

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.

КОМПАРАТИВНИ ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ПРИМЕНА НА ПВР И МОЖНОСТИ ЗА НИВНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ВО МАКЕДОНИЈА

*Краток документ за јавна политика,
април 2017*

Автор: Јован Близнаковски

Вовед

Комплексноста на современите општествени и економски проблеми бара добро осмислен приод од државите при планирањето и имплементацијата на јавните политики. Регулативата треба ефективно да ги адресира тие проблеми, при тоа, минимизирајќи ги трошоците и можните штетни влијанија од државните активности. Со други зборови, потребни се најдобрите регулаторни опции, а нивното лоцирање се одвива во амбиент на голем број можности кои не се подеднакво ефикасни, ефективни ниту исплатливи. Доминантна алатка за формулирање на добра регулатива во развиените земји е Проценката за влијание на регулатива (ПВР), која се спроведува и во Македонија од 2009 година. Имајќи ги предвид бројните слабости во македонската имплементација на ПВР, овој краток документ за јавна политика пренесува некои од добрите практики идентификувани од Организацијата за економска

соработка и развој (ОЕЦД) кои би можеле да се применат во Македонија. Поконкретно, овој документ разгледува пет аспекти од процесот: квалитет на контрола и надзор врз ПВР; спроведување на консултативните процеси; базирање на ПВР на наоди и докази; поддршка на државните службеници и вклучување на Собранието како корисник на ПВР процесот. За секој од овие аспекти понудени се низа примери од земјите членки на ОЕЦД кои можат да служат како правци за унапредување на ПВР во Македонија.

ПВР: алатка за квалитетна регулатива

ПВР претставува „метод за анализа на јавните политики, кој е наменет да им помогне на креаторите на политики во дизајнот, имплементацијата и мониторингот на подобрувањата на регулаторните системи, обезбедувајќи методологија за проценка на веројатните последици од предложената регулатива и реалните последици од актуелната“.¹ Најголемата предност на ПВР е во систематскиот пристап – им овозможува на креаторите на политики и донесувачи на одлуки, доследно, да проценат која е најдобрата опција, согласно ефектите кои сакаат да ги постигнат, при тоа, земајќи ги предвид и можните влијанија кон општеството, економијата и животната средина. Воедно, ПВР овозможува јасен преглед на ефектите од предложената

1 Kirkpatrick, C.H., and D. Parker. 2007. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? CRC Series on Competition, Regulation and Development. Edward Elgar Publishing, стр. 1.

регулатива кон различните општествени групи. Последното се должи на транспарентноста и инклузивноста на методот – различните чекори кои институциите ги преземаат во процесите на креирање политики и регулатива се јавно достапни и по дефиниција ги вградуваат мислењата на засегнатите страни. На овој начин, ПВР, освен што води кон поквалитетна регулатива, води и кон поголемо учество на јавноста низ сите фази од циклусот на јавната политика.

Почетоците во примената на ПВР во Соединетите американски држави датираат од седумдесеттите години од минатиот век, во Европа од осумдесеттите во Обединетото кралство на Велика Британија и Северна Ирска, но и во двата случаи како одговор на предизвиците од согледаната прекумерна регулација и загриженоста за економските ефекти од истата. Така, ПВР, на почетокот, е разбран примарно како алатка за заштита на претпријатијата од можните штетни влијанија на регулативата, за подоцна да се претвори во алатка која е фокусирана повеќе на општествени аспекти во споредба со економските. Паралелно со оваа трансформација, ПВР се имплементира и во се поголем број земји ширум светот – во моментот претставува една од клучните алатки за инклузивен развој во државите членки на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД).² Во 2014, 34 од 35-те членки на ОЕЦД ја употребуваат ПВР како метод врз кој се темели одлучувањето при креирањето на политики и регу-

2 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.

латива.³

Примената на ПВР во Македонија започнува од 2009 година, како дел од регулаторните реформи чијашто декларативна цел беше да ја подобрат претприемачката околина.⁴ Сепак, согласно глобалните трендови, ПВР стана многу повеќе од едностран фокус кон предизвиците за економскиот развој. Почетоците на ПВР во Македонија беа ветувачки: по кус период на иницијална имплементација, веќе во 2011 година се изврши првата крупна реформа на институционалната поставеност, пришто координативната улога му припадна на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА).⁵ На овој начин беше обезбедена врска меѓу целокупните реформи на јавната администрација

3 Види: Figure 4.3. Trend in RIA adoption across OECD countries, достапно на: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015/trend-in-ria-adoption-across-oecd-countries_9789264238770-graph39-en#.WNJfYfkrKUK.

4 Во 2009 година е донесена првата РИА методологија. Види: Методологијата за проценка на влијанието на регулатива, Службен весник на РМ, бр.66 од 28.05.2009.

5 Во периодот 2009-2011 координативната улога за ПВР процесот ја имаше Кабинетот на Заменик-претседателот на Владата задолжен за економски прашања.

