



Одговор на АмЧам Македонија на првата верзија на Нацрт-Програмата на економски реформи 2018-2020 објавена за јавно коментирање на 28.11.2017г.

Коментари на потсекција 4.3.1: Управување со јавните финансии

Иако не е експлицитно наведено како посакувана цел или предлог реформска мерка 1 ниту 2, ние ќе го поздравиме имплементирањето на сите реформи кои се во насока на зголемување на транспарентноста на практиките на плаќање извршени од буџетските корисници кон изведувачите од приватниот сектор, како и нивната навременост. Задоцнетото плаќање од страна на буџетските корисници кон компаниите од приватниот сектор, значително придонесува за проблемите со ликвидноста во земјата. Законот за финансиска дисциплина важи подеднакво за сите буџетски корисници, но не постојат докази дека практиките на плаќање на институциите се подобри. Со оглед на обврската на државата самата да се следи во овој процес (вклучително самата да изрекува парични казни до Министерот за Финансии), транспарентност на практиките за јавни плаќања е клучен елемент кој треба да се реши.

Друга значајна реформа во оваа насока ќе биде да се дефинира стандардизирана методологија во рамки на Законот за Извршување со која резервираните "оперативни средства" на Општините треба да се пресметуваат во извршната постапка и да се воведат други мерки со кои ќе се спречи бесрамната и долгорочна злоупотреба на приватните изведувачи кои имаат извршено работи од јавна корист, во добра волја. Во постојниот Закон за извршување не постои методологија со која судиите можат да го утврдат минималното ниво на "оперативни фондови" неопходно за општините да продолжат со непречена работа (член 218). Во пракса, ова значи дека приватните изведувачи кои имаат извршено работи од јавен интерес и пред суд го докажале своето право да бидат платени за нивната работа, понекогаш не можат да го остварат ова право. Во суштина, овој исклучок им овозможува на општините да работат надвор од законот, да го избегнат решавањето на заостанати долгови и да продолжат со нормална работа, вклучително и објавување на нови тендери.

Коментари на потсекција 4.3.4: Деловно Опкружување и Намалување на Неформалната Економија

Се согласуваме дека напорите на владата да реформира различни аспекти од македонското деловно опкружување во согласност со процените за "Doing Business" извештајот и во помала мера за Извештајот за глобална конкурентност (the *Global Competitiveness Report*), ја подобрија перцепцијата за земјата како дестинација за директни странски инвестиции во регионот. Ова се потврди преку зголемениот број на браунфилд и гринфилд директни странски инвестиции и зголемената вработеност во ваквите ново воспоставени операции во земјата. Исто така, ограничен број на бирократско-административни процеси суштински беа подобри, што им помогна на оние компании кои најчесто се среќаваат со нив.

За жал, мерките вклучени во нацрт верзијата на Програмата за 2018-2020г. се ограничени на една долго најавувана мала инвестиција на портал за услуги на е-влада. Иако континуираната инвестиција во системи за Е-Влада и донесување на стратегии за МСП се добредојдени, овие мерки не се доволни и не можат да бидат оценети како фундаментални реформи.

Наместо тоа, потребни се конкретни и мерливи реформи во повеќе фундаментални области кои ќе предизвикаат позитивна промена во севкупното деловно опкружување. Овие реформи треба да вклучуваат мерки кои ќе:

- Поттикнат вистински, отворен и системски дијалог со индустријата преку соодветна употреба на Единствениот Национален Електронски Регистар на прописи (ЕНЕР), укинувајќи ја употребата на „скратената постапка“ во Парламентот и продолжувајќи на стандардниот рок за јавно коментирање;
- Ја намалат сивата економија преку јасно утврдување на надлежностите на извршните органи, со цел тие да не се преклопуваат помеѓу две или повеќе институции, нивните вработени да се соодветно обучени, опремени и мотивирани за да се справат со овој проблем систематски, на територијата на целата држава;
- Ја намалат регулаторната конфузија со тоа што официјални, консолидирани правни текстови би биле објавувани почесто, намалувајќи ја колизијата помеѓу новите закони и постојаната легислатива и барајќи извршните органи да објавуваат официјални, правно-обврзувачки насоки за примената на законите во одредени случаи;
- Општо усогласување на даночното законодавство (Данокот на добивка и Данокот на додадена вредност) со потребите на глобалната дигитална трансформација. Ова ќе придонесе зголемување на понудата на електронски услуги и водење електронска трговија во Република Македонија, како и за целокупната транспарентност и собирање на приходи.
- Да ја зголемат предвидливоста, конзистентноста и непристрасноста на инспекциите преку зголемување на обемот на работата на Инспекцискиот совет; зголемување на транспарентноста на сите државни институции кои спроведуваат инспекции; зголемување на транспарентноста за изрекувањето на казни како и материјали со инструкции за да им се помогне на компаниите што подобро да го усогласат своето работење со законските прописи, и укинување на стимулациите за инспекторите од зголемување на приливите;
- Ја зголемат транспарентноста и надзорот на механизмите за жалба кои можат да ги користат компаниите; и
- Осигурат дека пара-фискалните трошоци, политиките на изречување на казни оданочувањето на компаниите се рационални и правични.

Поттикнување на вистински, отворен и системски дијалог со претставници на компаниите

Вистински, отворен и системски дијалог со претставниците на компаниите мора да биде камен-темелник на идните напори на Владата за подобрување на деловното опкружување.

Воведувањето на ЕНЕР од страна на Владата беше за пофалба бидејќи е чекор кон зголемување на јавниот коментар за предлог-законите, нешто што е признато од страна на многу фактори. За жал, резултатите покажуваат дека платформата се користи повремено од страна на министерствата за да ги известат граѓаните за планираните промени во законодавството и за истата алатка е потребна дополнителна заложба за нејзиното развивање, како и систематска употреба.

Додека одредени компании и деловни асоцијации повремено се поканети на акционо-ориентирани средби со највисоките владини претставници, огромното мнозинство на компании кои работат во земјата се системски исклучени од законодавно-регулаторниот дијалог. Тоа е затоа што многу закони се донесени без да биде овозможен период за јавно коментирање. Таканаречената "кратка постапка" е наменета да се користи само кога предложените измени не се "сложени и големи". Со оглед на неодреденоста на оваа дефиниција, оваа постапка се користи за сите видови на промени, со што се намалува ефикасноста на паралелните напори кои ги прават одредени државни органи при

спроведувањето на дијалог со одредени претставници на бизнис заедницата. Значајна реформа во јавно-приватниот дијалог треба да започне со мораториум на користењето на "кратка постапка" од страна на Парламентот.

Конечно, дури и кога се почитува рокот од 10 календарски дена за јавно коментирање, утврден од Владата, едноставно е недоволен за обмислен и конструктивен одговор од претставниците на компаниите. Поради ова, за значајна реформа би се сметало доколку се утврди минимален рок од 15 работни дена за јавно коментирање за целата легислатива, и рок од 20 работни дена за јавно коментирање во летниот период и за време на празниците.

Намалување на сивата економија

Ги поздравуваме значителните напори на Владата започнати во 2012 година, за намалување на бројот на нерегистрирани компании како и казнувањето на оние компании кои не управуваат соодветно со трансакциите во готово и не плаќаат даноци, согласно законот. Сепак, изненадени сме од фактот, што во Програмата за 2018-2020 година не се вклучени реформски мерки кои ќе придонесат за понатамошно намалување на сивата економија. Сметаме дека неопходни се реформи кои соодветно ќе ги утврдат надлежностите на извршните органи, за да не се преклопуваат помеѓу две или повеќе институции, а вработените да се соодветно обучени, опремени и мотивирани за да се соочат со овој проблем систематски, низ целата територија на државата.

