

*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.*



КРАТОК ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА

# МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА

*Автор: Наталија Шикова*

## I Вовед

Креирањето ефективни политики е суштински предуслов за добро владеење и претставува дел од критериумите за членство во Европската Унија, тесно поврзани со реформата на јавната администрација и со правото на граѓаните на добра администрација.<sup>1</sup> Зголемената комплексност на модерното управување бара систематски пристап кон процесот на создавање политики, што во основа треба да биде инклузивен, и базиран врз докази. Оперативна и фокусирана регулатива донесена на транспарентен начин - ја зголемува конкуренцијата, ги штити граѓаните и води до пофункционална пазарна економија. Лошо дизајнирана регулатива создава непотребни оптоварувања за оние коишто се засегнати од неа, прави пречки за ефикасноста на пазарите, ги обесхрабрува конкуренцијата и иновациите и

---

1 Повелба за фундаментални права (Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/с 364/01), art. 41). Повелбата е прокламирана во 2000 година, а со влегување во сила на Договорот од Лисабон во 2009 година таа стана правно обврзувачка;

доведува до нефер дистрибуција на јавните добра.<sup>2</sup>

Не постои единствен модел на регулаторен менаџмент, добар и применлив насекаде. Оттаму, секоја земја има сопствен, различен пристап. Сепак, ЕУ усвои политика за подобра регулатива, што треба да ѝ даде ефект на возобновената Лисабонска агенда.<sup>3</sup> Една од препораките на таа политика е инструментот - RIA - Regulatory Impact Analysis, во процесите на македонското законодавство препознаен под акронимот - ПВР - Проценка на влијанието на регулативата.<sup>4</sup> Значаен број држави ја усвоија ПВР и со тоа се заложиле своите регулативи да ги засноваат врз квалитативни и врз квантитативни информации.

ПВР е функционална на повеќе нивоа: ги проценува тековните последици од постојните прописи, како и можните/веројатните последици од предложените прописи, но помага и за дизајнот на јавните политики, како и при имплементацијата и мониторингот на напредокот

---

2 Regulating Better, A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation, (2004), достапно на [http://www.brad.ac.uk/irq/documents/archive/Irish\\_Government\\_White\\_Paper\\_%27Regulating\\_Better%27.pdf](http://www.brad.ac.uk/irq/documents/archive/Irish_Government_White_Paper_%27Regulating_Better%27.pdf);

3 Лисабонската агенда е акциски план за развој на Европската Унија, поставена е од Европскиот совет во Лисабон во март 2000 година. Целта беше до 2010 година Европа да стане светска најкомпетитивна и динамична економија базирана на знаење, способна за одржлив економски развој, да создаде повеќе и подобри работни места и да доведе до поголема социјална кохезија. Повеќето од целите не беа постигнати и овој план е заменет со стратегијата Европа 2020;

4 Заради методолошка доследност, во текстот секаде ќе се употребува акронимот - ПВР, произлезен од оригиналниот назив на алатката - Regulatory Impact Assessment;

*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

во оваа сфера.<sup>5</sup> Теоретски, ПВР обезбедува воведување на регулативата само тогаш кога е неопходно и кога предлогот ги пресретнува целите на Владата и очекувањата на општеството. Освен економска анализа, ПВР претпоставува и ефективни консултации со сите заинтересирани страни, за да се планира имплементацијата и спроведувањето на новата или на изменетата регулатива, обезбедувајќи максимална усогласеност и намалување на трошоците за граѓаните, за бизнисите и за државата.<sup>6</sup> Таа е и значајна комуникациска алатка, бидејќи го презентира и го опишува резонот на владината интервенција, објаснувајќи ги намерите што постојат зад неа, како и можните начини за реализација. Свкупно, како пристап, ПВР е тесно поврзан и служи како поддршка за принципите на доброто управување, и тоа: претставување и партиципација; слух за потребите; ефикасност и ефективност; отвореност и транспарентност; владеење на правото; етичност; компетентност и капацитети; иновации и отвореност кон промени; одржливост и долгорочни планови; добар финансиски менаџмент; човекови права, културна разновидност и социјална кохезија; отчетност.<sup>7</sup> ПВР несомнено поттикнува:

- пропорционалност (регулативата треба да биде

---

5 Regulatory policy and the road to sustainable growth, (2010), OECD, достапно на: <https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>;

6 Sutcliffe, S., Court, J., (2005), Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?, Overseas Development Institute, достапно на: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3683.pdf>;

