Проценката на Влијанието на Регулативата (ПВР) – Фокус на Македонија

Аналитика

Ноември 2009 Скопје

Дефиниција и значење на Проценката на Влијанието на Регулативата (ПВР)

Во денешно време кога властите се соочуваат со многу правила и прописи, нема сомнение дека на регулативата треба да и се даде специјален третман и внимание. Улогата на политичките актери треба да се состои во осигурувањето дека регулативата ги исполнува сите критериуми за да биде ефикасна и во гарантирањето дека од неа ќе произлезат позитивни влијанија за заинтересираните страни или за граѓаните воопшто. Со други зборови, механизмите за очекуваните влијанија од политиките, како што е Проценката на Влијанието на Регулативата (ПВР), мора да се воведат во пракса.

Развиените земји во светот (ОЕЦД, САД, Австралија) веќе со декади редовно ја користат ПВР за новите и постоечките политики кои што ги имплементираат. Од 1974, кога за прв пат беше промовирана, ПВР постојано бележи популарност и е конститутивен елемент во процесот на донесување одлуки во земјите споменати погоре. Покрај тоа, иако не постои план за тоа како успешно да се воведе ПВР, сепак искуството што овие земји го имаат служи како "прирачник" за земјите во развој при нивната имплементација на ПВР. Оттука може да се заклучи дека влијанието на ПВР за подобрувањето на јавната политика никогаш не било позначајно одколку што е денес.

Следен чекор во анализата е поширокото дефинирање на ПВР. Прво, ПВР првично е прецепирана како инструмент кој што властите т.е. донесувачите на одлуки го користат за предвидување и проценка на влијанијата на постоечките или на предложените политики за најразлични социјални, економски и еколошки теми. Второ, ПВР е регулаторна систематска активност и не може да се смета за замена за процесот на креирање политики, туку треба да биде целосно интегрирана во тој процес и да допринесе позитивно во дебатата при донесување на новите политики. Ова може да се постигне преку **јавите дебати т.е. советувања**, кои се интегриран дел од ПВР и кои што им овозможуваат на сите заинтересирани страни да земат активно учество во процесот на донесување одлуки. На крај, важно е да се напомене дека досегот, обликот, содржината и улогата на ПВР варира во зависност од карактеристиките на секоја земја посебно и поради тоа е важно да се применува од случај до случај.

Воведувањето и целосната имплементација на ПВР бара целосна политичка волја и сериозни напори. Сепак важно е да се напомене дека дури и во земјите во развој, постои одредена волја за имплементацијата на ПВР иако таа може да биде само декларативна. Поради тоа, дури и да не постои земја која што не е запознаена со ПВР и со нејзината важност и значење. Ова е постигнато со напорите на меѓународните организации и компании кои што ја користат ПВР насекаде во светот. Поради комплексноста на процесот на ПВР и недостатокот на обучен

човечки капитал во многу земји, особено во помалку развиените, пилот проекти обезбедени од таквите организации за успешна имплементација на ПВР се од суштинска важност.

Како што беше погоре споменато, важноста на стејкходерите (бизнис заедница, граѓанското општество) во консултативниот процес, не треба воопшто да се занемари при имплементацијата на ПВР. Овозможувањето на што поголем број на заинтересирани страни да се приклучат директно во консултативните процеси им дава можност да ги искажат своите ставови, идеи и искуства за тоа како политиките да се направат пофекасни и попродуктивни за нив. Освен ова, стејкхолдерите треба исто така да дадат иницијативи за воведување на ПВР не само за идните туку и за постоечките политики.

Извештајот на Аналитика за Проценката на Влијанието на Регулативата цели кон тоа да се добие јасна слика за целокупниот процес на ПВР со посебен фокус на тоа како тој се одвива во Македонија. Извештајот оди преку историјата на ПВР, нејзиното воведување и експанзија во светот и се фокусира најмногу на воведувањето на правилата од ПВР и имплементацијата на промените со кои што властите во Македонија се соочуваат. Извештајот потенцира дека властите во Македонија, иако доцна, се повеќе стануваат свесни за улогата и значењето на ПВР при подготувањето на квалитетна законска рамка.

