



АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА ФОРМУЛАРИТЕ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Краток документ за јавни политики, ноември 2017
Автор: Наталија Шикова



Проектот е финансиран од Европската Унија

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за демократија „Социетас цивилис“ и „Центар за економски анализи“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

ИМПРЕСУМ

Наслов: Анализа на квалитетот на формуларите за
Проценка на влијанието на регулативата, ноември 2017

Издавач: Институт за декомракција “Социетас Цивилис” – Скопје

Автор: Наталија Шикова

Лектура: Винета Огненоска

Дизајн: Владимир Барлакоски

АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА ФОРМУЛАРИТЕ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Краток документ за јавни политики

Автор: Наталија Шикова

I Вовед

Речиси десет години по воведување на Проценката на влијанието на регулативата (ПВР), Р. Македонија не може да потврди релевантни резултати. За да може процесот за ПВР да се унапреди, важно е да се спроведе оценка на неговата ефективност, односно да се оцени дали воведениот систем за креирање регулативи ги дава очекуваните резултати – кон поквалитетни регулативи, кон подобар демократски процес и кон поголема транспарентност и во која мера сето тоа го постигнува. Составен дел од постапките за проценка на ПВР треба да биде и анализа на квалитетот на формуларите за ПВР, за да се утврди до која мера Владата, односно министрите ги следат пропишаните процедури и со каква сериозност пристапуваат кон процесот за ПВР. Целта на оваа постапка е да се предложат промени, односно да се дадат насоки како формуларите да се направат појасни, полесни за употреба и потранспарентни за релевантните чинители, вклучувајќи ја тука бизнис - заедницата и граѓанскиот сектор. Бидејќи ПВР претполага постојано учење, ваквата индикативна анализа посочува насоки за идни чекори.

Врз основа на анализа на примерок селектиран од

спроведена ПВР во определен временски интервал, овој документ за политики настојува да ги лоцира слабите страни на процесот и е показател во која насока би требало да се унапредат процедурите за ПВР. Согледувањата за досегашна примена на ПВР, добиени преку анализа на процесот за спроведување на ПВР и на квалитетот на изработените формулари за ПВР, треба да послужат како основа врз која понатаму би се вршела нивна надградба. Резултатите, пак, од оваа анализа, спроведена врз базични индикатори што треба да го определат критериумот за квалитет, укажуваат на слаб квалитет на формуларите за ПВР, проследен со недоволна транспарентност на процесот, непридржување кон временската рамка за спроведување на ПВР, неажурираност на податоците, недостаток на длабоки и суштински анализи,¹ што севкупно укажува на потреба од посериозна посветеност, квалификуван кадар за спроведување на ПВР,² како и очигледна потреба од суштински надзор.³

II Методологија

За потребите на овој документ за политики, квалитетот на формуларите за ПВР се оценува врз основа на јавно достапни податоци што постојат во електронска форма. Фор-

- 1 Commission staff working document the former Yugoslav Republic of Macedonia, Report 2015;
- 2 Види „Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување проценка на влијанието на регулативата во 2010”, Македонско здружение на млади правници, Фондација отворено општество, Скопје 2011;
- 3 МИОА дава мислење дека преземената ПВР од страна на институциите е во согласност со актите за ПВР. Се препорачува дека надзорот треба да го врши независно тело кое, освен формално, и суштински ќе го испитува квалитетот на предложените форми за ПВР;

Краток документ за јавни политики
**АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА ФОРМУЛАРИТЕ
ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА**

муларите за ПВР се анализираат според правила постојни во важечките документи за ПВР, во неколку календарски години, односно во период од 2014 до 2017 година. Периодот пред 2014 година не се зема предвид поради методолошка доследност, а особено поради тоа што правилата за ПВР се различни, односно, од 2014 година е воспоставена поедноставена процедура за ПВР. Во секоја календарска година, во рамките на периодот на анализа, преку достапните формулари се разгледуваат по најмалку пет процеси за спроведување на ПВР, избрани по случаен избор, односно се анализираат вкупно 22 процеси за ПВР спроведени во 4 календарски години. Врз основа на литература и според документите за спроведување на ПВР во Р.Македонија, воспоставени се индикатори групирани во три категории што, според согледувањето на авторот, можат да дадат најдобра слика за квалитетот на формуларите и на процедурата за ПВР. Индикаторите треба да укажат дали се задоволени критериумите поврзани со категориите: процедурата за спроведување на ПВР; суштината на процесот ПВР; улогата на ПВР во демократско општество, отсликана преку категоријата транспарентност. Врз основа на овие критериуми, како и врз основа на индикаторот што треба да укаже на формалните аспекти - односно дали формуларите за ПВР воопшто се пополнети, се воспоставува критериум според кој сумарно се оценува квалитетот на формуларите за ПВР, кој, пак, од своја страна може да послужи како еден од показателите за квалитетот на целокупниот процес на ПВР во Република Македонија.

