноста на независните агенции?

1. Независните агенции, како регулаторните, така и контролните, играат клучна улога во зајакнувањето на владеењето на правото и во поддржувањето на слободната пазарна економија. Во Србија и во Македонија, независните агенции претставуваат релативно нов вид институции чиешто ширење се поврзува со почетокот на транзицијата и со последователниот процес за пристапување кон ЕУ во овие земји.

2. За разлика од традиционалните извршни агенции што работат во рамките на министерската хиерархија, независните агенции не подлежат на директната контрола на владата/министерството. Наместо тоа, основните средства за контрола се во рацете на парламентот и тие вообичаено вклучуваат само ограничени можности, како што е разгледувањето на годишните извештаи на агенцијата.

3. Бидејќи независните агенции не подлежат на хиерархиската контрола на министерството или владата, и со оглед на фактот што агенциите не се избираат од страна на граѓаните, се јавува прашањето како може да се осигури отчетноста на независните агенции.

4. Транспарентноста се смета за основно средство за унапредување на отчетноста на независните агенции (кои се немнозински агенции). Преку транспарентноста, агенциите може да спроведуваат отчетност од хоризонтален вид, покрај отчетноста од вертикален вид. „Вертикалната отчетност“ преовладуваше во минатото и беше насочена кон министерството или владата, додека, пак, „хоризонталната отчетност“ е насочена кон засегнатите страни, како што се регулираните претпријатија, заинтересираните страни, НВО и контролорите, медиумите, граѓаните итн. Иако засегнатите страни немаат овластување за санкционирање на независните агенции, овие актери добиваат поголеми можности, преку зголемената транспарентност на агенциите, да придонесуваат за подоброто спроведување на законите од страна на агенциите или за ограничувањето на нивните потенцијално штетни активности.

5. Освен тоа, преку зголемената транспарентност, независните агенции го подобруваат својот легитимитет, кредибилитет и репутација пред широка низа аудиториуми – од политичарите, преку засегнатите страни, до граѓаните.

Што беше предмет на истражувањето и кои се неговите наоди?

6. Истражувањето ги анализираше нивоата на транспарентноста на десет агенции од Србија и од Македонија што работат во пет главни регулирани сектори. Шест од агенциите во примерокот се агенции од регулаторен вид што работат во телекомуникацискиот, енергетскиот и во медиумскиот сектор; две агенции, оние што се занимаваат со пазарната конкуренција, се од контролен вид. Преостанатите две агенции, од секторите за заштита на животната средина во двете земји, не претставуваат независни агенции по дефиниција, бидејќи работат во рамките на министерската хиерархија. Тие, сепак, беа вклучени во ова истражување поради сè поистакнатото значење на секторот за заштита на животната средина, како и поради тоа што нивното вклучување носи определени придобивки во однос на споредбената методологија што се користи во ова истражување.

7. Анализата се фокусираше на содржината на службените веб-локации на агенциите, што претставуваат нивните основни комуникациски канали и, оттаму, платформа за остварување на транспарентноста. Основното истражувачко прашање беше: Колку елементи на транспарентноста, од вкупно петте што ги сочинуваат модерните системи за контрола, се соопштуваат на јавноста од страна на агенциите? Петте елементи на транспарентноста вклучуваат: (i) транспарентност на процесот за одлучување и на одлуките; (ii) транспарентност на правилата; (iii) транспарентност на однесувањето на регулираните субјекти; (iv) транспарентност на контролата на регулаторите; (v) транспарентност на добиените повратни информации. Бројот на елементите што се присутни на веб-локацијата на некоја агенција го утврдува опсегот на транспарентноста на таа агенција.

8. Наодите откриваат дека испитаните агенции покажуваат значителни варијации во однос на нивото на транспарентност. Некои агенции, како што се, на пример, медиумските регулатори, ги објавувале речиси сите пет елементи на своите веб-локации, додека,

пак, другите објавувале само еден, два или три елементи на транспарентноста. На пример, енергетските регулатори се фокусирале првенствено на соопштувањето поединости за своите правила и постапки, одлуките и, во определена мера, информациите за однесувањето на регулираните субјекти при вршењето на нивните дејности.

9. Тестирани беа повеќе објаснувања за да се утврдат решавачките фактори за забележаните нивоа на транспарентност. Овие објаснувања се однесуваат на решавачките фактори на национално ниво (партиска конкуренција), на ниво на сектор (степен на либерализација, трошоци за информирање) и на ниво на агенција (старост, ресурси, медиумска изложеност, *де јуре* независност, *де јуре* транспарентност). Во определена мера, постојат сличности во рамките на секоја земја и во рамките на посебните сектори. Меѓутоа, не може да се забележат „чисти“ и карактеристични меѓудржавни и меѓусекторски модели. Од сите решавачки фактори, ***де јуре* транспарентноста** – она што агенцијата е законски обврзана да го објави – покажува највисока корелација со забележаните нивоа на спроведената транспарентност.

10. При спроведувањето на транспарентноста, агенциите го почитувале она што законодавството бара од нив да го објавуваат. Меѓутоа, тие објавувале малку од останатите необврзувачки елементи на транспарентноста и, оттаму, не го помогнале унапредувањето на својата хоризонтална отчетност. Јавното објавување на овие елементи, иако не е задолжително, сепак е еднакво важно како и објавувањето на задолжителните елементи, бидејќи тие ја олеснуваат размената на информации меѓу засегнатите страни и јавноста, од една страна, и агенциите, од друга страна.

Препораки

11. **За агенциите:** Да посветат поголемо внимание на хоризонталната отчетност, што може да ја подобрат објавувајќи повеќе елементи на транспарентноста на своите веб-локации од оние што ги бара законодавството. Неодамнешниот развој на настаните во однос на работата на независните агенции покажа дека ако сакаат да постигнат пооптимални резултати, независните агенции треба да излезат од границите на правно-административното разбирање на своите обврски. Обезбедувањето информации на начинот што е из-

речно предвиден со законот, иако е совршено законито, не е доволно за постигнување на посакуваните нивоа на отчетност. Како што беше претходно наведено, можностите за вертикална контрола врз независните агенции се ограничени; според тоа, агенциите треба да вложат напори за обезбедување релевантни информации на заинтересираните страни за да ја зголемат својата хоризонтална контрола. Конечниот резултат од ова би донел придобивки како за регулаторните резултати, така и во однос на легитимитетот на агенцијата.

12. **За политичките „претпоставени тела“ на агенциите** (влада, министерства, парламент): Со оглед на тоа што *де јуре* транспарентноста се покажа како најдобриот предиктор за фактичката транспарентност на агенциите, треба да се разгледа можноста за проширувањето на групата елементи што агенциите мора да ѝ ги обелоденуваат на јавноста. Преку предвидување поголем број елементи на транспарентноста што агенциите задолжително треба да ги објавуваат на своите веб-локации, законодавството би требало да придонесе за зголемувањето на општото ниво на транспарентност на агенциите. Меѓутоа, бидејќи изготвувањето и објавувањето поширок збир податоци може да одзема повеќе време и ресурси, законодавците би требало да размислат и за зголемување на ресурсите на агенциите.

Без оглед на законодавните барања, претпоставените тела би требало дополнително да ги охрабрат агенциите да излезат од границите на своите формално пропишани одговорности. Ако потребата за таквите практики се соопштува редовно и се застапува на политичко ниво, изгледите за нивното спроведување ќе бидат подобри. Оттаму, политичките институции треба да инсистираат дека отчетноста, особено во контекстот на отсуство на хиерархиска контрола, не е исцрпена со поднесувањето на годишните извештаи. Таа треба да се остварува и хоризонтално, преку сеопфатно обезбедување информации за широката јавност.

13. **За медиумите:** Да посветуваат повеќе внимание на работата на независните агенции, бидејќи тие го добиваат своето место во медиумите, пред сè, по случувањето на аферите од висок профил. Треба да се забележи дека работата на агенциите опфаќа многу повеќе од поединечните одлуки што го навлекуваат гневот на јавноста или предизвикуваат жестоки политички битки. За да го активираат јавното мислење што е покритично и способно да придонесе за

работењето на агенциите и контролата врз него, медиумите треба да ја следат работата на агенциите навреме, темелно и на посеопфатен начин. Таквото известување би вклучувало поединости што се однесуваат на колку што е можно повеќе елементи на транспарентноста. Иако се чини дека нивото на медиумската изложеност нема влијание врз степенот на транспарентност на агенциите, подоброто медиумско покривање на работата на агенциите сепак би придонело за креирање подобро информирана јавност.

14. **За надворешните оценувачи (на пример, ЕУ):** Независните агенции, начелно, се сметаат за одвоени од политичките институции. Оваа анализа покажува определени разлики меѓу транспарентноста на институциите во Србија и во Македонија, но сличностите во рамките на една земја не се доволно големи за да формираат јасно разграничени национални модели. Сличностите, сепак, сугерираат дека различните нивоа на партиската конкуренција што се забележуваат во студиите на случаи можеби биле, во определена мера, двигателите на различните нивоа на транспарентноста во двете земји. Со други зборови, партискиот живот и, според тоа, институциите што се окупирани од политичките партии, можеби извршиле определено – како посредно, така и непосредно – влијание врз работата на агенциите. Оттука произлегува прашањето во која мера агенциите се *де факто* независни. Надворешните оценувачи би можеле да посакаат да ги фокусираат своите идни оценувања и извештаи на овој аспект на регулаторните реформи во Србија и во Македонија преку анализирање на транспарентноста на агенциите, како и преку вклучување на засегнатите страни како релевантни извори за оценувањето. Навистина, најголемиот дел од надворешните оценувачи во своите претходни извештаи ја коментираа работата на главните регулаторни тела во регионот и нивната транспарентност. Меѓутоа, фокусот на таквите документи беше ставен единствено на поважните одлуки и на скандалите, на тој начин занемарувајќи повеќе различни релевантни прашања.

Дел I

1. Вовед

Во текот на последните две децении, независните агенции станаа истакнати актери во обликувањето на практиката на управување насекаде низ светот (Majone, 1997). Овие агенции ги презедоа улогите што некогаш ги вршеа владата, министерствата или тела што им се хиерархиски подредени, како што се обезбедувањето на јавните услуги, регулирањето на новите либерализирани сектори и вршењето контролни задачи врз другите делови од администрацијата. Нивната работа, оттаму, имаше значајни импликации за политичкиот, економскиот и за социјалниот живот.

Во зависност од прифатената реформска траекторија (Pollitt and Bouckaert, 2004), некои земји во транзиција биле повеќе, а некои помалку страсни „агенцификатори". Сепак, во помала или поголема мера, речиси сите демократски земји во светот ја прифатија агенцификацијата во последните неколку децении. На пример, во Обединетото Кралство се насобраа околу 600 такви агенции во 2004 година, Соединетите Американски Држави имаа повеќе од илјада агенции[1], Шведска имаше над 100, а во Ирска имаше околу 60 агенции (Vibert, 2007:18). Независните регулаторни агенции (НРА) – категорија независни агенции што добија на значење по подемот на таканаречената регулаторна држава (Majone, 1994) од 80-тите години наваму – исто така се раширија брзо. Во Западна Европа, само во периодот од 1980 до 2002 година, бројот на НРА порасна од 15 на околу 90 (Gilardi, 2008:113). Дополнително, во 1977 година имаше само две НРА во два поважни регулирани сектори – електроенергетскиот и телекомуникацискиот сектор, додека, пак, во 1999 година нивниот број изнесуваше околу 80 (Levi-Faur, 2004), а денес тој број е уште поголем. За само две децении, независните регулатори, како институционален модел, поминаа долг пат од исклучок до редовна појава во демократските општества.

[1] Треба да се забележи дека агенцификацијата во Соединетите Американски Држави се одвивала во две поголеми фази, едната пред, а другата по Втората светска војна (Vibert, 2007: 17-18).

Независните агенции, како што може да се претпостави од самата придавка „независни“, се организациски одвоени од владата и од министерствата (Coen and Thatcher, 2005: 330; Majone, 1997: 144). Врз основа на законодавни аранжмани, независните агенции се осмислени така што уживаат самостојност во однос на персоналот, организациските, финансиските и одлуките за политиките и не се предмет на постојан хиерархиски надзор од страна на извршната власт, т.е. од владата и од министерствата. Независните агенции сега подлежат на ограничена контрола; наместо традиционалната хиерархиска контрола, денес постојат само „минимални“ *екс анте* и *екс пост* средства за контрола (видете McCubbins *et al.*, 1989).

Во споредба со традиционалните начини на управување, поставеноста на независните агенции неоспорно носи неколку предности. Веродостојната посветеност, поголемата ефикасност, помалата политизираност или преземањето на вината (Thatcher and Stone Sweet, 2002:4), сите се наведуваа како одлики што се очекуваше да бидат воведени од страна на независните агенции. Сите овие одлики може да се поврзат со помалата подложност на политичките додворувања и особено со помалата чувствителност на каприците на политичко-деловниот циклус.

Веродостојната посветеност е важна за осигурување на стабилноста на политиките (Gilardi, 2005; Thatcher and Stone Sweet, 2002). Политичките институции, како што се министерствата, може да ги менуваат условите за работење во рамките на некој конкретен сектор – поради изборни калкулации – дури и кога таквата одлука е штетна и долгорочно неодржлива, независните агенции би требало да се раководат според професионалноста, што прави да бидат помалку изложени на политички калкулации. Како неизбрани актери што немаат потреба од освојување на народната поддршка, од независните агенции се очекува да бидат во подобра положба за носење на одлуките за идните насоки на политиките, првенствено врз основа на експертиза и професионалните стандарди (Majone, 1997:153-154). Ова е особено важно во областа на регулирањето, каде што поголемите инвестиции, од кои голем број повлекуваат високи „неповратни трошоци“, може да претрпат сериозни штети доколку дојде до мала промена на правилата на игра (Coen and Thatcher, 2005). За одржување на способноста за планирање долгорочен план, независните регулаторни агенции беа предложени како оптимално решение што би го спречило манипулирањето на регулаторните политики од страна на политичките актери.

Се смета дека независните агенции со поголема веројатност би ја развиле експертизата, што потоа би довело до пооптимални исходи на политиките (Thatcher and Stone Sweet, 2002:4). Оваа претпоставка се заснова врз фактот што агенциите може целосно да се фокусираат на работата во сопствената област, неоптоварени со дневно-политичките прашања, работите што го одвлекуваат вниманието и повеќекратните притисоци што се случуваат во политичкото окружување. На пример, канцеларијата на народниот правобранител може да го насочи целосното внимание и сите свои ресурси на разгледувањето дали различните тела во рамките на јавната администрација ги почитуваат човековите права на граѓаните; телекомуникацискиот регулатор ги има сите предуслови да се фокусира на развојот на експертизата во областа на телекомуникациите и интернет-технологиите, без секојдневните притисоци за вклучување во политички битки што може да бидат лукративни во политичка смисла. Во таа смисла, се смета дека независните агенции се способни да креираат поефикасни политики.

Независните агенции, особено регулаторните, може да служат како актери што ја преземаат вината и не носат толку популарни, колку што носат оптимални одлуки (Rose-Ackerman, 2010:179). Политичарите што сакаат да добијат некоја функција може да бидат неподготвени за донесување мерки што не се поддржани од мнозинството граѓани, без оглед на тоа што можеби веруваат дека таквите мерки се најдобриот избор. Добар пример за ова е цената на електричната енергија. Не постои гласачко тело што би сакало да види покачувања на цената на електричната енергија, но тие сепак некогаш мора да се направат. Ако енергетскиот регулатор има надлежност во врска со ова прашање, тогаш политичарите може да ја префрлат вината на регулаторот, тврдејќи дека владата не може да стори ништо околу тоа поради постојната распределба на надлежности.

Покрај своите предности, од кои дел резимиравме погоре, моделот на независните агенции сепак не ги избегна критиките. Заробувањето на институциите од личните интереси и моќните бизнис-групи беше еден извор на загриженост во однос на работата на агенциите. Може да се слушнат стравувања дека агенциите, како тела што не даваат отчет пред граѓаните во смисла на можноста за непосредно избирање, може лесно да се свртат кон политики што се во полза на тесен круг луѓе чиишто интереси не се совпаѓаат со јавниот интерес (Laffont and Tirole, 1991). Постои и друга загриже-

ност што упатува на таканареченото бирократско отстапување од курсот (Lodge, 2004:126), како ситуација каде што извршителот (т.е. регулаторот) отстапува од планираната политика на претпоставеното тело (парламент, влада) и спроведува нешто што не било дел од првичниот „договор“ во којшто биле утврдени условите за пренесување на овластувањата. Во поопшти црти, „подемот на неизбраните“ (Vibert, 2007) отвори прашања во врска со демократскиот дефицит и недостигот на легитимност.

2. Отчетност и транспарентност

Отчетноста на независните агенции се спомнува како едно од клучните прашања во литературата (Scott, 2000). Предизвикот се состои од осигурувањето на отчетноста на агенциите додека тие работат „независно од владата“ (Majone, 1994). Се отворија прашања во врска со тоа како да се осигури дека тие агенции работат во јавниот интерес и како да се спречи или да се ублажи нивното заробување од личните интереси. Бидејќи владата нема контролно влијание врз овие агенции – и наместо тоа се потпира врз ограничените средства за *екс анте* контрола (McCubbins et al., 1989:434) – кои други механизми може да се искористат за зголемување на отчетноста на независните агенции?

Унапредувањето на таканаречената „хоризонтална отчетност“ се смета за алтернативен начин за контролирање на независните агенции. Како што наведува О’Донел (1998), институциите може да бидат предмет на контрола не само од хиерархиски надредените инстанции (што се сведува на „вертикална отчетност“), туку може да подлежат и на „хоризонтални контроли“ од страна на групи што не поседуваат формална политичка надлежност врз агенцијата. Ваквите групи вклучуваат граѓански организации, деловни здруженија, институции на истото хиерархиско „ниво“ како агенцијата, медиумите, контролорите и поширокатa јавност. Таквите контроли, се разбира, не се потпираат врз санкции и строги мерки што може да се преземат против некоја агенција (Schillemans, 2008: 177). Меѓутоа, тие може да ја подобрат или да ја поткопаат легитимноста на агенцијата, може да го доведат во прашање или да го зголемат нејзиниот кредибилитет, на тој начин поставувајќи определени пречки за штетното однесување на агенцијата. Во таа смисла, отсуството на строги хиерархиски алатки за контрола и недости-

гот од можности за нивна вертикална отчетност, унапредувањето на хоризонталната отчетност претставува алтернативно решение што може да ја подобри отчетноста на агенцијата.

Транспарентноста се смета за клучен механизам преку којшто се унапредува хоризонталната отчетност (Scott, 2000). Транспарентноста може да се дефинира како нешто што ги вклучува и можностите за оценување и пристапноста кон нечија работа (Lodge, 2004:129) и се однесува на обезбедувањето информации за нечија работа на пошироката јавност. За да биде ефективна хоризонталната отчетност, потребни ни се информации за однесувањето на агенцијата за да можеме да носиме оцени во врска со нејзината успешност. „Една од клучните идеи во однос на транспарентноста е дека колку повеќе се фрла светло на определени аспекти на носењето одлуки, толку помалку се остава простор за корупција" (Baldwin *et al.*, 2011:340).

Разграничувањето на отчетноста од транспарентноста не се врши без тешкотии. Иако отчетноста може да се карактеризира како поопшта појава од транспарентноста, двата изрази често се користеа како меѓусебно заменливи. Ова сугерира на тоа дека отчетноста и транспарентноста често се разбираат како меѓусебно зависни, или дури преклопени концепти со слично влијание (видете, на пример: Scott, 2000; Lodge and Stirton, 2001; Lodge, 2004). Тие би можеле да се наречат дури и две лица на една иста паричка. На општо ниво, транспарентноста може да се смета за клучен механизам за остварување на отчетноста, иако отчетноста во никој случај не се исцрпува преку остварувањето на транспарентноста. Агенциите може да подлежат на различни кодекси на однесување и надворешни оценувања – што се спроведуваат или од политички институции, како што се парламентот и владата, или од професионални институции, како што се ревизорите, па дури и поопшто, преку граѓански процени – а сите тие заедно претставуваат дополнителни средства за осигурување на отчетноста. Сепак, транспарентноста е камен-темелник на отчетноста и вообичаено претставува предуслов за користење на другите облици на отчетноста. Според тоа, транспарентноста може да ги подобри изгледите за успешно остварување на хоризонталната отчетност преку оспособување на граѓаните, регулираните субјекти, контролорите, медиумите, надворешните оценувачи и останатите актери што може да преземат дејства врз основа на достапните информации за некоја конкретна постапка на регулаторот.

3. Транзициски земји

Земјите во транзиција, како оние од регионот на Централна и Источна Европа (ЦИЕ), поминаа низ сеопфатен и забрзан процес на агенцификација. Основната причина за ова лежи во фактот што формирањето на независните агенции е предвидено во применливото право на Унијата како еден од условите за напредување во процесот на пристапување кон ЕУ кога се работи за справувањето со определени истакнати области (Van Thiel, 2011: 21; Nemec *et al.*, 2011: 146). Овие земји во транзиција, во првата деценија на XXI век се покажаа дури и како поревносни „агенцификатори" од некои од пионерите на реформите од Новото управување во јавниот сектор што се засноваат врз агенцификацијата како основниот процес во преструктурирањето на јавниот сектот (Van Thiel, 2011: 16).

Важно е да се спомне дека ова брзо и обемно ширење на независните агенции низ целиот регион на ЦИЕ беше интензивирано од контекстуални особености. Процесот на агенцификација се одвиваше паралелно со поважните процеси на општествено-политичката трансформација, како што се демократизацијата, градењето на институциите, зајакнувањето на владеењето на правото итн. (Муса и Коприќ, 2011:34). Бидејќи трансформативните процеси во ЦИЕ се карактеризираа со забрзани реформи, времето и можностите за внимателно планирање на институционалните реформи беше многу ограничено. Покрај тоа, намаленото финансирање и исцрпените капацитети на државата за финансиска и материјална поддршка често го оптоваруваат работењето на агенциите во земјите во развој (видете ја, на пример, студијата на Мекалистер за двата бразилски регулатори во областа на заштитата на животната средина; 2010). Реформите се спроведуваа во контекст што се карактеризира со наследство од зголемената политизација и централизација (Goetz and Meyer-Sahling, 2008:12-24), во окружувањето на поголемата партиска контрола врз економските и општествените ресурси (Grzymala-Busse, 2007; O'Dwyer, 2004) и на *де факто* намаленото растојание меѓу агенциите и владата, особено во помалите земји (на пример, видете Kopric et al., 2012). Со оглед на тоа, не треба да нè изненадува тоа што загриженоста за отчетноста на независните агенции беше едно од неодложните прашања во врска со управувањето во транзицискиот регион на ЦИЕ.

Регионот на Југоисточна Европа (ЈИЕ) има многу сличности со ЦИЕ заради сличните наследства и предизвици (иако не би требало да се запостават и карактеристиките на поединечните земји). Предизвиците што се поврзани со работата на независните агенции (Kopric *et al.*, 2012) се дел од овие сличности. Во таа смисла, разгледувањето на работата на независните агенции, и особено нивните режими за транспарентноста и отчетноста, заслужува посебно стручно и научно внимание.

Во ова истражување се фокусираме на Србија и на Македонија како две претставнички на регионот на Западен Балкан. Србија и Македонија претставуваат таканаречени нови демократии. И двете земји имаат аспирации за придружување кон ЕУ и, во таа смисла, може да се именуваат како „задоцнети европеизатори".[2] Тековно, Србија и Македонија поминуваат низ таканаречената втора транзиција и се соочуваат со многу предизвици во врска со владеењето на правото и останатите аспекти на институционалните реформи. Јакнењето на работата на независните агенции и подобрувањето на регулативата се чини дека се дел од приоритетите за двете земји во претстојниот период.

Исто како во случајот на ЦИЕ, се чини дека европеизацијата е клучниот двигател за формирањето на најголемиот дел од независните агенции и НРА во Западен Балкан (Kopric et al., 2012), вклучително и во Србија и Македонија. Извештаите на Европската комисија за постигнатиот напредок за Србија и за Македонија во повеќе наврати упатуваа на тоа дека воспоставувањето независни (регулаторни) агенции, како и поддршката на нивната независност и промовирањето на нивните наоди се дел од условите за напредувањето на земјите во процесот на пристапување кон ЕУ (видете Европска комисија, 2014а). Иако законодавниот дел од реформите беше релативно успешен – во смисла на формирањето независни агенции и регулатори во повеќе различни сектори – практиката на спроведувањето на законите, сепак, покажа многу слабости. Најистакнатите пречки вклучуваат: прво, високополитизирано окружување што посветува недоволно внимание на улогата и положбата на независните агенции и, второ, хронично недоволно обезбедување ресурси на агенциите.

[2] Македонија доби статус на земја-кандидатка за членство во ЕУ во 2005 година, а Србија во 2012 година.

Истовремено, широко распространетата перцепција за независните агенции е многу негативна во регионот. Во јавниот дискурс тие често се прикажуваат како расипнички и излишни институции (слично на она што се случуваше во Хрватска, видете Musa and Kopric, 2011:47)[3] што работат за интересите на политичките елити и големите бизниси, наместо да даваат позитивен придонес во интерес на граѓаните. Всушност, за работењето на независните агенции во Србија и во Македонија се знае малку, а причините за тоа се непостоењето јавни дебати и низок степен на видливост на најголемиот број независни агенции во двете земји. Неизбежно се поставуваат определени прашања: Дали ова се должи на непостоењето интерес кај медиумите, кои првенствено влијаат врз мислењето и врз интересите на граѓаните? Или, пак, ова повторно е резултат на тоа што самите агенции не преземаат иницијатива за обраќање на пошироката јавност?[4]

Со оглед на општото искуство од светот на ОЕСР во врска со отчетноста на независните агенции и нејзиното непостоење, имајќи ги предвид горенаведените специфики на транзициските земји во однос на интензивирањето, може да се постави уште едно прашање: Дали агенциите во Србија и во Македонија се отчетни? Поконкретно, какви модели за остварување на транспарентноста на независните агенции се користат во двете земји? Оваа публикација има цел да даде придонес за проучување на остварувањето на транспарентноста на агенциите, како клучна компонента на остварувањето на отчетноста во недоволно развиените региони. На прашањето му се пристапува преку анализа на моделите и решавачки-

---

[3] Следниве неколку статии од српскиот дневен весник Политика добро го илустрираат овој широко распространет став:

http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Drzava-jos-okleva-sa-ukidanjem-agencija.lt.html

http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Namnozili-agencije-a-kriva-nam-Evropska-unija.lt.html

http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Agencije-ukinute-budzeti-preziveli.lt.html

[4] Претставниците на агенциите во Србија и во Македонија кои присуствуваа на првата тркалезна маса во рамките на проектот, што беше одржана на 20 декември 2014 година во Белград, заклучија едногласно дека медиумите не покажале интерес за нивните активности. Тие додадоа и дека со исклучок на поголемите скандали, ниедна друга тема поврзана со нивното работење не би можела да отвори јавна дискусија.

те фактори на транспарентноста што се забележани во десет српски и македонски агенции.

4. Прашања и цели на истражувањето

Во ова истражување ја разгледуваме транспарентноста на десет српски и македонски агенции во пет регулирани сектори. Анализираните агенции вклучуваат регулаторни агенции, контролни агенции, како и агенции што не се независни, т.е. што не работат независно од владата или од министерството.[5] Истражувањето ќе се фокусира и ќе раководи според следниве истражувачки прашања:

- Колку се транспарентни десетте агенции?
- Како се објаснуваат дадените нивоа на транспарентност?

