

УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПРОЦЕНАТА НА ВЛИЈАНИЕТО И ОЦЕНКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Апстракт: Собранието, преку своите капацитети треба да се интегрира во процесот на претходна проценка на влијанието на регулативата (ПВР), изготвување, следење и ex-post евалуацијата на примената на законските и другите прописи. Исто така, Собранието треба да се интерферира со примената на Методологијата за ПВР, особено во фазата на проценка на спроведувањето.

Потребно е да се димензионираат механизмите и методите за активна улога на Собранието, но и на граѓаните, целните групи и засегнатите страни на кои се однесува регулативата, во сите фази на законодавниот процес и во процесот на проценка на имплементацијата. Покрај клучното учество во фазата на донесување на законот во парламентот (јавни расправи), да се обезбеди следење и учество во креирање на законот во неговата најрана фаза кога законот се иницира и конципира во извршната власт и на крајот во завршната фаза кога ќе се оценува регулативата, процесно, како резултат и/или како влијание од спроведена регулатива. Собранието со надзорните расправи, согласно политичките оценки на пратениците, може да врши двојна функција, на надзор на институциите задолжени за проценка и самото да изврши политичка проценка, притоа земајќи ги во предвид сите доставени податоци и анализи. Значајна е транспарентноста, културата на промени и културата на отвореност на Собранието.

Неоправдано отсутствуваат ефикасни механизми за соработка на Владата со Собранието, кои би овозможиле усогласеност во планирањето на законодавната програма, единствени правила и стандарди на квалитет во законодавниот процес, како и хоризонтална поврзаност и конзистентност на правниот систем. Невладиниот сектор може да даде свој придонес и преку нормативно регулирање на неговата вклученост.

Клучни зборови: *проценка на спроведувањето на регулативата, законодавна постапка, методологија, учество на граѓани, парламентарен надзор, култура на промени*

MADZOVSKI Marjan

THE ROLE OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA IN THE REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AND EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF REGULATION

Abstract: The Assembly should, through its capacities, integrate in the process of the previous regulation impact assessment (RIA), preparation, monitoring and ex-post evaluation of the implementation of legal and other regulations. The Assembly should also interfere with the implementation of the RIA Methodology, especially in the phase of implementation assessment.

It is necessary to determine the mechanisms and methods for active role of the Assembly, but also of the citizens, the target groups and all concerned parties the regulation refers to, in all phases of the legislation process and in the process of implementation assessment. Apart from the significant participation in the phase of law adoption in the parliament (public discussions), it is important to provide monitoring and participation in the creation of the law, in its earliest stage when the law is being initiated and composed in the executive power and at the end in the final phase when the regulation is being assessed, procedurally, as result and/or as impact from the implemented regulation. Through the supervision discussions the Assembly can carry out two functions, in accordance with the political assessments of the MPs, as a supervision organ of the institutions in charge of the assessment and to

conduct political assessment, at the same time taking into consideration all provided data and analyses. Transparency is very important, as well as the will for changes and openness of the Assembly.

There's lack of efficient mechanisms for cooperation between the Government and the Assembly, which is unjustifiable. Mechanisms that would provide coordination in the planning of legislation program, unique rules and quality standards in the legislation process, as well as horizontal connection and consistency with the legal system. The non-government sector can give its contribution through normative regulation of its involvement.

Keywords: *evaluation of the implementation of the regulation, legislative procedure, methodology, citizen participation, parliamentary oversight, culture of change*

Вовед

Регулативата во Македонија се менува без да се направи проценка за нејзиното влијанието. Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Македонија - ЕНЕР исклучително ретко се користи од јавноста. Штетата од носењето на закони без соодветни анализи и консултации е голема. Имплементацијата на законите не се следи. Клучен проблем за ова е немањето политичка волја за вклучување на пошироката јавност.

Недоследното почитување на законодавната постапка предизвикано од несоодветно управување на процесите во министерствата и прескокнување на чекорите во постапките за подготвување на законодавството, како и наметнатите кратки рокови за подготовка на законите и актите резултира со парцијални и недоволно обмислени решенија во законите. Ваквиот пристап доведува до чести измени на законите и значително трошење на ресурси. Законодавното штампе до е штетно од повеќе аспекти, а најмногу негативно влијае врз квалитетот на законите и врз нивната имплементација, особено ако се однесува на работењето на стопанските субјекти. Воедно, отсуството на внатрешни процедури во министерствата, ограничениот управувачки капацитет и недостатокот од систематизирани и обработени податоци за подготовка на потребните ex-ante и ex-post анализи влијаат врз намалување на квалитетот на целокупниот процес за креирање на политики, координација, следење и евалуација.

Невладиниот сектор може да даде свој придонес во овој сложен процес, но треба поактивно да се поврзе меѓусебно, но и со коморите, синдикатите, надзорните и инспекциските органи и регулаторните тела. Постојат определени размислувања и за нормативно регулирање на неговата вклученост и иницијативност во процесот и за реформирање на начинот на свикување на дискусионите форми на граѓанското учество. Во светло на наведеното истражување заедно со искуството и слабите бројки за спроведени ПВР се наметнува заклучокот дека повеќе од потребна е значајна промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.

Проценка на влијанието на регулативата

Доаѓајќи од САД во Европа, процената на влијанието на регулативата (ПВР) е претставена¹ како компонента на „паметната“ регулација (OECD, 2002). Дефинирана е како процес за систематско утврдување и проценување на очекуваните влијанија од предлог-регулативите преку користење на конзистентни аналитички методи. Истовремено, ПВР е поздравена како алатка за транспарентно, отворено и на крајот подемократско регулативно управување во политичките системи на повеќе нивоа, како што е Европската унија.

Компаративно гледано, клучни предизвици, забележани при примената на ПВР се преголемата фокусираност врз економски индикатори, непредвидливоста на процесот, политичките влијанија и расчекорот меѓу теоријата и практиката. Во однос на јавноста, и покрај

¹) Radaelli, Claudio M. and [De Francesco, Fabrizio](#): *Regulatory impact assessment*, Oxford, 2010, p.2

препораките на ОЕЦД, многу од државите не ја објавуваат ПВР најрано што може. Некои ја објавуваат дури откако ќе поминат консултациите, додека пак други воопшто не ја објавуваат.

Со донесувањето на Методологијата за проценка на влијанието на регулативата од страна на Владата на Република Македонија во 2009 година е воведена проценка на влијанието на регулативата како задолжителна за сите нови законски решенија. Таа е алатка која служи да ги направи политиките поефективни и ефикасни со тоа што на сите заинтересирани страни им овозможува пристап до високо квалитетна регулатива². ПВР преставува интегрален дел од процесот за „Креирање на политики и координација и подготовка на закони“. И покрај тоа што сите фази од процесот на нејзиното спроведување се формално и методолошки утврдени, евидентно е непочитувањето на пропишаните процедури за ПВР. Иако во периодот меѓу 2014 и 2016 година постои тренд на зголемување на бројот на предлог закони за кои е подготвена ПВР, сепак гледано поединечно по година, во најдобар случај, само нешто повеќе од половина (53,6%) од предлог законите биле поткрепени со анализи.

Во однос на квалитетот на ПВР, анализите на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), од 2014 до 2016 година, кои се однесуваат на содржината на Извештаите за ПВР, укажуваат дека образложенијата за законските предлози, целите, причините, опциите и можните влијанија се општи и недоволно разработени, додека податоците за фискалните, економските, социјалните и други влијанија не нудат доволно информации за донесување на аргументирани одлуки. Покрај ограничените информации кои се нудат во Извештаите за ПВР, се забележува и дерогирање на улогата на МИОА како надлежно министерство за контрола на квалитетот на процесот за ПВР и содржината на анализите.

Според испитувањата на јавното мислење³ најголем дел од граѓаните сметат дека Владата и Собранието на Република Македонија при донесувањето на законите ја исклучуваат пошироката јавност. Повеќе од две третини од граѓаните не слушнале за алатката ПВР, а сличен е процентот на вработените во администрацијата кои воопшто не слушнале за неа. Секој втор граѓанин смета дека законите се носат без процена на трошоците. Тие сакаат да учествуваат во донесување на закони, но не ги знаат механизмите и сметаат дека секогаш треба да имаат можност да коментираат одредено законско решение. Потребна е промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.

