



Македонско здружение на
младите правници



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN SOCIETY ОПОРЕНО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

АНАЛИЗА

НА ПРОЦЕСОТ
НА КРЕИРАЊЕ
НА РЕГУЛАТИВИТЕ
ПРЕКУ ИЗГОТВУВАЊЕ
ПРОЦЕНКА НА
ВЛИЈАНИЕТО НА
РЕГУЛАТИВАТА ВО

2010

Скопје, 2011

Издава:

Фондација Институт отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, Извршен директор

Подготвил:

Македонско здружение на младите правници

www.myla.org.mk

contact@myla.org.mk,

во соработка со

Фондација Институт отворено општество – Македонија

www.soros.org.mk

pravo@soros.org.mk

Уредници:

Јасмина Брезовска

Неда Коруновска Аврамовска

Данче Даниловска - Бајдевска

Лектура:

Абакус

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Тираж:

300

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

340.134(497.7)“2010“

Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување на проценка на влијанието на регулативата во 2010 / [уредници Јасмина Брезовска, Неда Коруновска Аврамовска, Данче Даниловска-Бајдевска]. – Скопје : Фондација Институт отворено општество – Македонија ; Скопје : Foundation Open Society Institute - Macedonia, 2011. – 27, 28 стр. : табели, граф. прикази ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Analysis of legislation drafting by means of regulatory impact assessment in the course 2010 / edited by Jasmina Brezovska, Neda Korunovska Avramovska, Dance Danilovska-Bajdevska. – Обата текста печатени во спротивни насоки. – Текст на мак. и англ. јазик. – Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-113-4

а) Законодавство – Процес на креирање – Македонија – 2010

COBISS.MK-ID 89167370

I. ВОВЕД

Анализата на процесот на креирање на регулативите преку изготвување Проценка на влијанието на регулативата е производ од набљудувањето спроведено од страна на Македонското здружение на младите правници во текот на 2010 година, во рамките на проектот „Право да знам, право да учествувам“ поддржан од Фондацијата Институт отворено општество – Македонија. Набљудувањето имаше за цел да го утврди начинот на креирање на регулативите од страна на државните органи, односно начинот на кој државните органи ја утврдуваат потребатата од донесување на нова и измена и дополнување на веќе постоечката регулатива.

Идејата за изготвувањето на оваа анализа, од една страна, беше поттикната од интензитетот на усвојувањето на новата и измената на постоечката регулатива. Од друга страна, пак, дополнителен мотив беа извештаите на Европската унија за напредокот на Република Македонија за 2008¹ и 2009² година, во кои беше утврдено дека носењето закони во итна постапка резултира со некавалитетни закони, кои подоцна треба да се изменуваат и дополнуваат, како и заклучокот дека капацитетите за изготвување на Проценката на влијанието на регулативата не се доволно развиени.

¹ http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2008_en.htm

² http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_en.htm

МЕТОДОЛОГИЈА НА СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ

При изработката на оваа анализа, како алатка за спроведување на набљудувањето беше искористено правото на слободен пристап, загарантирано со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер³.

Со цел да се изготви квалитетна и комплетна анализа на целиот процес на креирање на политиките, којашто ќе се спроведува од страна на сите министерства, неколкупати беа поднесени барања за слободен пристап до секое од министерствата.

Во првиот бран, во текот на месец март, до сите министерства беа испратени барања за слободен пристап до информациите, со кои од секое од нив се бараше список на законите кои министерството ќе ги донесе или измените и дополнувањата направени во текот на 2010 година, во согласност со програмата за работа за 2010 година. Врз основа на добиените одговори, во три дополнителни брана во текот на месец мај (втор бран), јули (трет бран) и септември (четврт бран) до министерствата беа поднесени барања за копии од плановите за спроведување проценка на влијанието на регулативата (Образец 1) и копија од проценката на влијанието на регулативата (Образец 2).

Беа поднесени вкупно 114 барања за слободен пристап, што се однесуваа на 57 закони, со кои се бараа копии од Образец 1 и 2 од министерствата прикажани во табелата (број 1). При поднесувањето на барањата се внимаваше предлог-законот да биде поднесен до Собранието на Република Македонија⁴, за да бидеме сигурни дека соодветното министерство навистина би требало да ги има изготвено задолжителните обрасци за спроведената проценка на влијанието на регулативата пред предлог-законот да биде доставен до Собранието.

На 60% од вкупно поднесените барања (67 барања), министерствата ги доставија копиите од Образец 1 и 2⁵ во законски предвидениот рок од 30, односно 40 дена. Притоа, како најревносни можат да се издвојат Министерството за финансии, Министерството за земјоделство, шумар-

³ Службен весник на РМ бр. 13/2006, 86/2008 и 6/2010

⁴ Постојано се следеше веб-страницата на Собранието на Република Македонија, во делот примени материјали. <http://www.sobranie.mk/ext/materials.aspx>

⁵ Во согласност со членот 21, став 1 и 22, став 1 од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, имателот на информацијата е должен веднаш да одговори на барањето на барателот, најдоцна во рок од 30 дена од приемот на барањето. Ако на имателот му е потребно подолго време за да постапи по барањето, во тој случај рокот може да се продолжи до 40 дена.

ство и водостопанство, Министерството за економија, Министерството за транспорт и врски, Министерството за внатрешни работи и Министерството за животна средина и просторно планирање.

Другите министерства ги доставија бараните обрасци веднаш по поднесувањето на жалбите за молчење на администрацијата, освен Министерството за правда, на кое му беа потребни дури шест месеци за да ги достави копиите од обрасците.

Во табелата што следува е прикажано колку барања се поднесени до секое од министерствата, кои министерства ги доставиле бараните обрасци, а до кои се поднесени жалби.