За да одговориме на овие прашања, прво ќе се обидеме да го измериме нивото на транспарентност на агенциите користејќи рамка што упатува на неколку важни аспекти на транспарентноста и отчетноста (Lodge and Stirton, 2001; Lodge, 2004). Потоа ќе се обидеме да ги утврдиме решавачките фактори на забележаните нивоа на транспарентноста за сите десет агенции.

Публикацијата нуди и концептуален и емпириски придонес. Концептуално, истражувањето применува претходно развиена рамка за мапирање на доктрините за транспарентност и отчетност, со едно важно дополнување. Наместо да ги разгледуваме доктрините за транспарентност, што не се утврдени исклучиво од однесувањето на регулаторот, туку и од регулираните субјекти и граѓаните, ние го испитуваме нивото на транспарентноста. Со други зборови, разгледувавме колку сеопфатна била транспарентноста на анали-

[5] Треба да се забележи дека независните агенции може да се класифицираат во неколку групи. На пример, една таква класификација ги дели на: (1) даватели на услуги; (2) проценители на ризик; (3) чувари на границата; (4) инквизитори; и (5) судии и пријавувачи (Vibert, 2007:20). Ние правиме разлика меѓу независните агенции со регулаторни овластувања и независните регулаторни агенции (НРА). Во примерокот вклучивме две агенции што не се независни, т.е. работат во рамките на непосредната министерска хиерархија; тоа се Агенциите за заштита на животната средина во двете земји.

зираната агенција, наместо тоа каков стил (или доктрина, како што е наведено на други места) на транспарентност се спроведувал во практиката. Од емпириска гледна точка, истражувањето ги разгледува и ги идентификува видовите режими на транспарентноста кај анализираните агенции. Освен тоа, студијата истражува дали определени фактори – што влијаат врз институционалното однесување – може да се сметаат за решавачки фактори на забележаните режими на транспарентноста. Ги споредуваме факторите на ниво на агенција со факторите на секторско и на државно ниво во обид да ги утврдиме двигателите на различните режими на транспарентноста.

5. Значење за политиката

Покрај својот придонес кон научно-истражувачката литература, оваа студија е од значење и за политиката. Независните агенции, вклучувајќи ги регулаторите како еден од подвидовите, беа запоставени како во јавните, така и во научните дебати во регионот на Југоисточна Европа (ЈИЕ). Освен негативниот наратив на прикажување на независните агенции како расипнички партиски „подружници", досега малку се размислувало, од страна на експертите и пошироката јавност, за претходните искуства или предизвици и можности со кои се соочувале агенциите. Оттаму, не е изненадувачко тоа што препораките за политиките или агенциските или регулаторните студии беа реткост во регионот досега. Иако не е изненадувачки, овој факт секако не е охрабрувачки за иднината на доброто управување во регионот на ЈИЕ со оглед на важната улога што треба да ја одиграат регулаторните и другите независни агенции во пазарните реформи и во севкупните процеси на општествената трансформација.

Во оваа смисла, нашата студија се обидува да даде придонес за отворањето на агендата во врска со независните агенции и регулаторите во Србија и во Македонија – една од многуте агенди што може да поттикнат дебата за ова прашање што се заснова врз соодветни информации и докази. Со оваа студија и преку паралелните активности во рамките на проектот *Дали регулаторните агенции во Србија и во Македонија се транспарентни и отчетни?* сакаме да ги поттикнеме истражувањето и дебатата за независните и регулаторните агенции во Србија и во Македонија. Прашањето за тран-

спарентноста, што е во фокусот на овој труд и претставува едно од неодложните прашања во двете земји, е еден од многуте аспекти за чиешто адресирање би можеле да бидат заинтересирани идните истражувачки, стручни и јавни дебати. Врз основа на нашето познавање на регулаторната литература, свежиот пристап и новите идеи би биле добредојдени за темите во врска со ресурсите на независните агенции, усвојувањето на најдобрите споредбени практики, преносот на главните трендови и политики од развиениот свет во сè уште нецелосно развиените демократии, како и во врска со процената на влијанието на регулативата, предизвиците што ги носат брзите технолошки, општествени и еколошки промени и низа други прашања.

Најголемиот дел од истражувањето во врска со институциите во регионот на ЈИЕ се фокусираше или на централните политички институции, како што се владата, министерствата и парламентот, или на политичките партии како главни субјекти што служат како регрутни центри за пополнување на формалните институционални работни места. Меѓутоа, управувањето не се сведува само на креирање и спроведување на политиките од централното политичко ниво. Всушност, токму останатите институции се тие што даваат или би требало да дадат клучен придонес за функционирањето на транзициските демократии. Како коментар за широко распространетото верување дека работењето на владата, како централно извршно тело, има клучно влијание врз исходите на транзицијата, ние потсетуваме дека спроведувањето на политиките, како и исходите на политиките, зависат и од работата на државната служба и јавната администрација. Важно е да се додаде дека иако немнозинските институции не се клучни актери во донесувањето на законодавството и утврдувањето на насоките за креирање политики на највисокото ниво, тие се незаменливи актери во ефективното обезбедување на јавните услуги.

Резултатите на оваа студија вклучуваат препораки за политиките што се засноваат врз наоди во врска со тековните нивоа на транспарентноста и ги користат, исто така, наодите во однос на одлучувачките фактори за дадените нивоа на транспарентност. Препораките се однесуваат на широк спектар заинтересирани страни, вклучувајќи:

- **агенциите** – особено испитаните агенции, но, исто така, повеќе од стотина други агенции – што не се опфатени со оваа студија поради ограничената временска рамка и опфат на проектот; сите тие може да имаат придобивки од заклучоците и препораките;
- **„претпоставените тела“** на агенциите – што првенствено ги вклучуваат парламентарните пратеници, бидејќи тековно тие се единствените што имаат формално – иако ограничено – контролно влијание врз агенциите. Меѓутоа, студијата е наменета и за владата и министерствата кои го диктираат темпото на законодавната агенда и вообичаено се сметаат за *де факто* претпоставени тела на агенциите;
- **претприемачи на политиките** – невладини организации, контролори, пријавувачи или активни граѓани, бидејќи нивната улога на посредници меѓу институциите и пошироката јавност е незаменлива за информирањето за забележаните недостатоци и можности во работењето на агенциите;
- **надворешни оценувачи** – како што се Европската унија или други регионални и меѓународни иницијативи што ги анализираат управувачките процеси во Србија и во Македонија.

6. Концептуализација на режимот на транспарентноста

Иако редовно е предмет на дискусии како во практиката, така и во литературата, транспарентноста ретко кога се операционализира. Студиите упатуваат на опсежен список прашања во врска со транспарентноста како појава, како што се нејзината улога, предизвиците и можните ефекти (Hood, 2006; Meijer, 2013), давајќи објаснувања за врската меѓу транспарентноста и поширокото прашање на управувањето и граѓанството (Lodge and Stirton, 2001). Во значително помал број случаи, сепак, се сугерира како да се измери транспарентноста на агенциите во практика (но, видете Коор, 2014).

Традиционалните извештаи за транспарентноста, поврзани со правно-административната перспектива, го ставаа акцентот на носењето одлуки и процедуралните детали (Lodge, 2004:128). Во сог-

ласност со овој пристап, транспарентноста на една агенција може да се измери преку оценување во кој обем се објавуваат поединости за носењето одлуки, правилата и постапките на агенцијата.

Меѓутоа, поновите извештаи го критикуваат овој пристап како застарен и неспособен за евидентирање на суштинските аспекти на модерните регулаторни режими. Лоџ (2004 г.), на пример, тврди дека системите за транспарентноста треба да се третираат како општи системи за контрола што ги содржат следниве елементи: (i) утврдување стандарди; (ii) собирање информации; и (iii) промена на однесувањето (како што наведува Hood, 1983: 3-4). Врз основа на тоа, соодветните концепти на транспарентноста треба да вклучуваат елементи што се однесуваат на секоја од овие димензии на контролата и, особено, следниве пет елементи (Lodge 2004:128):

- транспарентност на **процесот за одлучување:** Дали одлуките ѝ се обелоденуваат на јавноста?
- транспарентност на **правилата:** Дали правилата на играта се јасни и наведени од страна на регулаторот?
- транспарентност на **регулираните субјекти:** Дали јавноста може да добие информации за однесувањето на регулираните субјекти?
- транспарентност на **однесувањето на регулаторот:** Дали јавноста може да дознае повеќе за работата на регулаторот?
- транспарентност на **последователните активности:** Дали јавноста има пристап до содржината на последователните активности на регулираните субјекти или на другите заинтересирани страни во однос на одлуките на регулаторот?

Последните три елементи што се додадени на списокот во никој случај не се однесуваат на безначајни работи. Напротив, тие упатуваат на процесите што имаат големи последици за исходите на политиката, правата, должностите и користите на страните што се вклучени во, и засегнати од спроведувањето на законите од страна на агенцијата. Како се однесуваат регулираните субјекти, што пра-

ви регулаторот[6] во текот на своето секојдневно работење и какви се повратните информации од оние што се засегнати од, или заинтересирани за регулаторната политика, сите овие елементи може да го обликуваат самиот процес на политиката, може да ја променат нејзината насока и, според тоа, може да доведат до поинакви резултати. Оттаму, целосното информирање за овие дополнителни три елементи има еднаква (или можеби и поголема) важност од запознавањето на првите два елементи што се поврзани со одлучувањето и пристапноста на правилата/постапките. Затоа сметаме дека оваа петтострана рамка претставува соодветно хевристично средство за анализирање на транспарентноста на српските и македонските агенции.

Како што беше наведено горе, заинтересирани сме за нивоата на транспарентност кај анализираните агенции, додека, пак, доктрините во основата на режимите на транспарентноста не се во фокусот на нашата студија. Доктрините на транспарентноста се формулираат од самите агенции, но и од регулираните субјекти, клиентите, граѓаните и од други актери. Во таа смисла, нема да ги разгледуваме алатките што се поврзани со практичната примена на петте елементи на транспарентност на агенциите. Иако е релевантно, ова прашање е надвор од опфатот на оваа студија. Наместо тоа, сакаме да утврдиме дали агенциите ѝ ги соопштувале сите пет елементи на пошироката јавност. Би можело да се претпостави дека сите пет компоненти по автоматизам се присутни во моделот на транспарентност на агенцијата; меѓутоа, не постојат емпириски докази што го поткрепуваат таквото тврдење. Со оглед на горенаведените предизвици и фактори за попречување, постојат причини за верување дека, особено надвор од светот на ОЕСР – во земјите во развој и во новите демократии – агенциите покажуваат скратени облици на транспарентност. „Скратени облици“ ги именуваме оние режими на транспарентност што поседуваат помалку од петте елементи што ја сочинуваат концептуалната рамка врз којашто се потпираме. На пример, скратениот режим на транспарентност може да вклучува комбинација од првиот, вториот и петтиот елемент, во споредба со некои од „поцелосните“ форми на транспа-

[6] Ве молиме имајте на ум дека повремено го користиме поимот „регулатор“ наместо „независна агенција“, кога аргументот важи за сите независни агенции, без оглед на тоа дали се регулаторни или не. Причината за упатувањето на „регулатори“ или „регулаторни политики“ во овој случај е тоа што користиме информации од трудовите на други автори што се фокусираат на регулирањето.

рентноста што ги содржат сите пет или четири од петте елементи од спектарот.

Оттаму, нашето прво прашање – Во колкава мера се транспарентни агенциите? – може да се парафразира на следниов начин: Дали моделите на транспарентност на агенциите ги вклучуваат сите пет елементи или во практиката може да се најдат определени „ограничени“ форми на транспарентноста?

Откако ќе ги измериме нивоата на транспарентност на десетте агенции, ќе преминеме на разгледување на нивните решавачки фактори.

7. Теоретизирање на решавачките фактори на режимот на транспарентноста

Објаснувањата за институционалното однесување што ги извлекуваме од компаративната регулатива и литература за агенциите може да се поделат на објаснувања на ниво на агенција, на ниво на сектор и на ниво на земја. Во останатиот дел се разгледуваат овие фактори и се утврдуваат хипотезите за тоа како факторите може да влијаат врз транспарентноста на агенциите.

Објаснувања на ниво на агенција

Решавачките фактори на ниво на агенција, што претставуваат независни варијабили во оваа анализа и би можеле да ги објаснат забележаните нивоа на транспарентност на агенциите, вклучуваат: старост, ресурси, медиумска изложеност и формална (*де јуре*) независност. Во продолжение го разгледуваме секој фактор поединечно.

Старост

Од раните трудови во литературата за регулативата и јавната администрација (Bernstein, 1955; Downs, 1967) до подоцнежните студии на организациското однесување (Quinn and Cameron, 1983; Levitt and March, 1988) се шпекулираше дека староста е решавачки фактор за организациското зајакнување. Во поново време, Коор

(2014: 570) постави хипотеза дека новосоздадените агенции треба да се легитимираат преку обезбедување изобилни податоци за своето работење, додека, пак, на постарите агенции повеќе не им е потребна таквата практика затоа што нивниот кредибилитет и нивната легитимност веќе биле утврдени. Следејќи ја оваа логика, би можело да се претпостави дека постарите агенции обично се помалку транспарентни.[7]

> X1: Постарите агенции обично се помалку сеопфатни во однос на својата транспарентност.

Ресурси

Недоволните ресурси може да ги ограничат капацитетите за спроведување на една агенција, особено во земјите надвор од светот на ОЕСР, како што покажува анализата на Мекалистер на бразилските агенции за заштита на животната средина (McAllister, 2010). Неспорно е дека спроведувањето инспекциски надзори и справувањето со правните работи може да бараат многу ресурси. Но, дали остварувањето на транспарентноста преку веб-локацијата, како посебен аспект на спроведувањето на агенцијата, бара еднакво многу ресурси? Еден од аргументите што можеа да се слушнат во текот на теренската работа на проектот беше:

> „[…] да бидам искрен, ако веќе посветивме еден вработен од ИКТ-секторот што треба сè да постави на интернет – тоа ги одзема неговите време и напори, но не и нашите, и оттаму поголемата транспарентност не значи дека ќе потрошиме повеќе пари, туку тоа е дел од неговата редовна работа, да речеме, секојдневно наместо еднаш или двапати неделно“ и „одржувањето на веб-локацијата не е исто како спроведувањето инспекциски надзори – тоа не ги исцрпува ресурсите толку многу“ (анонимен член на одборот на еден регулатор).

[7] Иако оваа претпоставка не доби емпириска поддршка во конкретната студија за холандските агенции, ние сепак ја користиме како работна хипотеза.

Од друга страна, еден член на регулаторната агенција РАТЕЛ од Србија објаснува до колкава мера ажурирањето на веб-локацијата со различни видови материјали може да бара многу ресурси:

> „Секој месец носиме стотици одлуки, од тие за телекомуникациските оператори до одлуките за користење радиофреквенции од малите бродови и радиостаници... тие треба да се скенираат, да се сортираат, да се означат и да се постават на интернет... се работи за илјадници страници на месечно ниво... тоа не е мала работа“[8].

Оттаму:

> X2: Повеќе ресурси – посеопфатна транспарентност.

Бројот на постојано вработените ќе се смета како замена за ресурсите на агенцијата.

Медиумска изложеност

Се покажа дека регулаторите се потранспарентни кога се во центарот на вниманието на претпоставените тела. Преку поголемата транспарентност, регулаторите се обидуваат да го зголемат својот кредибилитет и така да одговорат на законодавните закани (Коор, 2014). Ние ја прифативме оваа логика, со таа разлика што го користиме изразот „медиумска изложеност“ наместо „контрола од политичарите“[9]:

---

[8] Д-р Дејан Шупут (Служба за општи работи, РАТЕЛ), конференција „Транспарентност во регулираните сектори“ (20 мај 2015 г., Белград, Србија).

[9] Коор (2014:571) утврдува висок степен на корелација меѓу бројот на медиумските извештаи и зачестеноста на спомнувањето на Агенцијата во Парламентот од страна на политичарите.

Х3: Поголемата медиумска контрола води кон посеопфатна транспарентност.

Во Анекс III е наведен начинот за мерење на медиумската контрола врз десетте агенции.

Формална (*де јуре*) независност

Начинот на којшто се однесува една агенција и резултатите што таа ги постигнува може да зависат од формалната (*де јуре*) независност на агенцијата (Gilardi 2002, 2009). Независноста е утврдена од постапките за назначување и разрешување на агенцијата, нејзината организациска и финансиска самостојност и од ексклузивноста на нејзините надлежности (Gilardi, 2002:881-883). Би можело да се тврди дека поголемата транспарентност повлекува поголема потреба/очекувања за оправдување на преземените дејства, што потоа води кон поголема (посеопфатна) транспарентност:

Х4: Колку е поголема *де јуре* независноста, толку е посеопфатна транспарентноста.

Де јуре независноста на анализираните агенции ја мериме со „Индексот Џиларди“ (2002). За подетални информации за компонентите на индексот и како функционираат во нашиот примерок, видете Анекс II.

Правна (*де јуре)* транспарентност

Де јуре транспарентноста може да се дефинира како законски пропишаните обврски на агенцијата за објавување определени материјали на својата веб-локација. Во оваа студија користиме друг концепт – *де факто* транспарентност – за опишување на активностите што се поврзани со тоа што обелоденуваат агенциите во практиката, без оглед на тоа дали таквата содржина е задолжителна или не. Бидејќи агенциите може да објавуваат повеќе податоци

отколку што изречно се бара од нив, *де факто* транспарентноста е поширок концепт од *де јуре* транспарентноста.

Разликата меѓу *де јуре* и *де факто* транспарентноста може да се спореди со разликите меѓу вертикалната и хоризонталната отчетност (O'Donell, 1998). Вертикалната отчетност, како што беше наведено, се однесува на контролата врз агенциите што ја вршат хиерархиски надредените институции, што вообичаено се парламентот или владата. Од друга страна, предуслов за остварувањето на хоризонталната отчетност – што ја вршат групи кои немаат формални овластувања врз агенциите – е постоењето информации врз чијашто основа може да постапуваат или да реагираат заинтересираните страни. За остварување на хоризонталната отчетност, актерите – како што се граѓаните, медиумите, контролорите и останатите групи – треба да имаат конкретни податоци за работата на агенцијата. Таквите податоци често одат подалеку од информациите што ги објавуваат агенциите како дел од своите законски обврски.

За да ја измериме *де јуре* транспарентноста на десетте агенции, ги разгледавме законските одредби што утврдуваат каков вид информации мора да се објавуваат на веб-локациите. Кодирањето беше спроведено врз основа на истата рамка како во случајот на *де факто* транспарентноста. Моделите се сумарно прикажани во табелата долу:

Табела 1: *Де јуре* транспарентност на агенциите.[10]

„*“ – дадениот елемент е присутен само во определена мера (делумно)

Агенција	**Сеопфатност на *де јуре* транспарентноста**
РАТЕЛ (С)	1*, 2, 3*, 5*
АЕК (М)	1, 2, 3, 5*
КЗК (С)	1, 2, 3*
КЗК (М)	1, 2, 3*
РЕМ (С)	1*, 2, 3*, 4, 5*
АВМУ (М)	1, 2, 3, 4, 5*
АЕ (С)	1, 2, 3*
РКЕ (М)	1, 2, 3*

Извор: Релевантно законодавство. За целосниот список на податоците што мора да ги објавуваат агенциите во согласност со законодавството, видете Анекс V. За деталните податоци за кодирањето, видете Анекс IV.

Како што може да се види, постојат разлики во однос на *де јуре* транспарентноста меѓу агенциите. Од некои агенции (на пример, АЕ, КЗК) се бара да ги соопштуваат само првите два елементи (поединости поврзани со одлуките и правилата), како и определени, но не и целосни информации за третиот елемент, додека, пак, останатите агенции се обврзани со пообемни барања што ги надминуваат првите два елементи на транспарентноста.

Во оваа студија поставуваме хипотеза во однос на влијанието на *де јуре* транспарентноста врз *де факто* транспарентноста. Хипотезата (Х5) претпоставува дека вертикалната отчетноста, а не хоризонталната отчетност преовладува во институционалната поставеност во традиционалните земји како што се Србија и Македонија. Ова

[10] Двете агенции што се занимаваат со заштита на животната средина не се вклучени во табелата бидејќи законодавството што ја утврдува нивната положба не наметнува какви било барања во однос на транспарентноста што треба да се спроведат токму од овие агенции.

значи дека агенциите им поднесуваат извештаи на хиерархиски надредените инстанции и ги објавуваат првенствено оние информации што се пропишани со закон. Меѓутоа, нивните комуникации се намалени кога се работи за дополнителните податоци што се надвор од законските барања. Меѓутоа, тоа се податоците што ги оспособуваат засегнатите страни и, последователно, ја унапредуваат хоризонталната отчетност:

> X5: *Де факто* транспарентноста на агенциите покажува слични модели како и нивната *де јуре* транспарентност.

Објаснувања на секторско ниво

Во однос на режимите за транспарентност на НРА, се испитуваат два решавачки фактори на ниво на сектор: трошоци за информирање и либерализација.

Трошоци за информирање

Трошоците за информирање се однесуваат на „нивото на потребните информации или експертиза за разбирање определено прашање“ (Reiss, 2009:116). Според тоа, колку повеќе стручно знаење е потребно за да се разбере некое прашање (Reiss, 2009:116), толку се поголеми трошоците за дисеминација на информациите во врска со тоа прашање. Иако определени податоци во врска со пазарот, како што се пазарните оператори, услугите, позначајните постигнувања и прашања, може лесно да се разберат од страна на пошироката јавност, тоа важи во помала мера во случајот на останатите сектори. Освен тоа, во определени случаи може да бидат преплавени од изобилни или високотехнократски информации.[11]

Во случај на високи трошоци за информирање, би можело да се очекува дека регулаторот ќе ги испушти елементите што би содр-

[11] Во предметниот случај се работи за обезбедување информации за разводни табли во електроенергетскиот сектор. Изборот меѓу телекомуникациските оператори би бил спротивниот пример, со ниски трошоци за информирање. Му благодариме на Мартин Лоц што ни ги даде овие појаснувања.

желе целосни детални податоци, бидејќи може да смета дека не вреди да ги потроши ресурсите на објавувањето на таквите информации. Со други зборови, вредноста на објавувањето на податоците се намалува сразмерно на зголемувањето на трошоците за информирање, што може да се преточи во следнава хипотеза:

> Х6: Високите трошоци за информирање водат кон понизок степен на сеопфатност на транспарентноста.

Областите на медиумите и пазарната конкуренција може да се сметаат за области што носат најниски трошоци за информирање. Без оглед на потребната експертиза за носење одлуки, крајните одлуки може да ѝ се соопштуваат на пошироката јавност без поголеми ризици од сложеност на информациите или преоптоварување со информации. Прашањата од областа на телекомуникациите и енергетиката, иако се карактеризираат со многу технички детали, сепак може лесно да се соопштуваат (во најголемиот број случаи). Поради својата својствена „техничка“ природа, од една страна, и способноста за преформулирање на најголемиот дел од важните прашања на разбирлив јазик за граѓаните, од друга страна, секторите за телекомуникации и енергетика се карактеризираат како сектори со „средни трошоци за информирање“. Конечно, заштитата на животната средина се чини дека носи високи трошоци за информирање со многу технички и не толку разбирливи податоци.

Либерализација

Степенот на либерализација на секторот може да има последици врз однесувањето на агенциите. Агенциите се сметаат не само за заштитници на јавниот интерес, туку и за овозможувачи на подобро деловно окружување. Во таа смисла, поголемиот број актери на пазарот може да доведе до повеќе барања за транспарентност:

> Х7: Поголемата либерализација на секторот повлекува посеопфатна транспарентност на агенцијата.

Објаснување на ниво на земја

Партиска конкуренција

Транзициските демократии обично се карактеризираат со високи нивоа на партиско покровителство, исцрпување на државните ресурси и партиска контрола врз социјалната и економската сфера (Grzymala-Busse, 2007; O'Dwyer, 2004). Во случаите кога политичките партии покажуваат дека имаат контрола врз државната служба, постојат причини за верување дека тие покажуваат тенденции да влијаат врз агенциите прекршувајќи ја претпоставката за нивната независност. Во секој случај, борбата за контрола врз одлуките на регулаторите и останатите агенции не е ништо друго освен борба за контролирање на огромните ресурси што поминуваат низ, и може да се искористат во лукративните сектори како што се енергетскиот, телекомуникацискиот и други сектори.

Ако економската конкуренција се земе како потенцијален решавачки фактор за однесувањето на регулаторите/агенциите, не постои причина за отфрлање на политичката конкуренција како таков фактор. Ние разгледуваме две релативно мали земји во смисла на бројот на жителите – Србија со околу 7 милиони жители и Македонија со околу 2 милиони жители.[12] Во овие земји преовладува концентрација на економската, административната и политичката моќ во главните градови, бидејќи на Белград и на Скопје им отпаѓа по една третина од вкупниот број жители и во нив се сместени најголемите политички и административни институции. Беше забележано дека некои мали земји во регионот, поради нивната големина, со поголема веројатност се соочуваат со заробување на институциите или политичко влијание врз нивните агенции (Kopric *et al.*, 2012:34). Покрај тоа, во таквите земји, партиите се длабоко навлезени во економската сфера и мрежите на политичкото покровителство се широко распространети (Pesic, 2012). Во таквите околности и дополнително на своите редовни активности, политички-

[12] Податоци на Светска банка, добиени преку *Google*, на: https://www.google.co.uk/?gfe_rd=cr&ei=nsJxVa-nD9CLoQeHkYDAAg#q=serbia+population и на https://www.google.co.uk/?gfe_rd=cr&ei=nsJxVa-nD9CLoQeHkYDAAg#q=macedonia+population

те партии се склони кон преземање на улогата на главните економски актери со интереси што се длабоко вкоренети во определени економски сектори. Оттаму, се очекува дека нивната конкуренција ќе создаде слични ефекти како конкуренцијата во која се вклучени „автентичните“ економски актери.

Grzymala-Busse (2007) и O'Dwyer (2004) се согласни дека интензитетот на партиската конкуренција суштински го утврдува степенот на покровителството. Меѓутоа, нивните претпоставки се разликуваат во однос на правецот на ова влијание. Grymzalla-Busse (2007) смета дека поголемата партиска конкуренција води кон помало исцрпување на јавните ресурси, додека, пак, O'Dwyer (2004:521) тврди дека колку е пожестока партиската конкуренција, толку ќе бидат поголеми ресурсите што се исцрпуваат преку јавната администрација, бидејќи ќе треба да се задоволат голем број коалициски партнери.

Ние сметаме дека поголемата партиска конкуренција овозможува поголема заемна контрола на партиите, од една страна, и полесна контрола на партиите од страна на деловната заедница, од друга страна. Поголемата партиска конкуренција, а со тоа и поголемата неизвесност за оној кој ќе ја формира идната влада, може, исто така, да резултира во поголемо свртување на регулираните деловни субјекти кон пазарната логика отколку кон логиката на извлекување средства од државата. Ова се должи на фактот што не постојат гаранции дека тие ќе бидат способни да работат во согласност со моделот на „државно потпомогната“ регулатива определено време. Поради тоа, регулираното друштво може да го зголеми притисокот врз регулаторот/агенцијата со барања за поголема транспарентност бидејќи, во горенаведените околности, доброто деловно окружување е прашање од висок приоритет за друштвото:

> X8: Повисокиот степен на политичка конкуренција води кон посеопфатни облици на транспарентност.

