

Јавноста како учесник во создавањето на законите

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

(Декември 2018)

Содржина

Методологија.....	1
I. Вовед:.....	2
II. Резиме:.....	2
III. Наоди од истражувањето	3
Информираност за проценката на влијание на регулативата.....	3
Создавање политики засновани на истражувања и консултации со засегнати страни.....	5
Јавни консултации при носењето на законите и законските измени	10
IV. Заклучоци.....	11
V. Графикони.....	11

Методологија

Број на прашања: 11

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

Метод: теренска анкета лице в лице

Период: 03 – 21 декември 2018 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.

Институт 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 1018 испитаници во периодот 03 – 21 декември 2018г. 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:

Ако се направи споредба на анкетата на граѓаните во 2018 со резултатите од истражувањето кое го спроведовме една година претходно односно во 2017 може да се изнесат неколку заклучоци. Прво дека е сериозно намален процентот на испитаници кои на прашањата поврзани со проценката на влијание на регулативата и со принципите на изработка на закони врз основа на докази, анализи, истражувања и широко учество на сите засегнати групи и граѓани се индиферентни односно одговараат со „не знам“ или воопшто немаат одговор. Меѓутоа, намалувањето на процентот на индиферентни испитаници значи дека на поголем дел од прашањата се зголемил процентот на граѓани кои изразија негативни оценки во врска со спроведувањето на елементите од процесот на ПВР. Позитивна промена во истражувањето споредено со 2017 е што се зголеми процентот на испитаници кои посочија дека се вработени во јавните институции во кои спаѓаат и министерствата и државните служби и кои во текот на последната година слушнале за процесот на проценка на влијание на регулативата. Тоа е значајно ако се има предвид дека вработените во државните институции се оние кои во најголем дел се вклучени во законодавните процеси околу прописи кои ги предлагаат министерствата и владата на кои пак отпаѓа и доминантен дел од целата легислатива која се носи во државата.

- Процесот на проценка на влијание на регулативата и во 2018 остана генерално непознат за голем дел од јавноста. Од анкетираниите граѓани 86% одговорија дека не слушнале за

ваков процес што е за 9% повеќе отколку во 2017, додека 12% одговорија позитивно односно за 2 процентни поени повеќе од 2017.

- За 6 процентни поени, споредено со претходната година, е зголемен бројот на анкетирани кои изјавиле дека се вработени во јавниот сектор и дека слушнале за ПВР.
- Мнозинството од анкетираниите имаат солидна претстава што треба да содржи процесот на проценка на влијание на регулативата односно кое законско решение да се употреби, колку ќе чини примената на одреден закон и консултации со засегнати страни и со стручњаци.
- Кај испитаниците во 2018 споредено со 2017 година е засилен впечатокот дека консултациите со засегнатите групи при носењето или менувањето на законите во државата се уште поретки отколку претходно и дека најчесто воопшто не се консултирани.
- Кај граѓаните постои поделена перцепција околу тоа дали пред изработката на законите се спроведуваат истражувања и анализи. Мнозинство од испитаниците (51%) смета дека не се користат, но голем е и процентот (44%) на оние кои сметаат дека тие се користат.
- Повеќе од половината анкетирани (60%) сметаат дека Владата и Собранието не прават проценка на трошоците од воведување на некое ново законско решение.
- Најголем дел од граѓаните во 2018 сметаат дека при проценка на влијание на регулативата треба да се испитаат првенствено економските влијанија, а на второ место се социјалните влијанија. Во 2017 година мнозинството испитаници сметаат дека овие два аспекти треба да се испитаат истовремено.
- Во 2018 две третини од испитаниците (67%) не се согласуваат со праксата на усвојување на законите и прописите во скратена постапка што е зголемување за 14 процентни поени споредено со 2017.
- Повеќе од две третини од испитаниците сметаат 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