Табела број 1

Имател	Број на барања	Одговори добиени во предвидениот рок	Одговори од кои не сме задоволни	Поднесени жалби	Втори жалби	Одговори добиени по поднесена жалба
Министерство за финансии	10	7	1 ⁶	2	1	2
Министерство за труд и социјална политика	8	2	/	6	/	6
Министерство за образование и наука	8	4	/	4	/	4
Министерство за култура	4	/	/	4	/	/
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	6	6	/	/	/	/
Министерство за внатрешни работи	6	6	/	/	/	/
Министерство за локална самоуправа	2	/	/	2	/	/
Министерство за економија	16	16	/	/	/	/
Министерство за транспорт и врски	14	12	/	2	/	2
Министерство за животна средина и просторно планирање	10	8	/	2	/	2
Министерство за здравство	8	6	/	2	/	2
Министерство за правда	22	/	12 ⁷	22	4	20
ВКУПНО	114	67	13⁸	46⁹	5	38

⁶ Одговорот е пристигнат по поднесување жалба поради молчење на администрацијата

⁷ На 6 барања пристигнаа одговори од кои не сме задоволни, и тоа по поднесувањето жалба поради молчење на администрацијата.

⁸ На 7 барања одговорите пристигнаа по поднесувањето на жалбите поради молчење на администрацијата.

⁹ Од вкупно 46 жалби, 33 жалби се поднесени поради молчење на администрацијата, 13 поради одбиен пристап или поради одговор од кој не сме задоволни.

II. ЗАКОНСКА РАМКА СО КОЈА Е РЕГУЛИРАН ПРОЦЕСОТ НА ИЗГОТВУВАЊЕ ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Постапката за донесување на законите во Република Македонија прво беше утврдена со Деловникот за работа на Собранието на РМ¹⁰, во согласност со кој „секој предлог-закон треба да биде образложен и задолжително да содржи: 1) оценка за состојбите во областа што треба да се уреди со предложениот закон; 2) целта што ќе се постигне; 3) последиците што ќе произлезат од предложените решенија; 4) износот на финансиските средства потребни за негово спроведување и начинот на кој ќе се обезбедат истите, и 5) дали спроведувањето на законот ќе предизвика материјални обврски за одредени субјекти“.

Во 2006 година, Владата на Република Македонија ја усвои Методологијата за анализа на политиките и координација¹¹, чијашто цел е развивање и подобрување на процесите на дефинирање на политиките и изготвување на материјалите и актите на министерствата и другите органи на државната управа. Целта на Методологијата е да се донесат квалитетни, кохерентни и координативни одлуки на Владата на Република Македонија.

Подоцна во 2009 година, од страна на Владата на Република Македонија беше усвоена Методологијата за проценка на влијанието на регулативата¹² (во понатамошниот текст само „Методологијата“). Проценката на влијанието на регулативата, во согласност со оваа методологија, всушност претставува продолжување и надградување на постоечките постапки за донесување на законите.

Оваа Методологија, од една страна, има за цел да се изгради процес на креирање на политиките што ќе обезбеди продлабочена анализа на

¹⁰ Деловник за работа на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.60/2002

¹¹ Методологија за анализа на политиките и координација, Службен весник на РМ бр. 52/06

¹² Методологија за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ бр. 66/09

(1) потребите од носење нов закон или измени и дополнувања на веќе постоечките закони, како и на (2) влијанието што тој закон би го имал врз другите закони, како и од економски аспект (финансиски импликации). Од друга страна, пак, методологијата има за цел да овозможи меѓуресорски консултации помеѓу министерствата, како и консултации со засегнатите страни, во насока на поголема јавност и транспарентност на процесот. Генерално земено, крајна цел на спроведувањето на проценката на влијанието на регулативата е изготвување на поквалитетна законска регулатива. За таа цел, во рамките на министерствата и Генералниот секретаријат се формирани тимови за координација на проценката на влијанието на регулативата, кои го следат не само процесот на планирање и изготвување на законите, туку и нивната имплементација.

За остварување на јавноста во овој процес е оформен Единствен национален електронски регистар на прописи, www.ener.gov.mk, каде што се објавуваат оценките и текстовите на предлог-законите, со цел заинтересираните страни да можат да се запознаат со нивната содржина и во рок од десет дена да дадат свои мислења и забелешки. Исто така, во насока на остварување на транспарентноста и јавноста на процесот, предвидено е одржување трибини, јавни расправи и работилници со засегнатите страни, заради прибирање мислења и консултации.

Проценката на влијанието на регулативата се врши преку три обрасци:

Образец 1 План за спроведување на проценката на влијанието на регулативата

Образец 2 Иницијална проценка на влијанието на регулативата

Образец 3 Комплетна проценка на влијанието на регулативата.

Процесот на креирање на регулативите е дополнително регулиран и во членот 7 од Деловникот на Владата на Република Македонија¹³. Во согласност со овој член, министерствата имаат обврска задолжително да вршат проценка на фискалните импликации, како и проценка на влијанието на регулативата за предлог-законите што ги подготвуваат и да ги доставуваат до Владата. Од друга страна, пак, генералниот секретар се грижи за тоа предлог-законите кои се доставуваат до Владата да ги содржат ваквите проценки. Исто така, со членот 71 се пропишува обврската за министерствата предлог и нацрт-предлозите за донесување на законите да ги објавуваат на својата интернет страница и во Единствениот национален електронски регистар на прописи, со обврска истите да ѝ бидат достапни на јавноста една година од нивното влегување во сила. Надлежните министерства, исто така, се обврзани да подготват извештаи за добиените мислења, во кои ги наведуваат причините поради

¹³ Деловник на Влада на РМ (пречистен текст) објавен во Службен весник на РМ број 36/2008

кои коментарите и предлозите не се прифатени, како и да ги објавуваат тие извештаи на интернет страницата на соодветното министерство и во Единствениот национален електронски регистар на прописи.

Законот за Владата на Република Македонија¹⁴ предвидува дека министерствата се должни да учествуваат во креирањето на регулативите, односно да даваат иницијативи за подготвување на законите и другите прописи.

¹⁴ Закон за Владата на Република Македонија, објавен во Службен весник на РМ бр. 59/2000

III. НАОДИ

Врз основа на добиените проценки и планови кои беа анализирани во согласност со одредбите на Методологијата за проценка на влијанието на регулативата и Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, се утврдени следниве наоди:

1. НАЧЕЛОТО НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НЕ СЕ ПОЧИТУВА СЕКОГАШ

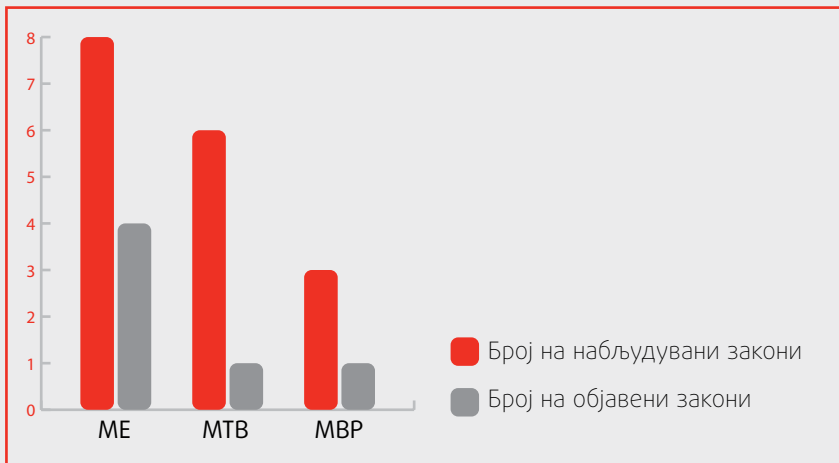
1.1. Не се почитува обврската за објавување во Единствениот национален електронски регистар на прописи

Имено, во согласност со Деловникот за работа на Владата и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, министерствата имаат обврска нацрт-текстовите на предложените закони да ги објавуваат на својата интернет страница и во Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР). Покрај тоа, тие се обврзани задолжително да ги објавуваат и изготвените планови и проценки на влијанието на регулативата. Оваа обврска не важи само за оние закони кои се носат по итна постапка.

Преку објавување на предложните прописи и обрасци во ЕНЕР, се овозможува истите да ѝ бидат достапни на јавноста, како што се граѓаните, но и на претставниците на невладините организации, стопанските комори, бизнис асоцијациите и правните лица кои, исто така, можат да доставуваат коментари и забелешки за предложените прописи. На овој начин се овозможува вклучување на засегнатите страни во процесот на креирање на регулативите и се овозможува поголема транспарентност на целиот процес.

Од прибраните копии од Образец 1 и Обрзец 2, Министерството за животна средина и просторно планирање од набљудуваните пет предлог-закопи, на ЕНЕР ги има објавено сите обрасци и текстови на предложениите закони, додека другите министерства имаат различна практика за секој предлог-закон одделно.

На пример, како што е претставено во долунаведениот приказ, Министерството за економија (МЕ) од набљудуваните осум предлог-закопи, во ЕНЕР има објавено четири, додека другите воопшто не се објавени. Министерството за внатрешни работи (МВР) од три набљудувани закони во ЕНЕР објавило само два. Министерството за транспорт и врски (МТВ) од вкупно шест набљудувани предлог-закопи објавило само еден.



Графички приказ број 1

Во поглед на набљудуваните предложени закони од Министерството за правда, за истите не можат да се дадат статистички податоци, со оглед на тоа дека обрасците не се доставувани заедно со изјавата на министерот, во која е наведен податокот дали предложениот текст е објавен на ЕНЕР. Во сите случаи кога предложените текстови и обрасци не се објавени на ЕНЕР, со цел да се овозможи нивна достапност до јавноста и до заинтересираните страни, не е дадено никакво образложение за тоа зошто не е испочитувана обврската за нивно објавување на ЕНЕР, предвидена со Методологијата.

Што се однесува, пак, до обврската за објавување на нацрт-текстовите на предложените закони или нивните работни верзии на интернет страниците на министерствата, некои министерства (на пример, Министерството за економија, Министерството за внат-

решни работи, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерство за транспорт и врски) ја почитуваат оваа своја обврска, но сепак поголем е бројот на министерствата кои на својата интернет страница немаат предвидено ваков линк или пак истиот постои, но нема содржина.

1.2. Не се почитува обврската проценките и предлог-текстовите на законите да бидат достапни на ЕНЕР и на интернет страницата на ресорното министерство сè до истекот на една година од стапувањето на законот во сила.

При спроведеното набљудување е утврдено дека предложените прописи и обрасци кои се објавени на ЕНЕР не се задржуваат подолг период во регистарот. Така, доколку еден граѓанин се обиде да пронајде текст објавен пред повеќе од неколку месеци или пак обрасци за закон кој е веќе усвоен од страна на Собранието на РМ, истите нема да може да ги пронајде во пребарувачот на ЕНЕР, бидејќи се отстранети. Ова е спротивно на обврската предвидена во членот 71 од Деловникот на Владата, проценките и предлог-текстовите на законите да бидат достапни на ЕНЕР и на интернет страницата на ресорното министерство сè до истекот на една година од стапувањето во сила на законот.

Во текот на набљудувањето, од министерствата ни беше укажувано дека до бараните информации можеме да стигнеме преку пребарување на ЕНЕР. Министерството кое е водечко во ваквите укажувања е Министерството за правда, кое наместо да ги достави копиите од обрасците постојано нè упатуваше на тоа истите да ги најдеме на www.ener.gov.mk. Ваквото постапување е спротивно на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер и на транспарентноста што треба да се оствари преку него, а уште помалку претставува поповолен начин за еден барател да дојде до саканата информација. Така, имајќи предвид дека периодот на објавување на текстовите во ЕНЕР е мошне краток, поради што пристапот до истите беше невозможен, продолживме со нашите настојувања за пристап до копии од обрасците.

Овој факт покажува дека од страна на создавачите на политиките не се почитува начелото на траспарентност, со што јавноста е оневозможена во целост да го следи процесот на креирање на регулативата.

1.3. Засегантите страни не се вклучени во процесот на креирање на регулативите, ниту пак во оценките се наведуваат нивните забелешки

1.3.1 Консултации со засегнатите страни

Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, покрај јавното објавување на прописите и оценките на ЕНЕР, предвидува и вклучување на засегнатите страни во процесот на нивното изготвување, за да се добијат дополнителни информации потребни за обезбедување подобар квалитет на политиката што е предмет на креирање.

Како засегнати страни во процесот на креирање на регулативите можат да се јават министерствата и другите државни органи и институции, како и здруженијата на граѓаните и фондациите, приватниот сектор, коморите и слично, во зависност од областа што е предмет на регулирање.

Вклучувањето на засегнатите страни се врши преку:

- меѓуминистерски консултации, во чија надлежност спаѓа и областа што се регулира;
- надворешни консултации со засегнатите страни, преку организирање јавни расправи, трибини и работилници, и
- електронски консултации, со објавување на релевантните информации.

Овие консултации имаат за цел да се приберат коментари, сугестии и мислења од сите засегнати страни заради изготвување квалитетна и детална проценка на влијанијата.

Од спроведеното набљудување може да се заклучи дека во најголем број случаи како засегнати страни се јавуваат министерствата, јавните претпријатија, комисиите и дирекциите формирани од Владата на Република Македонија или од Собранието на Република Македонија од областа којашто се регулира со предложениот закон, единиците на локалната самоуправа, како и другите органи и институции.

Само во 37% од вкупно 57 набљудувани закони, поточно во обрасците за проценка е наведено дека како заинтересирани страни се јавуваат, на пример, Стопанска комора на РМ, одделни факултети при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, здруженијата на граѓаните, бизнис-секторот и слично.

Така, на пример, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство при изготвувањето на законите редовно се консултирало со заинтересираните страни, како што се производителите и продавачите на храна за животни (Предлог-закон за безбедност на храната за живот-

ни), производителите на вино и со другите научни установи (Предлог-закон за виното), но притоа не ги набројува истите.

При изготвувањето на Предлог-законот за давање финансиски услуги на далечина и Предлог-законот за финансиски друштва, Министерството за финансии се консултирало со Здружението за заштита на потрошувачите, но и со бизнис-секторот, а особено со финансиските друштва, без притоа да наведе за кои финансиски друштва станува збор.

Министерството за образование и наука, пак, при изготвувањето на Предлог-измените и дополнувањата на законите за основно, средно и високо образование се консултирало со Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ од Скопје.

Министерството за економија, исто така, при изготвувањето на Предлог-законот за енергетика се консултирало со претставниците од приватниот сектор и консултациите ги има наведено во Образец 2.

Министерството за правда се консултирало со засегнатите страни (со здруженијата на граѓаните, научната и стручната јавност, коморите на медијаторите, нотарите, адвокатите и другите меѓународни организации) при подготовката на предлог-законите за инспекциски надзор, бесплатна правна помош, за здруженијата и фондациите, меѓународната соработка во кривичната материја, при измените на Законот за малолетничка правда, Законот за управување со судските предмети и сл.

При изготвувањето на Законот за лековите и медицинските помагала и Законот за здравствена заштита, од страна на Министерството за здравство, се консултирани и претставници на веледрогерииите, производителите, аптеките и на соодветните комори.

Загрижувачки е фактот што во ниту една од проценките не е детално наведено кои засегнати страни се планирани да се повикаат, дали се повикани и кои од повиканите дале свои коментари и забелешки, ниту пак сумарно наведени забелешките и сугестиите коишто се прифатени и од која заинтересирана страна произлегле тие. Има случаи кога на местото во обрасците каде што треба да се опишат консултациите пишува дека не се спроведени консултации, а во резимето на проценката е забележано дека се спроведени консултации, што е збунувачко и го доведува во прашање квалитетот на спроведените проценки, а особено дали истите се прават само затоа што се пропишани со Методологијата или пак се во насока на изготвување на квалитетна регулатива (Закон за јавно-приватно партнерство, Министерство за економија).

Сево ова води до заклучокот дека креаторите на политиките не го сфаќаат доволно значењето на спроведувањето на консултациите со

заинтересираните страни и можноста нивните мислења и сугестии да придонесат за квалитетно спроведување на процесот на креирање на регулативите.

1.3.2 Консултации со надворешни експерти

Во врска со користењето и ангажирањето надворешни експерти при изготвувањето на оценките, истите се финансирани од странски донатори или пак има случаи кога одредени прописи или нивни измени и дополнувања се подготвуваат по укажување на некои домашни консултантски куќи.

Фактот дека надворешните експерти не се финансираат само по сопствена иницијатива од страна на министерствата, упатува на тоа дека доколку за нив не се обезбедат средства од страна на странските донатори, истите нема да бидат консултирани ниту пак ангажирани, со што се доведува во прашање ефикасноста на целиот механизам за креирање на регулативите.

Како надворешни експерти најчесто се користат професори од факултетите во Република Македонија, консултантски куќи (СИГМА, ГТЗ), странски експерти ангажирани во рамките на одредени проекти финансирани од Обединетото Кралство Велика Британија, Светска банка, USAID и др.

Има разлики и во информациите содржани во планот и во оценката, во делот каде што ангажирањето на надворешните експерти е споменато во планот за спроведување на оценката, а во самата проценка истите воопшто не се споменати (Законот за државна помош, Министерство за економија). По правило, според редоследот на изготвувањето, оценката следува по планот и според содржина истата е поопширна од планот, па во неа не би требало да се изоставаат информациите коишто биле наведени во планот.

2. НЕКОМПЛЕТНИ ПЛАНОВИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Планот за спроведување на оценката на влијанието на регулативата или Образец 1, претставува почетната односно прва фаза при спроведувањето на процесот на проценка на влијанието на регулативата, во која се утврдуваат проблемите, целите, засегнатите страни, видот на оценката, како и времето и расположливите ресурси. Планот треба

да даде илустрација за натамошните фази во процесот на креирање и проценка на влијанието на регулативата. Наспроти ова, околу 30% од добиените планови имаат речиси празна содржина, односно не содржат одговор на прашањата што се дел од пропишаната содржина.