8. Методологија

Податоци

Податоците се собираа преку кодирање на материјалите што беа достапни на официјалните веб-локации на агенциите во периодот од ноември 2014 до февруари 2015 година.[13] За најголемиот број агенции анализиравме случаен примерок од околу 20% од севкупниот материјал за 2013 и за 2014 година. Претпоставуваме дека примерокот е високорепрезентативен за севкупните комуникации што ги врши агенцијата преку веб-локацијата, со оглед на еднообразноста на стилот на комуницирање на агенциите. Имено, определени модели се применливи за материјалите од ист вид и постои голема веројатност дека содржината на некоја одлука, регистар или годишен извештај е структурирана на ист начин како кај сите останати одлуки, регистри, годишни извештаи, итн. Во случаите кога агенциите нудеа ограничени количини информации и дигитални материјали, ја анализиравме целосната содржина на нивните веб-локации.

Беа извршени и интервјуа со претставници на агенциите за подобро да се разберат контекстот на нивното работење и можните решавачки фактори на поткрепените нивоа на транспарентноста. Извршивме вкупно седум интервјуа.[14]

Комуникацијата преку веб-локацијата не е единствениот начин за остварување на транспарентноста. Агенциите може да користат други комуникациски канали за информирање на јавноста за своето работење, како што е дистрибуирањето билтени преку електронска пошта, објавување детален буџет, објавување двегодишни или помалку или повеќе зачестени извештаи, објавување извештаи на надворешните ревизори (Коор, 2014), видливост во традиционалните медиуми преку редовно давање изјави за јавноста, учество на тркалезни маси, дебати и дискусии или преку дистрибуирање печатени материјали за целите на обраќање на колку

[13] Можно е некои агенции последователно да поставиле нови материјали на своите веб-локации. Меѓутоа, ова е нерелевантно за набљудуваниот период. Сметаме дека новите достапни податоци не ја менуваат историјата на претходното остварување на транспарентноста.

[14] Не можевме да оствариме контакти со претставниците на три агенции, без оглед на повеќекратните обиди за тоа.

што е можно поширока публика, итн. Имајќи го на ум сето тоа, сè уште сметаме дека содржината на веб-локацијата е основата и, според тоа, најважниот комуникациски канал во ерата на интернетот. Иако останатите начини за комуникација може несомнено да ја подобрат транспарентноста на една агенција, тие во никој случај не може да го надоместат потенцијалното отсуство на петте елементи во содржината на веб-локацијата. Медиумите, пошироката јавност, политичките партии – вклучувајќи ги опозициските партии, како што се главниот критичар, потоа организациите за следење, надворешните оценувачи и регулираните субјекти, сите првенствено се информираат преку читање на материјалите на веб-локациите, што се достапни за сите социјални категории, 24 часа на ден и бесплатно. Ниеден медиум не може да пренесе толку целосни и сеопфатни информации како што може интернетот (веб-локацијата). Поради овие причини, сметаме дека содржината на веб-локацијата е главниот показател за транспарентноста на една агенција.

Исто како што веб-локацијата на една агенција не е единствената алатка за олеснување на транспарентноста, веб-локацијата не е и единственото средство за остварување на отчетноста. Постојат низа различни канали за остварување на отчетноста, како што е доброволното обврзување за почитување на кодексот на однесување (Коор, 2014), експертска проверка или изложеност на споредбено оценување или други видови оценувања. Таквите инструменти несомнено ја зголемуваат отчетноста на една агенција, но она што ѝ претходи и ја условува нивната примена повторно се информациите во врска со однесувањето на агенцијата. Ова нè враќа на прашањето за обезбедувањето податоци за работењето на агенцијата, што во оваа студија се операционализира преку петте елементи на контролните системи. Оттаму, присуството на петте елементи, како што се утврдени во концептуалната рамка (Lodge, 2004), е неопходен фактор за примената на која било друга форма на транспарентност и отчетност, што несомнено може дополнително да ја зајакне контролата врз агенцијата.

Треба да се потсети дека, во овој труд, ја презентираме и ја разгледуваме транспарентноста на работата на агенциите, а не квалитетот на таквата работа. Поточно, некоја институција може да го објави целото свое работење, но сепак нејзините резултати на терен да бидат очајни; важи и спротивното, некоја агенција што не е транспарентна, во никој случај не е предодредена да работи лошо.

Според тоа, преку бележењето дека некоја агенција постигнала повисок или понизок степен на транспарентност во своето работење, ние не ја оценуваме успешноста на агенцијата во нормативна смисла (иако транспарентноста начелно се смета за фактот што придонесува кон доброто управување).

Студиите на случај, што се содржани во Дел II од публикацијата, се претставени по секторски редослед; прво доаѓа српската, а потоа македонската агенција во дадениот сектор. Во Дел III – „компаративна анализа" – се презентира споредбен преглед по земји, сектори и агенции, а потоа би можеле да се забележат определени модели.

Кодирањето беше спроведено на следниов начин. За секоја задача или надлежноста на некоја агенција, ние ги кодиравме податоците за елементите на транспарентноста што беа идентификувани во материјалите на веб-локацијата. Кодирањето го следеше редоследот на задачите/надлежностите што беа презентирани во годишните извештаи или законодавството на агенциите. Прво ги разгледувавме годишните извештаи на агенцијата за да ги идентификуваме нејзините активности, а потоа се обидовме да утврдиме кои од тие активности се објавени на веб-локацијата. За целите на споредбата меѓу агенциите ги разгледувавме годишните извештаи за 2013 година за сите агенции (ве молиме имајте на ум дека сите агенции не ги имаа објавено своите годишни извештаи за 2014 година). Деталните информации за кодирањето се достапни во Анекс IV. Врз основа на забележаното присуство на секој од петте елементи, одлучивме дали дадениот елемент може да се кодира како општо „присутен" во спроведувањето на транспарентноста од страна на агенцијата.

Како што вообичаено се случува, определени апроксимации и поедноставувања беа неизбежни. На пример, една агенција може да го содржи петтиот елемент, именуван како транспарентност на последователните активности, за неколку од своите надлежности, но не и за сите нив. Дали овој елемент ќе се кодира како „присутен" во севкупното резиме за работењето на агенцијата зависи од процената во колкава мера дадената надлежност е клучна за севкупната мисија на агенцијата; на пример, „меѓународната соработка" е од второстепено значење во споредба со „одлучување за пазарни монополи". Таквите случаи на „мешано" присуство на определени елементи во повеќе надлежности беа предмет на вкрстена проверка од најмалку уште еден истражувач и потоа беа заеднички дого-

варани. Покрај тоа, случаите во кои не можеше да се зададе вредноста „присутен“ или „отсутен“, беа именувани како „делумно присутен“ и беа означени со знакот „д“ во табелата. На крајот, ја разгледуваме зачестеноста на појавувањето на елементот, т.е. дали тој се појавува систематски или само периодично во севкупниот корпус на материјалите. На пример, ако некоја агенција донела 100 одлуки во текот на годината и објавила само 10 од нив, тоа би било кодирано со „отсутен“, без оглед на фактот што 10 одлуки навистина биле објавени.

Избор на случаи

Студијата анализира десет агенции што работат во пет основни сектори на јавните политики – пазарна конкуренција, телекомуникации и ИКТ, медиуми, енергетика и заштита на животната средина – во Србија и во Македонија. Изборот на случаите се засноваше врз следниве критериуми. Како прво, избравме пет поважни регулирани сектори што се јавуваат често во литературата за агенциите во развиените земји. Конкуренцијата на слободниот пазар е широко препознаена како клучен предуслов за економски развој и, како таква, претставува едно од најважните прашања во модерните либерални демократии. Пазарната конкуренција, впрочем, е каменот-темелник на ЕУ уште од нејзиното зачнување. Секторот за телекомуникации и ИКТ е веројатно секторот што бележи најголем раст и каде што улогата на регулаторите беше нагласена како суштинска за поттикнувањето на технолошкиот развој. Овој сектор беше предводник на либерализацијата во ЕУ и во светот кон крајот на XX век (Humphreys and Padgett, 2006). Енергетиката претставува уште една клучна област, особено со оглед на нејзината геополитичка и стратешка важност како ресурс. Работата на регулаторите во енергетските политики беше предмет на зајакнат надзор бидејќи, за разлика од телекомуникациите, овој сектор се покажа како поотпорен на либерализација (Eising, 2002). Покрај тоа, енергетиката е едно од најважните и неодложните прашања во рамките на ЕУ (видете, на пример, Европска комисија, 2011). Медиумите се нераскинлива состојка на демократските општества и, во согласност со тоа, нивното регулирање заслужува особено внимание. На крајот, заштитата на животната средина сè повеќе се нагласува на светско ниво, на ниво на ЕУ и на национално ниво. Вистина е дека

на заштитата на животната средина ѝ се посветуваше недоволно внимание во земјите во развој. Меѓутоа, оваа област ќе биде дел од реформската агенда во тие земји и ќе биде промовирана од надворешните актери. Во Србија и во Македонија, на пример, прашањата околу животната средина се адресираат првенствено во контекст на процесот на пристапување кон ЕУ.

По разгледувањето на критериумите за избор на петте сектори што се испитуваат во оваа студија, преминуваме на разгледување на природата на испитаните агенции. Во оваа студија се фокусираме на агенциите што работат во овие пет сектори без оглед на нивната организациска форма, т.е. независно од тоа дали се работи за независни регулаторни агенции во согласност со строгата дефиниција или, пак, тие се во облик на контролни или извршни (полусамостојни) агенции. Имено, сите тие работат во области што се високорегулирани и сè поистакнати, особено во контекстот на ЕУ-интеграцијата. Како такви, тие се соочуваат со слични предизвици, барања и притисоци во однос на секојдневното работење, вклучувајќи го остварувањето на транспарентноста. Оттаму, дали една агенција е регулаторна или контролна или, пак, извршна не се очекува да прави суштинска разлика во случајот на исходот што го разгледуваме (освен факторот на *де јуре* независноста). Шест од десетте анализирани тела – енергетските, телекомуникациските и медиумските регулатори – функционираат согласно НРА-моделот; двете агенции што се надлежни за пазарната конкуренција се контролни агенции и има две извршни агенции што работат во рамките на министерската хиерархија (тоа се агенциите за заштита на животната средина во двете земји) (видете Табела 2). Вклучувањето на последните две „немнозински“ агенции овозможува вршење споредби дали „немнозинскиот“ статус само по себе влијае врз режимот на транспарентноста кога нивото на *де јуре* независност е една од објаснувачките варијабили.

Табела 2. Трите категории агенции во анализираниот примерок.

Независни агенции		**Агенции подредени на министерство**
Независни регулаторни агенции (НРА)	**Контролни агенции**	**Извршни агенции што работат во рамките на министерската хиерархија**
Агенција за енергетика (Србија)	Комисија за заштита на конкуренцијата (Србија)	Агенција за заштита на животната средина (Србија)
Регулаторна комисија за енергетика (Македонија)	Комисија за заштита на конкуренцијата (Македонија)	Управа за животна средина (Македонија)
Регулаторна агенција за електронски комуникации и поштенски услуги (Србија)		
Агенција за електронски комуникации (Македонија)		
Регулаторно тело за електронски медиуми (Србија)		
Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Македонија)		

Дадената поставеност овозможува широк спектар модели на независните варијабили, односно голем број комбинации од нивните вредности. Постои целосна варијација во однос на нивото на либерализацијата, медиумската изложеност и неколку други варијаби-

ли, со што се максимизира потенцијалот за тестирање на тие варијабили за набљудуваниот исход. Поради спецификите на контекстот, некои независни варијабили не може да извршат целосна варијација. На пример, староста на агенциите неминовно ќе биде „ниска“ поради релативно скорашното започнување на реформите за агенцификација; слично на тоа, не се очекува дека ресурсите на агенции ќе бидат „високи“ во оваа рана фаза. Сепак, овие варијабили со ограничена варијација, во комбинација со варијабилите што извршуваат целосни варијации, во крајна линија обезбедуваат обилни компаративни можности.

Истражувачки методи и компаративна стратегија

Студијата го користи методот на студии на случај за мерење на нивоата на транспарентност на десетте агенции. Пристапот со студии на случај овозможува детално испитување на еден аспект на случаите што се разгледуваат (George and Bennet, 2005:5). Тој може да доведе и до тестирање на постојните објаснувања или развивање нови објаснувања што може да се генерализираат за останатите случаи од истиот вид (George and Bennet, 2005:5). Кога станува збор за нашето прво истражувачко прашање – што се фокусира на утврдувањето на нивоата на транспарентност – намерата не е да се генерализира, туку да се измери релевантниот исход. Меѓутоа, наодите за нивоата на транспарентност на десетте агенции може да бидат навестување или појдовна точка за идно истражување на други десет агенции во Србија и во Македонија, што не беа избрани за оваа студија. Доколку се најдат „скратени“ форми на транспарентност, тоа би можело да значи дека определен број други агенции во Србија и во Македонија спроведувале слична форма на транспарентност користејќи само некои – наместо сите пет – елементи на транспарентноста. Ова, секако, би бил корисен показател за носење препораки во врска со политиките. Ова функционира и во обратната насока. Доколку се забележат полни или „пополни“ форми на транспарентност – форми што ги вклучуваат сите пет елементи или четири од пет елементи – тоа би можело да биде добар показател дека, спротивно на општите претпоставки, транспарентноста на агенциите не е проблематично прашање во испитаните случаи. Како што спомнавме горе, оваа студија анализира разновидни сектори и вклучува различни модели на

агенции, како што се независните нерегулаторни агенции, независните регулаторни агенции и агенциите што не се независни. Оттаму, валидноста и веродостојноста на студијата му даваат кредибилитет на тврдењето дека заклучокот би можел да се претвори во произволна генерализација за севкупниот свет на агенциите во Србија и во Македонија што може да се тестира кај останатите агенции во иднина.

При адресирањето на второто прашање – во врска со решавачките фактори за нивоата на транспарентност – одиме надвор од границите на пристапот што се заснова врз студии на случај. Нашиот примерок, што вклучува две земји, пет сектори и вкупно десет агенции, е соодветен за сложена истражувачка стратегија (Levi-Faur, 2004), што се заснова врз меѓудржавни и меѓусекторски споредби. Сакаме да ги идентификуваме секторските и националните модели кои потоа може да бидат индикативни за влијанието на варијабилите на ниво на сектор или на ниво на земја. Ако не може да се забележат карактеристични секторски или национални модели и ако постои варијација на зависната варијабила, можно е едно од следниве објаснувања:

- некои од објаснувањата на ниво на агенција, наместо на ниво на сектор или на ниво на земја, нудат прифатливо објаснување за варијацијата на зависната варијабила;
- ниеден фактор (од трите групи: на ниво на агенција, на секторско ниво и на ниво на земја) не нуди прифатливо објаснување за забележаните варијации на исходот; според тоа, или не сме успеале да вклучиме некој моќен фактор за објаснување во нашата хипотеза или режимот на транспарентност повеќе се раководи според некои *ад хок* фактори отколку од некаква основна логика.

Доколку се забележи непостоење на варијации на зависната варијабила, тоа би значело отсуство на варијации на клучната независна варијабила (и, според тоа, идентични исходи). Она што преостанува да се стори во таквото сценарио е да се идентификува конкретната клучна независна варијабила и да се открие механизмот во основата на нејзиното влијание врз зависната варијабила. Би можело да постојат неколку варијабили што не предизвикуваат

позначајни варијации и сите такви варијабили ќе бидат „првоосомничени“.

Оваа истражувачка стратегија е корисна за откривање меѓуагенциски, меѓусекторски или меѓудржавни варијации што потоа може да упатат на конкретни фактори што ги објаснуваат нивоата на транспарентноста. Меѓутоа, мора да признаеме дека стратегијата носи и определени ограничувања. Десет случаи, во пет сектори и две земји, навистина нудат основа за споредби што може да ги идентификуваат потенцијалните причини за забележаниот исход. Сепак, примерокот е премногу мал за извлекување поцврсти заклучоци. Во таа смисла, ако либерализацијата, независноста на агенциите или политичката конкуренција се јавуваат како ветувачки фактори за објаснување, тоа сѐ уште не значи дека вклучувањето дополнителни сектори нема да доведе до различни резултати, на тој начин намалувајќи ја моќта за објаснување на првичните фактори. Според тоа, обидувајќи се да ги идентификуваме причините за различните нивоа на транспарентност на агенциите, ние сме заинтересирани за наоѓањето објаснувања што може да се применат на другите агенции што не беа набљудувани. Сепак, нашите заклучоци би требало да случат единствено како провизорни насоки пред какво било пошироко генерализирање. Наместо да тврдиме дека се генијални, ние треба дополнително да ги тестираме наодите, како што е случајот во други земји од регионот, на пример, Црна Гора, Хрватска или Босна и Херцеговина, така и во останатите сектори, како што се регулирањето на лековите, безбедноста на храната, управувањето со водите, авиопревозниците, итн.

Во кратки црти, во оваа студија се интересираме за две важни прашања: (i) идентификување на моделите на транспарентноста на десетте агенции; (ii) разгледување кои фактори биле решавачки за тие модели. За мерење на транспарентноста на агенциите ја користевме петтостраната рамка развиена од страна на Lodge (2004). Рамката упатува на пет основни елементи што би требало да бидат вклучени во секое разгледување на регулаторната (а оттаму и агенциската) транспарентност: (i) одлучување; (ii) постапки/правила; (iii) однесување на регулираните субјекти; (iv) контроли на регулаторите; (v) добиени повратни информации. Одговорот на прашањето колку од овие елементи се присутни на веб-локациите на агенциите ќе покаже колку биле транспарентни тие агенции. Ќе се обидеме и да ги утврдиме причините зад различните нивоа на транспарентност на агенциите преку разгледување три вида објас-

нувања. Како прво, постојат објаснувања на ниво на агенцијата, што ги вклучуваат карактеристиките на поединечните агенции, како што се нивната старост, *де јуре* независноста, ресурсите, *де јуре* транспарентноста и медиумската изложеност на институцијата. Потоа, објаснувањата од второто ниво се однесуваат на нивото на трошоците за информирање и степенот на либерализација како два можни решавачки фактори. На крајот, објаснувањата на ниво на земја се фокусираат на партиската конкуренција на национално ниво.

Дел II

9. Студии на случај

Во овој дел од трудот се анализираат режимите на транспарентноста на десетте избрани агенции. Пред да се разгледаат податоците во врска со анализираното остварување на транспарентноста, следува краток преглед на потеклото, институционалниот статус и мисијата на агенциите.

Регулаторна агенција за електронски комуникации и поштенски услуги (РАТЕЛ, Србија)

Српскиот сектор за телекомуникации се регулира од страна на независната регулаторна агенција РАТЕЛ. Републичката агенција за телекомуникации постои од 2005 година, по донесувањето на Законот на телекомуникации во 2003 година[15]. Законот предвидува дека овластувањата во телекомуникацискиот сектор се распределуваат на следниов начин. Политичките овластувања, како оние што се однесуваат на утврдувањето на политиките и оперативните овластувања, што го вклучуваат изготвувањето на стратегиите, доверени им се на Владата и на надлежното министерство.[16] Регулаторната улога, пак, ѝ е доделена на Агенцијата за телекомуникации.[17] Оваа агенција претрпе неколку промени што се предвидени со измените и дополнувањата на Законот, но остана единствениот регулатор во телекомуникацискиот сектор. Во 2010 година, Законот за електронски комуникации ја преименува Републичката агенција за телекомуникации во РАТЕЛ (Регулаторна агенција за електронски комуникации) и ги зголеми нејзините надлежности. Во поново време, во 2014 година, РАТЕЛ се спои со поштенскиот

[15] РАТЕЛ: Анализа на пазарот за 2007 година, од: http://www.ratel.rs/editor_files/File/Pregled_trzista_telekomunikacija_u_RS_u_2007.pdf

[16] Презентација на РАТЕЛ: *Задачи, надлежности и започнување со работа, од:* http://www.ratel.rs/upload/editor_files/File/Prezentacije/RATEL_prezentacija_TELFOR_2005.pdf

[17] Ibid.

регулатор РАПУС.[18] Според тоа, надлежностите на РАТЕЛ растеа со текот на времето.

Во согласност со член 8 на важечкиот Закон за електронски комуникации, основните надлежности на РАТЕЛ вклучуваат:

- донесува подзаконски акти што ги уредуваат прашањата во нејзината надлежност;
- одлучува за правата и обврските на операторите и на корисниците;
- соработува со останатите институции и организации за прашањата што се поврзани со електронските комуникации;
- соработува со надлежните регулаторни и стручни тела на земјите-членки на ЕУ и на другите држави;
- учествува, во својство на национално регулаторно тело, во работата на меѓународните организации и институции во областа на електронските комуникации;
- регулаторни надлежности во областа на поштенските услуги.[19]

Високиот степен на *де јуре* независност на РАТЕЛ не се отсликува само во фактот што агенцијата е организациски одвоена од контролата на Владата и Министерството, туку се потврдува и преку високата вредност на индексот на *де јуре* независноста (0,70 „Џиларди поени"; видете Анекс II). Оваа вредност е пониска во споредба со некои други агенции што се анализираат во овој труд, но сепак претставува значителен степен на самостојност во компаративна смисла.[20] Две нешта особено ја зголемуваат *де јуре* независноста на РАТЕЛ: како прво, финансиската и организациската самостојност на агенцијата се високи, на пример, агенцијата се финан-

[18] Поштенските услуги сепак се исклучени од оваа студија; ние првенствено користиме податоци од периодот пред спојувањето на РАТЕЛ со поштенскиот регулатор.
[19] Закон за електронски комуникации (Службен весник 44/10), од: http://www.ratel.rs/upload/documents/Zakon_o_elektronskim_komunikacijama.pdf
[20] Во споредба, на пример, со западноевропските регулатори што се анализираат од Џиларди (2002).

сира самостојно преку наплата на надоместоци од индустријата; како второ, агенцијата нема формални обврски кон Владата и Парламентот, со исклучок на обврската за поднесување годишни извештаи и потребната согласност од Владата за финансиските планови и статутарните промени.

Пред основањето на РАТЕЛ (под нејзиното првично име), телекомуникациските сектори и нивните делови се карактеризираа со различни нивоа на конкуренција. Во областа на мобилната телефонија работеа две големи друштва – државниот *Телеком* и приватното друштво *Мобтел 063*[21]. Меѓутоа, фиксната телефонија се карактеризираше со државниот монопол[22]. Подоцна, телекомуникацискиот сектор помина низ значителна либерализација на два начини: прво, преку влезот на нови оператори на пазарот (*Теленор, VIP Mobile*); второ, преку развојот на регулаторна рамка што го поттикнува отворениот и конкурентниот пазар.[23] Сепак, државниот *Телеком* остана доминантен играч во секторот, особено кога станува збор за телекомуникациските услуги во фиксната телефонија. Ова друштво е контролирано од страна на Владата, која поседува 58,11% од акциите на *Телеком*, вклучувајќи ја златната акција.[24] Поради фактот што влијанието на државата во телекомуникацискиот сектор е значително силно – преку мнозинскиот сопственички удел во најголемиот оператор, како што е објаснето горе, и бидејќи „спроведувањето на механизмите за заштита на конкуренцијата сè уште заостанува“[25], телекомуникацискиот сектор во Србија

---

[21] Забележете дека неколку трансформации и спорови во врска со сопственоста на двата телекомуникациски оператори се случија по нивното создавање во 1990-тите години.

[22] Светска банка: *Показатели за регулацијата на странските директни инвестиции – Србија*, од: http://iab.worldbank.org/Data/ExploreEconomies/serbia/fixedlinetelephonyservices

[23] РАТЕЛ: *Преглед на пазарот на телекомуникациски и поштенски услуги во Република Србија во 2014 г.*, од http://www.ratel.rs/upload/documents/Pregled_trzista/rate-pregled-trzista-za-2014-ENGLESKI-web.pdf

[24] Cullen International: *Monitoring regulatory and market development for electronic communications and information society services in Enlargement Countries: Report 4*, од: http://www.cullen-international.com/asset/?location=/content/assets/research/studies/2011/11/final-summary-report-4-feb-2014.pdf/final-summary-report-4-feb-2014.pdf

[25] Ibid.

Оттаму, статусот на *Телеком* соодветствува на четвртата од петте форми на приватизација, т.е. „јавно друштво со удел помал од 100%“, во согласност со концептот на Schmitt (2014:614).

може да се опише како делумно, наместо како целосно либерализиран сектор.

На кој начин РАТЕЛ ја спроведува својата транспарентност во практиката? Прво, даваме резимиран преглед на податоците што РАТЕЛ ги објавуваше преку својата веб-локација (во текот на набљудуваниот период, 2013-2014 година). Потоа следува анализа на повие податоци низ призмата на концептуалната рамка што ја користиме во оваа студија.

Веб-локацијата на РАТЕЛ ги содржи следниве оддели:

- За РАТЕЛ: овој оддел содржи информации за организациската структура и персоналот на агенцијата, статутот на агенцијата, информативни брошури, планови за работа, заедно со годишни извештаи и презентации;
- Пазар: содржи годишни секторски анализи (од 2006 до 2013 година), ревизорски извештаи и информации за регулацијата на цените;
- Информации: податоци за тендери, јавни консултации, јавни повици и новости;
- За корисниците: информации за корисниците, на пример, информации во врска со цените на роамингот и преносливоста на броевите во мобилната телефонија;
- Регулатива: ги содржи релевантните закони и подзаконски акти, стратегии, планови, правилници и пазарни анализи;
- Упатства и обрасци: насоки, на пример, упатства и обрасци за лиценци за радиостаници;
- Прес: вести за медиумите и соопштенија за јавноста;
- Интернет-шалтер: ова е оддел преку којшто РАТЕЛ им обезбедува услуги на граѓаните и корисниците преку интернет; и
- Регистар: обезбедува пристап до регистрите и базите на податоци на РАТЕЛ.[26]

[26] Веб-локација на РАТЕЛ, од: http://www.ratel.rs

Бидејќи годишните извештаи на РАТЕЛ за 2013 и за 2014 година сè уште не се достапни, го искористивме Информаторот на РАТЕЛ за 2012-2013 година[27] за да ги извлечеме основните надлежности на агенцијата. Надлежностите се многу важни за кодирањето на присуството на петте елементи на транспарентноста во работата на агенцијата.

Сумарен преглед на присуството на елементите на транспарентноста во однос на сите соодветни надлежности е даден во табелата долу:

Табела 3. Транспарентност на РАТЕЛ во однос на сите надлежности.

Надлежност	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Донесува подзаконски акти и други правила		✓			✓
Издава и одзема дозволи за користење на нумерацијата	✓	✓			
Го следи и го контролира пазарот на електронските комуникации		✓	✓д	✓д	✓
Доделува и работи со радиофреквенциите	✓д	✓			
Донесува технички правила од областа на електронските комуникации	✓	✓			✓
Следи дали операторите ги почитуваат условите од лиценците/дозволите		✓	✓д		
Ги решава приговорите од корисниците		✓			
Севкупна транспарентност	**✓д**	**✓**	**✓д**		**✓д**

Извор: Официјална веб-локација на РАТЕЛ: http://www.ratel.rs. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат петте елементи на транспарентноста, како што е наведено во Дел I.

[27] РАТЕЛ: *Информатор за 2012-2013 г.,* од: http://www.ratel.rs/upload/documents/O_Ratelu/Informator/INFORMATOR%20za%202012-13%20konacna%20verzija.pdf

Мора да се има на ум дека определени надлежности по својата природа не може да ги покажуваат сите пет елементи на транспарентноста, на пример, приспособувањето на подзаконските акти. Според тоа, врз основа на процената на севкупното присуство на соодветните елементи на транспарентноста за сите надлежности, може да се заклучи дека РАТЕЛ покажува релативно стабилен модел на „среден" степен на транспарентност за сите надлежности. Конкретно, комуникациите на РАТЕЛ преку веб-локацијата ги вклучувале првиот, вториот, третиот и петтиот елемент од рамката на транспарентноста. Комуникацијата на правилата (2) бележи високо ниво на транспарентност, додека, пак, транспарентноста на одлуките (1), однесувањето (3) и повратните информации (5) се само делумно присутни на веб-локацијата на РАТЕЛ.