Преглед на категории и на индикатори врз основа на кои се врши анализата

Индикатори поврзани со процедурата за ПВР	Индикатори за транспарентност на процесот	Индикатори за суштината на ПВР
<p>Почитување на процедурата за ПВР</p> <p>Доследност на роковите</p>	<p>Јавност на документите за ПВР</p> <p>Достапност на документите за ПВР</p> <p>Вклучување засегнати страни</p> <p>Консултации</p> <p>Период на спроведување на консултациите</p>	<p>Јасно дефиниран проблем (според согледување на авторот и според прирачникот за ПВР)</p> <p>Идентификувани и образложени опции</p> <p>Образложени влијанија</p> <p>Анализа</p> <p>Вградени препораки</p>
Индикатор за формата	Соодветно пополнети полиња (одговорени / неодговорени прашања поткрепени со податоци)	
Критериум за квалитет на формуларите за ПВР	Постојење доволно докази врз основа на кои (според согледувањата на авторот) може да се донесе издржано решение	

Ограничување на анализата:

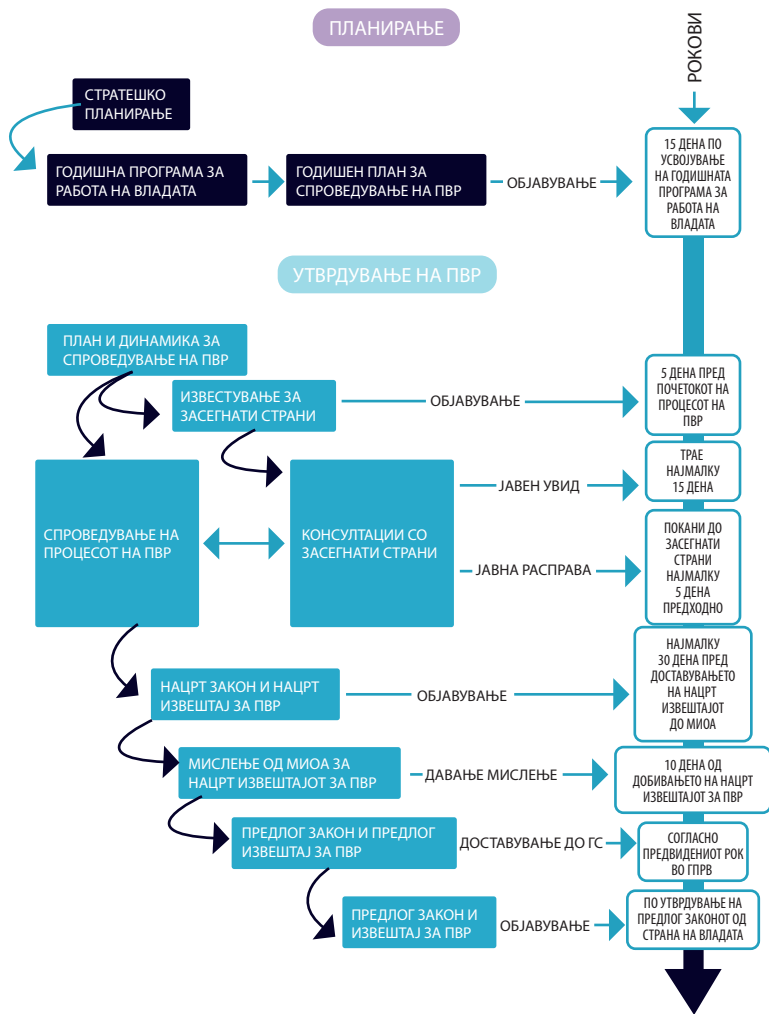
Анализата се спроведува врз основа на погоре прикажаните индикатори, врз основа на согледувањата на авторот и во согласност со Прирачникот за ПВР. При длабинска анализа, неопходна за да се добие прецизна и сеопфатна слика, квалитетот на формуларите за ПВР треба да се оцени и според индикатори поврзани со донесеното законско решение кое се предлага во формуларите, во однос на поставените

