

Анализа на јавни политики бр.20/2019

–
**ПВР во сенка - Извештај за проценка
на влијанието за законот
за општа управна постапка (2015)**

Автори: Наталија Шикова, Драган Гоцевски, Ристе Јуруковски

–
ноември 2019



Проектот е финансиран од Европска Унија



Содржина

1. Вовед	1
2. Методологија	2
3. Принципи за добро управување	3
4. Постапка за ПВР	4
5. Анализа на постапката за ПВР за Законот за општа управна постапка (2014)	5
5.1. Процесни елементи на ПВР	6
5.2. Суштински елементи на ПВР (Посветеност на процесот за ПВР)	6
6. ПВР во сенка	9
6.1. Опис на состојба и дефинирање проблем	9
6.2. Засегнати страни	11
6.3. Опции	12
Опција 1 (не прави ништо)	12
Опција 2 (постојната, усвоена опција)	14
Опција 3	16
7. Вклучени страни и консултации	18
8. Влијанија	18
8.1. Директни и индиректни влијанија	18
8.2. Долгорочни и краткорочни влијанија	19
8.3. Концентрирани и распространети влијанија	20
8.4. Административни трошоци	20
8.5. Социјални влијанија	20
8.6. Политички влијанија	21
9. Ризици и имплементација за препорачаното решение (усвоената опција)	21
10. Анализа на трошоци и придобивки	22
11. Заклучок	29

Импресум

Наслов: ПВР во сенка - Извештај за проценка на влијанието за законот за општа управна постапка (2015)

Издавач: Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ - Скопје
Центар за економски анализи

Автори: Наталија Шикова, Драган Гоцевски
Ристе Јуруковски

Лектура: Валентина Јошевска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<https://idscs.org.mk/mk/portfolio/пвр-во-сенка-извештај-за-проценка-на-в/>

Дисклејмер

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија, во рамки на проектот **Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази**. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за демократија „Социетас цивилис“ и „Центар за економски анализи“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

1. ВОВЕД

Речиси десет години по воведување на процесот на Проценката на влијанието на регулативата (ПВР) во Република Македонија - дизајниран за да помогне кон усвојување поквалитетни регулативи, како и кон поголема транспарентност и зајакната демократија - не можат да се потврдат релевантни резултати.¹

Во насока на унапредувањето на процесот Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) и Центарот за економски анализи (ЦЕА) го спроведуваат проектот „Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази во Македонија“ или накратко, „ПВР во сенка“. Проектот се спроведува за да се изврши анализа на процесот за ПВР во Република Македонија, но и да се зголемат можностите за во него да се вклучат и граѓанските организации преку вмрежување и преку градење на нивните капацитети.² Во таа смисла, идејата е да се зголеми свеста за ефектите од законите, како и да се иницира притисок од страна на пошироките групи за учество во процесите на креирање закони во кое суштински дел треба да имаат анализите и информираниите дискусии.

Во рамките на овој проект се спроведува и ПВР во сенка за минати законски решенија (закони донесени во периодот од 2015-2016 година) во областа на доброто управување. Оттаму оваа *ПВР во сенка* се фокусира врз анализа

на процесите на донесување на Законот за општа управна постапка (ЗОУП)³ и обезбедува споредлива (паралелна) оценка за преземениот ПВР- процес. Целта на оваа ПВР во сенка не е да се оцени оправданоста на донесените решенија, туку да се укаже кон подобрувања на имплементацијата на постапката за ПВР за во иднина процесите да бидат потранспарентни за релевантните чинители, вклучувајќи ги во нив бизнис-заедницата и граѓанскиот сектор.

Бидејќи ПВР претполага постојано учење, се надеваме дека преку лоцирање на слабите страни и суштинското адресирање на недостатоците на претходно спроведениот процес, ваквата анализа ќе претставува основа за надградба, ќе придонесе кон унапредување на примената на ПВР во Република Македонија, кон зајакнување на културата на промени, како и кон поголема транспарентност, отчетност и владеење на правото.

Се надеваме дека оваа анализа ќе влијае врз тимовите на ПВР во министерствата, креаторите на политиките во министерствата, пратениците, граѓанските организации и медиумите, во насока на подигнување на квалитетот на имплементацијата на ПВР во земјата. На овој начин, преку приближување на значењето и имплементацијата на ПВР кон општата јавност сметаме дека ќе дадеме придонес кон унапредување на доброто управување во Република Македонија.

¹ Види Шикова, Н. (2017), *Анализа на квалитетот на формуларите за проценка на влијанието на регулативата*, Институт за декомпрактија „Социетас Цивилис“ – Скопје.

² Проектот финансиски е поддржан од Делегацијата на Европската Унија.

³ Изборот на законот за ПВР во сенка е направен поради проектните насоки за избор на закон во областа на доброто управување. На ЗОУП се работеше во 2014 година, а стапи на сила во 2015 година.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Паралелна анализа на ПВР за постојно законско решение од областа на доброто управување - Законот за општа управна постапка (2015),⁴ ќе се изврши на начин на којшто ќе се процени постапката за ПВР преку јавно достапните податоци (достапни на Единствениот национален регистар на процеси – ЕНЕР). Односно, ќе се проценат формуларите за ПВР, за да се утврди до која мера биле следени пропишаните процедури и со каква сериозност било пристапено кон процесот за ПВР во однос на конкретниот закон.

Анализата се врши врз основа на базични параметри поврзани со процесните и суштинските елементи на ПВР. Предмет на анализа на процесните елементи на ПВР се запазување на роковите за ПВР, односно придржување кон временската рамка за ПВР, како и следење на чекорите за ПВР. Додека, суштинските елементи во процесот за ПВР на ЗОУП се разгледуваат преку призмата дали проблемот е јасно идентификуван и дефиниран, каква е транспарентноста на процесот (односно дали се вклучени засегнатите страни), дали податоците се јасни, дали постојат опции, дали за нив има длабоки и суштински анализи, дали се оценети влијанијата, како и дали се проценети трошоците и придобивките. Сè ова суштински треба да укаже на посветеноста во спроведувањето на процесот за ПВР.

Анализата ќе се спроведува врз основа на

⁴ Законот за општа управна постапка (нов пропис) е донесен на 23.7.2015 год. (Сл.весник на РМ бр.124/2015), со одложна примена од една година, освен одредбите кои се однесуваат на електронска комуникација помеѓу јавните органи и јавните органи и странките.

⁵ Методологија за ПВР, Службен весник на РМ, 107/ 13

актуелната Методологија за ПВР⁵ усвоена од Владата на Република Македонија, како и според прирачниците за подготовка на ПВР,⁶ *vis a vis* принципите на добро управување, чијашто рамка ја утврдуваме во оваа анализа.

Дополнително, како паралелен процес ќе се разработат утврдените недостатоци на процесот, што ќе опфатат креирање опции (освен постојната), проценка на влијанијата на предложените опции врз различните засегнати страни во општеството како и насоки за анализа на целосните трошоци и придобивки (Анализа *Cost-Benefit*) за секоја од опциите, односно ефектите што тие врз нив би ги предизвикале. Иако ваквите анализи вообичаено се преземаат *ex-ante* (пред носење на законот), за оваа *ПВР во сенка*, тие ќе се спроведат *ex-post* (откако законот ќе биде донесен).

Без да се навлегува во оправданоста на донесените решенија, оваа ПВР во сенка нема да даде препорачано решение (решенијата се веќе важечки), но ќе обезбеди доволно информации што сметаме дека биле неопходни за да се донесе информирано решение коешто во моментот на носење одлуки би било најсоодветно, односно најефикасно би ги адресирало утврдените проблеми. Оттаму оваа ПВР во сенка има тенденција да подучи и да помогне во понатамошна имплементација на процесите за ПВР.

⁶ Прирачник за проценка на влијанието на регулативата, Министерство за информатичко општество и администрација, 2013.

⁷ За оценка на донесените решенија потребна е продлабочена анализа, со која би се оцениле ефектите од нивното спроведување. Оваа анализа не претендира да оцени, туку исклучиво служи за едукативни цели.

3. ПРИНЦИПИ ЗА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ

Принципите за доброто управување се основа за анализа и ја оформуваат методолошката рамка на овој документ. Како основа ги утврдуваме следниве принципи на добро управување што се во насока на суштински процес за ПВР и солидно заснован Закон за општа управна постапка:⁸

Владеење на правото, правичност и законитост:

Никој не е над законот, властите ги почитуваат законите и се придржуваат кон судските одлуки. Правилата и прописите се донесени во согласност со постапките предвидени со закон и се спроведуваат непристрасно.

Стратешко лидерство и одговорност:

Економичност, ефикасност и ефективност во остварување на резултатите, во работењето и во начинот на којшто се трошат средствата на граѓаните. Донесени објективни одлуки врз основа на сите релевантни докази.

Ефективност и ефикасност: Резултатите ги достигнуваат утврдените цели. Најдобра употреба на достапните (расположливи) ресурси.

Интегритет и етичност: Независно, професионално постапување, интегритет во остварувањето на целите. Дејствување според високи морални и етички принципи кон јавното добро и интересите на граѓаните.

Отвореност и транспарентност: Отвореност, одговорност и заложби за подобрување на дијалогот со сите засегнати страни. Информациите за одлуките, спроведувањето на политиките и резултатите ѝ се ставени на располагање на јавноста на начин што овозможува нивно ефективно следење.

Отчет: Сите носители на одлуки, колективни и индивидуални, преземаат одговорност за своите одлуки. Одлуките се објавени и објаснети.

Достапност и учество: Поголема вклученост и соработка во процесите за донесување одлуки, со сите релевантни актери од различни сфери на општествениот живот. Целите, правилата, структурите и процедурите се прилагодени на легитимните очекувања и на потребите на граѓаните.

Инклузивност: Постои широка партиципација изградена врз слободата на изразување. Сите гласови, вклучувајќи ги и гласовите на оние помалку привилегираните и најранливите, слушнати се и земени се предвид при донесувањето одлуки.

Иновативност, креативност и отвореност за промени: Потрага по нови и ефикасни решенија за проблемите и искористување на предноста на современите методи за извршување на услугите.

Континуирано учење: Креирање култура на учење и на инвестирање во континуиран развој на администрацијата, за да може да одговори на очекувањата на граѓаните.

Партнерства и вмрежување: Идентификувани се клучните актери во процесот на планирањето и на имплементацијата, партнерствата постојано се градат и постои свест дека сите треба да ја разберат својата улога во поширокиот контекст.

Еднаквост и фер третман: Промоција и практикување на начелата на еднаквост, еднакви можности и фер третман, како и почитување на индивидуалните разлики.

⁸ Принципите земени предвид се дел од различни стратегии за добро управување. При нивна формулација се користеа различни извори, а еден од нив е документот – „Принципи за добро управување

на локално ниво“ (целосно применлив за доброто управување и на централно ниво) од Советот на Европа; види повеќе на http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

4. ПОСТАПКА ЗА ПВР

ПВР е метод за креирање јавни политики, кој се базира врз анализи и е наменет да им помогне на носителите на одлуки да изберат најсоодветно решение врз основа на веројатните последици од предложената регулатива и реалните последици од актуелната.⁹ Овој процес има за цел да обезбеди релевантни податоци како евентуалните решенија ќе влијаат врз конкретниот проблем (позитивно или негативно), како и да ја процени ефективноста на предложените начини за постигнување конкретна цел. Систематскиот пристап кој го овозможува ПВР, им дава можност на креаторите на политиките и на носителите на одлуки да ја проценат најсоодветната опција земајќи ги предвид општествените, економските и социјалните влијанија. Особено значајно за овој процес е тоа што се овозможува поголема инклузивност и учество на јавноста во сите фази на креирање на јавните политики, преку вклучување на засегнатите страни. На овој начин се придонесува за подобра имплементација на усвоената регулативата и се зајакнува транспарентноста.

Методологијата за проценката на влијанието на регулативата,¹⁰ врз основа на одлука на Владата на Република Македонија од 2009 година, е задолжителна за сите законски предлози, освен за оние што се носат по итна постапка, закони за ратификација на меѓународни договори, закони со кое се врши термилошко усогласување со други закони, Буџетот на Република Македонија, и Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија.

Процесот за ПВР е комплексен, а неговото спроведување започнува од процесот на стратешко планирање, односно идната регулатива што се планира да се донесе треба да биде дел од стратегијата на Владата и дел од стратешкиот план на ресорното министерство (предлагач на законот). Ресорното министерство врз основа на стратешките приоритети на Владата, креира стратешки план во кој ја предвидува законската интервенција. Предлогот станува дел од Годишна програма за работа на Владата (ГПРВ) и ресорното министерство на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) објавува Годишен план за спроведување на ПВР каде што се наведуваат областите во коишто ќе се вршат регулаторни интервенции. ПВР кон надворешните субјекти започнува со известување.

Откако процесот ќе започне, се врши анализа на состојбите и се дефинираат целите, а консултациите со засегнатите страни помагаат да се одлучи дали ќе се продолжи со понатамошната интервенција или, пак, доколку проблемот може да се реши со нерегулаторни мерки - иницијативата да се повлече. Доколку иницијативата не се повлече проблемите се адресираат преку неколку решенија (опции). Едно од понудените решенија е опцијата „не прави ништо“, којашто укажува на тековната ситуација и е *status quo*. Оваа опција се споредува со останатите (најмалку две) опции, но и секое од решенијата (опциите) се споредуваат меѓусебно.

Консултациите со засегнатите страни се

⁹ Види Kirkpatrick, C.H., and D. Parker. 2007. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? CRC Series on Competition, Regulation and Development. Edward Elgar Publishing, стр.1

¹⁰ *Supra note 5.*

незбибежен дел од ПВР. Тие се дел од сите чекори во процесот и опфаќаат: информирање на јавноста, размена на мислења, ставови и искуства со цел изнаоѓање решенија за решавање на конкретниот проблем или спроведување на предложеното решение, активно вклучување односно учество на засегнатите страни при креирање нацрт-законали преку дебати, работилници, тркалезни маси како и други соодветни модели на вклучување.

За секоја од можните опции се разгледуваат и влијанијата што тие би ги имале врз засегнатите страни (економски, општествени, административни, политички, родови...), и тоа преку оценка на тековните и изгледните последици, односно се проценува ситуацијата доколку се интервенира односно, не се интервенира.

За севкупна слика се анализираат и трошоците и придобивките на секоја од предвидените опции. Врз основа на целосната анализа, која понатаму опфаќа анализа на ризици, начини на имплементација, начини на следење на имплементацијата, се избира најефективното, односно оптималното решение. Тоа е решението што има најмалку финансиски импликации, а го постигнува најпосакуваниот ефект. Според најдоброто решение се подготвува нацрт-закон и нацрт-извештај за ПВР којшто го потпишува ресорниот министер. Нацрт-извештајот се објавува на ЕНЕР и дава преглед на процесот, на добиените резултати од анализите, и на препорачаното решение.

Нацрт-извештајот го разгледува и Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), односно следи дали

спроведена постапка е во согласност со актите за ПВР. Врз основа на добиеното мислење, ресорното министерство подготвува извештај за ПВР и заедно со нацрт-законот ги доставува до Генералниот секретаријат на Владата на РМ. Извештајот за ПВР и нацрт-законот се објавуваат и на ЕНЕР, а со тоа завршува постапката за ПВР.¹¹

5. АНАЛИЗА НА ПОСТАПКАТА ЗА ПВР ЗА ЗАКОНОТ ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА (2015)

Предлагач на Законот за општа управна постапка е Министерството за информатичко општество и администрација. Во документите достапни на ЕНЕР, во папката што се однесува на ЗОУП се содржани:

1. **Нацрт-закон**, Предлог-закон за општата управна постапка (16.07.2014)
2. **Известување за почеток на процесот на подготовка на предлог-закон**, Предлог-закон за општата управна постапка (25.12.2014)
3. **Нацрт-извештај за проценка на влијанието на регулативата**, Предлог-закон за општата управна постапка (25.12.2014)
4. **Предлог-извештај за проценка на влијанието на регулативата (извештај)**, Предлог-закон за општата управна постапка (25.12.2014)
5. **Предлог-закон**, Предлог-закон за општата управна постапка (25.12.2014)

¹¹ За детален приказ на процесот за ПВР, види Анкес 1, во прилог на овој документ.

5.1. Придржување кон временската рамка за ПВР

Придржување кон временската рамка за ПВР

Процесот за ПВР кон надворешните субјекти треба да започне со известувањето за почеток на процесот за подготовка на предлог-закон, а потоа треба да следат сите чекори за ПВР сè до изработката на извештај за ПВР и предлог-закон. Едноставната анализа покажува дека сите документи се објавени истовремено (на 25.12.2014 година). Според Методологијата за ПВР, Годишниот план за спроведување на ПВР треба да биде објавен 15 дена по усвојување на Годишната програма за работа на Владата (ГПРВ).¹² Известувањето за ПВР се објавува 5 дена пред почеток на процесот за ПВР. Потоа следи процес за ПВР и јавен увид кој трае најмалку 15 дена, засегнатите страни се поканети 5 дена пред консултациите, а консултациите траат во текот на целиот процес. Нацрт-извештајот за ПВР се објавува 10 дена пред доставување на извештајот до МИОА, а по добиеното мислење предлог-законот и предлог-извештајот за ПВР се објавуваат откако се утврдени од страна на Владата. Во конкретниот случај, предлог-законот е објавен пред почеток на процесот (16.07.2014), додека сите документи дополнително се додадени по неговото завршување. Оттаму, констатираме дека роковите не се запазени, а тоа во случајов е спротивно на принципите на добро управување, односно ги поткопува принципите на: отвореност и транспарентност; отчет; достапност и учество; еднаквост и фер третман.

¹² Вообичаено ГПРВ се усвојува на крајот од тековната или на почетокот на новата календарска година.

Придржување кон чекорите за ПВР

Во текот на оваа постапка за ПВР не се преземени сите неопходни чекори. Имено, законот е дел од ГПРВ за 2014 година,¹³ но не постои јавно достапен Годишен план за спроведување на ПВР. Оттаму, констатираме дека при изработка на ЗОУП не се следени сите потребни чекори што ги налага процесот за ПВР, утврдени со Методологијата за ПВР. Тоа ги нарушува принципите на добро управување, односно ги поткопува принципите на: влaдеење на правото, правичност и законитост.

5.2. Суштински елементи на ПВР (Посветеност на процесот за ПВР)

ПВР подразбира следење одредени чекори коишто логично се надоврзуваат. Чекорите ги пропишува Методологијата за ПВР. Анализата на спроведената ПВР укажува дека само на некои од чекорите им е посветено одредено внимание, повеќето од нив се провизорно реализирани, а додека определени чекори целосно се прескокнати. Оттаму, евидентно е дека институциите не се придржуваат кон усвоените документи и насоки за работа, односно со ваквите постапки не се во согласност со принципите на: влaдеење на правото, правичност и законитост.

Во продолжение следи анализа на документите за ПВР на ЗОУП во однос на барањата содржани во Методологијата за ПВР како и во однос на принципите на добро управување.

¹³ Во Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија 2014-2018, се споменува Имплементација на нов Закон за општа управна постапка, во насока на зголемување на правата на граѓаните во управните постапки и олеснување на исполнувањето на обврските кон државните институции (континуирано).“

Известување за почеток на процесот за подготовка на закон

Евидентно е дека јавноста се информира за почеток на процесот којшто веќе е завршен, односно ѝ се скратува можноста таа да биде вклучена во него согласно принципите на добро управување. Проблемот е соодветно опишан, но и во известувањето се укажува на завршен процес т.е. се укажува што се уредува со новиот закон, а не што би се уредило, кои се тенденциите или идните активности, за да може јавноста да се вклучи и да ги даде своите коментари, туку се известува за активности што веќе се спроведени. Во известувањето треба да се утврди временската рамка за изготвување на предлог-законот, периодот на започнување и на завршување на процесот на ПВР и изработка на предлог-законот согласно Годишниот план за спроведување на ПВР, додека во разгледаното известување се известува дека законот се подготвувал во изминатите 12 месеци, односно дека законот веќе е подготвен. Во известувањето се определува како ќе се вклучат засегнатите страни (во иднина) и на кој начин, додека во односното известување се укажува кој веќе бил вклучен во процесот и на кој начин. Оттаму ова известување е само информатор за завршен процес и наместо да ги најави идните чекори, тоа рапортира за преземените активности. Оттаму се нарушени принципите на отвореност и транспарентност; достапност и учество; еднаквост и фер третман.

Нацрт-извештај за ПВР

Во папката за ПВР отсутува нацрт-извештај и под соодветниот наслов е додаден извештајот

за ПВР. Нацрт-извештајот за ПВР треба да укаже на преземените чекори откако е информирана јавноста, се вклучени засегнатите страни и се изработени анализите, односно претставува предлог кон конечен извештај за ПВР. Меѓу нацртот и конечниот извештај потребно е да поминат 10 дена во кои треба да се извршат консултации со засегнатите страни, да се вклучи општата јавност, да се запознае со процесот и со предложените решенија, односно да се даде придонес кон креирање конечен извештај за ПВР во однос на предложениот закон. Овде се чини дека таквиот чекор е прескокнат. Несомнено, и во овој сегмент повторно се нарушуваат принципите на: отвореност и транспарентност; отчет; достапност и учество; инклузивност; иновативност, креативност и отвореност за промени; континуирано учење; партнерства и вмрежување; еднаквост и фер третман.

Извештај за ПВР

Во Извештајот за ПВР се следи неговата структура и на некои од неговите составни делови им е посветено соодветно внимание. Состојбата е добро опишана, но потребно е проблемот конкретно да се дефинира за да се разбере логиката на владината интервенција односно - донесување на нов ЗОУП. Целите на предлог-регулативата се јасно утврдени, но кога станува збор за можните решенија односно опции, опцијата „не прави ништо“, односно што би се случило доколку не се интервенира, не е разработена ниту, пак, е разработена алтернативна опција, освен предложената. Оттаму, не му се дава можност на носителот на одлуки да ја избере, меѓу опциите, онаа што ја смета за најсоодветна, односно опцијата

со којашто би се постигнал ист или различен ефект со помали или поголеми трошоци. При разработка на опциите, потребно е тие да се формулираат во однос на проблемите, односно да претставуваат нивен одговор. Во случајов опцијата и проблемите функционираат како засебни сегменти и меѓусено недоволно се надоврзуваат. Смеслата на ПВР е проценка на влијанијата за секоја од опциите (во случајов една), додека во извештајот за ПВР, економските, фискалните, социјалните влијанија, влијанијата врз животната средина, административните влијанија и трошоци, не се проценети, односно во нацрт-извештајот се забележува дека нема влијанија. Извештајот не содржи анализа на трошоци и придобивки. Кога станува збор за консултациите, суштински дел на процесот на ПВР за да се утврдат влијанијата, опциите и нивната спроведливост, извештајот укажува дека тие се спроведувале од претходната година, додека во добар ПВР-процес тие се дел од сите чекори и се одвиваат во сите фази на спроведувањето на ПВР. Прегледот на добиени и вградени мислења е листа на акти од институции што дале мислење, без соодветно образложение, зошто се прифатени. Мислењата, односно предлозите во нив, не се сумирани и не се прегледни. Оттаму, овој дел повеќе е отчет кон институциите, а не кон граѓаните и не е во согласност со целите на законот – приближување на администрацијата кон граѓаните. Споредбен преглед на позитивните и на негативните влијанија на можните решенија (опции) не постои. Утврден е еден ризик, а тоа е неподготвеноста на администрацијата да одговори на барањата на законот, додека за препорачано решение и негово образложение, се укажува на она што е трошок на опцијата и конкретно на решението,

а тоа е спроведување обуки за сите службеници коишто постапуваат во управна постапка.

Постојат определени насоки во однос на спроведување на препорачаното решение, како и определби за следење и евалуација кои не се добро и соодветно разработени. Документот не е потпишан од надлежните лица (државниот секретар и ресорниот министер). Во извештајот за ПВР се нарушуваат принципите на: стратешко лидерство и одговорност; ефективност и ефикасност; отвореност и транспарентност; отчет; достапност и учество; инклузивност; иновативност, креативност и отвореност за промени, еднаквост и фер третман.

6. ПВР ВО СЕНКА

Целта на овој документ е изработка на детална ПВР за веќе усвоениот ЗОУП (2015) со цел да се поттикне култура на промени и постојано учење. Оттаму, без да прејудиираме за релевантноста на донесените решенија, во продолжение е прегледот т.е. адаптацијата на постојниот Извештај за ПВР за ЗОУП (2015). Оваа ПВР во сенка е симулација на она што сметаме дека треба да содржи извештај за ПВР врз основа на којшто би можеле да се донесат информирани решенија што ефикасно и оптимално би одговориле на посочените проблеми во интерес на јавното добро и интересите на граѓаните, а согласно со расположливите ресурси.

6.1. Опис на состојба и дефинирање проблем¹⁴

Спроведувањето на начелата на добрата управа наложува добро подготвена и цврста платформа што се состои од четири компоненти: а) систем на управни постапки со кој целосно се уредуваат процесите на донесување на управните акти; б) јасно структурирана организација на јавната администрација и нејзините органи во сите управни области и територијални нивоа; в) професионален, компетентен и независен кадар; г) систем на ефективна судска контрола на управните дејства. Притоа, секоја компонента е еднакво неопходна за добро управна практика, а за да се воведат во практика начелата за добра управа неопходен е соодветен систем на управна

постапка. Ваквиот систем ги воспоставува општите правила за процесот на спроведување на управно дејство, го осигурува неговиот квалитет и неговата законска исправност. Добриот систем на управна постапка ги заштитува правата на граѓаните и го поттикнува нивното учество. Исто така, тој избегнува непотребно сложени, формалистички и долги процеси и ја подобрува транспарентноста и отчетноста, а со тоа значително придонесува кон поголем интегритет на јавната администрација. Добриот систем на управна постапка ги намалува и трошоците на граѓаните, како и владините расходи. Од друга страна, пак, системот на сложени и неефикасни управни постапки е скап за граѓаните и значително го оптоварува државниот буџет.

Законот за општа управна постапка (2005)¹⁵ ужива голем правен углед и е акт што обезбедува правна сигурност. Сепак, во образложението на предлог-законот, предлагачот констатира дека тој е „застарен“. Законот се заснова врз долга традиција што датира од австрискиот Закон за управна постапка од далечната 1925 година. Актот Југославија во 1930 година е прифатен најнапред од Кралството, а понатаму и од СФРЈ и во тие рамки само два пати е изменет - и тоа во 1956 и во 1986 година.

Важечкиот ЗОУП (2005) е изменет и дополнет во 2008 и во 2011 година. Неговите измени и дополнувања се површни решенија што не одговараат на потребите на современата демократска држава и администрација насочена кон граѓаните. ЗОУП (2005), го признава само управниот акт, односно едностраното и формализирано управно решение, како законска

¹⁴ Адаптација на лоцираните проблеми во Извештајот за ПВР, во насока на нивна прегледност, разбирливост и систематичност.

¹⁵ Понатаму во текстот ЗОУП (2005).

форма на управно дејство, додека соработката меѓу јавните органи и граѓаните што се базира врз начелото на транспарентност и чија цел да се одговори на потребите на граѓаните - претполага нови, дополнителни управни дејства.

Наспроти ЗОУП (2005), постојат посебни управни постапки што создаваат хетерогена правна рамка, којашто честопати отстапува, односно го дерогира ЗОУП (како *lex generalis*). Овие постапки се комплицирани и траат долго, а нивниот пренагласен формализам ги усложнува економските активности и ја отежнува правната заштита на граѓаните. Долгите и неефективни управни постапки предизвикуваат големи административни трошоци на товар на државниот буџет, како и големи трошоци за деловниот сектор. Ова ги одвраќа инвестициите и го забавува економскиот развој.

Управната постапка согласно ЗОУП (2005) и неговите измените од 2008 и 2011 година препознава само писмена форма и не ги препознава останатите средства за комуникација меѓу управните органи и граѓаните како на пример електронската комуникација. Тоа го забавува правниот промет и влијае врз остварувањето на правата на граѓаните.

Актуелна е приватизацијата на испораката на јавни услуги (како на пример, телекомуникациски услуги, снабдување со електрична енергија или вода), и во тој процес изостанува управно-правна заштита пред органите на управата. Во таа ситуација граѓаните и деловните субјекти-корисници на услуги од приватни физички и правни лица - даватели на јавни услуги, правна заштита остваруваат по судски пат пред граѓански судови. Оттаму тие се изложени

на повисоки трошоци во судска парница и значително подолги постапки.

Од тие причини, Владата на Република Македонија одлучи да го модернизира системот на управни постапки врз основа на потполно нова правна рамка, со која се настојува да се зачувуваат традиционалните вредности и добрите страни на ЗОУП (2005), но воедно да се отворат нови можности за идниот општествен и технолошки развој.

Врз основа на погореопишаните состојби, како проблем лоцираме:

неможност да се одговори на потребите на граѓаните во современата демократска држава поради застареност на ЗОУП (2005) кој единствено содржи еднострано решенија што доведуваат до усложнети економски активности, големи административни трошоци и трошоци за деловниот сектор, забавен економски развој на државата, забавен правен промет и нецелосно обезбедена правна заштита на граѓаните во РМ.

6.2. Засегнати страни

Општата управна постапка ги засега сите легитимирани странки кои учествуваат во неа. Тоа значи: секој носител на јавно овластување којшто констатира исполнетност на законски услови за остварување право од страна на друг субјект; правно или физичко лице; секој носител на јавни овластувања кој пружа право или услуга врз основа на констатирањето правен основ за остварување право; како и секој носител на јавни овластувања пред кого (во име на државата или на единиците на локалната самоуправа) се остваруваат обврски од страна на правни и физички лица и секако физичките и правни лица кои остваруваат права или исполнуваат обврски. Поради големиот број засегнати страни од содржината на правната рамка што ја уредува општата управна постапка, од исклучителна важност се формите на правна заштита што ги утврдува овој пропис, видовите акти и дејства во однос на кои се обезбедува правна заштита, роковите на постапката, како и субјектите пред кои заштитата се остварува.

Општата управна постапка може да биде воспоставена преку три (идеални) модели:

- 1) општ, рамковен пропис што ги дефинира начелата и основите на управната постапка и опсегот на општата управна постапка *vis-à-vis* посебните управни постапки. Спецификите на управната постапка за секој давател на јавна услуга се уредуваат со посебни материјални прописи;
- 2) екстензивен кодекс, кој детално утврдува начела, опсег, начин на спроведување,

правна заштита, надзор над примена и други аспекти на управната постапка, но остава можност, по исклучок, со посебен пропис да се утврдат специфични (посебни) управни постапки - различни од општата. Исклучокот е предвиден со општиот пропис;

- 3) мешовит модел, што во различен обем дозволува и екстензивност на општиот пропис, но и поширока слобода со посебни прописи да се отстапува од општата рамка.

ЗОУП (38/2005, 110/2008, 118/2008,51/2011) е дизајниран да биде екстензивен и широко примелнив закон. Сепак, практиката (види 6.1 проблем) покажа дека начелото *lex specialis derogat lex generalis* пречесто се употребува и ЗОУП се дерогира во мноштво посебни закони што ја усложнува неговата примена.

Согласно ЗОУП (2005), но и врз основа на идните законски решенија, засегнати страни врз кои дефинирањето на управната постапка и опфатот ЗОУП имаат ефект, се:

- министерствата;
- другите органи на државната управа: самостојни органи на државната управа (дирекции, архив агенции и комисии), органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, инспекторат и капетанија);
- организации утврдени со закон и други државни органи, кога во управните работи, непосредно применувајќи ги прописите решаваат за правата, обврските или правните интереси на физички лица, правни лица или

на други странки (во натамошниот текст странки);

- правни и други лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања кога решаваат за работи кои ќе бидат дефинирани како „управни работи“ (оттука и важноста што сè ќе биде дефинирано како управна работа, управно дејствие, управен акт и сл.). Потенцијално, ова ги опфаќа сите приватни физички и правни лица кои врз основа на лиценца, дозвола, договор за концесија или закуп вршат јавна дејност;
- органите на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, кога во вршењето на надлежностите решаваат во управни работи за права, обврски или правни интереси на странките во управната постапка;
- сите јавни органи, што обезбедуваат заштита во втор степен во управна постапка;¹⁶
- граѓаните и правните лица кои остваруваат права и исполнуваат обврски пред јавните органи и друштва што пружаат јавни услуги.

6.3. Опции

Опција 1 (не прави ништо)¹⁷

Во Република Македонија, системот на управни постапки е уреден со Законот за општа управна постапка (2005), и повеќе посебни закони што регулираат одделни управни области (во понатамошниот текст: ЗОУП (2005)). ЗОУП (2005) се базира врз долга традиција и следи историски развој што произлегува од австрискиот Закон за управна постапка од 1925 година, што во 1930 година бил прифатен во Кралството Југославија, а понатаму и во СФРЈ. Од неговото усвојување во СФРЈ, Законот два пати е изменет и тоа во 1956 и во 1986 година. ЗОУП во рамките на СФРЈ го применувале многу генерации и има докажано добри страни. Законот долг период обезбедувал правна сигурност во процесите на донесување управни акти и поседувал доволен степен на правна заштита за граѓаните против управните акти. Важечкиот ЗОУП (2005) изменет е во 2008 и во 2011 година.

Сепак, во современа демократска држава променети се сфаќањата за јавната администрација, силни се тенденциите за воспоставување управна пракса ориентирана кон граѓаните, за воведување промени и измени во административната култура, како и за користење напредни технички средства за комуникација меѓу граѓаните и управните органи. Како резултат на тие промени и демократски очекувања, важечкиот ЗОУП (ЗОУП 2005) е несоодветен да одговори на

¹⁶ До 2007, десетици второстепени комисии формирани при Владата на Република Македонија и комисии при министер; подоцна: Државната комисија за жалби по јавни набавки, Државната комисија за одлучувањето во втор степен во управна постапка и работен спор, Државната комисија за одлучување во втор степен во инспекциски надзор и прекршочна постапка, две комисии при министер; потенцијално: самостојни регулаторни тела кои вршат надзор над работата на друштвата со јавни овластувања, кога ќе се јават како орган пред кој се остварува правна заштита.

¹⁷ Адаптација на оцена на состојбите што треба да се уреди со законот и причини за донесување на законот во предлог на Законот за општа управна постапка, 2014 година, документ достапен на ЕНЕР.

новонастанатите состојби. Тој ја одразува идејата на традиционалната бирократска управа, а не на демократска управа од која се очекува да испорача комплексни јавни услуги.

Наспроти домашната реалност, се менуваат и начелата за европско право прифатени во европскиот правен постор, а соодветно се унапредуваат стандардите одразени во управната пракса во земјите членки на ЕУ. Оттаму современите стандарди или не се содржани во важечкиот ЗОУП (ЗОУП 2005) или, пак, само делумно се одразени. Овој закон не ги препознава современите видови управни активности и не обезбедува целосна правна заштита против нив. Важечкиот ЗОУП (ЗОУП 2005) содржи беспотребно сложени, долги и скапи постапки. Тој не ја обезбедува општата правна рамка за е-администрација, како и пристапот преку единствен контакт. Во него се потенцира формалноста на постапките, без да се земат предвид и резултатите од одлучувањето. Законот е оптоварен со регулаторни детали чијашто ефикасност и применливост подобро може да се постигне преку подзаконски акти или внатрешни управни правила.

Обидите за приспособување на ЗОУП (2005) кон новонастанатите потреби не дадоа одржливи резултати. Многу од иновативните административни алатки (на пример информатичката комуникација, пристапот на единствена точка за контакт, управниот договор и ефективниот систем на управни правни лекови) не можат да се интегрираат во постојната правна рамка (ЗОУП 2005, 2008, 2011). Делумно поради тоа што дадената структура на

Законот (ЗОУП 2005) не обезбедува соодветно систематско место за нив, а делумно и поради неусогласеноста на современите барања со целата концептуална содржина, односно со „духот“ на ЗОУП ex lege.

За водењето и одлучувањето во управната постапка сè уште одлучува раководителот на правното лице што е најчесто политички именувано, односно избрано лице. Иако можеби на овој начин се обезбедува политички легитимитет на одлуките, постои потенцијална опасност постапките да бидат под политички влијанија или да ги решаваат лица што во правна смисла се лаици. Иако реалната работа се води пред стручните служби, за исполнување на формалната обврска со која се смета дека актот е „донесен“, неопходно е однапред изготвените поединечни акти да бидат „потпишани“ од директорот или, пак, од министерот на институцијата, со што непотребно се обременува процесот на одлучување.

Оттаму доуредувањата на Законот (ЗОУП 2005) со измени и дополнувања не придонесоа за негова модернизација. Измените на Законот во периодот меѓу 2005 и 2011 година претставуваат само среднорочни мерки коишто само површно ги адресираат проблемите, а понатамошни измени и дополнувања на важечкиот ЗОУП (2005) би претставувале несовершена и неразбирлива крпеница наместо добар, доследен и разбирлив закон. Ваквите решенија би ја поткопале правната сигурност и владеењето на правото и не би ги отсликале принципите на добро управување.

Опција 2 (постојната, усвоена опција)¹⁸

Една од главните новини поставени во Законот за општата управна постапка е намерата законот да се применува и кога некој управен орган ги извршува своите задачи од управното право преку други едностранни управни дејства што не се опфатени во концептот на управниот акт, но се однесуваат на правата на граѓаните, нивните должности и законски интереси.¹⁹ Оттаму, ЗОУП треба да обезбеди флексибилност во однос на управните дејства вклучувајќи го правниот инструмент на управниот договор. Управниот договор е договор во којшто, по правило, најмалку една од странките е јавен орган или лице што дејствува во име на државата и што директно има за цел исполнување на некоја јавна задача.

Управниот акт се дефинира како поединечен акт на јавен орган што е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките. Видовите поединечни акти донесени како управни акти, можат да бидат насловени како: решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други.

Новиот ЗОУП треба да се применува и во случај кога некој управен орган ги извршува своите задачи од управното право преку други едностранни управни дејства коишто не се опфатени во концептот на управниот акт, но се однесуваат на правата на граѓаните, нивните должности и законски интереси, како што се испораката на информации, предупредувања, известувања, објавување на експертските

мислења, или дејства во врска со претставките на граѓаните. Оттаму, се проширува предметот на ЗОУП врз т.н. реални акти или дејствија на јавните органи, коишто не се управни акти или управни договори, но коишто може да имаат правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице.

Со новиот ЗОУП потребно е како даватели на услуги да се определат правни лица коишто врз основа на закон се овластени да даваат јавни услуги или услуги од општ интерес. Новиот ЗОУП треба да се примени и врз управни дејствија определени како донесување управни акти, склучување управни договори, заштита на корисници на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање други управни дејствија во управните работи во согласност со закон.

Исто така, новиот ЗОУП треба да обезбеди правна заштита и кога испораката на јавните услуги (на пример, телекомуникациски услуги, снабдување со електрична енергија или вода) ги попречува правата на граѓаните или нивниот законски интерес, без разлика дали давателот на јавната услуга е јавно правен субјект или, пак, приватно правно или физичко лице.

Новиот ЗОУП треба да обезбеди што е можно поефикасни, поедноставни и побрзи управни постапки со што ќе се намалат административните трошоци како за државниот буџет, така и за деловниот сектор.

Новиот ЗОУП треба да ги дозволи сите средства за комуникација меѓу управните органи и

¹⁸ Адаптација и дополнување на опцијата содржана во Извештајот за ПВР, во насока на нејзина поголема разбирливост.

¹⁹ Предлог-закон за општа управна постапка, 2014, Електронски национален регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР), www.ener.gov.mk. Овој Закон е дел од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010-2015, а негова цел е „модернизација“ односно приспособување на управната постапка кон потребите на граѓаните, бизнисот и јавниот сектор во државата во XXI век.

граѓаните. Правилата за формалностите, како што е писмената форма на управното дејство, потребно е да се применуваат само во случаи јасно пропишани со закон. Новиот ЗОУП треба да ги утврди правните услови за развој и примената на информатичка комуникација меѓу јавната администрација и граѓаните („е-администрација“) и во начелото на активна помош на странката.

Со новиот ЗОУП треба да се воведат правниот институт „управна помош“ како соодветна алатка за подобрување на ефикасноста на управните постапки што обезбедува небирократска соработка и меѓусебна помош и поддршка на управните органи.

Во новиот ЗОУП за прв пат се утврдува управниот договор.²⁰ Ова е за прв пат во процесен закон да се воведат управен договор што се склучува заради вршење јавна служба што е од надлежност на јавниот орган. Овој управен договор се склучува меѓу јавен орган и „странка“, доколку склучувањето на договорот е од јавен интерес (и со него не се попречуваат правата на трети лица). За поништување на управен договор, во новиот ЗОУП се предвидува изрична надлежност на управното судство, а негово поништување се врши со покренување на управен спор од страна на странката или од страна на јавниот орган со тужба. Јавниот орган може еднострано да го раскине договорот, ако странката не ги исполнува обврските од договорот со што на јавниот орган му се доделува посилен прерогатив (што е оправдано, имајќи предвид дека со управниот договор се цели кон остварување или кон заштита на јавниот интерес).

Со новиот ЗОУП се воведува приговорот како редовно правно средство што е новина во управно- процесното законодавство. Против реалните акти и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес или дејствија на нивно пропуштање, странката може да поднесе приговор до надзорниот јавен орган утврден со закон, сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од страна на давателот на услугите. За формата, содржината и рокот за поднесување на управен приговор се применуваат истите правила коишто важат за поднесување на жалба како редовен правен лек. Постапката по приговорот во случајов ја води посебна организациска единица, или колегијално тело на јавниот орган што го издава реалниот акт, а по приговорот јавниот орган решава со управен акт против кој може да се поведе управен спор.

Во насока на обезбедување на деполитизација на управната постапка и зголемување на начелото на стручност и професионалност, со новиот ЗОУП законска обврска е секој јавен орган да има организациска единица (или лице, во рамки на постојна организациска единица) сектор или одделение за водење и одлучување во управна постапка, вклучувајќи ги и жалбените постапки и други дејствија поврзани со постапување по приговори од странки. Одлучувањето во управна постапка нема да произлегува од „овластување“ што го има функционерот, туку од актот за систематизација на работните места на јавниот орган/давател на јавна услуга каде што во описот на работни задачи мора да се предвидат водењето и одлучувањето во управната постапка.

²⁰ Управниот договор за прв пат е предвиден со Законот за установите од 2005 година, како: договор кој јавниот орган го склучува со странката заради вршење на јавни овластувања од надлежност на јавниот орган, кога тоа е утврдено со посебен закон.

Опција 3

Потребно е да се задржи интенцијата на реформата, но да се остави можност за дерогирање на новиот ЗОПУ со посебни закони. Дерогацијата преку посебни закони да биде редок исклучок, само таму каде што е неопходно. Општите (преклузивни) рокови да се наметнат како „најкуси“ рокови, со цел и доколку има исклучок тој да не може да биде покус од рокот пропишан со ЗОУП. Оттаму потребно е интервенцијата да биде врз постојните посебни прописи што го дерогираат постојниот или, пак, идниот ЗОУП. Во секој случај ќе мора да се изврши усогласување на мноштвото прописи со какво било ново решение. Во случајов новиот ЗОУП треба да претставува помала промена на важечкиот ЗОПУ (ЗОУП 2005), а притоа да се намали хетерогеноста во уредувањето на посебните управни постапки. Големата измена во ЗОУП не гарантира дека ќе се усогласат посебните закони.

Предметот на ЗОУП да се прошири и да опфати повеќе видови управни дејства како и да се „легитимираат“, односно препознаат повеќе актери во управната постапка. Ова треба да се направи на начин којшто нема да ја повреди природата на управната постапка како дејство преку коешто се остваруваат права и се исполнуваат обврски.

Реалните акти да разликуваат *управни дејства* како чин на физичко делување и *материјални акти* како издавање уверенија, документирање настани, појави и слично. За управните дејства и неиздадени јавни исправи (неиздадени во утврден рок), јавни исправи издадени со грешни

податоци како и за материјални акти да се предвиди правна заштита (приговор до орган на надзор) по пример на правната заштита против поединечен акт но тоа „*per-se*“ да не се смета за управна постапка. Ова е поради тоа што - иако е неспорно дека со овој вид акти и дејства странките добиваат услуга - тие *de facto* не остваруваат право, ниту, пак, исполнуваат обврска. Друга причина за резервирањето пристап, кон определувањето на формата на заштита е претпоставката дека давателите на услуги кои и за овој вид акти мораат соодветно да постапуваат и да обезбедат правна заштита во управна постапка, „можеби“ не располагаат до реални човечки капацитети за спроведување екстензивни законски обврски. Од друга страна, за неисполнување на обврските за издавање јавни исправи постои инспекцискиот надзор во форма на надзор над законитоста на работењето. Заштита по приговор може да се предвиди и во постапка надвор од управната.

Новиот ЗОУП да го прифати постојното решение од важечкиот ЗОУП (ЗОУП 2005) за издавање поединечните акти во форма на „решение“ без разлика на содржината на диспозитивот. Дополнително да се наведат видовите права и обврски што се стекнуваат со донесувањето на поединечниот управен акт (на пр. дозвола, лиценца и наредба и слично).

Новиот ЗОУП да препознава повеќе облици на интеракција меѓу носителите на јавни овластувања и други страни кога од другите страни се очекува да извршат јавни овластувања. Управниот договор, како специфичен вид акт на управата да биде уреден со посебни прописи и/или со закон за

облигации. Овој тип договор да се препознае како специфична форма на облигационен однос, преку кој се врши регулирање на права и обврски меѓу јавно правен субјект и трета страна од која се очекува во име на јавно-правниот субјект (јавниот орган) да врши јавни работи или да пружа јавни услуги. Со овој договор се уредуваат специфики во однос на начинот на вршење на работата, односно услугата и начинот на компензација за неа. Договорот не се склучува и не се спроведува како едностран чин на волја (карактеристичен за поединечните акти). Оттаму дискутабилно е дали е потребно управниот договор да биде предмет на општа управна постапка.

Во новиот ЗОУП да се препознаат различни форми на електронска комуникација и тие да се третираат како „службена“ комуникација преку која може да општат странки со јавните органи и јавните органи меѓусебно. Но, да се обезбеди преоден период во примената на ИКТ во комуникацијата меѓу јавните органи, поради тоа што не е веројатно дека постојат соодветни кадровски, материјални и финансиски ресурси за нејзина примена. Исклучивата употреба на електронска комуникација да не се наметнува (на пр. должност секој јавен орган по електронски пат да побара правна помош кога му се потребни факти, исправи или други докази) бидејќи таа не може во целост да ја супституира писмената комуникација. Во оваа насока, потребно е да се земе предвид и дигиталниот јаз во РМ кој не се однесува само на граѓаните коишто имаат ограничен пристап (и познавања) од ИКТ, туку и на мноштвото јавни органи со мал број вработени или, пак, вработени со пониско ниво на познавања на ИКТ-вештините, како и

недоволно материјални и финансиски средства за модернизација на ИКТ-опремата.

Во управна постапка да одлучува секретарот (во институциите во коишто се избира секретар) независно од тоа кој службеник ја води постапката, а таму каде што не се избира секретар, во актот за систематизација на работните места да се предвиди работно место за еден или за повеќе извршители со стручни квалификации коишто ќе ја водат и ќе одлучуваат во управна постапка. Овој вид „поконзервативна“ интервенција треба да води кон поедноставување на процесот на техничка децентрализација во одлучувањето во управната постапка, нејзина деполитизација и професионализација, на начин што е поедноставен за примена во „поголемите“ институции каде што се избираат, односно именуваат секретари. Во институциите во коишто не се избира/именува секретар потребно е да се измени актот на систематизација. Врз основа на него потребно е да се квалификуваат постојните вработени или, пак, да се вработат лица (извршители) што ќе ги водат и ќе одлучуваат во управните постапки.

При изработката на новиот ЗОУП да се следи номотехниката на позитивното право во Република Македонија и регионот и да се употребува терминологија својствена за овие простори. На тој начин новиот ЗОУП ќе остане во „хармонија“ со другите позитивни прописи. Тоа ќе ја олесни неговата примена и евентуалните законски усогласувања.

7. ВКЛУЧЕНИ СТРАНИ И КОНСУЛАЦИИ

Во подготовката на текстот на новиот Предлог-закон за општата управна постапка во Република Македонија беа вклучени претставници на Министерството за информатичко општество и администрација, претставници на SIGMA и експерти од областа на управното право. Постапувајќи согласно европските барања и стандарди, од групата се очекуваше со новиот закон да се внесат новини во однос на прецизно определување на надлежни органи кои ќе го применуваат ЗОУП, да се изврши дефинирање на управна работа, да се изврши рedefинирање на основните начела, да се намали бројот на правните лекови, да се доуреди институтот на молчење на администрацијата, како и да се стави акцент на електронската комуникација меѓу органите и физичките и правните лица во текот на постапката.²¹

²¹ Адаптација и дополнување, преземено од Извештајот за ПВР достапен на ЕНЕР.

8. ВЛИЈАНИЈА

8.1 Директни и индиректни влијанија

Екстензивни интервенции во системски закон имаат и директни и индиректни влијанија.

Опфатот на Законот *непосредно* ќе се одрази врз бројот на институции, приватни правни лица и поединци што се јавуваат како јавни органи, односно даватели на јавни услуги. За нив ќе се создадат обврски за придржување кон одредбите од Законот што се однесуваат на водењето на управната постапка, актите што ги донесуваат, обезбедувањето соодветна правна заштита, придржувањето до начелата на управната постапка итн.

Процесните одредби на Законот *непосредно* ќе се рефлектираат врз голем број материјални прописи коишто ќе мораат да се усогласат со новиот ЗОУП, а понатаму и со подзаконските акти.

Посредните влијанија зависат од успешното вградување на предвидените мерки во останатите поврзани закони и подзаконски акти, како и од способноста на вработените во јавните органи/даватели на јавни услуги нив успешно да ги пружаат, односно да постапуваат ефикасно и ефективно. Доколку сите опфатени јавни институции успешно ги вградат промените, очекувана е зголемена ефикасност и предвидливост на постапките, а со тоа и повисоко ниво на правна сигурност

за странките во управна постапка. Сукцесивно, зголемената правна сигурност очекувано ќе влијае позитивно и кон унапредување на општото ниво на задоволство од работата на институциите и довербата во нив, а со тоа и врз целиот потенцијал на државата и општеството, во целина.

Што се однесува на Опцијата 1 (*не прави ништо*), нејзината примена на долг рок посредно ќе се одрази, т.е. ќе предизвика посредно влијание врз довербата во институциите. Отежнатата примена на постапката и нејзината хетерогеност ќе ја зголеми конфузноста на странките во постапките.

Што се однесува, пак, на влијанијата од другите две опции (Опција 2 и Опција 3), може да се очекува поврзаност меѓу опфатот на новиот ЗОУП и непосредното влијание од него, односно поширокиот опфат резултира со поголемо непосредно влијание врз голем број актери.

Само во идеални услови, придобивките од Опцијата 2 (усвоеното решение) се веднаш видливи и значителни. Доследната примена на стандардите од Опција 2, од страна на сите, или барем пак од страна на поголемиот број јавни органи/даватели на јавни услуги, може да резултира со видливи придобивки. Од друга страна пак, доцнењето во прифаќањето на новите стандарди, може да делува контрапродуктивно и да создаде неизвесност.

Секако недоразбирања и нејаснотии во врска со содржината на новиот законски текст се веројатни, а тоа може да создаде тешкотии околу неговото вградување во другите материјални прописи. Ова е така, бидејќи екстензивните прописи создаваат предизвици

од техничка природа поради тоа што со нив мораат да се усогласат голем број прописи (закони и подзаконски акти). Оттаму, очекувана е отежната примена не само на новите (по)високи стандарди за работа, туки и извесни предизвици во законодавниот процес околу усогласување на материјалните прописи со екстензивниот ЗОУП.

Опција 3 е помалку инвазивна опција и очекувано е нејзино поедноставно вградување во правниот поредок на државата. Сепак, таа опција го носи ризикот од порозност (исто како и постојното, важечко решение – Опцијата 1 - не прави ништо), односно изоставување одредени акти и дејствија на јавните органи од соодветена правна постапка за правна заштита за странките.

8.2. Долгорочни и краткорочни влијанија

Опција 1. На краток рок бидејќи ништо не се менува нема очекувани влијанија. На долг рок, се очекува да продолжат постојните трендови, кои не се посакувани и делуваат ограничувачки на правната сигурност, довербата во институциите и влијаат дестимулативно врз инвестициониот потенцијал на државата и на општините.

Опција 2. На краток рок се очекуваат негативни влијанија коишто можат да се предвидат: предизвици околу усогласувањето со новите законски решенија, градење човечки, материјални и ИКТ-капацитети на јавните органи/давателите на јавни услуги за да можат доследно да ги спроведат одредбите од Законот. На долг рок се очекува зголемување на ефикасноста,

ефективноста и економичноста на управната постапка, отстранета (или намалена) порозност на системот на управно-правна заштита, јакнење на довербата во институциите, зголемување на инвестициониот потенцијал на државата и на општините.

Опција 3. На кус и на долг рок се очекуваат слични, но умерени предизвици како и кај Опција 2. На кус рок очекувани се помали предизвици во однос на имплементација, додека пак на долг рок може да се очекува зголемена доверба во институциите, намалена порозност на системот на управно-правна заштита и зголемување на инвестициониот потенцијал на државата и на општините.

8.3. Концентрирани и распространети влијанија

Измена на системски закон што опфаќа повеќе од 1 300 јавни институции, 45 друштва и голем број физички лица овластени да вршат јавни работи, а чиишто услуги ги користат сите физички и правни лица во државава, има распространето влијание во сите три опции.

Опција 1 – најмало (од понудените);
Опција 2 – најголемо;
Опција 3 – големо.