На веб-локацијата на РАТЕЛ може да се најдат голем број *одлуки* во форма на решенија на директорот, записници и заклучоци од состаноците на Управниот одбор или во други видови материјали. Сепак, само мал дел од објавените одлуки се однесуваат на издавањето и одземањето на дозволите за користење радиофреквенции. Одделот „решенија на директорот на Агенцијата" не содржи повеќе од 100 одлуки за издавање/одземање на дозволите за користење радиофреквенции за периодот меѓу 2010 и 2015 година, што претставува многу помал број во споредба со севкупниот фонд на одлуки на РАТЕЛ. На пример, во 2014 година, РАТЕЛ донела 579 одлуки за издавање и 312 одлуки за одземање дозволи за користење радиофреквенции.[28] Поради оваа причина, првиот елемент на транспарентноста – транспарентноста на одлуките – е кодиран само како делумно присутен.

Понатаму, *правилата и постапките* – широк спектар од нив, од оние што се однесуваат на издадените дозволи, до стандардите што треба да се почитуваат од страна на операторите и останати видови правила што го уредуваат однесувањето – сите се наведени на јасен и видлив начин на веб-локацијата на РАТЕЛ.

Меѓутоа, сликата за третиот елемент, транспарентноста на *однесувањето на регулираните субјекти*, е сосема различна. Постојат пазарни анализи што содржат информации за пазарот на електронските комуникации во Србија. Достапни се, исто така, определени

[28] РАТЕЛ: *Информатор за 2014 г.,* од: http://www.ratel.rs/upload/documents/O_Ratelu/Informator/INFORMATOR%20za%202014.pdf

информации за однесувањето на операторите, како што се цените на услугите. Веб-локацијата на РАТЕЛ содржи и регистри на сите оператори. Постојат анализи на релевантните пазари што содржат информации за операторите со значителна пазарна моќ. Сепак, РАТЕЛ не ги објавува сите информации за регулираните субјекти. Во согласност со извештаите на РАТЕЛ и обрасците што се достапни на веб-локацијата на агенцијата, овој регулатор собира податоци за квалитетот на услугите што ги обезбедуваат операторите, како и технички и финансиски информации на годишно ниво. Меѓутоа, според нашите сознанија, таквите податоци не се достапни за сите поединечни оператори на веб-локацијата на агенцијата. Транспарентноста на однесувањето на регулираните субјекти, според тоа, се покажува само делумно.

Специфични информации за тоа како РАТЕЛ го *контролира и го следи* почитувањето на условите од дозволите од страна на операторите не може да се најдат на веб-локацијата. РАТЕЛ ја објаснува постапката за следење, но недостигаат детални податоци за тоа дали телекомуникациските оператори постапуваат спротивно на утврдените услови. Освен тоа, содржините на веб-локацијата не објаснуваат кога, како и кои контролни мерки ги спроведува РАТЕЛ во рамките на своите активности за следење. На пример, веб-локацијата на РАТЕЛ содржи база на податоци во врска со контролата и следењето на радиофреквенциите; меѓутоа, она што недостига е некој документ или извештај што објаснува како точно РАТЕЛ го врши следењето на операторите. Единствените исклучоци во однос на контролата на регулираните субјекти се два вида документи што се достапни на веб-локацијата: прво, анализите на релевантните пазари и, второ, одлуките што содржат информации за обврските на операторите со значителна пазарна моќ, како и информациите за тоа како РАТЕЛ го контролира однесувањето на овие оператори. Без оглед на тоа, останува нејасно кои активности на поединечните оператори се во согласност со барањата на РАТЕЛ, а кои не се.

На крајот, различни облици на *повратни информации*, и од комерцијалната и од стручната страна, го нашле своето место на веб-локацијата на РАТЕЛ. РАТЕЛ ги објавува коментарите на регулираните субјекти и експертите за регулативата и анализите на релевантните пазари. Сепак, иако се достапни писма за консултации што се упатени кон РАТЕЛ, се чини дека поединечните приговори и повратни информации не се присутни. Оттаму, не може да се најдат

ниту целосните информации за содржината на поединечните приговори, ниту исходите на таквите приговори. *Билтенот за приговори на телекомуникациските оператори* што се објавува на тримесечно ниво од страна на британската агенција OFCOM може да послужи како пример за тоа како може да се спроведе во практиката овој елемент на транспарентноста.[29] Меѓутоа, потенцијално големите ресурси што треба да се потрошат за обработка и објавување на таквите податоци може да се оправдаат со вредноста што ја носат таквите повратни информации.

Во кратки црти, РАТЕЛ покажува форма на транспарентност што се заснова врз обезбедувањето четири од петте елементи на транспарентноста. Покрај првите два елементи, одлучувањето и правилата/процедуралните аспекти, што вообичаено се потенцираат од оние со традиционални ставови како нешто што едно транспарентно тело мора да го соопштува, РАТЕЛ објавува податоци и за петтиот елемент, т.е. за процесот поврзан со повратните информации. Меѓутоа, таквите податоци не се целосни презентирани, како во случајот на приговорите на поединечните корисници. На сличен начин, транспарентноста на однесувањето на регулираните субјекти е делумна, додека, пак, податоците што се однесуваат на контролата врз регулираните субјекти не се редовна појава на веб-локацијата на РАТЕЛ, или барем не се во текот на периодот на набљудување.

[29] OFCOM: *Telecoms Complaint Bulletin,* од:
http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/telecoms-complaints-bulletin/

Агенција за електронски комуникации (АЕК, Македонија)

Македонската Агенција за електронски комуникации (АЕК) е основана во 2005 година како регулаторно тело на пазарите за електронски комуникации.[30] Во согласност со важечкиот Закон за електронски комуникации, основните надлежности на агенцијата се:

- Врши контрола и следење на операторите на пазарот на електронски комуникации;
- Определува оператори со значителна пазарна моќ;
- Издава одобренија за користење и го следи користењето на радиофреквенциите;
- Доделува и одзема броеви и серии на броеви;
- Ги следи користењето на броевите;
- Презема мерки во случај на повреда на одредбите на законот;
- Решава спорови меѓу операторите и давателите на услуги, како и меѓу корисниците и операторите и давателите на услуги;
- Донесува технички прописи;
- Спроведува примена на домашните и меѓународните стандарди и технички прописи.[31]

[30] Закон за електронски комуникации (Службен весник 13/05), од: file:///C:/Users/Ivana%20Popovic/Downloads/01.Zakon_za_elektronski_komunikacii_13-05%20(3).pdf

[31] Закон за електронски комуникации (Службен весник 39/14), од: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zek/Zakon%20za%20elektronskite%20komunikacii_2014.pdf

Општо земено, основната цел на АЕК е создавањето конкурентен пазар во областа на електронските комуникации.[32]

АЕК има висок степен на *де јуре* независност. Со своите 0,79 „Џиларди поени“ (Анекс II), АЕК има повисока оцена од српската агенција РАТЕЛ. Меѓутоа, во реалноста, разликите меѓу елементите што ја обликуваат нивната формална независност се далеку од значајни. Двете агенции уживаат висок степен на финансиска и организациска самостојност. Меѓутоа, она што ја прави специфична македонската агенција АЕК е следново: прво, одредбите со кои се уредува можноста членовите на Комисијата да бидат на повеќе функции; потоа, целосното отсуство на обврска кон владата (РАТЕЛ не поднесува извештаи за своето работење, но сепак ѝ ги поднесува финансиските планови на Владата).

Телекомуникацискиот сектор во Македонија се либерализира во значајна мера. За разлика од Србија, Македонија ги воведе повеќето механизми за заштита на конкуренцијата во 2007 и во 2008 година.[33] Во 2001 година, кога *Македонски Телеком* беше приватизиран од страна на *Magyar Telecom*, подружница на *Deutsche Telekom Group*, државата се повлече од телекомуникацискиот сектор како мнозински сопственик; сепак, таа остана присутна во својство на малцински сопственик, со сопственички удел од 34,81% во *Македонски Телеком.*[34] Според тоа, АЕК работеше со повеќе – иако не и целосно – либерализиран сектор во текот на своето десетгодишно постоење, во споредба со својот српски еквивалент.

Како изгледаше содржината на веб-локацијата на АЕК во текот на набљудуваниот период? Во продолжение се наведени одделите на официјалната веб-локација на АЕК:

---

[32] Веб-локација на АЕК: http://www.aek.mk/en/about-us

[33] Cullen International: *Monitoring regulatory and market development for electronic communications and information society services in Enlargement Countries: Report 4,* од: http://www.cullen-international.com/asset/?location=/content/assets/research/studies/2011/11/final-summary-report-4-feb-2014.pdf/final-summary-report-4-feb-2014.pdf

[34] *Македонски Телеком*, од: http://www.telekom.mk/en/?z=763

- За нас: Содржи информации за организациската структура и персоналот на агенцијата, за јавните состаноци на агенцијата, состаноците по јавни расправи и, на крајот, соопштенија за јавноста;
- Документи: Овој оддел ја содржи легислативата, одлуките на агенцијата, информации за јавните расправи, плановите за работа на агенцијата, годишните извештаи, записници од состаноците, обрасци за различните услуги што ги обезбедува агенцијата и регистрите на агенцијата;
- Радиофреквентен спектар: Содржи информации за законодавството што се однесува на радиофреквентниот спектар и регистрите;
- Телекомуникации: Содржи законодавство во областа на телекомуникациите и регистри;
- Анализа на пазар: Содржи законодавство што се однесува на анализата на пазарот, обрасци за поднесување на потребните информации за анализа на пазарот и анализи на пазарот;
- Грижа за корисници: Содржи основни правни информации за споровите меѓу корисниците и операторите и обрасци за корисничките приговори;
- Портал komuniciraj.mk: Содржи линк до веб-локација со различни информации за телекомуникациските оператори.[35]

Следејќи ги структурата и редоследот на надлежностите што се наведени во извештајот за 2013 година, ја кодиравме транспарентноста на АЕК со следниве елементи:

[35] Веб-локација на АЕК, од: http://www.aek.mk/

Табела 4. Транспарентност на македонската агенција АЕК во однос на сите надлежности.

Надлежност	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Донесува подзаконски акти и други прописи	✓	✓			✓д
Доделува и одзема броеви и серии броеви и го следи користењето на броевите		✓			
Врши надзор врз операторите на електронските комуникациски мрежи и давателите на услуги		✓	✓	✓д	✓
Издава и одзема одобренија за користење радиофреквенции		✓			
Го следи користењето на радиофреквентниот спектар		✓			
Решава спорови меѓу операторите и давателите на услуги, како и меѓу корисниците и операторите и давателите на услуги		✓			
Превентивно пријавување и санкционирање		✓			
Севкупна транспарентност		✓	✓		**✓д**

Извор: Официјална веб-локација на АЕК www.aek.mk . Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат петте елементи на транспарентноста, како што е наведено во Дел I.

АЕК покажува сличен модел на транспарентност како неговиот српски еквивалент РАТЕЛ. Регулаторот првенствено ѝ ги соопштува на пошироката јавност постапките и правилата (2), како и информациите за однесувањето на регулираните субјекти (3). Веб-локацијата на АЕК, исто така, покажува делумна транспарентност кога станува збор за повратните информации (5). Меѓутоа, транспарентноста на одлуките (1) и контролата (4) во најголема мера отсуствуваат.

Иако определени *одлуки* се објавуваат на веб-локацијата на агенцијата, нивниот број е занемарлив во споредба со вкупниот број

одлуки што ги носи АЕК. На пример, во согласност со Годишниот извештај за 2013 година[36], АЕК донел стотици одлуки само во текот на таа година, вклучувајќи ги одлуките за издавање одобренија, за мерките против оние што ги кршат законот и прописите, одлуки за приговорите, итн. Во одделот „документи/одлуки" на веб-локацијата, сепак, не може да се најде ниту една одлука од 2013 година. Покрај тоа, во одделот „документи/одлуки" се објавени вкупно 23 одлуки за периодот од 2010 до 2015 година. Ова е изненадувачко со оглед на фактот што АЕК регулира технолошки напреден сектор што бележи брз раст и се карактеризира со висок степен на пазарна конкуренција. Сите наведени работи најверојатно ќе ги поттикнат учесниците на пазарот да извршат притисок за зголемување на можностите за оценување и пристапноста на работата на регулаторот.

Вториот елемент од рамката за транспарентност што го користиме во оваа студија „помина" подобро. Сите *правила* што се поврзани со работењето на АЕК, како и со функционирањето на регулираните пазари, при што телекомуникациските пазари се суштинските меѓу нив, се претставени на јасен и систематичен начин.

Во однос на транспарентноста на *однесувањето на регулираните субјекти*, АЕК обезбедува периодични (тримесечни и годишни) анализи на пазарот што содржат информации за пазарот на електронските комуникации. Веб-локацијата на АЕК содржи и регистри на сите оператори и даватели на услуги во Македонија. Извештаите за анализите на пазарот содржат информации за операторите со значителна пазарна моќ. Останатите информации за операторите, како што се цените на услугите, нивото на зрачење или мрежната покриеност во целата земја, може да се најдат на порталот на АЕК „komuniciraj.mk". Кога станува збор за квалитетот на услугите што ги нудат операторите, порталот нуди три извештаи за квалитетот на услугите на трите мобилни оператори во три зони. Меѓутоа, она што недостасува на овој портал се извештаите за другите оператори и за претходните години. Сепак, би можело да се каже дека АЕК севкупно обезбедува значителни количини информации за регулираните субјекти, така што е транспарентен во оваа смисла.

Кога станува збор за *контролата на регулираните субјекти*, АЕК не објавува одлуки, превентивни пријави и санкции против оние

[36] Годишен извештај на АЕК за 2013 г., од:
http://www.aek.mk/mk/dokumenti/izveshtai/godisni-izveshtai-za-rabota-na-aek/

оператори што ги кршат правилата. Во согласност со годишните извештаи, АЕК обезбедува извештаи за своите инспекциски надзори, одлуки за забрана на радиофреквенции, итн.; меѓутоа, овие извештаи не може да се најдат на неговата веб-локација. Оттаму, неколку прашања остануваат непознати, како, на пример, начинот на којшто АЕК ги спроведувал инспекциските надзори, видовите стратегии за следење на коишто биле подложени регулираните субјекти и имињата на конкретните оператори што ги прекршиле правилата. Единствениот исклучок во оваа смисла, исто како во случајот на српскиот РАТЕЛ, се одлуките и анализите на пазарот што содржат информации за обврските на операторите со значителна пазарна моќ. Дури и таквите информации, што се однесуваат на контролните активности во однос на операторите со значителна пазарна моќ, биле ограничени. Општо земено, сепак, сметаме дека на веб-локацијата на АЕК не може да се најдат доволно информации за претходните контроли на регулираните субјекти.

Во однос на *повратните информации* упатени кон АЕК, овој регулатор објавува годишни анкети на јавното мислење. Овие анкети, меѓу другото, вклучуваат прашања за задоволството на граѓаните од операторите и од давателите на услуги. АЕК, исто така, објавува коментари од јавните расправи што упатуваат на определени регулаторни правила и анализи, но не ги објавува материјалите од сите јавни расправи. Објавените коментари може да се најдат главно во одделот „соопштенија за јавноста“ наместо во одделот „јавни расправи“ што посетителите би можеле прво да го пребаруваат. Ова покажува дека веб-локацијата не ги прикажува коментарите на јасен и видлив начин. Покрај тоа, слично како српската агенција РАТЕЛ, АЕК не објавува какви било видови извештаи што содржат приговори од граѓаните или одлуки за споровите. Може да заклучиме дека овој елемент на транспарентноста се карактеризира само како делумно присутен.

Во кратки црти, македонската агенција АЕК покажува среден степен на транспарентност. Преку својата веб-локација, како основно средство за остварување на транспарентноста, АЕК, пред сè, соопштува за податоците што се однесуваат на вториот елемент од рамката на транспарентноста – правилата и постапките со кои се уредува однесувањето на актерите во секторот. АЕК, исто така, покажува значително ниво на транспарентност кога станува збор за однесувањето на регулираните субјекти. Информациите што ги надминуваат границите на вториот елемент (што ги вклучува постап-

ките и правилата) недостигаат кај сите надлежности што вклучуваат контрола на мрежните оператори и на давателите на услугите, како и носење одлуки, со исклучок на делумното присуство на петтиот елемент (транспарентност на повратните информации).

Комисија за заштита на конкуренцијата (КЗК, Србија)

Српската Комисија за заштита на конкуренцијата (КЗК) е основана во 2005 година со Законот за заштита на конкуренцијата (Службен весник 79/05).[37] Комисијата постапува во својство на независна агенција со доделени овластувања за пазарна контрола. Оттаму, Комисијата има статус на контролно наместо на регулаторно тело.[38] Во согласност со член 21 од Законот за заштита на конкуренцијата, основните надлежности на Комисијата се:

- одлучува за правата и обврските на учесниците на пазарот;
- определува управни мерки;
- учествува во изготвувањето на прописите и дава мислење за законите што се поврзани со конкуренцијата на пазарот;
- ги следи и ги анализира условите на конкуренцијата на поединечните пазари;
- го презема и го контролира спроведувањето на мерките со коишто се обезбедува заштита на конкуренцијата;
- остварува соработка со меѓународните организации во согласност со своите меѓународни обврски.[39]

---

[37] Веб-локација на КЗК, од: http://www.kzk.gov.rs/o-nama/osnivanje-i-status

[38] Забележете дека директорот на Комисијата, г. Милоје Обрадовиќ, спомна дека „се појавија различни толкувања во врска со една одредба што ѝ овозможува на Комисијата да донесува регулаторни прописи, што би можело да ја квалификува комисијата како регулаторно тело, но, со оглед на тоа дека зборуваме за само една одредба – наспроти сите останати задачи и суштината на она што го работи Комисијата, нарекувањето на оваа агенција *контролна* би била најсоодветната категоризација“ (конференција во Белград, 23 мај 2015 г.).

[39] Закон за заштита на конкуренцијата (Службен весник 51/09), од: http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/07/ZAKON-O-ZASTITI-KONKURENCIJE.pdf

Освен што се уредува со Закон, областа на конкуренцијата на пазарот се регулира и од низа подзаконски акти на Владата, како и од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) со ЕУ.[40] Последнава пропишува примена на критериумите што произлегуваат од темелните начела на пазарната конкуренција на ЕУ.[41]

Институционалната конфигурација на КЗК осигурува значителен степен на *де јуре* независност на оваа комисија (0,69 „Џиларди поени"; видете Анекс II). Сепак, постојат определени прашања што влијаат врз ваквиот донекаде понизок индекс во споредба со телекомуникациските или медиумските регулаторни тела. Овие прашања го вклучуваат, како прво, фактот што претседателот на КЗК се именува од страна на Парламентот, наместо од Советот на КЗК (овој Совет, исто така, се избира во Парламентот). Второ, КЗК има обврски за поднесување извештаи и кон Парламентот и кон Владата (Статутот и финансиските планови треба да бидат одобрени од Владата). Без оглед на тоа, КЗК ужива значителен степен на *де јуре* независност во компаративна смисла.

Во Србија, како и во останатите транзициски економии, пазарната конкуренција беше едно од најтрнливите прашања. Трансформирањето на пазарот од доминантно државно-контролиран во конкурентен пазар, во којшто приватниот сектор треба да ја добие најважната улога и каде што „условите за работење" би им овозможиле на приватните друштва да остваруваат лојална конкуренција, претставува тешка задача. Оттаму, не е за изненадување тоа што српската КЗК се соочуваше со значајни предизвици на локалниот пазар: од промените во доминантно државните сектори, каде што таа требаше да пресудува во најмала мера во случаите кога државата обезбедува големи субвенции, до оние случаи кога моќните компании и поединечните олигарси доминираат на пазарот на еден или на друг начин.

Во текот на минатите години, КЗК беше во положба да одлучува за низа позначајни случаи. Таквите одлуки често се проследени од жолчни политички дебати. Пример за ова беше случајот на наводната злоупотреба на доминантната положба на пазарот во областа на трговијата на мало.[42] Или, пак, „повластениот третман" на

---

[40] Веб-локација на КЗК, од: http://www.kzk.gov.rs/o-nama/osnivanje-i-status

[41] Ibid.

[42] На пример, случајот со синџирот супермаркети на компанијата Делта, во сопственост на г. Мишковиќ, кој се смета за најмоќниот олигарх и често се

странските инвеститори, кога определени странски инвеститори се жалеа за нелојалните услови на пазарот, додека, пак, некои други беа обвинувани за користење на политичките врски за обезбедување привилегиран статус во однос на домашните компании.[43] Иако таквите случаи редовно завршуваа во насловите на вестите и го отвораа прашањето за контролата и регулирањето на конкуренцијата на пазарот, тие не резултираа со сразмерно зголемен јавен надзор врз КЗК, како што би се очекувало, со оглед на опфатот и природата на дебатите. Во таа смисла, КЗК одвреме-навреме беше присутна во јавноста, но никогаш во прв план, дури и кога се разговараше за најважните случаи. Наместо таквите случаи да се упатуваат на контролната агенција КЗК, спорните случаи беа решавани во јавноста од страна на Владата и истакнатите политичари.

Веб-локацијата на КЗК ги содржи следниве оддели и информации:

- За нас: Информации за организациската структура и надлежностите на Комисијата;
- Информатор: Ги содржи годишните информативни билтени;
- Годишни извештаи: Ги содржи годишните извештаи за работењето на Комисијата;
- Меѓународни и домашни активности: Содржи краток опис на меѓународните активности на Комисијата и на домашната меѓуинституционална соработка;
- Правна рамка: Содржи закони, подзаконски акти, статут, упатства и насоки;
- Одлуки: Содржи одлуки што се објавени во целост и што се распоредени во согласност со соодветните надлежности;

обвинува за злоупотреба на доминантна положба на пазарот, беше предмет на широка дебата.

[43] Едно такво истакнато прашање беше владината програма за субвенционирање на странските инвеститори од 2005 година, со која владата обезбедува финансиски стимулации и други видови надоместоци и ослободувања за инвеститорите што отвораат претпријатија.

- Поведени постапки: Заклучоци во врска со предметите што се во тек;
- Секторски анализи: Содржи годишни секторски анализи на пазарите за нафта и нафтени деривати и за сурово млеко;
- Обрасци: Содржи обрасци за поднесување иницијативи за испитување повреди на конкуренцијата;
- Соопштенија за јавноста: Содржи вести во медиумите и соопштенија за јавноста на Комисијата.[44]

Следнава табела дава сумарен преглед на опсегот на транспарентноста на Комисијата врз основа на нашите анализи на материјалите што се објавени на веб-локацијата на Комисијата:

Табела 5. Транспарентност на српската КЗК во однос на сите надлежности.

Надлежност	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
I Повреди на конкуренцијата					
(а) Повреди на конкуренцијата	✓	✓	✓	✓	✓д
(б) Изземање од забрана на рестриктивни договори	✓	✓	✓	✓	
II Испитување концентрации	✓	✓	✓	✓	
III Мислења за закони	✓	✓			
IV Секторски анализи	✓	✓	✓д		
V Меѓународни активности	✓				
Севкупна транспарентност	✓	✓	✓	✓	

Извор: Официјална веб-локација на КЗК: www.kzk.org.rs. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат петте елементи на транспарентноста, како што е наведено во Дел I.

[44] Веб-локација на КЗК, од: http://www.kzk.gov.rs/

Некои надлежности не се од суштинско значење за нашата анализа на транспарентноста на Комисијата, при што „меѓународните активности“ се пример за таква надлежност. Другите надлежности не може, согласно својата природа, да ги содржат сите пет елементи на транспарентноста, на пример, мислењата за законодавството. Доколку не се земат предвид ваквите објективни ограничувања, транспарентноста на Комисијата може да се карактеризира како сеопфатна. Деталните податоци што се однесуваат на вршењето на основните задачи, како што се информациите во врска со повредите на конкуренцијата и испитувањата на концентрациите, се широко опфатени и сеопфатно се објавуваат на веб-локацијата. Според тоа, Комисијата покажува висок степен на транспарентност, особено во однос на првиот, вториот, третиот и четвртиот елемент на транспарентноста што се поврзани со одлуките, правилата, однесувањето и контролата на учесниците на пазарот.

Сите *одлуки* на КЗК се објавуваат на веб-локацијата во одделот „одлуки“, а, исто така, темелно се разгледуваат во Годишните извештаи. Годишните извештаи се исцрпни и детални и содржат образложенија за поединечните одлуки, правилата врз чијашто основа биле донесени одлуките, список на предметите што биле разгледувани од страна на Комисијата и предметите во коишто пазарните субјекти поднеле жалби против одлуките на Комисијата. Сите *правила* се достапни и се соопштуваат на јасен и конзистентен начин.

Во однос на транспарентноста на *однесувањето на учесниците на пазарот*, Комисијата објавува информации за завршените и за тековните случаи. Таа објавува информации и за случаите кога поднесената иницијатива за испитување можна повреда на конкуренцијата не довела до поведување формална постапка пред Комисијата. Периодичните секторски анализи, што во определена мера се фокусираат на однесувањето на учесниците на пазарот, исто така, наоѓаат место на веб-локацијата на Комисијата. Меѓутоа, достапните секторски анализи опфаќаат само два пазари – пазарот на нафта и пазарот на млеко. Според Комисијата, секторската анализа е значајна алатка за идентификување на можните повреди на конкуренцијата.[45] Оттаму, препорачливо е Комисијата да врши и да објавува анализи и во останатите области.

[45] Годишен извештај на Комисијата за 2013 г., од: http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2014/06/Izvestaj-o-radu-za-2013-godinu.pdf

Во однос на *контролата на регулираните субјекти*, Комисијата објавува одлуки што ги содржат преземените мерки против субјектите што ги прекршуваат начелата на конкуренцијата. Тие одлуки содржат и информации за тоа како проверува Комисијата дали учесниците на пазарот постапуваат во согласност со утврдените мерки или не. Освен тоа, КЗК објавува информации за предметите што не резултирале во поведување постапка пред Комисијата. Во таквите случаи, Комисијата вообичаено објаснува кој поднел барање за испитување можна повреда на конкуренцијата, какви чекори биле преземени од страна на Комисијата како одговор на таквото барање и зошто предметот не довел до поведување постапка против осомничените. КЗК, исто така, објавува информации за тековните предмети, вклучувајќи ги сите чекори што ги преземала Комисијата до тој момент. Ова дава можност за увид во активностите на Комисијата во конкретните предмети, како што се, на пример, информациите за тоа како Комисијата ги контролира учесниците на пазарот, кој вид податоци се собираат за овие учесници, какви мерки се преземени, итн. Со оглед на претходно наведеното, четвртиот елемент на транспарентноста може да се квалификува како релативно редовен дел од практиките за транспарентност на КЗК.

На крајот, објавувањето на примените повратни информации е делумно исцрпно и ги вклучува судските одлуки во судските спорови што учесниците на пазарот ги поведуваат против некоја претходна одлука на Комисијата. Меѓутоа, другите видови повратни информации, како што се експертските мислења, коментарите од граѓаните и слично, не се дел од веб-локацијата на КЗК. Според тоа, петтиот елемент на транспарентноста на Комисијата е само делумно присутен.

Севкупно, КЗК покажува опсежна форма на транспарентност, при што првиот, вториот, третиот и четвртиот елемент претставуваат редовен составен дел на нејзините комуникации преку веб-локацијата.

