

Македонско здружение на млади правници

ПРОЦЕСОТ ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА ВО 2017 ГОДИНА

Анализа на спроведувањето на процесот за проценка на влијанието на регулативата (ПВР) од страна на министерствата во РМ во 2017 година
Скопје, септември 2018 година



Македонско здружение на млади правници

Проектот е финансиран од Европската Унија

Наслов:

Процесот за процена на влијанието на регулативата во 2017 година- Анализа на спроведувањето на процесот за процена на влијанието на регулативата (ПВР) од страна на министерствата во РМ во 2017 година

Издавач:

Македонско здружение на млади правници

Автори:

Светлана Црвенковска

Гоце Коцевски

Лектура:

Весна Костовска

Ликовно-графичко обликување:

Ани Аранѓеловиќ

Печат:

ПОЛИЕСТЕРДЕЈ

Тираж:

100 примероци

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

340.13:354.1(497.7)"2017"(047.31)

ЦРВЕНКОВСКА, Светлана

Процесот за процена на влијанието на регулативата во 2017 година: анализа на спроведувањето на процесот за процена на влијанието на регулативата (ПВР) од страна на министерствата во РМ во 2017 година / автори Светлана Црвенковска, Гоце Коцевски. - Скопје :

Македонско здружение на млади правници, 2018. - 45 стр. ; 21 см

Публикацијата е во рамки на проектот:

"Со квалитетен ПВР до подобро законодавство во РМ"

ISBN 978-608-4843-08-5

1. Коцевски, Гоце [автор]

а) Правна регулатива - Процена на влијанието - Министерства -

Македонија - 2017 - Истражувања

COBISS.MK-ID 108519434

Анализата е дел од програмата за подгрантирање во рамките на проектот Процена на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирањето политики базирани врз докази. Проектот е финансиран од Европската Унија.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Македонското здружение на млади правници и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

СОДРЖИНА

Листа на кратенки	7
1. Воведни забелешки	9
1.1 Предмет и цел на анализата	9
1.2 Користена методологија	10
1.3 Процесот за ПВР	11
2. Спроведувањето на процесот за ПВР во 2017 година	12
2.1 Општи забелешки	12
2.2 Спроведувањето на ПВР од страна на министерствата во 2017 година	14
2.2.1 Министерство за одбрана	14
2.2.2 Министерство за внатрешни работи	14
2.2.3 Министерство за правда	16
2.2.4 Министерство за надворешни работи	18
2.2.5 Министерство за финансии	19
2.2.6 Министерство за економија	21
2.2.7 Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	23
2.2.8 Министерство за здравство	24
2.2.9 Министерство за образование и наука	24
2.2.10 Министерство за труд и социјална политика	25
2.2.11 Министерство за локална самоуправа	26
2.2.12 Министерство за култура	27
2.2.13 Министерство за информатичко општество и администрација;	27
2.2.14 Министерство за транспорт и врски	28
2.2.15 Министерство за животна средина и просторно планирање.	28
2.3 Проблеми и предизвици при спроведувањето на процесот за ПВР Поглед однатре	29
3. Најдобри практики при спроведувањето на ПВР Компаративна анализа	30
3.1 Примена и значење на ПВР во ЕУ	30
3.2 ПВР во Франција	32
3.3 ПВР во Обединетото Кралство	33
3.4 ПВР во Словенија	33
3.5 ПВР во Хрватска	35
4. Завршни заклучоци и препораки	36
Анекс 1: Користена литература	39
Анекс 2: Користен прашалник	40
Анекс 3: Примерок од поднесените барања за слободен пристап до информации од јавен карактер	41

Листа на кратенки

ПВР	Процена на влијанието на регулативата
РМ	Република Македонија
ЕУ	Европска Унија
НАТО	Организација на Северноатлантскиот договор
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ЕНЕР	Електронски национален регистар на прописи
ГО	Граѓански организации
ВРМ	Влада на Република Македонија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МО	Министерство за одбрана
МВР	Министерство за внатрешни работи
МП	Министерство за правда
МНР	Министерство за надворешни работи
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
МТВ	Министерство за транспорт и врски
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МЕ	Министерство за економија
МФ	Министерство за финансии
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МЗ	Министерство за здравство

1. Воведни забелешки

1.1 Предмет и цел на анализата

Анализата на спроведувањето на процесот за процена на влијанието на регулативата во 2017 година (во понатамошниот текст Анализата) го анализира и го оценува постапувањето на министерствата при спроведувањето на обврските што произлегуваат од процената на влијанието на регулативата. Анализата има цел да идентификува дали и во која мера министерствата во текот на 2017 година, при разработката на предлозите на законите во рамките на нивните ресори, се придржувале до *Упатството за начинот на постапување во работата на Министерствата во процесот на спроведување процена на влијанието на регулативата*¹ *Методологија за процена на влијанието на регулативата*². При оцената на усогласеноста, Анализата посветува еднакво внимание на формалните, т.е. процесните обврски (на пр. спроведување на активностите, почитување на роковите, обврска за информирање и сл.), но и на суштинските барања што се однесуваат на квалитетот на изработените документи и на темелноста на анализите што се задолжителен дел од процесот за ПВР.

Покрај ова, Анализата прави обид, со помош на спроведување компаративна анализа на различни системи и модели за спроведување на ПВР, да идентификува најдобри практики и решенија, кои би биле применливи во РМ, а кои би можеле значително да влијаат позитивно врз квалитетот на процесот за ПВР. Идентификуваните најдобри практики и решенија ќе ги дополнат идентификуваните наоди и заклучоци од анализата на процесот за ПВР во 2017 година и ќе придонесат за формулирање препораки за унапредување на овој мошне важен процес за зајакнување на квалитетот на законите, а со тоа и на правната сигурност на граѓаните.

Анализата се надоврзува на претходно спроведените истражувања, трудови и документи што го анализираат процесот за ПВР. Заеднички наод на сите овие документи е дека иако се поминати речиси десет години од спроведувањето на процесот за процена на влијанието на регулативата, постојат сериозни недостатоци поради кои не ги даде потребните резултати, ниту, пак, ги исполни целите за кои беше донесен. Анализата се надоврзува и на претходната работа на Македонското здружение на млади правници (МЗМП). Во 2011 година, МЗМП изработи и објави анализа за квалитетот и начинот на спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата.³ Анализата ги зема предвид редовните годишни информации, прогресот и реализацијата на ПВР што ги изработува МИОА, врши објективна анализа на податоците содржани таму, но оди уште подалеку со навлегувањето во квалитетот на документите изработени во рамките на процесот за ПВР.

Анализата е изработена од Светлана Црвенковска, координатор за истражување и анализи, и од Гоце Коцевски, координатор за правна помош и стратешко застапување во Македонското здружение на млади правници. Анализата е изработена во рамките на проектот „Со квалитетен ПВР до подобро законодавство во РМ“, спроведуван од МЗМП, а поддржан од Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје и Центарот за економски анализи во рамките на програмата „Процена на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирањето политики засновани врз докази“, финансиски поддржана од Европската Унија.

1 Службен весник на РМ, бр. 106 од 29.7.2013 г.
2 Службен весник на РМ, бр. 107 од 30.7.2013 г.

3 Брезовска Ј., Корунска А.Н., Даниловска Б.Д. Анализата на процесот на креирање на регулативите преку изготвување Процена на влијанието на регулативата во 2010. Македонско здружение на млади правници, 2011 г.

1.2 Користена методологија

Предмет на истражување е постапувањето на министерствата во процесот на спроведување процена на влијанието на регулативата во 2017 година. Анализата ги има следниве **истражувачки цели**: (1) Да утврди дали и во која мера министерствата постапувале согласно Упатството и Методологијата за ПВР; (2) Да ги идентификува клучните проблеми што го отежнуваат или го ограничуваат процесот за ПВР; и (3) Да даде применливи препораки засновани врз најдобрите компаративни практики за зголемување на квалитетот на процесот на спроведување на ПВР.

При истражувањето користен е комбиниран пристап на прибирање примарни и секундарни податоци и нивна анализа преку разработени квалитативни и квантитативни индикатори. За потребите на истражувањето беа користени следниве **алатки за прибирање податоци**:

- **Анализа на документи (desk research)**, која вклучуваше преглед и анализа на следниве документи:
 - Прописите што го уредуваат процесот на спроведување на ПВР;
 - Извештаи на МИОА што се однесуваат на процесот за ПВР, објавени на веб-страницата на министерството;
 - Увид во документите објавени на веб-страницата на ЕНЕР⁴;
 - Друга релевантна литература, прирачници, водичи, упатства, извештаи што се однесуваат на процесот за ПВР во РМ;
 - Прописи и извештаи што се однесуваат за ПВР во државите што се предмет на компаративната анализа.
- **Доставување барања за слободен пристап до информации од јавен карактер**⁵ до сите министерства со кои се бара пристап до документите поврзани со процесите за ПВР започнати во 2017 година.
- **Структуриран анонимен прашалник** со кој се прибираат информации од координаторите за ПВР во секое министерство за проблемите и за предизвиците со кои се соочуваат министерствата при спроведувањето на процесот за ПВР.

Прибраните податоци беа анализирани за секое министерство одделно, врз основа на разработена **рамка на индикатори**, која овозможува утврдување дали и во која мера министерството постапувало согласно *Упатството и Методологијата*. Индикаторите се поделени во две групи. Првата група се однесува на почитување на формалните (процедуралните) одредби што се содржани во Упатството, додека, пак, втората дава можност за непосредна анализа во тоа дали суштински се спроведуваат потребните анализи и консултации со засегнатите страни. При спроведувањето на анализата се идентификуваше дали и во која мера се исполнети предвидените индикатори. Анализата се спроведе со помош на увид и анализа во објавените предлог и нацрт-извештаи за ПВР на ЕНЕР и со помош на нивна споредба со пристигнатите податоци од министерствата поединечно, но и од информациите на МИОА што се однесуваат на ПВР⁶.

а. Индикатори во однос на исполнувањето на формалните барања

- Министерството има објавено Годишен план за спроведување на ПВР за 2017 година и се придржува кон него.
- Министерството спроведува процес за ПВР при разработка на секој закон, освен оние што се изменени од ПВР согласно Деловникот.
- Министерството ги спроведува сите планирани активности на начин и во рок пропишан со Упатството.

⁴ <https://ener.gov.mk/>
⁵ Примерок од барањето – Анекс 4.

⁶ Информација за прогресот- процена на влијанието на регулативата (ПВР) (јануари-декември 2017 г.) и Преглед на почитувањето на обврските што произлегуваат од процесот за ПВР и задолжителната објава на законите на ЕНЕР (јануари-декември 2017 г.).

- Сите документи се објавени и се достапни на ЕНЕР.
- Засегнатите страни се навремено известени за започнување на процесот на ПВР преку објава на ЕНЕР со известување што ги содржи сите задолжителни елементи.

6. Индикатори во однос на исполнувањето на суштинските барања

- Описот на состојбата и анализата на проблемите се јасно и детално наведени во извештајот за ПВР, вклучувајќи релевантни статистички, демографски или друг вид податоци, како и повикување на веќе изработени анализи и извештаи.
- Целите на регулативата се конкретни, реално остварливи и мерливи.
- Извештаите содржат најмалку три можни и образложени решенија за идентификуваните проблеми.
- Придобивките и влијанието на регулативата се идентификувани врз основа на спроведени анализи и се образложени и соодветно поткрепени.
- Спроведен е консултативен процес во кој суштински е дадена можност за вклучување на засегнатите страни и е даден одговор на пристигнатите коментари и предлози.
- Предвидена е рамка на индикатори за следење и евалуација на законот.

Временски, предметот на истражувањето е ограничен на процесите за ПВР, кои започнале и се спровеле во текот на 2017 година.

1.3 Процесот за ПВР

Процесот за ПВР со своја примена започнува во 2009 година, но претрпува одредени промени со *Упатството и Методологијата* донесени од Владата на РМ во 2013 година. Процесот на проценка на влијанието на регулативата (ПВР) е процес за систематско утврдување и проценување на очекуваните влијанија од предлог-регулативата со помош на користење конзистентни аналитички методи. ПВР претставува компаративен процес што се заснова врз дефинирање на целите што треба да се постигнат со регулативата и изнаоѓање на можните начини за нивно постигнување за да може систематски да се избере најефикасниот и најефективен начин за постигнување на целта на предлог-регулативата.⁷ Впрочем, креирањето ефективни политики е суштински предуслов за добро владеење на правото⁸, а регулативата е основа за добро функционирање на општеството и економијата, и е неопходна за нивна заштита⁹.

Мора да се забележи дека процесот за ПВР е особено важен во контекст на приоритетите на РМ за членство во ЕУ и во НАТО, бидејќи во претпристапниот период, процесот на усогласување на законодавството на РМ со законодавството на ЕУ и на земјите членки на НАТО подразбира анализа на нивните правни акти и соодветно транспонирање во националното законодавство. Доколку се започнат преговори за пристапување на државата кон ЕУ, процесот за ПВР ќе има уште поголемо значење, бидејќи преку него ќе може да се утврдат краткорочните и долгорочните влијанија на правните акти на ЕУ врз националниот правен систем. Истовремено, на тој начин државата ќе може да изгради подобра позиција во процесот на преговори и да ги намали негативните влијанија за РМ.¹⁰

Основна цел на процесот за ПВР е да обезбеди релевантни и точни информации за позитивните и негативните влијанија од можните начини за решавање на проблемот, како и за предложениот начин за постигнување на целта поради која се дава предлог-законот. Квалитетното спроведување на процесот за ПВР придонесува за ефективно и ефикасно спроведување на законот, а со тоа и за остварување на политиките на Владата.¹¹

7 МИОА, Прирачник за проценка на влијанието на регулативата, октомври, 2013, стр. 10.

8 Шикова Н. Модел за анализа на ефективност на процената на влијанието на регулативата, ИДССЦ, ЦЕА, август, 2017, стр. 3.

9 Прирачник за проценка на влијанието на регулативата, стр. 8.

10 Методологија за проценка на влијанието на регулативата.

11 Ибид. стр. 5.

Главно, процесот за ПВР се спроведува согласно начелото на пропорционалност, односно нивото на анализата и сложеноста на аналитичките алатки што се користат во рамките на процесот зависат од очекуваното влијание на предлог-законот. Аналитичкиот пристап и длабочината на анализата можат да се разликуваат во зависност од важноста на прашањата што се уредуваат со предлог-законот.¹²

Согласно *Деловникот за работа на Владата на РМ*¹³, ПВР се спроведува за сите предлог-закони што се доставуваат до Владата на разгледување и на утврдување, освен за следните: закони за кои се спроведува итна постапка, за законите за ратификација на меѓународни договори, за законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, ниту за Буџетот и законот за извршување на Буџетот на РМ.¹⁴

Процесот за ПВР се спроведува во три фази. Во првата фаза, наречена стратешко планирање, Владата и релевантните министерства прават анализа на состојбите со регулативата, ги дефинираат проблемите што евентуално постојат во регулативата и прават анализа на влијанијата (економски, социјални, финансиски и влијанија на животната средина). Сето тоа се сумира и се објавува во годишната програма за работа на Владата и во годишниот план за спроведување на ПВР и овие документи потоа се објавуваат на ЕНЕР.¹⁵

Потоа следува втората фаза на спроведување на ПВР. Во оваа фаза се спроведуваат голем број активности што опфаќаат: а) известување за почетокот на процесот за засегнати страни, б) анализа на состојбите и дефинирање на целите, в) утврдување можни решенија, г) анализа на влијанијата за секоја опција и потоа дефинирање на оптималното решение, д) доколку се утврди дека има потреба од спроведување регулаторна мерка, се подготвува нацрт-закон и се прави план за следење и евалуација, е) подготовка на нацрт-извештај за ПВР, негово објавување на ЕНЕР и негово доставување за мислење до МИОА, и е) подготовка на предлог-извештај за ПВР и негово потпишување од страна на ресорниот министер.¹⁶ Она што е заедничко за повеќето од посебните активности од втората фаза е одржување консултации со засегнати страни. Тие се составен дел од процесот за ПВР и се многу важен механизам за подобрување на квалитетот на регулативата и за унапредување на ефикасноста и ефективноста во спроведувањето на предвидените мерки.¹⁷

Последната фаза од процесот за ПВР опфаќа одлучување. Во оваа фаза се доставуваат предлог-законот и предлог-извештајот за ПВР до Генералниот секретаријат на Владата на РМ, се утврдува предлог-законот од страна на Владата, и заедно со извештајот од ПВР, тој се објавува на ЕНЕР. Она што следува по оваа фаза е спроведување, следење и евалуација на усвоените закони согласно донесениот план.¹⁸

2. Спроведувањето на процесот за ПВР во 2017 година

2.1 Општи забелешки

Процесот на спроведување на ПВР во 2017 година во голема мера беше под влијание на општествено-политичкиот контекст во кој се наоѓаше државата во тој период. Почнувајќи од 2015 година, РМ се наоѓаше во сериозна политичка криза и имаше блокирани институции, поради што беше забавена, или во одреден период, и целосно стопирана законодавната активност. Клучните реформски процеси не се спроведуваа, законските проекти беа запрени, со што потребата од спроведување на ПВР беше минимална.

12 МИОА. Прирачник за процена на влијанието на регулативата, октомври, 2013, стр. 11.

13 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11,

170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16.

14 Член 8 ст. (1) т. 7 од Деловник за работа на Влада на РМ.

15 Методологија за процена на влијанието на регулативата, т. 2.1.

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Ibid.

Поради тоа, од вкупно 15 министерства, само шест имаа изработено и објавено годишни планови за спроведување на ПВР во 2017 година. На почетокот на 2017 година, РМ речиси четири месеци беше без легитимна извршна власт како резултат на политичката криза што ескалираше со настаните од 27 април. Новата влада беше избрана во јуни 2017 година, поради што суштинска активност поврзана со ПВР имаше само во втората половина од годината.

Она што е карактеристично за законодавните активности спроведени во 2017 година е тоа што тие во голема мера беа фокусирани на исполнување на препораките од ЕУ, содржани во *Итните реформски приоритети* и во *Извештајот на групата високи експерти за системски прашања од владеење на правото во врска со следењето на комуникациите* (т.н. Извештајот на Прибе). Овие препораки беа преточени во владиниот план 3-6-9 и беа подигнати на највисоко ниво на приоритет. Во однос на другите реформи започна процес на интензивно планирање и изработка на стратешки документи (пр. правосудство, јавна администрација итн.), кои ќе ја диктираат законодавната активност во следните години.

Во 2017 година, планирани беа вкупно 48 процеси за ПВР. Сепак, делумно поради новонастанатите околности, но и поради недостатоците во планирањето, започнати беа вкупно 92 процеси за ПВР. Во 2017 година, Владата усвои вкупно 54 предлог-закопи што подлежат на ПВР.

Преглед на започнати ПВР процеси и усвоени предлог-закопи што подлежат на ПВР во 2017 година¹⁹ Министерство Планиран ПВР Започнат ПВР Усвоени од Влада МО

Министерство	Планиран ПВР	Започнат ПВР	Усвоени од Влада
МО	0	3	1
МВР	0	7	5
МП	7	9	11
МФ	12	9	7
МЕ	0	18	0
МНР	1	1	1
МЗШВ	20	12	1
МЗ	1	1	2
МОН	6	3	0
МТСП	0	5	10
МЛС	0	0	0
МК	0	7	6
МИОА	0	10	9
МТВ	0	3	1
МЖСПП	1	4	0
Вкупно:	48	92	54

¹⁹ Податоците се прибрани со помош на увид на ЕНЕР, како и со споредба со Прегледот од МИОА за почитување на обврските што произлегуваат од процесот за ПВР во периодот јануари-декември 2017 година.

2.2 Спроведувањето на ПВР од страна на министерствата во 2017 година

2.2.1 Министерство за одбрана

МО нема изработено и објавено Годишен план за ПВР поради тоа што во планот за работа за 2017 година не било предвидено изменување или дополнување на законите од областа на одбраната²⁰. Сепак, во текот на годината била започната постапка за ПВР за предлог-закон за дополнување на Законот за класифицирани информации. Потребата од интервенција произлегува од препораките на *Извештајот на Прибе*. Во 2017 година биле започнати и спроведени и процеси за ПВР со кои се врши измена и дополнување на два други закони, меѓутоа тие не биле усвоени од страна на Владата во 2018 година.

Закон за дополнување на законот за класифицирани информации

Од формална гледна точка, министерството ја има испочитувано постапката за ПВР, со исклучок на тоа што нацрт-извештајот за ПВР за предлог-законот е доставен на мислење до МИОА пред истекот на минималниот рок од 20 дена за консултации на ЕНЕР – спротивно на процедурата за ПВР. Дополнително, предлог-извештајот за ПВР не е објавен на ЕНЕР. Нацрт-извештајот е мошне оскуден и не дава простор за анализа на квалитетот на процесот за ПВР.

Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита и спасување, Закон за изменување и дополнување на Законот за управување со кризи

Со овие два закони се врши минорна интервенција во основните законски текстови во однос на условите што треба да ги исполнуваат носителите на јавни функции уредени со овие закони. Од формална гледна точка, процесот на ПВР е испочитуван, меѓутоа отсутува објава на предлог-извештај на ЕНЕР, а нацрт-извештаите, со исклучок на описот на состојбата и целите на регулативата, се мошне оскудни за да може да се спроведе суштинска анализа.

2.2.2 Министерство за внатрешни работи

Годишниот план за ПВР за 2017 година за ова министерство не е објавен со образложение дека причините за необјавувањето се од техничка природа²¹. Во 2017 година беше започнат процес за ПВР за вкупно седум закони²², од кои пет беа усвоени од Владата на РМ како предлог-закони.

Закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата

Со предложените измени на Законот, МВР врши содржинско, односно нормативно-правно и техничко подобрување на текстот, со цел подобрување на неговата применливост. Измената е релативно обемна и опфаќа повеќе од 90 членови од Закон, кој има 414 членови. Законот е донесен во текот на 2018 година, меѓутоа предлог-извештај за ПВР не е објавен на ЕНЕР. Нацрт-извештајот е мошне оскуден во однос на описот на состојбата и причините зошто треба да се донесе измената. Целите се премногу општи за да може да бидат остварливи или мерливи. Кај процената на влијанието на регулативата се оди чекор понапред и идентификувани се можните влијанија, но без соодветни анализи и извештаи со кои би се поткрепило. Во однос на консултациите, имајќи предвид дека се работи за нацрт-извештај, нема доволно податоци врз основа на кои би извеле заклучоци.

Закон за изменување и дополнување на Законот за оружјето

Причините за донесување на овој закон произлегуваат од потребата од техничко-терминолошки прецизирања во определени одредби од законот и надминување на практичните проблеми со кои се соочуваат надлежните служби.

²⁰ Информација од Министерството за одбрана бр. 15/1-3233/1 од 11.5.2018.

²¹ Информација од МВР бр. 16.1.2-1216/1 од 14.5.2018.

²² Забелешка: На ЕНЕР, како закон предложен од МВР, е и Законот за кривична постапка, меѓутоа од увидот во известувањето, несомнено е дека се работи за технички пропуст.

Со предлогот се врши интервенција во речиси една третина од одредбите од основниот закон што, посоодветно, од номотехнички причини би требало да се спроведе со донесување целосно нов текст на Закон²³, а не само со измена и дополнување. Законот е донесен во 2018 година, но предлог-извештај за ПВР не е објавен на ЕНЕР. Описот на состојбата и целите во однос на делот што се однесува на усогласување со релевантните регулативи на ЕУ е соодветен, но во другиот дел е премногу општ и непрецизен. Отсуствува опис на три можни решенија. Наместо тоа, се опишува само предложеното решение. Кај процената на влијанието на регулативата се оди чекор понапред и идентификувани се можните влијанија, но без соодветни анализи и извештаи со кои би се поткрепиле. Во однос на консултациите, имајќи предвид дека се работи за нацрт-извештај, нема доволно податоци врз основа на кои би извеле заклучоци дали тие се спроведени согласно *Упатството и Методологијата*.

Закон за изменување и дополнување на Законот за полиција, Закон за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи

Овие закони се дел од кластерот закони што беа изготвени со цел да се воспостави независен механизам за контрола на работата на полицијата. Интервенцијата во законите е минорна и се однесува само на воспоставување обврска за известување на новоформираното одделение во Јавното обвинителство, во случај на добиени сознанија за извршено кривично дело од страна на лице со полициски овластувања, како и уредувања на одредени прашања поврзани со дисциплинската одговорност. Законите се донесени во 2018 година, но, како и кај претходните, предлог-извештаи за ПВР не се објавени на ЕНЕР. Од суштинска гледна точка, нацрт-извештаите ги задоволуваат барањата на *Упатството и Методологијата*.

Закон за меѓународна и привремена заштита

Со овој целосно нов закон се врши усогласување на законодавството со европските директиви во областа на азилот. За жал, и во овој случај не е објавен предлог-извештај за ПВР, па анализата ја темелиме врз нацрт-извештајот. Описот на состојбите и дефинирањето на проблемот се мошне оскудни и формални, без статистички податоци или повикување на одредени анализи и извештаи. Од друга страна, пак, целите на законот се остварливи и мерливи имајќи предвид дека се работи за нормативно усогласување со директиви на ЕУ. Отсуствуваат три можни решенија за проблемот. Процената за влијанието на регулативата, иако е присутна, сепак отсуствуваат доволно аргументи за поткрепување на заклучоците. Консултативниот процес е соодветно планиран, но бидејќи се работи за нацрт-извештај, не може да се заклучи како се спровел во практиката. На ЕНЕР се објавени одговори на пристигнатите коментари со информација дали се прифатени и, ако не се прифатени, кои се причините за тоа.

Закон за следење на комуникациите, Закон за оперативно-техничка агенција

Со овие два закони се спроведуваат препораките од групата високи експерти за системски прашања од владеење на правото во врска со следењето на комуникациите (Извештајот на Прибе). Двата закони се донесени од страна на Собранието на РМ, но предлог-извештај за ПВР е објавен единствено за Законот за следење на комуникациите. Во однос на процесот за ПВР, од увидот во двата извештаи може да се изведе заклучок дека е испочитувана процедурата утврдена во Упатството. Спроведен е консултативен процес со вклучување на сите засегнати страни и објавени се прифатените предлози, како и причините за неприфаќањето одредени предлози. Она што недостасува се три можни решенија, како и подетална анализа на влијанието на регулативата, особено во поглед на финансиските и човечките ресурси што се потребни за нивно спроведување.

23 Секретаријат за законодавство на Владата на РМ. Прирачник за номотехнички правила, Скопје 2007, стр. 32.

2.2.3 Министерство за правда

Согласно годишниот план за ПВР, ова министерство планирало во 2017 година да донесе седум закони, но поради новонастанатите околности поврзани со промената на власта и започнувањето со активности за реформи на правосудството, од страна на Владата биле утврдени 11 предлог-закони. Согласно податоците што беа добиени при проверката на ЕНЕР и евиденцијата во МИОА, утврдено е дека: објавени се девет закони на ЕНЕР; на мислење до МИОА се доставени осум нацрт-извештаи за ПВР, од кои еден е доставен на истиот датум кога е објавен на ЕНЕР – спротивно на процедурата за ПВР. Од вкупно 11 закони доставени до ВРМ, за два од нив **воопшто не е спроведен процес за ПВР** (*Закон за употреба на јазиците и Закон за изменување и дополнување на Кривичниот закон*), спротивно на Деловникот и Упатството, а за еден од законите воопшто не е доставен извештај за ПВР до Владата (Закон за амнестија).

Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на укажувачи

Потребата од донесување на овој закон произлегува непосредно од Планот 3-6-9. Описот на состојбата и проблемите е детален, се осврнува на сите релевантни околности и цитира објавени анализи и извештаи. Целите се остварливи и мерливи, а предложени се повеќе од три можни решенија. Извештајот содржи и детален опис на различните видови влијанија на сите предложени опции. Сепак, кај делот што се однесува на фискални влијанија, извештајот идентификува дека законот ќе има фискални влијанија, но сепак, не навлегува во процени колкави ќе бидат тие. Од друга страна, пак, трошоците за спроведување и почитување на регулативата се детално проценети. Извештајот ги идентификува сите релевантни засегнати страни и содржи опис на начинот на вклучување (работна група, јавна расправа, јавен увид преку ЕНЕР). Исто така, содржи опис на примените и вградени коментари, како и образложение за невградените коментари. Извештајот содржи и детална рамка на индикатори за следење и евалуација на законот.

