

ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА ВО СЕНКА

-
ИЗВЕШТАЈ ЗА ПВР ЗА
ЗАКОНОТ ЗА ДРЖАВЕН
ИНСПЕКТОРАТ ЗА
УПОТРЕБА НА ЈАЗИЦИТЕ
- СО ФОКУС НА ПРОЦЕСОТ
НА КОНСУЛТАЦИИ

-
ДЕКЕМВРИ, 2019



ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА ВО СЕНКА

-

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПВР ЗА ЗАКОНОТ ЗА ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА УПОТРЕБА НА ЈАЗИЦИТЕ – СО ФОКУС НА ПРОЦЕСОТ НА КОНСУЛТАЦИИ

-

ДЕКЕМВРИ, 2019

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје
Центар за економски анализи

Лектура: Валентина Јошевска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<https://idscs.org.mk/mk/portfolio/проценка-на-влијанието-на-регулатива-3>

Дисклејмер

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија, во рамки на проектот Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за демократија „Социетас цивилис“ и „Центар за економски анализи“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

1. Вовед

Во насока на унапредувањето на процесот Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) и Центарот за економски анализи (ЦЕА) го спроведуваат проектот „Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази во Македонија“ или накратко, „ПВР во сенка“. Проектот се спроведува за да се изврши анализа на процесот за ПВР во Република Македонија, но и да се зголемат можностите за во него да се вклучат и граѓанските организации преку вмрежување и преку градење на нивните капацитети.

Во таа смисла, идејата е да се зголеми свеста за ефектите од законите, како и да се иницира притисок од страна на пошироките групи за учество во процесите на креирање закони во кое суштински дел треба да имаат анализите и информираните дискусии.

2. ПВР и процесот на консултација¹

Процесот на проценката на влијанието на регулативата претставува алатка чија основна цел е донесување политики базирани на докази со внимателно разгледување на потенцијалните влијанија кои би произлегле како резултат на регулација или дерегулација во одредена област.² Во тој сложен процес, една од клучните компоненти претставува консултативната компонента на ПВР и можноста за вклучување на заинтересираните страни во креирањето на законските решенија. Покрај практичната вредност на самите консултации, истите се клучни за креирање политики на транспарентен и отворен начин.³

Важно е да се напомене дека консултациите се дел од една поширока целина на механизми на делиберативна демократија и како таква е комплементарна на низа предвидени процеси, кои Владата на Република Северна Македонија (ВРСМ) треба да ги спроведува. Според начелото на пропорционалност, обемноста и длабочината на консултациите треба да кореспондира со големината на предложената регулација или дерегулација.

Низ процесот на ПВР, консултациите во ПВР се случуваат во три наврати. Најпрво, при почетната анализа на состојбите и утврдувањето на целите на процесот на регулација или дерегулација. Потоа, засегнатите страни се консултираат при анализа на социјалните и економските влијанија на секоја опција и дефинирањето на оптималното решение. Најпосле, по објавувањето на нацрт-извештајот од проценката, се спроведува консултацијата на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) каде што нацрт-законот е објавен за коментирање од засегнатите страни.⁴

¹ Марко Панковски и Јане Димески, Поставеност и предизвици на консултативниот процес при ПВР. ИДЦЦС, Скопје. Достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/11/poednostavenost-i-predizvici-na-konsultativniot-proces-pri-PVRMKD.pdf>

² За повеќе информации за ПВР види „Прирачник за проценка на влијание на регулативата“. МИОА, октомври 2013. Достапен на: http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf

³ Транспарентноста и отвореноста како квалитети на процесот на ПВР се наведени и во самата Методологијата за ПВР.

⁴ Акти кои ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата. МИОА, септември 2013. Пристапено на: http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf

Поставеност на процесот на консултации со засегнати страни

Консултацијата со засегнатите страни во ПВР е опишана во повеќе законски и подзаконски акти кои го регулираат целокупниот процес на ПВР. Опсегот на употребата на ПВР е утврден во Деловникот за работа на ВРСМ⁵, додека, пак, деталите на процесот се опфатени во *Методологијата за Проценка на влијание на регулативата*.⁶ Дополнително, како подзаконски акти, кои уредуваат различни аспекти на ПВР, се среќаваат и *Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијание на регулатива* и *Одлуката за формата и содржината на извештајот за проценка на влијанието на регулативата*.⁷

Деловникот за работа на ВРСМ, во членот 68-а ја уредува обврската на министерствата на својата интернет-страница и на единствениот национален регистар на прописи да ги објават предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на закони освен кога истото не е поинаку определено.⁸ Со овој член се овозможува секоја засегната страна да достави мислење, забелешки и предлози во рок од 20 дена од денот на објавувањето.⁹ Дополнително, овој член ги обврзува министерствата во извештаите за ПВР да објават преглед со добиените мислења, како и за причините за неприфаќање одредени мислења.

Методологијата за ПВР, исто така, ја утврдува и улогата на Координаторот за ПВР во министерствата. