# Предлог-политики за овозможувачка правна и **регулативна средина**

ОРГАНИЗАЦИЈА
НА РАБОТОДАВАЧИ
НА МАКЕДОНИЈА

ОРГАНИЗАЦИЈА
НА РАБОТОДАВАЧИ
НА МАКЕДОНИЈА

# ПОВОЛНО ДЕЛОВНО ОКРУЖУВАЊЕ ЗА ОДРЖЛИВИ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО МАКЕДОНИЈА

## Предлог-политики за овозможувачка правна и регулативна средина

Скопје, февруари 2017

Организација на работодавачи на Македонија
Ул. Димитрие Чуповски бр. 13, Скопје
Тел: 02/3215-085
Е-пошта: info@orm.org.mk
Веб-страница: www.orm.org.mk

# Предлог-политики за
# овозможувачка правна и регулативна средина[1]

[1] Овој документ е изготвен во рамките на проектот „Унапредување на социјалниот дијалог", кој го финансира Европската Унија, а го спроведува Меѓународната организација на трудот. Тој се базира на наодите и стратешката рамка на политики за поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија на Организацијата на работодавачи на Македонија и Бизнис конфедерацијата на Македонија, како и на препораките на членките на двете организации. Документот има цел да ги даде насоките во кои треба да се движат јавните политики насочени кон создавање поволно бизнис-окружување во РМ. Ставовите искажани во рамки на овој документ се единствена одговорност на авторот. Меѓународната организација на трудот и Европската Унија не преземаат никаква одговорност за точноста, прецизноста или сигурноста на било кој од материјалите, информациите или мислењата искажани во овој извештај.

**СОДРЖИНА**


1. **Резиме** ... 3
2. **Осврт на предизвиците и потребите** ... 5
3. **Контекст** ... 6
4. **Меѓународни споредбени искуства** ... 8
5. **Влијание** ... 10
6. **Опции на предлог-политики** ... 11
   - **6.1. Процес на изготвување на регулативата** ... 11
   - **6.2. Понатамошно унапредување на системот на даноци и останати финансиски оптоварувања од водењето бизнис** ... 12
   - **6.3. Консолидирање на трудовото законодавство** ... 14
7. **Препораки** ... 15
8. **Образложение** ... 15
9. **Спроведување** ... 16
10. **Следење и оцена** ... 16

# 1. Резиме

Постигнувањето квалитетна правна и регулативна средина е една од клучните задачи на владите во секоја држава за да се постигне поволна бизнис-клима. Соодветна правна рамка е неопходна за да се овозможи функционална пазарна економија, непречен развој на претпријатијата, како и корекција на пазарните аномалии. Во Република Македонија во изминатите години се направени напори за олеснување на водењето бизнис преку реформи на регулативата. Анализата на прописите кои влијаат врз работењето на претпријатијата која ја спроведува студијата „Водење бизнис“ на Светската банка, ја рангира македонската економија високо (10-то место во 2016 година од 190 економии во светот[2]). Сепак, се чини дека сè уште постојат предизвици во однос на квалитетот на регулативната средина и нејзината доследна примена. Во однос на трудовото законодавство, Република Македонија е рангирана релативно ниско (95 место) во студијата за ефикасноста на пазарот на трудот на Светскиот економски форум, особено во однос на флексибилноста во одредување на платите и во соработката помеѓу работодавачите и работниците.

За работодавачите најголем предизвик претставува честото менување на регулативата, административниот товар за нејзино спроведување, како и трошоците во работењето кои произлегуваат од другата законска регулатива. Регулативата се менува парцијално, без претходни суштински консултации со бизнис-заедницата, како и без целосно и квалитетно изготвување оцена на влијанието на регулативата (РИА). Честите измени во трудовото законодавство придонесоа да се изгуби концептот на правната рамка во овој домен.

Работодавачите сметаат дека квалитетната правна и регулативна средина игра клучна улога во креирањето динамична пазарна економија и во растот и одржливиот развој на претпријатијата. Притоа, неопходно е бизнис-заедницата активно да учествува во утврдувањето на потребите и подготовката на регулативата. Во однос на трудовото законодавство, неопходно е да се изготви и да се донесе нов Закон за работни односи кој ќе постави интегриран концепт во овој домен. Покрај ревидирањето на трошоците за водење бизнис кои се оптоварување за претпријатијата, потребни се и дополнителни унапредувања во даночната регулатива и социјалните придонеси. Реформите во трудовата инспекција треба да одат во насока на оневозможување субјективитет во извршувањето на инспекцискиот надзор и доследно постапување кај субјектите од сите сектори.