8.4. Административни трошоци

Во однос на издатоците што ги имаат странките во управната постапка, за нив во ниту едно сценарио не се предвидуваат дополнителни трошоци. Предвидени се административни такси уредени со Законот за административни такси.²²

Во однос на трошоците што би ги имале јавните органи и сите правни лица коишто со проширувањето на опфатот на ЗОУП можат да се јават како даватели на услуги, очекувани се трошоци околу приспособување кон новите правила, измени на систематизациите во насока на воведување посебно лице задолжено да води и да одлучува во управни постапки.

8.5. Социјални влијанија

Во однос на издатоците што ги имаат странките во управната постапка, за нив во ниту едно сценарио не се предвидуваат дополнителни трошоци. Предвидени се административни такси уредени со Законот за административни такси.

Во однос на трошоците што би ги имале јавните органи и сите правни лица коишто со проширувањето на опфатот на ЗОУП можат да се јават како даватели на услуги, очекувани се трошоци околу приспособување кон новите правила, измени на систематизациите во насока на воведување посебно лице задолжено да води и да одлучува во управни постапки.

²² Службен весник на Република Македонија бр. 17/93, 20/96, 7/98, 13/01, 24/03, 19/04, 61/04, 95/05, 7/06, 70/06, 92/07, 88/08, 130/08, 6/10, 145/10 и 17/11.

8.6. Политички влијанија

ЗОУП претставува исклучително важен, но пред сè „технички“ закон. Неговите ефекти се видливи на оперативно ниво, во начинот на постапување по барањата како и во видовите правна заштита. Оттука, не може да се каже дека се извесни политички влијанија per-se, но секако изборот на конкретна опција влијае, ќе влијае, и е дел од јавните политики во државата. Опција 1 е најконзервативно решение, Опција 2 е најпрогресивно, но истовремено и најекстензивно решение. Опција 2 го проширува продорот на државата во јавнатата, но и во приватна сфера, бидејќи и на субјектите од приватниот сектор што се јавуваат како даватели на услуги, во техничка смисла, им наметнува униформна рамка за постапување. Опција 3, претставува умерено решение и на приватните субјекти што пружаат јавни услуги им дава поголема флексибилност во однос на обезбедувањето правна заштита.

9. РИЗИЦИ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ЗА ПРЕПОРАЧАНОТО РЕШЕНИЕ (УСВОЕНАТА ОПЦИЈА)

- Усогласување мноштво прописи што уредуваат процесни прашања со новиот ЗОУП (на пр. примена на ЗОУП во царина, во даночни постапки, во прекршочната постапка, во инспекцискиот надзор, примена на одредбите за заштита против реални акти (особено во приватниот сектор);
- Примена на одредбите за управен договор;
- Капацитети на јавниот сектор и на давателите на јавните услуги да ги применуваат доследно поставените стандарди за работа;
- Дигитален јаз во дел од јавниот сектор (недоволно компетентни кадри);
- Недоволни материјални и финансиски ресурси за доследно почитување на обврските за реализација на електронска комуникација;
- Промените во правната рамка сами по себе, не се гаранција за намалување на корупцијата, зголемување на ефикасноста на институциите и меѓу институционалната соработка.

10. АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИ И ПРИДОБИВКИ

Симулацијата на анализата на трошоците и придобивките од воведувањето на нов закон за ЗОУП е направена со цел да се идентификуваат:

- Носителите на влијанија според секоја од опциите;
- Главните влијанија на секоја од опциите распоредени по носители;
- Потребните информации за квантификација т.е. монетаризација на влијанијата;
- Активности кои треба да се преземат за да се измерат влијанијата, односно да се добијат потребните информации за квантификација.

Имајќи ја предвид комплексноста на влијанијата, должината на мерењата што треба да се направат како и недостапноста на податоците за состојбите пред донесувањето на Законот од една страна, а од друга ограничените ресурси и времетраењето на проектот, оваа анализа не нуди квантификација на влијанијата во монетарни вредности. Оттаму трошоците и користа (бенефициите) не се финално пресметани.

Сепак, анализата дава добра основа и можност во иднина да се спроведат истражувања, да се приберат податоци врз основа на анкети и други алатки, како и да се спроведат евалуации за да се пресмета нето сегашната вредност од анализата на трошоците и придобивките. Промените кои се нудат во анализата како опции се разгледуваат во однос на одредена референтна политика или состојба, која е ЗОУП (2005). Опцијата 1 е постоечката состојба, Опцијата 2 предвидува примената на мерките од новиот Закон да стапи веднаш, односно во рамките на една година и опцијата 3 предвидува постепена примена каде што Законот целосно стапува во сила по 7 години. Во таа насока придобивките и трошоците кај Опција 2 и Опција 3 би останале исти, но временски би се случиле во различни години и со различен интензитет. Пресметките треба да покажат кои од тие две решенија би имале поголема нето сегашна вредност за сите засегнати страни. За таа цел подолу во табелата, најнапред е претставена анализа на трошоците и придобивките од воведувањето на новиот ЗОУП и во неа се распоредени сите влијанија и носители по опции, а дополнително во документот е даден моделот на пресметка и сите претпоставки коишто треба да се земат предвид.

Опција 1 (не прави ништо)

Носител	Опис на влијанието	Потребни информации за квантификација (монетаризација)	Извор и мерење
Граѓаните/ Компаниите	<p>Првобитна состојба:</p> <ul style="list-style-type: none"> Граѓаните се изложени на трошоци во иницирањето и водењето на постапката – лично мора да обезбедат доказни средства, дури и јавни исправи чии иматели се други јавни институции Постојат мноштво различни постапки што го дерогираат ЗОУП. Поради тоа што како странки се јавуваат и (правно) неуки лица или, пак, лица со недоволно познавање на управните постапки (обични граѓани), овој систем за нив генерира дополнителни трошоци, поврзани со губење време и лутање низ институционални лавиринти. Иако постои обврска за „единствена точка на контакт“ и „помош на неука странка“ практиката укажува на неиздначена примена на овие начела. Електронската комуникација е возможна само доколку јавниот орган поседува средства за електронска комуникација, во останатите случаи граѓаните не можат да ги користат нејзините придобивки и се изложени на трошоци поради потребата од непосреден, директен контакт со надлежните лица и комуникација само преку хартија. ЗОУП опстојува подолго време. Оттаму за одредена група граѓани што не спаѓаат во погореопишаната група граѓани, односно за оние што имаат искуство со управните постапки, важечкиот ЗОУП дава предвидливост. Оваа група е значително помала од погореопишаната група 	<ul style="list-style-type: none"> Време потребно за иницирање и водење на постапката (колку време ќе потроши странката во часови, минути за да ја иницира постапката) Број на постапки годишно во сите институции. Цена на чинење на јавни исправи (такси и други плаќања) Број на постапки водени по електронска комуникација. Монетаризација (изразување во парична вредност) на вредноста на еден час што граѓаните/компаниите ја трошат за да иницираат постапка. Број на приговори за постапка Просечно време кое странката ќе го потроши за приговор и завршување на постапка за приговор. Број на позитивно или негативно решени постапки 	<ul style="list-style-type: none"> Набљудување, искуство со физички и правни лица кои имаат искуство во постапки. Податоци од државни институции кои водат постапки од овој тип за проценка на времетраењето и бројот на постапки годишно. Тренд на зголемување или намалување т.е. проценка на број на постапки за 5 години. Анализа и пресметка на просечно време кое го троши граѓанинот/компаниите за иницирање постапка. Во времето влегуваат сите активности што треба да ги преземе граѓанинот за да ја заврши постапката. Проверка на тарифите од законот и/или правилник. Пресметката на вредноста на потрошеното време ќе се изврши како цена на чинење на работна сила по минута базирано на просечна плата во Р. Македонија.
Државата - Институциите	<p>Трошоци:</p> <p>Редовни обуки за вработените врз основа на Законот за административни службеници (2014) и Законот за вработените во јавниот сектор (2014).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Вкупни трошоци за една обука Број на потребни обуки годишно Број на обучени вработени на годишно ниво 	

Опција 2 (Прифатена опција)

Носител	Опис на влијанието	Потребни информации за квантификација (монетаризација)	Извор и мерење
Граѓаните	<p>Бенефиции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Намалени трошоци поради поедноставување на постапките и воведување на електронската комуникација • Олеснета комуникација со јавните органи со воведување е-комуникација • Податоците и документите органите меѓусебно ги набавуваат по службена должност • Постапката се води само пред еден орган • Поголема правна заштита • Професионализам на постапката и намалување на политички/партиски влијанија врз исходот на постапката 	<ul style="list-style-type: none"> • Колку се скратува/продолжува потребното време за иницирање и водење на постапката (колку време ќе потроши странката во часови, минути за да ја иницира постапката) според опција 2 и колку тоа се разликува од опција 1. • Број на постапки годишни во сите институции и колку е растот/намалувањето на бројот. • Цена на чинење на јавни исправи (такси и други плаќања) според опција 2. • Број на постапки водени по електронска комуникација и колку е зголемен/намален бројот. • Монетаризација (изразување во парична вредност) на вредноста на еден час што граѓаните/компаниите ја трошат за да иницираат постапка. • Намалување на бројот на администрација како резултат на законот (ако има) • Намалување на зависни трошоци за работно место (ако има) 	<ul style="list-style-type: none"> • Набљудување, искуство со физички и правни лица кои имаат искуство во постапки. • Податоци од државни институции кои водат постапки од овој тип за проценка на времетраењето и бројот на постапки годишно. • Тренд на зголемување или намалување т.е. проценка на број на постапки за 5 години. • Анализа и пресметка на просечно време кое го троши граѓанинот/компаниите за иницирање постапка. Во времето влегуваат сите активности што треба да ги преземе граѓанинот за да ја заврши постапката. • Проверка на тарифите од законот и/или правилник. • Пресметката на вредноста на потрошеното време ќе се изврши како цена на чинење на работна сила по минута базирано на просечна плата во Р. Македонија.
Компаниите	<p>Бенефиции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Доколку компаниите според новиот ЗОУП се даватели на услуги (на пример: аптеки, ординации кои пружаат примарна здравствена заштита, болници, градинки, средни училишта, трговски друштва со јавни овластувања итн.), должни се соодветно да ги прилагодат своите внатрешни акти (статути, правилници...) според обврските што произлегуваат од новиот ЗОУП. • обуки на вработените за примена на ЗОУП (доколу се даватели на услуги) • прилагодување кон новиот обем на работа (доколу се даватели на услуги) 	<ul style="list-style-type: none"> • Трошоци за прилагодување на актите на компаниите според новиот ЗОУП • Трошоци за обука на вработени • Зголемен број вработени како резултат на давање услуги • Зголемување зависни трошоци како резултат на зголемен број вработени. 	<ul style="list-style-type: none"> • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за трошоците за актите кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за трошоците за нови вработени кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за зависните трошоци кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за трошоците за обуки на вработените кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП

Носител	Опис на влијанието	Потребни информации за квантификација (монетаризација)	Извор и мерење
Државата - Институциите	<p>Трошоци:</p> <ul style="list-style-type: none"> Промена на внатрешните акти на институциите Креирање нови организациски единици и извршители кои ќе постапуваат и одлучуваат во управни постапки Зголемен обем на работа поради правото на приговор и евентуална негова злоупотреба Обуки за вработените Усогласување материјални прописи со новиот ЗОУП (повеќе од 125 прописи) ИКТ-опрема за оние институции што немаат и нејзино надградување Дигитализација на сите архиви и евиденции на услуги Воведување и одржување систем за управување со документи <p>Бенефиција:</p> <ul style="list-style-type: none"> Помалку порозен, униформен и сеопфатен систем на управно-правна заштита во прв и втор степен во управна постапка. Поедноставени решенија Полесна примена на ЗОУП поради неговата униформност и едноставност Полесна размена на информации помеѓу институциите и забрзување на сите постапки (заштеда во време и средства) Помалку жалби за постапка Правна сигурност за граѓаните и за компаниите од земјава, но и за потенцијални инвеститори од странство Поголема атрактивност за странски инвестиции Подобрена економија 	<p>Трошоци</p> <ul style="list-style-type: none"> Трошоци за прилагодување на актите на институциите според новиот ЗОУП Трошоци за обука на вработени Трошок за навка на ИТ-опрема или софтвер Трошок за дигитализација на сите архиви и евиденции на услуги Трошок за воведување и одржување систем за управување со документи Трошок за одржување на новата ИТ-опрема Амортизација на новата опрема <p><i>(Ако има злоупотреба на правото на приговор)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Зголемен број вработени во институциите Зголемување на зависни трошоци како резултат на зголемен број на вработени. <p>Бенефиции</p> <ul style="list-style-type: none"> Намален број на жалби за водење постапка со тоа и намален обем на работа Број на намалување на вработените како резултат на намален обем на работа заради помалку жалби и заради електронска постапка 	<ul style="list-style-type: none"> Истражување/анкета кај институциите за трошоците за актите кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП Истражување/анкета кај институциите за трошоците за нови/помалку вработени како резултат на новиот ЗОУП Истражување/ кај институциите за помалку/повеќе зависни трошоци како резултат на новиот ЗОУП Истражување/анкета кај институциите за трошоците за обуки на вработените кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП Истражување/анкета кај институциите за број на жалби според новиот и стариот ЗОУП Понуда од софтверските компании за цената на ИТ-системот и опремата и нивното одржување Понуда од компании за цената на воведување и одржување на систем за управување со документи Понуда од компании за цената на дигитализација на сите архиви и евиденции на услуги
Останати страни	<p>Трошоци:</p> <ul style="list-style-type: none"> Продажба на ИТ-опремата и софтверот Приход од одржување на ИТ-опремата и софтверот 		<ul style="list-style-type: none"> Понуда од софтверските компании за цената на ИТ-системот и опремата и нивното одржување

Опција 3 (Опција со постепена примена каде што законот целосно стапува во сила по 7 години)

Носител	Опис на влијанието	Потребни информации за квантификација (монетаризација)	Извор и мерење
Државата - Институциите	<p>Бенефиции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Намалени трошоци поради поедноставување на постапките и воведување на електронската комуникација • Олеснета комуникација со јавните органи со воведување на е-комуникација • Податоците и документите органите меѓусебно ги набавуваат по службена должност • Постапката се води само пред еден орган • Поголема правна заштита • Професионализам на постапката и намалување на политички/партиски влијанија врз исходот на постапката 	<ul style="list-style-type: none"> • Колку се скратува/продолжува потребното време за иницирање и водење на постапката (колку време ќе потроши странката во часови, минути за да ја иницира постапката) според опција 2 и колку тоа се разликува од опција 1. • Број на постапки годишно во сите институции и колку е растот/намалувањето на бројот. • Цена на чинење на јавни исправи (такси и други плаќања) според опција 2. • Број на постапки водени по електронска комуникација и колку е зголемен/намален бројот. • Монетаризација (изразување во парична вредност) на вредноста на еден час што граѓаните/компаниите ја трошат за да иницираат постапка. • Намалување на број на администрација како резултат на законот (ако има) • Намалување на зависни трошоци за работно место (ако има) 	<ul style="list-style-type: none"> • Набљудување, искуство со физички и правни лица кои имаат искуство во постапки. • Податоци од државни институции кои водат постапки од овој тип за проценка на времетраењето и бројот на постапки годишно. • Тренд на зголемување или намалување т.е. проценка на број на постапки за 7 години. • Анализа и пресметка на просечно време кое го троши граѓанинот/компаниите за иницирање постапка. Во времето влегуваат сите активности што треба да ги преземе граѓанинот за да ја заврши постапката. • Проверка на тарифите од законот и/или правилник. • Пресметката на вредноста на потрошеното време ќе се изврши како цена на чинење на работна сила по минута базирано на просечна плата во Р. Македонија.
Компаниите	<p>Бенефиции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Доколку компаниите според новиот ЗОУП се даватели на услуги (на пример: аптеки, ординации кои пружаат примарна здравствена заштита, болници, градинки, средни училишта, трговски друштва со јавни овластувања итн. должни се соодветно да ги прилагодат своите внатрешни акти (статути, правилници...) според обврските што произлегуваат од новиот ЗОУП. • обуки на вработените за примена на ЗОУП (доколу се даватели на услуги) • прилагодување кон новиот обем на работа (доколу се даватели на услуги) 	<ul style="list-style-type: none"> • Трошоци за прилагодување на актите на компаниите според новиот ЗОУП • Трошоци за обука на вработени • Зголемен број вработени како резултат на давање услуги • Зголемување на зависни трошоци како резултат на зголемен број на вработени. 	<ul style="list-style-type: none"> • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за трошоците за актите кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за трошоците за нови вработени кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за зависните трошоци кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП • Истражување/анкета кај компаниите кои се даватели на услуги за трошоците за обуки на вработените кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП

Носител	Опис на влијанието	Потребни информации за квантификација (монетаризација)	Извор и мерење
Државата - Институциите	<p>Трошоци:</p> <ul style="list-style-type: none"> Промена на внатрешните акти на институциите Креирање нови организациски единици и извршители кои ќе постапуваат и одлучуваат во управни постапки Зголемен обем на работа поради правото на приговор и евентуална негова злоупотреба Обуки за вработените Усогласување на материјални прописи со новиот ЗОУП (повеќе од 125 прописи) ИКТ-опрема за оние институции што немаат и нејзино надградување Дигитализација на сите архиви и евиденции на услуги Воведување и одржување систем за управување со документи <p>Бенефиција:</p> <ul style="list-style-type: none"> Помалку порозен, униформен и сеопфатен систем на управно-правна заштита во прв и втор степен во управна постапка. Поедноставени решенија Полесна примена на ЗОУП поради неговата униформност и едноставност Полесна размена на информации помеѓу институциите и забрзување на сите постапки (заштеда во време и средства) Помалку жалби за постапка Правна сигурност за граѓаните и за компаниите од земјава, но и за потенцијални инвеститори од странство Поголема атрактивност за странски инвестиции Подобрена економија 	<p>Трошоци:</p> <ul style="list-style-type: none"> Трошоци за прилагодување на актите на институциите според новиот ЗОУП Трошоци за обука на вработени Трошок за навка на ИТ-опрема или софтвер Трошок за дигитализација на сите архиви и евиденции на услуги Трошок за воведување и одржување систем за управување со документи Трошок за одржување на новата ИТ-опрема Амортизација на новата опрема <p><i>(Ако има злоупотреба на правото на приговор)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Зголемен број вработени во институциите Зголемување на зависни трошоци како резултат на зголемен број вработени. <p>Бенефиции:</p> <ul style="list-style-type: none"> Намален број жалби за водење постапка, со тоа намален обем на работа Број на намалување на вработените како резултат на намален обем на работа заради помалку жалби и заради електронска постапка. 	<ul style="list-style-type: none"> Истражување/анкета кај институциите за трошоците за актите кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП Истражување/анкета кај институциите за трошоците за нови/помалку вработени како резултат на новиот ЗОУП Истражување/кај институциите за помалку/повеќе зависни трошоците како резултат на новиот ЗОУП Истражување/анкета кај институциите за трошоците за обуки на вработените кои им се потребни да се прилагодат според новиот ЗОУП Истражување/анкета кај институциите за број на жалби според новиот и стариот ЗОУП Понуда од софтверските компании за цената на ИТ-системот и опремата Понуда од компании за цената на воведување и одржување на систем за управување со документи Понуда од компании за цената на дигитализација на сите архиви и евиденции на услуги
Останати страни	<p>Бенефиција:</p> <ul style="list-style-type: none"> Продажба на ИТ-опремата и софтверот Приход од одржување на ИТ-опремата и софтверот 		<ul style="list-style-type: none"> Понуда од софтверските компании за цената на ИТ-системот и опремата и нивното одржување

Претставениот модел на анализата на трошоците и придобивките од воведувањето на новиот ЗОУП зема предвид неколку аспекти:

- Трошок, како време, во овој модел се смета секое изложување на странката или институцијата да врши дејства, се изложува на финансиски товар, ангажира лица (вработени, застапници и сл.) и одвојува од сопственото време за да ја поведе и води постапката како и да ги исполни условите од постапката со цел исполнување на законските услови за остварување на правото, односно исполнување на обврската. Квантификацијата се врши доколку потребното време го помножиме за цената според еден час работно време со просечна месечна плата во Република Македонија.
- Времетраењето т.е. животниот циклус на анализата на трошоците и придобивките, доколку третата опција не би била „Опција со постепена примена каде што законот целосно стапува во сила по 7 години“, би се поставило на 5 години. Сепак, имајќи ја предвид одложената примена кај некои институции и по седмата година кога би се очекувало придобивките да имаат целосен ефект, како и законската регулатива за години на амортизација на компјутерски системи од 5 години, тогаш анализата на трошоците и придобивките треба да се направи на 12 години, односно 7 години за полн ефект на придобивките, плус 5 години за амортизација на системите.

- Дисконтната стапка за пресметка на нето сегашната вредност за овој проект би се пресметала според последната аукција на НБРМ (20.11.2018 год.) на државни хартии од вредност, стапката на обврзник со 15 години рок на достасување е 2,9%. Дополнително, според анализата на Њујоркшкиот универзитет, „Стерн Бизнис Школа“, Премиум ризикот на земјата е 5.40%. Оттаму, дисконтната стапка би требало да се искористи со $5.40 + 2.90 = 8.30\%$

Анализата на трошоците и придобивките во голем дел се базира на претпоставки и предвидувања. Затоа нејзината изработка треба да биде транспарентен процес што ќе вклучува многу засегнати страни, особено од аспект на квантификацијата на влијанијата, односно нивна монетаризација. Дополнително, бидејќи се работи за анализа која во голем дел ќе се базира на претпоставки, целисходно би било при правењето на истите да се употреби анализата на сензитивност и алтернативно сценарио за претпоставките.