Оценка на спроведувањето на регулативата

Оценката на спроведувањето на регулативата (ОСР) е воведена во 2013 година со донесувањето на Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата со владин заклучок. Оценката овозможува да се соберат податоци (квалитативни и квантитативни) за тоа што се постигнало со регулативата, на кој начин и со колку ресурси, како и дали е постигната целта, и доколку не е, кои фактори влијаеле. Сето ова треба да се земе во предвид при развојот на нови политики и регулативи или при измена на постојните. Со тоа се овозможува „учење од искуството“, втемелено врз докази и воведување на рационалност во креирањето на политиките. Податоците кои се собрани и анализирани во процесот на ОСР имаат карактер на докази и истите претставуваат подлога за донесување на заклучоци. Доказите може да бидат категоризирани во четири групи: физички, документирани, аналитички и други докази. Тие треба да се: доволни (кога ги поддржуваат заклучоците и препораките), сигурни (собрани со методологија која е професионално прифатлива и спроведена), релевантни (имаат логичка врска со прашањето, заклучокот кое се потврдува или негира) и веродостојни (би дошле до истите податоци доколку би го повториле истражувањето користејќи иста метода). Во зависност од тоа во која фаза на

²) Деловник за работа на Владата на РМ, Упатство за начинот на постапување на министерствата и на другите органи на државната управа при подготвувањето и следењето на спроведувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата, МИОА, 2013

³) Анкета на ИДСЦС и ЦЕА за перцепцијата на јавноста за ПВР, октомври 2017

спроведувањето на регулативата се отпочинува со оценка, се дефинира еден од трите методи на оценка: на процесот, на резултатите и на влијанието од спроведувањето на регулативата.

Правна рамка, законодавна постапка и закон за парламентот

Неколку закони ја формираат правната рамка за проверка на квалитетот на домашното законодавство. Тоа се Законот за Владата на РМ; Законот за државната ревизија, Законот за инспекцискиот надзор и Законот за Собранието на РМ. Тука припаѓаат и деловниците на Владата и Собранието. Законот за Владата меѓу другото ја регулира функцијата на мониторинг и евалуација на извршната власт. Државната ревизија врши ревизија на успешноста преку проверка на ефикасноста и ефективноста на законското решение. Капацитетот на Државниот завод за ревизија за оценка на успешноста е далеку послаб од оној за финансиските ревизии. Зајакнувањето на персоналните капацитети за ревизија на успешноста (и на секторот за ревизија на успешноста), треба да го зголеми нивниот процент во вкупниот број на ревизии. Согласно методологијата, ревизорите преку испитувањето на финансиската документација утврдуваат дали организацијата која е предмет на ревизија извршила соодветни аранжмани за обезбедување на ефективноста и ефикасноста на ресурсите. Притоа, под ефикасност се подразбира постоење на најдобар однос меѓу искористените ресурси и постигнатите резултати односно мерка на односот меѓу влезните резултати и резултатот, а под ефективност остварување на однапред дефинирани специфични цели и постигнување на предвидените резултати односно мерка за резултатот. Ревизијата на перформансите има поголема релевантност во однос на јавните служби отколку во приватниот сектор затоа што се смета дека јавните расходи секогаш бараат поголема заштита.

Законите се најкористен инструмент за креирањето на политиките. Собранието е законодавната институција која е надлежна за усвојувањето на примарното законодавство и тоа во мала мера учествува како предлагач на законите. Сегашниот парламентарен капацитет за предлагање на примарното законодавство е недоволен за позначајна законодавна активност.

Соработката меѓу извршната власт, владата со министерствата и Собранието на РМ, поконкретно Комисијата за европски прашања, Националниот совет за европска интеграција, Комисијата за политички систем, Законодавно правната комисија и Парламентарен институт, е клучна за квалитетен и инклузивен законодавен процес. Владата⁴ е најчест предлагач на закони, па така во периодот помеѓу 2014 и 2016 година, од вкупно 1070 закони усвоени од страна на осмиот парламентарен состав на Собранието на Република Македонија, Владата била предлагач за 1007 закони (94%), додека 63 закони (5.8%) биле предложени од пратеници.

Собранието треба да е интегриран дел од вкупниот процес на обезбедување на инклузивен, отворен и транспарентен законодавен процес и квалитетно, ефективно, применливо и лесно-пристапно законодавство. Собранието, преку своите механизми и капацитети треба да се интегрира во системот и политиките на управување со регулативите, кој ќе ги опфати претходната проценка на влијанието на регулативата, изготвувањето, следењето и ex-post евалуацијата, оцената на спроведувањето на законските и другите прописи, особено на нивните економски, социјални и еколошки импликации и влијанието врз човековите права и слободи.

При воведувањето на парламентарните механизми и методи првенствено треба да се води сметка да не се усложнат постапките за донесување на законите. Воедно треба да постои функционална и ефективна поддршка на овој процес од страна на парламентарната стручна служба за да може овој процес да се одвива оптимално и навремено согласно предвидените процедури.

⁴) Согласно Извештаите за работата на Собранието, податоците добиени од ЕНЕР, Генералниот секретаријат на Владата на РМ и податоците со кои располага Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)

Законодавната постапка во Собранието се одвива во три читања. Кога, пак, предлогот на закон содржи одредби со кои се врши усогласување со правото на ЕУ, во воведот се наведуваат и податоци за изворниот акт на ЕУ со полн назив, број и датум, а се поднесува и изјава за усогласеност, потпис на надлежниот министер и јасно наведување на правниот акт со кој е извршено усогласувањето.

Организирањето јавна дискусија е предвидена со членовите 145, 146, 147 и 148 од Деловникот на Собранието, кое може да одлучи (по општата расправа) и да определи матично тело кое ќе ја спроведе. Преку јавната дискусија Собранието може да даде најсеопфатен и партиципативен придонес по расправата односно изменувањето и дополнувањето на било кој законски текст предложен од извршната власт. Оваа форма која може да биде покрената во рамки на општата расправа и со соодветна одлука на законодавниот дом се свикнува за предлози на закони од „поширок интерес“. Сепак, ова е најмалку применуван начин на учество во донесувањето на законите во собраниска процедура. Во периодот од 2008 и 2015 година Собранието има спроведено јавна дискусија за само за 5 предлози на закони. Јавната дискусија многу поретко се користи и практикува за разлика од јавната расправа која своја основа има во член 122 од Деловникот на Собранието. Овој член се однесува на поканата на стручни и јавни работници. Согласно став (2) од овој член, работното тело односно парламентарната комисија може на седницата да поканува научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации, институции и здруженија заради изнесување на мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата на телото. Притоа, работните тела заради извршување на работите и задачите од својот делокруг, можат да бараат податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации. Воедно, Деловникот дозволува надворешни субјекти, меѓу кои и здруженијата на граѓани да поднесат иницијативи за расправа по одредени прашања. Членот 127 од Деловникот, пак, се однесува на основањето на посебна работна група во комисијата со цел претходно да се обработи определено законско решение. Јавната расправа во работното тело вообичаено е иницирана од претседателите на работните тела. Преку јавните расправи, собраниските комисији можат да добијат наоди, анализи, мислења и други видови на информации од надворешни чинители. На јавните расправи се дискутира по актуелни законски предлози или други теми од надлежност на комисијата. Од почетокот на 2008 година, па се до крајот на 2017 година биле организирани вкупно 81 јавни расправи. И тоа, во периодот 2008-2013 вкупно 33 јавни расправи; во периодот 2014-2016 година⁵ вкупно 36 расправи, а во текот на 2017 година 12 јавни расправи⁶.

Со донесувањето на уникатниот Закон за Собранието на РМ во август 2009 година се создадоа законски претпоставки за јакнење на законодавниот и надзорниот капацитет на Собранието и неговата финансиска автономија. Се воведоа надзорни расправи со цел да се следи имплементацијата на донесените закони со кои се даваат заклучоци и препораки до чинителите во извршната власт за понатамошно постапување. Преку надзорните расправи се добиваат релевантни информации и експертски мислења во врска со воспоставувањето и спроведувањето на политиките, спроведувањето на законите и другите активности на Владата и органите на државната управа. На надзорните расправи покрај овластените претставници на Владата се покануваат и други лица кои можат да дадат информации во врска со предметот на надзорните расправи. Во функција на непречено одржување на надзорните расправи е изготвена и усогласена посебна процедура односно чекори за текот на одржување на овие расправи. Собранието на Република Македонија во 2010 година започна со одржување на надзорни расправи и заклучно со 2016 година организирале вкупно 11 надзорни расправи.