Во оваа насока, овој документ дава неколку опции на предлог-политики кои се однесуваат како на процесите на изготвување на регулативата, така и во структурно подобрување на одредени сегменти од правната средина кои ќе овозможат подобри услови за развој на претпријатијата:

[2] World Bank Doing Business, 2017

**1.Процес на изготвување на регулативата**

1.1. Консултации со бизнис-заедницата
1.2. Доследно спроведување на Процената за влијанието на регулативата (РИА)

**2. Понатамошно унапредување на системот на даноци и останати финансиски оптоварувања од водењето бизнис**

2.1. Изготвување анализа на трошоците за водење бизнис
2.2. Укинување на дел од непризнаените расходи
2.3. Анализа за влијанието на даночната регулатива врз компаниите со различна големина
2.4. Усогласување на основицата за придонеси кај минималната плата
2.5. Олеснување на процесот за излез од пазарот

**3. Консолидирање на трудовото законодавство**

3.1. Изготвување и донесување нов закон за работни односи
3.2. Унапредување на соработката работник-работодавач
3.3. Унапредување на примената на легислативата и на инспекцискиот надзор

За спроведување на предложените предлог-мерки, потребна е политичка волја бидејќи правните механизми веќе им стојат на располагање на институциите. Поголемиот дел од предлог-мерките се веќе идентификувани во националните стратегии и потребно е нивно операционализирање, т.е. преточување во годишните програми на Владата на РМ со конкретно испланирани мерки чие спроведување ќе се следи континуирано. За соодветно спроведување на дел од предлог-мерките, потребни се дополнителни анализи и пресметки за нивните ефекти особено врз малите и средни претпријатија со цел да се унапредат постојните законски решенија.

## 2. Осврт на предизвиците и потребите

Постигнувањето квалитетна правна и регулативна средина е една од клучните задачи на владите во секоја држава за да се постигне поволна бизнис-клима. Соодветна правна рамка е неопходна за да се овозможи функционална пазарна економија, непречен развој на претпријатијата, како и корекција на пазарните аномалии. Во Република Македонија во изминатите години се направени напори за олеснување на водењето бизнис преку реформи на регулативата. Сепак, се чини дека сè уште постојат предизвици во однос на квалитетот на регулативната средина и нејзината доследна примена. Во оваа насока постои простор за понатамошно унапредување на правната рамка не само во однос на самите законски решенија, туку и во однос на начинот на кој тие се креираат и се спроведуваат.

Анализата на прописите кои влијаат врз работењето на претпријатијата, која ја спроведува студијата „Водење бизнис“ на Светската банка, ја рангира македонската економија  високо (10-то место во 2016 година од 190 економии во светот)[3] и во изминатите неколку години државата е посочувана како една од првите пет реформатори[4]. Од друга страна, пак, Индексот на квалитетот на регулативата на Светска банка укажува на релативно низок квалитет на регулативата[5]. Анкетите со работодавачите[6] укажуваат на тоа дека регулативата во Македонија претставува товар за претпријатијата. Над 95% од испитаниците сметаат дека честото менување на регулативата е значително оптоварување за компаниите кое го попречува долгорочното бизнис-планирање. Значителен дел од испитаниците (над 88%) се согласуваат дека придржувањето и справувањето со регулативата им одзема многу време, што претставува значителен административен товар. Истовремено, честите промени на легислативата често доведуваат до неусогласеност со други закони. Работодавачите, исто така, сметаат дека казнените одредби се ригорозни и дека честопати регулативата служи за зголемување на буџетот, наместо во насока на унапредување на економијата. Во оваа насока, позитивни се измените во одредувањето на глобите во Законот за прекршоците[7]. Покрај влезот на пазарот, потребно е понатамошно унапредување на политиките за излез од пазарот со намалување на времето и трошоците за затворање неликвидна фирма, како и подобрување на стапката на заздравување на фирмите.

Даноците им овозможуваат на владите да дејствуваат во јавен интерес и да испорачаат клучни општествени услуги во доменот на образованието, здравството, безбедноста, социјалната заштита, културата итн. Притоа, висината на даноците мора да биде балансирана и мора да биде во корелација со квалитетот на услугите кои го добиваат граѓаните и претпријатијата. Со оглед на тоа што даночниот товар во голема мера паѓа на претпријатијата, реализираните даночни реформи во Република Македонија во изминатите години го намалија севкупното даночно оптоварување за фирмите. Сепак, работодавачите се согласни дека

[3] Doing Business 2017, The World Bank, 2017

[4] Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

[5] Worldwide Governance Indicators 2016, The World Bank

[6] Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

[7] Закон за прекршоците, Службен весник на Р.Македонија бр. 124/15.

иако даночните стапки се релативно ниски, тие се оптоварени со административен товар и дополнителни трошоци во работењето кои произлегуваат од другата законска регулатива. Во однос на даночната регулатива, работодавачите укажуваат на релативно високиот трошок на давачките за вработените како процент од платата и профитно несензитивен данок на добивка (оданочување без оглед дали претпријатието остварува профит).

Во однос на трудовото законодавство, Република Македонија е рангирана релативно ниско (95 место) во студијата за ефикасноста на пазарот на трудот на Светскиот економски форум, особено во однос на соработката помеѓу работодавачите и работниците[8]. За работодавачите, најголем предизвик е честото менување на регулативата и краткиот временски период за спроведување на новите легислативи. Честите измени во трудовото законодавство придонесоа да се изгуби концептот на правната рамка во овој домен. Регулативата поврзана со здравјето и безбедноста при работа претставува финансиски товар и генерира обврски кои не секогаш соодветствуваат со големината на субјектот и типот на стопанска гранка. Работодавачите сметаат дека трудовите инспекции се политички мотивирани и на тој начин не дејствуваат во насока на обезбедување конзистентно спроведување на трудовата регулатива и креирање еднакви услови на работодавачите за пазарот на трудот.