Закон за изменување и дополнување на Законот за извршување

Со овој закон, министерството имаше цел да се појасни и да се подобри начинот на полагање испит за извршители и спроведување конкурс за извршители, да се доуреди задолжителното учество на адвокати при спроведувањето извршување за побарувања поголеми од 10.000 евра, да се адресира сложениот и скап систем на спроведување постапка за вонсудска наплата на долгови, но и да се ревидира начинот на вршење надзор. Во однос на оваа измена, според ЕНЕР, постапката за ПВР е застаната на постапка за нацрт-извештај. Описот на состојбата и проблемите содржи опис на уреденоста на прашањето, а не на можните проблеми што треба да се адресираат. Делумно, проблемите се идентификувани, меѓутоа отсуствува нивно прецизирање и појаснување кои се последиците од нив. Целите на предлог-регулативата не се прецизно изразени (редефинирањето правна рамка сама по себе не е цел. Потребно е да се наведе целта што треба да се постигне со промената). Отсуствуваат три можни решенија, а и оние што се дадени се непрецизни (усвојување предлог-закон без опис што се менува). Со исклучок на економските влијанија, според извештајот, ќе нема други влијанија, ниту пак, цитира или се повикува на анализи за нив. Консултативниот процес ги задоволува барањата на процесот за ПВР.

Закон за изменување и дополнување на Законот за нотаријатот

Целите на овој закон се однесуваат на редефинирањето на постапката за спроведување конкурс за нотари, но на и зголемувањето на економичноста и ефикасноста за издавање нотарски платен налог. Нацрт-извештајот до одреден ден ги задоволува условите, но сепак е премногу оскуден во однос на описот на планираните и спроведените консултации, но и во однос на влијанието на регулативата.

Закон за амнестија

Законот за амнестија имаше цел да го намали бројот на затворската популација во РМ и со тоа да се намали пренатрупаноста на затворите, која беше оцената како причина за нехуман и деградирачки третман на затворениците. Процесот за ПВР за овој закон беше спроведен целосно, со исклучок на тоа што, според информациите од МИОА, Владата не го добила извештајот за ПВР. Предлог-извештајот за ПВР, објавен на ЕНЕР, е оскуден во однос на описот на состојба и проблемите што треба да се решат. Описот не содржи податоци за бројот на затворската популација во РМ и за нивната структура, бројот на КПД, оцените каде што постои пренатрупаност и сл. Описот не содржи и повикување на анализи или извештаи во однос на потребите од носење ваков закон. Целта на законот, која се однесува на ресоцијализацијата од гледна точка на остварливост, е ограничена. Извештајот не содржи три можни решенија, додека описот на влијанијата, особено на социјалните, е оскуден и не се заснова врз анализи, туку врз претпоставки. Консултативниот процес е задоволителен.

Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на сведоци

Предлогот за донесување на овој закон произлезе од потребата за воспоставување суштинска автономија на Специјалниот јавен обвинител од ЈОРМ во постапката за утврдување статус заштитен сведок. Процесот за ПВР за овој закон е правилно спроведен. Описот на состојбата и проблемите се целосно и правилно идентификувани. Целите се мерливи и остварливи. Отсуствуваат три решенија, но и детална процена на фискалните влијанија на овој закон. Консултативниот процес е спроведен задоволително, но отсуствуваат индикатори за следење и евалуација на законот.

Закон за престанување на важењето на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија

Потребата од носење на овој закон, кој има мошне тесен опфат, престанок на овој орган на државата, произлезе од забелешките на Венецијанската комисија. Поради извесноста од укинувањето на овој орган, иако формално почитуван, не постоеше потреба од длабок процес за ПВР, кој ќе се спроведе при изработката на измените и дополнувањата на Судскиот совет, кој ќе ја преземе функцијата што ја имаше овој орган.

Закон за бесплатна правна помош

Со предлог, министерството изработи текст како предлог за целосно нов текст на Законот за бесплатна правна помош. Во 2017 година се спроведе првата фаза од процесот за ПВР на овој закон и вклучуваше изработка на нацрт-текст на закон и нацрт-извештај за ПВР. Описот на состојбата и причините за проблемите на мошне јасен начин се опишани и се поддржани со соодветни податоци и анализи. Кај целите, наместо формулирањето цели, се презентира содржината на законот. Извештајот не содржи најмалку три решенија за политики. Кај влијанието, само оскудно (иако правилно) е идентификувано дека законот ќе има влијание (социјално, фискално и економско), но тоа не е проценето и образложено. Во однос на консултациите во рамките на нацрт-фазата, тие се планирани, но се спроведени во подоцнежните фази. Отсуствуваат индикатори за следење и евалуација на законот.

Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на личните податоци

Постапката за ПВР за овој закон започна во 2017 година, со објава на известување, но од увидот на веб-страницата на ЕНЕР и од расположливите податоци може да се заклучи дека постапката не е продолжена.

Закон за изменување и дополнување на Законот за јавнообвинителска служба

Основната намера поради која е започнат процес на изработка на овој закон е овозможување воспоставување т.н. истражни центри во рамките на јавните обвинителства. Процесот за ПВР е започнат во 2017 година, а е компетиран во 2018 година.

Нацрт-извештајот во однос на описот на состојбата, проблемите и целите е правилно пополнет. Отсуствуваат три можни решенија и соодветна анализа на можните влијанија, особено фискално влијание, имајќи предвид дека Законот ќе има очигледно фискални импликации.

Закон за изменување и дополнување на Законот за јавното обвинителство

Во 2017 година започна процес за ПВР и за измена на еден од основните, системски закони во областа на правосудството – Законот за јавното обвинителство. Со предлогот се предвидуваше основање посебно одделение во рамките на ЈООК на РМ, со надлежност да ги истражува и да ги гони сторените кривични дела и пречекорувањето на овластувањата од страна на лица што имаат полициски овластувања. Оваа реформа е дел од напорите за воспоставување ефикасен систем за надворешна контрола над полициските овластувања. Процесот за ПВР беше спроведен во 2017 година, заклучно со изработката на нацрт-текст на закон и извештај за ПВР, меѓутоа постапката во текот на 2018 година не беше продолжена. Нацрт-извештајот за ПВР во однос на описот на состојбата, проблемите што треба да се адресираат и во однос на целите е јасен и прецизен. Отсуствуваат три можни решенија, процена на фискалните влијанија, како и идентификување на другата правна рамка што треба да се приспособи со предложените измени. Во однос на консултациите, затоа што се работи во нацрт-фаза, не може да се даде оценка дали процесот е или не е спроведен соодветно.

Закон за изменување и дополнување на Законот за Советот на јавни обвинители на Република Македонија

Постапката за ПВР за овој закон започна во 2017 година, со објава на известување, но од увидот на веб-страницата на ЕНЕР и од расположливите податоци може да се заклучи дека постапката не е продолжена.

Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за Народниот правобранител

Овој законски проект е дел од иницијативата за воведување ефикасен систем за надворешна контрола над работењето на лицата со полициски овластувања. Процесот за ПВР е започнат во 2017 година, а иако законот е донесен во 2018 година (Сл. весник на РМ. 35/2018), на ЕНЕР е објавен само нацрт-извештајот за ПВР. Овој извештај не содржи неколку суштински елементи. Отсуствува опис на можни решенија и процена на влијанието на регулативата, со исклучок на оскудно наведување дека ќе има фискални влијанија. Во однос на консултациите, наведени се засегнатите страни, како и начините за нивно вклучување. Извештајот не содржи опис на препораките што биле, односно не биле земени предвид.

Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители

Постапката за ПВР за овој закон започна во 2017 со објава на известување додека извештаите за ПВР се објавени во 2018 поради што не беа предмет на оваа Анализа.

Закон за извршување на санкциите

Постапката за ПВР за овој закон започна во 2017 година со објава на известување, но од увидот на веб-страницата на ЕНЕР и од расположливите податоци може да се заклучи дека постапката не е продолжена.

2.2.4 Министерство за надворешни работи

За 2017 година, МНР нема изработено и објавено Годишен план за ПВР на ЕНЕР. Во текот на 2017 година, МНР има доставено до Владата на РМ вкупно 14 предлог-закони, од кои само еден предлог-закон подлежи на ПВР, додека, пак, 13 претставуваат ратификации на меѓународни договори и не подлежат на процесот за ПВР. Сите предлог-закони се усвоени од Владата на РМ.

Закон за рестриктивни мерки

Од формален аспект не е почитувана пропишаната процедура за спроведување на ПВР во однос на потребата од јавна објава на следниве документи: известување за почеток на процесот на подготовка на предлог-закон, нацрт-извештај за ПВР и нацрт-закон²⁴. Единствено, побарано е мислење од засегнатите страни. По објавувањето на ЕНЕР и по доставувањето на извештајот, МИОА повторно укажува на погрешно пополнет извештај и дава детални насоки и укажувања во однос на пополнувањето на извештајот²⁵. Описот на состојбите содржи само опис на предметот на уредување на Законот за меѓународни рестриктивни мерки. Проблемот е образложен на јасен и концизен начин. Целите се остварливи и мерливи, но отсутствуваат најмалку три решенија (опции). Процената на влијанието на регулативата е оскудна и недоволна.

2.2.5 Министерство за финансии

Министерството за финансии има изготвено и објавено Годишен план за ПВР за 2017 година. Во годишниот план се идентификувани 12 законски проекти за кои треба да започнат процеси за ПВР. Врз основа на податоците добиени од страна на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, констатирано е дека во текот на јануари-декември 2017 година од страна на Владата биле утврдени **12 предлог-закопи** на Министерството за финансии, од кои пет не подлежат на процесот за ПВР. Согласно податоците што беа добиени при проверката на ЕНЕР и евиденцијата во МИОА, утврдено е дека: (1) објавени се **четири** закони на ЕНЕР (од кои два се објавени по доставување на мислење до МИОА – спротивно на процедурата за ПВР²⁶, (2) на мислење до МИОА се доставени **три** нацрт-извештаи за ПВР и (3) од вкупно **седум** закони што подлежат на ПВР и се доставени до Владата на РМ, само **три** содржат предлог-извештај за ПВР.

Закон за изменување и дополнување на Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници

Законот, заедно со извештајот, се објавени на ЕНЕР во нивната нацрт-форма, но не и како предлози. Нацрт-извештајот и нацрт-законот се објавени на ЕНЕР по доставување на мислење до МИОА. Законот е донесен од страна на Собранието на РМ. Обемот на измената е тесен и се однесува исклучиво на воспоставувањето на обврската на буџетските корисници да ги објават завршните сметки на својата веб-страница во рок од 15 дена од денот на доставување на завршните сметки до Регистарот на годишните сметки при Централниот регистар. Поради ограничениот опфат, нацрт-извештајот за ПВР е оскуден со информации врз основа на кои може да се анализира.

Закон за изменување на Законот за издавање на обврзници на Република Македонија за денационализација

Законот, заедно со извештајот, се објавени на ЕНЕР во нивната нацрт-форма, но не и како предлози. Нацрт-извештајот и нацрт-законот се објавени на ЕНЕР по доставување на мислење до МИОА. Законот е донесен од страна на Собранието на РМ. Целта на законот е зголемување на бројот на емисии на обврзници за денационализација од петнаесет на осумнаесет. Нацрт-извештајот за ПВР е оскуден, но она што е највпечатливо е тоа што не се посочени фискални импликации што, несомнено, со зголемувањето на бројот на емисии како обврзувачки би имало одредени фискални, па дури и економски импликации.

24 Извор: Мислење по Предлог-закон за рестриктивни мерки бр. 08/32676/2 од 21.08.2017 од МИОА.

25 Извор: Мислење по Предлог-закон за рестриктивни мерки бр. 13/1-3082/2 од 9.10.2017 од МИОА.

26 Нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот се објавуваат на ЕНЕР минимум 20 дена пред доставување на мислење до МИОА на нацрт-извештајот за ПВР.

Закон за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок на доход по скратена постапка

Целта на овој закон е допрецизирање, појаснување и разработка на одредбите на законот во насока на олеснување на практичното спроведување на законските одредби и намалување на административниот товар. Од формален аспект, процесот за ПВР е почитуван. Во однос на суштинскиот аспект, се забележува отсуство на три можни решенија и особено процена на фискалните импликации на законот, кои, земајќи предвид дека се работи за даночен закон, повеќе од сигурно е дека се присутни. Во однос на консултациите, законот беше објавен на ЕНЕР и беа земени предвид одредени коментари, а беше даден и одговор зошто не се прифатени други коментари.

Закон за изменување на Законот за платниот промет

Со овој закон единствено се одлага можноста учесниците со блокирана сметка да вршат меѓусебно намирување на паричните обврски, побарувања преку компензација, асигнација, цесија и преземање долг од 31.12.2017 година на 31.12.2018 година. Иако, како во претходните случаи, од формална гледна точка, процесот за ПВР е почитуван, сепак отсуства соодветна аргументација и анализа зошто е потребно продолжувањето и отсуствува процена за тоа дали и какво ќе биде влијанието на оваа мерка врз стопанството. Законот е донесен во 2017 година.

Закон за изменување на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување

Предметот на измената со овој закон е релативно тесен. Се однесува само на начинот на пресметување на основицата на лицата на кои земјоделската дејност им е единствено занимање. Сепак, и овде отсуствува идентификување на фискалните влијанија што несомнено ги има, како и консултации со комори и здруженија на земјоделци што се најзасегнати од измената.

Закон за дополнување на Законот за административните такси

Со овој закон единствено се врши усогласување со Законот за превоз во патниот сообраќај со кој се воведува нов термин „продолжување лиценца“. Поради потребата од уредување на таксата, со овој закон се врши тоа. И овде отсуствува идентификување фискални влијанија што несомнено се присутни и консултации со оние што ги засега измената, т.е. со превозниците.

Закон за изменување на Законот за нафтени резерви

Овој закон единствено ја одлага примената на основниот закон, па поради тоа не е извршена подетална анализа на извештајот за ПВР. Сепак, отсуствуваат доволно образложени причини зошто е потребно одлагање на примената. Закон за пријавување и евиденција на обврски Јасен опис на состојба и причини за проблеми. Целите се остварливи и мерливи. Отсуствуваат три решенија. Според извештајот, законот ќе нема фискални влијанија, а во него се превидува софтверско решение за пријавување и евиденција на обврски, како и трошоци за обучување на персоналот што ќе треба да работи со софтверот. Од формален аспект, постапката за ПВР.