7 Принципите за подобра регулатива се многу блиски со принципите за добро управување. Види The Council of Europe, 12 principles for good governance European Label of Governance Excellence (ELoGE), достапни на: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>;

соодветна за големината на проблемот што треба да се адресира);

- таргетирање (регулативата се фокусира на проблемот и не предизвикува несакани последици во останатите области на економијата и на општеството);
- конзистентност во носењето одлуки (намалување на правната несигурност);
- отчет во однос на регулаторните активности и исходи, и транспарентност преку консултации со јавноста во процесот на носење одлуки.<sup>8</sup>

ПВР е суштина и основа на процесот за креирање јавни политики. Процесот на креирање јавни политики треба да има циклична природа, а секоја политика треба да е предмет на постојани промени и на унапредувања. Политиките засновани на докази и на факти можат лесно да се следат и да се проценуваат според претходно воспоставени индикатори. Ова е посебно важно за политиките што се однесуваат на фундаментални општествени вредности. Добриот процес на креирање политики, освен што се базира на докази, тој е стратешки, визионерски ориентиран, антиципативен е, и проактивен. ПВР дава можности за воспоставување приоритети при процесот на креирање политики, ја поттикнува соработката на сите чинители и на засегнатите страни, акцентирајќи ја ефикасноста и ефективноста на предложените решенија.

Добриот процес на креирање политики треба

---

8 Kirkpatrick, C., & Parker, D., (2007), Regulatory Impact Assessment: An Overview, Edward Elgar Publishing, достапно на: <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/media/knowledgeinterchange/booksummaries/207/summary.pdf>;

*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

постојано да се проценува и да се модифицира врз основа на научените лекции. Оттаму, како што се анализираат и оценуваат предложените регулативи, во одредена фаза од имплементацијата на регулаторните политики потребно е да се оцени и нивната ефикасност. Односно - дали воведениот систем за креирање регулативи ги дава очекуваните резултати за поквалитетни регулативи, дали води кон подобар демократски процес и кон поголема транспарентност и во која мера. Во крајна линија, важно е да се утврди - дали владината инвестиција за воведување ваков систем се исплатела и дали ги постигнува очекуваните резултати, односно, потребно е самиот систем, што претендира да обезбеди поголема ефективност, транспарентност и демократичност, да биде проценет преку исти или преку слични параметри. Бидејќи ПВР е процес што претполага постојано учење, ваквата проценка ќе даде насоки за идни чекори што ќе вклучат унапредување, модифицирање, поедноставување или, пак, отфрлање на системот. За да се спроведе ваква проценка најнапред е важно, преку утврдените владини приоритети, земени за основа при воведувањето регулаторни политики, да се креира широка матрица од индикатори што ќе претставува база за проценка.<sup>9</sup>

Овој документ за политики, не претпоставува конечни решенија, туку настојува да укаже кон потребата од постоење ефективен систем за ПВР. Документот нуди предлог за индикативни матрици што можат да послужат

---

9 „Стратешки приоритет на Владата на Република Македонија е зголемување на економскиот раст и зголемување на вработеноста кој се реализира преку програмите за спроведување на економските реформи за подобрување на бизнис климата и зајакнување на конкурентноста на македонската економија на домашните и светски пазари“, види Метдологија за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ, 107/ 13;

како основа врз која би се развил посеопфатен систем за проценка на ефективноста на политиката и на регулативите за ПВР. Ваквите наоди и предлози се засноваат врз анализа на хронологијата од воведувањето ПВР во Република Македонија (РМ), врз позитивните страни на ПВР, како и врз воочените недостатоци (јасно согледани и во државите каде што ПВР се спроведува веќе низ подолг временски период). Користените методите најчесто се компаративни, потоа методи за анализа на документи и методи за анализа на содржината.

## II Хронологија на примената на ПВР во Република Македонија

---

Во почетна, пилот – фаза, ПВР како економска алатка беше земена предвид во 2008 година, а со одлука на Владата на Република Македонија - од 2009 година ПВР стана задолжителна за сите законски предлози. Правната рамка за ПВР се состои од: Деловникот за работа на Владата; Методологијата за проценка на влијанието на регулативата; Одлуките за формата и за содржината на обрасците за проценка на влијанието на регулативата и дополнителните упатства и насоки што настојуваат да го подобрат националниот регулаторен систем.<sup>10</sup> Со сето тоа, ПВР

---

10 За повеќе види „Акти што ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата“, Министерство за информатичко општество и администрација, 2013; донесени врз основа на чл.20 став 5 од Деловник за работа на Владата на Република Македонија (Службен весник на РМ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11 and 67/13)



*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

стана интегрален дел од секојдневната работа, од праксата на државната администрација. Како дел од преземените реформи, од 2011 година натаму, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е главната институција одговорна за спроведување, координација и за надзор на ПВР.