Меѓутоа, имплементацијата на ПВР е комплексен процес и затоа земјите кои што одлучиле да ја воведат се соочуваат со неколку предизвици. Недостаток на квалитетен пресонал за оваа имплементација, ниско ниво на свест помеѓу јавните институции и граѓанскиот сектор за ПВР, и одредено ниво на противење и скептицизам од политичките елити за воведувањето на ПВР, се само некои од многуте предизвици со кои што земјите се соочуваат. Логично, овие предизвици се и понагласени во земјите во развој.

Базирајќи се на најдобрите практики од ПВР до денес, освен некои мали варијации, постои стандардна структура и серија на чекори што треба да се превземат кога се воведува ПВР. Накратко, структурата и процедурата е следнава:

- Идентификација на одреден проблем што треба да биде регулиран со некоја политика;
- Идентификација на опциите за регулирање; детална проценка на трошоците, придобивките и другите влијанија;
- Консултации со широк спектар на стејкхолдери;
- Формулирање на политиките со мониторинг механизми.[1]

[1] Директиви на ОЕЦД за успешно воведување на ПВА.

Придобивки од ПВР

ПВР се дефинира како алатка која служи да ги направи политиките поефективни и ефикасни со тоа што на сите заинтересирани страни им овозможува пристап до високо квалитетна регулатива. Оттука, базирајќи се на оваа дефиниција, лесно може да се изведат придобивките и предностите што произлегуваат од воведувањето и правилната имплементација на ПВР. Накратко, најјаките страни на ПВР се состојат од:

- Преглед на опциите за регулирање и одбирање на онаа која што е најпогодна за целото општество;
- Обезбедување цврсти докази за ефектите кои што одредената политика ќе ги произведе кога ќе почне да се применува;
- Ангажирање на пошироката јавност во консултациите со цел зголемување на транспарентноста и отвореноста;
- Директни импликации во подобрувањето на одоговрноста на владата.

Понатаму, ПВР продуцира и значајни придобивки за националниот економски раст (со идентификувањето на сите административни и регулаторни пречки што се на патот на економскиот просперитет), за квалитетот и транспарентноста на владеењето, за зголемувањето на ефикасноста и ефективноста на целокупниот јавен сервис итн.

Преглед на развојот на Македонија во врска со воведувањето и имплементацијата на ПВР

Македонските власти, иако задоцнето, стануваат свесни за улогата и важноста на ПВР во подготвувањето на солидна законска рамка. Таканаречената “регулаторна инфлација„[2], неефикасноста на регулативите и континуираните препораки од меѓународните организации се без двоумење факторите што присонесоа за оваа долгоочекувана промена. Покрај тоа, важно е да се напомене дека ПВР станува се повеќе инкорпорирана во политичкиот дискурс на политичарите, факт кој што покажува за зголемувањето на популарноста на овој термин во земјата.

ПВР во Македонија е дел од поширокта регулаторна рефома, која што започна во 2006. Оваа реформа е се уште во процес и е поделена во две фази. Регулаторната гиљотина е првата фаза, а ПВР е втората фаза. Поконкретно, ПВР е дел од проектот **Градење на Административниот Капацитет за ЕУ Интеграциите, Фонд за Глобални Можности –**

[2] Термин користен од ОЕЦД за земјите со голем број на политики.