Работодавачите сметаат дека квалитетната правна и регулативна средина игра клучна улога во креирањето динамична пазарна економија и во растот и одржливиот развој на претпријатијата. Притоа, неопходно е бизнис-заедницата активно да учествува во утврдувањето на потребите и подготовката на регулативата. Во оваа насока, постигнувањето квалитетна регулатива подразбира и зголемување на времето за консултации со бизнис-заедницата и доследно спроведување проценизa влијанието на регулативата (РИА[9]). Во однос на трудовото законодавство, неопходно е да се изготви и да се донесе нов Закон за работни односи кој ќе постави интегриран концепт во овој домен. Покрај ревидирањето на трошоците за водење бизнис кои се оптоварување за претпријатијата, потребни се и дополнителни унапредувања во даночната регулатива и социјалните придонеси. Реформите во трудовата инспекција треба да одат во насока на оневозможување субјективитет во извршувањето на инспекцискиот надзор и доследно постапување кај субјектите од сите сектори.

## 3. Контекст

Квалитетната, јасна и едноставна регулатива е од особено значење за унапредување на бизнис-климата. Овој аспект е особено важен за малите и средни претпријатија кои често немаат доволно ресурси за да ги следат измените на регулативата, соодветно да ја толкуваат и да ја спроведат. Иако во изминатите години Р. Македонија направи извесен напредок во овој домен, што е идентификувано во светските студии и анализи, квалитетот на законската регулатива сè уште е на ниско ниво и остава простор за понатамошно унапредување[10]. Поголемиот дел од анкетираните фирми (над 80%) се согласуваат дека придржувањето до

[8] The Global Competitiveness Report 2016-2017, World Economic Forum, 2017

[9] Regulatory Impact Assessment.

[10] Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

генералната регулатива им одзема многу време на фирмите[11]. Фирмите претежно се жалат на честите законски измени, но и дека регулативите служат за полнење на државниот буџет.

Значењето на поедноставената правна и регулаторна средина е идентификувано и во националните стратешки документи, како што е Ревидираната национална стратегија за развој на малите и средни претпријатија (2002–2013) која ја идентификува оваа област како една од целите на стратегијата. Во неа се укажува на тоа дека за некои мали и средни претпријатија*влезот на пазарот е ограничен поради тешкотиите и скапите процедури за добивање лиценци*. Мерките во оваа стратегија, меѓу другото, вклучуваат намалување на административните трошоци, намалување/укинување на основачкиот капитал, можност за онлајн регистрација, намалување на времетраењето за регистрација, воведување механизми за побрзо и поефикасно завршување на стечајните процеси итн.

Во изминатите години се направија реформи во даночниот систем во насока на намалување на даночното оптоварување врз фирмите преку воведување рамен данок за данокот на добивка и персоналниот данок на доход. Даночната администрација е подобрена и поедноставена со тоа што се достапни посебни услуги за големите даночни обврзници, воведени се е-даноци со можност за електронско плаќање на данок и поднесување на даночната пријава итн. Поедноставувањето на оданочувањето е вградено во Ревидираната национална стратегија за развој на малите и средни претпријатија (2002–2013) која ја идентификува оваа област како една од целите на стратегијата. Во 2014 година (стапи на сила од 1.1.2015г.) беше изменета регулативата за ДДВ со намалување на прагот за стекнување статус на ДДВ обврзник.

Подобрувањето на ефикасноста на стечајните постапки и овозможувањето едноставно затворање на фирмите со цел да му се овозможи на претприемачот нов старт се идентификувани во националната стратегија за МСП. Врз основа на податоците од „Водење бизнис“, во Македонија се потребни една и пол година за да се реши случај на неликвидна фирма, цената е 10% од вредноста на имотите, а сопствениците на бизнисот можат да повратат 47,4% од вредноста на претпријатието. Споредбените искуства покажуваат дека во оваа област постои простор за дополнителни подобрувања. Направени се и неколку измени во законот за стечај. Поголемиот дел од претпријатијата (54,1%) имаат доверба во законодавството за стечај и неговата примена, иако голем дел (35,3%) не се запознаени со ова законодавство.

Во изминатите години континуирано се прават напори за подобрување на функционалноста на пазарот на трудот. Во 2012 година, со закон беше донесена минимална плата со цел да се подобри животниот стандард на работниците со ниски плати. Во 2014 година се донесе нова регулатива за задолжително плаќање придонеси од задолжително социјално осигурување на остварениот приход по основ на договор на дело, авторски договор или друг вид договор со кој се остварува надоместок. Во август 2015 година, овој закон беше укинат. Направени се измени и во Законот за инспекциски надзор. Во 2015 година, донесен е и Закон за прекршоците, со кој се воведоа скалила во прекршочните казни во корелација со големината на фирмата.