⁵) Во текот на 2016 година комисиите одржаа 12 јавни расправи по законски предлози, од кои седум посветени на закони, две јавни расправи по закони пред првото читање, три расправи меѓу првото и второто читање, а се одржувале и т.н. тематски јавни расправи.

⁶) Извештаи за работата на Собранието на Република Македонија во периодот од 2008 до 2017 година <http://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>

Кон парламентарна методологија за ПВР и ОВР

Кога станува збор за предлагање на закони од страна на пратениците треба да се има во предвид дека Собранието не располага со човечки и финансиски претпоставки за изготвување на предлог законски решенија согласно владината методологија. Во оваа насока треба да се изготват соодветни механизми и методи со кои владината методологија би се прилагодена на парламентарните услови и капацитети, и тоа преку: дефинирање на процесот и постапките (потребите и определбите) согласно надлежностите, улогата и капацитетите на парламентот; дефинирање на придобивката од воведување на процесот во парламентот; воведување на принципот чекор-по-чекор; учество на јавноста и засегнатите страни согласно деловничките одредби и согласно можностите за електронски консултации и други механизми за учество на засегнатите страни (согласно парламентарните капацитети).

Потребно е да се дефинира парламентарен тим/работна група за координација на процената на влијанието и оцена на спроведувањето на регулативата. Во оваа насока треба да се дефинира и системот на поврзување на парламентарниот тим со владините и министерските тела за координација. Исто така, треба да се моделира техничката и информатичката структура за поддршка на процесот согласно капацитетите на Собранието. Обрасците за спроведување на проценка на влијанието треба да бидат прилагодени.

Планот за спроведување на проценка на влијанието⁷ и оцена на спроведувањето треба да соодветствува со можностите на парламентот да спроведува анализи во определен период и најдобро е ова прашање начелно да се разреши на ниво на координативните тела во Собранието. Истото би се однесувало и за бројот и темпото на одржување на надзорни расправи, прашање кое е регулирано во Законот за Собранието токму поради обемот на капацитетите и ресурсите за спроведување на сеопфатни и добро подготвени надзорни расправи. Исто така, треба да се предвиди соодветноста на четири-фазниот процес на проценка на влијанието во смисла како да се прилагоди за парламентарни услови односно на самиот почеток да се утврди нивото на длабочината на анализата која треба да зависи од расположливите ресурси и бројот на можни предложени закони од пратеници во текот, на пример, на една година. Во оваа насока треба да се следи досегашната политика, процената на влијанието да се врши согласно принципот на пропорционална анализа, при што комплетната анализа треба да е алтернативна. Во овој сегмент треба да се предвиди нужноста од определени парламентарно-владини механизми за консултација и други екстерни консултации со засегнатите страни и целни групи. Треба да се има во предвид дека Владата согласно деловничките одредби дава мислење по повод предложениот закон од страна на друг предлагач, во случајов од пратеник/ци. Понатаму, треба да се дефинира опсегот на иницијалната анализа, кога таа ќе се изготвува согласно погоре реченото и како ќе тече процесот со сите детали специфицирани за парламентот. Иако се тргнува од претпоставката дека комплетната анализа многу ретко ќе се применува, сепак и таа треба да се предвиди детално и специфицирано. Таа може да биде земена во предвид кога ќе постои поширок консензус на политичките чинители со цел да се добие детална слика за политички заеднички значаен проблем, прашање или тематска целина. На крајот, треба да се предвиди ревизија на процесот на воведување, во делот на опсегот и процесот и јавноста и транспарентноста на ПВР, при што ќе се наведат информатичките ресурси кои ќе стојат на располагање и каде ќе се има обврска да се презентираат податоците. Тука треба да се наведат соодветните ресурси од страна на Владата на Република Македонија со кои ќе соработува парламентарниот систем.

Во законодавната постапка, тимот за координација и другите одговорни државни службеници треба да создадат организациона мрежа и база на интерни податоци и анализи, како и пристапност кон екстерните извори на податоци и информации со цел на пратениците во секој момент им бидат достапни. Интерната база на податоци и анализи ги има анализите од

⁷) Во рамките на повеќегодишната соработка со Собранието на РМ, во декември 2012 година, Британската Вестминстер фондација за демократија одржа презентација пред пратениците со цел да го подигне интересот за ПВР во рамките на законодавниот дом, и во оваа насока изготви и соодветна анализа.

Парламентарниот институт, сопствена документација и податоци, годишните извештаи на институциите кои се доставуваат до Собранието, законодавните иницијативи доставени до пратениците, ЕЦПРД, и др. Извори на информации се ЕНЕР, стопанските комори, синдикалните организации, НВО секторот и слично. Како и регистрираните лобисти, како посебен законски уреден режим на влијание во процесот на носењето на законите.

Проценката на влијанието на регулативата која доаѓа во вид на измени и дополнувања на постојните закони кои доаѓаат од пратениците треба да одаг со рестриктивна постапка, која ќе биде поврзана со следењето, евалуацијата и мониторингот кој би дошол од соодветно министерство односно владата, како резултат на заклучоци и препораки произлезени од одржана надзорна расправа или како иницијатива поткрепена од екстерни субјекти како што се стопанските комори, синдикалните организации, НВО секторот и слично. Оваа проценка треба да биде рационална, скратена и добро димензионирана уште во фазата на дефинирање на проблемот или темата. Координацијата и планирањето на релација Собрание и Влада, односно министерства е доста значајна.

Кога законските предлози доаѓаа од Владата тогаш процената на влијанието на регулативата од парламентарна призма треба да е насочена кон што поголемо навремено прибирање на податоци. Доколку се одлучи да се оди на организирање јавна дискусија, тогаш ќе се постапува согласно членовите 145, 146, 147 и 148 од Деловникот на Собранието кои се однесуваат на организирањето на јавна дискусија. Имено, тогаш Собранието може да одлучи (по општата расправа) да определи матично тело кое ќе ја спроведе. Ситуациите кога има јавна дискусија можат да бидат опфатени низ соодветна посебна скратена метода, која повеќе ќе биде насочена кон прибирање, обработка и поедноставена анализа на искажаните мислење во текот на јавната дискусија.

Значи, за предлозите кои доаѓаа во Собранието од страна на Владата треба да се создаде парламентарен систем на прибирање на сите релевантни податоци, утврдени консултации и обезбедување на нивна достапност до пратениците. Тука не може да се говори за ниво на длабочина на анализи, туку за систем на прибирање и обработка на релевантни квантитативни и квалитативни интерни и екстерни податоци, како на тие што веќе се познати, така и на тие кои се од дополнителен карактер кои практично се значајни за парламентот. Во секој случај треба да се изготви и соодветна редуцирана метода и процесен механизам. Сите овие прибори и веќе познати обработени, дополнителни податоци би им послужиле на пратениците во оформување на нивните ставови и дискусии на пленарните седници, и во комисијската работа.

Проценката на влијанието на регулативата која доаѓа во форма на измени и дополнувања на постојните закони предложени од страна на Владата треба да ја следи логиката на анализата за предложените нови закони за кои погоре се говори, но во редуциран формат.

Делот на амандманите е најчувствителниот и најсложен сегмент за анализа во смисла дали и колку би било одржливо да се предлагаат аналитички процедури (и услови) поврзани со проценка на влијание на регулативата со оглед на временските рокови за поднесување на амандманите и неопходноста од непреченото течење на законодавната постапка предвидена со одредбите на Деловникот на Собранието. Затоа и во формално правна смисла и во методолошка смисла не треба да се воведуваат обврски кои можат да го доведат во прашање текот на законодавниот процес, доколку за тоа не постојат сите претпоставки и тоа во оптимална форма. Сепак, во ситуација кога работното тело ќе се одлучи да организира јавна дискусија (или, пак, јавна расправа) се појавува и време и простор да дојде до израз редуцираната проценка на влијанието, која би се преточила и во соодветни амандмани. Впрочем, тоа е целта на јавната дискусија, да провери дали можат да се одржливи предложените законски решенија и дали треба да се дополнат.

Надзорната расправа е погоден парламентарен инструмент каде може значително да се воведат ех-post оценка на спроведување на регулативата. Практично погоре дадените препораки за ситуација кога предлагач на закон е пратеник (или пратеници) би можеле да се пресликаат, со одредени специфики, и за оценка на спроведување на регулативата кое практично се сумира и проверува преку одржување на надзорна расправа. Во делот на надзорните расправи има неколку

специфики. Најпрво станува збор, во смисла на број, за помал обем на активности кои како прашање се регулирани со одредбите во Законот за Собранието.