Државниот пазарен инспекторат (ДПИ) треба да биде една од најважните извршни институции во земјата кога се работи за справување со сивата економија. Сепак, ДПИ практично нема буџетски средства за компјутери, софтвер, возила, складиште за заплени предмет или други фундаментални алатки кои ќе овозможат доследна реализација на неговата мисија. Дополнително, постапувајќи по владина одлука, во просек 70% од инспекциите кои ги спроведува ДПИ се согласно законот за забрана на пушењето и работното време. Сите овие фактори заедно ја ограничуваат способноста на ДПИ да се справи со сивата економија.

Слично на тоа, додека предложените мерки во Програмата, се надоврзуваат на програмите на Владата за поддршка на иновациите во приватниот сектор, истражување и развој и сл, Државниот завод за индустриска сопственост се мачи со вршењето на неговите најосновни функции за обработка на апликации за патенти и заштита на трговски марки. Во годишниот извештај од 2015 година, ДЗИС известува дека имаат примено 5.357 апликации за признавање и заштита на трговски марки во Македонија, но успеваат да издадат само 614 одлуки кои ги признаат овие права (11%). Всушност, овој сооднос е во просек од 20% за периодот 2003-2014. Ова значи дека постојат илјадници трговски марки (многу од нив глобално признати) кои допрва треба да добијат основно признавање на нивните права во Македонија. Ние сметаме дека напорите на Владата за поттикнување на иновациите меѓу локалните компании мораат да почнат од ефикасно признавање и заштита на оние марки кои се веќе присутни во Македонија.

Намалување на регулаторната конфузија

Покрај постојаното менување на легислатива и регулатива, компаниите кои делуваат во Македонија многу ретко се вклучени во процесот при подготовката на актите и често се соочуваат и со висок степен на регулаторна конфузија предизвикана од:

- Недостигот на проценка на влијанието на регулативата (ПВР) која ќе го утврди влијанието врз приватниот сектор како и потребното време компаниите да се адаптираат на новата легислатива;
- Недостигот на официјално пречистени текстови од сите закони кои се на сила;
- Усвојувањето на закони кои се во колизија со постојната легислатива; и
- Недостигот на официјални информации објавени од надлежните институции за тоа како законите ќе се применуваат во конкретни случаи.

Поради ова, сметаме дека реформа која би била насочена кон намалување на регулаторната конфузија треба да ги содржи сите погоре наведени прашања.

Вообичаена пракса е македонскиот Парламент да усвојува закони кои веднаш стапуваат на сила по нивното објавување во Службен весник. Ова значи дека компаниите практично немаат време да ги адаптираат своите системи, да организираат обуки за своите вработени или да преземат мерки за да го усогласат своето работење со одреден закон пред тој официјално да стапи на сила. Сметаме дека ова делумно се должи на фактот дека владините процени за влијанието на регулативата не го земаат предвид влијанието врз приватниот сектор (туку само влијанието врз државниот буџет). „Сивата зона“ креирана од оваа пракса е дополнително усложнета поради недостигот на подзаконски акти кои често се усвојуваат со задоцнување од неколку месеци. Поради ова, потребна е реформа која ќе се насочи кон намалување на регулаторната конфузија и таа треба да вклучи мерки кои ќе осигурат дека компаниите нема да се сметаат за одговорни за неусогласеност со новиот закон се додека подзаконските акти не се соодветно објавени и разумно време е поминато, кое ќе им овозможи на компаниите да го усогласат работењето со подзаконските акти.

Многу често, компаниите се принудени да работат со неофицијални текстови на законите кои се консолидирани со измените и дополнувањата или од приватни компании за услуги или од вработените во компанијата. Оваа практика ги изложува компаниите на непотребен правен ризик и ги фаворизира големите организации кои имаат ресурси за водење на овој сложен процес. На пример, Законот за данок на додадена вредност не бил консолидиран во периодот од 1999 – 2013, покрај многуте амандмани донесени во овој период. Поради ова, потребна е реформа насочена кон намалување на регулаторната конфузија која ќе овозможи создавање на процедури со кои надлежните институции ќе бидат задолжени да објавуваат официјални, пречистени текстови кои ќе може да ги користи целата јавност во рок од 1 месец од секој и сите усвоени амандмани.