Обединета Европа (GOFRE), кој што е имплементиран во соработка со Владата.[3] Заедно со Стратешкото Планирање потпаѓа под компонентата **Реформа во Јавната Администрација како Поддршка на Процесот на Пристапување кон ЕУ**.[4] Важно е да се напомене дека Амбасадата на Обединетото Кралство во Скопје одигра значителна улога во фокусирањето на помошта на воведувањето и имплементацијата на ПВР од страна на македонските власти. Имено, Амбасадорот на Обединетото Кралство и Вице-Премиерот за Економски Работи Владимир Пешевски го промовираа прирачникот за ПВР што ќе помогне во подобрувањето на регулативата во Македонија.[5]

ПВР во Македонија веќе стана главна алатка при донесувањето т.е. усвојувањето на политиките. Ова се должи на фактот што почнувајќи од јануари 2009, сите министерства се должни да ја вклучат ПВР кога ќе предлагаат нови закони. Заедно со предлог-законот тие се должни да прикачат и проценка за фискалното влијание и проценката за хармонизацијата на националната легислатива со онаа на ЕУ. Понатаму се потенцира дека вклученоста на сите стејкхолдери на кои што овие политки ќе имаат влијание ќе придонесе за дополнителни информации потребни при донесувањето на новите закони.

Законската рамка за ПВР беше одобрена во февруари и март 2008, преку Правилата за Процедура за амандмани и промени во Правилата за Процедура за Работењето на Владата на Република Македонија; ПВР Методологијата; и Одлуките во форма и вид на ПВР обрасци.[6] Според стандардизираните ПВР обрасци во Македонија, следниве влијанија се земени во предвид:

- Влијание врз националната конкурентност;
- Влијание врз социјално загрозените групи;
- Влијание врз половите прашања и еднаквост;
- Влијание врз животната средина;
- Влијание врз принципите на пазарната економија;
- Влијание врз правата на граѓаните.[7]

ПВР во Македонија е имплементирана врз база на следнава методологија:

- **Прелиминарна ПВР:** се имплементира со цел да се утврди проблемот за кој што се носи одереден закон, за идентификување на целите и можните опции за постигнување

---

[3] http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=75 посетена на 2 октомври, 2009.

[4] http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=138 посетена на 2 октомври, 2009.

[5] http://ukinmacedonia.fco.gov.uk/en/newsroom/?view=News&id=20938520 посетена на 27 октомври, 2009.

[6] Национална Програма за Усвојувањето на Acquis - 2009 преглед -

[7] ПВР обрасци

на саканите резултати, за детален опис на влијанието на секоја предложена опција и за евалуација на можностите за имплементација на правилото “молчењето е согласност„.

- **Проширена ПВР:** е подетална методологија која што се имплементира само за одредени предлози и ги вклучува следниве проценки: Проценка на Економските Влијанија; Проценка на Социолошките Влијанија; и Проценка на Еколошките Влијанија. Факторите како: конкурентност, отвореност на пазарот, вработување, продуктивност, иновации и инвестиции како и бројот на луѓето кои што се тангирани од легилативата која што се предложува играат фундаментална улога во одлучувањето дали за одредени политики, проширената ПВР ќе се користи или не.[8]

Имплементацијата на ПВР за македонските граѓани е од несомнена важност бидејќи придонесува за: **комплетна и темелна анализа на реалните влијанија што ги продуцираат политиките; и за транспарентноста како и за воведувањето на консултациите (внатрешни помеѓу министерствата и надворешни со сите заинтересирани страни)**. Очекуваните позитивни влијанија врз транспарентноста и консултациите се гледаат како можност конечно да се прекине со праксата за предложување и одобрување на закони “зад затворени врати„ т.е. без вистинска можност јавноста да биде дел од консултациите. Како и да е, во оваа фаза е прерано да се предлагаат било какви конслутации по повод ПВР и нејзиното влијание врз транспарентноста и консулативниот процес. Време и искуство се потребни во имплементирањето на ПВР пред да се направи јасна проценка за ова прашање.