Несомнено е дека воведувањето ПВР во законодавната рамка создаде предизвици за административните службеници. Иако користењето ПВР требаше да им помогне во подобрување на квалитетот при носењето одлуки, во промовирањето отвореност, отчет и вклученост на општата јавност, сепак многу елементи на процесот се применуваа и сè уште се применуваат несуштествено, што, пак, го прави процесот недоволно јасен. Според извештајот на ЕУ за напредокот на РМ за 2015 година, поставени се - правна рамка и институционални структури, потребни за да се обезбеди кохерентен систем на креирање политики, но сепак, бројот на вработени што имаат клучни координативни функции и кои суштински се вклучени во процесот, со цел да ја обезбедат неговата функционалност - е недоволен. Системот за среднорочно планирање политики е поставен, но секторското планирање не е добро развиено, а стратегиите не се доволно проценети. Утврдени се само некои елементи за инклузивни политики, како и политики базирани врз докази. Министерствата немаат внатрешни правила за утврдување на процесите за изготвување политики и законодавство.<sup>11</sup> На сличен начин и Извештајот на Европската комисија за РМ од 2016 година го оценува квалитетот на процесот на ПВР како слаб, при што укажува дека процедурите се аплицираат само формално, а воопшто не се подготвува проценка на финансиското влијание од

---

11 Извештај за напредокот на Р. Македонија за 2015 година (Commission staff working document the former yugoslav Republic of Macedonia, Report 2015);

предложената нова или од изменетата регулатива.<sup>12</sup>

### III Предизвици при имплементацијата на ПВР

---

Бројни документи укажуваат на сериозни недостатоци при имплементација на системот на ПВР во Република Македонија.<sup>13</sup> Иако важноста на ПВР е препозната, евидентен е недостатокот на квалитет на процесот што може да обезбеди долгорочна одржливост на ПВР. Тоа може да се види не само преку квалитетот на преземените анализи за ПВР при проценка на трошоците и на придобивките од предложената или од изменетата регулатива, туку и во недостатокот од соодветни консултации при процесот на носење одлуки што треба да ги вклучува сите засегнати страни, меѓу кои – и граѓанското општество и бизнис заедницата. Иако официјално е поставен системот што треба да им овозможи на граѓаните да влијаат врз донесувачите на одлуки и политики и иако примената на ПВР создава обврска сите институции да ги вклучуваат засегнатите страни при изработката на прописите уште од самиот почеток на процесот, сепак - консултациите сè уште се спроведуваат ненавремено и недостасува повратна информација - од институциите кон општата јавност.<sup>14</sup> Во

---

12 Извештај за напредокот на Р. Македонија за 2016 година (Commission staff working document the former yugoslav Republic of Macedonia, Report 2016);

13 Види: „Огледало на Владата“, <http://www.ogledalonavladata.mk/>;

14 Види повеќе: „Од нацрт до закон: Креирање политики и граѓанско учество во Република Македонија“, Институт за демократија Социетас Цивилис;

*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

повеќето случаи, ПВР во РМ е направена само формално и провизорно, без значајна анализа која треба да биде основа и суштина на процесот.<sup>15</sup>

Но тоа не е случај само во Република Македонија. Иако сè повеќе членки на ОЕЦД ја применуваат ПВР (а се зголемува и бројот и на други држави), односно - ја препознаваат како важна алатка за идентификување на најсоодветните и најекономичните опции за имплементација на одредена политика,<sup>16</sup> сепак, покрај придобивките, ПВР има и многу ограничувања, воочливи не само во РМ, туку и во многу држави со повеќе од 30-годишна традиција во примената на ПВР. Едно од основните ограничувања е тоа што ПВР може соодветно да ги информира креаторите на одредена политика, но не може да ги замени политичките мотиви. Уште повеќе, квалитетот на резултатите од примената на ПВР е ограничен поради недостаток од достапни информации и поради неможноста да се измерат сите влијанија.<sup>17</sup>

Дел од клучините воочени предизвици при примената на ПВР, на ниво на светски и на домашни искуства, се следниве:

---

15 „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;