Во надзорната постапка треба да се земат во предвид и релевантните информации од управниот инспекциски надзор и од другите инспекторати од соодветните области; од редовните годишни извештаи на институциите кои се доставуваат до Собранието, се разбира ревизиите на успешноста кои доаѓаат од Државниот завод за ревизија, кои се малку на број и кои затоа претходно треба да се земат во предвид - во смисла дека би било корисно доколку се организира надзорна расправа, за предметот на надзор да има претходно ревизија на перформансите изготвена од Државниот завод за ревизија.

Посебната организациона единица - Парламентарен институт треба да има своја улога со оглед дека претставува функционална професионална, независна, аналитичка и истражувачка служба, која му обезбедува на Собранието, пратениците и собранискиот персонал објективни и авторитативни анализи, регулирана во член 42 од Законот за Собранието. Парламентарниот институт, исто така, обезбедува компаративни европски анализи и анализа на закони; пристап до модерен законодавен, архивски систем и истражувачка библиотека. Функционира на база на принципот на непристрасност, достапност и кредибилитет со потенцијал кој би обезбедил да биде релевантен и компетитивен и во пошироки рамки. Во Парламентарниот институт се вработени 25 државни службеници. Оперативен е од средината на 2014 година, од кога изработи 318 анализи по барање од пратениците и 65 самоиницијативни истражувања.

Во процесот функционално треба да биде вклучен Е-парламентот, чие воведување е регулирано во член 42 став (9) од Законот за Собранието. Со него се опфатени процесите на прием на материјали; седници на работни тела: закажување и водење на седници; додавање на заклучоци и додавање на извештаи; собраниски седници и пратенички прашања. Е-парламентот нуди автоматско генерирање на документи и писма базирано на урнеци, нотификации по е-пошта за сите активности поврзани со материјалите и седниците. За актите во процедура и во процесите е воведен електронски потпис. Со воведувањето на е-Собрание од 2009 година се обезбеди автоматизиран законодавен процес од моментот на поднесување на предлог законите (документите) од страна на Владата, па сè до нивното објавување во Службен весник.

Собранието има свој овластен коресподент, службеник задолжен за комуникација со Европска парламентарна мрежа за истражување и документација (ЕЦПРД) - европска мрежа за професионална соработка меѓу службите на парламентите во врска со сите прашања од парламентарното работење: информациски и комуникациски технологии; парламентарни практики и процедури; парламентарни библиотеки, истражувања и архиви и макро-економски истражувања. Тука, покрај истражувачката библиотека и законодавна архива во институтот, е и собраниската библиотека, која располага со соодветен софтвер и определен фонд на публикации.

Веб страницата на Собранието постојано информира за тековните активности и дава информации за позначајните настани. Преку веб-локацијата може да се следат собраниските седници во живо. Веб страницата располага со можности за електронски пристап на граѓаните до електронските поштенски сандачиња на пратениците. Потребно е нејзино поврзување со владиниот портал. Собранискиот ТВ канал има голем потенцијал за програмски и комуникациски развој, предвиден во Законот за Собранието, и како медиум може да даде свој интерактивен придонес во процесот.

Заклучок

Неоправдано отсутствуваат ефикасни механизми за соработка на Владата со Собранието на Република Македонија, кои би овозможиле усогласеност во планирањето на законодавната програма, единствени правила и стандарди на квалитет во законодавниот процес, како и хоризонтална поврзаност и конзистентност на правниот систем.

Собранието на Република Македонија преку надзорната функција може да дава темпо и критериум за потребата од донесување на квалитетна и паметна регулативата која го стабилизира правното опкружување и ги ублажува конфликтите и разликите. Но, овој процес треба да е

институционално кохерентен и законодавно усогласен. Собранието, преку своите капацитети треба да се интегрира во процесот на претходна проценка на влијанието на регулативата, изготвување, следење и ex-post евалуацијата на примената на законските и другите прописи. Ова особено се однесува на економските, социјалните и еколошките импликации, и влијанието врз човековите права и слободи.