3. ИДЕНТИЧНА СОДРЖИНА НА ИНИЦИЈАЛНАТА И НА КОМПЛЕТНАТА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Во согласност со Методологијата, комплетна проценка на влијанието на регулативата се изготвува кога е потребна подетална анализа и кога предложената регулатива има значително влијание. Овој процес повлекува значителен ангажман, голем број анализи и поголем број информации.

Тогаш кога ќе се предвиди изготвување на комплетна проценка, не се изготвува иницијална проценка, но со оглед на можноста при изготвувањето на иницијалната проценка да се утврди дека се потребни подетални анализи и поголеми ангажмани, постојат и предлог-закопи за кои се изготвени двете проценки.

Она што е симптоматично за ваквите случаи, кога се изготвени двете проценки, е нивната содржина. Имено, во ваквите случаи, содржината на двете проценки е речиси идентична (на пример, обрасците на Предлог-законот за инспекциски надзор од Министерството за правда, Предлог-законот за заштита од конкуренција и Предлог-законот за државна помош од Министерството за економија).

Уште позачудувачки е фактот што се среќаваат случаи кога комплетната проценка е пократка и содржински посиромашна од иницијалната проценка, што е спротивно на „дефиницијата“ за комплетната проценка. Таков е случајот со обрасците на Предлог-законот за здруженијата на граѓаните и фондациите од Министерството за правда и Предлог-законот за енергетика од Министерството за економија.

4. РАЗЛИКА ВО КВАЛИТЕТОТ НА ИЗРАБОТКАТА НА ПРОЦЕНКИТЕ

Имајќи го предвид фактот дека со набљудувањето беа опфатени два-наесет министерства¹⁵, се овозможи анализирање и споредување на квалитетот на изработката на проценката на влијанието на регулативата од страна на секое министерство одделно.

Имено, во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, иницијалната проценка ги утврдува: проблемите што треба да се уредат, а кои се утврдени по пат на меѓуминистерски консултации и консултации со засегнатите страни; во зависност од утврдените проблеми, се поставуваат целите и очекуваните резултати од решавањето на проблемите; се опишуваат трошоците на кои ќе бидат изложени министерствата и засегнатите страни; се посочуваат финансиските придобивки од новите решенија; економските, социјалните и општествените влијанија, но и влијанијата врз животната средина, коишто ќе ги предизвика регулативата, а се дава и опис на спроведените консултации.

Доколку во оваа фаза се утврди дека е потребно изготвување на подетална анализа, се изготвува Комплетна проценка на влијанието на регулативата (Образец 3). Оваа проценка се изготвува кога ќе се утврди дека предложениот закон предизвикува значителни економски и социјални влијанија, како и влијанија врз животната средина, како и дека спроведувањето на предлог- законот повлекува финансиски средства повисоки од 600 милиони денари.

Спроведеното истражување, укажува на фактот дека некои министерства предничат во квалитетот на изработката на проценките. Како министерства кои се издвојуваат со добар квалитет при изготвувањето на проценките се посочуваат Министерството за внатрешни работи и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Од друга страна, пак, постои значителна разлика во квалитетот на изработката на проценките изготвени во рамките на едно исто министерство. Така, додека едни проценки немаат доволно информации и се оскудни во својата содржина, други избобилуваат со почетни, но и со дополнителни информации добиени од спроведените консултации, анализи и истражувања, како и со подетално дефинирани и опишани проблеми и цели коишто треба да се постигнат со креирањето на регулативата.

На пример, од анализираниите проценки изготвени од страна на Министерството за економија и Министерството за транспорт и врски може да

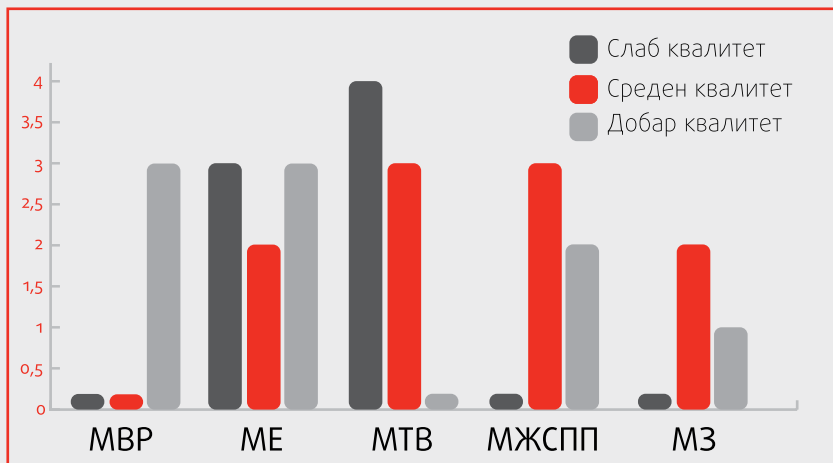
¹⁵ Види Табела број 1

се забележи дека во зависност од работната група којашто учествувала во нивната подготовка, тие се разликуваат по обемот, содржината, како и по квалитетот.

Табела број 2

Министерство	Слаб квалитет на проценките	Среден квалитет на проценките	Добар квалитет на проценките
Министерство за економија	Предлог-законот за заштита од конкуренција	Предлог-законот за јавно- приватно партнерство	Предлог-законот за измени и дополнувања на Законот за трговските друштва
	Предлог-законот за државна помош	Предлог-законот за измени и дополнувања на Законот за трговија	Законот за енергетика
	Предлог-законот за европско друштво		Предлог-законот за надзор на пазарот
Министерство за транспорт и врски	Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање	Предлог-законот за железничкиот систем	
	Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за градење	Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота	
	Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за електронски комуникации		

Во прилог следува графички приказ на оценката на квалитетот на набљудуваните проценки по министерства (за називот на министерствата се користени кратенки од нивните иницијали).



