



**ЈАВНОСТА - СВЕДОК И УЧЕСНИК ВО
СОЗДАВАЊЕТО НА ЗАКОНИТЕ**
ИЗВЕШТАЈ ОД ТЕРЕНСКА АНКЕТА ЗА
ПЕРЦЕПЦИИТЕ НА ЈАВНОСТА
ЗА ПРОЦЕСОТ НА ПРОЦЕНКА НА
ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА

Ноември 2017



Институт за демократија
Социетас цивилис - Скопје



*"Проценка на влијанието на регулативата во сенка:
Промовирање на креирање политики базирани на докази"
- проект финансиран од Делегација на Европска Унија -*

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за демократија „Социетас цивилис“ и „Центар за економски анализи“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Јавноста- сведок и учесник во создавањето на законите

Извештај од теренска анкета за перцепциите на јавноста за процесот на
проценка на влијание на регулативата

Содржина

Методологија.....	2
I. Вовед:	3
II. Резиме:	3
III. Наоди од истражувањето	4
Информираност за проценката на влијание на регулативата	4
Создавање политики засновани на истражувања и консултации со засегнати страни	6
Јавни консултации при носењето на законите и законските измени	10
IV. Заклучоци	11
V. Графиони	11
VI. Анекс 1 – Прашалник за теренска анкета за перцепциите на јавноста за проценката на влијание на регулативата	12

Методологија

Број на прашања: 11

Примерок: N=1000 (18г. + испитаници на целата територија на државата)

Метод: теренска анкета лице в лице

Период: 20 септември – 20 октомври 2017 год.

Статистичка грешка : $\pm 3\%$

I. Вовед:

Процесот на Проценка на влијание на регулативата (ПВР) во Македонија се спроведува од 2009 година. Постапката треба да овозможи донесување одлуки, закони и политики засновани на истражувања, анализи, докази и факти од министерствата и Владата со вклученост на сите засегнати страни меѓу кои и пошироката јавност. Процесот од почеток на спроведувањето имаше иницијален напредок, но во последните години се соочува со низа предизвици. Во целиот овој период запознаеноста на јавноста со овој инструмент како и со нејзините ефекти е на ниско ниво што резултира со мала искористеност на алатките од ПВР кои овозможуваат вклучување на граѓаните и заинтересираните страни во создавањето на законите и политиките.

Институтот за демократија “Социетас Цивилис” – Скопје (ИДСЦС) и Центарот за економски анализи (ЦЕА) спроведоа истражување на јавното мислење за перцепцијата на јавноста во врска со ПВР преку теренска анкета на репрезентативен национален примерок од 1000 испитаници во периодот од 20ти септември до 20ти октомври 2017 година. Истражувањето е активност во рамки на проектот „Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази“, финансиски поддржан од Делегацијата на Европска Унија.

Истражувањето ги испитува перцепциите, ставовите и искуствата на граѓаните од неколку аспекти поврзани со процесите на ПВР. Со анкетата се испитуваат ставовите на граѓаните околу довербата и соработката со институциите, перцепцијата за управувањето, квалитетот на легислативата и правната сигурност. Наодите од истражувањето на јавното мислење ќе послужат за подобро насочување на активностите кон зголемување на граѓанското учество во процесите на подготовка на законите и политиките. Во продолжение ви ги претставуваме наодите од истражувањето на перцепцијата на граѓаните за ПВР инструментот.

II. Резиме:

- Процесот на проценка на влијание на регулативата останува непознат за голем дел од јавноста. Од анкетираниите граѓани 77% воопшто не слушнале за оваа алатка.
- Државната администрација е една од клучните алки за спроведување на ПВР, но сепак 72% од граѓаните кои одговориле дека се вработени во државниот сектор воопшто не слушнале за ПВР.
- Граѓаните сметаат дека консултациите со засегнатите групи при носењето или менувањето на законите во државата не е честа пракса. Кога такви консултации се спроведуваат перцепцијата е дека најчесто се прашуваат бизнис секторот, а најретко граѓанските организации.
- Поголем дел од граѓаните сметаат дека при изработката на законите и прописите не се користат истражувања.
- Секој втор од анкетираниите граѓани (53%) смета дека Владата и Собранието не прават проценка на трошоците од воведување на некое ново законско решение
- Секој втор граѓанин смета дека при проценка на влијание на регулативата треба да се испитаат и економските и социјалните влијанија кои може да ги има промена на постоечка или воведување на нова легислатива.
- Повеќе од половината од анкетираниите не се согласуваат со праксата на усвојување на законите и прописите во скратена постапка.