11. ЗАКЛУЧОК

Оваа ПВР, во сенка, настојува да создаде врска меѓу актерите од граѓанското општество и државните институции, како и да поттикне култура на промени и постојано учење кон унапредување на процесот за ПВР. Оттаму, врз основа на оценка на ефектите од преземените мерки и акции, во поширокиот контекст на добро управување, а врз основа на однапред воспоставени принципи во однос на спроведување на конкретната ПВР за ЗОУП (2015), можеме да заклучиме дека постои евидентен расчекор меѓу теоријата и практиката.

ПВР за ЗОУП (2015) е направена доцна во регулаторниот процес, односно откако одлуките веќе биле донесени. Процесот на ПВР, во случајов, (како и во повеќето случаи) евидентно е перцепиран на ниво на формално исполнување на пишаните процедури, додека изостанува клучен доказ за прифаќањето или одбивањето на конкретната политика. Опциите и влијанијата не се добро засновани, економските индикатори се целосно запоставени, па оттаму, незасновано (без обезбедени јавни докази) се дал легитимитет на претходно зацртан чекор, наспроти реално оценување на предложената, и подоцна усвоена регулатива (ЗОУП, 2015).

Оттаму, колку и да се понудените решенија добри во ЗОУП (2015) тие не ја следат методологијата за ПВР, не постои транспарентност во нивното

креирање, па оттаму спротивни се на принципите на добро управување. Доколку се земе предвид процедуралната страна на креирањето закони – спротивни се и на принципите на законитост, правна сигурност и владеењето на правото.

Без разлика на оправданоста или неоправданоста на усвоените решенија во ЗОУП (2015), и без прејудуирања за нивната ефикасност, поради тоа што во процесот на изработка на ЗОУП (2015) не се следени принципите на добро управување, отсликани во постапката за ПВР, останува недумица дали навистина овој закон може да одговори на поставените цели во насока на приближување на администрацијата кон граѓаните и нејзината сервисна ориентираност – неопходна за функционирање на современа демократска држава.

Оттаму, како генерален заклучок, потребно е придвижување на ПВР - од формален кон суштински процес при креирањето закони. Потребна е зголемена свесност за процесите за ПВР и бенефициите од нивната имплементација. Потребно е подобрување на културата на однесување во врска со примената на ПВР, како зголемување на соработката меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.²³

²² Ова е во насока на генералните предизвици во имплементацијата на ПВР во Република Македонија, види Шикова, Н. (2017), Модел за анализа на ефективност на проценката на влијанието на регулативата.

12. Библиографија

1. Kirkpatrick, C.H., and D. Parker(2007), Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? CRC Series on Competition, Regulation and Development. Edward Elgar Publishing, стр.1.;
 2. Шикова, Н. (2017), Модел за анализа на ефективността на проценката на влијанието на регулативата, Институт за декомракција „Социетас Цивилис“ – Скопје;
 3. Шикова, Н. (2017), Анализа на квалитетот на формуларите за проценка на влијанието на регулативата, Институт за декомракција „Социетас Цивилис“ – Скопје;
- Предлог-закон за општа управна постапка, 2014 достапно на https://www.ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=2B+ZJWN95t0ZwlzpXn5qdg==;
 - Законот за установите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011.

Веб-локации

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

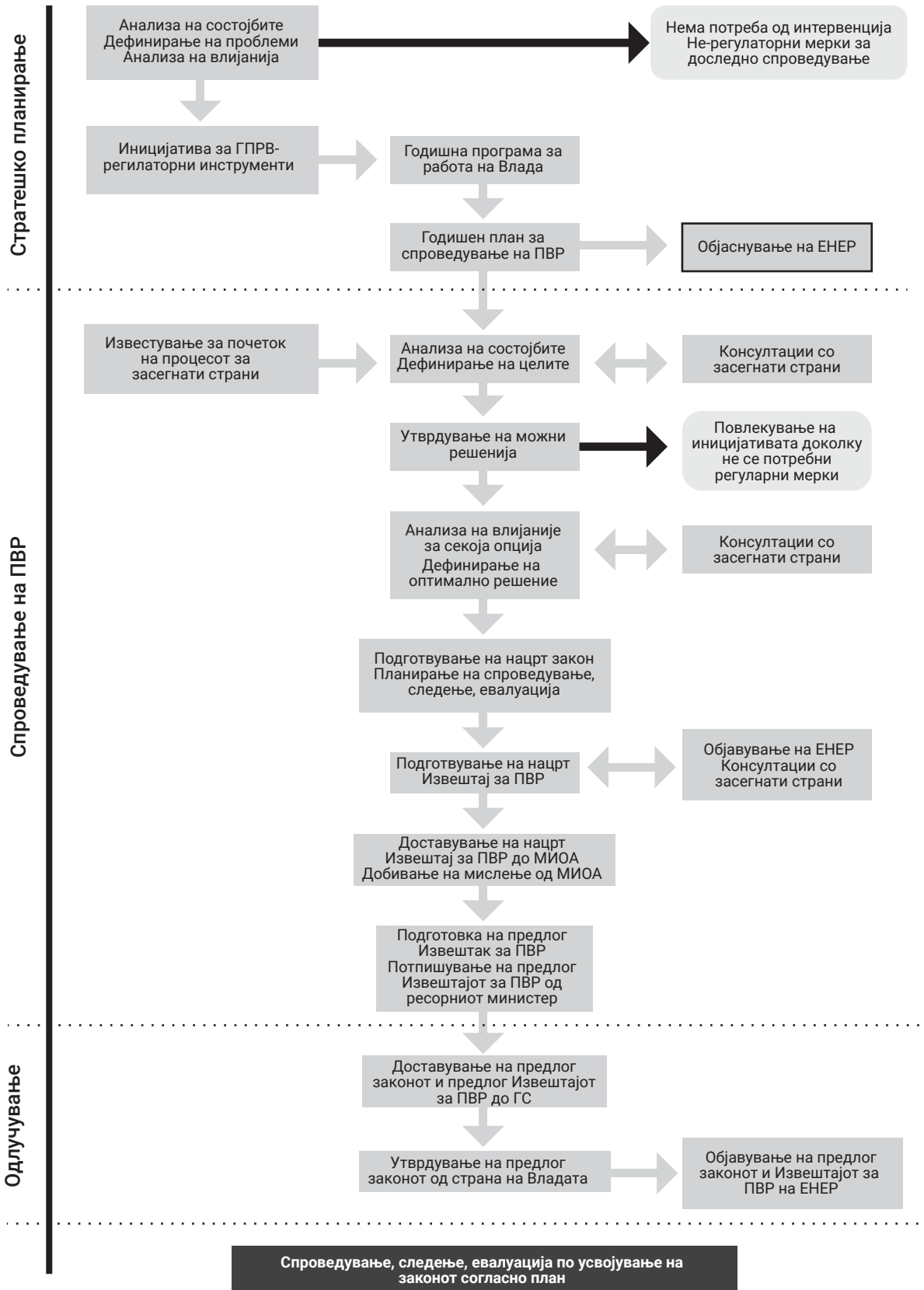
Електронски национален регистар на прописи на Република Македонија, www.ener.gov.mk.

Документи

- Закон за административните такси, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 17/93, 20/96, 7/98, 13/01, 24/03, 19/04, 61/04, 95/05, 7/06, 70/06, 92/07, 88/08, 130/08, 6/10, 145/10 и 17/11;
- Закон за општа управна постапка, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015;
- Програма на Владата на Република Македонија 2014-2018;

АНЕКС 1

Табела 1: Шематски приказ на процесот за ПВР



Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е граѓанска тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул Мирослав Крлежа бр.52/2, 1000 Скопје.
Телефонски број: +389 2 3094 760,
Електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информации за ЦЕА

Центарот за економски анализи (ЦЕА) е истражувачки центар составен од економисти кои делат заедничка визија за Република Македонија како нова европска економија во подем, интегрирана со регионалните и светските пазари. Главната мисија на ЦЕА е постојано да ги истражува економските случувања и јавната политика во Република Македонија и да понуди препораки, предлози и мерки на владините и невладините институции.

Контакт податоци за ЦЕА

Адреса: бул. Јане Сандански 63/3, 1000 Скопје
Телефонски број: +389 (0)2 24 44 766
Електронска пошта: info@cea.org.mk

Информации за проектот

Институтот за демократија „Социетас цивилис“ (ИДСЦС) во соработка со Центарот за економски анализи (ЦЕА) во периодот јануари 2017 – декември 2019г. анализираат како се спроведува процесот на проценка на влијание на регулативата (ПВР) при создавањето на законите и каква е можноста за граѓанските организации да се вклучат во создавањето на јавните политики во земјата, преку проектот „Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази“.

Проектот „ПВР во сенка“, придонесува за унапредување на доброто управување преку вмрежување и градење на капацитети на граѓанските организации за следење и анализа на спроведувањето на ПВР. Целта на проектот е да се зголеми можноста за активно вклучување на граѓанските организации во ПВР процесот и во реформите на јавните политики преку вмрежување, инклузивни консултации и обуки.

Линк

Ова издание е електронски достапно на:

<https://idscs.org.mk/mk/portfolio/пвр-во-сенка-извештај-за-проценка-на-в/>

Информации за авторите

Д-р Наталија Шикова е доцент на Правниот факултет на Меѓународниот балкански универзитет во Скопје. Нејзиниот научен интерес е јавно право и во рамките на таа област проценката на влијанието на регулативата и реформите во јавната администрација. Освен академско искуство, Д-р Шикова има повеќе од 15 години претходно работно искуство како практичар и експерт во реформа на релевантни области и градење административни капацитети за интеграција во ЕУ. Таа е автор на книга и автор и коавтор на статии, монографии и документи за политики кои ги тангираат погоре споменатите теми.

Д-р Драган Гоцевски е Вонреден професор на научната област административно право и јавна администрација на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје веќе 15 години. Учествовал во 22 национални и меѓународни проекти за поддршка на јавниот сектор, од кои позначајни се оние за реформите на јавниот сектор, управувањето и институционален дизајн. До сега има објавено повеќе од 40 научни и стручни трудови и десетици монографски изданија за перформански во јавниот сектор, институционален дизајн, јавна служба и реформа на јавна администрација.

Ристе Јуруковски е магистер по бизнис администрација и поседува специјализација од областа на европската политичка и бизнис економија. Авторот има повеќегодишно работно искуство во бизнис и јавниот сектор, како и работа со граѓански организации и здруженија. Како консултант и аналитичар има изработено повеќе студии за проценка на влијание на регулативата и оценка на влијанијата на јавните политики, како и обуки и тренинзи за нивно спроведување.

Анализа на јавни политики бр.20/2019

-

**ПВР во сенка - Извештај за проценка
на влијанието за законот за општа
управна постапка (2015)**

Автори: Наталија Шикова, Драган Гоцевски,
Ристе Јуруковски

-

ноември 2019