Закон за изменување и дополнување на Законот за игрите на среќа и за забавните игри

Со овој предлог-закон се предлага, меѓу другото, издавање лиценца за секоја деловна просторија во која се приредуваат игрите на среќа во автомат-клуб, што позитивно ќе влијае врз приходите во Буџетот на Република Македонија, како и врз ограничувањето на бројот на уплатни места што можат да се отворат со една лиценца за обложување. Иако е почитуван процесот за ПВР, повторно по почнувањето на извештаите има сериозни недостатоци. Клучен недостаток е тоа што во делот каде што треба да се идентификува влијанието на регулативата (независно дали позитивно или негативно) отсуствува анализа на фискалните бенефити од овој закон.

2.2.6 Министерство за економија

Министерството за економија нема изработено и објавено Годишен план за ПВР за 2017 година. Сепак, од увидот во ЕНЕР може да се утврди дека во истата година бил започнат процес за ПВР за 18 закони. Во ниту еден од започнатите процеси за ПВР не беше утврден предлог-закон од страна на Владата на РМ во текот на 2017 година.

Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија

Процесот за ПВР за овој закон започна со известување објавено на 3.11.2017 година. На 21.11.2017 година беше објавен нацрт-законот, како и нацрт-извештајот. Постапката продолжи во 2018 година. Во предлог-извештајот, описот на состојбата вклучува само опис на правната уреденост на прашањето, додека, пак, проблемите се јасно и прецизно идентификувани. Целите се остварливи и мерливи. Отсутнуваат три можни решенија. Процената на влијанието е задоволителна. Процесот на консултации е спроведен соодветно.

Закон за изменување и дополнување на Законот за трговските друштва

Процесот за ПВР започна на 3.11.2017 година. На ЕНЕР се објавени единствено нацрт-законот и нацрт-извештајот за ПВР. Од страна на МЕ ни беше доставен предлог-законот изработен во декември 2017 година, но кој не е објавен на ЕНЕР. Обемот на предложената измена е тесен, исклучиво се однесува на признавање на сертификатот за познавање англиски јазик АПТИС, како доказ за познавање на јазикот, како и на укинувањето полагање психолошки тест и тест за интегритет од одредени функции. Отсутнуваат три можни решенија, додека, пак, процената за влијанието на регулативата е задоволителна имајќи го предвид тесниот опфат на законската интервенција. Консултативниот процес е спроведен единствено со други државни органи.

Закон за изменување и дополнување на Законот за стандардизација, Закон за измена и дополнување на Законот за акредитација, Закон за измена и дополнување на Законот за метрологија, Закон за измена и дополнување на Законот за техничката инспекција, Закон за измена и дополнување на Законот за индустриска сопственост, Закон за измена и дополнување на Законот за заштита на конкуренцијата, Закон за изменување и дополнување на Законот за Геолошкиот завод на Република Македонија, Закон за изменување на Законот за основање Агенција за поддршка на претприемништвото на Република Македонија, Закон за измена на Законот за основање Агенција за енергетика на Република Македонија

Процесите за спроведување на ПВР за овие девет закони беа заеднички анализирани затоа што сите имаат идентичен и ограничен опфат, признавање на сертификатот АПТИС, како доказ за познавање англиски јазик, и укинувањето на условите за полагање психолошки тест и тест за интегритет. За сите овие закони, процесот за ПВР започна на 10.11.2017 година, и за нив се објавени единствено нацрт-законот и нацрт-извештајот за ПВР на 21.11.2017 година, иако во текот на 2018 година овие предлог-закони се изгласани од Собранието на РМ. Заедничко за сите нацрт-извештаи за ПВР е тоа што содржат само основни информации и отсутнува подетална анализа што може да се оправда со донекаде тесниот опфат на законската интервенција.

Закон за изменување и дополнување на Законот за државен пазарен инспекторат

Со овој предлог, покрај признавањето на АПТИС и укинувањето на условот за полагање психолошки тест и тест за интегритет, се прави и пренесување на надлежностите на прекршочен орган од инспекторатот до министерството. Од формална гледна точка, постапката за ПВР е правилно спроведена. Меѓутоа, како и за другите закони, нацрт-извештајот не е доволно детален.

Закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на производите, Закон за изменување и дополнување на Законот за контрола на предметите од скапоцени метали, Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на потрошувачите

Процесите за спроведување на ПВР за овие три закони беа исто така заеднички анализирани затоа што сите имаат идентичен и ограничен опфат, усогласување со промената на органот за водење прекршочни постапки, од ДПИ во Министерството за економија. Извештаите се речиси идентични, но и покрај тоа што отсутствуют три решенија (што е, исто така, оправдано), отсуствува и процена на влијанието на регулативата. Консултациите се спроведени единствено со државни органи.

Закон за енергетика

Изработката на Законот за енергетика претставуваше еден од најобемните и најкомплексни законски проекти во рамките на сите министерства во текот на 2017 година. Како таков, а земајќи го предвид и неговото значење, како за стопанството, така и за животниот стандард на домаќинствата и животната средина, од особено значење беше соодветна и правилна постапка за ПВР. Од увидот во нацрт-извештајот и предлог-извештајот за ПВР може да се утврди дека за разлика од другите законски проекти, овде се посветени време и внимание за нивната изработка. Описот на состојбата, проблемите и целите што треба да се постигнат се јасно и прецизно опишани. Во однос на делот на влијанието на регулативата, иако тоа е опишано за секој од различните видови (економско, фискално и сл.), сепак отсуствуваат анализи како посебни документи врз основа на кои се дава оцената на влијанието. Во однос на вклучувањето на засегнатите страни, овој закон, исто така, отскокнува затоа што е спроведена консултација со поголем број засегнати страни и објавен е детален преглед на сите предлози и коментари, со објаснување за тоа дали се или не се прифатени. Сума сумарум, со исклучок на отсуството на анализи, како посебни документи, ПВР за овој закон ги задоволува условите утврдени со *Упатството и Методологијата*.

Законот за услуги

Овој законски проект е втор по обем и сложеност по Законот за енергетика. Тој се донесува заради транспонирање на Директивата за услуги на ЕУ. ПВР за овој закон започна кон крајот на 2017 година и до денес постапката е застаната на фазата нацрт-извештај за ПВР. Од увидот во нацрт-извештајот за ПВР може да се заклучи дека описот на состојбата е целосен и прецизен, додека, пак, причините за проблемите не се доволно образложени. Кај целите отсуствува правилна формулација што треба да биде кратка, јасна, мерлива и остварлива. И во овој случај отсуствува трето можно решение. Кај процената на влијанието на регулативата отсуствуваат конкретни анализи на трошоци и придобивки, но и анализи на фискални влијанија. Наместо тоа, не е наведен никаков извор врз основа на кој се дадени оцените за влијанието. Од гледна точка на консултациите, кај овој закон имаме задоволителен процес во кој суштински биле вклучени засегнатите страни. Извештајот содржи и аргументирање причини зошто не биле земен предвид одредени предлози.

Закон за измена и дополнување на Законот за градежните производи

Овој закон претставува обид за усогласување на правото со Регултивата на ЕУ 305/2011. Од формален аспект, постапката за ПВР е спроведена соодветно, но извештајот за ПВР (нацрт) е премногу оскуден за да може поподробно да се анализира. Она што и овде се воочува е отсуството на анализи врз основа на кои би се утврдиле економските и фискалните влијанија на законот. Законот ги уредува условите за ставање на пазарот градежни производи, што неизбежно ќе има одредено економско влијание врз производителите и потрошувачите на овој вид производи. Отсуствува опис за начинот на кој се планира спроведување консултацији со засегнатите страни.

2.2.7 Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Во Годишниот план за ПВР за 2017 година, објавен на ЕНЕР, МЗШВ планирало спроведување процеси за ПВР за вкупно 20 закони, но од страна на Владата бил утврден само еден предлог-закон доставен од ова министерство. При изработката на овој закон, утврден на седницата на Владата на РМ од 13.6.2017 година, формално не е целосно запазена постапката за ПВР (законот не е објавен на ЕНЕР и нацрт-извештајот за ПВР за предлог-законот не е доставен на мислење до МИОА).

Закон за изменување и дополнување на Законот за Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството, Закон за измена и дополнување на Законот за здравјето на растенијата, Закон за измена и дополнување на Законот за Државен инспекторат за земјоделство, Закон за изменување и дополнување на Законот за шумарска и ловна инспекција

Со оваа група закони се вршат интервенции во однос на условите што треба да ги исполнуваат носителите на јавни функции предвидени со овие закони. Со промените се укинува полагањето психолошки тест и се одлага примената на условот што се однесува на познавање на англискиот јазик, како и обврската на директорот што е именуван, до започнувањето со примена на условот за познавање странски јазик, да го исполни во рок од една година од денот на неговото именување. Предлог-извештаи за овие ПВР процеси не се објавени. Нацрт-извештаите се мошне оскудни во однос на консултативниот процес.

Закон за изменување и дополнување на Законот за шумите

Со овој закон, МЗШВ имаше цел да ги поедностави постапката и документацијата за одобрение на сеча на дрва во приватни шуми. Постапката за ПВР е започната со објавувањето известување на ЕНЕР во 2017 година, но останато е на тоа и не се преземени други активности.

Закон за укинување на Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост

Со ова законско решение, МЗШВ имаше цел да се укинат одредбите од Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост, кои во практиката се покажале како неприменливи. Постапката за ПВР е започната со објавувањето известување на ЕНЕР во 2017 година, но останато е на тоа и не се преземени други активности.

Закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на храна

Со донесувањето на овој закон, МЗШВ имаше цел да се уредат нутритивните и законските тврдења што се однесуваат на растот и развојот на децата и нивното здравје, додатоците во храна за посебни нутритивни употреби, збогатена храна и храна за спортисти. Постапката за ПВР е започната со објавувањето известување на ЕНЕР во 2017 година, но останато е на тоа и не се преземени други активности.

Закон за изменување и дополнување на Законот за ловството, Закон за изменување и дополнување на Законот за рибарство и аквакултура

Овие два закони имаат цел да ја поедностават процедурата за полагање испит за ловци, т.е. за рибари. На ЕНЕР се објавени само нацрт-извештаи, додека, пак, предлог-извештаи нема, иако законот е донесен во текот на 2018 година. Нацрт-извештаите ги содржат сите потребни елементи со исклучок на најмалку три можни решенија.

Закон за изменување и дополнување на Законот за семенски и саден материјал за земјоделски растенија

Процесот за ПВР за овој закон, согласно она што е објавено на ЕНЕР, е започнат во 2017 година и е спроведен заклучно со фаза на нацрт-закон/извештај. Сепак, овој закон е донесен во 2018 година, но отсуствува предлог-извештај објавен на ЕНЕР. Од увидот во нацрт-извештајот може да се утврди дека описот на состојбата е релативно оскуден со податоци и анализи за потребата од носење на овој закон. Извештајот, исто така, не содржи три можни решенија, а и отсуствува прецизна анализа на влијанието на овој закон, особено во однос на животната средина. Отсуствува и преглед на консултативниот процес и примените мислења и коментари.

Закон за тутун, производи од тутун и сродни производи

Процесот за ПРВ започна во 2017 година, но суштински се спроведе во 2018 година, па токму поради тоа не беше земен предвид при оваа анализа.

Закон за изменување и дополнување на Законот за консолидација на земјоделско земјиште

Процесот за ПВР за овој закон, согласно она што е објавено на ЕНЕР, е започнат во 2017 година и е спроведен заклучно со фаза на нацрт-закон/извештај. Сепак, овој закон е донесен во 2018 година, но отсуствува предлог-извештај објавен на ЕНЕР. Од увидот во нацрт-извештајот може да се утврди дека извештајот во однос на описот на состојбата, проблемите и целите е сосема соодветно пополнет. Отсуствуваат три можни решенија, како и суштинска анализа на влијанието на регулативата. Извештајот не содржи информации за спроведен суштински консултативен процес.

2.2.8 Министерство за здравство

Министерството за здравство во објавениот Годишен план за ПВР за 2017 година имаше предвидено само еден закон за кој треба да се спроведе процес за ПВР, додека, пак, од страна на Владата биле утврдени два предлог-закони²⁷ на Министерството за здравство што не биле објавени на ЕНЕР, ниту, пак, нацрт-извештаите за ПВР за предлог-законите биле доставени на мислење до МИОА. Само еден од предлог-законите бил доставен до ВРМ со предлог-извештај за ПВР.

Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита

Во 2017 година, Министерството за здравство единствено за овој закон има спроведено постапка за ПВР во која клучните документи се објавени на ЕНЕР. Нацрт-извештајот за ПВР содржи детално разработен опис на состојба, анализа на проблеми, како и мерливи и остварливи предмети. Иако отсуствуваат три можни решенија, извештајот содржи мошне детална анализа на влијанието на регулативата. Во однос на консултативниот процес, спроведена е соодветна постапка за консултација, а извештајот вклучува и преглед на добиените и вградени мислења, како и оние што не биле земени предвид со образложение зошто не се вградени.

2.2.9 Министерство за образование и наука

МОН има објавено годишен план за спроведување на ПВР за 2017 година и во него стои дека ќе се носат шест закони. Од планираните процеси, ПВР е започната само за Законот за високото образование, Законот за основното образование и Законот за измена и дополнување на средното образование. За другите закони, иако е планирано, не е спроведена ПВР. Од друга страна, пак, започната е ПВР за Законот за математичка гимназија и Законот за учебници за основно и средно образование²⁸. Сепак, ниту еден од овие закони не е утврден како предлог-закон од страна на Владата на РМ, односно иако постапката за ПВР започнала во 2017 година, заклучно со 31.12.2017 година се наоѓале во фаза на нацрт-извештај.

²⁷ Предлог-законот за изменување на Законот за медицинските студии и континуираното стручно совршување на докторите на медицина, по скратена постапка, и предлог-законот за изменување на Законот за здравственото осигурување, по скратена постапка.

²⁸ Извор: Информација од МОН 03-5130/2 од 25.4.2018 година.

Законот за високото образование

Имајќи предвид дека предлог-извештајот за ПВР не е објавен, а нацрт-извештајот во поголем дел не е пополнет за закон од овој вид, со кој се уредува мошне комплексна и обемна материја, не дава можност за анализа на содржината.