Иако Секретаријатот за законодавство е задолжен да осигури новите закони да не се во колизија со веќе постојните прописи, ова сепак редовно се случува. Неопходна е реформа која ќе обезбеди Секретаријатот да ги има неопходните ресурси, овластувања и влијание за намалување на конфузијата создадена во случаите кога законите се во меѓусебен судир.

На крајот, компаниите често имаат потреба од официјално упатство за примената на законите во нивната конкретна ситуација. Денеска, институциите кои имаат овластување да одлучат како одредена регулатива ќе се примени во конкретна ситуација на одредена компанија, тие сепак не ги објавуваат издадените мислења официјално. Ова, поттикнува нееднаква примена и значи дека компаниите не можат да знаат како одреден закон би се применил во слични случаи, освен во ретките случаи кога компаниите ќе побараат автентично толкување во Парламентот. Имајќи ја предвид бавноста на одговорот и загриженоста за заштита на приватноста, ова процедура многу ретко се користи. Компаниите исто така се обесхрабени да ја користат оваа процедура поради парламентарната практика да ги одбива барањата врз основ дека усвоените закони се јасни. Поради ова, треба да се направи реформа со која ќе се наложи на извршните органи да објавуваат официјални, правно-обврзувачки упатства за примената на казните во конкретни случаи (се разбира исклучувајќи ги податоците за ентитетот). Ова е особено клучно во случаите кога компаниите се казнети за толкување на примената на законот поинаку од извршниот орган.

Зголемување на предвидливоста, конзистентноста и непристрасноста на инспекциите

Реформи насочени кон поголема предвидливост, конзистентност и непристрасност на инспекциите би имале големо значење за локалното деловно опкружување. Таквите реформи би го намалиле ризикот од неусогласеност за компаниите и би ја зголемиле нивната стапката за проактивно усогласување. Конкретно реформи се потребни во:

- Проширување на одговорноста на Инспекцискиот совет на сите владини ентитети кои спроведуваат инспекции;
- Задолжување на сите државни институции кои спроведуваат инспекции да ги објавуваат на интернет материјалите кои се релевантни за компаниите, за тие да можат да ја разберат нивната улога и да увидат како можат да ги контактираат за прашања;
- Зголемување на транспарентноста за изречените казни како и материјали со инструкции за компаниите да ја зголемат своето проактивно усогласување; и
- Бришење на сите стимулации за инспекторите да ја зголеми наплатата од компаниите.

Формирањето на Инспекцискиот совет, кој има за цел да ја стандардизира работата на сите инспекторати, беше значаен чекор во правилна насока. Сепак, Инспекцискиот совет треба да ги вклучи сите државни институции кои спроведуваат инспекции (пр. Управа за јавни приходи, Царинска управа). Исто така, неопходна е реформа со цел идентификување и елиминирање на преклопувањата во надлежностите на државните институции кои спроведуваат инспекции.

Со цел зголемување на основната свесност за бројот, типот и одговорностите на најмалку 28 тела кои извршуваат инспекциската функција, секое од овие тела треба да има своја функционална веб страна, на која ќе бидат објавени сите релевантни закони, подзаконски акти и внатрешни процедури кои се неопходни за компаниите да ја сфатат нивната работа како и да можат да ги контактираат за отворени прашања. На пример, моментално нема ниту една информација достапна на интернет за Државниот инспекторат за земјоделство.

Сметаме дека зголемувањето на транспарентноста за изречените казни е уште една важна реформа која треба да се спроведе. Доколку казните треба да имаат инструктивна улога за другите компании, мора да има јавно расположливи повеќе податоци за типот на ентитети кои се казнувани (пр. големина, сектор, регион) и за типот на прекршоци. За да се зголеми усогласеноста, најдобро би било доколку инспекторатите редовно објавуваат случаи и материјали со инструкции за прашања за кои компаниите најчесто се казнувани.