опции, односно, дали се исполните претпоставките содржани во документот за ПВР во однос на очекувањата. Секако, треба да се спроведат и три дополнителни истражувања за перцепцијата за квалитетот на формуларите за ПВР: врз носителите на одлуки кои во идеална ситуација би требало да донесат одлука врз основа на податоците содржани во формуларите; врз граѓаните (врз основа на исти или слични индикатори), кои преку формуларите за ПВР се информираат и се вклучуваат во процесот на носење одлуки; врз администрацијата задолжена за изработка на формуларите.

III Важечки решенија

Од почетната, пилот – фаза во 2008 година, до денес, системот за ПВР беше подложен на повеќе промени, и врз основа на согледаните недостатоци, иницијалниот систем од 2014 година се поедностави. Имено, се отфрли решението за постоење иницијална ПВР, во чии рамки, според начелото на пропорционалност требаше, од случај до случај, да се утврдува неопходноста од спроведување целосна, односно длабинска ПВР. Новиот процес за ПВР се одвива во една фаза и настојува да обезбеди поголема транспарентност и отчет на креаторите на јавни политики кон граѓаните. Во секој случај, ПВР остана да биде задолжителна за сите закони освен за оние закони чие спроведување се предлага по итна постапка; закони за ратификација на меѓународни договори; закони со кое се врши терминологско усогласување со други закони; Буџетот на Република Македонија; Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија; законите за задолжување и законите за гаранција.

Процедурата за ПВР се одвива на следниов начин⁴



4 Методологија за ПВР, Службен весник на РМ, 107/ 13;

IV Анализа според важечките решенија и поставените индикатори

Процедура за ПВР

Анализата на процедурата за спроведување на процесот на ПВР укажува на сериозни недостатоци. Процесот за ПВР започнува со стратешкото планирање што се одвива во секоја од институциите на централните органи од власта, а тоа се пресликува во Годишната програма за работа на Владата (ГПРВ), во која се опишани владините приоритети за тековната година. Врз основа на ГПРВ, министерствата подготвуваат и објавуваат Годишен план за ПВР. По планот за ПВР, во кој се определени роковите во кои се реализираат определени чекори, следуваат Известување за почеток на процесот за подготовка на предлог закон, нацрт извештајот за ПВР и нацрт закон, а потоа предлог закон и предлог извештај за ПВР, што се објавуваат на Единствениот национален електронски регистар на прописи во Република Македонија (ЕНЕР). Најголемиот дел од предлог – законите, врз кои се разгледуваше процедурата за ПВР, беа предвидени со соодветната ГПРВ, а заклучок е дека не може да се каже дека процедурата за ПВР била доследно спроведена. Имено според податоците достапни на ЕНЕР, во 2014 година само 2 од 15 надлежни министерства објавиле Годишни планови за ПВР. Од нив 1 институција планирала да спроведе ПВР на 6 закони, а во соодветната година на ЕНЕР објавила 19 закони, а другата, пак, планирала да спроведе ПВР на 1 закон и во соодветната година го отворила процесот на ЕНЕР за 18 закони. Во истата година, како закони со затворен или со сè уште отворен статус, постојат 208 документи, предло-

жени од различни институции. Ситуацијата не е различна ни во 2015 година, во која 5 институции имаат Годишни планови за ПВР, односно планирано е да се спроведе ПВР на 94 закони, а има објавено вкупно 138 закони за кои се надлежни различни институции. Неретко, институциите објавуваат планови за ПВР, а во листата на закони за референтната година, изостануваат токму оние за кои постои план за ПВР, односно постојат сосема други закони од планираните. Ситуацијата е најлоша во 2016 година, но тоа не може да се препише исклучиво на периодот на политичка криза и на нефункционирањето на институциите, бидејќи истиот тренд се повторува и во 2017 година. Тековно, се забележува неповрзаност меѓу плановите за ПВР и објавените нацрт-извештаи. Оттаму, не можеме со сигурност да заклучиме дали роковите содржани во плановите за ПВР се почитуваат или не, бидејќи, најнапред, не се следи процедурата за ПВР онака како што е пропишана. Дополнително, за испитаните случаи не постојат предлог извештаи за ПВР како последна фаза, туку кај сите испитани, без исклучок, процесот завршува со објавување нацрт-извештај, предлог-закон или закон.