[11] Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

## 4. Меѓународни споредбени искуства

Светските студии кои ги следат трендовите во однос на бизнис-окружувањето во земјите во светот укажуваат на тоа дека општата регулатива за водење бизнис во Република Македонија е подобра отколку во земјите од регионот. Студијата „Водење бизнис" на Светската банка во последниот извештај објавен во 2017 г. ја рангираше нашата земја на 10-тото место од вкупно 190 економии во светот во однос на леснотијата на водење бизнис (Табела 1). Словенија, Бугарија, Хрватска и Србија иако имаат значителен исчекор во однос на 2012 година, се рангирани пониско, односно во овие земји фирмите поминуваат низ поголеми тешкотии и имаат поголем товар при работењето.

*Табела 1. Рангирање во однос леснотија за водење бизнис*

| Земја | 2012 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|
| **Македонија** | **23** | **12** | **10** |
| Ирска | 15 | 17 | 18 |
| Словенија | 35 | 29 | 30 |
| Бугарија | 66 | 38 | 39 |
| Хрватска | 84 | 40 | 43 |
| Србија | 86 | 59 | 47 |

Извор: World Bank Doing Business.

И Индексот на глобална конкурентност (ИГК) на Светскиот економски форум ја рангира Р. Македонија повисоко од земјите од регионот во однос на товарот на владината регулатива на фирмите (Табела 2).

*Табела 2. Оптоварување од владината регулатива (1-7, 7 е најдобра оцена), 2015г. (издание 2016–2017)*

| Земја | Вредност | Ранг |
|---|---|---|
| Македонија | 3,7 | 49 |
| Ирска | 4,7 | 9 |
| Бугарија | 3,5 | 66 |
| Словенија | 2,7 | 116 |
| Србија | 2,4 | 128 |
| Хрватска | 2 | 135 |

Извор: World Economic Forum, Global Competitiveness Index, data platform.

Но, од друга страна, Индексот на квалитетот на регулативата кој го изготвува Светска банка покажува пониско рангирање на Македонија, Србија и Хрватска споредено со Словенија и Бугарија.

Во однос на даноците, светските показатели идентификуваат дека во Македонија претпријатијата плаќаат значително пониски даноци (изразени како процент од профитот) во однос на другите земји од регионот каде што даноците се во опсег од 27% до 39% од профитот (Табела 3).

*Табела 3. Вкупна даночна стапка, во %, 2015г. (издание 2016–2017)*

| Земја | Вредност | Ранг ИГК | Ранг ВБ |
|---|---|---|---|
| **Македонија** | **12,9** | **3** | **9** |
| Ирска | 25,9 | 28 | 5 |
| Бугарија | 27,0 | 29 | 27 |
| Хрватска | 20,0 | 13 | 49 |
| Србија | 39,7 | 77 | 78 |
| Словенија | 31,0 | 42 | 24 |

Извор: World Economic Forum, Global Competitiveness Index, data platform, and World Bank, Doing Business.
Забелешка: Оваа променлива е комбинација од данокот на добивка (% од профитот), данокот на труд и придонеси (% од профитот) и други даноци (% од профитот).

Поврзано со ова, ИГК укажува на тоа дека во Македонија најмал број испитаници сметаат дека нивото на даноци е пречка за работа или инвестирање. Светските рангирања и анкети се разидуваат од ставовите на фирмите во рамките на Анкетата со работодавачите во која повеќето од анкетираните фирми (80%) се согласуваат дека даночното оптоварување претставува главен ограничувачки фактор за инвестирањето на фирмите[12].

Освен даноците, поврзан показател се и административните процедури поврзани со плаќањето на даноците. „Водење бизнис" на Светска банка повторно ја рангира нашата држава подобро отколку земјите во регионот (Табела 4). Од државите вклучени во споредбената анализа, само во Ирска на фирмите им треба значително помалку време за да ги подготват и да ги платат даноците. Сепак, според анкетите со работодавачите, фирмите ги рангираат „просечното време за да се усогласат со даночните закони" и „трошокот на даноците како процент од платата" како голем проблем за претпријатијата во однос на оданочувањето[13].

*Табела 4. Време да се подготват и да платат даноци, 2016г. (издание 2017 г.)*

| Земја | Часа | | Земја | Часа |
|---|---|---|---|---|
| **Македонија** | **119** | | Словенија | 245 |
| Ирска | 82 | | Србија | 225,5 |
| Хрватска | 206 | | Бугарија | 453 |

Извор: World Bank, Doing Business.

Во однос на разрешувањето на ликвидноста, светските истражувања укажуваат на тоа дека постои простор за подобрување и дека Ирска и Словенија се рангирани многу подобро од Македонија, со помалку време, трошоци и поголема стапка на заздравување (Табела 5).