16 Regulatory policy outlook (2015), OECD, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page4);

17 Kadziauskas, G., (2007), Impact analysis during the harmonisation process with the EU and effects on Lithuanian economy, Lithuanian Free Market Institute, достапно на: [http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281515667-1.Impact\\_analysis\\_during\\_the\\_Harmonization\\_with\\_the\\_EU\\_and\\_Impacts\\_on\\_Lithuanian\\_Economy.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281515667-1.Impact_analysis_during_the_Harmonization_with_the_EU_and_Impacts_on_Lithuanian_Economy.pdf);

- Преголема фокусираност врз економски индикатори
- Непредвидливост на процесот
- Политички влијанија
- Расчекор меѓу теоријата и практиката

Врз основа на гореопишаното, споредувајќи ги домашните извештаи но и извештаите на ОЕЦД за примена на ПВР, евидентно е дека и покрај тоа што ПВР е одлична алатка, таа сепак има поврзани предизвици, како на пример – обезбедување усогласеност и соодветен опфат, обезбедување квалитетна ПВР и изнаоѓање квалитетни стратегии за собирање податоци, обезбедување ефективни тренинг програми и обезбедување високо ниво на политичка поддршка. Дополнително, како проблеми во имплементацијата на ПВР, може да се додадат и проблемите поврзани со:

- Контролата на квалитетот, од страна на надзорниот орган;
- Структурните проблеми – ПВР треба да е подготвена најрано што може, а таа најчесто се прави доцна во регулаторниот процес, односно откако одлуките се направени;<sup>18</sup>
- Културата на промените - ПВР бара значајна промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите,

---

18 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, Кореа, Шпанија и Турција);

*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

политичарите, групите на интерес и општата јавност.<sup>19</sup>

Но наспроти ограничувањата, ПВР има несомнени придобивки. Сумарно, ПВР, пред сè, е алатка за микроекономска анализа, алатка што бара многу вежбање и ресурси.<sup>20</sup> Но, ПВР не постои сама за себе. За да биде успешна, потребно е процесот да биде поддржан и да содржи аспекти што ќе ги опфатат севкупните владините перспективи. Оттаму, за да се надминат ограничувањата, ПВР треба да е поддржана од динамична и добро осмислена регулаторна политика, од силни регулаторни институции и од други компатибилни алатки што поддржуваат и обезбедуваат максимум транспарентност и отчет во сите

---

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

20 Deighton-Smith, R., A. Erbacher 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>;

фази на процесот.<sup>21</sup>

Потешкотијата за достигнување на горепредоченото, во никој случај не треба ниту да обесхрабри ниту пак да се изедначи со невозможност да се постигне подобрување. ПВР првенствено е алатка што помага подобро да се разберат влијанијата и ефектите на регулативата врз економските и врз социјалните услови. Но, не само што придонесува за исходот, ПВР придонесува и за квалитетот на самиот процес. ПВР е посебно важна алатка бидејќи е интегрален дел од репрезентативната демократија, ја зајакнува транспарентноста, граѓанското учество и владеењето на правото. ПВР води кон подобра и поквалитетна регулатива, а со тоа и кон општествена благосостојба. Оваа алатка додава и друга димензија што вообичаено се запоставува – имено, ПВР овозможува увид како ќе влијаат политиките врз различните групи во општеството (жени, маргинализирани групи, ранливи категории граѓани и слично), но и врз општеството во целина. Посебно е важно и тоа што ПВР

---

21 Процесот на планирање за спроведување на ПВР во Р, Македонија се врши во рамките на процесот на стратешко планирање што се спроведува во министерствата согласно со Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата. Долголку се утврди дека најсоодветен начин за решавање на проблемот е донесување нова регулатива или измена на постојната, таа се вградува во Годишната програма за работа на Владата. Врз основа на ова министерствата подготвуваат Годишен план за спроведување на ПВР што се објавува на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР), најдоцна 15 дена по усвојувањето на Годишната програма за работа на Владата. (Во однос на пропишаниот процес за планирање и спроведување на ПВР, види Методологија за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ, бр 107/13) Во Р. Македонија многу од предвидените чекори се спроведуваат доцна и несоодветно, или, пак, целосно се заобиколкуваат, види повеќе: „Од нацрт до закон: Креирање политики и граѓанско учество во Република Македонија”, Институт за демократија Социетас Цивилис;

помага крајните резултати да бидат проценети врз основа на зацртаните цели. Оттаму, залагањето за економски развој и за просперитет на општеството во целина, значи и залагање за ефективна ПВР.