Комисија за заштита на конкуренцијата (КЗК, Македонија)

Македонската комисија за заштита на конкуренцијата (КЗК) е основана во 2005 година со Законот за заштита на конкуренцијата.[46] Клучните надлежности се слични како оние на српската Комисија:

- Контрола на спроведувањето на законот;
- Следење и анализа на пазарните услови;
- Спроведувањето на административните постапки;
- Дефинирање на правилата и мерките поврзани со заштитата на конкуренцијата и дефинирање мерки за воспоставување ефективна конкуренција;
- Давање мислења за законите поврзани со конкуренцијата на пазарот;
- Одобрување на распределбата на државна помош;
- Остварување меѓународна соработка.[47]

Суштината на институционалната мисија на Комисијата за заштита на конкуренцијата е вршење контрола на почитувањето на правилата од страна на оние кои влегуваат на пазарот, а не дефинирање нови правила за регулирање на конкуренцијата на пазарот. Имајќи го предвид тоа, Македонската комисија за заштита на конкуренцијата може да се категоризира како контролно тело.

Индексот на правната независност на Комисијата за заштита на конкуренцијата е 0,70 и се наоѓа на дното на примерокот од анализираните тела (ако се исклучат агенциите за заштита на животната средина). Сепак, ова е релативно висок степен на формална независност во апсолутна рамка. Во овој контекст, нема позначајна разлика меѓу српската и македонската комисија за заштита на пазарот (0,69 и 0,70).

---

[46] Веб-локацијата на КЗК: http://www.kzk.gov.mk/eng/aboutus_C.asp
[47] Закон за заштита на конкуренцијата (Службен весник 145/10), на http://www.kzk.gov.mk/images/ZakonZaZastitaNaKonkSlves%20145%2010.pdf

Следните се елементи што се наоѓаат на официјалната веб-локација на Комисијата за заштита на конкуренцијата:

- За нас: Информации во врска со организацијата на Комисијата, вработени и надлежности;
- Новости: Медиумски извештаи (иако само неколку) и меѓуинституционални меморандуми за соработка потпишани меѓу Комисијата и другите институции и агенции;
- Законодавна рамка: Закони, подзаконски акти, статут и насоки;
- Одлуки: Со претходно донесените одлуки;
- Известувања: Известувања во врска со пазарната концентрација;
- Ресурси: Содржат форми за барања во рамките на надлежностите на Комисијата;
- Публикации: Годишни извештаи и секторски анализи за банкарство, ТВ-реклами и течен гас.[48]

Пресликано во рамка што се применуваше за ова истражување, горенаведените податоци го сочинуваат следниот збир елементи на транспарентност во рамките на надлежностите на Комисијата:

[48] Веб-локацијата на КЗК, на http://www.kzk.gov.mk/

Табела 6. Транспарентност на Македонската Комисија за заштита на конкуренцијата во рамки на нејзините надлежности.

Надлежности	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Прекршување на конкуренцијата	✓	✓	✓д		
Прашање за концентрацијата	✓	✓	✓д		
Мислења за законите		✓			
Секторска анализа	✓	✓			
Одобрување на распределбата на државна помош	✓	✓			
Меѓународни активности	✓	✓			
Целокупна транспарентност	**✓**	**✓**	**✓д**		

Извор: Официјална веб-локација на Комисијата за заштита на конкуренцијата www.kzk.gov.mk. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат елементите на транспарентност, како што е наведено во Дел I.

Не треба да се заборави да се спомне дека некои од надлежностите не ја отсликуваат целокупната рамка на транспарентност на Комисијата (на пример, меѓународната соработка) и дека, како во други случаи, други надлежности по дефиниција не ги содржат сите пет елементи на транспарентноста. Во секој случај, моделот на транспарентност на КЗК може да се карактеризира како „скратен/ограничен“. Објавени се целосни детали само за првите два елементи од рамката – информации околу одлучувањето (1) и правилата (2). Третиот елемент на транспарентноста – однесувањето на играчите на пазарот – само делумно се практикува, а уште повеќе, останатите елементи (транспарентност на контролата (4) и транспарентност на повратните информации (5)) може да се најдат само во ограничена форма на веб-локацијата.

Во рамките на клучните надлежности, КЗК го дефинира *процесот на донесување одлуки* значително транспарентно за пошироката јавност, имајќи предвид дека сите одлуки на Комисијата лесно може да се најдат на веб-локацијата. Слично, сите *правила*, од законо-

давство до другите детали во однос на однесувањето на релевантните страни во процесот на контрола на конкуренцијата на пазарот, се претставени на веб-локацијата на јасен и веродостоен начин.

Повеќе информации за *однесувањето на учесниците на пазарот* може да се најде ако тие се поврзани со конкретна одлука на КЗК. Понатаму, на веб-локацијата има многу малку во врска со предметите во тек, особено оние кои не резултираат со започнување постапка (ова не е случај со веб-локацијата на КЗК на Србија). Секторските анализи вклучуваат само три сектори, банкарство, ТВ-рекламирање и течниот нафтен гас. Меѓутоа, тие не се направени на редовна основа или циклично, туку се еднократни: Анализата на банкарскиот сектор беше направена во 2012 година, на ТВ-рекламирањето во 2012 година и за течниот гас во 2010 година.[49] Понатамошна публикација на анализи во врска со други сектори би ја дополнила транспарентноста на однесувањето на учесниците на пазарот. Помалку великодушно, ние овој елемент го означивме како „делумно присутен“, иако од аспект на третиот елемент на транспарентност, КЗК најверојатно е поблиску до вредноста „неспостојни“ одошто „применливи“.

Врз основа на веб-локацијата, не е возможно да се дознае повеќе за *контролите на играчите на пазарот.* Дел од контролните мерки што ги презема КЗК во однос на учесниците на пазарот, во случај кога има сомневање за прекршување на конкуренцијата, може да се следат преку одлуките на Комисијата. Меѓутоа, веб-локацијата на КЗК не обезбедува податоци во врска со испитаните предмети кои не резултирале со управна или прекршочна постапка. Особено, не е познато какви чекори презела Комисијата, какви податоци прибрала, итн. Како резултат на тоа, не се гледа како КЗК постапува при истражувањето на таквите предмети, освен за примерите што завршиле со донесување конкретна одлука. Така, корисниците на веб-локацијата на Комисијата не добиваат информации во врска со постапувањето на контролираните субјекти и нејзиното познавање на оваа тема останува ограничено.

Во врска со добиените *повратни информации*, Комисијата објавува правосудни одлуки во врска со тужби поднесени против одлуки на Комисијата. Меѓутоа, не се објавуваат други типови повратни информации, како што се експертски мислења, коментари на граѓани,

[49] Веб-локацијата на КЗК, на: http://www.kzk.gov.mk/mak/zapis.asp?id=18

јавни расправи, и слично. Поради тоа, петтиот елемент на транспарентноста на Комисијата се карактеризира како присутен, најмногу, во ограничена форма.

Како резиме на ова, КЗК гледа ограничен степен на транспарентност, со одредени, сепак нецелосни детали во врска со однесувањето на учесниците на пазарот и контролата на Комисијата. Моделот на транспарентност во случајот на КЗК минимално се оддалечува од традиционалниот „скратен" поглед на транспарентноста. Овој поглед ја нагласува потребата за објавување одлуки и правила/постапки, меѓутоа не посветува внимание на другите аспекти што се сметаат за важни за системите на контрола.

Регулаторно тело за електронски медиуми (РЕМ, Србија)

Регулаторното тело за електронски медиуми (РЕМ) е основано во 2003 година, оригинално под називот Радиодифузна агенција за републикација (РРА), според Законот за радиодифузија[50]. РЕМ е надлежно за регулирање на пазарот на електронски медиуми, еден од најчувствителните домени за функционирањето на демократијата, посебно во транзициски контекст.

Усвојувањето на пакетот закони за медиуми во 2014 година (Законот за јавни информации и медиуми, законот за електронски медиуми, законот за јавниот радиодифузен сервис), претставуваше важен чекор кон усогласувањето на српската правна рамка со законодавството на ЕУ во регулирањето на сферата на медиумите (Европска комисија, 2014а). Во секој случај, според последниот Извештај за напредокот на Србија објавен од страна на Европската комисија (2014а:29), „медиумскиот пазар и натаму продолжува да трпи поради нетранспарентното јавно финансирање селектирани медиуми во државна сопственост и комерцијални медиуми, преку директни буџетски субвенционирања и договори со јавни претпријатија и тела". Покрај тоа, државата е присутна во овој сектор како сопственик на дел од медиумите и структурата на медиумската сопственост и натаму е нетранспарентна (Комисијата, 2014:29). Така, во целост, и покрај одредениот напредок, потребни се пона-

[50] Годишен извештај на РЕМ за 2013 година, на: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj_o_radu_RRA_2013.godina_final.pdf

тамошни подобрувања во либерализацијата на медиумскиот пазар во Србија.

Според членот 22 од Законот за електронски медиуми, клучните надлежности на РЕМ се:

- Изготвување стратегија за развој на радиодифузијата;
- Следење на работата на радиодифузерите и обезбедување спроведување на законот;
- Издавање дозволи за емитување;
- Дефинирање обврзувачки правила за давателите на медиумски услуги;
- Дефинирање правила во врска со програмските содржини;
- Постапување по жалби во однос на програмското работење на понудувачите на медиумски услуги;
- Преземање мерки против радиодифузерите.[51]

РЕМ е прв пример за високонезависна регулаторна агенција (од правен аспект). Со 0,86 „Џиларди поени“ (Анекс II), претставува една од (формално) најнезависните агенции во споредба со другите во примерокот и без потреба натаму да се кажува, компаративно, најнезависниот регулатор. Сите аспекти што ја дефинираат правната (de jure) независност на Агенцијата – од статусот на раководителот на агенцијата, преку назначувањето и функционирањето на Советот, до односот кон парламентот и владата, а на крајот, финансиската и организациската автономија на Агенцијата – во случајот на РЕМ, овозможуваат висок степен на институционална автономија. Ако „хипотезата за правната независност“ се покаже вистинита (Хипотеза 4), можно е да се очекува висок степен на транспарентност. Основната логика тука е дека повисокиот степен на правна независност вклучува повисок степен на транспарент-

[51] Закон за електронски медиуми (Службен весник 83/14), на: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5605-Zakon%20o%20elektronskim%20medijima.pdf

ност поради потребата за воспоставување кредибилитет/легитимност кај јавноста.

На веб-локацијата на РЕМ се дадени следните сегменти и информации:

- За нас: Информации во врска со организациската структура на РЕМ;
- Регулаторна рамка: Закони, стратегии, насоки, препораки и статут;
- Одлуки: Содржи детални информации во врска со состаноците на РЕМ, изречени мерки против радиодифузери, одлуки за издавање или отповикување дозволи и судски одлуки;
- Јавни конкурси: Јавни повици за понуди за распределба на дозволи за емитување;
- Информатор за работењето: Содржи информативни брошури на РЕМ;
- Извештаи: Ги содржи годишните извештаи на РЕМ, извештаи во врска со надзорот на активноста на радиодифузерите, финансиските планови и извештаи и извештаите во врска со јавни расправи;
- Анализи: Ги содржи анализите на електронските медиуми;
- Вести и соопштенија: Ги содржи вестите за медиумите и јавните објави на РЕМ.[52]

На долунаведената табела е дадена структурата на содржината на веб-локацијата според форматот што го користиме за мапирање на режимите за транспарентност на агенцијата:

[52] Веб-локацијата на РЕМ, на: http://www.rra.org.rs/

Табела 7. Транспарентност на РЕМ во рамките на нејзините надлежности.

Надлежности	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Издавање и повлекување дозволи за емитување	✓	✓	✓	✓	
Одобрување промени во сопственичката структура на радиодифузерите					
Дава мислење за рекламирањето од страна на државата, партиите и другите организации					
Ја следи работата на радиодифузерите	✓	✓	✓	✓	
Постапува по жалби		✓			
Презема мерки против радиодифузерите	✓	✓	✓	✓	✓д
Мислења за законите	✓	✓			✓
Целокупна транспарентност	**✓д**	**✓**	**✓**	**✓**	**✓д**

Извор: Официјална веб-локација на РЕМ www.rra.org.rs. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат елементите на транспарентност, како што е наведено во Дел I.

Како што може да се види во суштинските надлежности – издавање дозволи за емитување и надзор над нивното работење – РЕМ покажува сеопфатна транспарентност. Имено, се објавуваат целосни детални податоци во однос на првиот, вториот, третиот и четвртиот елемент на транспарентност. Сепак, она што е ограничено е транспарентноста на повратните информации и транспарентноста на одлуките за одобрување на сопственоста на радиодифузерите и мислењата во врска со рекламирањето од државата и од политичките партии.

Во клучните надлежности, РЕМ обезбедува висока транспарентност на *процесот на донесување одлуки* за пошироката јавност и сите претходни одлуки ги објавува на својата веб-локација. Меѓутоа, она што недостасува се одлуките во врска со одобрувањето на промените во сопственичката структура на медиумите, како и мисле-

ната на РЕМ во врска со рекламирањето од државата, политичките партии и другите организации. Во последните годишни извештаи јасно се гледа дека РЕМ носеле одлуки за овие прашања (види во Годишниот извештај за 2013 година[53]). Меѓутоа, како што нагласивме претходно, овие одлуки не биле достапни на веб-локацијата во нејзината интегрална форма. Одобрувањата на промените во сопственичката структура се меѓу најважните одлуки што досега ги донел РЕМ, од аспект на последиците од нив за конкуренцијата на пазарот, известувачката политика на медиумите и слично. Во врска со вториот елемент на транспарентноста, сите *правила* и процедурални регулативи се претставени на јасен и конзистентен начин.

Транспарентноста на однесувањето на регулираните субјекти се врши целосно преку одлуки, анализи и извештаи што содржат информации за работењето на регулираните субјекти во однос на исполнување на стандардите дефинирани со законодавството или дозволите. Веб-локацијата, исто така, содржи регистар на дозволи. РЕМ, од овој аспект, е високо транспарентно тело.

Контролата на радиодифузерите, исто така, е транспарентна. РЕМ објавува извештаи за исполнувањето на програмата и правните обврски на радиодифузерите. Исто така, на веб-локацијата на РЕМ се објавени одлуките што содржат мерки и санкции против радиодифузерите што работат спротивно на законите.

На крајот, во однос на петтиот елемент на транспарентноста – *повратните информации* – судските одлуки се објавуваат во случај кога радиодифузерите се жалат на одлуки од РЕМ. РЕМ, исто така, објавува прашања од граѓани во однос на активностите и одговорите на тие прашања, како и коментарите од учесниците во јавните расправи. Меѓутоа, не се недостапни сите одлуки по жалбите од граѓани. Од годишните извештаи на РЕМ може да се види кои жалби ги разгледувал РЕМ, но, не можевме да ги најдеме на веб-локацијата сите одлуки во врска со овие жалби. Затоа, транспарентноста во однос на повратните информации е делумна, а не целосна.

Имајќи го предвид горенаведеното, може да се каже дека РЕМ покажува сеопфатна форма на транспарентност, со јавно достапни

[53] РЕМ: Годишни извештаи за 2013 година, на: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5346-Izvestaj_o_radu_RRA_2013.godina_final.pdf

податоци во врска со речиси сите фази од политичкиот циклус (со единствен исклучок во однос на петтиот елемент на транспарентноста – повратните информации).

Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ, Македонија)

Со усвојување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (2013 година), Македонскиот Совет за радиодифузија (основан во 1997 година) беше заменет со нов независен регулатор со назив Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.[54] Според членот 6 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, основните надлежности на Агенцијата се следните:

- Обезбедување транспарентност во работењето на радиодифузерите;
- Обезбедување заштита и унапредување на плурализмот во сферата на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги;
- Преземање мерки против радиодифузерите во случај на прекршување на Законот и другите правила;
- Усвојување акти што произлегуваат од Законот;
- Издавање и повлекување дозволи за емитување;
- Следење на работата на радиодифузерите; и
- Пропишување на начинот на мерење на бројот на гледачи или слушатели на емитуваните програми и спроведување на процесот на мерење.[55]

АВМУ е најнезависниот регулатор (и агенција) во целиот примерок на истражувањето. Неговиот институционален концепт носи 0,90 „Џиларди поени“ (Анекс II), кое не само што е највисока оцена во примерокот, туку, исто така, е значително висока оцена што ретко

[54] Веб-локацијата на АВМУ, на: http://www.avmu.mk//index.php?lang=mk
[55] Закон за аудио и аудиовизуелна медиумски услуги (Службен весник 184/13) на: www.avmu.mk/images/Zakon_za_audio_i_audiovizuelni_mediumski_uslugi_mkd_1.pdf

се гледа од компаративен аспект. АВМУ е најстарата агенција во примерокот, основана пред 18 години.

Медиумскиот пазар во Македонија има слични карактеристики како оној во Србија. Усвојувањето на законите за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги во 2013 година беше чекор понапред кон усогласување на националното законодавство со ЕУ-стандардите (Европска комисија, 2014б). Меѓутоа, Европската комисија (2014б) ја нагласи несигурноста во врска со спроведувањето на законот во практиката. ЕК, исто така, истакна загриженост во врска со жалбите изнесени во јавноста за наводно ограничување на медиумската слобода во оваа земја (Комисија, 2014б и 2013). Генерално, неопходен е натамошен напредок на медиумскиот пазар, слично како во Србија.

На веб-локацијата на АВМУ се дадени следните сегменти и информации:

- За Агенцијата: Информации во врска со организацијата на АВМУ и вработените, планови, програми и годишни извештаи, деловници и јавни состаноци на Агенцијата во 2015 и 2014 година;
- Седници: Резимеа, записници и одлуки донесени на седниците;
- Мерки/надзор: Содржи информации за мерките што ги спроведува АВМУ во однос на радиодифузерите;
- Дозволи: Одлуки во врска со дозволите за емитување;
- Законодавство: Национални и европски закони и подзаконски акти;
- Медиуми: Регистри на радиодифузери;
- Оператори: Содржи регистар на оператори, регистрирани програмски пакети, сигнални локации и авторски права;
- Публикации/анализи: Економски, програмски, правни, авторски, технички и други анализи, како и анализи на медиумското покривање за време на избори;
- Обрасци: Содржи различни видови обрасци за граѓаните и за операторите;

- Јавни расправи: Содржи информации за јавните расправи во врска со правилата и работните програми на Агенцијата.[56]

На следната табела се прикажани резимеа за структурата на транспарентноста на АВМУ:

Табела 8. Транспарентност **на АВМУ во рамките на нејзините надлежности.**

Надлежности	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Издавање и повлекување дозволи за емитување	✓	✓	✓	✓	
Ја следи работата на радиодифузерите	✓	✓	✓	✓	
Врши надзор над операторите од јавните комуникациски мрежи	✓	✓	✓	✓	✓
Врши надзор над печатените медиуми	✓	✓	✓	✓	
Презема мерки против радиодифузерите	✓	✓	✓	✓	
Постапува по жалби	✓	✓			✓
Целокупна транспарентност	✓	✓	✓	✓	✓

Извор: Официјална веб-локација на АВМУ: www.avmu.mk. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат елементите на транспарентност, како што е наведено во Дел I.

Како што се гледа, АВМУ покажува висок степен на сеопфатност на транспарентноста во однос на сите елементи – транспарентност на одлуките, правила, постапување, контрола на регулираните субјекти и повратни информации.

На веб-локацијата на АВМУ се објавени сите претходни *одлуки.* Сите *правила* се претставени јасно и конзистентно на веб-локацијата на Агенцијата.

[56] Веб-локацијата на АВМУ, на: http://www.avmu.mk

Во врска со транспарентноста на однесувањето на *регулираните субјекти*, АВМУ објавува регистри на дозволи, одлуки и извештаи што содржат информации за постапувањето на регулираните субјекти. Исто така, објавува различни видови анализи, како што се економски, програмски, правни, технички и го анализира медиумското покривање за време на избори.

Исто така, *Контролата* над радиодифузерите е транспарентна, имајќи предвид дека Агенцијата ги објавува извештаите од редовното следење. Исто така, на веб-локацијата се достапни одлуките што ги содржат мерките против радиодифузерите што го прекршиле законот, заедно со информации за контролните механизми на АВМУ.

Во однос на петтиот елемент на транспарентноста – во врска со *повратните информации* – АВМУ објавува експертски мислења и ставови на радиодифузерите. Понатаму, на веб-локацијата се објавени и одговорите од АВМУ на прашања од граѓаните или од радиодифузерите. Треба да се нагласи дека оваа агенција организира јавни средби, што е уште еден начин за добивање и дискутирање за повратните информации.

Во целост, АВМУ покажува висок степен на транспарентност во однос на сите пет елементи на транспарентноста. На крајот, излегува дека АВМУ е најтранспарентната агенција во целиот примерок.

Агенција за енергетика (АЕ, Србија)

Агенцијата за енергетика (АЕ) е основана во Србија во 2005 година со Законот за енергетика, кој е изменет и дополнет неколку пати (2011, 2012, 2014).[57]

Според Законот за енергетика и меѓународните договори, основните задачи на агенцијата се следните:

- Регулирање на цените;
- Лиценцирање во енергетскиот сектор;

[57] Веб-локацијата на АЕ, на http://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=91

- Одлучување по жалби;
- Надзор и следење на енергетскиот пазар, и
- Спроведување на меѓународните договори.[58]

Работата на АЕ е релевантна за економскиот развој воопшто, но, на понепосреден начин – преку придонесување кон редовните трошоци на домаќинствата – работата на АЕ е поврзана со добросостојбата на граѓаните.

АЕ има висок степен на формална независност (0.88, Анекс II), кое, компаративно, ја прави една од најнезависните регулатори на енергетика. Оваа висока независност делумно е поради ексклузивноста на надлежностите на АЕ, а исто така поради многубројните заштитни мерки на нејзиниот Совет и нејзиниот Претседател. Иако Советот и Директорот ги назначува Парламентот, постојат силни механизми за спречување надворешно влијание во нејзиното работење.

Во однос на либерализацијата на пазарот, треба да се нагласи дека – и покрај укажувањата за привлечноста на либерализацијата и покрај повикот на ЕУ за поголемо отворање на мрежните индустрии – енергетскиот сектор во Србија досега не е значајно либерализиран. Додека доминантниот играч во доменот на електричната енергија е монополот *Електропривреда Србије (ЕПС),* доменот гас е предмет на меѓудржавен договор (со Русија) што не е дел од конкуренцијата на пазарот. Покрај тоа, многу енергетски компании, како што е *ЕПС, Југорогаз-Транспорт* и *Србијагас* сè уште не се раздвоени – од правен и од оперативен аспект (Европска комисија, 2014а). Покрај присуството на мали и средни претпријатија во делови од пазарот, енергетскиот сектор во целост се карактеризира со низок степен на либерализација.

Како Агенцијата за енергетика ја спроведува својата транспарентност во практиката?

[58] Веб-локацијата на АЕ, на http://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=16.1

Веб-локацијата на АЕ ги содржи следните сегменти и информации:

- За Агенцијата: Информации во врска со организацијата на агенцијата, задачи и персонал, планови, годишни извештаи и информативни брошури;
- Законодавство: Закони, подзаконски акти, донесени и одобрени акти од Агенцијата, меѓународно законодавство;
- Обрасци: Ги содржи обрасците за енергетските субјекти преку кои АЕ ги прибира потребните информации;
- Дозволи: Содржи општи информации за дозволите, правилата во врска со дозволите, информации за добивање дозвола и регистар на дозволи;
- Регулирање на цените: Податоци за регулирање на цените на гасот, нафтата и електричната енергија;
- Енергетски пазар: Содржи основни информации во врска со регулативите за пазарот на гас, нафта и електрична енергија и одлуките во врска со цените;
- Жалби: Содржи информации за надлежностите на агенцијата во однос на жалби, правила во однос на жалбите и насоки за поднесување жалба;
- Обновливи извори на енергија: Содржи информации за надлежностите на агенцијата и правилата во однос на обновливите извори на енергија;
- Рационално користење на енергијата: Содржи информации за надлежностите на агенцијата во однос на рационалното користење на енергијата;
- Топлотна енергија: Содржи информации за надлежностите на агенцијата во однос на топлотната енергија;
- Јавна консултација: Содржи обрасци за поднесување приговори и предлози во врска со правилата на агенцијата.[59]

[59] Веб-локацијата на АЕ, на http://www.aers.rs

Табела 9 претставува резиме на режимот на транспарентност на АЕ:

Табела 9. Транспарентност на АЕ во рамките на нејзините надлежности.

Надлежност	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
I Регулирање на цените					
(а) Методологија за утврдување на цените	✓	✓			
(б) Утврдување на цените на системските услуги	✓	✓			
(в) Одобрување на регулираните цени	✓	✓			
(г) Надзор над спроведувањето на методологијата за утврдување на цените и одобрени цени		✓	✓		
II Издавање дозволи		✓			
III Надзор на пазарот	✓	✓	✓д		
Целокупна транспарентност	✓	✓	✓**д**		

Извор: Официјалната веб-локација на АЕ: www.aers.rs. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат петте елементи на транспарентност, како што е наведено во Дел 1.

АЕ покажува ограничена форма на транспарентност. Таа покажува високо ниво на транспарентност само во првиот и во вториот елемент – транспарентност на одлуките и правилата. Транспарентноста на постапувањето на регулираните субјекти (3) може да се карактеризира како делумна, а останатите два елементи (транспарентноста на контролата и транспарентноста на повратните информации) речиси целосно ги нема. Оваа агенција генерално ги објавува одлуките во врска со методологијата за утврдување на цените, самото дефинирање на цените и одобрување на цените. Веб-локацијата содржи регистар на дозволи, меѓутоа, не се достапни одлуките за издавањето и повлекувањето на дозволите. *Постапки-*

те и *правилата* се претставени јасно и конзистентно на веб-локацијата на агенцијата.

Транспарентноста на *постапувањето на регулираните тела* (третиот елемент) е делумна. Веб-локацијата на АЕ содржи информации во врска со цените на енергијата. Покрај општиот преглед на пазарот, веб-локацијата на АЕ не содржи детални податоци во врска со однесувањето на поединечните енергетски субјекти. Извештаите за пазарот содржат одредени информации во врска со поединечните регулирани субјекти (дел од годишните извештаи), меѓутоа тие информации не се сеопфатни во споредба со опсегот информации што редовно ги собира АЕ; понатаму, тие информации не ги вклучуваат сите енергетски субјекти. Според годишните извештаи на Агенцијата, АЕ прибира детални податоци во врска со енергетските субјекти на тримесечно, полугодишно и годишно ниво. Меѓутоа, овие податоци не се достапни за јавноста (освен информациите содржани во извештаите за пазарот).

Транспарентноста на *контролите на регулираните субјекти* е уште поограничена. На пример, недостасуваат информации за начинот на кој агенцијата ја следи работата на енергетските претпријатија. Според годишните извештаи, агенцијата контролира дали регулираните субјекти работат согласно правилата. Контролата се врши преку учество на претставници на ЕА во комисиите што ги формираат енергетските претпријатија и преку пазарната инспекција (видете во Годишниот извештај за 2013 година[60]). Меѓутоа, според нашите сознанија, веб-локацијата на АЕ не содржи какви било податоци во врска со овој аспект на работењето на АЕ.

Веб-локацијата на АЕ не содржи *повратни информации*, вклучително, мислења и коментари од граѓаните, од енергетските субјекти и од експертите. Агенцијата не објавува жалби од граѓани и од енергетските субјекти, ниту одлуки во однос на тие жалби.

Во целост, не може да се најде повеќе за активностите на агенцијата надвор од правилата за пазарот, одлучувањето во врска со информациите и анализите на пазарот. Имајќи предвид дека стандардите, а поврзано со тоа, усогласувањето на тие стандарди има големо социјално, економско и политичко влијание, недостигот на вак-

[60] АЕ: Годишен извештај за 2013 година, на:
http://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202013.pdf

ви податоци е силен показател за тоа колку е „скратена“ транспарентноста на АЕ.