и развојот на ПВР процесот.⁶ Во 2013, беше воведена нова Методологија за ПВР, чијашто главна карактеристика беше поголемо ниво на децентрализација и поедноставување, земајќи го предвид претходното искуство на слабости во имплементацијата, но и добрите светски практики.⁷ Паралелно на овие напори, во 2014 беше значително унапредена функционалноста на порталот Единствен национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР),⁸ кој претставува веројатно најсилната страна во македонската примена на ПВР. Порталот има за цел да ги приближи процесите на креирање на политики и регулатива до засегнатите страни, граѓаните и нивните здруженија како и до бизнис заедницата, овозможувајќи им преглед на предлог-регулативата и можност директно да се вклучат во нејзиното креирање преку онлајн консултациите.

Сепак, македонската примена на ПВР остана далеку од задоволителна. ПВР обрасците – пропратните документи на предлог-законските решенија кои ја сумираат спроведената

6 ПВР беше дел од веќе истечената Стратегија за реформа на јавната администрација. Види: Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015), 21 декември 2010 година, достапно на: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zarJA.pdf.

7 Методологијата за проценка на влијанието на регулатива, Службен весник на РМ, бр.107 од 30.07.2013

8 За преглед на последните промени во функционалноста на ЕНЕР види: Саздевски, Марија (2015) Водич низ новините на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР), Македонски центар за меѓународна соработка, достапно на: <http://ogledalonavldata.mk/images/docs/publikacii/vodich-niz-novinite-na-ener.pdf>.

ПВР анализа спроведена од страна на министерствата – задржаа променлив и најчесто недоволен квалитет. Извештајот на Европската комисија за Македонија од 2016 година го оценува квалитетот на задолжителниот ПВР процес како „слаб“: ПВР процедурите често се аплицираат „само формално“, а „проценката на финансиското влијание воопшто и да не се подготвува“.⁹ Дополнително, по однос на инклузивноста, Извештајот констатира дека „капацитетот за инклузивни и политики базирани на докази и легислативен развој треба да биде подобрен“ и дека „задолжителните меѓуминистерски и јавни консултации за политики и регулатива се спроведуваат формално.“¹⁰ ЕНЕР онлајн консултациите не успеаја да ја придобијат довербата на засегнатите страни, чиешто коментари и предлози за унапредување на предлог-регулативите најчесто завршуваа без соодветен дијалог и со еднострани активности на државните институции кои ги игнорираа мислењата на граѓаните. На тој начин, иако со одлична функционалност, потенцијалот на ЕНЕР остана несоодветно искористен. Со ескалацијата на политичката криза, примената на ПВР и ЕНЕР консултациите безмалку и да замреа – во 2016 година на ЕНЕР беа објавени само 21 нацрт-закопи, додека во истиот период Собранието донело 314 закони за кои постои обврска да се изработи ПВР (односно, ЕНЕР консултациите биле аплицирани само во 7% од актите за кои постои обврска

9 European Commission, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, SWD(2016) 362 final, Brussels, 9.11.2016, стр. 10.

10 Ибид

за изработка на ПВР).¹¹

Во меѓувреме, граѓанскиот сектор остана значително заинтересиран за унапредување на ПВР процесот и за развој на консултациите и инклузивноста во креирањето на политиките и регулативата. Документот насловен „Предлог за итни демократски реформи“, подготвен од страна на група на граѓански организации и независни експерти како одговор на системските слабости поврзани со политичката криза, побара од властите „конзистентна, навремена и целосна имплементација на Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, вклучувајќи задолжителни консултации со граѓанското општество“.¹²

Земајќи ги предвид овие две општи слабости – поврзани со квалитетот на ПВР анализите и инклузивноста – како и, во врска со, други посебни слабости – овој краток документ за јавни политики понудува повеќе опции за унапредување на ПВР базирани на компаративната добра практика. Сите примери, претставени во продолжение, се извлечени од публикацијата на ОЕЦД „Преглед на регулаторната политика 2015“ (“Regulatory policy out-

11 Огненовска, Симона и Симона Трајковска (2017) „Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанското општество“, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), Скопје, стр. 57, достапно на: <http://mcms.mk/images/docs/2017/izveshtaj-za-ovozmozhuвачkata-okolina-za-razvoj-na-gragjanskoto-opshtestvo-vo-makedonija-2016.pdf>.

12 Предлог за итни демократски реформи, Скопје, јули 2016, стр. 49, достапно на: http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2016/08/Blueprint_MK_za_WEB.pdf.

look 2015”),¹³ но направен е обид да се дискутираат низ македонската призма. Во најмала рака, примерите кои следат можат да служат како правци на размислување околу можните чекори кои треба да се преземат за да се унапреди ПВР процесот во Македонија.