- Секој втор граѓанин смета дека граѓаните и граѓанските организации треба секогаш да имаат можност да коментираат на одредено законско решение.

III. Наоди од истражувањето

Информираност за проценката на влијание на регулативата

Процесот на проценка на влијание на регулативата останува непознат за доминантен дел од јавноста. Од анкетираниите граѓани 77% воопшто не слушнале за оваа алатка. За поимот проценка на влијание од регулативата слушнале само 10% од анкетираниите. Државната администрација која е главна алка во процесот и за кого во најголем дел е наменета оваа алатка со цел ефикасно да ги дизајнира, спроведува и контролира јавните политики во најголем дел не е запознаена со процесот.



Графикон 1

Ако се анализира според типот на работен однос на анкетираниите граѓани, произлегува дека проценката на влијание на регулативата е генерално непозната за сите групи вклучително и за вработените во државниот сектор. Иако државната администрација е една од клучните алки за спроведување на ПВР сепак 72% од граѓаните кои одговориле дека се вработени во државниот сектор воопшто не слушнале за проценка на влијание на регулативата. Само 16% од нив одговорија дека имаат слушнато за ПВР. Алатката е генерално непозната и за вработените во приватниот сектор од кои 74% одговорија дека досега не слушнале за неа. Само 11% од вработените во приватниот сектор одговорија дека слушнале за ПВР. Најмногу негативни одговори на прашањето имаат студентите кај кои 83% од анкетираниите досега не слушнале за ПВР, а позитивен одговор дадоа само 9%.



Графикон 1.1

И покрај тоа што доминантен дел од испитаниците немаат слушнато за „проценка на влијание на регулатива“ мнозинството од анкетираниите точно ги определуваат поединечните елементи кои се составен дел од процесот ПВР. Според 75% од испитаните проценката на влијание на регулативата опфаќа „анализа кое законско решение да се примени за да се регулира одредено однесување“. Според 78% ПВР претставува и „проценка колку ќе ја чини државата примената на некој закон“. За две третини (67%) ПВР се и консултации со експерти. За повеќе од половината (56%) ПВР вклучува и консултации со јавноста врз која ќе се применува некој иден закон. Сепак, околу овој елемент постои и најголемо непознавање дека е дел од процесот. Дури 30% од испитаниците сметаат дека ваквите консултации не се дел од ПВР.



Графикон 2

Создавање политики засновани на истражувања и консултации со засегнати страни

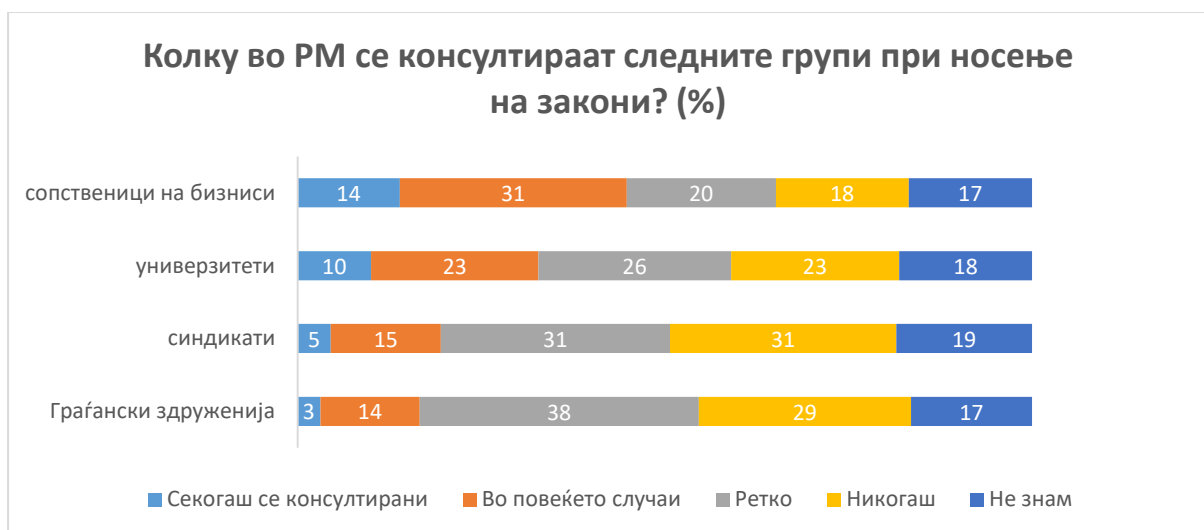
При носењето или менувањето на законите во државата поголем дел од граѓаните сметаат дека консултациите со засегнатите групи не е честа пракса. Од сите групи за кои беа прашани, испитаниците најчесто сметаат дека е консултиран бизнис секторот (45%). На второ место се универзитетски експерти, додека перцепцијата на граѓаните е дека синдикатите и граѓанските организации многу поретко се консултирани во законодавните процеси.

Според 45% од анкетираниите, сопствениците на бизниси се консултирани при носењето на законите секогаш или во повеќето случаи. Перцепцијата на 38% од испитаниците е дека бизнисмените ретко или никогаш не се консултираат кога се менува постоечки или се носи нов закон.

Перцепцијата за вклученоста на универзитетските експерти е во поголем дел негативна. Впечатокот на 33% од граѓаните е дека тие секогаш или во повеќето случаи се консултирани. Поголем дел од анкетираниите (49%) сметаат дека универзитетските стручњаци ретко или воопшто не се консултирани при носење на законите.

Кај синдикатите е највисокиот процент на граѓани кои сметаат дека тие се надвор од консултацискиот процес кога се носат нови закони или законски измени. Вкупно 20% од анкетираниите сметаат дека синдикатите се консултирани секогаш или во повеќето случаи. Вкупно 62% сметаат дека синдикатите ретко или никогаш не се консултирани.

Перцепцијата на граѓаните и во врска со граѓанските организации е претежно негативна. Вкупно 17% сметаат дека овие организации се консултирани секогаш или во повеќето случаи. За сметка на тоа впечатокот кај вкупно 67% е дека граѓанските организации ретко или никогаш не се консултираат кога се носи нов закон или се менува постоечки.



Графикон 3

Поголем дел од граѓаните сметаат дека при изработката на законите и прописите не се користат истражувања. Таков став имаат 43% од анкетираниите, а 28% сметаат дека такви истражувања се користат кога се носат нови закони или се менуваат постоечките.



Графикон 4

Повеќе од две третини од анкетираниите (75%) сметаат дека истражувања и анализи, доколку се направат, секогаш или во повеќето случаи се користат во фазата пред да се напише законот или прописот. Според 21% од граѓаните ваквите истражувања многу ретко или никогаш не се користат пред да се напише законот или прописот.



Графикон 5

Секој втор од анкетираниите граѓани (53%) смета дека Владата и Собранието не прават проценка на трошоците од воведување на некое ново законско решение. Само 23% сметаат дека Владата и Собранието прават ваква проценка на трошоците.



Графикон 6

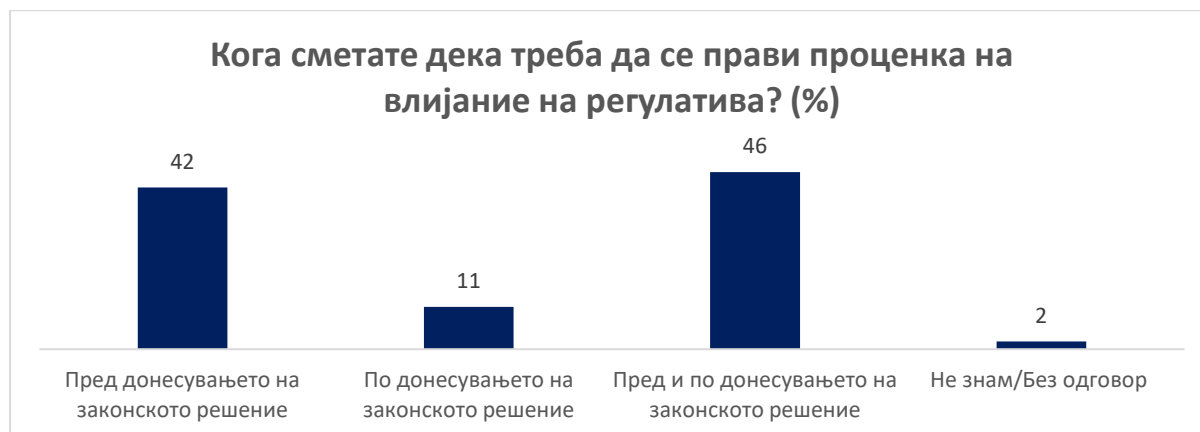
Проценката на влијание на регулативата може да опфати проценка на економските и социјалните влијанија кои еден закон или пропис би можел да ги има доколку биде донесен. Повеќе од половината од анкетираниите (57%) сметаат дека при проценка на влијание на регулативата треба да се стави акцент истовремено и на економските и на социјалните влијанија

кои ќе ги има промена на постоечка или воведување на нова легислатива. За 27% од граѓаните кога се прави ПВР треба да се обрне повеќе внимание на можните економски влијанија од законите. За 16% приоритет при проценката на влијание од регулативата треба да бидат социјалните влијанија од законите и прописите.



Графикон 7

Најголем дел од граѓаните се согласуваат дека проценка на тоа какво влијание ќе има носење на некој нов закон или пропис или измена на веќе постоечки треба да се прави пред нивното донесување и стапување во сила. Сепак за 42% тоа треба да се направи само во фазата пред нивното донесување, а 46% сметаат дека вакви проценки треба да се прават и пред, но и по донесувањето на едно законско решение. Само 11% од анкетираниите сметаат дека ваква проценка треба да се прави само во фазата по донесувањето на некое законско решение.



Графикон 8

Поголем дел од граѓаните сметаат дека нови закони или законски измени треба да се носат во нормална постапка. Следствено, мнозинство од анкетираниите (53%) не се согласуваат со праксата на усвојување на законите и прописите во скратена постапка. За 28% ваквата пракса на носење на законите и прописите е оправдана.



Графикон 9

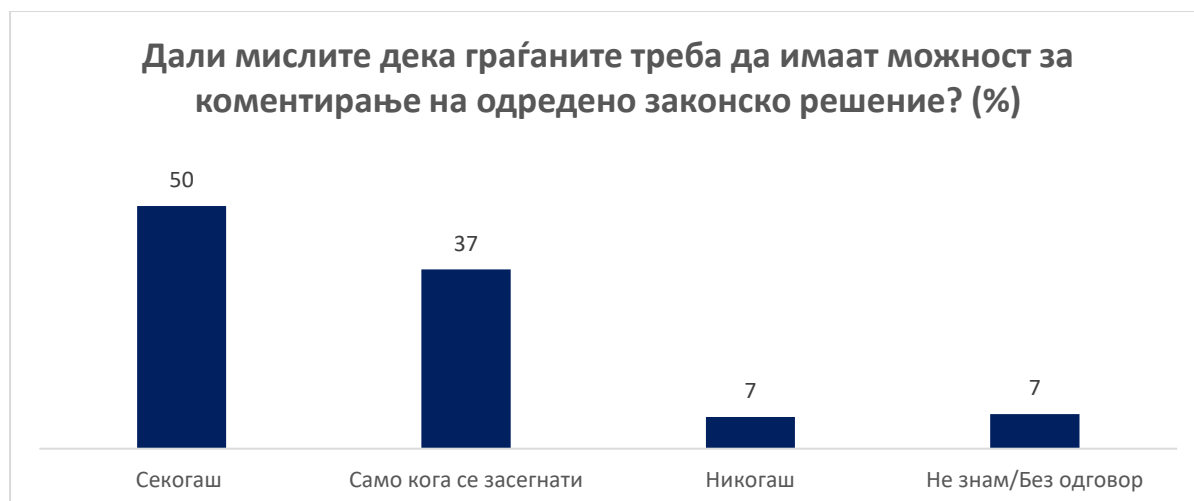
Ако се анализира според економскиот статус на испитаниците карактеристично е што мнозинството кај сите групи не го оправдува носењето на закони и прописи по скратена постапка. Имено, 60% од вработените во државната администрација одговорија дека не ја оправдуваат праксата, а позитивен одговор дадоа само 27% од испитаниците вработени во државниот сектор. Од вработените во приватниот сектор за 53% ваквата пракса не е оправдана, а за 31% е прифатлива. Повеќе од половината од анкетираниите кои се идентификуваат како самовработени (58%) не го оправдуваат носењето на законите по скратена постапка, а 30% го оправдуваат. Кај граѓаните кои имаат неформален ангажман кој носи приход 50% не ја оправдуваат ваквата пракса при носењето на законите, а 34% ја оправдуваат. Слична перцепција против носење на законски решенија во скратена постапка имаат и 48% од студентите, 50% од пензионерите и 50% од невработените. Оправдување за ваквата пракса даваат 32% од студентите, 32% од пензионерите и само 19% од испитаниците кои се идентификувале како невработени.