Графички приказ број 2



Графички приказ број 3

Ваквите разлики во квалитетот на проценките честопати се резултат на учеството или отсуството на надворешни експерти при нивното изготвување или на недоволната обученост на вработените во министерствата кои членуваат во работните групи. Како дополнителни причини за разликите во квалитетот на проценките се наведуваат и несериозниот пристап на креаторите кон регулативите кои не се од

поголем интерес за јавноста, како и кратките рокови за креирање на одделни регулативи заради потребата од нивно побрзо усвојување.

Проценката која според својата содржина, но и според квалитетот се издвојува од сите други проценки на предлог-законите коишто беа анализирани е Проценката на Предлог-законот за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори (Прилог 2), изготвена од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање. Оваа проценка покрај описот на проблемите и целите, содржи и детален опис на можните решенија, приказ на финансиските импликации за секое решение одделно, како и детални претходно спроведени анализи, истражувања и консултации, нешто што не се среќава кај другите анализирани проценки.

Исто така, може да се утврди дека кога станува збор за носење нов или за изменување и дополнување на веќе постоечки закон за кој јавноста изразува поголем интерес или, пак, кога креирањето на таквата регулатива е од значење за пристапувањето кон Европската унија, проценките имаат подобар квалитет. Така, на пример, Проценката за Предлог-законот за бесплатна правна помош, изготвена од страна на Министерството за правда, закон чиешто донесување беше будно набљудувано од страна на невладиниот сектор, по својот квалитет се издвојува од другите проценки изготвени од ова министерство.

5. НЕ СЕ ОБРАЗЛОЖЕНИ ИНФОРМАЦИИТЕ КОИ СЕ ДОСТАПНИ ПРИ ПОЧЕТОКОТ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО

Методологијата, меѓу другото, предвидува дека при планирањето на потребната работа за изготвување на проценката треба да се утврди кои информации и податоци во врска со областа што ќе биде предмет на регулирање се веќе достапни.

Во повеќето проценки се накратко и општо наведени веќе достапните информации: директивите донесени од Европската унија, кои мора да се имплементираат во домашното законодавство; податоците и резултатите до кои е дојдено при спроведувањето на законот што е предмет на измени и дополнувања или некој друг закон поврзан со оној што се предлага.

Од друга страна, пак, постојат и проценки во кои е само наведено дека како достапни информации се сметаат сугестии од физички и правни лица, без никакво објаснување за тоа на што се однесуваат сугестиите, во која насока се движат и кој е давателот на сугестијата (Предлог-закон

за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање и Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота, Министерство за транспорт и врски).

6. НЕДЕФИНИРАНИ ТРОШОЦИ И ФИСКАЛНИ ИМПЛИКАЦИИ ЗА ПРЕДЛОЖЕНОТО РЕШЕНИЕ

Методологијата, како задолжителен дел на проценките, предвидува и детална проценка, односно идентификување на трошоците и придобивките што ќе настанат за министерствата и другите органи на управата, како и трошоците за правните и физичките лица кои ќе настанат како резултат на примената на регулативата.

Ваква обврска предвидува и Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, според кој министерствата при изготвувањето на проценките задолжително треба да направат проценка на фискалните импликации.

Притоа, кога се предвидуваат трошоците за министерствата, истите треба да се предвидат како за првата година кога ќе почне да се применува регулативата, така и за наредните две до три години.

Ваквата проценка на економското влијание или на фискалните импликации се врши преку обрасците за проценка на фискалните импликации на предложениот пропис.

Од особено значење е предвидувањето на трошоците што ќе ги предизвика примената на конкретниот закон, бидејќи истите влијаат врз креирањето на фискалната политика на Република Македонија или, евентуално, врз нејзиното редефинирање. Од друга страна, пак, од особено значење се и фининсиските трошоци и обврски што ќе се наметнат за физичките и за правните лица со примената на законите, што од друга страна се рефлектира како финансиска придобивка за фискалната политика.

При спроведувањето на набљудувањето, се соочивме со проблемот дека ваквите обрасци ни беа доставувани многу ретко или, поточно, од набљудуваните 57 закони се добиени вкупно 6 обрасци за фискални импликации (Предлог-законот за бесплатна правна помош, Предлог-законот за надзор над пазарот, Предлог-законот за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за семејството, Предлог законот за изменување и дополнување на Законот за трговските друштва и Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за учебниците за основно и средно образование.)

Министерството за правда, пак, наместо ваквите обрасци доставуваше извадоци од иницијалните проценки на влијанието на регулативата кои се однесуваат на трошоците (Предлог-закон за Академијата на судиите и јавните обвинители и Предлог-законот за инспекциски надзор), и покрај тоа што нивната содржина во тој дел е празна. Ваквите извадоци воопшто не даваат слика за фискалните импликации, од причина што истите воопшто не содржат проценка на трошоците. Исто така, истите не можевме да ги сметаме за веродостојни од причина што не можеше да се утврди дали е тоа навистина извадок од иницијалната проценка, без притоа да се интервенира во содржината.

Од друга страна, пак, во 20% од анализираните проценки стои дека предложениот закон предизвикува фискални импликации, но и покрај тоа тие се опишани само со зборови, а никаде не се наведени бројки, односно износи.

Онаму каде што беа доставувани обрасци за фискални импликации, фискалните импликации беа дадени збирно, во вкупен износ, а не детаљно претставени по ставки, со што би се овозможило да се добие јасна слика за тоа од што се состојат истите.

Во речиси 90% од проценките е предвидено дека за спроведување на новите регулативи ќе се користат постоечките човечки ресурси од министерствата, па затоа примената на новите регулативи нема да предизвика иницијални трошоци.

Министерството за образование и наука, пак, во проценките за предлог-законите за основно, средно и високо образование навело дека не е во можност однапред да ги предвиди фискалните импликаци, бидејќи не може однапред да се предвиди бројот на едукации и обуки што ќе треба да се спроведат и трошоците потребни за нивно спроведување, ниту пак да се предвиди бројот на глобите што ќе бидат изречени и нивната висина.