Може да се заклучи дека ex-post евалуацијата на легислативата во Собранието, односно оценката на процесот, резултатите и/или влијанието од спроведувањето на регулативата, која би се извршила преку одржување на надзорните расправи треба да ги земе во превид сите информации од релевантните органи, од засегнатите страни и невладиниот сектор, како и непосредните информации до кои дошле пратениците во контактите со граѓаните, невладиниот и бизнис секторот. Секако расположливите неутрални и специјализирани анализи кои би можеле да се добијат од Парламентарниот институт, како и дополнителните нови анализи, податоци и искуства добиени преку професионална соработка меѓу службите во парламентите од Европскиот центар за истражување и документација, ќе придонесат за професионален, базиран врз податоци и показатели, надзорен амбиент. Ваквиот проактивен надзорен амбиент дава услови за градење на конструктивни заклучоци и препораки кои можат да бидат искористени и како основа за предлагање измени и дополнувања на конкретниот предметен закон од страна на самите пратеници и како основ за детална анализа која би ја спровела егзекутивата и која подоцна, врз основа на наодите и оценките дали тоа е потребно би пристапила кон предлагање на измени и дополненија на законот.

Планот за спроведување на проценка на влијанието и оценка на спроведувањето треба да соодветствува со можностите на парламентот. Треба да се предвиди соодветноста на четири-фазниот процес на проценка на влијанието во смисла како да се прилагоди за парламентарни услови односно на самиот почеток да се утврди нивото на длабочината на анализата која треба да зависи од расположливите ресурси и бројот на можни предложени закони од пратеници.

Невладиниот сектор може да даде свој придонес во овој сложен процес. Се размислува за нормативно регулирање на неговата вклученост и иницијативност во процесот и за реформирање на начинот на свикување на дискусионите форми на граѓанското учество.

БИБЛИОГРАФИЈА:

Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.104/2009).

Деловник на Собранието на Република Македонија („Службен весник“ број 91/2008, 119/2010 и 23/2013).

Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.104/2009).

Извештаи за работата на Собранието на Република Македонија во периодот од 2008 до 2017 година <http://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>

Влада на Република Македонија (2009), Методологија за проценка на влијанието на регулативата, (Службен весник на РМ бр.66/2009).

Влада на Република Македонија, Заклучок од 19.03.2013, Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата.

Стратегија за реформа на јавната администрација 2017-2022 година и релевантни документи за планирање и акциски документи од ИПА секторот за јавна администрација

Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022 година

Програма за работа на Владата 2017-2020, [http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020_08062017.pdf)

[2020_08062017.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020_08062017.pdf)

- Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013),
- Одлуката за формата и содржината на Извештајот за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013),
- Информација за прогресот и реализацијата на Проектот – Проценка на влијанието од регулативата за 2014, 2015 и 2016 година
- Европска Комисија: Извештај за Република Македонија за 2016 година https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf
- Институт за демократија “Социетас Цивилис” – Скопје (ИДСЦС), Центар за економски анализи (ЦЕА), „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 “<https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Javnosta-svedok-i-ucheshnik-vo-1.pdf>
- Jacobs, S. (2006). Current trends in regulatory impact analysis: the challenges of mainstreaming RIA into policy-making. Washington DC: Jacobs and Associates.
- Kirkpatrick, Colin & Parker D. (2007). Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD, Paris.
- OECD (2004a), Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions, OECD, Paris.
- OECD (2005a), APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft, OECD, Paris.
- OECD (2005a), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD, Paris.
- OECD (2005b), Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries, Delia Rodrigo, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, Paris
- OECD (2010a), Better Regulation in Europe, Reviews in 15 countries available online at www.oecd.org/gov/regref/eu15.
- OECD (2010b), OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>.
- OECD (2014b), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OECD (2015a), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en> OECD (2015b), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2009) Investment Compact for South East Europe, GTZ and Economics Institute, Belgrade Penev, Slavica, Čaušević, F, Filipović, S, Madžovski, M, Mančellari, A, Marušić, A, Shap, Z
- Penev, S, Madžovski, M, (2008), Improving the Process of Economic Reform Legislation in FYR Macedonia, OECD, GTZ, Economics Institute, Belgrade.
- Radaelli, Claudio M. 2008. Evidence Based Policy and Political Control: What Does Regulator Impact Assessment Tell Us? <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/RadaelliEvidenceandpoliticalcontrol.pdf>