Дополнително, инспекторатите не смеат да бидат стимулирани на било каков начин да го „полнат буџетот“ од компаниите. На пример, во извештајот на УЈП од 2007 година стои дека „25% од приходите од откриени и наплатени даноци и камати“ ќе се користат како извор за финансирање на оваа институција. Ние сметаме дека ова создава директна мотивација за инспекторите да изнајдат начини за зголемување на приливите од даноци, отколку само да се осигурат дека законите правилно се применуваат.

Зголемување на транспарентноста и надзорот на механизмите за жалби и поплаки кои ги користат компаниите

За да се избегне одржување на деловно опкружување каде компаниите се сметаат за виновни уште пред да се докаже дека се невини, потребно е механизмите за жалби и поплаки да бидат конзистентни, транспарентни и ефикасни. Поради ова, неопходно е да се направи реформа за да се спречи злоупотребата од индивидуални инспектори врз компаниите преку зголемување на транспарентноста на институциите кои ги процесираат жалбите на компаниите и осигурување дека најдобрите практики се применети. Ваквите мерки треба да содржат активности поврзани со внатрешен и независен надзор на механизмот за жалби и објавување на детални податоци за добиените поплаки од компаниите. Важни прашања кои треба да се одговорат се:

- Колкав дел од жалбите на одлуките на институциите се целосно или делумно прифатени или одбиени?
- Колку често Управниот суд носи поинакви одлуки од оние донесени од надлежната државна институција?
- Кои чекори се преземаат за да се осигури дека одлуките на Управниот суд се почитуваат? и

- Дали изречените дисциплински мерки за државните службеници се конзистентни?

Како дел од реформата, клучно е да се зголеми транспарентноста на работата на Управниот инспекторат. Во отсуство на конкретни информации за работата на оваа институција, компаниите се сомневаат дека таа ја извршува предвидената функција.

Да се обезбедат рационални и фер Пара-фискални трошоци, Даноци и Казнени Политики

Столб на стратегијата на Македонија за привлекување странски директни инвестиции е одржувањето на релативно ниските даночни стапки и едноставниот даночен систем. Сепак, не се превземаат мерки за да се спречи порастот на огромен број на пара-фискални давачки кои компаниите мора да ги платат. Барем делумно, се чини дека се во пораст. Така, една важна реформа би вклучила најпрвин проценка а потоа и рационализирање на пара-фискалните давачки наплатени на национално и на локално ниво. Веруваме дека оваа реформа ќе им овозможи на компаниите да направат уште попрецизни проценки на своите инвестиции и оперативни трошоци, како и да им овозможи на креаторите на политиките и законите да го согледаат идното зголемување на трошоците во холистички контекст.

Моментално, многу мал дел од деловната заедница носи екстремно голем дел од даночниот товар. Даночниот товар на економијата треба да биде распределен низ сите сектори на многу по еднаков начин, за да се избегне намалувањето на конкурентноста во одредени сектори. Поради ова, АмЧам препорачува даночната структура на земјата да се ревидира и реформира со цел распределување на даночниот товар на земјата што е можно по еднакво.

Неодамнешните измени на Законот за прекршоци, со кои се намалија казните во голем број на закони, е чекор во права насока, бидејќи казните континуирано беа зголемувани во изминатите неколку години без да се води сметка за нивното влијание на компаниите од сите големини. Сепак, политиките за казнување мора да се реформираат фундаментално со цел да се осигури дека тие служат во функција на поттикнување на усогласеност на работењето на компаниите со законите. Особено, големината на казната за еден прекршок мора да кореспондира со сериозноста на прекршокот; човечки грешки или грешки на системот не треба да се казнуваат, исто така компании кои доброволно ја утврдиле и поправиле грешката не треба да бидат казнети, а извршните органи пред да изречат казни треба да издадат предупредување и да ги едуцираат компаниите, но и да дадат време за корективни дејствија.