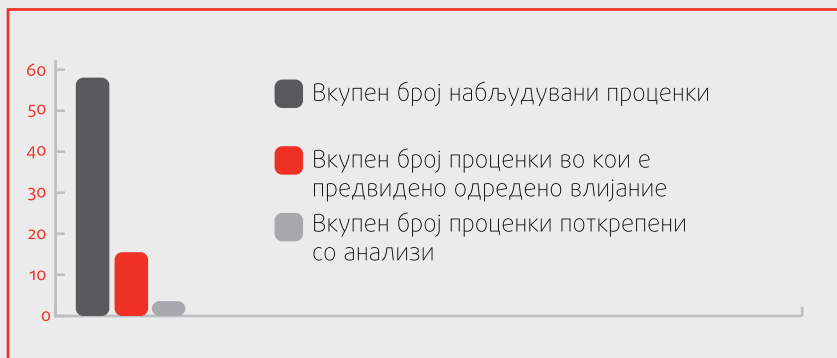
Кога би се погледнале генерално сите планови и проценки, би можела да се добие слика за тоа дека необразложувањето на трошоците и, воопшто, фискалните импликации, се пред сè резултат на тоа што нивниот износ не го надминува износот од 600 милиони денари. Имено, кога предвидените финансиски средства би предвидувале износ поголем од 600 милиони денари, во тој случај тие се обврзани да изготват подетална и поопсежна проценка и анализа. Вака предвидениот праг им овозможува на министерствата воопшто да не се впуштат во какво било објаснување и преглед на фискалните импликации, ниту пак да ги пополнат обрасците предвидени за тоа, а тоа секако заслужува критика од причина што ретко кој закон што се предлага предвидува фискални импликации повисоки од 600 милиони денари. Оттаму, одредбите

на Методологијата за проценка на влијанието на регулативата кои се однесуваат на финансиските импликации над овој праг и нивното образложување, остануваат неприменливи во поголемиот број случаи.

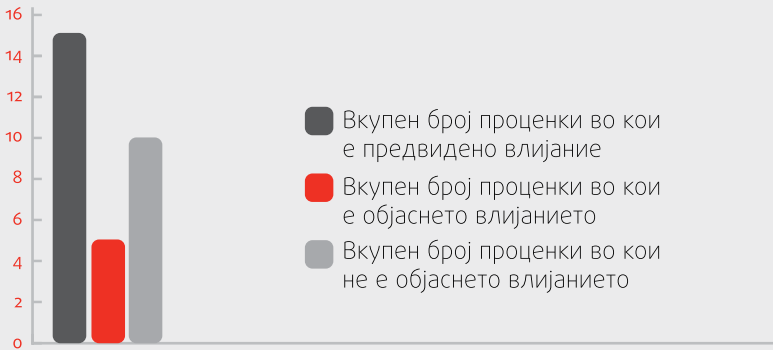
Има и таков случај кога Министерството за образование и наука во наративниот дел на проценката за Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за учебниците за основното и средното образование ги предвидело трошоците што ќе се јават во текот на 2010, 2011 и 2012 година од имплементирањето на Законот, но на крајот во изјавата на министерот за проценката стои дека нема влијание врз буџетот, без притоа да наведе дека се мисли на влијание врз буџетот со сума што надминува 600 милиони денари.

7. НЕ СЕ ИЗГОТВУВААТ АНАЛИЗИ ЗА ВЛИЈАНИЕТО ВРЗ ОДДЕЛНИТЕ ОПШТЕСТВЕНИ ОБЛАСТИ

При изготвувањето на проценките треба да се утврдат ефектите и влијанието врз економијата, социјалните групи, правата на граѓанинот и врз животната средина што ќе се предизвикаат со примената на регулативата. Доколку во процесот на изготвување на проценките се утврди дека регулативата ќе предизвика влијание врз одредена област, тоа треба да се поткрепи со соодветна анализа и истата да биде составен дел од проценката. Напротив, онаму каде што е наведено дека регулативата ќе има влијание врз одредена област, таквиот навод не е поткрепен со каква било анализа од којашто може да се утврди за какво влијание и од кој обем станува збор (графички приказ број 4). Во некои, пак, е дадено само кусо објаснување за тоа какво влијание ќе има регулативата (графички приказ број 5).



Графички приказ број 4



Графички приказ број 5

8. НЕ СЕ НАВЕДЕНИ ПОВЕРЕНИЦИТЕ НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ТИМОТ ШТО ЈА ИЗГОТВИЛ ПРОЦЕНКАТА

Составен дел на оценките се и податоците за членовите на групата што учествувала при подготовката на оценката, како и податоците за поверениците на Владата.

Дел од доставените планови и проценки не содржат податоци за овие лица или пак таквите делови од оценките не се доставени.

Имено, на крајот на секој образец се наоѓа изјава од министерот, во која се наведени имињата на лицата кои учествувале во подготовката на оценката и, воопшто, во подготовката на предлог-законот, како и поверениците кои ќе го застапуваат Министерството пред Собранието на РМ.

Така, на пример, Министерството за финансии во обрасците не ги наведува поверениците кои ќе го застапуваат пред Собранието на РМ (освен во Предлог-законот за изменување и дополнување на Царинскиот закон).

Доставените обрасци од Министерството за транспорт и врски во делот за поверениците и изготвувачите на оценката се празни, освен во Предлог-законот за патниот сообраќај.

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за образование воопшто не ги доставија овие изјави, па оттука не може ниту да се утврдат лицата кои учествувале при подготовката на предлог-законите.

Од друга страна, пак, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за внатрешни работи ја испочитувале оваа своја обврска во сите набљудувани предлог-закопи. За разлика од нив, Министерството за правда и Министерството за економија не ја испочитувале оваа своја обврска во сите набљудувани закони, па едни ги содржат овие информации, а други обрасци се празни во овој дел.