*Табела 5. Показатели за разрешување на неликвидноста, 2016г. (издание 2017 г.)*

| Земја | Ранг | Време (години) | Трошок (% од имотот) | Стапка на повраток (цент од долар) |
|---|---|---|---|---|
| Македонија | 32 | 1,5 | 10 | 47,4 |
| Ирска | 17 | 0,4 | 9 | 87,7 |
| Словенија | 12 | 0,8 | 4 | 89,2 |
| Бугарија | 48 | 3,3 | 9 | 34,9 |
| Хрватска | 54 | 3,1 | 14,5 | 33,7 |
| Србија | 47 | 2 | 20 | 32,5 |

Извор: World Bank, Doing Business, databank

[12] Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

[13] Ibid.

Квалитетот на трудовото законодавство е од особен интерес за работодавачите. Индексот на Светскиот економски форум за кој податоците се собираат преку Извршната анкета на мислење за 2015 година ја рангирал Македонија релативно ниско, на 95-то место во однос на ефикасноста на пазарот на трудот (Табела 6). За илустрација, Ирска е рангирана на 12-тото место, Бугарија на 54-тото, а Словенија на 85-ото место. Најголем предизвик за нашата земја според овие показатели е во областите „флексибилноста во одредувањето плата“ и „соработката работник-работодавач“.

*Табела 6. Ефикасност на пазарот на трудот, избрани показатели, издание 2016–2017 г. (податоци за 2015 година)*

| Земја | Ефикасност на пазарот на трудот, 1-7 (најдобра) | Ефикасност на пазарот на трудот, ранг | Соработка во однос вработен-работодавач | Флексибил-ност во одредувањето плата | Практики на вработување и отпуштање | Трошоци за отпуштање, платени недели |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Македонија | 4,0 | 95 | 81 | 118 | 39 | 47 |
| Ирска | 5,1 | 12 | 19 | 42 | 14 | 57 |
| Бугарија | 4,4 | 54 | 92 | 71 | 60 | 19 |
| Словенија | 4,1 | 85 | 74 | 115 | 132 | 38 |
| Србија | 3,8 | 106 | 126 | 46 | 84 | 17 |
| Хрватска | 3,9 | 100 | 132 | 66 | 128 | 63 |

Извор: World Economic Forum, GCI, database.

Забелешка: За сите други показатели освен за ефикасноста на пазарот на трудот, презентираните податоци се рангови.

## 5. Влијание

Меѓународните анализи покажуваат дека во изминатите години е постигнат напредок во унапредувањето на правната и регулативната средина како во насока на водење бизнис, така и во однос на даночната регулатива. Но, сепак, во практиката, фирмите се соочуваат со голем број предизвици. Честото менување на регулативата за фирмите претставува значително оптоварување, им одзема многу време и претставува значителен административен товар. Особено малите и средни претпријатија не се во можност да ја следат честата примена на регулативата и соодветно и навремено да го приспособат своето работење. Ова доведува до правна несигурност за фирмите и ги оневозможува долгорочно да го планираат својот бизнис. Дополнително, и покрај направените измени во законската регулатива за инспекциските служби, во практиката, фирмите се жалат на политички влијанија и селективно постапување на инспекторите.

Од друга страна, и процесот на донесување на регулативата влијае врз квалитетот на законските решенија. Имено, многу од измените се прават по итна постапка, без претходни суштински консултации со засегнатите страни и доследно спроведување оцена за влијанието на регулативата, што придонесува за намален квалитет и ефекти од дадената регулатива.

# 6. Опции на предлог-политики

Согласно горенаведените потреби и предизвици, предлог-политиките во овој домен во најголем дел се фокусираат на принципите на кои се гради правната и регулативната рамка во Р. Македонија. Предложените политики се клучни за градење правна рамка на бизнис-окружување која ќе овозможи долгорочна одржливост на економијата и планирање од страна на претпријатијата.

## 6.1. Процес на изготвување на регулативата

Со цел да се намали потребата од често менување на регулативата и да се зголеми нејзиниот квалитет и нејзината ефективност, потребен е потемелен процес на изготвување на законите кои се од значење за работењето на претпријатијата. Изготвувањето на законските решенија треба да поаѓа од основните концепти на дадената регулатива и да се базира врз реално утврдените системски потреби (наспроти поединечни случаи). Во оваа насока, клучни се два аспекти: 1) зголемување на времето и опфатот на консултации со бизнис-заедницата и 2) доследно спроведување на процената за влијанието на регулативата.

### 6.1.1. Консултации со бизнис-заедницата

Консултациите со бизнис-заедницата треба да бидат составен дел од процесот на донесување на законската регулатива во сите негови фази. Неопходно е бизнис-заедницата активно да учествува во утврдувањето на потребите, изготвувањето на првичните нацрт-решенија до нивно финализирање, изготвувањето на подзаконските акти, креирањето на механизмите за имплементација, како и оцената од спроведувањето на регулативата. Овој процес треба да се реализира конзистентно, преку здруженијата на работодавачите и коморите, како и преку Економско-социјалниот совет. Треба да се користат сите достапни модалитети на консултации и соработка кои се достапни, како што се анкети, вклучување во работни групи на претставници на бизнис-здруженијата, но и на експерти номинирани од нивна страна, јавни расправи и трибини низ Македонија, директни средби итн. Притоа, консултациите треба да се реализираат во различни сегменти од бизнис-заедницата (претпријатија со различна големина, од различни индустриски гранки, со различна сопственичка структура и сл.) за да се добијат сеопфатни сознанија и мислења кои треба да се земат предвид во изготвувањето на секое законско решение. Процесот на консултации, исто така, треба да го опфати и давањето издржана и аргументирана повратна информација од страна на институциите во случаите кога предлозите од бизнис-заедницата не можат да се прифатат. На тој начин ќе се гради довербата и конструктивниот дијалог помеѓу двете страни.