Општ пристап во добрата ПВР пракса

Во светски рамки, не постои единствен модел по однос на примена на ПВР. Самиот дизајн и развој во рамки на различните држави е силно условен од националната регулатива, институционална поставеност и општествените и културните специфики. Покрај таквите разлики, ПВР процесот следи сличен след на чекори, слична структурална поставеност,¹⁴ која е пресликана и во Македонија. Генерално, процесот се состои од следните чекори: 1) анализа на проблемот и целите на предлог-регулативата; 2) идентификација на опциите (регулаторни и нерегулаторни) кои можат да водат до постигнување на целите; 3) проценка на значајните позитивни и негативни ефекти, вклучително и анализа на придобивките и трошоците за потрошувачите, бизнисот и другите засегнати групи; 4) консултативен процес со засегнатите и другите заинтересирани страни и 5) идентификација на најповолна опција, со образложение зошто истата

13 OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.

14 Ибид., стр. 94.

е избрана.¹⁵ Македонскиот модел на ПВР го вклучува и чекорот на стратешко планирање – кој во Македонија се имплементира со годишните ПВР планови на министерствата и со Програмата за работа на Владата. Стратешкото планирање е позитивно бидејќи однапред воспоставува „листа“ на регулатива која треба да биде донесена (во македонскиот случај за една година) и со тоа поставува добра основа за соодветна подготвеност и информираност на засегнатите страни, било да се тие државни или недржавни актери.

ОЕЦД идентификува четири карактеристики за квалитетниот ПВР процес:¹⁶

- Соодветна институционална поставеност, којашто е особено значајна за контрола на квалитетот на процесот и негов надзор. Воспоставената институционална структура и националните специфики треба да бидат водилки при дизајнот на институциите поврзани со имплементацијата на ПВР;
- Аплицирање на ПВР во ситуации кога регулативата предизвикува „значително влијание“, економско, општествено или влијание врз животната средина;
- Соодветно антиципирање на трошоците и придобивките од предложената регулатива, при тоа опфаќајќи ги сите можни сфери на влијание и
- Квалитетни консултации со засегнатите страни.

15 Kirkpatrick, C.H., and D. Parker. 2007, стр. 4.

16 OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, стр, 94.

Консултациите се клучен елемент на ПВР кој не смее да се заобиколи. Компаративната пракса покажува дека, често, формалните барања за консултации се доста високи, но и дека во пракса не се остваруваат. Токму квалитетните консултации се еден од аспектите кои се значителен предизвик за државите кои имплементираат ПВР.

Целта на овој документ за јавна политика е да понуди препораки и правци за надградување на македонскиот модел на ПВР, согласно горенаведените принципи за добра пракса. Во продолжение, презентирани се шест аспекти кои во Македонија се спроведуваат со одредени слабости и чија имплементација може и треба да се зајакне. За одредени проблематични точки, понудени се и повеќе опции кои водат до унапредување на различни сегменти од процесот.

Широки можности за унапредување на ПВР во Македонија

Контрола на квалитетот и надзор над ПВР

Ефективната примена на ПВР бара поставување на соодветна институционална структура и пропратни процедури за контрола на квалитетот и надзор врз процесот. Во македонската примена на ПВР, формално е пропишан систем за следење на имплементацијата и ефективноста, при што е предвиден и механизам за унапредување. Овој систем се

состои од два клучни сегмента кои се спроведуваат од страна на МИОА. Во првиот сегмент, кој можеме да го дефинираме како систем на постојана контрола на квалитетот - се проценува квалитетот на изработените ПВР анализи: МИОА дава мислење за изработените ПВР нацрт-извештаи пред нивно усвојување како предлог-извештаи и пред фазата на одлучување во рамки на владините седници. Во вториот сегмент, кој, пак, можеме да го дефинираме како систем на периодична ревизија, МИОА е должна да поднесе годишен извештај до Владата на Република Македонија за квалитетот на имплементацијата на ПВР и за можните правци на унапредување. Сепак, иако формално овие два сегмента се пропишани, македонскиот ПВР модел премногу се потпира на контрола на квалитетот и надзор од страна на внатрешен актер. Тоа е, сепак, негативна околност која се манифестира и во погоре посочените слабости: квалитетот на ПВР анализите Европската комисија го проценува како слаб и во недоволното следење на процедурите, особено оние за консултација со засегнатите страни.

Од друга страна, компаративната добра практика сугерира децентрализирање на процесот и доделување на улогата на контрола на квалитетот и надзор на посебно тело кое не е директен ПВР актер. Дополнително – кога станува збор за периодичните ревизии на процесот – компаративната добра практика посочува нивно извршување од страна на надворешни ревизори. И двата модела содржат одредени предности кои би можеле да го подигнат квалитетот и во Македонија.

Пред да се свртиме на примерите од овие два модела, вреди да се споменат и некои примери на контрола на квалите-

тот на ПВР кои се слични на македонскиот модел, но далеку потранспарентни и кои довеле до значителни резултати. Во Ирска,¹⁷ во 2011 година, канцеларијата на Премиерот на Република Ирска публикувала извештај чиј фокус биле оперативните аспекти на ПВР. Во извештајот биле понудени препораки за унапредување, базирани на искуствата на јавните службеници кои учествуваат во изработката на ПВР анализите и оние на засегнатите страни. Во Холандија,¹⁸ пак, исто така во 2011, Владата публикувала сеопфатен извештај за пилот веб-порталот за електронски консултации во кој било потенцирано дека иако електронските консултации создаваат дополнителни трошоци, сепак, треба да се прошират поради тоа што се од голема корист за граѓаните и бизнис заедницата.