Транспарентност на процесот

Што се однесува на транспарентноста на процесот, освен објавувањето на документите за ПВР и нивната јавна достапност, разгледано погоре во текстот, според извештаите за ПВР може да се увиди дека е предвидено вклучување на засегнатите страни во процесот, но без да се навлезе во анализа дали токму тие се релевантни чинители, за што, пак, е потребна анализа според природата на проблемот за кој се спроведува ПВР. Во извештаите за ПВР, односно - плановите за ПВР, во анализираните случаи, предвидени се консултации со засегнатите страни, но во повеќето од нив се за-

бележува дека временскиот рок за консултации е поставен по временската рамка за спроведување на ПВР. Односно, во принцип, според Методологијата, консултациите треба да се спроведуваат во сите фази на ПВР, но тие се спроведени или во последната фаза од ПВР или по завршувањето на ПВР.⁵ Тоа е сосем погрешен пристап. Консултациите треба да помогнат во дефинирањето на можните решенија на претходно воочениот проблем, односно да влијаат при определувањето на опциите за негово решавање, и да дадат показатели за утврдување на можните влијанија. Вклучувањето засегнати страни по завршување на процесот, или откако решенијата се веќе формирани, не носи никаква корист и не соодветствува ниту со смислата, ниту со суштината на ПВР.

Суштина на ПВР

Ако анализираме дали подготвените извештаи ја доловуваат суштината на ПВР според утврдените индикатори, односно дали даваат доволно систематизирани податоци за да го направат процесот суштински а не формален, може да се заклучи дека најголемиот дел од нив се изработени површно. Анализираните нацрт-извештаи за ПВР, не дава-

5 Ако се анализираат повеќе планови за ПВР, од различни министерства објавени на ЕНЕР, ќе се забележи споменатата методолошка неприципелност, односно - временската рамка за спроведување консултации (во сите фази од ПВР), не соодејствува со временската рамка за спроведување на ПВР. На пример, ако временската рамка за спроведување на ПВР била одредена за периодот од 10.10.2017 г. до 20.10.2017 г. тогаш спроведувањето консултации било планирано по истекот на овој период, односно од 20.10.2017 г. до 30.10.2017г. Предоченото се повторува пречесто за да може да се квалификува просто како – превид. Оттаму, оваа недоследност треба да ѝ се предочи и на администрацијата којашто го спроведува ова;

ат јасна слика за проблемот, а целите или не се јасно дефинирани или се дефинирани како потреба од носење закон, а опциите се речиси секогаш поврзани со конкретното законско решение – утврдено како цел, односно - се опишуваат членовите од законот планиран како единствена регулаторна опција. Влијанијата не се земаат предвид, односно воопшто не се опишуваат или пак во нацрт–извештаите за ПВР пишува дека - нема влијанија. Анализата изостанува целосно, и тоа се однесува на сите анализирани нацрт–извештаи за ПВР, освен на неколку исклучоци, каде што анализа постои, но тоа не ја менува големата слика. Речиси во никој од анализираниите нацрт - извештаи за ПВР не беа вградени препораките на засегнатите страни.

Квалитет на извештаите за ПВР

Врз основа на погореопишаното, можеме да констатираме дека начинот на пополнување на извештаите за ПВР, во анализираниите случаи, не го задоволува воспоставениот критериум за квалитет. Многу од предвидените полиња во документите останувале празни, а пополнетите се одговорени несоодветно. Оттаму, нацрт–извештаите за ПВР не содржат доволно податоци што на носителите на политики би им овозможиле формирање решение базирано врз докази, а на граѓаните пак целосен увид во проблемите, во можните решенија и во трошоците од нивното спроведување.

V Согледувања за предизвиците при имплементацијата на ПВР

Врз основа на гореопишаното, односно анализирајќи го примарно квалитетот на изработката на извештаите за ПВР, повеќе од јасно е дека и покрај тоа што ПВР е одлична алатка, најзината примена во Република Македонија е соочена со посебни предизвици што не обезбедуваат квалитет на процесот. Неквалитетната изработка и неквалитетно пополнетите извештаи за ПВР не овозможуваат јасна основа за реални, добро осмислени решенија, ниту пак може да се каже дека е целиот процес отворен и транспарентен, односно дека граѓаните и заинтересираните страни располагаат со доволно информации за да можат суштински да се вклучат во него. Оттаму, можеме да лоцираме неколку слаби страни на процесот:

Расчекор меѓу теоријата и практиката

Постои евидентен јаз меѓу барањата постојни во документите за ПВР и реалната практика. Повеќе од очигледно е дека ПВР и нејзините алатки (анализите, вклученоста на засегнати страни, итн.) се употребуваат сосема површно и тоа откако политиките и регулаторните одлуки веќе се направени. И покрај теоретската надмоќ, евидентно е дека во практиката ПВР се гледа само како вежба за „чекирање на квадратчиња“ (*checking the boxes*) и се занемаруваат сите други релевантни аспекти поврзани со анализа на одредена политика. Оваа констатација не важи само за импактите што тешко се проценуваат па најчесто и се изостават, туку речиси за сите можни влијанија. Оттаму, се чини дека ПВР повеќе се користи само формално, односно служи за да ле-

гитимира однапред определена акција или чекор, отколку да обезбеди навистина балансиран доказ во прилог или против планираната политика.

Политичка посветеност или политички влијанија

Политичката посветеност при спроведувањето на процесот е клучна, но најверојатно не постои целосна посветеност и сфаќање на важноста од ПВР. Ова се огледа при слабиот квалитет на пополнувањето на извештаите за ПВР, потпишани од највисоките функционери на институциите. Оттаму, јасно е дека наместо обезбедување информирано решение и носење одлуки засновани на докази, во најголемиот дел од случаите ПВР се спроведува за да се оправдаат различни институционални или политички интереси. Јасно е дека политичките одлуки често вклучуваат компромиси што не ги следат придобивките од аналитичките аргументи, туку се водат од политички прилики, но очигледен е јазот меѓу очекувањата за ПВР и нејзиното спроведување во практиката во Република Македонија.

Запоставеност на економските индикатори

Во светски размери ПВР е критикувана поради тоа што се фокусира на носење одлуки врз економски фактори, преферирани за сметка на социјалните и на општествени-

Краток документ за јавни политики

**АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА ФОРМУЛАРИТЕ
ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА**

те вредности,⁶ но тоа не е случај во Република Македонија. Кај нас пак, заедно со сите останати, економските фактори целосно се занемаруваат. Иако се намалени очекувањата дека треба да постои прецизно, мерливо влијание за сите регулативи, сепак алатките за анализа воопшто не се спроведуваат, односно не се спроведува ниту стандардната анализа на *придобивките – трошоците*,⁷ ниту мултикритериумската анализа (што во светски размери тековно е повеќе преферирана), ниту каква било друга анализа. Ако е потребно анализата за ПВР да го следи принципот на пропорционалност, што значи - треба да постои сооднос меѓу длабочината на преземената анализа и претпоставеното влијание на новата или на изменетата регулатива, тој аспект воопшто не

-
- 6 Еден од начините за надминување е - предлог за воведување на алтернативни инструменти како што е СИА (Социјална анализа за импактот) или ЕИА (анализа за импактот врз животната средина-Environment Impact assessment) што се потесни во опсегот и пожелно да се комбинираат со ПВР. Но бројни академски истражувања сугерираат дека постои ризик дека интегрираниот пристап може да води до намалување на тежината што е потребно да им се даде на социјалните грижи и на грижите за влијанието врз животната средина, како резултат од преоптовареноста на администрацијата со процедурите за ПВР. Сепак останува прашањето – колкав е навистина импактот дури и ако сите тие грижи се земени предвид, Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann (2016), “Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>;
- 7 Иако анализата на трошоците и на придобивките е најпосакуваната алатка, во многу земји во практика не се применува строга анализа на трошоци и на придобивки, поради потешкотиите тие да се квантифицираат, па оттаму се прифаќа и пофлексибилен систем на проценка на влијанието;

се зема предвид.⁸ Покрај тоа, далеку од сите очекувања е дека во Република Македонија, во скоро време, ќе може да се спроведе и анализа на ефектот на дистрибуција, односно утврдување на распределбата на трошоците и на придобивките меѓу различните групи и можниот ефектот врз нив, што е светска практика при спроведувањето на ПВР.⁹

Несоодветност на капацитетите и на базата за подготовка на ПВР

Проценката на влијанието на регулативата бара време, способен персонал и буџет што ќе се користи за собирање податоци за воспоставување и за водење на процесот. Врз основа на анализата на подготвените извештаи за ПВР, очигледно е дека – генерално, администрацијата во Република Македонија не е доволно квалификувана и дека не му пристапува на проблемот со потребна сериозност. За ова влијае и