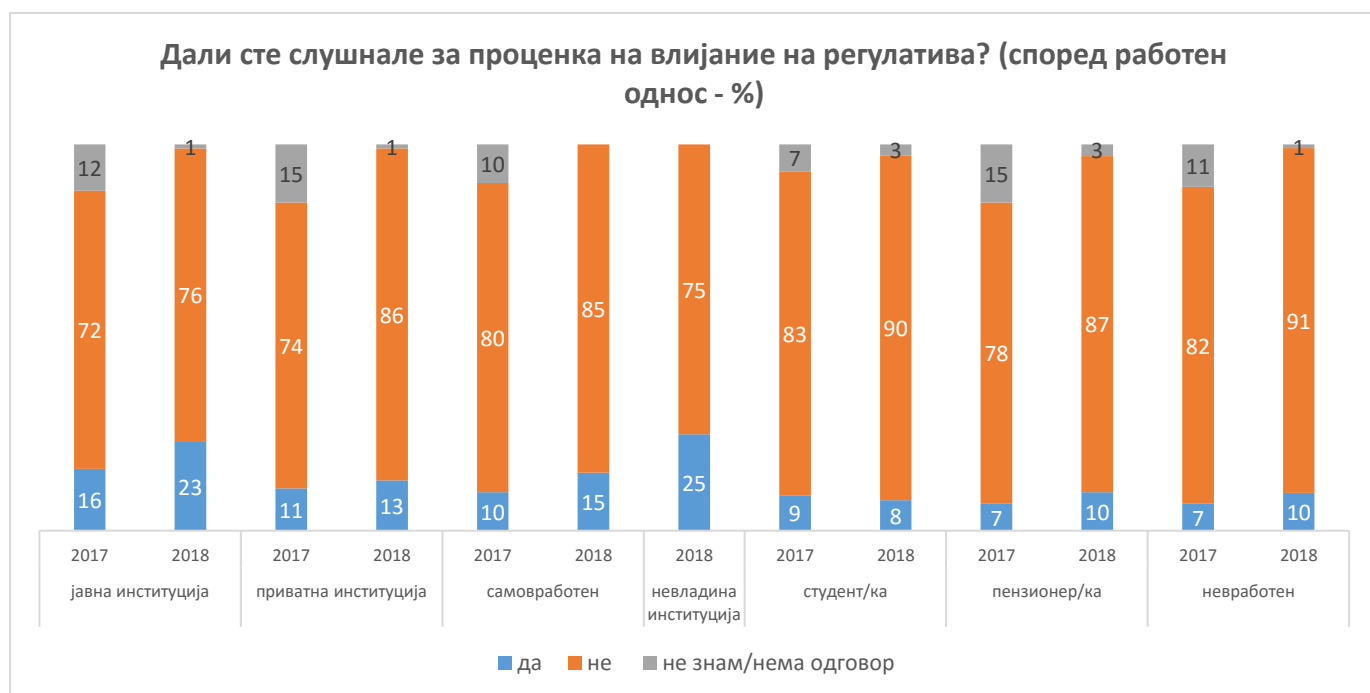
Постоењето на процесот на проценка на влијание на регулативата кој треба да се спроведува за секоја нова или измена на постоечка легислатива предложена од Владата сè уште останува генерално непознат за јавноста. Од анкетираниите граѓани 86% одговорија дека не слушнале за постоење на процес кој се нарекува „проценка на влијание на регулатива“. Позитивен одговор дадоа 12% од граѓаните што е за 2% поени повеќе од минатата година и укажува на позитивен тренд околу информираноста на јавноста за овој процес. Карактеристика на овогодинашното испитување на јавното мислење околу процесот на проценка на влијанието на регулативата е што на ова, но и на сите следни прашања сериозно е намален процентот на испитаници кои не дадоа одговор или одговорија со „не знам“.



Графикон 1

Ако се анализира според типот на работен однос на анкетираниите граѓани, најголема разлика во споредба со 2017 има кај вработените во јавните институции. Кај нив има најголем раст на процентот на запознаени со ПВР односно од 16% на 23%. Тоа е особено значајно ако се има предвид дека државната администрација е главен носител и спроведувач на процесите за ПВР. Споредено со другите групи, највисок процент на запознаени со ПВР има кај лицата вработени во невладини организации од кои 25% одговорија дека сушнале за овој процес.

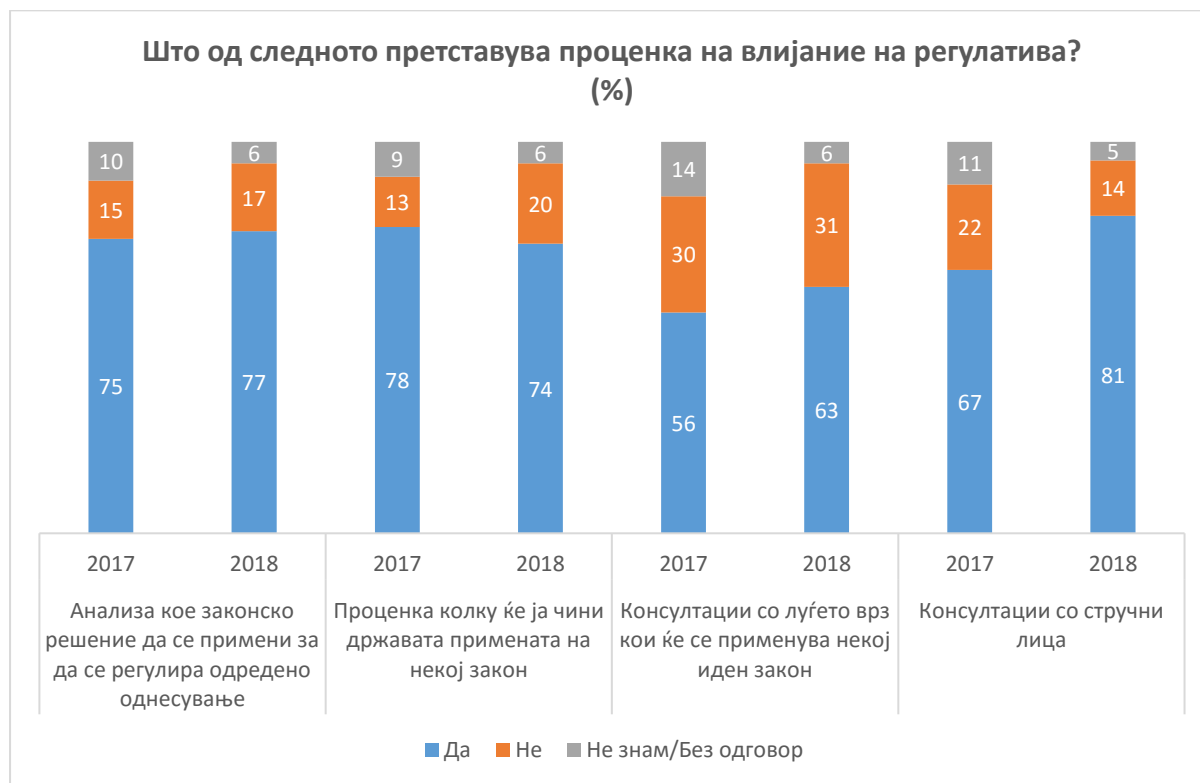
Најмалку информирани за ПВР се студентите и невработените од кои над 90% одговорија дека не слушнале за процесот. Само 8% од студентите и 10% од невработените одговорија позитивно.



Графикон 1.1

И покрај тоа што доминантен дел од испитаниците немаат слушнато за „проценка на влијание на регулатива“ мнозинството од анкетираниите имаат солидна претстава што треба да содржи еден таков процес. Според 77% од испитаниците ПВР опфаќа „анализа кое законско решение да се примени за да се регулира одредено однесување“. Според 74% ПВР претставува и „проценка

колку ќе ја чини државата примената на некој закон“. За две третини (67%) ПВР се и консултации со експерти. Меѓу граѓаните споредено со 2017 расте перцепцијата дека ПВР треба да подразбира и консултации со граѓаните или групите врз кои ќе се применува некој закон. Во 2018 таквото мислење го делат 63% наспроти 56% од испитаниците од 2017. Исто така расте перцепцијата дека процес како ПВР треба да вклучува и консултации со стручни лица. Овој став во 2018 го делат 81% од анкетираниите наспроти 67% во 2017 година.