Графикон 9.1

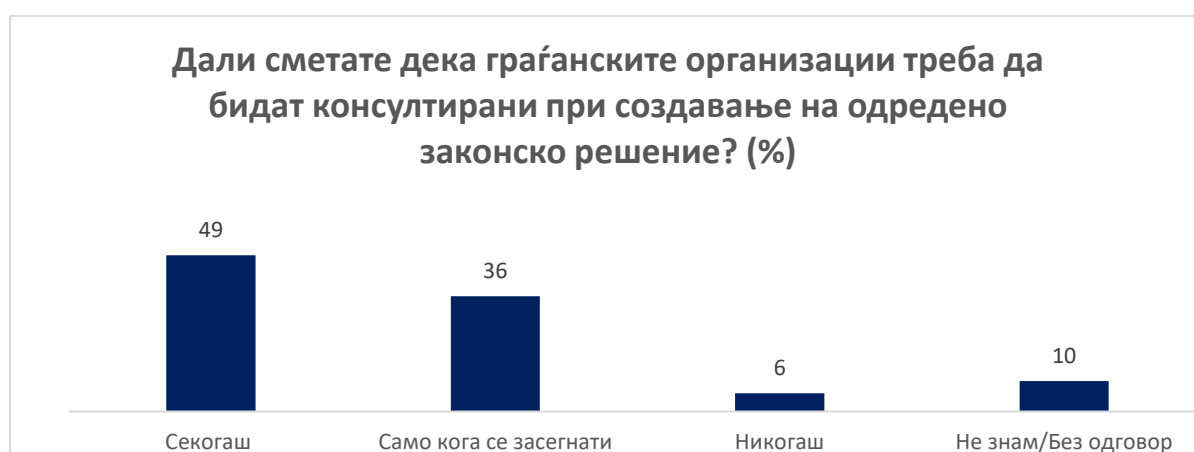
Јавни консултации при носењето на законите и законските измени

Наспроти неоправдувањето на праксата на носење на закони по скратена постапка, мнозинство од граѓаните сметаат дека треба да имаат можност да коментираат на одредено законско решение. Од анкетираниите, 50% сметаат дека ваквата можност треба да ја имаат секогаш при сите законски решенија. За 37% оваа можност треба да им биде достапна на засегнатите од законското решение. Само 7% сметаат дека граѓаните не треба да имаат можност за коментирање на одредено законско решение.



Графикон 10

Слично на претходното прашање, анкетираниите како што сметаат дека граѓаните треба да имаат можност да коментираат на законските решенија така сметаат и дека граѓанските организации треба да бидат консултирани при создавање на одредено законско решение. Скоро половината од граѓаните (49%) сметаат дека граѓанските организации треба секогаш да бидат консултирани при создавање на одредено законско решение. Според 36% од анкетираниите граѓанските организации треба да бидат консултирани само кога се засегнати. Според 6% граѓанските организации воопшто не треба да бидат консултирани при носењето на законите.



Графикон 11

IV. Заклучоци

1. Државните институции треба да се посветат внимание кон поголемо информирање и обучување на вработените во државната администрација за процесот, придобивките и последиците од примената на проценката на влијание од регулативата.
2. Потребно е државните институции да го зголемат користењето на електронските платформи кои се дел од системот на ПВР како интернет страницата на Единствениот електронски регистар на прописи – ЕНЕР и Е-демократија.
3. Министерствата кои најчесто се јавуваат како иницијатори на закони и законски измени потребно е да ја вклучат јавноста во подготовката на новата легислатива уште во фазата на планирање на нејзиното донесување.
4. Владините институции на своите страници да почнат да ги објавуваат нацрт-предлозите за закони или законски измени.
5. Потребно е поголемо промовирање во јавноста на електронските платформи ЕНЕР и Е-демократија и достапните начини кои овозможуваат граѓаните да ги коментираат предложените промени на легислативата.
6. Владата и парламентарното мнозинство потребно е драстично да го намалат усвојувањето на законите и законските измени во скратена постапка.