- 8 Планирањето на спроведувањето ПВР во РМ треба да се врши врз основа на начелото на пропорционалност, односно - колку е поголемо очекуваното влијание од предложената регулатива, толку подетална и поопсежна ПВР треба да се спроведе за соодветната предлог регулатива, види Метдологија за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ, бр 107/ 13;
- 9 Ефектот на дистрибуција укажува кон влијанието на регулаторната акција, измерено во однос на популацијата и на економијата, според различни категории (приходи, раса, религија, пол, индустриски сектор, географија...). Трошоците и придобивките можат да бидат распоредени нерамноправно и да се прелеваат преку неколку генерации. Вистинска регулаторна анализа треба да даде одделен приказ на дистрибутивниот ефект – т.е. како трошоците и придобивките се распределени меѓу подгрупите, за да може оние што носат одлуки соодветно да ги земат предвид, вклучувајќи го опсегот, амплитудата, извесноста, јачината на влијанието што трошоците – придобивките го имаат или ќе го имаат врз одредените групи;

Краток документ за јавни политики
**АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА ФОРМУЛАРИТЕ
ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА**

авторитативниот стил на носење одлуки, што не е во прилог на креирањето политики базирани на докази.¹⁰ Покрај тоа, легислативниот процес во Република Македонија, како и во многу земји што ја следат континенталната правна традиција е многу формален. Одговорните институции ја влечат својата надлежност од Уставот и од пропишаните правила за креирање политики,¹¹ а тоа на администрацијата дополнително ѝ го намалува просторот за маневар и за креативност при спроведување на ПВР.¹²

-
- 10 Не е секоја организациска култура соодветна за ПВР. Некои се пофлексибилни (како на пример во Велика Британија), а други пак имаат јак легалистички поглед што е типично за администрациите на континентална Европа; Sakowicz, M. (2011). "Regulatory impact assessment – How institutionalized are better regulation practices in Poland?" National School of Public Administration, Warsaw во Sustainability in Impact Assessments, A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, OECD 2012, SG/SD(2011)6/FINAL, (з.н. ова е и една една од причините за слабиот перформанс на ПВР во Република Македонија);
- 11 Традиционално, земјите што ја следат континенталната правна традиција меѓу кои и нашата земја, се соочуваат со бројни проблеми во споредба со земјите кои имаат common law системи во однос на воведувањето и спроведувањето на ПВР. Претседателските системи се поуспешни, како и земјите во кои администрацијата е повеќе ориентирана кон резултот (result based orientated) во однос на системите во кои ПВР е процесно ориентирана. Исто се однесува и на земјите кои имаат искуство со процес на консултации; *ibid*;
- 12 Освен тоа, консензуалните влади создаваат големи бариери за носење одлуки базирани на докази, затоа што политичките интереси на политичките актери се многу силни, LIAISE (Linking IA Instruments to Sustainability Expertise). (2010). Interviews with policy officers in LIAISE partner countries and Country Fiches. (unpublished) во Sustainability in Impact Assessments, A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, OECD 2012, SG/SD(2011)6/FINAL, достапно на [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf);

Недостаток на податоци за анализа

За да се направи адекватна анализа потребни се и адекватни податоци што треба да произлезат од адекватни дато-теки. Во анализираните формулари за ПВР, евентуалните податоци единствено го поткрепуваат однапред преферираното решение или конкретната опција, што најчесто е и единствената образложена опција. Оттаму, не постои никаква основа за подготовка на длабинска анализа, а оние подготвените се дискутабилни од аспект на ригорозна проценка врз основа на релевантни податоци. Дури и ако податоците би биле достапни, начинот на спроведување на ПВР во Република Македонија укажува дека курсот на акција е зацртан пред почетокот на ПВР, односно дека е мала веројатноста тој да се промени врз основа на прибрани докази.

VI Заклучоци и препораки врз основа на анализа на подготвените извештаи за ПВР

Процесот за ПВР не се спроведува соодветно, потребна е поголема посветеност.