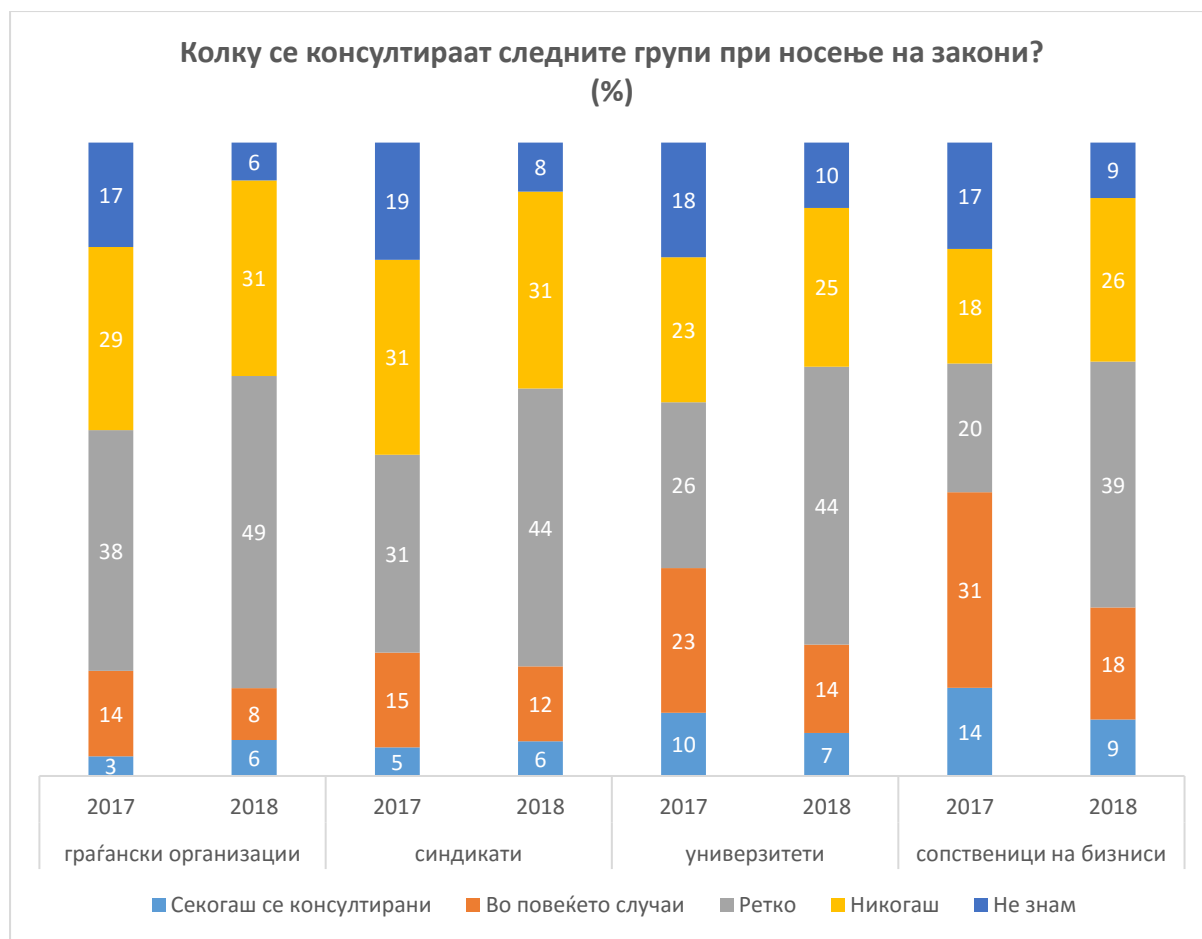


Графикон 2

Создавање политики засновани на истражувања и консултации со засегнати страни

Перцепцијата на повеќе од две третини од анкетираниите граѓани е дека при носењето или менувањето на законите во државата во 2018 консултациите со засегнатите страни се уште поретка пракса отколку една година претходно, односно во 2017. Така 80% од испитаниците во 2018 смета дека граѓанските организации ретко или никогаш не се консултирани при носењето на нови закони споредено со 67% кои имаа ваков став во 2017. Зголемена е перцепцијата дека во овие процеси во 2018 синдикатите биле уште помалку консултирани отколку една година претходно. Такво мислење во 2018 имаа 75% наспроти 67% во 2017.

Помал дел од испитаниците сметаат дека секогаш или често при носењето на законите се спроведуваат консултации и дека тоа најчесто се случува со бизнис секторот - 27%.



Графикон 3

Поголем дел од граѓаните, односно 51%, сметаат дека во 2018 при изработката на законите и прописите не се користеа истражувања. Тоа е зголемување за 8 процентни поени споредено со 2017. Меѓутоа, поголема промена има кај граѓаните кои сметаат дека сепак при создавањето на законите се користат некакви истражувања односно ваквата перцепција се зголемила од 28% во 2017 на 44% во 2018. За сметка на тоа драстично е намален процентот на испитаници кои на ова прашање не дале никаков одговор.