Ваквиот процес изискува зголемување на времето за консултации, а следствено и проширување на роковите за изготвување и донесување на законските решенија, како и

намалување на бројот на законски решенија кои се носат по итна постапка. Но, истовремено, тој ќе ја наметне и потребата од системско осмислување на законите и останатата регулатива наместо парцијални решенија кои бараат чести промени.

### 6.1.2. Доследно спроведување на Процената за влијанието на регулативата (РИА)

Изготвувањето на Процената за влијанието на регулативата е обврска на институциите во процесот на изготвување предлог-законски решенија. Но, во практиката, таа честопати се изготвува проформа, односно не дава целосна анализа за состојбите, за предложените законски решенија и нивните влијанија. Нужно е изготвувањето на РИА да се реализира доследно, во сите нејзини елементи. Анализата на состојбите и особено на влијанијата нужно треба да ги земат предвид влијанијата врз претпријатијата со различна големина и различни стопански гранки. Таа, исто така, нужно мора да содржи сеопфатна анализа на трошоците и придобивките која ќе укаже зошто предложеното решение е најсоодветно. Таа, исто така, треба да посочи (доколку е релевантно) во кои други земји од Европската унија е спроведено вакво решение и притоа дали дале позитивни ефекти по спроведувањето.

Консултациите и сознанијата од бизнис-секторот можат да понудат значителна поддршка во процесот на изготвување на РИА и во оваа насока бизнис-здруженијата се природни партнери на институциите. Доколку РИА се спроведува доследно, ќе се намали и потребата од често менување на регулативата и ќе овозможи поголема предвидливост за претпријатијата.

За да се поттикне доследно спроведување на РИА и соодветни консултации со засегнатите страни, се предлага Владата на РМ и особено Собранието на Р. Македонија автоматски да ги враќаат на доработување до надлежните институции сите предлог-законски решенија кои не содржат целосна РИА и кај кои не е детално опишан процесот на консултации со засегнатите страни.

## 6.2. Понатамошно унапредување на системот на даноци и останати финансиски оптоварувања од водењето бизнис

И покрај тоа што Р. Македонија има ниски даночни стапки, претпријатијата сметаат дека регулативата им наметнува обврски и значителен обем на дополнителни трошоци, како во поглед на трошоците на трудот, така и во останатите области од работењето. Во оваа насока се предлагаат следните мерки:

- *Изготвување анализа на трошоците за водење бизнис*

Во моментов не постои сеопфатна анализа на реалните трошоци за водење бизнис кои произлегуваат од регулативата. Поради тоа, потребно е да се изготви ваква анализа. Во оптимална ситуација, анализата би се базирала на меѓународна, стандардизирана методологија која би овозможила и споредба со другите земји во регионот и во Европа. Во

првичната фаза, организациите на работодавачите врз база на податоци од нивните членки можат да изготват список трошоци по области и различни типови законодавство.

Анализата треба да води сметка и за влијанието на трошоците и регулативата врз претпријатијата во однос на нивната големина. Како една од регулативите што претпријатијата честопати ја посочуваат како оптоварувачка е онаа поврзана со безбедност и здравје при работа, и таа нужно треба да биде опфатена во анализата.

- *Укинување на дел од непризнаените расходи*

Тенденцијата на оваа препорака е понатамошно унапредување на системот на данокот на добивка со што тој би станал почувствителен на профит. Во оваа насока се предлага укинување и/или ревидирањена непризнаените расходи кои се однесуваат на: а) трошоци поврзани со користење сопствен автомобил за потребите на работодавачот, б) правото на одбивка на претходниот данок при набавка на гориво, сервисирање и други трошоци за службен автомобил; в) исправка на вредноста на ненаплатените побарувања и г) трошоци за едукација, доквалификација и обука на практиканти вклучително и оние коишто се надвор од образовниот процес.

- *Анализа за влијанието на даночната регулатива врз компаниите со различна големина*

Со оглед на спецификите во водењето бизнис на претпријатијата со различна големина, потребно е да се направи детална анализа за тоа како даночната регулатива влијае врз претпријатијата со различна големина. Влијанието треба да се анализира не само во однос на висината на даноците, туку и во однос на времето и ресурсите потребни за исполнување на обврските пропишани со даночната регулатива. Ваквата анализа ќе покаже дали се потребни и понатамошни приспособувања на даночниот систем. Оваа анализа може да се направи одделно или заедно со анализата на трошоците за водење бизнис.