Сепак, откако е воведена ПВР, земјата се соочува со страндардните проблеми и предизвици кои стојат пред секоја земја која ја имплементира ПВР. Најчестите предизвици се несомнено недостаокот од високо квалификувани службеници кои ќе можат да ја имплементираат ПВР како и ниската свест помеѓу јавните институции и граѓанското општество за овој механизам. Поради тоа, за да се осигура успешна имплементација на ПВР, од витално значење е да Македонија продолжи со овој процес понатаму, секако со помошта од експертската заедница и меѓународните организации и институции специјализирани за ПВР.

Зголемувањето на институционалниот капацитет за да може да се имплементира ПВР е друго прашање кое што исто така бара доста напори да се реши. Поради тоа, владата реши да воспостави посебен сектор наречен Сектор за Економски Политики и Регулаторна Реформа кој што игра значајна улога во координирањето на процесот на ПВР. Се верува дека целта е да секое министерство воспостави ПВР единица во рамките на својата организација. Одговорноста за имплементацијата на ПВР припаѓа на Заменик Министерот или Државниот Секретар во соодветното министерство, со барем двајца службеници во секое министерство кои што ќе бидат ангажирани на оперативно ниво. Важно е да се напомене дека сите

[8] http://www.oecd.org/dataoecd/12/50/38706266.pdf посетена на 24 септември, 2009.

службеници од овој сектор поминуваат низ најразлични тренинизи за да се обучат и да се стекнат со соодветните вештини и знаења за да можат успешно да ја имплементираат ПВР.

ПВР процесот во Македонија, долг пат пред нас...

За да се добие појасна слика за моменталниот статус на ПВР во Македонија, не е тешко да се презентираат нашите заклучоци. Извештајот започна со давањето на кратка историја за ПВР и нејзината популарност во светот и на крајот се концентрираше на развитоткот на ПВР во Македонија.

Базирано на наодите од извештајот, брзината со која ПВР се развива во Македонија ги надмина сите очекувања. Од 2006 наваму, со првичното воведување на ПВР, популарноста на овој метод се повеќе се зголемува резултирајќи со нејзина интеграција во процесот на усвојување на политиките.

Инволвираноста на странските експерти во процесот на имплементација на ПВР исто така заслужува пофалба. На една страна, ова јасно покажува дека владата е одлучна да го изведе овој процес како што треба, а на друга индиректно се признава дека владата го нема се уште потребниот капацитет за самата успешно да ја спроведе ПВР. Тренинзите организирани за професонализрањето на ПВР тимот (Секторот за Економска Политики и Регулаторна Реформа) се значаен чекор напред, но понатамошна професионализација мора да остане приоритет во овој процес.

Законските обврски за задолжување на министрите да подготват ПВР за секој закон што ќе излезе од нивното министерство се добра основа за успешно заокружување на имплементацијата на ПВР процесот. Достапните механизми мора да се постават на место за да се подигне свеста за ПВР помеѓу сите министерства. На овој начин тие ќе разберат за важноста на ПВР и ќе покажат подготвеност за подготовка на документацијата потребна за ПВР без да има отпор.

Транспарентноста и јавните дебати се прашања кои што бараат итно подобрување. Ад хок јавни дебати пред некој закон да биде донесен мора да се заменат со регуларни, во исто време осигурувајќи се дека голем број на стејкхолдери се повикани и вклучени во нив.

Крајниот заклучок би бил дека ПВР процесот во Македонија има уште долг пат да “изоди„. И покрај фактот што значителни подобрувања се забележани во минатиот период, сепак значајни предизвици остануваат да бидат надминати.

Public Policy Analysis and Administration Program

“Проценката на Влијанието на Регулативата (ПВР) – Фокус на Македонија”

Agim Selami, *Research Fellow of the Program*
aselami@analyticamk.org

Analytica
Web: www.analyticamk.org
Email: info@analyticamk.org

Dame Gruev No: 7-8/3
1000 Skopje, Macedonia
Phone: 00 389 (0)2 3121 948
Fax: 00 389 (0)2 3121 948