9. НЕ СЕ ДОСТАВУВАНИ КОПИИ ОД ОРИГИНАЛНИТЕ ПЛАНОВИ И ПРОЦЕНКИ ЗА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВА

Повеќето текстови на оценките не се доставени во фотокопија од оригиналот, како што беше побарано од страна на изготвувачот на оваа анализа, туку напротив оценките и плановите беа доставувани без печат и потпис од страна на министерот. Ваквото постапување на министерствата е спротивно на обврската предвидена со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, каде што е предвидено дека бараната информација ќе се даде во онаа форма којашто ја навел барателот. При набљудувањето беа побарани фотокопии од оценките, но имајќи предвид дека оценките беа доставувани нецелосни, во повеќето случаи не можеше да се утврди дали доставениот примерок е идентичен со оригиналот.

IV. ПРЕПОРАКИ

Врз основа на утврдените наоди и состојби при спроведувањето на набљудувањето, а во насока на изготвување квалитетни и одржани регулативи, се даваат следниве препораки:

- Задолжително треба да се почитува начелото на јавност и транспарентност во процесот на планирањето и изготвувањето на проценката на влијанието на регулативата, особено при изготвувањето на нацрт-текстовите на регулативите.
- Начелото за јавност и транспарентност е од особено значење, бидејќи факторите, а најмногу здруженијата и фондациите, правниот сектор, па и другата јавност, речиси секогаш се директно засегнати од регулативите, а во најголем број случаи тие и ја применуваат и се најдобри познавачи на проблемите што настануваат со нивната примена. Имено, во секојдневното работење правните лица, граѓаните и здруженијата се директно вклучени во областите кои се предмет на регулирање, како и во нивното набљудување, па оттука нивното вклучување и нивниот придонес во процесот на креирање на регулативите е од големо значење. Консултациите и координациите со нив, нивното учество на јавните трибини и работилници, коментарите на нацрт-текстовите на предложените регулативи или, општо кажано, признавањето на нивниот статус како релевантен фактор при креирањето на регулативите е неопходно за креирање на квалитетни регулативи.
- Проценките на влијанија на регулативите треба да бидат спроведени и изготвени квалитетно, бидејќи истите се неопходен услов и фактор за создавање квалитетни законски решенија, кои подоцна нема да бидат или пак нема толку често да бидат предмет на измени и дополнувања.

- Потребно е итно напуштање на практиката за креирање законски решенија без претходно да се спроведат детални анализи, консултации и проценки, како и креирање на законски решенија во итни постапки.
- Нацрт-текстовите на предлог-законите, плановите за спроведување на оценките за влијанието на регулативите, како и самите проценки на истите, треба да му бидат достапни секому. Тоа е право на секој граѓанин без каков било исклучок, па затоа истите треба да ѝ бидат во целост достапни на јавноста, без какви било интервенции и отстранувања на делови во нив. Особено треба да се размисли во насока на целосен пристап до сите делови на оценките и плановите за нивно спроведување, а не само во одредени делови, како што предвидува Методологијата.
- Задолжително почитување на формата и содржината на оценките и поголема контрола на нивната содржина од страна на Генералниот секретаријат.
- Потребен е интерактивен пристап на министерствата во детектирањето на засегнатите страни.
Постоенето на Единствениот национален електронски регистар на прописи е од особено значење, но не треба да се смета дека начелото на јавност и транспарентност е задоволено со самото објавување на предлог-законите и обрасците за проценка во овој регистар. Напротив, треба да се изгради практика на интерактивен пристап на министерствата, на начин на кој би се детектирале засегнатите страни, како здруженијата, чии активности се насочени кон областа што се регулира, истите директно и непосредно да се повикуваат да дадат свои забелешки, коментари и сугестии на предлог-законите. Досегашната практика покажала случаи кога засегнатите страни сами изнаоѓаат начини да се информираат за евентуално креирање на регулатива од нивниот домен на работење, па дури имало и случаи кога процесите на креирање на регулативите не им биле достапни на заинтересираните страни.
- Напуштање на ставот на министерствата, особено на Министерството за правда, дека оценките и плановите за нивно спроведување се можни преку Единствениот национален електронски регистар на прописи и одбивањето да се даваат фотокопии од оригиналот, што е спротивно на уставно и законски загарантираното право на граѓанинот за примање и пренесување на информации.
- Министерствата задолжително да ја почитуваат обврската предвидена со Деловникот за работа на Владата на Република Македонија

и Законот за слободен пристап до инфромациите од јавен карактер: сите предлог-текстови на законите, прописите и другите акти чиишто предлагачи се тие и кои се во нивна надлежност да ги објавуваат на својата интернет страница.

- Потребно е попрецизно предвидување и проценување на трошоците и на финансиските импликации и придобивки, како за министерствата и органите на управата, така и за засегнатите страни, во насока на правилно креирана финансиска политика на Република Македонија.
- Потребно е задолжително вклучување на засегнатите страни во процесот на прибирање на почетните, но и на дополнителните информации потребни за спроведување на процесот на проценка на влијанието на регулативата, особено за регулативите во областа во кои тие дејствуваат.
- Потребно е да се изврши преиспитување на оправданоста на обврската на министерствата за спроведување на подетален преглед на фискалните импликации на законите, кога истите изнесуваат над 600 милиони денари. Имајќи го предвид фактот дека ретко кои измени и дополнувања на законите предизвикуваат фискални импликации над 600 милиони денари, произлегува дека министерствата лесно се ослободуваат од обврската да дадат преглед на фискалните импликации. Во таа насока, треба да се преиспита дали ваквиот праг од 600 милиони денари треба да се намали или пак обврската за давање подетален приказ на фискалните импликации треба да се воведи при креирање на секое законско решение.
- Во буџетот на Република Македонија треба да се предвидат и средства за ангажирање на надворешни експерти, кои со своите искуства и познавања би можеле да придонесат кон креирање на повквалитетни решенија. Итно зајакнување на капацитетите – финансиски и човечки – за спроведување на проценката на влијанието на регулативата, со цел да се добијат квалитетни решенија.