- *Усогласување на основицата за придонеси кај минималната плата*

Во моменталната регулатива за пресметување на социјалните придонеси за вработените, вработените лица со минимална плата процентуално одвојуваат поголем дел од својата плата за социјални придонеси отколку останатите вработени лица. Со воведувањето на законот за минимална плата, постоењето на минимална основица за плаќање придонеси е излишна. Со цел олеснување на пресметката на придонесите, како и изедначување на сите вработени лица, се предлага изедначување на начинот на пресметување на основицата на социјалните придонеси. Како појдовна основа ќе се земе бруто-платата и на неа ќе се пресметаат придонесите и персоналниот данок. Притоа, кај сегашните минимални плати ќе се појде од бруто-платата која во моментов ја исплаќа работодавачот. На тој начин, разликата која ќе се јави во основицата ќе премине во корист на работниците, односно ќе ја зголеми нивната нето-плата. Истовремено, тоа нема да предизвика дополнително финансиско оптоварување кај работодавачите.

- *Олеснување на процесот за излез од пазарот*

Како што беше напомнато претходно, покрај влезот на пазарот, потребно е понатамошно унапредување на политиките за излез од пазарот со намалување на времето и трошоците за затворање неликвидна фирма, како и подобрување на стапката на заздравување на фирмите. Регулативата треба да дејствува на начин кој ќе го намали стравот од неуспех и ќе му даде нова шанса на претприемачот. Ова прашање е особено релевантно за малите и средни претпријатија. За да се креираат вистински ефективни решенија, неопходна е детална анализа на сегашната политика во овој домен со особен осврт на резултатите и ефектите која таа ги има врз работењето на малите и средни претпријатија. Понатаму, врз основа на анализата и во консултации со бизнис-заедницата да се изготват нови конкретни законски решенија. Во оваа насока неопходно е да се ревидира процесот на поведување на стечајната постапка, ревидирање на правилниците и постапката за назначување стечајни управници во фаза на отпочнување на стечајна постапка, транспарентност во водење на процесите и објава на моменталните состојби за време на стечајната постапка.

## 6.3. Консолидирање на трудовото законодавство

Република Македонија треба да продолжи со реформите насочени кон функционалноста на пазарот на трудот како еден од клучните сегменти на пазарната економија. Согласно идентификуваните предизвици во однос на ефикасноста и квалитетот на регулативата во овој домен, се предлагаат следните мерки:

### 6.3.1. Изготвување и донесување нов Закон за работни односи

Честите измени на Законот за работни односи доведоа до губење на суштината и концептот на самиот закон. Притоа, претпријатијата, а особено малите субјекти немаат капацитет да ги следат сите промени и постојано се во стравување од можни прекршувања и санкции. Поради тоа, се предлага изготвување нов, консолидиран Закон за работни односи кој ќе појде од основните принципи и цели на законот. Тој нужно мора да биде изготвуван постапно, во консултации и преговори помеѓу социјалните партнери и со доволно време за утврдување и усогласување на сите негови сегменти.

### 6.3.2. Унапредување на соработката работник-работодавач

Трудовата легислатива на Р. Македонија треба да ги следи трендовите во соработката помеѓу работниците и работодавачите. Таа треба да оди во насока на препознавање и овозможување работнички совети и други форми на здружување на работниците за застапување на нивните интереси кај работодавачите. Ваквите решенија, секако, мора да се донесат во консултации и во договор со синдикалните организации во Р. Македонија.

### 6.3.3. Унапредување на примената на легислативата и на инспекцискиот надзор

Како што беше споменато и погоре, честите измени во трудовото законодавство и кратките рокови за нивна реализација се оптоварување за претпријатијата, особено за малите субјекти. Затоа е неопходно да се овозможи повеќе време на претпријатијата за да ја применат новата или изменетата трудова регулатива. Времето ќе зависи од комплексноста и обемот на самата регулатива. Оваа процена треба да се направи во рамките на изготвувањето на РИА и соодветно на тоа да се димензионира.

Трудовата инспекција дополнително треба да дејствува едукативно и да води сметка за капацитетите на претпријатието кога одлучува за евентуалните прекршочни санкции. При постапувањето, треба да се води сметка за тоа дали прекршувањето на трудовата легислатива е направено од незнаење или со намера за злоупотреба и соодветно да се примени механизмот на укажување и опомена во случај на незнаење (особено често кај микро-претпријатијата).

Системот на постапување на трудовата инспекција треба да оди во насока на деполитизација и еднаков третман на сите субјекти на пазарот на трудот. За подобрување на транспарентноста на работењето на трудовата инспекција, нивните периодични/годишни извештаи треба да бидат достапни до јавноста и тековно разгледувани од страна на Економско-социјалниот совет.

# 7. Препораки

Предложените мерки се меѓусебно комплементарни. Речиси сите предлог-мерки, всушност, упатуваат на системски решенија во процесот на донесување и спроведување на законската регулатива и нејзино понатамошно унапредување. За спроведување на предлог-мерките, неопходни се политичка волја и активно учество на сите засегнати страни, а особено на социјалните партнери. Тие поаѓаат од принципот дека за да можат претпријатијата да го планираат својот бизнис, тие мора да се потпираат на усогласена регулатива, како и предвидливи и навремени законски промени.