Регулаторна комисија за енергетика (РКЕ, Македонија)

Регулаторната комисија за енергетика на Македонија (РКЕ) е основана во 2002 година со Законот за енергетика и своето работење го започна во 2003 година.[61] РКЕ е одговорна за регулирање на енергетскиот сектор преку вршење низа задачи слични како оние на српскиот енергетски регулатор (АЕ). Според Законот за енергетика, најважните задачи на РКЕ се:

- Пропишување на условите под кои се снабдуваат одредени видови енергија;
- Регулирање на цените;
- Издавање и повлекување дозволи во енергетскиот сектор;
- Следење на спроведувањето на дозволите;
- Решавање конфликтни ситуации;
- Пропишување правила за поврзување на енергетската мрежа, и
- Усвојување правила, постапки и други акти.[62]

Формалната независност на РКЕ е 0,82 „Џиларди поени“ (Анекс II), кое, компаративно, е значително висок степен на формална независност.

Динамиката и целокупниот опсег на либерализацијата на енергетскиот сектор во Македонија се скромни. Иако е направен напредок во однос на отворање на пазарот на електрична енергија (Комисија, 2014б), целосната либерализација на пазарот на електрична енергија, иницијално планиран за почетокот на 2015 година, Владата на Република Македонија ја одложи до 2020 година (Секрета-

[61] Веб-локацијата на РКЕ, на http://www.erc.org.mk/Default_en.aspx
[62] Веб-локацијата на РКЕ, на: http://www.erc.org.mk/pages.aspx?id=60#

ријат на енергетската заедница 2015 година[63]). Во моментот, секторот електрична енергија е доминиран од Австрискиот монопол (EVEN AG)[64], кои во 2006 година го приватизираа државното енергетско претпријатие. На тој начин, државниот монопол се замени со монопол на приватно претпријатие. Секторот гас, исто така, не е либерализиран[65], бидејќи е ограничен увозот на гас и не постои конкуренција во овој сектор.

Веб-локацијата на РКЕ ги содржи следните сегменти и информации:

- РКЕ: Содржи информации за организациската структура на Комисијата, надлежностите и меѓународните активности;
- Регулатива: Закони и внатрешни организациски закони;
- Цени: информации во врска со цените на енергијата;
- Лиценцирање: Содржи информации за постапките на лиценцирање и одлуките за издадени и повлечени лиценци;
- Жалби: Содржи правни информации во врска со жалбите;
- Годишни извештаи: Ги содржи годишните извештаи на РКЕ;
- Односи со јавноста: Соопштенија и изјави, информации во врска со проекти на РКЕ и известувања од компании;
- Деловите електрична енергија, природен гас, топлотна енергија, нафта и обновливи извори на енергија: Содржат подзаконски акти, одлуки за цени и тарифирање и информации во врска со пазарот.[66]

---

[63] Веб-локација на Енергетската заедница: https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/NEWS/News_Details?p_new_id=10921
[64] Веб-локација на[19] Регионално здружение на регулаторите на енергетика, од: http://www.erranet.org/AboutUs/Members/Profiles/Macedonia
[65] РКЕ: Годишен извештај за 2014 година, на: http://www.erc.org.mk/odluki/2015.05.15_Godisen%20izvestaj%20za%20rabota%20na%20Regulatornata%20komisija%20za%20energetika%20na%20RM%20za%202014%20godina_FINAL.pdf
[66] Веб-локацијата на РКЕ, на: http://www.erc.org.mk

Табела 10 претставува резиме за транспарентноста на Комисијата:

Табела 10. Транспарентност на РКЕ во рамките на нејзините надлежности.

Надлежност	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
I Регулирање на цените					
(а) Методологија за утврдување на цените	✓	✓			
(б) Одлуки за цените на енергијата	✓	✓	✓д		
II Издавање и повлекување лиценци	✓	✓			
III Следење на спроведувањето на лиценците		✓			
IV Следење на енергетскиот пазар		✓	✓д		
V Решавање спорови		✓			
VI Меѓународни активности		✓			
Целокупна транспарентност	✓	✓	**✓д**		

Извор: Официјалната веб-локација на РКЕ: www.erc.org.mk. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат петте елементи на транспарентност, како што е наведено во Дел 1.

Македонската регулаторна комисија за енергетика е пример за прилично „скратена“ форма на транспарентност. Слично на својот српски еквивалент, РКЕ е високотранспарентна во однос на првиот и вториот елемент – транспарентност на правилата и одлуките – и делумна транспарентност на третиот елемент – однесувањето на регулираните субјекти.

Во однос на транспарентноста на *одлуките*, ситуацијата е следна. Генерално, одлуките во врска со методологијата за утврдување на цените, за цените на енергијата, издавање и повлекување лиценци, стекнување на статусот привилегиран производител и повластени тарифи, се транспарентни. Веб-локацијата ги прикажува сите *правила* и правни одлуки што ја регулираат оваа област.

Во ограничен степен може да се види транспарентноста на *однесувањето на регулираните субјекти*. Одлуките во врска со лиценците, објавени од РКЕ, вклучуваат основни информации во врска со регулираните субјекти. Исто така, како дел од годишните извештаи на РКЕ, се објавуваат и анализи на пазарот. Така, возможно е да се најдат повеќе информации за тоа што реално прават регулираните субјекти. Во секој случај, веб-локацијата на РКЕ не содржат поопсежни информации за однесувањето на субјектите, надвор од информациите содржани во анализите на пазарот. Според Годишниот извештај за 2014 година, РКЕ го надгледува енергетскиот пазар преку објавување податоци од месечните и годишните извештаи на регулираните субјекти. Иако дел од овие податоци се објавени во годишните извештаи на РКЕ – за одредени дејности – тие не се достапни за сите носители на лиценци.

Исто така, ограничена е и транспарентноста на *контролата на регулираните субјекти.* Одредени информации поврзани со оваа тема не може да се најдат на веб-локацијата, како што се информации за начинот како РКЕ ги надгледува активностите на енергетските субјекти и како се контролира спроведувањето на лиценците.

Веб-локацијата на РКЕ не содржи *повратни информации*, вклучително, жалби од граѓани и од енергетските субјекти. Нема мислења од граѓани и експерти и не се достапни повратни информации од регулираните субјекти.

Генерално, РКЕ покажува сличен модел на транспарентност како српската Агенција за енергетика. Најмногу информации има за правилата и одлуките, а делумно за однесувањето на енергетските субјекти.

Агенција за заштита на животната средина (Србија)

Српската агенција за заштита на животната средина (АЗЖС) е основана со Законот за министерства од 2004 година.[67] Функционира како дел од Министерството за земјоделство и заштита на животната средина (и соодветните министерства во минатото).

[67] АЗЖС: Врска со Европа, на: http://www.sepa.gov.rs/download/Agencija_publikacija.pdf

Агенцијата нема статус на немнозинска агенција и нема регулаторни надлежности. Како таква, Агенцијата има низок степен на фактичка независност, т.е. буџетот на агенцијата, персоналот, политиките, надлежностите и овластувањата се контролирани од страна на Министерството. Агенцијата за заштита на животната средина е одговорна за развој на ИТ-систем кој ќе овозможи следење на показателите за состојбата со животната средина (воздух, вода и другите видови загадување) за да се насочи работата на Националната библиотека – која врши технички инспекции, државно следење на квалитетот на воздухот и водата, за прибирање податоци за спроведувањето на политиките за заштита на животната средина и за соработка со Европската агенција за животна средина (ЕЕА) и мрежата EIONET.[68]

Веб-локацијата на Агенцијата за заштита на животната средина ги содржи следните сегменти и информации:

- За Агенцијата: Содржи информации за надлежностите на агенцијата;
- Организација: Содржи информации за организациската структура на Агенцијата;
- Информатор: Содржи информативна брошура и обрасци за аплицирање за пристап до информации од јавен интерес;
- Податоци и услуги: Содржи информации во врска со квалитетот на воздухот и водата, алергенски полен и резултати од следењето на квалитетот на воздухот и водата;
- Тематски области: Содржи карактеристики за активностите и важни податоци во врска со водата, воздухот, климатските промени, земјиштето, биоразновидноста, отпадот, поленот, радијацијата, економските активности и инструменти и бучавата;
- Национален регистар на извори на загадување: Содржи информации за релевантното законодавство, активности, извештаи, податоци, дозволи за управување со отпад,

[68] АЗЖС: Информатор за 2014 година, на: http://www.sepa.gov.rs/download/IJZ/informatorNov2014.pdf

документи за движење на отпад и регистар за извори на загадување;

- Документи: Содржи извештаи, публикации, презентации и студии за животната средина;
- Вести: Содржи медиумски вести и соопштенија за јавноста.[69]

Следнава табела дава резиме на моделот на транспарентност на оваа агенција:

Табела 11. Транспарентност на Агенцијата за заштита на животната средина во рамките на нејзините надлежности.

Надлежност	1	2	3	4	5
Развој, координација и управување со национален ИТ-систем за следење на состојбата со заштитата на животната средина		✓	✓	✓	
Вршење државно следење на квалитетот на воздухот и водата		✓	✓	✓	
Прибирање податоци за спроведувањето на политиките за заштита на животната средина		✓	✓	✓	
Соработка со Европската агенција за животна средина (ЕЕА) и мрежата EIONET	✓				
Севкупна транспарентност		✓	✓	✓	

Извор: Официјалната веб-локација на Агенцијата: www.sepa.gov.rs. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат петте елементи на транспарентност, како што е наведено во Дел 1.

И покрај недостигот на формална независност и хроничниот недостиг на извори, Агенцијата за заштита на животната средина се фокусира на разновиден склоп елементи за реализација на нејзи-

[69] Веб-локација на АЗЖС: http://www.sepa.gov.rs

ната транспарентност (се разбира, во рамките на своите надлежности). Така, Агенцијата за заштита на животната средина има високо ниво на транспарентност во однос на вториот, третиот и четвртиот елемент на опсегот на транспарентност.

Сите правила во врска со надлежностите на Агенцијата се достапни на веб-локацијата. Во врска со клучните надлежности, веб-локацијата на Агенцијата содржи регистар на националните локации за управување со отпад, дел за загадувачите, движењето на опасниот отпад, итн. Дополнително, на веб-локацијата се достапни различни извештаи, публикации и презентации во врска со животната средина. Веб-локацијата редовно се ажурира со податоци за квалитетот на воздухот, земјата и водата, што упатува на тоа дека редовно се информира во однос на елементите 2-4 од рамката за транспарентност. Додека првите три надлежности содржат сеопфатен список елементи (2-4), тоа не е случај со четвртиот. Бидејќи меѓународната соработка не е клучна надлежност, отсуството на елементите од 2 до 5 не се зема како одлучувачки фактор за целокупниот опфат на транспарентност на Агенцијата за заштита на животната средина.

Агенцијата за заштита на животната средина обезбедува информации врз основа на инспекциите од терен. Меѓутоа, не донесува одлуки, ниту, пак, дефинира правила. Затоа, нејзината транспарентност се смета дека е целосна.

Управа за животна средина (УЖС, Македонија)

Слично како кај српската агенција, македонското тело – Управата за животна средина е дел од министерството одговорно за прашањата поврзани со заштитата на животната средина (Министерството за животна средина и просторно планирање[70]). Според тоа, нема статус на недоминантно или регулаторно тело. Наместо тоа, оваа институција е вклучена во примерокот анализирани административни тела, од причини што се наведени во методолошкиот дел.

[70] Веб-локација на министерството: http://www.moepp.gov.mk/

Според Законот за заштита на животната средина, клучни надлежности на Управата за животна средина се:

- Вршење професионални активности во врска со заштитата на природата, водата и почвата;
- Вршење професионални активности во врска со управувањето со отпадот, воздухот, хемикалиите и другите сегменти на животната средина;
- Следење на состојбата со животната средина, и
- Одржување Катастар за животна средина и регистар на загадувачи.[71]

Управата за животна средина нема своја веб-локација. Бидејќи функционира како дел од Министерството за животна средина и просторно планирање, сите информации поврзани со нејзиното работење се наоѓаат на веб-локацијата на министерството.

Следната табела ја прикажува транспарентноста на Управата за животна средина:

[71] Закон за заштита на животната средина (Службен весник 53/05) на: http://www.moepp.gov.mk/?page_id=901

Табела 12. Транспарентност на Управата за животна средина во рамките на нејзините надлежности.

Надлежност	1	2	3	4	5
Професионални активности во врска со заштитата на животната средина и управување со различните сегменти на животната средина		✓	✓		
Следење на состојбата со животната средина		✓		✓	
Одржување Катастар за животна средина и регистар на загадувачи		✓	✓		
Целокупна транспарентност		✓	✓**д**	✓**д**	

Извор: Официјалната веб-локација на Министерството: www.moepp.gov.mk/#. Ознаката „д“ означува делумно присуство на веб-локацијата на соодветниот елемент за набљудуваната надлежност. Полињата 1, 2, 3, 4, 5 ги означуваат петте елементи на транспарентност, како што е наведено во Дел 1.

Управата за животна средина нема опфатено многу елементи на транспарентност како што има српската агенција, меѓутоа го има првиот (транспарентност на правилата) кај сите надлежности. Сите правила во врска со надлежностите на Управата се достапни на веб-локацијата на министерството. Во однос на третиот елемент, веб-локацијата на министерството содржи различни извештаи, истражувања и регистри во врска со отпадот, водата и почвата и други области од животната средина. За целите на следење на квалитетот на животната средина, Управата за животна средина нуди информации во врска со контролата, како што се податоци во врска со мерните станици. Процесот на повратни информации не е дел од комуникацијата со јавноста. Можна причина за ова е тоа што Управата за животна средина, поради нејзиниот институционален статус, не може да го опфати ова прашање. Генерално, иако Управата има среден степен на транспарентност, за Управата би било корисно да има своја веб-локација каде што на јасен начин ќе се објавуваат информации за нејзините активности.

Дел III

10. Компаративна анализа

Споредбен преглед

Во овој дел го претставуваме компаративниот преглед на емпириските докази во врска со режимите на транспарентност на десетте агенции. Врз основа на поединечните студии на случај, претставени во Дел II, долунаведената табела претставува резиме за режимите на транспарентност на десетте агенции:

Табела 13. Транспарентност на агенциите, мерено во поединечните студии на случај претставени во Дел II („д“: Агенцијата го спроведува дадениот елемент делумно).

	1 Транспарентност на процесот на одлучување	2 Транспарентност на правилата	3 Транспарентност на регулираните активности	4 Транспарентност на контролите на регулаторот	5 Транспарентност на повратните информации
Телеком					
РАТЕЛ (С)	✓д	✓	✓Д		✓д
АЕК (М)		✓	✓		✓д
Конкуренција на пазарот					
КЗК (С)	✓	✓	✓	✓	
КЗК (М)	✓	✓	✓д		
Медиуми					
РЕМ (С)	✓д	✓	✓	✓	✓д
АВМУ (М)	✓	✓	✓	✓	✓
Енергија					
АЕ (С)	✓	✓	✓д		
РКЕ (М)	✓	✓	✓д		
Заштита на животната средина					
АЗЖС (С)	✓	✓	✓	✓	✓
УЖС (М)	✓	✓	✓д	✓д	✓

Постојат сличности во однос на поединечните елементи на транспарентност. Прво, сите агенции, без исклучок, информираат за вториот елемент: Транспарентност на правилата. Според тоа, релевантните закони, подзаконски акти, насоки, упатства и други документи во врска со регулирање на пазарот се достапни на веб-локациите на агенциите. Второ, повеќето од набљудуваните агенции редовно и конзистентно ги објавуваат одлуките што ги донесуваат (првиот елемент од транспарентноста). Исклучоци се само неколку случаи кога мал дел од вкупниот број одлуки се прави транспарентно, како што е случајот со АЕК, или кога се објавуваат само еден тип одлуки, а друг тип не, како што е на страницата на РЕМ и РАТЕЛ.

Друга сличност се забележува во однос на третиот елемент (транспарентноста на однесувањето на регулираните субјекти): Повеќето достапни информации во врска со регулираните субјекти може да се најдат во годишните анализи на пазарот што ги обезбедуваат регулаторите. Иако се информативни, тие анализи најчесто не содржат целосни податоци за сите регулирани субјекти. Покрај тоа, информациите на интернет најчесто ги содржат стандардите детали за кои се интересираат граѓаните, главно за цените на услугите (гас, електрична енергија, цените на мобилна телефонија, итн.). Во целост, ретки се веб-локациите кои содржат дел во врска со поединечните регулирани субјекти. Примерите во овој контекст се медиумските регулатори, РРА и АВМУ, кои нудат посебни делови за секој од медиумите.

Понатаму, агенциите ретко објавуваат информации во врска со сопственото постапување. Често недостасуваат информации за типот контроли што ги применуваат агенциите и на кој начин секојдневно ги спроведуваат (четвртиот елемент на транспарентност).

Петтиот елемент, транспарентност на повратните информации, најчесто е ограничен на објавување правни согледувања на одлуките на агенцијата, како и коментари од регулираните субјекти во однос на правилата на агенцијата. Коментари и жалби од граѓаните и мислења од експертите не се вообичаен сегмент кај анализираните веб-локации.

Спротивно на оваа релативна тенденција на сличности меѓу елементите, забележани се и значајни разлики во прикажаната транспарентност меѓу различните агенции. Некои агенции содржат максимален (АВМУ) или речиси максимален степен на транспарентност (РРА, српската КЗК – со присутни четири од пет елементи), а другите информираат за три или помалку елементи (АЕ, РКЕ, Македонската КЗК).

Оваа разновидна слика води до неколку заклучоци и прашања. Прво, податоците илустрираат хевристична вредност на предлог-рамката од пет дела. Ако се користат „традиционалните концепти" на транспарентност (Lodge, 2004: 123-124) – оние врз основа на правно-административното разбирање кое се фокусира на дводимензионалната рамка – не би можеле да ги идентификуваме клучните разлики меѓу агенциите. Оттаму, ако се примени дводимензионалниот концепт – кој се состои главно од транспарентност на одлучувањето и транспарентност на правилата – двете комисии за конкуренција на пазарот (српската КЗК и македонската КЗК) би изгледале идентично во своите режими на транспарентност, а практично, како што покажуваат горенаведените показатели, тие се значително различни. Понатаму, „означените" елементи (транспарентност на однесувањето, контролата и повратните информации) – кои ги спроведуваат дел од агенциите, а дел не – не се мали детали што се забележани за целите на аналитичката анализа. Напротив, тие претставуваат клучни елементи во логиката на спроведувањето на агенцијата и суштински влијаат врз резултатите, интересите и правата на вклучените страни. Во овој контекст, се потврдува дека концептот на транспарентност со пет елементи носи значајна вредност во истражувањето на транспарентноста на агенциите.

Горенаведениот опис поставува многу важни прашања во врска со централната тема на истражувањето: Кои фактори ги објаснуваат набљудуваните варијации во нивоата на транспарентност меѓу десетте агенции? Зошто некои агенции информираат повеќе, а некои немаат толкав опфат? Дали теоретските дефиниции поставени во Дел I на оваа студија придонесуваат за објаснувањето на разликите во транспарентноста? Ако е така, кои и на кој начин?

Следниот дел дава одговори на овие прашања.

Процена на варијабили и хипотези

Следната табела ги прикажува теоретските независни варијабили и нивоата на транспарентност како зависна варијабила. За целосната пресметка на определена вредност на независна варијабила, видете во Анексот.

Табела 14. Приказ на независните променливи и опсегот на транспарентност на агенциите.

АГЕНЦИЈА	НАЦИОНАЛНО НИВО	СЕКТОРСКО НИВО		НИВО НА АГЕНЦИЈА				РЕЗУЛТАТИ
	Политичка конкурентност	Либерализација	Трошоци за информирање	Медиумска изложеност[1]	Формална независност[2]	Старост[3]	Ресурси[4]	Опсег на транспарентност
РАТЕЛ (С)	Високо	делумно	Средно	Средно	0.70	10	122	123*5*
АЕК (М)	Ниско	значително	средно	Високо	0.79	10	137	235*
КЗК (С)	Високо	-	ниско	Средно	0.69	10	31	1234
КЗК (М)	Ниско	-	ниско	Ниско	0.70	10	21	123*
РЕМ (С)	Високо	делумно	ниско	Високо	0.86	12	82	1*2345*
АВМУ (М)	Ниско	делумно	ниско	Високо	0.90	18	59	12345
АЕ (С)	Високо	ниско	средно	Средно	0.88	10	38	123*
РКЕ (М)	Ниско	ниско	средно	Високо	0.82	12	28	123*
АЗЖС (С)	Високо	-	високо	Ниско	ниско	11	71	12345
УЖС (М)	Ниско	-	високо	Ниско	ниско	10	-	123*4*5

„*“ – агенцијата го спровела дадениот елемент во определена мера (делумно).

[1] Види Анекс III.
[2] Види Анекс II.
[3] Извор: Веб-локации на агенциите.
[4] Извор: Веб-локации на агенциите.

Како потсетник, стратегијата на истражување што е применета на оваа студија е основана на меѓунационална и меѓусекторска споредба и е проширена со споредба меѓу агенциите. Така, на почетокот, прашањата би биле следните: Врз основа на горенаведената табела, дали може да се идентификуваат национални и секторски шеми? Дали разликите во карактеристиките меѓу агенциите (како што е старост, правна независност, медиумска изложеност, ресурси, правна транспарентност) се поврзани со различните резултати, вклучително оние за транспарентноста?

Во она што следува, ќе ги прикажеме секторските фактори. *Трошоци за информирање* – првата варијабила на секторско ниво не изгледа како веројатен објаснувачки фактор. Нашата хипотеза Х6 претпоставува дека високите трошоци за информирање водат кон понизок степен на транспарентност. Спротивно на ова, емпириските докази покажуваат дека некои агенции со високи трошоци за информирање (на пример, српската Агенција за заштита на животната средина) се исклучително транспарентни, а одредени агенции со ниски трошоци за информирање (на пример, Македонската КЗК) покажуваат „ограничена“ форма на транспарентност. Поради тоа, трошоците за информирање не нудат објаснување за нивото на транспарентност; нема ниту поврзаност меѓу различните степени на трошоците за информирање, ниту, пак, секогаш се материјализира предвидената насока.

Една причина би можела да биде тоа што иако информациите се технички по својата природа, тие, исто така, се многу важни за добросостојбата на луѓето или може да вклучуваат одредена вредносна процена (Reiss, 2009:116); затоа, тие треба да се споделат со поширокатa јавност. Како поддршка на ваквото објаснување би можел да биде, на пример, српскиот закон за заштита на животната средина, кој предвидува општ принцип дека „при реализација на своите права на здрава и сигурна животна средина, секој има право да биде информиран во врска со состојбата за животната средина“.[76] Така, дури и ако се високи трошоците за информирање, прашањето за заштитата на животната средина е толку важно што соодветното надлежно тело мора да го почитува правото на граѓаните да бидат информирани за фактичката состојба.

[76] Закон за заштита на животната средина (Службен весник 135/04, 36/09, 36/09, 72/09, 43/11):
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_zivotne_sredine.html

Либерализацијата е уште една секторска варијабила, која се претпоставува дека е позитивно поврзана со степенот на транспарентност на агенцијата: Колку е полиберализиран секторот, толку е поголема транспарентноста на агенцијата/регулаторот (Х7). Тешко е да се процени веројатноста на детерминистичко ниво; емпириските докази укажуваат дека постојат (ретки) примери што се спротивни на логиката на Х7, но содржат и упатувања до неколку примери што ги предвидуваат очекувањата од Х7. АЕК, агенција која работи во најлибералниот сектор во нашиот примерок (телекомуникациите во Македонија) е пример за многу ограничена транспарентност, а тоа е спротивно на очекувањата од хипотезата. Од друга страна, агенциите кои работат во сектори со низок степен на либерализација (АЕ, РКЕ) се помалку транспарентни, како што предвидува хипотезата; слично, агенциите во секторите каде што има одреден степен на либерализација (РАТЕЛ, РЕМ, АВМУ) се значително транспарентни. Ова ја поддржува хипотезата Х7.

Тешко е да се каже дали АЕК е „исклучокот“ и тоа дека кога примерокот би бил поголем, би се појавила значајна поврзаност меѓу степенот на либерализација и транспарентност. Меѓутоа, она што може да се каже како прелиминарен заклучок е дека агенциите во нелиберализираните сектори покажуваат помала тенденција за сеопфатни форми на транспарентност. Наодите, исто така, може да се протолкуваат на следниот начин: Либерализацијата може да биде неопходна, но не е доволен фактор за сеопфатна транспарентност. Со други зборови, високиот степен на транспарентност на агенцијата може да не биде можен без (одредено ниво) либерализација; но, исто така, либерализацијата сама по себе не е гаранција дека агенцијата ќе биде транспарентна. Ова би значело дека, во содејство со либерализацијата, се потребни други фактори за агенцијата да биде транспарентна. Како заклучок, варијабилата „либерализација“ може да понуди одредено, но не и решавачко објаснување.

Од друга страна, променливите на национално ниво може да понудат повеќе објаснувања. Ако ги поделиме десетте агенции по национална линија, во група српски и македонски, може да забележиме разлики во транспарентноста меѓу двете групи. Српските агенции изгледа дека имаат посеопфатни режими на транспарентност. Овој модел изгледа дека е, повеќе или помалку, конзистентен кај три од петте сектори. На пример, српската КЗК е посеопфатна од македонската КЗК. Српскиот РАТЕЛ и српската Агенција за заштита на животната средина покажуваат посеопфатни форми на

транспарентност од македонскиот АЕК и УЖС. Енергетските регулатори (српската АЕ и македонската РКЕ) и медиумските регулатори (АВМУ и РЕМ) се речиси еднакво транспарентни. Не може да се спори дека во набљудуваните парови агенции, српските агенции се убедливо потранспарентни од македонските. Меѓутоа, идентификуваните разлики меѓу двете земји може да упатуваат на одредени системски разлики.

Овие меѓунационални разлики може да укажуваат на одреден модел на транспарентност на агенцијата во секоја земја. Со цел да се објаснат, потребно е да се стави акцент на факторите на национално ниво кои се разликуваат меѓу двете земји. Има многу сличности во врска со макроекономската поставеност меѓу Србија и Македонија, вклучително нивниот статус на земја во транзиција, надворешната ЕУ условеност, заедничката правна и административна историја, и сл. Сепак, еден од ретките фактори што значително се разликува, како што е објаснето во Дел I, е природата на *политичката конкурентност.* Овој фактор вреди да се разгледа бидејќи може да придонесува за различните нивоа на транспарентност во двете земји. Србија и Македонија се карактеризираат со слични политички системи (полупретседателски демократии), со слично правно-административно минато, надворешно контролирани агенди и слични предизвици. Сепак, тие значајно се разликуваат кога е во прашање степенот на политичка конкурентност. На пример, Србија се карактеризира со исклучително фрагментиран партиски систем од 2001 до 2014 година, со значителна несигурност на секои парламентарни (и претседателски) избори – освен последните во 2014 година[77]. Од друга страна, македонската ситуација во овој контекст е помалку несигурна. Македонскиот партиски систем може да се дефинира како систем со една доминантна партија (Aziri, 2013), тоа е ВМРО-ДПМНЕ, која ги доби сите предвремени парламентарни и претседателски избори од 2006 година.[78] Доми-

[77] За подетални информации во врска со претходните избори во Србија, ве молиме видете го изданието на Центарот за слободни избори и демократија (ЦЕСИД), на: www.cesid.org/It/articles/izdanja/oko/izbora/

[78] Треба да се забележи дека разликата меѓу двете најголеми партии во Македонија на изборите од 2006 до 2014 година не е задолжително поголема од разликата меѓу двете најголеми партии во Србија, но, во согласност со општо распространетото мислење, за разлика од Србија, од владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ се очекувало дека ќе остане на власт на сите избори (со безбедна опција да има една од албанските партии како иден коалиционен партнер).