Модел на постојана контрола на квалитетот и надзор од страна на надворешен актер

Имплементација на модел на постојана контрола на квалитетот и надзор од страна на надворешен актер предвидува делегирање на надлежностите во делот на давањето мислење за ПВР извештаите на тело кое директно не учествува во ПВР процесот. Во идеални услови ова тело би требало

17 Ирскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Ireland-web.pdf>.

18 Холандскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Netherlands-web.pdf>.

да биде составено од надворешни експерти кои непристрасно би го оценувале квалитетот на ПВР анализите. Така, во Обединетото кралство,¹⁹ во 2009 година воспоставен е т.н. Комитет за регулаторна политика (Regulatory Policy Committee), кој во 2012 прераснува во независно советодавно јавно тело. Задачата на Комитетот е да понуди непристрасен преглед на предлозите за нови регулативи. Меѓу 2010 и 2015 ова тело доставило околу 1200 мислења за регулативи кои ги засегаат бизнис заедницата и граѓанскиот сектор од кои 951 биле преточени во законски решенија. Мислењата главно се однесуваат на квалитетот на наодите и доказите врз кои се базираат ПВР анализите и законските решенија. Доколку се појавуваат значителни разлики, ПВР анализите најчесто се подобруваат пред фазата на јавна консултација или пред дискусијата за предлог-регулативата од страна на законодавното тело. Од 2014 година воведена е една позитивна измена, според која бизнис заедницата има право да побара независно мислење од Комитетот доколку смета дека анализата или наодите на кои е заснована се разликуваат од фактичката ситуација.

Од ноември 2011 во Република Чешка²⁰ функционира т.н. „ПВР одбор“ во рамки на Законодавниот совет на Владата. ПВР одборот е составен од независни експерти, претставни-

19 Профилот на Обединетото кралство од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/United-Kingdom-web.pdf>.

20 Чешкиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Czech%20Republic-web.pdf>.

ци на здруженијата на претприемачи/работодавачи и претставници на академската заедница. Задачите на овој одбор се да го дискутира квалитетот на подготвените ПВР анализи, да понуди сугестии за нивно унапредување (при што има право и да даде негативно мислење за квалитетот) и да даде препорака за потребата за подготовка на ПВР анализи во случај да не е предвидена изработка на ПВР со законодавниот предлог. ОЕЦД заклучува дека квалитетот на ПВР-анализите во Република Чешка е „значително подобрен“ по воспоставувањето на ПВР одборот. Како и во случајот со Комитетот за регулаторна политика во Обединетото кралство, „ПВР одборот“ во Република Чешка претставува независно тело во рамки на воспоставената институционална структура кое го проценува квалитетот на ПВР процесот и активно учествува во неговото унапредување.

Модел на периодична ревизија од страна на надворешен актер

Имплементацијата, пак, на модел на периодична надворешна ревизија на ПВР предвидува делегирање на годишните ревизии на процесот на надворешен недржавен актер или, пак, на државните агенции за ревизија согласно некои искуства претставени подолу. Како и претходниот модел, претпоставката е дека ваквата операција би довела до понепристрасна евалуација на ПВР отколку што тоа е случај кога тоа го прави актер кој има директна улога во процесот.

Во шест наврати меѓу 2008 и 2014 во Нов Зеланд²¹ се спроведени независни ревизии на квалитетот на ПВР. Ревизиите се спроведуваат на случајно избран примерок на т.н. „RIA statements“ (РИА изјави, пандан на ПВР извештаите во Македонија) од претходната календарска година. Меѓу 2008 и 2013 евалуацијата се фокусираше на квалитетот на РИА изјавите и целокупната анализа, споредба на мислењата по однос на квалитетот на ПВР на државните органи и тие на независниот ревизор, како и во помош на државните агенции задолжени за подготовка на ПВР. Извештаите содрже низа препораки по сите овие прашања. Во 2014 година, независната ревизија се фокусираше на делот „решенија/опции“ и доставила препораки за унапредувања во еден од најкомплексните делови од ПВР анализата. Ваква независна ревизија може во голема мера да го подобри квалитетот на ПВР процесот и да понуди поефективни препораки за надминување на регистрираните слабости.

Слични надворешни ревизии на ПВР процесот се спроведени во два наврата и во Швајцарија²² – и тоа за различни аспекти – во 2011 за квалитетот на т.н. „длабински“ ПВР анализи и во 2014 година на т.н. „едноставни“ ПВР анализи. Во 2015-та година Швајцарската федерална ревизорска канцеларија иницирала поширок процес на ревизија на ква-

21 Профилот на Нов Зеланд од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/New%20Zealand-web.pdf>.