Закон за изменување и дополнување на Законот за учебници за основно и средно образование

Нацрт-извештајот објавен на ЕНЕР е оскуден. Во описот на состојбата се дава опис на предлог-законот, а не на состојбите поради кои е потребна нова регулатива, ниту, пак, на проблемите што треба да се адресираат. Отсуствува опис на целите на регулативата, како и три можни решенија (нема опис на статус кво). Според извештајот, предлогот нема да има влијанија (економски, фискални итн.), што е нелогично, земајќи предвид што се планира да се спроведе, а отсуствува опис за начинот на вклучување на засегнатите страни.

Закон за математичка гимназија

Нацрт-извештајот содржи опсежна и детална анализа на состојбата и причините, па токму поради тоа постои потреба од носење ваков закон. Целите на регулативата не се прецизно формулирани за да можат да бидат мерливи, а отсуствуваат и предлози на три можни решенија. Извештајот не содржи процена на влијанието на регулативата. Нелогично е да се планира формирање посебен вид образовна установа, математичко-информатичка гимназија, без тоа да има економски или фискални влијанија, како и трошоци за спроведување на регулативата. Отсуствува опис за начинот на вклучување на засегнатите страни.

2.2.10 Министерство за труд и социјална политика

МТСП нема објавено Годишен план за ПВР за 2017 година на ЕНЕР, иако во текот на годината започнало процеси за ПВР за пет закони, а дури 10 предлог-закони се утврдени од Владата на РМ (за дел од нив, процесите за ПВР се започнати претходно). МТСП во текот на 2017 година започнало процеси за ПВР за следниве закони:

Закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита

Процесот за ПВР за овој закон беше спроведен во текот на летото 2017 година, кога беше донесен и законот. На ЕНЕР е објавен само нацрт-извештај, додека, пак, предлог-извештајот е доставен до Владата и со задоцнување до МИОА. Нацрт-извештајот е оскуден со податоци. Состојбата и проблемите не се доволно прецизно опишани. Отсуствуваат три можни решенија, како и анализи во однос на влијанието на регулативата. Она што е позитивно е тоа што извештајот содржи процена на фискалните импликации, меѓутоа без опис за тоа како дошло до тој износ. Во однос на консултациите, извештајот е оскуден.

Закон за изменување и дополнување на Законот за минимална плата во Република Македонија

Измените предвидени во овој закон беа дел од програмата за работа на Владата на РМ. Законот ја зголемува минималната плата за сите вработени и уредува финансиска помош за работодавците за да се оствари правото на минимална плата. Во однос на постапката за ПВР, отсуствува објава на предлог-извештајот за ПВР на ЕНЕР, а предлог-извештајот е пратен до МИОА по усвојувањето од Владата, спротивно на ЕНЕР. Во однос на содржината на нацрт-извештајот за ПВР, отсуствуваат податоци во описот на состојбата, од кои произлегува потребата од зголемување на минималната плата (демографски податоци, животен стандард, вработеност итн.). Поради тоа, причините за проблемите не се соодветно идентификувани. Отсуствуваат три можни решенија, а, исто така, анализата на влијанието е оскудна, иако содржи процена на фискалните импликации. Од нацрт-извештајот не може да се изведе заклучок дали е соодветно спроведена постапка за консултации.

Закон за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, Закон за изменување на Законот за инспекцијата на труд

Со овие два закони се врши усогласување со предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за административни службеници и со него се додава АПТИС, како еден од испитите за познавање англиски јазик, а, исто така, се укинува условот за полагање психолошкиот тест и тест за интегритет. Нацрт-извештаите ги содржат потребните елементи, земајќи предвид дека не се работи за обемни закони.

Закон за приватните агенции за вработување

Овој закон беше предложен со цел да се воспостави единствена правна рамка што ќе ја уреди работата на приватните агенции за вработување, која инаку е предмет на уредување на неколку различни закони. Нацрт-извештајот за ПВР е оскуден во однос на описот на состојбата и причините поради кои е потребно да се донесе овој закон. Целокупната аргументација е во насока на изедначување на правната рамка, меѓутоа отсуствува опис на проблемите што се јавуваат во практиката поради неизедначената или двојна правна рамка. Процентот на влијанието на регулативата е особено оскудна. Спроведен е консултативен процес и МТСП дава одговори на прибраните предлози и коментари.

2.2.11 Министерство за локална самоуправа

МЛС во 2017 година нема изработено Годишен план за ПВР. Во 2017 година, согласно плановите, МЛС немаше никакви законодавни иницијативи²⁹, па затоа нема спроведено процеси за ПВР.

2.2.12 Министерство за култура

Министерството за култура нема донесено и објавено Годишен план за ПВР во 2017 година³⁰. Согласно податоците што беа добиени при проверка на ЕНЕР, утврдено е дека сите закони се објавени на ЕНЕР. На мислење до МИОА се доставени 3 нацрт-извештаи за ПВР, но на истиот датум кога биле објавени на ЕНЕР – спротивно на процедурата за ПВР, и од вкупно 6 предлог-закони доставени до Владата на РМ, само 3 содржат предлог-извештај за ПВР.

Закон за изменување и дополнување на Законот за културата (1), Закон за изменување и дополнување на Законот за културата (2)

Во однос на овој закон се спроведени две измени во текот на 2017 година, во период од неколку месеци, што го отвора прашањето за отсуство на соодветно планирање, кога е извесно дека треба да се прават последователни интервенции во неколку области од законот. Предлог-извештаите за двата закони содржат детално и доволно образложени опис на состојбата, причини за проблемите и цели на предлог-регулативата, но немаат три можни решенија. Од регулативата, суштински се идентификувани позитивни, но и негативни влијанија. Консултации се спроведени преку објавувањето на ЕНЕР и прибирањето мислења од засегнати страни. Од засегнатите страни, вклучени се само државни органи. Наведено е дека се консултирани истакнати уметници, меѓутоа не се наведени нивните ставови и мислења.

Закон за престанување на важењето на Законот за националниот уметник на РМ, Закон за престанување на важењето на Законот за поддршка на домашната музичка продукција

Од насловот е видно дека со овие закони престануваат да важат основните закони. Потребите од донесувањето на овие закони се детално и доволно образложени во нацрт-извештајот за ПВР: нема три можни решенија. Суштински се идентификувани можни позитивни и негативни влијанија. Консултации се спроведени преку објавувањето на ЕНЕР и прибирањето мислења од засегнати страни. Од засегнатите страни, вклучени се само државни органи, не и други недржавни субјекти.

29 Информација од МЛС, бр. 18-877/2 од 11.5.2018 година.

30 Информација од МК, бр. УП1 52-162 од 1.6.2018 година.

Закон за изменување и дополнување на Законот за употребата на македонскиот јазик

Со овој закон се уредуваат одредени прашања што се однесуваат на вршењето лекторска дејност. Процесот за ПВР е спроведен согласно Упатството, но она што отсутува е опис за тоа дали и на кој начин се спроведени консултации со професионалната фела, на која се однесуваат измените, лекторите и нивните здруженија.

Закон за изменување и дополнување на Законот за филмската дејност, Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на културното наследство

Обемот на интервенцијата во овие два закони е идентичен и ограничен на уредување на условите што се утврдени со овие закони, кои треба да ги исполнат носителите на јавни функции. Процесот за ПВР е спроведен соодветно, меѓутоа отсутуваат три можни решенија за проблемот. Консултации спроведени преку објавувањето на ЕНЕР и прибирањето мислења од засегнати страни. Од засегнатите страни, вклучени се само државни органи, не и други недржавни субјекти.

2.2.13 Министерство за информатичко општество и администрација

МИОА нема објавено Годишен план за ПВР за 2017 година, иако во истиот период е започнат процес за ПВР за десет закони, а од страна на Владата биле утврдени девет предлог-закони од ова министерство.

Закон за изменување и дополнување на Законот за административни службеници, Закон за изменување и дополнување на Законот за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Закон за изменување и дополнување на Законот за управната инспекција, Закон за изменување и дополнување на Законот за архивски материјал, Закон за изменување и дополнување на Законот за основање на државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, Закон за изменување на Законот за основање на македонска академска истражувачка мрежа

Со овие шест закони се врши промена во условите за избор на носители на јавни функции, при што се додава сертификатот АПТИС, како прифатлив доказ за познавање англиски јазик, но и се укинува условот за полагање психолошки тест. На ЕНЕР се објавени нацрт-извештаите за ПВР за овие закони, но не и предлог-извештаите. Поради тесниот опфат на измените, нацрт-извештаите ги задоволуваат критериумите утврдени во Упатството.

Закон за измени и дополнувања на Законот за електронските комуникации

Овој закон произлегува од препораките на групата високи експерти за системски прашања од владеење на правото во врска со следењето на комуникациите. Законот е усвоен од Владата на РМ, меѓутоа не е објавен предлог-извештај за ПВР. Нацрт-извештајот содржи исцрпен и прецизен опис на состојбата, проблемите и целите, но отсутуваат три можни решенија. Оцената за влијанието на регулативата не е поткрепена со одредени анализи, додека, пак, во однос на консултациите, не може да се изведе заклучок, имајќи предвид дека се работи за нацрт-извештајот. На ЕНЕР отсутуваат одговори на доставените коментари и предлози.

Закон за измени и дополнувања на Законот за основање на јавно претпријатие Македонска радиодифузија

Со овој закон се хармонизираат одредбите од основниот закон со измените и дополнувањата со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Како закон чија цел е усогласување со друг закон, опсегот на измената е ограничен. Нацрт-извештајот е соодветно пополнет во однос на описот на состојбата, проблемите и целите, додека, пак, во другиот дел е оскуден.

Закон за изменување и дополнување на Законот за електронско управување

Целта на овој закон е стандардизирање на содржината на документите што граѓаните би ги добивале во електронска форма и воспоставување интегрирана електронска база на податоци на органите што меѓусебно комуницираат. Процесот за спроведување на ПВР, со исклучок на тоа што не е објавен предлог-извештај на ЕНЕР, ги задоволува основните услови, меѓутоа се воочува отсуство на подлабока анализа на влијанија, особено во однос на трошоците за спроведување, кои се неизбежни за закон со ваков предмет, независно дали се работи за одредени софтверски решенија и платформи преку кои би се спровело електронското управување.

Закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги

Овој закон е еден од пообемните проекти на кои работеше МИОА во текот на 2017 година. Причините за измената произлегуваат од потребата од департизација и професионализација на јавниот радиодифузен сервис и регулаторното тело – Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Оваа измена сè уште не е влезена во собраниска процедура. Нацрт-извештајот за ПВР содржи детална анализа на причините за донесување на овој закон, како и на спроведениот отворен консултативен процес и пристигнатите мислења и предлози.

2.2.14 Министерство за транспорт и врски

Министерството за транспорт и врски нема објавено Годишен план за ПВР во 2017 година, а оваа година од страна на Владата е усвоен само еден предлог-закон од ова министерство – Законот за продажба и давање под закуп на деловните згради и деловните простории на Република Македонија, кој е доставен без претходно да биде објавен на ЕНЕР. Во 2017 година, МТВ започна процес за ПВР за три предлог-закопи.

Закон за изменување и дополнување на Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци – Штип и патната делница Кичево – Охрид

Со овој закон се овозможува продолжување на рокот за изградба на планираната патна делница Миладиновци – Штип. Иако со мошне ограничен предмет на измена, потребно е да се анализира процесот за ПВР за овој закон, со цел да се утврди дали при ПВР за законите што се однесуваат за инфраструктурни проекти соодветно се спроведува процена на влијанието на регулативата. Имајќи предвид дека се продолжува еднаш веќе планиран рок за завршување со градбата, логично е да се очекува дека продолжувањето има одредени финансиски влијанија, меѓутоа, според објавениот предлог-извештај, предлог-законот нема фискални влијанија.

Закон за изменување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти

Со предлог-законот единствено се продолжува рокот за доставување барања за „легализација“ на бесправно изградените објекти. Предлог-извештајот за ПВР е мошне оскуден и отсуствуваат информации за спроведен процес на консултации. Закон за изменување на Законот за превоз на опасни материи во патниот и железничкиот сообраќај

Овој закон, исто како и кај претходните, содржи мошне ограничена измена во основниот текст на законот. Процесот за ПВР формално ги задоволува пропишаните услови.

2.2.15 Министерство за животна средина и просторно планирање

Согласно Годишниот план за ПВР за 2017 година, објавен на ЕНЕР, планиран е само еден закон, додека, пак, од страна на Владата на РМ не се утврдени предлог-закопи од ова министерство. Во 2017 година се започнати четири постапки за ПВР.

Предлог-закон за инспекција во животната средина

Главна причина поради која се пристапи кон изработка на нов закон е потребата од координирано повеќегодишно планирање на инспекцискиот надзор на централно и на локално ниво. Нацрт-извештајот за ПВР укажува на правилно и темелно спроведен процес за ПВР. Извештајот на јасен и концизен начин дава опис на состојбата и причините поради кои е потребно донесување на овој закон. Извештајот дава неколку решенија за проблемот, детално анализирајќи ги влијанијата на секое од решенијата. Спроведени се суштински консултации каде што министерството се има произнесено за сите пристигнати предлози и коментари.

Закон за управување со отпад, Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на природата, Закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина

Постапката за ПВР за овие закони е започната во 2017 година, со објавувањето известување, меѓутоа нацрт-извештај не е објавен, и затоа не се предмет на анализа.

2.3 Проблеми и предизвици при спроведувањето на процесот за ПВР - Поглед однатре

Со цел да се идентификуваат капацитетите на министерствата да го спроведуваат процесот за ПВР, спроведено беше истражување со користење веб-алатка за прибирање податоци. Прашалникот за спроведување на процесот за ПВР во рамките на министерствата во РМ беше наменет за пополнување од страна на одговорните лица за спроведување на процесот за ПВР во конкретното министерство. Од 15 ресорни министерства до кои беше пратен прашалникот, одговори беа доставени од девет министерства³¹.

Координаторите за ПВР не се во сите министерства од иста категорија, ниво и звање на работното место. Во дел од министерствата се повисоки службеници, а во некои се раководни административни службеници од категорија Б или В. Но, она што е заедничко е дека над 90 проценти од нив имаат високо образование и имаат дипломирано на Правниот факултет. Еден од испитаниците има високо образование, но има дипломирано на Економскиот факултет.