Графикон 4

Секој втор од анкетираниите (51%) во 2018 смета дека истражувања и анализи, доколку се направат, многу ретко или никогаш не се користат во фазата пред да се напише законот. Ова е голема промена во перцепцијата на граѓаните имајќи предвид дека во 2017 година 75% од испитаниците имаа обратнаспротивна перцепција, односно сметаа дека вакви истражувања секогаш или во повеќето случаи се користат во фазата пред да се напише законот. Во 2018 година такво мислење имаа вкупно 46% од испитаниците односно 29% помалку отколку во 2017.



Графикон 5

Кај мнозинството од испитаниците во 2018 година се засили впечатокот дека Владата и Собранието не вршат проценка на трошоците на тоа колку ќе ги чинат граѓаните новите законски решенија или измените на постоечките прописи. Така, ако во 2017 ваков став имаа 53% од граѓаните, а во 2018 таква е перцепцијата кај 60% од испитаните. Кај помал дел (34%) во 2018 преовладува перцепција дека такви проценки сепак се прават. Тоа исто така е поголем процент споредено со 2017 година, а доаѓа за сметка на тоа што сериозно е намален процентот на испитаници кои на ова прашање порано немаа никаков став. Процентот на испитаници кои немаа одговор на ова прашање во 2017 изнесуваше 25, а во 2018 само 6%.



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.

На прашањето на кој од овие аспекти треба да се стави акцент кога анализира влијанието на регулативата, во 2018 година има промена во перцепцијата кај испитаниците. Ако во 2017 повеќе од половината (57%) смета дека при проценката треба истовремено да се обрне внимание и на економските и на социјалните влијанија, во 2018 кај поголем дел преовладува мислењето дека акцентот треба да се стави на економските влијанија – 45%. На второ место според бројноста се оние кои сметаат дека акцентот треба да се стави на социјалните влијанија – 31%. Оние кои сметаат дека треба истовремено да се проценат двата аспекти сега се најмалку – 23% , а тоа е за 24% процентни поени помалку отколку во 2017 година.



иГрафикон 7

Две третини од граѓаните (66%) се согласуваат дека проценка на тоа какво влијание ќе има носење на некој нов закон, пропис или измена на веќе постоечките, треба да се прави пред нивното донесување и стапување во сила. Тоа е зголемување на процентот на испитаници со ваква перцепција во 2018 од 24% поени во споредба со 2017 година кога овој одговор го дадоа 42% од испитаниците. За сметка на тоа е намален процентот на граѓани кои сметаат дека ваквите проценки треба да се прават и пред и по донесувањето на некое законско решение.



Графикон 8

Во 2018 дополнително се зголеми перцепцијата на граѓаните дека нови закони или законски измени треба да се носат со регуларна постапка односно не ја оправдуваат праксата на носење на легислатива по скратена постапка. Ваквиот став го застапуваат две третини од анкетираниите (67%) што е за 14 процентни поени повеќе споредено со 2017. Забележително е дека процентот

на граѓани кои го оправдуваат носењето на закони по скратена постапка во 2018 останал ист како и една година претходно, односно 28%. Зголеменото неодобрување кон законите донесени по скратена постапка се должи во најголем дел на ваквото определување на поголем дел од граѓаните кои една година претходно немале изградено мислење за ова прашање односно одбиле да одговорат.



Графикон 9

Ако се анализира според економскиот статус на испитаниците карактеристично е што кај сите групи освен кај вработените во јавни институции во 2018 се засилила перцепцијата споредено со 2017 дека законите не треба да се носат по скратена постапка. Ваквиот впечаток е особено истакнат кај самовработените од кои 81 % не ја оправдуваат праксата за скратена постапка, како и вработените во приватните институции, пензионерите и невработените кои 70% го делат истиот став. Разлика во прилог на носење на легислатива по скратена постапка се забележува само кај вработените во јавниот сектор кои споредено со 2017 пораснал процентот на оние кои ја одборуваат од 27 на 38%.