22 Швајцарскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Switzerland-web.pdf>.

литетот на ПВР на селектирани законски решенија. Во 2010, пак, Европскиот суд на ревизори објавил сеопфатна анализа на имплементацијата на ПВР кои ги спроведува Европската комисија,²³ вклучувајќи ги во евалуацијата квалитетот на процесот, ПВР анализите и нивната употреба.

Од дадените примери произлегува дека државите имплементираат три генерални модела за контрола на квалитетот и надзор врз ПВР, од кои еден – кој може да биде наречен модел на внатрешна контрола и надзор – се применува и во Македонија. Сепак, препораката на овој документ за јавна политика е Македонија во иднина да воспостави модел на контрола и надзор од страна на актери кои не се директни учесници во ПВР процесот. Таков модел би требало да го зајакне следењето на процесот, би ја стимулирал јавната дебата за ПВР и, следствено, би воспоставил подобра основа за унапредување.

Во оваа смисла, тука, беа презентирани примерите на Обединетото кралство и Чешка, кои го отсликуваат моделот на постојана контрола на квалитетот од страна на надворешен актер. Овие актери (Британскиот комитет за регулаторна политика и чешкиот ПВР одбор) се постојано задолжени и долгорочно инволвирани во унапредување на квалитетот. Учеството на независни лица во структурата на овие тела

23 Профил на Европската комисија од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/European%20commission-web.pdf>.

претставува основа за нивна квалитетна и непристрасна активност. Од друга страна, моделот на периодична ревизија од страна на надворешен актер (Нов Зеланд, Швајцарија, ЕУ), било да се тоа надворешни ревизори или централни државни ревизорски тела, има поинаква цел: да понуди по-стратешки ориентирани препораки кои би воделе до системски промени во имплементацијата на ПВР. Следствено, и двата модела се фокусираат на различни аспекти во унапредувањето на ПВР, но имаат една заедничка точка – делегирање на контролата и квалитетот и надзорот на надворешен актер. Токму ова е принципот кој Македонија треба да го прифати при евентуалното редизајнирање на ПВР процесот, а претставените примери можат да претставуваат појдовни точки за можните чекори кои треба да се преземат.

Спроведување на консултативните процеси

Една од карактеристичните слабости во македонската примена на ПВР е квалитетот и доследноста на консултативните процеси, кои засегнатите страни често ги опишуваат како „само формални“, а не суштински.²⁴ Иако следиме солидна основа за спроведување постојани консултации – пред сè преку порталот ЕНЕР, чијашто функционалност е на исклучително високо ниво – мислењата на засегнатите страни најчесто остануваат исклучени низ сите фази на

24 Наод придобиен од Агора сесиите спроведени во рамки на проектот на ИДСЦС „Агора сесии – практикување на партиципативно креирање политики“ (2015-2016).

циклусот на креирање политики.²⁵ Конкретно за ЕНЕР, но и за останатите консултативни процеси како што се јавните расправи, се приложува критика на недоволен степен на дијалог на релација институции-засегнати страни. Така, често се случува предлозите и реакциите на граѓаните воопшто и да не добијат одговор од министерствата. Ваквата фактичка ситуација во голема мера влијае демотивирански за засегнатите страни (конкретно за претставниците на граѓанското општество) кои не гледаат позитивна страна од било каков свој ангажман, согласно ниското ниво на дијалог. Дополнителна слабост на целокупниот процес е и краткиот период на ЕНЕР консултации, кој во моментот е поставен на 10 дена.²⁶

Оваа слабост има два карактеристични извора. Првиот е во очигледното непостоење на политичка волја за спроведување на доследни консултации. Вториот извор е недоволниот капацитет на министерствата за спроведување на консултативните процеси. Имплементацијата на консултативните процеси во рамки на ПВР едноставно бара поголема алокација на човечки ресурси и соодветен стратешки пристап во консултацијата: министерствата мораат да ги вклучуваат

25 За некои недостатоци при вклучувањето на засегнатите страни при процесите на креирање политики и регулатива во Македонија види: Поповиќ, Миша и Јован Близнаковски (2016) „Во лавиринтите на циклусот на креирање политики – можности за влијание на граѓанските организации“ (краток документ за јавна политика). Институт за демократија „Социетас цивилис“ Скопје (ИДСЦС), достапно на: <http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2009/08/IDSCS-Vo-Lavirintite-na-Ciklusot-na-Kreiranje-Politiki-27012016.pdf>.

26 Ибид.

(без ислучок) сите релевантни засегнати страни при дизајнирањето на политики и легислатива низ различните области.