Иако анализираните извештаи за ПВР се со слаб квалитет, Метдологијата за спроведување на ПВР е релативно едноставна за следење. Оттаму, неквалитетот на извештаите, од перспектива на анализата, не се должи на нејасноста или на неконцизноста на документите за ПВР во кои се опишува процедурата, туку веројатно е последица од недоволна посветеност кон процесот што би придонел кон

подобри резултати. Сепак, истражување за перцепцијата на оние што директно ја имплементираат ПВР може да даде насоки кон нејзино подобрување или креирање поедноставена Методологија, со намалени очекувања, соодветна на правните традиции во Република Македонија. Препорачливо е прирачниците и упатствата за ПВР да се ажурираат често, во зависност од потребите, со цел да се добијат подобри резултати.¹³

Процесот е релативно транспарентен, постои потреба од навремена вклученост на јавноста во него.

Суштинската граѓанска партиципација во процесот на креирање политики, изразена преку јавни консултации, останува да биде предизвик и покрај напредните алатки за нејзино остварување (на пример – он-лајн модели и системи).¹⁴ И покрај залагањата за делиберативна демократија и за вклучување на засегнатите страни, ефектите од јавната партиципација не се огледуваат во пополнетите извештаи за ПВР. Потребно е да се сфати важноста од навремено вклучување на јавноста. ПВР треба да е подготвена најрано што може, а таа најчесто се прави доцна во регулаторниот процес, односно откако одлуките се веќе

13 Regulatory Policy in Perspective, a reader companion to the Regulatory Policy Outlook, (2015) OECD;

14 Партиципацијата во процесот на носење одлуки има бројни недостатоци, како на пример небалансирана партиципација која што може да доведе до ризик од прифаќање несоодветна регулатива или пак да отвори шанси за лобирање за приватни интереси. Оттаму, балансираноста и соодветното време за партиципација се многу важни, инаку процесот може да се отвори за предвремено лобирање, макар што вообичаено консултациите доаѓаат доцна отколку рано во процесот;

направени.¹⁵Дополнително треба да се тестира ефикасноста на механизмите за партиципација и, ако се увидат слабости, тие да се зајакнат. Реализирана на овој начин, партиципацијата нема реален ефект врз креирањето на политиките, и суштински не придонесува кон подобрување на транспарентноста.¹⁶

Засилување на политичката посветеност кон ПВР, и ограничување на политичките влијанија.

Политичкиот процес е динамичен, подложен на влијанија и не е неутрален. Политичките одлуки често вклучуваат компромиси коишто не ја следат доблеста на аналитичките аргументи, туку се водени од политички шанси. И кога е правилно направена ПВР, таа е најчесто во прилог на институционални интереси од различни оддели, засегнати страни и од политичари,¹⁷ односно, методот за анализа и за презентација.

- 15 Во однос на јавноста на ПВР, многу од државите и покрај препораките на ОЕЦД не ја објавуваат ПВР најрано што може. Некои од државите ја објавуваат ПВР дури откако ќе поминат консултациите, додека пак други воопшто не ја објавуваат (како на пример Австрија, Унгарија, Ирска, Кореја, Шпанија и Турција);
- 16 Во Република Македонија, ЕНЕР онлајн консултациите не успеаа да ја придобијат довербата на засегнатите страни чиешто коментари и предлози за унапредување на предлог - законодавството најчесто останаа без одговор. На тој начин, и покрај унапредувањето, ЕНЕР остана да биде несоодветно искористен, види повеќе Близнаковски Ј., „Компаративни и добри практики на примена на ПВР и можност за нивна имплементација“, Краток документ за јавни политики, Институт за демократија Социетас Цивилис;
- 17 Капацитетот на ПВР да ја промени природата на одлуката е една од причините зошто ПВР останува да биде контроверзна и тешка за примена. Сепак, од маргинално влијание ПВР успеа да добие некакво место и покрај воочените проблеми, *Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*, (1997), OECD;

Краток документ за јавни политики
АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ НА ФОРМУЛАРИТЕ
ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

ција може да ги зајакне или да ги ослаби аргументите на страните вклучени во процесот. Сепак, анализираниите формулари за ПВР укажуваат на јаз меѓу практиката и насоките содржани во документите за ПВР, односно во нив целосно изостануваат различни опции поддржани со аргументи.

ПВР не се спроведува суштиски, потребно е повеќе внимание кон содржината на извештаите за ПВР.