Графикон 9.1

Јавни консултации при носењето на законите и законските измени

Наспроти неоправдувањето на праксата на носење на закони по скратена постапка, кај мнозинство од испитаниците исто така се засилува впечатокот дека тие како граѓани треба да имаат можност да коментираат на одредено законско решение. Од анкетираниите во 2018, 69% или 19 процентни поени повеќе отколку во 2017 сметаат дека ваквата можност треба да ја имаат секогаш при сите законски решенија. За сметка на ваквиот став, намален е процентот на испитаници кои сметаат дека тие треба да имаат можност да коментираат на одредено законско решение само кога се засегнати од конкретниот пропис или политика од 37% во 2017 на 21% во 2018. Само 8% сметаат дека граѓаните не треба да имаат можност за коментирање на одредено законско решение.



Графикон 10

Слично на претходното прашање, кај анкетираниите каде што се засили впечатокот дека граѓаните треба да имаат можност да коментираат на законските решенија така се засили и впечатокот дека граѓанските организации треба да бидат консултирани при создавање на одредено законско решение. Повеќе од две третини (67%) сметаат дека граѓанските организации треба секогаш да бидат консултирани при создавање на одредено законско решение што е за 18 процентни поени повеќе од 2017. Според 24% од анкетираниите, граѓанските организации треба да бидат консултирани само кога се засегнати, а 6% сметаат дека граѓанските организации воопшто не треба да бидат консултирани при носењето на законите.



Графикон 11

IV. Заклучоци

1. Државните институции потребно е да спроведат информативна кампања за вработените во државната администрација за процесот, придобивките и последиците од примената на проценката на влијание од регулативата.
2. Со оглед на тоа дека меѓу најмалку информираните групи за ПВР се студентите значајно е образовните институции да обрнат внимание на запознавање на студентите и учениците со овој основен процес на создавање на политики и легислатива во текот на образовниот процес.
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 потребно е да почнат да ги објавуваат нацрт-предлозите за закони или законски измени, како и записниците од консултативните средби со засегнатите страни на своите веб-страници.
5. Потребно е поголемо промовирање во јавноста на начините за вклучување на јавноста во донесување на законските решенија, односно промовирање 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 значително да ја намалат праксата на усвојувањето на законите и законските измени во скратена постапка.

V. Графикони

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. Дали сметате дека е важно граѓаните да бидат вклучени во создавањето и спроведувањето на јавни политики?
 - a. Да
 - b. Не
 - c. Не знам
2. 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
 - i. Секогаш се консултирани
 - ii. Во повеќето случаи
 - iii. Ретко
 - iv. Никогаш
 - v. Не знам
3. Според вас, дали при изработка на закони и прописи се користи истражување за да се напише подобар закон?
 - i. Да
 - ii. Не
 - iii. Не знам
4. (Ако п3=ДА) Според вас, колку често се користат ваквите истражувања пред да се напише законот или прописот?

- i. Секогаш
 - ii. Во повеќето случаи
 - iii. Многу ретко
 - iv. Никогаш
 - v. Не знам
5. Дали мислите дека Владата и Собранието проценуваат колку некое ново законско решение ќе ги чини граѓаните?
 - i. Да
 - ii. Не
 - iii. Не знам
6. Дали сте слушнале за проценка на влијание на регулатива?
 - i. Да
 - ii. Не
 - iii. Не знам
7. (Ако Пб=Да) Што од следново претставува проценка на влијание на регулатива?
 - i. Анализа кое законско решение да се примени за да се регулира одредено однесување
 - ii. Проценка колку ќе ја чини државата примената на некој закон
 - iii. Консултации со луѓето врз кои ќе се применува некој иден закон
 - iv. Консултации со стручњаци
 - v. Друго (наведете)
8. (Ако Пб=Да) Кога сметате дека треба да се прави проценка на влијание на регулатива?
 - I. Пред донесувањето на законското решение
 - II. По донесувањет на законското решение
 - III. Пред и по донесувањето на законското решение
9. (Ако Пб=Да) 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
10. Дали ја оправдувате праксата на донесувањето на законски решенија по итна постапка?
 - i. Да
 - ii. Не
 - iii. Не знам

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

- I. Секогаш
- II. Само кога се засегнати
- III. Никогаш
- IV. Не знам

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

- I. Секогаш
- II. Само кога се засегнати
- III. Никогаш
- IV. Не знам

13. Дали сте слушнале за Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР)?

- I. Да
- II. Не

14. Дали имате нешто да додадете во однос на подобрување на учеството на граѓаните, граѓанските организации, бизнис заедницата и останатите чинители при креирањето на законските решенија?