V. Графики

Графикон 1: Дали сте слушнале за проценка на влијание на регулатива?

Графикон 1.1: Дали сте слушнале за проценка на влијание на регулатива? (според економски статус на испитаници)

Графикон 2: Што од следното претставува проценка на влијание на регулатива?

Графикон 3: Колку во РМ се консултираат следните групи при носење на закони?

Графикон 4: Според вас, дали при изработка на закони и прописи се користи истражување за да се напише подобар закон?

Графикон 5: Според вас, колку често се користат ваквите истражувања пред да се напише законот или прописот?

Графикон 6: Дали мислите дека Владата и Собранието проценуваат колку некое ново законско решение ќе ги чини граѓаните?

Графикон 7: На што првично треба да се стави акцент кога се прави проценка на влијание на регулатива?

Графикон 8: Кога сметате дека треба да се прави проценка на влијание на регулатива?

Графикон 9: Дали ја оправдувате праксата на донесувањето на законски решенија по скратена постапка?

Графикон 9.1: Дали ја оправдувате праксата на донесувањето на законски решенија по скратена постапка? (според економски статус на испитаници)

Графикон 10: Дали мислите дека граѓаните треба да имаат можност за коментирање на одредено законско решение?

Графикон 11: Дали сметате дека граѓанските организации треба да бидат консултирани при создавање на одредено законско решение?

VI. Анекс 1 – Прашалник за теренска анкета за перцепциите на јавноста за проценката на влијание на регулативата

1. Според вас, колку во Македонија се консултираат следниве групи при изработка на нови закони:
 - a. Граѓански здруженија
 - b. Синдикати
 - c. Универзитети
 - d. Сопственици на бизниси
 1. Секогаш се консултирани
 2. Во повеќето случаи
 3. Ретко
 4. Никогаш
 5. Не знам
2. Според вас, дали при изработка на закони и прописи се користи истражување за да се напише подобар закон?
 1. Да
 2. Не
 3. Не знам
3. Според вас, колку често се користат ваквите истражувања пред да се напише законот или прописот?
 1. Секогаш
 2. Во повеќето случаи
 3. Многу ретко
 4. Никогаш
 5. Не знам
4. Дали мислите дека Владата и Собранието проценуваат колку некое ново законско решение ќе ги чини граѓаните?
 1. Да
 2. Не

3. Не знам

5. Дали сте слушнале за проценка на влијание на регулатива?

1. Да
2. Не
3. Не знам

6. Што од следново претставува проценка на влијание на регулатива?

1. Анализа кое законско решение да се примени за да се регулира одредено однесување
2. Проценка колку ќе ја чини државата примената на некој закон
3. Консултации со луѓето врз кои ќе се применува некој иден закон
4. Консултации со стручњаци
5. Друго (наведете)

7. Кога сметате дека треба да се прави проценка на влијание на регулатива?

1. Пред донесувањето на законското решение
2. По донесувањет на законското решение
3. Пред и по донесувањето на законското решение

8. На што првично треба да се стави акцент кога се прави проценка на влијание на регулатива?

1. Економските влијанија
2. Социјалните влијанија
3. Двете наведени

9. Дали ја оправдувате праксата на донесувањето на законски решенија по итна постапка?


1. Да
2. Не
3. Не знам

10. Дали мислите дека *граѓаните* треба да имаат можност за коментирање на одредено законско решение?

1. Секогаш
2. Само кога се засегнати
3. Никогаш
4. Не знам

11. Дали сметате дека *граѓанските организации* треба да бидат консултирани при создавање на одредено законско решение?

1. Секогаш
2. Само кога се засегнати
3. Никогаш
4. Не знам



**ЈАВНОСТА - СВЕДОК И УЧЕСНИК ВО
СОЗДАВАЊЕТО НА ЗАКОНИТЕ
ИЗВЕШТАЈ ОД ТЕРЕНСКА АНКЕТА ЗА
ПЕРЦЕПЦИИТЕ НА ЈАВНОСТА
ЗА ПРОЦЕСОТ НА ПРОЦЕНКА НА
ВЛИЈАНИЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

Ноември 2017



Институт за демократија
Социетас цивилис - Скопје



*"Проценка на влијанието на регулативата во сенка:
Промовирање на креирање политики базирани на докази"
- проект финансиран од Делегација на Европска Унија -*