Во публикацијата на ОЕЦД, Мексико²⁷ е издвоен како најзначаен пример за спроведување на квалитетни консултативни процеси. Централната точка на консултациите – како и во Македонија – се спроведува онлајн, преку порталот на мексиканската Федерална комисија за подобрување на регулативата (COFEMER).²⁸ Порталот ги објавува регулаторните предлози, доставените мислења на засегнатите страни и соодветните одговори на одговорните институции, функционалност што е слична и со онаа на ЕНЕР. Но, COFEMER паралелно спроведува и сеопфатна и постојана кампања за популаризирање на консултациите, преку директно испраќање на предлог легислативата до идентификуваните заинтересирани страни, социјалните медиуми, потсетници преку електронска пошта, објави на традиционалните медиуми и сл.²⁹ Ова искуство е особено релевантно за Македонија

27 Профилот на Мексико од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-web.pdf>.

28 <http://cofemersimir.gob.mx/>.

29 Една информативна алатка која се имплементира од 2015 во Македонија од страна на граѓанскиот сектор е „Календарот на јавни политики“, креиран во рамки на проектот „Агора сесии“ (2015-2016), спроведен од ИДСЦС. Алатката има за цел да ги алармира засегнатите страни за почетокот на ЕНЕР-консултативните процеси. Календарот може да биде пристапен на: <http://idscs.org.mk/mk/kalendar-na-javni-politiki/>.

каде добрата функционалност на ЕНЕР е буквално засенета од неговата недоволна искористеност. Следствено, треба да се преземат чекори за популаризација на ЕНЕР и токму искуството на Мексико на комбинација на повеќе алатки за популаризација (главно електронски и медиумски) треба да се земе предвид.

Во Естонија,³⁰ пак, имплементирани се повеќе веб портали кои на различни начини ги олеснуваат консултативните процеси. Тука го пренесуваме примерот на порталот „Предлог информациски систем“ (EIS – Eelnõude infosüsteem)³¹ кој има карактеристична намена – понудува евиденција на мислењата и заклучоците на различните органи на јавната власт по однос на посебните предлог регулативи. Во Македонија, ЕНЕР ја нема сличната функционалност – комуникацијата меѓу државните институции не се објавува. Јавната достапност на овие документи во голема мера ја зголемува транспарентноста и им овозможува на засегнатите страни поинформирано да учествуваат во процесот знаејќи ги однапред позициите на институциите на јавната власт.

Од 2014 година Владата на Јужна Кореја³² го имплементира

30 Естонскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Estonia-web.pdf>.

31 <http://eelnoud.valitsus.ee/main>.

32 Корејскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Korea-web.pdf>.

системот за онлајн петиции наречен „Sin-Moon-Go“,³³ која има за цел да овозможи подоследно вклучување на јавноста во креирањето на регулативата. Петициите се спроведуваат во три чекори: 1) Секој граѓанин може да поднесе предлог за подобрување на регулативата по што надлежното министерство треба да достави одговор во рок од 14 дена; 2) Во случај на негативен одговор, министерството е должно да објави детално објаснување за решението во рок од 3 месеци; 3) Националниот Комитет за регулаторна реформа (тело кое ја надгледува легислативната пракса) може да побара промени од надлежното министерство доколку смета дека негативниот одговор е неиздржан. Во 2014, по воведувањето на овој систем, пристигнати се околу 6500 петиции, од кои повеќе од една третина (36,6%) биле прифатени од надлежните министерства и вметнати во понатамошната процедура. Ваквата висока стапка на прифатеност е мотивирачка за засегнатите страни и предизвикува нивно понатамошно вклучување во процесите на креирање политики.

Практики на временски рокови за консултации

Компаративно, временскиот рок од 10 дена за консултации со засегнатите страни (како што е во Македонија) спаѓа во моделите со кратки рокови за консултации. Воедно, македонската пракса покажува дека и 10-дневниот рок често не се почитува. Добрата пракса, пак, инсистира на јасен рок, но не исклучува и негово продожување доколку се утврди таква потреба. Во Мексико, на пример, рокот за консултации

33 <https://www.better.go.kr/>.

е поставен на 30 работни денови, меѓутоа почеста пракса е тој рок да биде продолжен доколку се јави таква потреба. Во Словачка,³⁴ рокот за консултации е поставен на 15 работни дена. На ниво на Европската Унија, рокот е поставен на 12 недели. Сепак, не постои рецепт според кој Македонија треба да се води по ова прашање. Утврдувањето на овој рок треба да биде направено преку дијалог меѓу државните институции и засегнатите страни. Неговото продолжување може значително да ја зголеми можноста за вклучување кај организациите од граѓанското општество и бизнис заедницата.

Базирање на ПВР на квалитетни податоци и наоди

Еден од предусловите за квалитетна ПВР анализа е достапност на соодветни податоци и наоди кои би претставувале основа за истата. Недоследноста кон овој предуслов директно влијае врз квалитетот на ПВР анализите. Овој документ предлага стратешко вклучување на Државниот завод за статистика како коректор на ПВР процесот, по примерот на Сојузна Република Германија.³⁵ Во Германија, Федералната статистичка агенција (пандан на Државниот завод за

34 Словачкиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Slovak-Republic-web.pdf>.

35 Германскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Germany-web.pdf>.