## IV Модел за оценка на ефективноста на ПВР

---

Посебно значаен процес претставува мерењето на ефективноста на политиките за ПВР.

ПВР како алатка претполага постојано учење, па поради тоа, следејќи ги истите принципи, нужно е да се оцени ефективноста на релевантните политики. Оценката за ефективноста на ПВР ќе укаже на позитивните страни на ПВР, на предизвиците врз кои е потребно да се стави поголем фокус во иднина, на недостатоците што треба да се надминат со цел ПВР да го оствари целиот свој потенцијал. При оценувањето, несомнено е потребно да се земат предвид практичните проблеми со кои се соочуваат многу владини претставници, надлежни за драфтирање и за надзор на ПВР-те, поврзани било со концепциски прашања било со базични принципи. Очекувано е владините службеници и општата јавност да сакаат да знаат не само како функционира регулативата во пракса, туку исто така како функционира регулаторната политика во целост, посебно - дали процедуралните барања за анализа или за обезбедување транспарентност при креирање нова регулатива прават некаква промена односно разлика? Потребно е – оценката на ефикасноста на регулаторната политика (врз основа на која, пак, се креира регулативата), да ја следи рамката преку која се оценуваат регулативите. Со други зборови - потребна е проценка што ќе ги користи истите или сличните индикатори.

Ова е посебно важно за ПБР во Р. Македонија. Од нејзиното воведување во 2009 година, постигнат е напредок, но процесот е далеку од совршен. Постојано истакнуваните забелешки во врска со квалитетот на процесот укажуваат кон потребата од сеопфатна оценка на ефективноста на ПБР во Р. Македонија, оценка што би ги опфатила и политиките и регулативата за ПБР, оти не е доволно само анализирање на начинот и на квалитетот на спроведувањето на ПБР. Таква сеопфатна оценка ќе даде подлабок осврт за проблемите и ќе укаже на начините за нивно надминување.

Во корист на оние што носат одлуки, потребно е да се развијат - индикатори за истражување на проценката, такви што ќе дадат слика за потенцираните проблеми со кои се соочува било регулативата, било регулаторната политика, како и - индикатори што зборуваат за другите вредности што ја засегаат јавноста и владините претставници. Селекцијата на индикаторите мора да ја земе предвид: а) целта на евалуацијата; б) достапноста на квалитетни податоци.

Проценката треба да биде корисна за најширока група корисници и да ги вклучи оние индикатори што најмногу ќе ги отсликаат барањата и приоритетите на различните општествени структури.<sup>22</sup> Едно од значајните прашања што треба да се постави е: „Дали се исплатила владината интервенција и инвестиција од воведувањето на

---

22 Andrews, M., (2010), Good Government Means Different Things in Different Countries, Governance 23(1), pp. 7-35, во Coglianese, C., (2012), Measuring regulatory performance evaluating the impact of regulation and regulatory policy, OECD;



*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

регулаторните политики?<sup>23</sup>

Нема сомнение дека многу индивидуи, вклучени во процесот, имаат одговор на поставените прашања.<sup>24</sup> Но, без сериозно направена проценка, таквите одговори имаат мало емпириско значење.<sup>25</sup> Ефективниот систем за проценка на ПВР треба да е сеопфатен и да се однесува не само на упатствата и насоките за ПВР - врз основа на кои надзорните тела (во нашиот случај МИОА) го оценуваат начинот на спроведување на индивидуалните пристапи, туку да ги процени и регулаторните политики во целина. Иако во Р. Македонија механизмите за проценката на процесот на примена на ПВР ги управува МИОА, и тие вклучуваат контрола на поединечни извештаи за ПВР, односно – дали спроведувањето на ПВР е во согласност со актите за ПВР, како и скенирање на процесот и изработка на годишен извештај што се поднесува до Владата на Р. Македонија, овие механизми се недоволни и несоодветни за проценка на ефективността

---

23 Ова несомнено ќе биде сложена вежба, а секако треба да се земат предвид: а) податоците што постојат и лесно се користат; податоци собрани, ама несистематизирани; податоци што постојат во некаква форма, ама речиси е невозможно да се соберат; податоци што не можат да се соберат, види повеќе во *Measuring regulatory performance evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, Cary Coglianesi, Expert paper no. 1, august 2012, OECD, стр 31;

24 При проценката мора да се земат предвид ограничувањата и предрасудите, и тоа: предрасуди во однос на испитаниците (тие што одговараат можеби нема да ја претставуваат целата популација што проценувачите сакаат да ја проучат); когнитивни предрасуди (затскривање на вистинската слика – поради различни причини); стратески предрасуди (одговарање на еден или на друг начин заради постигнување некоја стратешка цел), Coglianesi, C., (2012), *Measuring regulatory performance evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, OECD;

25 Ibid;

на ПВР.