Над 90 проценти од координаторите на процесот за ПВР што се назначени во министерствата имаат по еден заменик. Само 50 проценти од координаторите и нивните заменици имаат посетувано обуки за ПВР, а само еден од нив има истакнато дека учествувал на над 20 обуки. Другиот дел од испитаниците имаат посетено една до три обуки, и тоа најчесто спроведени од страна на МИОА. Обуките опфаќале теми како што се ЕНЕР, користење податоци од Централен регистар во изготвувањето извештаи за ПВР, процес за спроведување на ПВР и алатки што се применуваат во него итн. Испитаниците тврдат дека обуките во голема мера им помогнале и придонеле за поголемо разбирање на процесот за ПВР. Важно е да се напомене дека испитаниците сметаат оти треба да има континуирана едукација на тема ПВР. Обуките треба да бидат задолжителни и треба да има повеќе лица што ќе земат учество во нив. Темите на кои може да се организираат обуки се во однос на дефинирањето на проблемите, анализата на ризиците и финансиските импликации од спроведување една јавна политика, како што тврдат испитаниците.

Загрижувачки е тоа што испитаниците навеле дека сите оние анализи што треба да се изработат во текот на ПВР најчесто не се спроведуваат. Впрочем, над 50 проценти истакнуваат дека анализа на трошоци и придобивки, анализа на трошоци и ефикасност, мултикритериумска анализа, анализа на ризици и модел на стандардни трошоци при анализирање можни решенија/опции, со помош на кои може да се постигнат целите, најчесто воопшто не се спроведуваат.

31 Министерство за транспорт и врски, Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за образование и наука, Министерство за финансии, Министерство за економија, Министерство за надворешни работи, Министерство за правда, Министерство за внатрешни работи.

Анализите што сепак се прават, ги изработуваат лица вработени во министерството. Во мал број случаи, тие се изработени од страна на надворешни, независни експерти.

Во поголемиот број од прашалниците е наведено дека постојат различни начини за вклучување на заинтересираните страни во процесот за ПВР, но она што не може да се утврди е колку од нивните забелешки, мислења, предлози и препораки се прифатени. Инаку, заинтересираните страни може да се вклучат во работните групи за подготовка на ново законско решение, може да учествуваат на состаноци, да поднесуваат писмени барања и мислења, да дадат коментари на предлогот прикачен на ЕНЕР, да бидат дел од јавните расправи по повод предлог-законските решенија итн.

За тоа кој ќе биде повикан да учествува во работната група за промена/измена/дополнување на некој закон/подзаконски акт зависи од предметната содржина на предлогот. Испитаниците тврдат дека се повикуваат сите засегнати страни и активни Граѓански организации (ГО) во областа, кои ја имаат стручноста и компетентноста да дадат свој придонес при носењето на предлог-законското решение.

Во поголемиот дел од министерствата постои одговорно лице, одделение што е задолжено за анализа и за следење на Европската регулатива и нејзино соодветно транспонирање во националното законодавство. Но, многу често, лицата одговорни за ПВР или не се вклучени во процесот за анализа, или не можат да се вклучат бидејќи има премногу закони, а малку човечки капацитети за да се постигне сето она што е замислено и задолжително.

Поголемиот дел од испитаниците тврдат дека при прибирањето податоци од други субјекти (вклучувајќи ги и другите органи на државната управа), кои се потребни за правилно спроведување на процесот за ПВР, се соочуваат со одредени ризици и предизвици. Најчесто информациите што тие ги добиваат се ненавременни, нецелосни, несоодветни или, пак, воопшто и не доставуваат информации.

Она што го заклучуваат испитаниците е дека се потребни повеќе луѓе да работат на процесот за ПВР, а одговорни лица во сите министерства да бидат државните секретари. Притоа, потребни се континуирани обуки за лицата што го спроведуваат процесот за да може подобро и полесно да се разбере и да се спроведе. Како друг проблем ги споменуваат кратките рокови за спроведување на процесот и подготовка на регулативата, како и бирократските процедури што постојат и ја отежнуваат работата на координаторите и нивните заменици.

3. Најдобри практики при спроведувањето на ПВР – компаративна анализа

3.1 Примена и значење на ПВР во ЕУ

Европската комисија го дефинира процесот за ПВР како: „Процентата на влијанието на регулативата е сет лозички чекори што треба да се следат при подготовката на предлози за јавни политики. Тоа е процес на подготовка на докази за политичките креатори на јавни политики за предностите, односно недостатоците на можните решенија преку оценка на потенцијалното влијание од таа политика. Резултатот од овој процес се сумира и се презентира во извештајот од ПВР“.³²

Она што треба да се нотира е дека „во ЕУ, она што ќе се изработи при спроведувањето на ПВР е основниот елемент во развивањето на предлозите од Европската комисија, а комисионерите го земаат извештајот од ПВР при носењето одлуки. ПВР го поддржува, но не го заменува процесот на носење одлуки, бидејќи усвојувањето одредена политика претставува политичка одлука што е направена од страна на Комисијата“.

32 SEC(2009)92, Impact assessment guidelines, European Commission, January 15th 2009, page 5.

ПВР потекнува од практиката на земјите од ОЕЦД, како што се, на пример, САД (каде што ПВР започнува да се применува од 1974 година) и Австралија (каде што ПВР започнува да применува од 1985 година). Сега, 34 од 35 земји членки на ОЕЦД ја користат ПВР како метод врз кој се темели одлучувањето при создавањето политики и регулатива.³³ ЕУ одлучува да го инкорпорира ПВР во носењето одлуки од одржаните средби на Европскиот совет во Гетеборг (2001) и во Лаекен (2001). Започнувањето примена на ПВР е основен елемент на сетот Правила за подобра регулатива³⁴ што оттогаш редовно се надградува (2015, 2017 г.) и го заменува стариот тип процена на регулативата што го правел само секторот што требало да ја спроведе конкретната политика.

Главните аналитички чекори на ПВР се содржат од: 1) Идентификација на проблемот; 2) Дефинирање на целите; 3) Развивање можни решенија за уредување на јавната политика; 4) Анализирање на влијанието на можните решенија; 5) Компарација со другите можности; 6) Подготовка на план за мониторинг и евалуација. ПВР содржи три чекори кога станува збор за оцената на влијанието: 1) Идентификација на економските, социјалните влијанија и влијанието на животната средина, 2) Квалитативна процена на најважното од овие влијанија, 3) Длабока квалитативна и квантитативна анализа на најважните влијанија. ПВР цели кон вклучување различни заинтересирани страни во процесот заради постигнување најголема ефикасност на јавната политика што треба да се донесе.³⁵

Водечкиот сектор за донесувањето на предлогот е одговорен за подготовката на ПВР. На секторот, покрај другото, потребен му е придонес од заинтересираните страни и во поголемиот број од случаите потребна е внатрешна и надворешна експертиза. Другите служби на Комисијата, вклучувајќи го и Генералниот секретаријат, обезбедуваат само поддршка додека се врши ПВР на разните групи за процена на влијанието и меѓусекторските консултации. Одборот за регулаторна контрола (the Regulatory Scrutiny Board), кој го контролира квалитетот на спроведената ПВР, може, исто така, да даде поддршка и совет при подготовката на извештаите пред тие да бидат финализирани.³⁶

Одборот за регулаторна контрола на ЕУ (ОРК) е независно тело во рамките на Комисијата, кое ги оценува поднесените извештаи за ПВР. Овој одбор доаѓа на местото на Одборот за процена на влијанието, кој порано ја оценуваше и ја контролираше примената на јавната политика ex-ante. Сега, ОРК го оценува и ПВР, но и го контролира влијанието на политиката/регулативата по нејзиното воспоставување/имплементирање. Одборот е сочинет од 3 службеници од Комисијата и 3 индивидуални експерти. Тој објавува годишни извештаи за своите резултати и активности.

По оценка и по одобрување на ПВР, релевантниот комисионер може да одлучи дали е неопходно преземањето активности во дефинираната област. Следниот чекор, пред да се донесе и пред да се имплементира одредена политика, е меѓусекторската консултација што врши валидација на извештајот за ПВР. Понатаму, извештајот е јавно објавен и може да биде искористен од Советот или од Парламентот при преземањето понатамошни конкретни активности.

Методот на ПВР може да биде искористен и во различни фази од легислативниот/законскиот процес. Процената може да резултира со носење „зелен“ документ, „бел“ документ или, пак, со давање предлог за носење одреден правен акт (регулатива/директива итн.) Во рамките на ЕУ, ПВР може да се користи за носење различни видови иницијативи, почнувајќи од незаконодавни иницијативи, комуникации, препораки, „бели“ документи, меѓусекторски правни акти, „потесни“ законодавни акции, програми за финансиско трошење, одлуки поврзани со сетот процедури за Комисијата итн.

33 https://idocs.org.mk/wp-content/uploads/2017/12/Analiza-na-troso-ci_WEB.pdf

34 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

35 For more details, read the complete guidelines: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

36 Op. cit. SEC(2009)92, page 6.

3.2 ПВР во Франција

Во Франција, согласно членот 8 од Органското право (Organic Law) од 15 април 2009 година, предлог-законите мора да бидат придружени од ПВР (на француски „étude d'impact“), односно извештајот од ПВР мора да биде поднесен заедно со предлог-законот.

Обврската за прикачување на ПВР кон предлог-законите резултира со уставната промена во 2008 година. Но, оваа обврска најдобро може да се најде доколку заедно се читаат членовите 24 и 40 од Уставот на Франција.

Член 24 вели: „Парламентот ги носи законите, врши надзор над работата на Владата и ги оценува јавните политики“. Додека, пак, членот 40 стипулира дека: „Предлозите и амандманите поднесени од пратениците не се прифатливи кога нивното донесување ќе има како последица намалување на јавните добра или предизвикување штета на јавен трошок“. Како што наведовме погоре, само во Органското право (Organic Law) јасно се укажува на обврската за изработка на ПВР: „*The draft bills are subjected to an impact analysis*“.

Како и секаде, така и во Франција, ПВР ја врши министерството што е релевантно за донесување на конкретниот закон, односно за спроведување на конкретната јавна политика.

Обврската за подготовка и прикачување на РИА во Франција се спроведува од 1 септември 2009 година, истата година кога започнува и во Македонија да се имплементира овој процес.

Во истото Органско право (Organic Law) од април 2009 година, вториот став од членот 8 вели дека ПВР „ги дефинира целите што треба да ги исполни предложениот закон, содржи листа на можни решенија надвор од законската интервенција и ги открива мотивите што би значеле донесување нов закон“.³⁷

Она што треба да го направи ПВР е да ја објасни поврзаноста на предлог-законот со легислативата на ЕУ и неговото влијание врз националниот правен поредок, примената на законот и потенцијалното негово влијание од аспект на *ratione loci* и *ratione temporis*, како и евалуација на влијанието на економските, финансиските, социјалните и последиците врз животната средина, очекуваните финансиски трошоци и придобивки (и тоа, за секоја вклучена институција, но и што би значела промена за секое физичко или правно лице).³⁸

ПВР во Франција не се врши доколку е потребна уставна промена (*projets de revision constitutionnelle*), не е потребна ниту за предлог-закон за буџет, предлог-закон за буџет за социјална заштита и предлог-закони за финансиски политики на среден рок.³⁹ Дополнително, ПВР не треба да се врши за предлог-закони донесени во согласност со членот 53 од Уставот на Франција, т.е. меѓународни договори за мир, меѓународни договори за тргување, меѓународни организациски договори, како и договори што вклучуваат национални финансии. Но, иако ПВР, формално, не е потребна, предлозите за набројаните закони и договори се придружени со документи со кои се оценуваат целите и последиците на конкретниот акт што треба да се донесе/потпише (се оценуваат економските, финансиските, социјалните и последиците во животната средина и во националниот правен систем).

Во Франција, новиот предлог-закон, или измена и дополнување на постојниот закон, може да биде поднесен до Националното собрание (*Assemblée Nationale*) или до Сенатот на Франција (*Sénat*). Каде и да е поднесен, собирот на претседателите на партиите во горниот или долниот дом, доколку забележи дека предлогот има формална нерегуларност (како, на пример, отсуство на ПВР), или, пак, нерегуларност во извештајот за ПВР, собирот ќе се изјасни дека резултатите од ПВР се незадоволителни.

37 Organic law, April 15th 2009, article 8, paragraph 2.
38 Ibid., paragraphs 3 to 11.

39 Organic law, April 15th 2009, article 11, paragraph 1.

Во тој случај, доколку Владата на Франција и соборот не најдат заедничко решение, Уставниот совет ќе треба во рок од 8 дена да одлучи за важноста на ПВР на поднесенiot предлог. Доколку Уставниот совет утврди дека ПВР е неважечка, предлог-законот не може да биде разгледуван за носење пред еден од домовите на Парламентот.⁴⁰

Секоја ПВР се објавува јавно на француската веб-страница со правни прописи www.legifrance.fr. Преку оваа веб-страница може да се следи и да се контролира секој чекор од спроведувањето на ПВР на предлог-законите (од објавувањето на одлуката до оперативната рамка, анализите, можните сценарија, до акциски план и имплементација⁴¹).

3.3 ПВР во Обединетото Кралство

Спротивно на пристапот што го има избрано Франција, ОК преферира потранспарентен и детален процес за ПВР, кој е копиран од страна на рамката на ЕУ и се фокусира на принципите, како што е пропорционалноста во неговото разбирање за потребата од носење политики. Британскиот концепт на ПВР покажува реална намера да биде дел од долготрајниот процес на носење политики и не претставува само анекс на предлог-законот.

Владата на ОК обезбедува детална ПВР.⁴² Главните чекори што ги презема ОК при спроведувањето на ПВР се следните: 1) Идентификација на можни решенија за постигнување на зацртаните цели; 2) Идентификација на ефектите; 3) Оцена на трошоците и придобивките; 4) Анализа на ризиците; 5) Економска процена на најдобрата опција; 6) Предложена имплементација и извршување и санкции за преферираната опција; 7) План за мониторинг, евалуација и план за преглед; 8) Процес на одобрување и објавување.⁴³

3.4 ПВР во Словенија

Научната анализа на економското влијание на регулативата во Словенија датира од средината на 1970-тите години. Првите насоки за спроведувањето на ПВР во Словенија се во сила повеќе од 30 години и се пропишани со Постојани наредби на Собранието на Социјалистичка Република Словенија (Службен весник СРС, бр.40/1967).⁴⁴

На почетокот од 2000-тите години, поточно во 2001 година, во новите Правила на Националното собрание на Словенија се презема чекор за подобрување на регулативата,⁴⁵ така што предлог-законите мора да вклучат опис на потенцијалните ефекти на предложеното законско решение. Во 2002 година, Владата на Словенија започна нова иницијатива за подобрување на процената и имплементацијата на ПВР под раководство на Министерството за внатрешни работи.