статистика во Македонија) *ex post* ги испитува трошоците на спроведувањето на регулативите и споредува дали се во согласност со предвидените (*ex ante*) и сугерира евентуално усогласување. Воедно, Агенцијата дава поддршка на министерствата врз база на индивидуални барања во однос на проценката дали регулативата ги постигнала очекуваните цели. Ваквата (претежно *ex-post*) улога на Агенцијата во изработката на регулативите значително придонесува во евалуацијата на ПВР процесот врз база на податоци и наоди и влијае при изменувањата и дополнувањата на постоечката регулатива.

Германската Федерална статистичка агенција, исто така, периодично спроведува испитувања на јавното мислиње за тоа како граѓаните и бизнис заедницата гледаат на квалитетот на законите и работата на јавната администрација. Испитувањата се фокусирани на искуствата на испитаниците во интеракцијата со различните органи на државната управа. Овие податоци, понатаму, директно се користат како наоди врз кои се темели ПВР анализата.

Поддршка за државните службеници за изработка на ПВР анализите

Недоследната примена на ПВР, пред сè по однос на на квалитетот на анализите, укажува на несоодветен капацитет кај министерствата за спроведување на ПВР. Ова е последица на недоволните човечки ресурси задолжени за ПВР, но и на недоволно познавање на методологијата и нејзина имплементација во пракса од страна на одговорните службеници.

Сепак, треба да се земе предвид дека ПВР методологијата е комплексна активност која често бара значителни човечки и финансиски ресурси. Владата и поконкретно МИОА досега спровеле повеќе обуки за државните службеници инволвирани во ПВР анализите. МИОА, во соработка со Амбасадата на Обединетото кралство, веќе има објавено неколку прирачници за ПВР методологијата за државните службеници и засегнатите страни.³⁶ Секако дека овие практики се особено значајни за унапредување на процесот и нивната важност не треба да се потценува. Но, комплексноста на ПВР процесот и во иднина ќе креира предизвици – затоа е важно човечките и финансиските капацитети за спроведување на ПВР постојано да се унапредуваат. Освен со константно дообучување, тоа може да се направи и преку дизајнирање на помошни алатки за службениците. Во оваа секција ќе бидат претставени два такви примера.

Во 2014, во Шведска,³⁷ воведена е алатката „Калкулатор на регулативата“ (“Regelräknaren”),³⁸ кој им овозможува на службениците, креаторите на политики и законодавците на едноставен начин да ги пресметаат трошоците од предложената регулатива при спроведувањето на ПВР

36 Еден таков прирачник за државните службеници е објавен во 2013 година. Види: МИОА (2013) Прирачник за проценка на влијанието на регулативата, Скопје, октомври 2013, достапно на: <https://goo.gl/caoPAI>.

37 Шведскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sweden-web.pdf>.

38 <https://regelraknaren.tillvaxtverket.se/regelraknaren/#/>.

процесот. Пресметаните трошоци и методологијата на пресметка се јавно достапни и можат да бидат консултирани на специјално дизајнираниот веб-портал за оваа намена.

Како и Македонија, повеќе земји во светот дизајнираат различни прирачници за помош на државните службеници во спроведувањето на ПВР. Во прирачникот на ОЕЦД, Израел³⁹ е идентификуван како пример за квалитетни ПВР прирачници наменети за државните службеници. Земајќи предвид дека Македонија веќе има воспоставено ваква добра практика, овој пример тука служи само како потсетник дека помошните помагала како прирачниците, дизајнирани и за различни аспекти од целокупниот процес можат да бидат особено значајни за самите актери и дека треба и во иднина да се стимулираат.

Вклучување на Собранието во ПВР процесот

Македонската примена на ПВР, како што е формално поставена, но како што е и во пракса, припаѓа целосно во доменот на владиниот дел од процесот на креирање политики и легислатива. Меѓутоа, добрата практика во имплементацијата на ПВР не претпоставува ваква едностраност и е особено негативна во македонскиот контекст каде Владата во политичкиот систем е замислена како предлач на законските реше-

39 Израелскиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Israel-web.pdf>.

нија, додека единствениот законодавен орган е Собранието. Податоците велат дека Владата е убедливо најголемиот предлагач на законски решенија во Македонија – во периодот 2011-2014 98% од законските предлози дошле токму од Владата, а пратениците учествуваат незначително (само 19 од вкупно 888 предлози биле доставени од пратениците).⁴⁰ Ваквата ситуација ги остава пратениците во позиција да се фокусираат во најголем дел од одлучувањето на евалуација на владините предлози. Но, генерално се смета дека Собранието е недоследно во оваа смисла – аргументацијата кај пратениците е недоволно фокусирана на содржината на предлог-регулативата.⁴¹

Од друга страна, заклучоците од ПВР анализата, освен за јавноста и за засегнатите страни, може да бидат и особено корисни за пратениците кои при дискусијата на законските решенија би можеле да се потпрат на истата. ПВР им нуди уникатна можност на народните избраници – претставувајќи им ги придобивките и трошоците на предложената регулатива, гледиштата на засегнатите страни и алтернативните опции кои се на располагање – им овозможува да ја зајакнат својата аргументација како и да ги информира во одлучувањето. Следствено, потребно е креирање на посилна

40 Извештај за работата на седмиот пратенички состав на Собранието на Република Македонија 25.06.2011 - 05.03.2014. Собрание на Република Македонија.