Земајќи ги предвид светските искуства, понатаму во документов посочуваме приказ на приоритети и на предлог-индикатори, што можат да послужат како насоки. Приоритетите и индикаторите треба да предочат – дали постои или отсуствува кохерентен и балансиран склоп на цели и на политики за ПВР.<sup>26</sup> Потребно е моделот за проценка на ефективноста на ПВР во Р. Македонија да се гради врз повеќеслојни индикатори, засновани врз принципи и развивани во зависност од општествените приоритети. Пример за приоритети наоѓаме во извештајот на ОЕЦД во врска со индикаторите за менаџмент на регулаторниот систем, индикатори што реферираат на главните карактеристики на процесот преку кој е регулативата креирана, прифатена и имплементирана, земајќи го предвид планирањето, консултациите за ПВР, намалување на административните обврски и други димензии и алатки.<sup>27</sup>

Секоја држава има свои приоритети, а во однос на ПВР - тие можат да бидат економски - бидејќи ПВР, пред сè, е економска алатка; административни - бидејќи ПВР служи да ѝ помогне на администрацијата правилно да ги заснова своите одлуки; процесни - поврзани со ефектот од ПВР во однос на предизвиците поради кои се спроведува; демократски - бидејќи ПРВ е алатка што ја поттикнува демократијата. Врз основа на овие приоритети можат да се воспостават индикатори што ќе информираат за присуство или за отсуство

---

26 Види повеќе кај Radaelli, C, Fritsch, O., (2012), *Measuring Regulatory Performance, Evaluating regulatory management tools and programmes*, OECD;

27 Radaelli, C, Fritsch, O., (2012), *Measuring Regulatory Performance, Evaluating regulatory management tools and programmes*, OECD;

*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

на одредени карактеристики на регулаторниот процес. Така, индикаторите поврзани со административните приоритети ќе дадат информации за ефективност на ПВР во однос на потребните административни ресурси за спроведување на проценката; економските индикатори ќе укажат на евентуалната поврзаност на ПВР со економскиот напредок, поврзаност изразена во пари, преку трошоци и придобивки од нејзиното воведување; процесните индикатори ќе укажат на квалитетот и на успешноста на ПВР во однос на адресирање на детектираните општествени проблеми, додека, пак, демократските индикатори ќе укажат дали и во која мера ПВР суштински ја поттикнува демократизацијата на општеството, посебно граѓанската партиципација.<sup>28</sup>

---

28 Предлог-приоритетите и предлог-индикаторите за оценка на ефективност на ПВР се дел од истражувањето за оценка на регулативните политики, спроведено во 2014 година во земјите членки на ОЕЦД. Одговорите биле добиени преку канцеларијата на ОЕЦД и преку владините претставници. Истражувањето опфатило сложена структура во која биле вклучени сите засегнати страни, а било реализирано со помош на експертска поддршка. Истражувањето било направено врз основа на претходни истражувања за менаџирање регуларни индикатори (Regulatory Management Surveys) што биле спроведени во 1998 и во 2005 година. Целта била да се утврди - како различни држави пристапуваат кон различните барања на регулаторната политика. Одговорите на државите на поставените прашања се поддржани со докази и примери. Истражувањето се спровело во држави што имаат напредни регулаторни политики, земајќи ги предвид и напорите на државите што се нови во процесот. Во однос на резултатите на истражувањето, види повеќе во документот на ОЕЦД: „Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results“, достапен на <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>;

Табела 1: Пример за приоритети врз основа на кои може да се постават индикатори за проценка