Анализа на подготвените извештаи за ПВР, укажува дека процесот за ПВР се спроведува несуштински. Поради методолошките и оперативните потешкотии што можат да се зголемат во земјите во развој, посебно поради тоа што употребата на регулативните алатки бара високо ниво на експертиза и пристап до ресурси и информации, многу од земјите со ниско и со средно развиени економии, во кои спаѓа и Република Македонија, не можат во целост да ги исполнат тие предуслови. Оттаму, препораката е креаторите на политики да ги проценат и да ги измерат алатките што им се на располагање, и да определат како најдобро да ги употребат и да ги комбинираат за да постигнат конкретни резултати.¹⁸ Иако *ex ante* проценка е тешко да се направи, во анализираниите формулари не постои ни обид за преземање чекори во таа смисла. ПВР не смее да се изедначува со воведување генерална обврска за спроведување на анализа за трошоци – придобивки, но тековниот модел дава можност и за преземање на други анали-

18 Повеќе за алатките види Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Version 1.0 (2008);

зи.¹⁹ Администрацијата треба да биде подложна на постојан тренинг за да стекне аналитички способности и да биде во можност да направи издржана анализа. Посебно внимание треба да се обрне уште во образовниот процес, односно тој да се поврзе со реалните потреби на администрацијата.

Извештаите за ПВР не се комплицирани, но начинот за нивната подготовка може и да се поедностави.

Во оваа насока се важни консултациите со подготвувачите на извештаите, оти тие непосредно ги воочуваат причините и проблемите при спроведувањето на ПВР, и можат да придонесат кон наоѓање практични решенија. На пример, ако е воочен недостаток од анализи во извештаите, односно – недостаток при проценка на влијанијата, тогаш во извештаите може да се додадат - опции за избор (*како што се - опциите за вредноста на влијанијата, изразени во пари, односно т.н. – „од-до индикативни опции“, па администрацијата што ги подготвува извештаите би имала избор*). Друга варијанта е подготовката на извештаите да се врши преку постапно пополнување електронски образец, при што редоследот на пополнување е ограничувачки, односно – полињата во образецот се взаемно поврзани по принципот на последователност, па од тој принцип е зависна и целината на пополнетиот образец/извештајот. Иако вакви или слични технички решенија не мора да значат обезбеден

19 На пример, Владата на Еквадор не спроведува анализа на трошоци – придобивки бидејќи смета дека регулативата не треба да се гледа низ таа призма, туку само во однос на тоа дали таа исполнува некои од зацртаните цели што би довеле до бенефит за општеството, односно проценува дали таа може да се оправда од тој аспект, *ibid*;

квалитет, сепак може да придонесат за развивање навики кај администрацијата.

Изразито се неквалитетни извештаите за ПВР за законите за измена на закони - подобрувањето на овој план ќе води кон зајакнување на правната сигурност во Република Македонија.

Правната несигурност се огледа во честите измени на законските решенија, речиси во секоја општествена област. Јасно - секој закон се менува со закон за измена на закон, но консолидираните текстови на закони не се извор на право. По методолошки принцип ПВР задолжително се спроведува и за законите со кои се изменуваат закони (честопати се менуваат или само еден или неколку членови од закон, односно не станува збор за суштинска измена), но анализите на овие случаи покажуваат изразито неквалитетни извештаи – празни, без неопходните податоци и без показатели за било каква анализа -, што е директна последица на само формално спроведен ПВР.

Не постои соодветна административна култура, потребен е суштински надзор врз процесот и зајакнување на културата на промените.

ПВР бара значајна промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на

интерес и меѓу општата јавност.²⁰ Еден од лимитирачките предуслови за ПВР во Република Македонија е организациската култура. Анализата на изработените извештаи за ПВР укажува дека ПВР сè уште не се гледа како есенцијален елемент на регулаторниот процес. Владите ја воведуваат ПВР поради различни причини: за да се подобри ефективноста; за да се подобри транспарентноста и отчетноста на администрацијата; за да се контролира бирократијата и за да се промовираат ефективноста и кохерентноста на политиките. Во зависност од мотивите, потребно е условно зголемување на ингеренциите или ангажирање тело што суштински ќе ја контролира изработката на ПВР. Во насока кон ова, освен зајакнат институционален надзор, потребно е да се зајакне и улогата на граѓанските организации како чувари (watch dog) на процесот.

20 Rodrigo D., (2015), Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for developing countries, OECD 2005, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>;

**АНАЛИЗА НА КВАЛИТЕТОТ
НА ФОРМУЛАРИТЕ ЗА
ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО
НА РЕГУЛАТИВАТА**

*Краток документ за јавни политики, ноември 2017
Автор: Наталија Шикова*



Проектот е финансиран од Европската Унија