41 За некои индикатори за квалитетот на дискусијата во Собранието во периодот јуни 2014-мај 2015 види: Димески, Јане (2015) „Рововска дебата – анализа на квалитетот на дискусијата во Собранието јуни 2014 – мај 2015“, ИДСЦС, достапно на: <http://idsccs.org.mk/wp-content/uploads/2009/08/rovovska-debata-mk.pdf>.

врска меѓу ПВР процесот и Собранието. Иако не постојат конкретни примери каде некоја држава директно ја адресирала оваа слабост, сепак, примерите претставени подолу даваат насоки за тоа како да се вклучи Собранието во ПВР процесот.

Овој документ за јавна политика предлага повисоко ниво на формализација на ПВР процесот кој ќе креира линк меѓу Владата и Собранието. Ова претпоставува нормирање на ПВР процесот во законско решение. Таквото законско решение би креирало клима за развој на пракса на користење на ПВР анализите од страна на пратениците. Претпоставката е дека доколку Собранието усвои закон кој ќе го уреди ПВР процесот, тоа ќе го доведе до поблиско запознавање со истиот и до поголема негова искористеност.

Така, во 2012 во Грција⁴² усвоен е Законот за подобра регулатива кој ги пропишува принципите и чекорите при спроведување на законодавната постапка низ сите гранки на јавната власт. Законот определува и аспекти од спроведувањето на ПВР, согласно грчката примена на процесот. Овој закон не треба да претставува строг модел за Македонија, но тука служи како пример за начин преку кој ПВР би можел поодлучно да биде вметнат како референца во собраниската дебата. Законското решение кое се предлага тука за Македонија би утврдило задолжително доставување на ПВР извештаите до пратениците. Секако, ова не би требало да биде единствен чекор за подоследно вклучување на Собранието –

42 Грчкиот профил од публикацијата OECD Regulatory Policy Outlook 2015 може да биде консултиран на: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Greece-web.pdf>.

пратениците мораат да бидат и информирани за структурата и содржината на ПВР анализите, за начинот на кој можат да ги применат и за целокупните придобивки од процесот.

Во Швајцарија, пак, парламентарното тело „Парламентарна контрола на администрацијата“ спровело сеопфатна евалуација на консултациите и јавните сослушувања кои покажале недостатоци во премногу кратките рокови за консултација и недоволно познавање на јавноста за тоа како приложените коментари се земаат предвид. Оваа ревизија водела до значителни промени во легислативата за консултации. Овој пример, иако се однесува на надзор на ПВР процесот е поместен тука со цел да покаже дека и парламентот може да има ефективна улога во ПВР процесот од една сосема поинаква призма.

Завршно резиме

Овој краток документ за јавна политика се обиде да приближи некои од глобалните добри практики во имплементацијата на ПВР процесот. Илустрациите беа дадени со референца на моменталната состојба со ПВР имплементацијата во Македонија. Пристапот кој е усвоен е дека на Македонија не и е потребен трансфер на целосен модел од друга земја, напротив, потребни се различни системски корекции во одредени делови од ПВР нормативата и праксата. Сумирано, беа понудени примери за унапредување на ПВР низ пет аспекти кои коинцидираат со главните заложби на овој документ.

На ПВР примената во Македонија и е потребна постојана контрола на квалитетот и надзор од независен актер – во најдобар случај составен од независни експерти – по примерите на Обединетото кралство и Чешка. Процесот би можел значително да се зајакне и со воспоставување на периодична независна ревизија, по примерот на Нов Зеланд. Неуспешноста на јавните консултации треба да се адресира преку нивна популаризација и мерки за градење на доверба – пред сè, по примерот на Мексико. Краткиот 10-дневен рок за консултации треба да се пролонгира, а овој документ покажа дека постојат повеќе можности за тоа, согласно компаративните добри практики. Државниот завод за статистика треба да се вметне во процесот – како сервис за податоци и наоди врз кои се базираат анализите, по германскиот пример. Државните службеници треба и понатаму да бидат поддржувани за да се зголеми нивото на квалитет на ПВР анализите, а овој документ покажа дека за тоа постојат иновативни алатки (Шведска). Конечно, потребно е вклучување на Собранието во ПВР процесот, а тоа би можело да се направи преку негова повисока формализација – со усвојување на законско решение за ПВР. ПВР анализите, во крајна линија, треба да бидат референтна точка за пратениците при собраниските дискусии но и при нивното одлучување по предлог регулативата.

Земено севкупно, можностите за развој на ПВР се безмалку неограничени, а придобивките од квалитетната имплементација големи. Ова претставува доволна причина за преобмислување на одредени аспекти од имплементацијата на ПВР во Македонија.