Предлог-политиките поврзани со консултациите со бизнис-секторот и доследната примена на РИА, всушност, не се предлог-мерки, туку претставуваат императив во процесот на изготвување на регулативата. Тие се во согласност со декларираните заложби на Р. Македонија и со добрите практики на Европската унија и потребна е нивна доследна и конзистентна примена. Соработката со здруженијата на работодавачите и коморите е особено значајна во овој процес. Прописите кои ги утврдуваат обврските на институциите за консултации со засегнатите страни треба соодветно да се ревидираат за да овозможат подолг период за консултации, како и задолжителна обврска за нивно спроведување во сите фази од изготвувањето на легислативата. Консултациите треба да се прошират и во однос на изготвувањето на подзаконските аспекти каде што најчесто се дефинираат практичните аспекти за спроведување на регулативата.

Анализите за трошоците од даночната и останатата регулатива, и нивното влијание врз работењето на претпријатијата со различна големина е особено важна и треба да претставува појдовна основа во изготвувањето нови законски решенија во овој домен.

Конечно, доследната имплементација на регулативата е неопходна за постигнување поттикнувачко бизнис-окружување. Усвоените законски решенија треба да бидат проследени со официјално толкување на законите. Судовите и инспекциските служби треба да се едуцираат да ја препознаваат суштината на законите, и конзистентно да ја применуваат. Следењето на спроведувањето на регулативата треба да се одвива не само преку согледувањата на надлежната институција и инспекциските служби, туку и преку искуствата и согледувањата на корисниците на законите.

## 8. Образложение

Предлог-мерките дадени во овој документ се базираат на препораките дадени од страна на самите работодавачи. Аргументацијата се базира на постојните податоци, анализи и истражувања, но, исто така, и на практичните искуства и перцепции на самите фирми кои ќе бидат директни корисници на мерките. Деталното образложение за секоја од предлог-мерките е дадена во поглавјето 6 во рамките на секоја мерка. Дел од мерките се идентификувани и во рамките на националните политики, а овој документ дава дополнителни насоки за нивна реализација.

Организацијата на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерацијата на Македонија (БКМ) стојат на располагање за дополнителни консултации и дискусии со релевантните министерства, институции и други чинители во насока на детално разработување на мерките кои ќе овозможат и нивна практична примена.

## 9. Спроведување

Анализите и анкетите укажуваат на тоа дека постои расчекор помеѓу оцените на меѓународните студии и искуството и перцепцијата на самите фирми. Опциите за предлог-политиките не се нужно заемно поврзани, односно можна е нивна поединечна примена или во пакет. За спроведување на предложените предлог-мерки, особено во точката 6.1., потребна е политичка волја, бидејќи правните механизми веќе им стојат на располагање на институциите. Поголемиот дел од предлог-мерките се веќе идентификувани во националните стратегии и потребно е нивно операционализирање, т.е. преточување во годишните програми на Владата на РМ со конкретно испланирани мерки чие спроведување ќе се следи континуирано.

За соодветно спроведување на дел од предлог-мерките, особено во доменот на излез од пазарот, потребни се дополнителни анализи и пресметки за нивните ефекти особено врз малите и средни претпријатија со цел да се унапредат постојните законски решенија.

Организацијата на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерацијата на Македонија (БКМ) се посветени на поддршка во спроведувањето на предлог-мерките, особено од аспект на овозможување консултации со фирмите.

## 10. Следење и оцена

За постигнување на очекуваните резултати и влијанија од предлог-политиките, неопходно е уште од почетокот да се воспостави систем за следење и оцена. Дел од показателите се веќе идентификувани од страна на меѓународните институции, но важно е да се следи и перцепцијата на бизнис-секторот. Особено е потребно да се зајакне следењето на регулативата поврзана со дополнителните административни и други трошоци што ги имаат фирмите, како и спроведувањето на инспекцискиот надзор во практиката.

На почетокот, неопходно е да се направи и анализа на реализирањето и резултатите на постојните политики и мерки. Тоа ќе овозможи воспоставување и соодветен систем на следење и оцена на идните предлог-политики.

Организацијата на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерацијата на Македонија (БКМ) и натаму ќе продолжат да ги следат состојбите и напредокот во оваа област. Согласно можностите, тие ќе подготвуваат и извештаи и анализи кои ќе се ставаат на располагање на институциите, бизнис-заедницата и пошироката јавност, со цел да придонесат во унапредувањето на политиките во овој сегмент.

Контакт информации на
Организацијата на работодавачи на Македонија (ОРМ)
Претседател г. Ангел Димитров
Извршен директор г-а Белинда Николовска
Генерален секретар г-а Светлана Ристовска Антиќ
Ул. Димитрие Чуповски бр.13
info@orm.org.mk
++389(0)23215085
http://www.orm.org.mk