АДМИНСТРАТИВНИ	ДЕМОКРАТСКИ
<p>Колку време е потребно да се имплементира регулаторната политика (сметајќи хронолошки - почеток – крај)?</p>	<p>Колку членови на јавноста партиципираа во партиципативното носење одлуки?</p>
<p>Колку троши владата за имплементација на регулаторната политика во однос на човечки ресурси (број на лица, пропорционалност во однос на вработените, итн..)?</p>	<p>Колку, во суштина, соодветните чинители се вклучени во партиципативното носење одлуки?</p>
<p>Колку троши владата за имплементација на регулаторната политика во однос на финансиски ресурси (монетарни трошоци, пропорционалност во однос на буџетот, итн..)?</p>	<p>Колку суштинска беше нивната партиципација (квалитет на коментари, влијание на коментарите ...)?</p>
<p>.....</p>	<p>Колку општата јавност ги поддржува регулативните политики?</p>
	<p>Дали постои аргументирана дискусија за предлозите на чинителите?</p>
	<p>Во колкав обем предлозите на различните чинители се земени предвид при носењето одлуки?</p>
	<p>Колку предлозите на различните чинители се вградени во решенијата?</p>
	<p>Дали постои повратна реакција на одговорните лица во однос на коментарите и предлозите на различните чинители?</p>
	<p>.....</p>

*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
 НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

ПРОЦЕСНИ	ЕКОНОМСКИ
<p>Колку е ефективна креираната регулатива во однос на решавањето на проблемот за кој беше дизајнирана (здравје, животна средина...)</p> <p>Каков е квалитетот на анализата што ја поткрепува регулативата?</p> <p>До кој степен регулираните ентитети се однесуваат според регулативата?</p> <p>.....</p>	<p>Колкав е односот меѓу трошоците и придобивките од регулаторните политики?</p> <p>Колку се ефикасни регулаторните политики? (Колкави се придобивките во пари?)</p> <p>Какви се влијанијата на регулаторните политики врз целокупната економија? (вработувања, конкуритивност, иновации;)</p> <p>.....</p>

Шема 1: Приказ, категориите врз основа на кои може да се извечат индикатори <sup>29</sup>

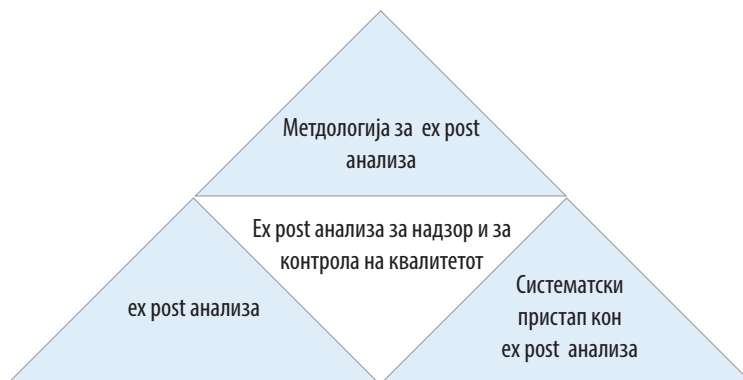


За предложените индикатори може да се сумираат бројни подиндикатори. На пример во однос на процесот на консултации:

- Дали консултациите започнаа рано во процесот?

<sup>29</sup> Врз основа на Arndt, C. et al. (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en> (стр .15);

Краток документ за јавна политика  
МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА



- Дали се искористени соодветни техники? Дали е јасно објаснето влијанието на регулативата?
- Дали се консултирани сите засегнати страни, вклучително и Владата?
- Дали резултатите од консултациите се употребени соодветно?

Дополнително, индикаторите можат да бидат утврдени како влезни индикатори (поврзани со аспектите на потребните ресурси за воведување и за спроведување на ПВР), индикатори на исходот (поврзани со она што се добива од спроведувањето на ПВР), среднорочни индикатори (или - меѓуфазни индикатори, базирани врз перцепции за успешноста на процесот), како и индикатори поврзани со конечниот резултат – колку навистина целокупниот процес на ПВР придонесува кон остварување на приоритетите за кои е создаден?

Табела 2: Приказ, категориите врз основа на кои може да се извлечат индикатори <sup>30</sup>

ВЛЕЗНИ ИНДИКАТОРИ	ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗЛЕЗЕН РЕЗУЛТАТ <sup>31</sup>
Буџет	Навремено планирање
Персонал	Опсег на ПВР
Институционална структура	Предмет на ПВР
Тренинг	Квалитет на ПВР
	Опсег на јавни информации <sup>32</sup>
	Предмет на консултации <sup>33</sup>
	Опсег на консултации <sup>34</sup>
	Јавност на информациите

30 Врз основа на Radaelli, C, Fritsch, O., (2012), *Measuring Regulatory Performance, Evaluating regulatory management tools and programmes*, OECD (пример за целосна матрица на стр 35 од истиот документ);

31 Како насоки можа да се земат студиите спроведени од Европската комисија и расправите за усвојување на воедначени економски индикатори произлезени од искуствата на Светска банка, како и *Doing Business* индикаторите што исто така можат да служат за компарација;

32 Критериуми се репрезентативноста, дизајн на отворен и на вклучувачки процес, отворен и лесен пристап до информации, легитимитет на процесот, *ibid*.