Во 2004 година, Словенија го потпиша *Законот за соработка помеѓу Националното Собрание и Владата за работи поврзани со ЕУ*, согласно кој Владата е обврзана да спроведе процена на влијанието и импликациите што би ги имала предлог-директивата на ЕУ, особено од аспект на потребата да се измени или да се дополни одреден закон, импликациите што тој ќе има врз буџетот, влијанието на економијата, влијанието на јавната администрација и влијанието на животната средина.⁴⁶

40 See notably for this dispute Constitutional Council, April 9th 2009, decision n°2009-579DC, Organic law relating to the application of the articles 34-1, 39 and 44 of the Constitution, paragraphs 14 to 18.

41 <http://www.modernisation.gouv.fr/l'action-publique-se-transforme/en-évaluant-ses-politiques-publiques/evaluation-des-politiques-publiques-suivre-etat-d-avancement-de-chaque-evaluation>

42 <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-template-for-government-policies>.

43 See notably the detailed guidance for Northern Ireland: <https://www.economy.ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/NI%20Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guidance%20-%20August%202016%20Version%201.pdf>.

44 Regulatory Impact Analysis in Slovenia, Andrej A. Chaiutta, Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD) Ljubljana, Slovenia, 2003 (<https://studylib.net/doc/9029384/regulatory-impact-analysis-in-slovenia>).

45 Came into force on 15th July 2002 (Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 35/2002).

46 Katarina Staroňová, Jan Pavel & Katarina Krapež (2007) Piloting regulatory impact assessment: a comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia, Impact Assessment and Project Appraisal, 25:4, 271-280, DOI: 10.3152/146155107X246314, page 272.

Во 2006 година била направена значајна промена на Деловникот на Владата на Словенија, со што се обврзани предлагачите на законите да ги придружат нивните предлог-законски решенија со изјава што ќе содржи дека е направена меѓусекторска консултација со релевантното министерство. Правилната ПВР, исто така, станала задолжителна, но само во одредени области, како што се јавни финансии, административни товари, економија, животна средина и социјална заштита, како и при усогласување со законодавството на ЕУ.⁴⁷

Во 2009 година, Националното собрание ја усвоило Резолуцијата за регулирање на законодавството поставувајќи насоки и принципи за правење процена на влијанието, нагласувајќи ја потребата за соработка со надворешни експерти и други заинтересирани страни.⁴⁸ Но, ваквата Резолуција не е обврзувачка, па затоа Владата на Словенија ги сменила Правилата за постапување на *Владата на Република Словенија во 2010 година*, со цел да ги подобри правилата и процедурите што се однесуваат на ПВР.

Последниот чекор бил преземен во мај 2015 година, кога со продлабочена иницијатива за намалување на административниот товар бил издаден нов Прирачник што се однесувал на планирањето и имплементацијата на консултативниот процес, а биле изработени и Насоки за заинтересираните страни вклучени во подготовката на законските решенија во рамите на проектот за Зајакнување на капацитетите за ПВР и вклученост на јавноста во подготовката и имплементацијата на јавните политики.

Во согласност со членот 115 од Правилата за постапување на Националното собрание, предлог-законот мора да содржи наслов, вовед, главен текст со членовите и изјава за причините за носење такво законско решение. Процена на влијанието по области се прави само за предлог-законите дадени од Владата.⁴⁹

Пред поголемите измени во 2006 и 2009 година, предлагачите на законите не биле обврзани да бараат мислења од заинтересирани страни. Но, практиката на предлагачите е да се обратат кај социјалните партнери, невладините организации и други заинтересирани страни во процесот на подготовка на законското решение. Важно да се напомене дека претходните процени на влијанието, водени од словенечките официјални тела, биле фокусирани на квантитативна евалуација, наместо на квалитативна процена.⁵⁰

Главниот интерес на словенечкиот систем за ПВР се наоѓа уште во самите негови корени. Истовремено, желбата за да се подобри процената на влијанието на јавните политики се поврзува со транспарентноста на администрацијата (обврската за објавување на официјалните документи на онлајн платформа), што е особено важно за Словенија. Најголемиот напредок што бил направен на тоа поле потекнува од Министерството за јавна администрација, кое промовира голема програма на среден рок за намалување на административниот товар уште од 2005 година, па потоа во 2009 и во 2015 година.

Иако навидум изгледа добро, Словенија сè уште се соочува со тешкотии при спроведувањето на ПВР. При едно истражување се утврдило дека сите мерки се спроведуваат поради притисокот што постои од институциите на ЕУ.⁵¹ Впрочем, сите пилот-проекти на ПВР започнале во едно министерство во секоја од земјите, по што следувале неколку години на лоши резултати.⁵² Но, години подоцна, овој процес станал задолжителен и во Словенија, а сè со цел да се создадат подобра регулатива и подобра бизнис-средина, како и зголемена конкуритивност на државата во регионални и во светски рамки.

47 Regulatory Policy Review of Slovenia, 27 October 2017, OECD, GOV/RPC(2017)11, page 24 (http://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/templates/pdf/porocilo_OECD.pdf and https://read.oecdilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-slovenia_9789264291690-en#page35).

48 Ibid.

49 Ibid. for more details

50 Regulatory Impact Analysis in Slovenia, Andrej A. Chaiutta, op. cit.

51 Ibid., see notably the similarities between these three countries for the implementation of RIAs.

52 Ibid., pages 272-278.

3.5 ПВР во Хрватска

Хрватска не е исклучок во примената на процесот за ПВР при подготовка на националното законодавство. Правната рамка за ПВР ја опфаќаат Законот за ПВР⁵³ (Службен весник 44/17), Уредбата за спроведување на постапките за ПВР⁵⁴ (Службен весник на РМ бр. 52/17), усогласување на Деловникот за работа на Владата на Република Хрватска (Службен весник бр. 154/11⁵⁵, 121/12⁵⁶ и 13/07⁵⁷) и Правилникот на Канцеларијата за законодавство (Службен весник бр. 17/12⁵⁸).

Пред влегувањето во сила на Законот за ПВР од 2017 година, во важност биле Законот за ПВР (Службен весник 90/11⁵⁹) и Правилникот за спроведување на постапката за ПВР (Службен весник Бр. 66/12⁶⁰), кога Хрватска започнала да го спроведува овој процес. Новиот закон стапил во сила на 13 мај 2017 година и притоа ги уредува потребните документи и начинот на спроведување на ПВР, начинот на годишно планирање на законодавните процеси, телата одговорни за спроведување на ПВР, начинот на консултирање со заинтересираните страни и други прашања поврзани со овој процес.

Уредбата стапила во сила на 10 јуни 2017 година, а со неа се пропишуваат критериумите за процена на директните ефекти од предлог-законот, начинот на обраќање, активностите што претходат на ПВР, обрасците за постапките што претходат на ПВР, начинот на советување со заинтересирани страни, активностите за ПВР и содржината на обрасците за извештаите за ПВР и други поврзани прашања.

Согласно членот 3 од хрватскиот Закон за ПВР, општата цел на процесот на оценување на ефектите од прописите е да се разгледаат предлози за можни нормативни или други решенија за поттикнување на деловното окружување, зајакнување на владеењето на правото и намалување на трошоците за спроведување на прописите, истовремено обезбедувајќи заштита на човековите права и основни слободи, личните и политичките слободи и права, економските, социјални и културни права. Специфичните цели на постапката за оценување на ефектите од прописите се: а) обезбедување отвореност и транспарентност на законодавниот процес преку вклучување на јавноста и заинтересираната јавност во изготвувањето на прописите, б) идентификување можни пречки за претприемништвото и граѓанскиот статус, и в) поттикнување соработка и меѓусекторска координација на органите на централната власт во процесот на изготвување на законите.

Во рамките на овој процес се носат стратегија за ПВР, акциски план и извештај за спроведување на ПВР во Република Хрватска. Канцеларијата за законодавство⁶¹, како дел од Владата на Република Хрватска, е координаторот и одговорното тело за подготовка на стратегијата и акцискиот план во соработка со централната власт и другите заинтересирани страни. Овие документи се носат за период од пет години. Канцеларијата за законодавство е таа што исто така треба да спроведува професионален тренинг и едукација за ПВР и подготовката на законодавството.

Во согласност со стратегијата, потоа се носат годишни планови за ПВР што Канцеларијата за законодавство ги предлага до Владата. При подготовката на годишниот план учествуваат сите институции/тела што се одговорни за предлагање одредено законодавство. Тие прават свои планови за регулатива што потоа се вметнуваат во годишниот план за ПВР издаден од страна на Владата на Република Хрватска. Процесот во секоја од институциите го води назначен координатор што се избира од редовите на државните службеници со раководни функции, а може да имаат и заменик.

51 Ibid., see notably the similarities between these three countries for the implementation of RIAs.

52 Ibid., pages 272-278.

53 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_05_44_998.html

54 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_06_52_1170.html

55 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_154_3214.html

56 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_11_121_2635.html

57 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_01_7_110.html

58 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_02_17_486.html

59 https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages/arhiva/1.%20RIA%20Law_NN%209011_EN.pdf

60 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_06_66_1554.html

61 <https://zakonodavstvo.gov.hr/>

Иако Хрватска веќе неколку години го спроведува процесот за ПВР, се соочувала со тешкотии што, пак, довеле до носење целосно ново законско решение поврзано со овој процес. Но, Канцеларијата за законодавство сериозно го сфаќа овој процес, го гледа како основа за носење информирана одлука и смета дека ПВР е одлична алатка со помош на која може да се влијае врз квалитетот на законодавството.⁶²

4. Завршни заклучоци и препораки

- Министерствата не се придржуваат до објавените Годишни планови за спроведување на ПВР, ниту, пак, во случај на новонастанати околности и приоритети не се ажурираат плановите. Делумно, ова може да се оправда со специфичните околности во кои се наоѓаше државата во текот на 2017 година (политичка криза, одложување на процесот за избор на Влада, спроведување на итните реформски приоритети и сл.), но сепак, тоа не треба да биде изговор за непридржување кон Упатството. Планирањето на процесот е потребно поради соодветна и ефикасна алокација на потребните човечки ресурси во рамките на министерствата и превенирање на можноста од „заглавување“ на одредени законодавни иницијативи затоа што се појавиле други приоритети. **Потребна е доследна примена на обврската за ажурирање на Годишниот план за спроведување на ПВР, независно дали промената произлегува од Годишната програма за работа на Владата или од друга иницијатива.**

- Во речиси сите закони што се усвоени од Владата на РМ, а подлежат на обврска за процес за ПВР, испочитувани се основните елементи на процесот за ПВР од формална гледна точка (доставен е извештај за ПВР со предлог-законот и законот е објавен на ЕНЕР). Сепак, загрижувачки е тоа што постојат исклучоци на усвоени закони со целосно непочитување на Упатството. Па така, имаме шест предлог-закони за кои воопшто не е спроведен процес за ПВР⁶³, три предлог-закони што не се објавени на ЕНЕР⁶⁴, како и пет за кои не е доставен извештај за ПВР заедно со предлог-законот до Владата на РМ⁶⁵, а сепак се усвоени и се доставени до Собранието на РМ. **Во Деловникот на Владата на РМ потребно е да се уреди дека предлог-закон не може да биде усвоен на седница на Владата на РМ доколку кон него не е приложен извештај за спроведен процес за ПВР, како и доказ дека предлогот бил објавен на ЕНЕР.**

- Не се почитуваат одредени активности од процесот за ПВР. Па така, од доставени 55 предлог-закони до МИОА со барање за мислење, дури 10 од нив се доставени без нацрт-извештај за ПВР за кој треба да даде мислење МИОА. Во три случаи е побарано мислење од МИОА по усвојување од Владата на РМ, во два случаи нацрт-законот и извештајот се објавуваат на ЕНЕР по доставувањето на извештајот на мислење во МИОА или на истиот датум. Во повеќе од 75% од анализираниите закони што биле објавени на ЕНЕР и што биле усвоени од Владата на РМ отсуствува објавување на извештајот за ПВР и предлог-законот на ЕНЕР. **Потребно е доследно придржување до обврските што произлегуваат од Упатството, а се однесуваат на активностите што се дел од процесот за ПВР.**

⁶² Закон за употреба на јазиците, Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Закон за изменување на Законот јавните набавки, Закон за изменување и дополнување на Законот за акцизите, Закон за изменување на Законот за здравственото осигурување, Закон за изменување на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.

⁶⁴ Предлог-закон за дополнување на Законот за земјоделство и рурален развој, по скратена постапка, Предлог-закон за изменување на Законот за медицинските студии и континуираното стручно усвошување на докторите на медицина, по скратена постапка, Предлог-закон за изменување на Законот за продажба и давање под закуп на деловните згради и деловните простории на Република Македонија.

⁶⁵ Закон за изменување и дополнување на Законот за културата, Закон за изменување и дополнување на Законот за употреба на македонскиот јазик, Закон за престанување на важењето на Законот за националниот уметник на Република Македонија, Закон за изменување на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, по скратена постапка, и Предлог-законот за амнестија.