нацијата на оваа партија од речиси цела деценија ѝ овозможи поголема концентрација на моќ, не само политичка, туку моќ и во другите сфери, а економијата една од нив.

Затоа, хипотезата 8 – „поголем степен на политичка конкуренција води до посеопфатни форми на транспарентност“ – може да понуди веродостојно објаснување за различните нивоа на транспарентност. Тешко е да се посочат точните механизми на кои упатува оваа хипотеза поради недостигот на материјални податоци и неможноста да се има увид во „црната кутија“ на процесот што се случува меѓу политичката елита и регулаторот. Меѓутоа, системските разлики во резултатите, т.е. нивоата на транспарентност што ги набљудувавме во двете земји, заедно со другите придружни показатели, укажуваат на потребата за понатамошно испитување на врската политика-регулатори кај помалку развиените општества.

Досега, една варијабила на секторско ниво (либерализацијата) и една детерминанта на национално ниво (политичката конкурентност) покажуваат определен (ограничен) објаснувачки потенцијал. Сега треба да ги разгледаме факторите на ниво на агенција – старост, ресурси, медиумска изложеност, правна независност и транспарентност – за да побараме објаснување за разликите во резултатите.

Спротивно на очекувањата од постојната литература, *староста* на агенциите не нуди силно објаснување. Агенциите со слична старост покажуваат различни нивоа на транспарентност. Уште повеќе, анализата покажа дека нашата прва хипотеза (Х1): „Постарите агенции имаат тенденција за помала транспарентност“ е спротивна од набљудуваните случаи. На пример, најтранспарентната агенција во нашиот примерок е и најстарата (АВМУ). Меѓутоа, улогата на оваа варијабила на ниво на агенција не треба целосно да се отфрли. Ако се разбере како ресурс за институционално учење и фактор што придонесува за натамошна институционализација, старос-

---

На завршната конференција на проектот, што беше организирана во Лондон од страна на менторската институција Центар за анализа на ризици и регулатива (CARR, LSE), д-р Јан Мејер-Салинх од Универзитетот во Нотингем нагласи дека ситуацијата во Србија и во Македонија всушност е обратна: со српскиот партиски систем доминира една силна партија (СНС), додека, пак, Македонија се движи кон поларизиран систем од два блока. Ова, секако, е точно, но спомнатиот развој на настаните се случи неодамна, додека, пак, транспарентноста на агенциите што ја набљудувавме ја опфаќа работата што беше завршена пред да земат замав измените на партискиот систем.

та може да биде поврзана со прашањето на фазата на демократизација и, пошироко, макрополитичките промени што силно влијаат врз транспарентноста на агенциите. Во овој контекст, староста може да се спои со променливите на национално ниво.

Понатаму, анализата упатува на тоа дека поголеми *ресурси* не мора да значат и поголема транспарентност (Х2). Агенцијата со мал број вработени (КЗК во Србија) е високотранспарентна, додека, пак, другите агенции со многу повеќе вработени покажуваат многу помалку елементи на транспарентност (РАТЕЛ, АЕК). Меѓутоа, и покрај разликите меѓу агенциите во однос на ресурсите, прашањето е дали сите тие може да се квалификуваат општо како тела со малку ресурси. Ако ја споредиме РАТЕЛ со 137 вработени и Британскиот регулатор на телекомуникации OFCOM[79] со 766 вработени, или Агенцијата за заштита на животната средина со 71 вработен во споредба со 1.500 вработени во германската основна агенција за животна средина[80], доаѓаме до заклучокот дека агенциите што ги анализираме имаат ниско ниво ресурси (и покрај потенцијално поширокиот делокруг надлежности и поголемиот пазар во Британија и во Германија).[81] Иако во нашиот примерок ресурсите на агенциите не се покажаа како значајна објаснувачка варијабила, треба да се нагласи дека нема толку значајни промени на неа меѓу агенциите. Наместо тоа, тие се ограничувачки фактор за сите агенции поради нивната „ниска“ вредност.

Медиумската изложеност е третата варијабила на ниво на агенција. Претпоставката дека поголем медиумски надзор води до поголема транспарентност (Х3) не изгледа убедливо во нашиот примерок, бидејќи одредени агенции кои биле високо изложени на медиуми, како што е АЕК, РКЕ покажуваат ограничени форми транспарентност. За разлика од нив, дел од агенциите што имаат голема медиумска изложеност покажуваат висока транспарентност, како што се РЕМ и АВМУ. Повторно, спротивно на очекувањата, дел од агенциите што генерирале медиумски интерес (Агенцијата за заштита на животната средина на Србија) покажуваат значајна транспарентност. Недостигот на поддршка за нашата хипотеза во

[79] Веб-локацијата на OFCOM: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/foi/2011/february/1-166510234Response.pdf

[80] Веб-локацијата на UBA: https://www.umweltbundesamt.de/en/the-uba/about-us

[81] Ова е едногласна забелешка од сите испитаници, а исто така, тоа е општата перцепција во јавноста.

врска со медиумите (X3) може да се објасни со фактот што медиумите, генерално, не се заинтересирани во сите аспекти од работата на агенциите, туку само за дел од нивните активности. Понекогаш, една карактеристика од работата на агенциите привлекува големо внимание, додека други карактеристики остануваат незабележани во медиумското известување. На пример, енергетските регулатори најчесто се под интензивен медиумски надзор кога станува збор за цените на енергијата, а помалку се заинтересирани за другите аспекти од нивното работење. Ова значи дека притисокот на медиумите е различен во однос на задачите на агенцијата. Ова може да се одрази со пониски нивоа на транспарентност во однос на едни прашања во споредба со други прашања каде што би имало поголема транспарентност поради повисоката медиумска изложеност. Регулаторите од Србија и од Македонија, кои на 20 декември 2014, во Белград, ја одржаа првата тркалезна маса во рамките на овој проект, нагласија дека нивната работа добива медиумско внимание или кога има некој скандал или кога на маса се ставени прашања од поширок општествен интерес (на пример, цените за електричната енергија). Меѓутоа, многу од виталните прашања во доменот на агенциите остануваат недоволно покриени од медиумите. Ова најверојатно е причината зошто медиумската изложеност не покажа голем објаснувачки капацитет во нашето истражување.

Правната независност на агенциите, мерена според „Индексот Џиларди“ изгледа дека, исто така, не влијае врз нивото на транспарентност на агенциите. Спротивно на претпоставката дека повисока правна независност води до поголема транспарентност (X4), дел од агенциите со висок индекс на правна независност (на пример, АЕ) се покажаа помалку транспарентни од другите агенции со екстремно ниска фактичка независност (на пример, Агенцијата за заштита на животната средина на Србија, која не е немнозинска институција). Литературата покажува дека високата *де јуре* независност не мора задолжително да значи висока *де факто* независност (Hanretty and Koop, 2013:212). Врз основа на ова истражување, може подлабоко да се разгледа овој аргумент. Ние сметаме дека висока правна независност, исто така, не определува ниту еден друг аспект од работата на агенцијата, вклучувајќи ја и транспарентноста.

За разлика од другите варијабили на ниво на агенција што беа мерени во рамките на ова истражување, утврдена е впечатлива корелација меѓу *де јуре* транспарентноста и *де факто* транспарентноста.

Табела 15: Правна наспрема фактичка транспарентност кај десетте агенции

(* – агенцијата го спроведува дадениот елемент делумно)

Агенција	Правна транспарентност	Фактичка транспарентност	Разлика меѓу правната и фактичката транспарентност
РАТЕЛ	1*, 2, 3*, 5*	1*, 2, 3*, 5*	
АЕК	1, 2, 3, 5*	2, 3, 5*	1
КЗК (С)	1, 2, 3*	1, 2, 3, 4	3*,4
КЗК (М)	1, 2, 3*	1, 2, 3*	
РЕМ	1, 2, 3*, 4, 5*	1*, 2, 3, 4,5*	3*
АВМУ	1, 2, 3, 4, 5*	1, 2, 3, 4, 5	5*
АЕ	1, 2, 3*	1, 2, 3*	
РКЕ	1, 2, 3*	1, 2, 3*	

Сите агенции покажаа многу слични модели на фактичка и правна транспарентност, со исклучок на српската Комисија за заштита на конкуренцијата (КЗК(С)). Во 2013 година, српската КЗК одлучи да објави проширен список елементи што се предвидени со Законот[82] и затоа има значајна разлика меѓу нејзината правна и фактичка транспарентност во полза на фактичката транспарентност. Меѓутоа, генерално, горенаведената табела покажува дека агенциите не отишле подалеку од законските одредби во практикувањето на нивната транспарентност. Има силна поврзаност меѓу двата типа транспарентност која ја поддржува нашата Хипотеза 5, што укажува дека барањата за правната транспарентност определуваат – во

[82] Веб-локацијата на КЗК, на: http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/05/144-2-2.pdf

значителна мера – што агенциите всушност комуницираат преку своите веб-локации.

Едно можно објаснување за оваа силна врска може да биде недостигот на ресурси што ги спречува агенциите да објавуваат повеќе елементи од она што е предвидено со закон. Подготовката и поставувањето информации на веб-локацијата е активност што бара време и ресурси; уште повеќе, ако тоа се прави секојдневно и во случај на голем обем на работа. Во такви околности, трошоците за објавување податоци кои не се дел од формалните обврски може да бидат многу високи. Понатаму, агенцијата може да сака повеќе да ги користи средствата за завршување други поважни задачи. Како што изнесува Реис (Reiss), „бидејќи агенциите имаат ограничени ресурси, тие не би сакале да трошат повеќе на отчетност отколку онолку колку што мораат“ (2009:117).

Меѓутоа, едно друго гледиште предлага дека институциите во државите во транзиција сè уште се раководат според правно-административните традиции, а тоа ја нагласува правната обврзаност за отчетност. Не би изненадило ако агенциите во таквите општества ги гледаат претпоставените тела како извори на авторитет, а тоа води до „поригидно“ разбирање за отчетноста кое е слично на она што теоретски се артикулира како вертикална отчетност. Онаму каде што преовладува ваквото разбирање, малку внимание се посветува на „алтернативните“ инструменти за отчетност, вклучително необврзувачките аспекти на транспарентноста. Во корист на оваа претпоставка е ставот на претставник од регулатор што беше интервјуиран во овој проект. Кога беше прашан дали неговата агенција објавува податоци во врска со контролата над однесувањето на регулираните субјекти (четвртиот елемент на транспарентност), претставникот го даде следниот одговор:

> „Ние го контролираме однесувањето на регулираните субјекти, но не ги објавуваме информациите во врска со тоа. Не објавуваме вакви информации на веб-локацијата, бидејќи според членот 67 од Законот за пазарна конкуренција, јасно е предвидено што мора да објавуваме“ (одговор од член на македонската КЗК)“.
>
> Ќе се навратиме на оваа точка во наредниот дел, кога ќе дискутираме подетално за односот меѓу отчетноста и тран-

спарентноста. Во овој дел, треба да се нагласи дека Хипотезата 5 изгледа дека нуди најприфатливо објаснување за набљудуваните модели на транспарентност меѓу десетте агенции.

Пред да преминеме на следниот дел, накратко ќе направиме резиме на тоа кои од факторите од хипотезите добија емпириска поддршка како детерминанти на режимите на транспарентност.

Табела 16: Преглед на хипотезите („д“: Хипотезата има само делумна поддршка)

Ниво на агенција	
Старост: Постарите агенции покажуваат помала сеопфатност на транспарентноста (X1)	X
Ресурси: Повеќе ресурси, посеопфатна транспарентност (X2)	X
Медиумска изложеност: Поголем медиумски надзор води до посеопфатна транспарентност (X3)	X
Правна независност: Колку поголема правна независност, толку посеопфатна транспарентност (X4)	X
Правна транспарентност: Сеопфатна правна транспарентност значи посеопфатна фактичка транспарентност (X5)	✓
Секторско ниво	
Трошоци за информирање: Високите трошоци за информирање водат до понизок степен на сеопфатна транспарентност (X6)	X
Либерализација: Поголема либерализација укажува на посеопфатна транспарентност на НРТ (X7)	✓д
Национално ниво	
Политичка конкурентност: Поголем степен на политичка конкурентност води до посеопфатни форми транспарентност на регулаторите/агенциите (X8)	✓ д

Да резимираме, нивото на либерализација (варијабила на секторско ниво) и партиската конкурентност (варијабила на национално ниво) може да понудат објаснувања за разликите во шемите на транспарентност меѓу агенциите. Меѓутоа, токму правната транс-

парентност (варијабила на ниво на агенција) можеби е клучниот двигател за разликите во транспарентноста меѓу агенциите.

Како што е вообичаено, не се исклучува и меѓусебната зависност на променливите од хипотезите. На пример, со староста на агенциите и промената на општеството кон поразвиено општество се намалува и улогата на правната транспарентност. Во текот на овој процес, агенциите сè повеќе се оддалечуваат од правно-административното гледиште за отчетноста, согледувајќи ја потребата за посеопфатна транспарентност од онаа на која се обврзани со правната рамка. За да дознаеме повеќе за влијанијата од интеракцијата или посредувањето меѓу променливите, потребен е поголем примерок за истражување. Сепак, она што треба да се нагласи е дека факторите на секторско и на национално ниво, дури и ако се карактеризираат како второстепени во однос на детерминантите на ниво на агенција, во секој случај не се помалку важни и како такви треба да се земат предвид во идните истражувања во оваа област.

ДЕЛ IV

11. Од транспарентност до отчетност

Ова истражување покажа дека десет регулаторни агенции во Србија и во Македонија применуваат различни нивоа на транспарентност во периодот меѓу 2013 и 2014 година. Правната транспарентност, како што спомнавме, се покажа како најважен фактор што влијае врз фактичката транспарентност на агенциите. Со други зборови, разликите што се забележаа во транспарентноста меѓу агенциите резултираат од различните правни барања во однос на спроведувањето транспарентност. Охрабрува тоа што некои закони, и во Србија и во Македонија, пропишуваат високи нивоа на транспарентност (на пример, закони што го регулираат правниот статус и надлежностите на РЕМ, АВМУ, АЗЖС). Сепак, ова не е случај во сите сектори; дел од агенциите покажаа ограничена форма на транспарентност според скромните барања во нивната област (на пример, АЕ, КЗК).[83] Ова покажува дека сè уште доминира традиционалниот концепт на отчетност во работењето на агенциите во Србија и во Македонија.

Традиционалниот концепт на отчетност ја вклучува „формалната обврска“ на агенцијата да ги оправдува своите активности пред министрите, парламентот и судовите (Scott, 2000:40). Како последица на тоа, агенциите ги следат правните барања што се наложени од политичките и правосудните институции, вклучувајќи ги барањата за објавување одредени податоци во врска со нивните активности. Имајќи го предвид минатото на централизирани политички системи што оставаат малку простор за хоризонталните контроли, не изненадува тоа што српските и македонските државни тела сè уште ја гледаат отчетноста главно вертикално, т.е. како отчетност кон централните политички институции (Scott, 2000:40). На тој начин, можеби ја запоставуваат важноста на хоризонталната отчетност, т.е. „отчетноста пред граѓаните и засегнатите страни“ (Meijer, 2014:513). Понатаму, се отфрлаат механизмите

[83] Позитивен исклучок во оваа смисла е српската комисија за заштита на конкуренцијата која донесе одлука според која се заложува да објавува поопширен список информации од она што е предвидено со Законот, со цел да ја зголеми својата транспарентност.

за хоризонтална контрола поради првичниот недостиг на искуство и знаење кај пошироката јавност за независните агенции и недостигот на медиумско внимание во врска со нивното работење. На крај, бидејќи предуслов за хоризонтална отчетност е транспарентност на работата на агенциите, потребно беше да се вложат дополнителни ресурси за да се добие поголема транспарентност во работењето на агенциите. Така, процесот на забрзана „агенцификација" која беше покрената под притисок на ЕУ (Musa and Kopric, 2011: 34), проследена со недостигот од искуство и внимание од медиумите и од граѓаните, значајно ги ограничи потенцијалите за реализација на хоризонталната отчетност.

Како што покажале искуствата од развиените земји, за да се подобри отчетноста на агенциите, неопходно е хоризонталната контрола, од страна на граѓаните и засегнатите страни, да се комбинира со вертикалната контрола. Бидејќи предусловот за хоризонталната отчетност е транспарентност во работењето на агенциите, агенциите треба да стават „повеќе светло" на нивното работење. Постојните емпириски истражувања покажуваат дека генерално транспарентноста навистина е ефективен механизам што им овозможува на медиумите и на засегнатите страни да добијат поголема отчетност од телата за нивното работење (Meijer, 2014:516). На пример, НВО користат информации да укажат на корупцијата на владата во Индија, Вотергејт истрагата, или холандскиот весник кој искористил податоци во врска со работењето на училиштата за да ги повика на одговорност, се само дел од примерите наведени во литературата како доказ како може транспарентноста да се искористи за јавните институции да се повикаат на поголема отчетност (Meijer, 2014:516). Исто така, ефективна превентивна мерка е транспарентноста во работењето на агенциите. Фактот што агенциите знаат дека некој ја надгледува нивната работа може да ги притисне да бидат поодговорни за своите постапки (Meijer, 2014:509).

12. Заклучок

Иако независните агенции првично се сметаа за „технократско" и „чисто" (т.е. неполитичко) средство […] способно за обезбедување поголема професионална експертиза во споредба со правосудството […], набргу беше изразена загриженост во врска со сè

поголемите дискрециски права на овие административни тела (Lodge and Stirton, 2010:353). Прашањето за отчетноста на агенциите и контролата врз нивното спроведување на законите, оттаму, го зазема централното место во изучувањето на агенциите и регулаторите. Се сугерираше дека еден од најефективните механизми за подобрување на отчетноста на агенциите е да се охрабрат агенциите да бидат потранспарентни. Ова се заснова врз идејата на Бентам, дека „колку повнимателно нѐ набљудуваат, толку подобро се однесуваме" (во Lodge and Stirton, 2010:353). Водени од овие прашања, ние се обидевме да ја истражиме транспарентноста на десет агенции од Србија и од Македонија што работат во пет поважни регулирани сектори. Нашите истражувачки прашања беа: Колку се транспарентни десетте агенции и како се објаснуваат нивните нивоа на транспарентност? Емпириската анализа се засноваше врз содржината на веб-локациите на десетте агенции, набљудувана во периодот од 2013 до 2014 година. Наодите на истражувањето го потврдија нашето очекување дека, во транзицискиот контекст, не може да се очекува дека ќе постои целосна транспарентност на агенциите, туку дека ќе може да се забележат определени „скратени" форми на транспарентност. Транспарентноста на агенциите покажува значителен степен на варијации на агенциско, секторско и на национално ниво. Меѓутоа, карактеристичните модели на ниво на агенција упатуваат на тоа дека националните модели (политичката конкуренција) и факторите на секторско ниво (либерализација и трошоци за информирање) не нудат подобро објаснување за набљудуваните нивоа на транспарентноста. Во рамките на групата фактори на ниво на агенција, се чини дека различните нивоа на *де јуре* транспарентност на агенциите овозможиле различни модели на фактичката транспарентност на агенциите. Иако не нудат толку сеопфатно објаснување за нивоата на транспарентноста, како што се чини дека нуди *де јуре* транспарентноста, определени фактори на секторско и на национално ниво сепак можеле да имаат определено влијание врз транспарентноста на агенциите. Конкретно, политичката конкуренција (на национално ниво) можеби имала улога на дополнителен фактор за придонесување (во Србија) или за влошување (во Македонија) на транспарентноста на агенциите, а се чини и дека повисокото ниво на либерализација дополнително ја олеснило транспарентноста во најголемиот број, но не и во сите анализирани случаи. Наодите сугерираат дека традиционалните концепти за отчетност и транспарентност сѐ уште преовладуваат во регулаторните институции во Србија и во Македонија. Ова

значи дека агенциите првенствено ги соопштуваат првиот и вториот елемент на транспарентност (правила и одлуки), што е доследно на традиционалното правно-административно разбирање на транспарентноста. Покрај тоа, централните политички институции сè уште се врвниот авторитет во однос на контролата на спроведувањето на законите од страна на агенциите, како и за однесувањето на агенциите во однос на транспарентноста. Ова го потврдува актуелното разбирање на отчетноста како еден од вертикалните (хиерархиски) процеси на контролата. Овој наод не е изненадувачки со оглед на социјалниот и политичкиот контекст во двете земји. За да се придонесе кон дебатата за режимите за транспарентност на агенциите, го сугерираме следново. Агенциите треба да соопштуваат повеќе информации за однесувањето на регулираните субјекти, за контролата што ја обезбедуваат самите агенции, како и за деталните податоци во врска со повратните информации, т.е. за третиот, четвртиот и петтиот елемент на транспарентноста. Исто така, сугерираме подобрување на режимите на транспарентноста – преку измени на законодавството или преку доброволни активности на самите агенции. На крајот, им сугерираме на сите заинтересирани општествени актери да посветуваат поголемо внимание и да се вклучат во дискусиите за агенциите и за нивните активности.

Покрај својот практичен придонес, оваа студија нуди и насоки за идното истражување на режимите за транспарентност на агенциите. Оваа анализа покажа дека петтостраната рамка би можела да биде корисно средство за мерење на опсежноста на транспарентноста на агенциите.

Меѓутоа, со оглед на проблемот со „премногу варијабили, премалку случаи“ (Goggin, 1986), во претстојните испитувања на транспарентноста на агенциите би требало да се користат поголеми примероци за да се испитаат некои од наодите на оваа студија. Идното истражување на транспарентноста на агенциите може да се фокусира на улогите на политичката димензија, т.е. политичката конкуренција (што, на други места, може да се нарекува и „партиска институционализација“), како и на економската димензија, т.е. либерализацијата, во обликувањето на однесувањето на регулаторите. Еден од можните начини за натамошното испитување на моделите што ги објаснуваат режимите на транспарентноста би можел да вклучува посложени модели што би се потпирале врз

заемните интеракции на варијабилите што се користат во оваа студија, како и определени нови варијабили.

13. Препораки

Препораките што се дадени во овој дел се насочени кон три актери во регулаторната област: (i) агенции, (ii) претпоставени тела на агенциите и (iii) надворешни оценувачи, (iv) засегнати страни, граѓани и медиуми.

Препораки за политиката на агенциите

(1) Им се препорачува на агенциите да ја зголемат својата фактичка транспарентност. Правната рамка што го регулира статусот на агенциите во Србија и во Македонија е различна од аспект на нивото на транспарентност што го предвидува. На пример, законите што ја регулираат работата на РЕМ, АВМУ и АЗЖС предвидуваат високи нивоа на транспарентност; меѓутоа, тоа не е случај со АЕ или РКЕ. Онаму каде што законите не предвидуваат целосна транспарентност – како што е дефинирано со теоретската рамка што се користи во ова истражување – агенциите може доброволно да изберат да ја подобрат својата транспарентност. Добар пример за ова е српската Комисија за заштита на конкуренцијата, која доброволно одлучи да ја подобри транспарентноста на своето работење[84].

(2) Агенциите треба да објавуваат повеќе информации во врска со однесувањето на регулираните субјекти (третиот елемент на транспарентност) Иако во поголемиот дел од случаите правилата и одлуките на агенциите редовно и конзистентно се објавуваат на интернет страниците на агенциите, а ограничени се информациите во врска за фактичкото однесување на регулираните субјекти. Сите агенции во нашиот примерок даваат одредени информации за оваа тема; меѓутоа, ова не е споредено со количината на

[84] Веб-локација на КЗК(С), на: www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/05/144-2-2.pdf

информациите што не се објавуваат, а кои агенциите вообичаено ги прибираат за поединечните чинители. Понатаму, покрај анализите на пазарот, на веб-локациите на агенциите ретко се наоѓаат други видови материјали во врска со однесувањето на регулираните субјекти. Иако информативни, анализите на пазарот најчесто не содржат целосни податоци во врска со сите регулаторни субјекти. Дел од агенциите, како што се АЕК, РЕМ, АВМУ, објавуваат компаративни прегледи за квалитетот на услугата во нивниот сектор. Меѓутоа, ваквите материјали не се вообичаена карактеристика за сите агенции и не се генерираат на редовна основа. Во согласност со нивните надлежности, агенциите може да обезбедат повеќе анализи, извештаи и други слични материјали со детални информации во врска со регулираните субјекти.

(3) Агенциите би можеле да објавуваат повеќе информации во врска со начинот на кој ги контролираат регулираните субјекти (четвртиот елемент на транспарентност). Агенциите со мандат да наложат мерки против регулираните субјекти кои го кршат законот, како што се РЕМ, АВМУ и КЗК, редовно ги објавуваат своите одлуки. Меѓутоа, поголемиот дел од агенциите во нашиот примерок не даваат никакви извештаи или други документи што содржат детални информации за начинот на кој ја вршат контролата над регулираните субјекти. Правната основа и општите постапки за контрола се објаснети на нивните веб-локации, меѓутоа, нема конкретни извештаи. Во таа смисла, агенциите треба повеќе да објавуваат во врска со овој аспект од нивното работење, повеќе информации во врска со контролата на регулираните субјекти во форма на извештаи или одлуки би биле корисни. Добар пример за ова е АВМУ, бидејќи тие редовно објавуваат извештаи што содржат информации во врска со контролата на секој регулиран субјект во нивниот сектор.

(4) Агенциите би можеле да објавуваат повеќе повратни информации што ги добиваат (петтиот елемент од рамката за транспарентност). Повеќето агенции ги објавуваат коментарите на регулираните субјекти во однос на регулаторните правила. Тие, исто така, објавуваат судски одлуки во врска со жалби против одлуки на агенцијата. Во секој случај, редовно се објавуваат жалбите и приговорите од граѓаните, како и експертските мислења. Врз основа на нив-

ните годишни извештаи, агенциите добиваат стотици и различни жалби од граѓани. На пример, српската АЕ добила 201 жалба во 2014[85] година, РАТЕЛ добиле 869 жалби во 2012[86] година. Меѓутоа, повеќето агенции не ги објавуваат овие жалби, ниту индивидуално, ниту во форма на извештаи. Ваквите публикации би биле корисни, бидејќи често содржат информации во врска со најчестите проблеми на граѓаните, во врска со клучните играчи на пазарот за кои се жалат граѓаните, проблемите на граѓаните во однос на работењето на агенцијата, итн. Ако не може да се објават поединечните жалби поради, на пример, принципите за заштита на податоци, тогаш агенциите треба да објават извештаи со преглед на сите жалби. Добар пример во оваа смисла е Британскиот регулатор на телекомуникациите, OFCOM, кој објавува извештаи со преглед на сите поединечни жалби, прашањата од граѓани и одговорите на OFCOM на тие прашања, итн.[87] Од една страна, објавувањето на повратните информации го подобрува квалитетот на услугите што ги обезбедуваат агенциите, а од друга страна, на регулираните субјекти. Исто така, треба во поголем број да се генерираат и да се објавуваат експертски анализи, студии и мислења. Веб-локацијата на РАТЕЛ е добар пример во овој контекст, бидејќи редовно објавува извештаи од независни ревизори за финансиите на телекомуникациските компании.