Краток документ за јавна политика  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
 НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

МЕГУФАЗНИ ИНДИКАТОРИ	ИНДИКАТОРИ НА КОНЕЧЕН ИСХОД
Траењето на процесот на креирање закони	Административни оптеретувања <sup>35</sup>
Истражувања за перцепцијата на граѓаните/ фирмите	Број на спасени животи...
Истражувања за перцепцијата на граѓаните во однос на консултациите	Севкупно намалување на трошоците
.....	Економска благосостојба
	Креирани нови работни места
	Унапредена животна средина
	.....

33 Преку различните инструменти за вклучување на засегнатите страни, важно е да се утврди кој партиципира? Дали тоа влијае врз креирањето одлуки?

34 Тешко е, но не и невозможно да се утврди единствен стандард за евалуација. Еден стандард е – квантитетот, а вториот е составот на тие што учествуваат, *Regulatory Policy in Perspective, a reader companion to the Regulatory Policy Outlook*, (2015) OECD;

35 За да го мониторираат напредокот на регулативата, многу од членките на ОЕЦД публикуваат регулаторни буџети, документи што содржат таргети за регулаторните трошоци, со кои ќе се соочат разните регулаторни програми и владини оддели;

## V Заклучоци и препораки

---

Во Р. Македонија процесот за ПВР е далеку од совршен - постигнат е напредок од неговото воведување во 2009 година досега, но постојат сериозни забелешки за квалитетот на спроведувањето на ПВР. Постојано истакнуваните забелешки укажуваат на потребата од сеопфатна оценка на ефективност на ПВР во Р. Македонија, што би дала подлабок увид во предизвиците и во проблемите поврзани со примената на ПВР и би укажала на алтернативи за нивно надминување. ПВР претполага постојано учење, па оттаму и неопходност од оценување на ефективност од спроведувањето ПВР во Р. Македонија, оценување сфатено развојно, како процес. Оценката на ефективност на ПВР ќе укаже кон позитивните страни на ПВР, кон предизвиците врз кои во иднина е потребно да се стави поголем фокус, кон недостатоците што треба да се надминат со цел ПВР да го оствари целиот свој потенцијал.

Оценката на ефективност мора да е заснована врз сеопфатен модел што освен начинот и квалитетот на спроведувањето на ПВР во Р. Македонија, би ги проценил и политиките и регулативата за ПВР, како и нивната ефективност во однос на претходно зацртаните општествени приоритети.

Иако е методолошки комплицирано да се изведе анализа на трошоци и на придобивки од воведувањето на ПВР, сепак тоа не е и невозможно. Севкупната проценка - според принципот на мултидисциплинарност,<sup>36</sup> треба

---

36 Види повеќе во Regulatory Policy in Perspective, a reader companion to the Regulatory Policy Outlook, (2015) OECD;

*Краток документ за јавна политика*  
**МОДЕЛ ЗА АНАЛИЗА НА ЕФЕКТИВНОСТА  
НА ПРОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

да биде спроведена од страна на истакнати стручњаци во соодветните области на утврдените приоритети, а притоа да се комбинира и мноштво истражувачки методи и техники.<sup>37</sup>

Освен креирање модел за оценка врз основа на утврдени приоритети и врз нив поставени мерливи индикатори, методологијата за оценка на ефективноста на ПВР треба да вклучи и дизајнирање примерок и прашалници, спроведување деск – истражување и анализа на документи, консултации и истражувања за перцепцијата меѓу регулаторите, меѓу бизнисите и граѓаните, со цел да се измери нивото на задоволството.

За да биде сериозно заснован системот за оценка на ефективноста на ПВР, и за да даде реални податоци што ќе може да се систематизат за од нив да произлезат резултати врз основа на кои ќе може да се учи, оценката мора да го вклучи влијанието на политиките за ПВР врз различните општествени структури (вклучувајќи ги и - администрацијата што ја спроведува ПВР, граѓанскиот сектор, бизнис заедницата;). Важни се и нивните ставови и преференци, нивните практични проблеми, како и предизвиците со кои се соочуваат при имплементацијата на ПВР.

---

37 Кон сите документи цитирани во текстот пристапено е на 18.06.2017.