- Извештаите за ПВР во најголем дел се оскудни со податоци што се нужни за суштинско (не формално) спроведување процена на влијанието на регулативата. Описот на состојбата се сведува на излагање на предметот на уредување на законот, наместо суштински опис на контекстот, состојбите во делот од општеството каде што е потребна регулаторна интервенција. Статистички, демографски, како и податоци од научни или стручни студии мошне ретко се цитираат. Анализата на проблемот не ги содржи елементите од член 10 од Упатството. Идентификуваните цели во ретки случаи се реални, мерливи и остварливи. Со исклучок на два случаи (Законот за заштита на укажувачи и Законот за заштита на животната средина), правилото за идентификување најмалку три можни решенија не се почитува. **Потребно е да се дефинираат задолжителните елементи за секое од прашањата што се дел од извештајот за ПВР, да се обучат лицата одговорни за ПВР за пополнување на извештаите, но и да не се прифати од Владата доколку извештајот не ги задоволува минималните критериуми.**

- Најсуштинскиот дел од извештајот во кој се анализира влијанието на предложената регулатива во одредени области најчесто се сведува на едноставен одговор ИМА/НЕМА, без детално образложение врз основа на што се темели заклучокот, како и анализа за тоа какво и колкаво би било влијанието. Ова е особено случај при идентификување на фискалните влијанија, па така, чести се случаите во кои од анализата на законот несомнено произлегува дека неговата примена ќе има влијанија врз буџетот да има одговор дека законот нема фискално влијание. Или, пак, да има одговор дека законот ќе има фискално влијание без притоа да се процени колкаво би било тоа. Во овој дел особено недостасува процена на ресурсите (човечки и финансиски) за спроведување на предложената регулатива. Ова и не е сериозен проблем кај одредени измени и дополнувања што имаат ограничен опсег, но нужно е при донесувањето нови закони или при пообемни реформи. **Потребно е спроведување анализа на трошоци и придобивки, анализа на трошоци и ефикасност, мултикритериумска анализа, анализа на ризици и модел на стандардни трошоци при анализирање можни решенија, како и други аналитички алатки при процената на влијанието.**

- Во однос на обврската од спроведување консултации, се забележува разлика во тоа дали се работи за пообемна измена или донесување нов закон или за потесна измена. Па така, кај првите се почитуваат одредбите од Упатството што се однесуваат на облиците во кои се спроведува консултативниот процес, како и во однос на обврската за произнесување по пристигнатите коментари и предлози. Постои подготвеност за суштински консултативен процес со засегнатите страни. Од друга страна, пак, кај ограничените измени што немаат значително влијание се забележува отсуство од интерес кај засегнатите страни за вклучување во процесот, како и тенденција формално да се пополни овој дел од извештајот. **Потребно е консултациите да започнат уште во фазата на дефинирање на стратешките документи и програмите, и да течат паралелно со процесот на изработка на предлог-регулативата.**

- Со исклучок во еден случај (извештајот за ПВР кон Законот за укажувачи), во ниту еден друг извештај не се идентификувани индикатори за следење на спроведувањето на законот по неговото донесување и стапување во сила. Правилен систем за следење и евалуација е потребен заради навремено идентификување одредени проблеми што би можеле да настанат во примената на законот. **Потребно е зајакнување на капацитетите во рамките на министерствата за спроведување мониторинг и евалуација на донесените закони.**

- Од анализираните компаративни искуства може да се заклучи дека претежно постои закон што ја уредува материјата за процесот за ПВР и посебни тела што се грижат за овој процес во државите и не се дел од министерство, туку се или издвоени тела или се дел од владите. Се носат долгорочни документи што се однесуваат на ПВР за да се сфати сериозноста на процесот и неговата важност во почитувањето на принципите на владеење на правото и гарантирањето на основните човекови слободи и права. Врз основа на компаративните решенија се предлагаат следниве препораки:

o Да се издигне обврската за спроведување на процесот за ПВР на ниво на закон, наместо подзаконски акт, упатство врз основа на Деловник на Владата;

o Да се подготвуваат Стратегија и Акциски план за спроведување на ПВР (за долгорочно планирање, кога се работи за промена на законодавство), па врз основа на тоа да се изготвуваат годишни планови и од Владата и од релевантните институции како предлагачи на закони;

o Извештајот за ПВР да биде анекс на предлог-законското решение, и да не може да се гласа за предлогот за измена/дополнување или за целосно новиот закон без да биде одобрен извештајот;

o Кодексот за консултации со јавноста за време на подготвувањето регулатива да се вметне во закон;

o Потребно е да се создаде тело што ќе биде во рамките на Владата, но надвор од министерствата, и што ќе раководи и ќе го координира процесот за ПВР и притоа ќе прави проверка на извештаите за ПВР, ќе прави задолжителни обуки и ќе ги едуцира лицата ангажирани за ПВР.

Анекс 1: Користена литература

- Деловник за работа на Владата на РМ, Службен весник на РМ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16
- Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, Службен весник на РМ бр. 99/11
- Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување процена на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ бр. 106/13
- Методологија за процена на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ бр. 107/2013
- Одлука за формата и содржината на извештајот за процена на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ бр. 106/13
- Компаративни добри практики на примена на ПВР и можности за нивна имплементација во Македонија, автор: Јован Близнаковски, издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ (ИДСЦС), 2017
- Модел за анализа на ефективноста на процената на влијанието на регулативата, автор: Наталија Шикова, издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ (ИДСЦС), 2017
- Анализа на трошоците на процесот на процена на влијанието на регулативата, автор: Горан Ковачев, издавач: Центар за економски анализи (ЦЕА), 2017
- Анализа на квалитетот на формуларите за процена на влијанието на регулативата, автор: Наталија Шикова, издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ (ИДСЦС), 2017
- Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување процена на влијанието на регулативата во 2010, автори: Македонско здружение на млади правници во соработка со Фондацијата Институт отворено општество – Македонија, издавач: Фондација Институт отворено општество – Македонија, 2011
- Прирачник за процена на влијанието на регулативата, автор: Гордана Гапиќ Димитровска, издавач: Министерство за информатичко општество и администрација 2013
- Акти што ја уредуваат материјата за процена на влијанието на регулативата, автор: Гордана Гапиќ Димитровска, издавач: Министерство за информатичко општество и администрација, 2013
- Прирачник за засегнатите страни, Консултации во процесот на креирање политики во Владата на Република Македонија, автор: Гордана Гапиќ Димитровска, издавач: Министерство за информатичко општество и администрација, 2014

Анекс 2: Користен прашалник

Прашалник за спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата во рамките на министерствата во РМ

Почитувани,

Македонското здружение на млади правници (МЗМП) во соработка со Институт за демократија „Социетас Цивилс“, а во рамките на проектот „Процена на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирањето политики базирани врз докази во Македонија“, поддржан од Европската Унија, спроведува истражување на процесот за процена на влијанието на регулативата во Република Македонија.

Со цел прибирање информации од лицата што најдиректно се вклучени во процесот за ПВР, МЗМП изработи и доставува краток анкетен прашалник. Анкетниот прашалник е наменет за координаторите на процесот за ПВР во рамките на министерствата, а доколку тие се спречени, прашалникот може да биде одговорен и од нивните заменици. Прашалникот е анонимен. Податоците за министерството се единствено потребни заради обработка и кростабулација на податоците. Пополнувањето на прашалникот не би требало да ви одземе повеќе од 15 минути.

Ве замолуваме прашалникот да го пополните најдоцна до 14.6.2018 година, со што ќе ни помогнете во анализирањето на моменталната состојбата на процесот за ПВР и во формулирањето остварливи и издржани препораки за негово подобрување.

Со почит,

Тимот на Македонското здружение на млади правници

Q1 Министерство

Министерство за одбрана;
Министерство за внатрешни работи;
Министерство за правда;
Министерство за надворешни работи;
Министерство за финансии;
Министерство за економија;
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство;
Министерство за здравство;
Министерство за образование и наука;
Министерство за труд и социјална политика;
Министерство за локална самоуправа;
Министерство за култура;
Министерство за информатичко општество и администрација;
Министерство за транспорт и врски и
Министерство за животна средина и просторно планирање.

Q2 Категорија, ниво и звање на работно место на координаторот за ПВР

A1- државен секретар,
A2- генерален секретар,
A3- секретар на градот Скопје,
A4- секретар на општина со седиште во град и
A5- секретар на општина со седиште во село
B1- раководен административен службеник од прво ниво, државен советник
B2- раководен административен службеник од второ ниво, раководител на сектор
B3- раководен административен службеник од трето ниво, помошник раководител на одделение
B4- раководен административен службеник од четврто ниво, раководител на одделение
V1- стручен административен службеник од прво ниво, советник
V2- стручен административен службеник од второ ниво, виш соработник
V3- стручен административен службеник од трето ниво, соработник
V4- стручен административен службеник од четврто ниво, помлад соработник
Г1- помошно-стручен административен службеник од прво ниво, самостоен референт
Г2- помошно-стручен административен службеник од второ ниво, виш референт
Г3- помошно-стручен административен службеник од трето ниво, референт
Г4- помошно-стручен административен службеник од четврто ниво, помлад референт

Q3 Сектор и одделение во кое работи координаторот за ПВР согласно внатрешната организација во Министерството

Q4.1 Степен на образование на координаторот за ПВР

IV Средно образование
V Вишо образование (од 60 до 120 кредити)
VIa Високо образование (240 кредити)
VIb Високо образование (180 кредити)
VIIa Магистерски академски студии (60 до 120 кредити)
VIIb Специјалистички студии (до 60 кредити)
VIII Докторски студии

Q4.2 Вид на образование

Q5 Колку заменици на координаторот на процесот за ПВР се назначени во Министерството?

Q6 Дали координаторот на процесот за ПВР и неговиот/-те заменик/-ци имаат посетувано обуки за процесот на спроведување на ПВР?

Q6.1 Ве молиме опишно одговорете за бројот на обуки што вие и вашите заменици ги имате посетувано, нивниот број, темите што беа опфатени и организаторот на обуките?

Q6.2 Со оцена од 1 до 5, каде што 5 е највисока оцена, ве молиме оценете во колкава мера спроведените обуки придонесоа за поголемо разбирање на процесот за ПВР помеѓу лицата што се задолжени да го спроведуваат?

1 2 3 4 5

Q6.3 Дали сметате дека се потребни дополнителни обуки што се однесуваат на процесот за ПВР, и ако одговорот е да, опишно одговорете за темите за кои особено е потребна обука за процесот за ПВР?

Q7 Дали досега при спроведувањето на процесот за ПВР, вашето министерство ги има изработено следниве видови анализи предвидени во Методологијата за ПВР:

Анализа на трошоците и придобивките
Анализа на трошоци и ефикасност
Мултикритериумска анализа
Анализа на ризици
Модел на стандардни трошоци при анализирање можни решенија/опции со помош на кои може да се постигнат целите и ефектите што ги предвидува предлог-законот.

Q8 Доколку се спроведува барем една од наведените анализи, ве молиме дадете одговор кој ги изработува?

Лица вработени во Министерството
Лица вработени во другите органи на државната управа
Научни работници во високообразовни и научни установи
Независни експерти
Претставници на меѓународни организации
Претставници на невладини организации

Q9 Ве молиме дадете опишен одговор согласно досегашните искуства, на кој начин се идентификуваат засегнатите страни во рамките на вашето Министерство, дали тие се вклучени во сите фази од процесот за ПВР и на кој начин се вршат консултациите?

Q10 Според кои критериуми се води Министерството при процената за тоа кој ќе биде повикан да учествува во работна група за промена/измена/дополнување на некој закон/подзаконски акт?

Q11 Дали во рамките на Министерството има одговорно лице, одделение или сектор, кои се задолжени за анализа и следење на Европската регулатива и нејзино соодветно транспонирање во националното законодавство и дали лицата одговорни за ПВР се вклучени во тој процес?

Q12 При прибирањето податоци од други субјекти (вклучувајќи и други органи на државната управа) потребни за правилно спроведување на процесот за ПВР, дали Министерството се соочува со некои од следниве предизвици:

- Недоволна респонзивност на субјектите
- Доставуваат нецелосни информации
- Доставуваат несоодветни информации
- Доставуваат ненавремени информации
- Не доставуваат информации

Q13 Врз основа на вашето досегашно искуство, ве молиме идентификувајте најмалку три проблеми и предизвици со кои се соочувате при спроведувањето на процесот за ПВР и дајте препораки за нивно надминување.

Анекс 3: Примерок од поднесените барање за слободен пристап до информации од јавен карактер

Б А Р А Њ Е

за пристап до информации од јавен карактер

Врз основа на член 4 и член 12 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/ 1.2.2006 год.), од имателот ја бараме следната информација од јавен карактер:

Доставете ни ги во електронска верзија (pdf, doc, скен или функционален линк) следниве документи:

- 1. Годишниот план за спроведување процена на влијанието на регулативата за 2017 година, вклучувајќи ги и неговите ажурирани верзии, доколку ги има.**
- 2. Сите известувања за почеток на процесот на подготовка на закони, односно законски измени објавени во 2017 година (во редовна и скратена постапка), а за кои министерството се јавило во улога на предлагач.**
- 3. Сите анализи на трошоци, придобивки и ризици, или други соодветни анализи изготвени од министерството во рамките на процесот за процена на влијанието на регулативата (ПВР) за сите закони изработени во 2017 година (во редовна и скратена постапка), а за кои министерството се јавило во улога на предлагач.**
- 4. Сите нацрт-извештаи за процена на влијанието на регулативата изготвени во 2017 година од министерството за сите закони и законски измени (во редовна и скратена постапка), а за кои министерството се јавило во улога на предлагач.**
- 5. Сите конечни извештаи за процена на влијанието на регулативата во форма во која биле доставени до Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) во 2017 година (во редовна и скратена постапка), а за кои министерството се јавило во улога на предлагач.**
- 6. Доставете ни преглед на добиени и вградени (прифатени) мислења од засегнатите страни при изработка на предлог-законите доставени во 2017 година (во редовна и скратена постапка), а за кои министерството се јавило во улога на предлагач, за секој закон одделно.**
- 7. Доставете ни ги мислењата од засегнатите страни што не биле земени предвид при изработката на предлог-законите доставени во 2017 година (во редовна и скратена постапка), како и образложението поради кое секое од нив не е земено предвид, а за кои министерството се јавило во улога на предлагач, за секој закон одделно.**

(опис на информацијата што се бара)

Форма во која се бара информацијата:

- а) увид
- б) препис
- в) фотокопија
- г) електронски запис
- д) друго _____

(се наведува бараната форма, со заокружување)

Начин на доставување на информацијата:

- а) по пошта
- б) телефон
- в) факс
- г) е-пошта
- д) друго _____

(се наведува бараниот начин, со заокружување)

Барател на информацијата:

Македонско здружение на млади правници

ул. „Донбас“ бр. 14-1/6

1000, Скопје

тел: 02/3220-870

Е-пошта: contact@myla.org.mk

Застапник/полномошник на барателот на информацијата:

Зоран Дранговски

(Правна поука: Барателот не е должен да ги наведе и да ги образложи причините за барањето, но треба да наведе дека станува збор за барање за слободен пристап до информација од јавен карактер.)

Во: Скопје

Датум: 18 април 2018 г.



Процесот за процена на влијанието на регулативата во 2017 година
Анализа на спроведувањето на процесот за процена на влијанието
на регулативата (ПВР) од страна на министерствата во РМ во 2017 година.



Македонско здружение на млади правници

Проектот е финансиран од Европската Унија