(5) Во однос на презентирањето на податоците на веб-локациите на агенциите, има простор за подобрување. Транспарентноста на веб-локацијата не е поврзана само со содржината на поставените материјали. Она што, исто така, е важно, е начинот на кој се презентираат податоците, од целокупниот изглед на веб-локацијата, до соодветна организација на материјалите, опции лесни за употреба и други решенија во однос на дизајнот на веб-локацијата[88]. Веб-

---

[85] Годишен извештај на АЕ за 2014 година, на: http://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202014.pdf

[86] Годишен извештај на РАТЕЛ за 2012 година, на: http://www.ratel.rs/upload/documents/O_Ratelu/Godisnji_izvestaj/RATEL%20IZVESTAJ%20ZA%202012.pdf

[87] OFCOM: *Telecoms Complaint Bulletin:* http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/telecoms-complaints-bulletin/

[88] Со зборовите на професорот Мартин Лоџ (Martin Lodge) од Факултетот за економија и политички науки во Лондон, на една конференција во Белград (мај 2015), „Сè што не може да се најде на страницата на регулаторот, со едноставни

локациите на српските и македонските агенции најчесто не обезбедуваат резиме за сите делови на веб-локациите; вообичаено се користи професионален жаргон и технички јазик. Препорачуваме агенциите да дадат кратки објаснувања и насоки во врска со сегментите на интернет-презентациите и да користат јазик што ќе биде поразбирлив за пошироката јавност. Како пример во оваа смисла ја издвојуваме опцијата со калкулаторот за пресметка на цената на веб-локациите на енергетските регулатори во двете земји. Исто така, има уште неколку други технички детали што треба да се подобрат. На пример, годишните извештаи на агенциите треба да се поставуваат во формат што ќе може да се пребарува во нив, а не како скенирани документи; исто така, сите веб-локации треба да имаат опција за „пребарување".

(6) Исто така, предлагаме агенциите да ја подобрат комуникацијата со медиумите, организациите контролори и други релевантните групи, како што се групите за потрошувачите, бидејќи тоа може да ја зголеми видливоста на агенциите во јавноста.

Препораки за политиките за претпоставените тела на агенциите

Како што покажува истражувањето, правните одредби значајно влијаеја врз фактичката транспарентност на агенциите. Затоа, српските и македонските парламенти и влади треба да ја разгледаат можноста за зголемување на правната транспарентност на агенциите преку промени во постојната правна рамка. Меѓутоа, бидејќи подготвувањето и реализацијата на поширока група податоци може да одзема ресурси и време, законодавците треба да размислат и за зголемување на ресурсите на агенциите. Покрај тоа, треба да се користат јавни дебати и парламентарни расправи во врска со годишните извештаи на агенции, како добра можност да се привлече вниманието на прашањето за транспарентноста[89]. На крајот, пратениците во двете земји може да го искористат својот

два-три клика на глувчето и со лесна навигација е практично неупотребливо (од гледна точка на посетителите на веб-локацијата)".

[89] Треба да се забележи дека и во српскиот и во македонскиот парламент многу ретко, или воопшто не се дискутирало за годишните извештаи на регулаторите.

јавен профил за да ги информираат граѓаните и засегнатите страни во врска со работењето на агенциите.

Препораки за политиките на надворешните оценувачи

Имајќи предвид дека е главен промотор на регулаторната реформа во Србија и во Македонија, Европската унија треба да стави поголем акцент на транспарентноста на агенциите, бидејќи ова прашање ретко се споменува во извештаите за напредокот на земјите што ги објавува ЕУ. Слично на ова, регулаторните тела на ниво на ЕУ, како и другите меѓународни организации и тела, би можеле да дадат насоки во врска со отчетноста и транспарентноста на независните регулаторни тела. Нивното искуство и експертизата во форма на најдобри практики би биле од голема корист.

Препораки за политиките на засегнатите страни, граѓани и медиуми

Ова истражување главно се фокусираше на задачите и можностите на агенциите за зголемување на квалитетот на податоците што ги објавуваат за јавноста. Меѓутоа, подобрувањето на хоризонталната отчетност не е еднонасочен процес и затоа треба, исто така, да се вклучат и други општествени актери. Така, медиумите, граѓаните, контролните организации, научниците и другите засегнати страни во Србија и во Македонија треба да посветат поголемо внимание на работата на овие агенции. Со посветување поголемо внимание на процесот на регулирање, овие актери ќе овозможат хоризонтална отчетност.

Библиографија

Aziri, E. (2013). *Izborni sistemi i izbori u Republici Makedoniji:prošlost, sadašnjost i izazovi za budućnost*. Političke perspektive: Časopis za istraživanje politike. Fakultet političkih nauka u Beogradu, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, 7-21

Baldwin, R., Cave, M., and Fodge M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, practice*. Oxford : Oxford University Press 2012 2nd ed. / Robert, Martin, Martin Lodge.

Bernstein, M. H. (1955). *Regulating business by independent* commission *(pp. 3-4).* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Coen, D. and Thatcher, M. (2005). *The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators.* Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 18 (3), 329-346.

Cullen International (2014). *Monitoring regulatory and market development for electronic communications and information society services in Enlargement Countries: Report 4.* Available from: www.cullen-international.com/asset/?location=/content/assets/research/studies/2011/1l/final-summary-report-4-feb-2014.pdf/final-summary-report-4-feb-2014.pdf

Dal Bo, E. (2006). *Regulatory capture: a review*. Oxford Review of Economic Policy, 22(2), 203-225.

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy.* Boston, Mass: Little, Brown and Company.

Dunleavy, R, & Hood, C. (1994). *From old public administration to new public management.* Public money & management, 14(3), 9-16.

Eising, R. (2002). *Policy learning in embedded negotiations: Explaining EU electricity liberalization*. International Organization, 56(01), 85-120.

Elgie, R. (2006). *Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France.* Governance, 19(2), 207-227.

Elgie, R., and McMenamin, I. (2005). *Credible commitment, political uncertainty or policy complexity? Explaining variations in the independence of non-majoritarian institutions in France*. British Journal of Political Science, 35(03), 531-548.

European Commission (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and Social Committee and the Committee of Regions: Energy Roadmap 2050.* Brussels, 15.12.2011, COM (2011)885final. Available from: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ PDF/?uri=CELEX:52011DC0885&from=EN

European Commission. (2013). *Commission Staff Working Document: the Former Yugoslav Republic of Macedonia.* Available from: www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ mk_rapport_2013 .pdf

European Commission. (2014a). *Progress Report on Serbia.*

Available from: www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/ 2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf

European Commission. (2014b). *Progress Report on the Former Yugoslav Republic of Macedonia.* Available from: www.ec.europa. eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former- yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

Falkner, G., Treib, O., and Holzleithner, E. (2008). *Compliance in the enlarged European Union: living rights or dead letters?* Ashgate Publishing, Ltd.

George, A. L. and Bennett, A. (2005). *Case study and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, Mass: MIT Press .

Gilardi, F. (2002). *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis*. Journal of European Public Policy,9 (6), 873-893.

Gilardi, F. (2005). *The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe.* The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598(1), 84-101.

Gilardi, F. (2009). *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Edward Elgar Publishing.

Goetz, K. H., & Meyer-Sahling, J. H. (2008). *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives.* Living Reviews in European Governance, 3 (2).

Goggin, M. L. (1986). *The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research.* The Western Political Quarterly, 39 (2), 328-347.

Gomez-Ibanez, J. A. (2009). *Regulating infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*. Harvard University Press

Gregory, R. (1998). *A New Zealand tragedy: problems of political responsibility*. *Governance*, *11*(2), 231-240.

Grzymala-Busse, A. (2007). *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge University Press.

Hanretty C. and Koop, C. (2013). *Measuring the formal independence of regulatory agencies*. Journal of European Public Policy. 19 (2), 198-216.

Hood, C. (1998). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford University Press.

Hood, C. (2006). *Transparency in Historical perspective. Transparency: The Key to Better Governance?*. Oxford: Oxford University Press, 4-23.

Hood, C. (2010). *Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple*? *West European Politics*, *33*(5), 989-1009.

Humphreys, *R, and* Padgett, S. (2006). G*lobalization, the European Union, and domestic governance in telecoms and electricity*. Governance, 19(3), 383-406.

Koop, C. (2014). *Theorizing and explaining voluntary accountability*. Public Administration, 92(3), 565-581.

Koprić, L, Kovač, R, and Musa, A. (2012). *Agencies in Three South Eastern European Countries: Politics, Expertise and Law.* NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 5(2), 17-44.

Laffont, J. J., and Tirole, J. (1991). *The politics of government decisionmaking: A theory of regulatory capture.* The Quarterly Journal of Economics, 1089-1127.

Levi-Faur, D. (2004). Comparative research designs in the study of regulation: How to increase the number of cases without compromising the strengths of case-oriented analysis. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance.* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 177-199.

Levi-Faur, D. (2005). *The global diffusion of regulatory capitalism*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, *598*(1), 12-32.

Levi-Faur, D. (2006). *Varieties of regulatory capitalism: getting the most out of the comparative method.* Governance, 19(3), 367-382.

Levitt, B., and March, J. G. (1988). *Organizational learning.* Annual review of sociology, 319-340.

Lodge, M. (2004). *Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments.* The Politic of Regulation. Edward Elgar Publishing, 124-144.

Lodge, M. and Stirton, L. (2001). *Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services.* Journal of Law and Society, 28(4), 471-489.

Lodge, M. and Stirton, L. (2010). Accountability in the Regulatory State. *The Oxford Handbook of Regulation.* Oxford University Press, 350-371.

Majone, G. (1994). *The rise of the regulatory state in Europe*. West European Politics, 17(3), 77-101.

Majone, G. (1997). *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance.* Journal of Public Policy 17(02), 139 - 167.

March, J. G., and Olsen, J. P. (2004). *The logic of appropriateness* (pp. 690-708). Arena.

McAllister, L. K. (2010). *Dimensions of enforcement style: Factoring in regulatory autonomy and capacity*. Law & Policy, 32(1), 61-78.

McCubbins, M. D., Noll, R. G., and Weingast, B. R. (1989). *Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies*. Virginia Law Review, 431-482.

Meijer, A. J. (2013). *Understanding the Complex Dynamics of Transparency.* Public Administration Review, 73(3), pp.429-439

Meijer, A. J. (2014). *Transparency. The Oxford Handbook of Public Accountability.* Oxford: Oxford University Press, 508-525.

Musa, A., and Koprić, I. (2011). *What kind of agencification in Croatia? Trends and future directions.* Transylvanian Review of Administrative Sciences, 50-72.

Nemec, J., Meričkova, B. M., and Vozarova, Z. (2011). A*gencification in Slovakia: The Current Situation and Lessons Learned.* Transylvanian Review of Administrative Sciences, 7(sp), 140-159.

O'Donnell, G. A. (1998). *Horizontal accountability in new democracies.* Journal of democracy, 9(3), 112-126.

O'Dwyer, C. (2004). *Runaway state building: how political parties shape states in postcommunist Eastern Europe*. World Politics, 56(04), 520-553.

Pesic, V. (2012). *Divlje* društvo*: kako smo stigli dovde*. Pescanik, Beograd.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Quinn, R. E., and Cameron, K. (1983). Organizational life cycles and shifting criteria of effectiveness: Some preliminary evidence. *Management science, 29(1), 33-51.*

Reiss, D.R. (2009). *Agency Accountability Strategies after Liberalization: Universal Service in the United Kingdom, France, and Sweden*. LAW & POLICY, 31 (1), 111-141.

Roberts, A. S. (2005). *Spin control and freedom of information: lessons for the United Kingdom from Canada.* Public Administration, 83(1), 1-23.

Rose-Ackerman, S. (2010). *Policymaking accountability: parliamentary vs. presidential systems.* Handbook on the politics of regulation. Cheltenham: Edward Elgar, 171-184.

Schillemans, T. (2008). *Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies*. Public Organization Review, 8(2), 175-194.

Schmitt, C. (2014). *The Diffusion of Privatization in Europe: Political Affinity or Economic Competition*? Public Administration, 92(3), 615-635.

Scott, C. (2000). *Accountability in the regulatory state.* Journal of law and society, 27(1), 38-60.

Simmons, B. A., Dobbin, E, and Garrett, G. (2006). *Introduction: The international diffusion of liberalism.* International Organization, 60(04), 781-810.

Smith, P. (1995*). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector.* International journal of public administration, 18(2-3), 277-310.

Stambolieva, M. (2013). *Welfare and Democratization-Comparing Croatia, Serbia and Macedonia*. Social Policy & Administration, 47(2), 142-160

Thatcher, M. (2002). *Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe*. Journal of European Public Policy, 9(6), 954-972.

Thatcher, M., and Stone Sweet, A. (2002). *Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions*. West European Politics, 25(1), 1-22.

Todorova, M. N. (1997). *Imagining the Balkans*. Oxford University Press.

Van Thiel, S. (2011). *Comparing agencification in Central Eastern European and western European countries: fundamentally alike in unimportant respects?*Transylvanian Review of Administrative Sciences, 7(sp), 15-32.

Vibert, F. (2007). *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*. *Cambridge University Press.*

Анекс I

Акроними

Србија

РАТЕЛ	Регулаторна агенција за електронски телекомуникации и поштенски услуги
КЗК	Комисија за заштита на конкуренцијата
РЕМ	Регулаторно тело за електронски медиуми
АЕ	Агенција за енергетика
АЗЖС	Агенција за заштита на животната средина

Македонија

АЕК	Агенција за електронски комуникации
КЗК	Комисија за заштита на конкуренцијата
АВМУ	Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги
РКЕ	Регулаторна комисија за енергетика
УЖС	Управа за животна средина

Анекс II

Табела 17. Формална независност на агенциите

Индексни компоненти	РАТЕЛ	АЕК	КЗК (С)	КЗК (М)	РЕМ	АВМУ	АЕ	РКЕ	АЗЖС	УЖС (М)
Раководител на агенцијата										
Мандат	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,80	0,80	0,60		
Назначен од	1,00	1,00	0,50	0,50	1,00	1,00	0,50	0,67		
Објаснување за разрешување	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67		
Повеќе функции на раководителот	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		
Дали се обновува мандатот?	0,00	0,50	0,00	0,00	0,50	1,00	0,50	1,00		
Дали формално определена независноста?	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00		
	0,38	**0,63**	**0,63**	**0,46**	**0,78**	**0,74**	**0,74**	**0,82**		
Управен одбор										
Мандат	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,80	0,80	0,60		
Назначен од	0,75	0,50	0,50	0,50	0,50	0,75	0,50	0,67		
Објаснување за разрешување	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67		
Повеќе функции	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		
Дали се обновува мандатот?	0,50	0,50	0,00	0,00	0,50	1,00	0,50	0,50		
Дали независноста е формално барање за	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00		
назначување?	**0,42**	**0,51**	**0,63**	**0,46**	**0,71**	**0,87**	**0,74**	**0,57**		
Однос со владата и парламентот	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		
Дали формално определена независноста?	0,67	1,00	0,33	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67		
Обврска пред владата	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67		
Обврска пред парламентот	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		
Кој може да ги оспори одлуките?	**0,83**	**0,92**	**0,67**	**0,92**	**0,91**	**0,92**	**0,92**	**0,83**		
Финансиска и организациска автономија										
Извор на буџет	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00		
Како се контролира буџетот?	0,67	0,67	0,33	1,00	0,67	0,67	1,00	0,67		
Кој ја контролира политиката за	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		
вработените?	**0,89**	**0,89**	**0,77**	**0,67**	**0,89**	**0,89**	**1,00**	**0,89**		
Регулаторни надлежности:										
Кој ја регулира областа?	**1,00**	**1,00**	**0,75**	**1,00**	**1,00**	**1,00**	**1,00**	**1,00**		
Индекс на правна независност										
	0,70	**0,79**	**0,69**	**0,70**	**0,86**	**0,90**	**0,88**	**0,82**	**Ниско**	**Ниско**

Извор: Соодветните закони што го регулираат правниот статус на десетте агенции

Објаснување: Табелата покажува како се пресметува индексот на правна независност за секоја од агенциите (со исклучок на двете агенции за животна средина кои немаат статус на недоминантни институции и по дефиниција, како такви, имаат низок степен на формална независност). Левата колона содржи компоненти од „Индексот Џиларди“ (2002) со елементите што ги содржи; дадени се поени за секој од елементите според опциите наведени во оригиналната формула.

Анекс III

Медиумска изложеност

Табела 18. Следната медиумска анализа ја покажува колку често на годишно ниво агенцијата се појавила во медиумите (2010-2014 г.)

„ПР“: Просек за четирите години; „индексирано“: Усогласени вредности (поделени со 1,49) за македонските агенции, како што е објаснето подолу.

	2014	2013	2012	2011	2010	ПР	Индексирано	изложеност
РАТЕЛ	98	111	67	87	48	82,2	82,2	Средна
АЕК	247	488	333	185	75	265	177,8	Висока
КЗК (С)	77	60	72	166	105	96	96	Средна
КЗК (М)	52	16	53	24	22	33,4	22,4	Ниска
РЕМ	294	368	282	166	84	238,8	238,8	Висока
АВМУ	198	428	632	567	142	393,4	265	Висока
АЕ	145	145	68	89	27	94,8	94,8	Средна
РКЕ	1.036	1.108	957	520	249	774	519	Висока
АЗЖС	57	20	28	28	8	28,2	28,2	Ниска
УЖС	1	9	9	2	7	5,6	3,76	Ниска

Извор: Македонскиот „Time“ пребарувач за медиумски извори (www.time.mk – за Македонија, и www.time.rs – за Србија).

Индекс: Избравме четири клучни меѓународни настани во 2014 година, за кои се смета дека биле покриени со сличен степен на интерес и од српските и од македонските медиуми. Го измеривме соодносот на појавувањето на овие настани кога биле пребарувани на македонскиот агрегатор на вести, во споредба со српскиот портал. Просечната вредност на соодносот е 1,49 во корист на македонските медиуми. Изненадува тоа што македонските медиуми генерираат повеќе резултати од пребарување во споредба со српските медиуми за настани за кои се претпоставува дека генерираат сличен степен на интерес во двете земји. Со цел споредба на медиумската изложеност меѓу двете земји, ги поделивме поените за македонските агенции со 1,49 (што се претставени во „индексираната“ колона од горенаведената табела).

Украина: 38.665 (М) наспрема 27.605 (С).	Сооднос: 1,4
Малезија: 5.559 наспрема 2.912 (за Македонија).	Сооднос: 1,9
Сочи: 3.757 (М) наспрема 2.688 (С)	Сооднос: 1,39
Ебола: 4.855 (М) наспрема 3.735 (С)	Сооднос: 1,29

Просечен сооднос (користен за „индексирање“ меѓу двете земји): 1,49.

Анекс IV

Табела 19. Кодирање на фактичката транспарентност на агенциите.

Петте елементи на транспарентноста	Прашање од интерес	Какви материјали покажуваат присуство на определен елемент	Делумно присуство
1. Процес на одлучување	Дали јавноста се информира за одлуките?	Целосно се објавуваат сите одлуки што ги носи агенцијата.	Се објавува дел, но не сите одлуки.
2. Правила	Дали правилата се јасно дефинирани и претставени од страна на регулаторот?	Сите правила што ги применуваат агенциите за дадена надлежност.	Селективно објавување или правила.
3. Однесување на регулираните субјекти	Дали јавноста може да добие информации во врска со однесувањето на регулираните субјекти?	Детални извештаи, анализи, бази на податоци, одлуки што содржат релевантни информации во врска со определено однесување на регулирани субјекти, информации во врска со сопственичката структура, квалитетот, трошоците за услугите на поединечните регулирани субјекти и други информации што се важни за секторот. Регистрите и статистиката не се земаат како доказ за постоење на третиот елемент на транспарентност.	Можно е да се најдат одредени информации во врска со регулираните субјекти, но сепак, тоа не се целосни информации што ги прибира регулаторот, ниту се опфатени сите регулирани субјекти во дадена надлежност.

4. Однесување на регулаторот	Дали може јавноста да најде повеќе во врска со работата на регулаторот?	Детални извештаи за спроведено следење, извештаи за пазарни инспекции, одлуки за мерки против регулирани субјекти кои не постапувале согласно законот, чекорите што ги преземале агенциите за контрола на поединечните субјекти, итн. Општите правила и норми за контрола не се земаат како доказ за постоење на четвртиот елемент на транспарентност; туку, само информациите во врска со контролата на конкретни случаи се сметаат за доволен доказ за кодирање дека е присутен четвртиот елемент на транспарентност.	Возможно е да се дојде до информации во врска со начинот како агенцијата ги следи и ги контролира конкретните случаи, меѓутоа не се достапни целосни информации за спроведените контроли и инспекции.
5. Повратни информации	Дали јавноста има пристап до содржината на регулираните субјекти или повратните информации од другите засегнати страни во однос на одлуките на регулаторот?	Информации во врска со поднесени повратни информации: граѓани; (2) регулирани субјекти; (3) експерти; (4) судови; (5) други засегнати страни. Двата вида повратни информации во однос на предметот на повратните информации се следните: повратни информации за однесувањето на регулаторот (2) повратни информации за однесувањето на регулираните субјекти.	Делумно присуство на податоци за тоа кој дал повратни информации и/или кој е предмет на повратните информации. На пример, објавување повратни информации за регулаторот, додека се задржуваат детали во врска со однесувањето на регулиран субјект.

Објаснување: Фактичката транспарентност на десетте агенции беше мерена според она што агенциите го објавуваат на своите веб-локации. За секој елемент што се означува како присутен треба да се објават релевантни и целосни, а не делумни информации. Резултатите од кодирањето, кои се содржани во Дел II од публикацијата, се прикажани во табели 2x2 кои покажуваат кои елементи од транспарентноста се применуваат, зависно од надлежностите.

Анекс V

Правна транспарентност на десетте агенции

Правната транспарентност беше измерена преку анализа на правните одредби што дефинираат каков вид информации мора да објавува агенцијата на својата веб-локација. Предвид беа земени сите одредби што експлицитно упатуваат на оваа обврска. Во табелите подолу не се вклучени годишните извештаи и финансиските планови. Истата рамка што беше користена за фактичката транспарентност се применува и за правната транспарентност.

Двете агенции за заштита на животната средина (АЗЖС, УЖС) не се анализирани тука бидејќи законодавството што ја регулира нивната работа не содржи одредба што ги дефинира нивоата на транспарентност што треба да ги исполнуваат тие.

Долунаведените табели прикажуваат како се реализира правната транспарентност на агенцијата.

Табела 20. Правна транспарентност на српската РАТЕЛ.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Седници и одлуки на Управниот одбор	1*
Подзаконски акти и други регулативи	2
Регистри и бази на податоци	3*
Компаративни прегледи на квалитетот и цената на понудените јавни услуги	3*
Статистички податоци и други показатели за развојот на електронските комуникации	3*
Анализа на релевантните пазари	3*
Експертски мислења, студии и анализи што ги нарачала Агенцијата	5*
Програма за јавни консултации и мислења за предметот на јавните консултации	5*
Целокупна правна транспарентност на агенцијата	**1*, 2, 3*, 5***

Извор: Закон за електронски комуникации (Службен весник 44/10), достапен од: http://www.ratel.rs/upload/documents/Zakon/Law%20on%20Electronic%20Communications%20rev%20June%202014.pdf

Табела 21. Правна транспарентност на македонската АЕК.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Агендата, записникот од состаноците на Комисијата и донесените одлуки	1
Одобрување за користење радиофреквенции	1*
Одлуки за правото на користење број	1*
Одлуки по спорови	1* и 5*
- Подзаконски акти и други регулативи	2
Правила и стандарди	2
Тримесечни и годишни извештаи за анализа на пазарот	3*
Информации за операторите што имаат значителна пазарна моќ	3*
Трошоци за универзалните услуги	3*
Регистри	3*
Спроведени постапки за супервизија	4*
Коментари и мислења од учесници на јавни средби и дебати	5*
Целокупна правна транспарентност	**1, 2, 3, 5***

Извор: Закон за електронски комуникации (Службен весник 39/14), достапен од: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zek/Zakon%20za%20elektronskite%20komunikacii_2014.pdf

Табела 22. Правна транспарентност на српската КЗК.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Одлуки за прекршувања на конкуренцијата	1 и 3*
- Започнување службена постапка	1 и 3*
- Закон	2
Секторски анализи	3*
Соопштение за поднесување барања за прекин на постапка	3*
Целокупна правна транспарентност на агенцијата	**1, 2, 3***

Извор: Закон за заштита на конкуренцијата (Службен весник 51/09 и 95/13); достапен од: http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/07/ZAKON-O-ZASTITI-KONKURENCIJE.pdf и http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2014/01/ZK.pdf

Табела 23. Правна транспарентност на македонската КЗК.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Подзаконски акти	2
Одлуки на Комисијата	1 и 3*
- Одлуки (судски одлуки)	5*
Известување за концентрацијата	1 и 3*
- Соопштение за поднесување барања за прекин на постапка	3*
Целокупна правна транспарентност на агенцијата	**1, 2, 3***

Извор: Закон за заштита на конкуренцијата (Службен весник 145/10 и 136/11); достапен од: http://www.kzk.gov.mk/images/ZakonZaZastitaNaKonkSlves%20145%2010.pdf и http://www.kzk.gov.mk/images/ZakonZaZastitaNaKonkSlves%20136%2011.pdf

Табела 24. Правна транспарентност на српскиот РЕМ.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Записници од состаноци	1*
Одлуки што наложуваат мерки	1* и 4*
- Список на граѓани со дадена дозвола за емитување	1*
Одлуки во врска со жалби поднесени од правни субјекти и поединци	1* и 5*
- Правила, насоки и препораки	2
Регистар на медиумски сервиси	3*
Предупредување дадено за нарушување на медиумскиот плурализам	4*
Одлуки во управни спорови иницирани против одлуки на регулаторот	5*
Јавни дебати заедно со коментари и мислења и одговори од Агенцијата за нив	5*
Експертски мислења, студии и анализи	5*
Целокупна правна транспарентност на агенцијата	**1*, 2, 3*, 4, 5**

Извор: Закон за радиодифузија (Службен весник 83/14) достапен на: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/5605-Zakon%20o%20elektronskim%20medijima.pdf

Табела 25. Правна транспарентност на македонската АВМУ.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Резимеа, записници и одлуки донесени на седниците	1
Одлуки за доделување или повлекување лиценци за радио и телевизиско емитување	1*
Подзаконски акти	2
Програмски концепти на радиодифузерите	3*
Истражувања и анализи за развојот на пазарот	3*
Регистри	3*
Преземени мерки против оние што ги кршат регулативите	4*
Коментари и мислења од учесници на јавни средби и дебати	5*
Целокупна правна транспарентност на агенцијата	**1, 2, 3, 4, 5***

Извор: Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Службен весник 184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14); достапен на: http://www.avmu.mk/images/Zakon_za_audio_i_audiovizuelni_mediumski_uslugi_mkd_1.pdf

Табела 26. Правна транспарентност на српската АЕ.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Регулирани цени	1* и 3*
- Одлука за цените за системските услуги	1*
Правила	2
Целокупна правна транспарентност на агенцијата	**1*, 2, 3***

Извор: Закон за енергетика (Службен весник 57/11) достапен на:

http://www.aers.rs/FILES/Zakoni/Zakon%20o%20energetici_57-11.pdf

Табела 27. Правна транспарентност на македонската РКЕ.

Правна транспарентност	Опсег на транспарентност
- Одлуки во доменот на нејзините надлежности	1
Одлука за тарифните системи и за цените	1* и 3*
- Одлука за иницирање постапка за повлекување лиценца	1*
Правила	2
Насоки	2*
Регистри	3*
Целокупна правна транспарентност на агенцијата	**1, 2, 3***

Извор: Закон за енергетика (Службен весник 16/11) достапен на:

http://www.erc.org.mk/odluki/SLUZ.VES.BR.16-10.02.2011-ZAKON%20ZA%20ENERGETIKA.pdf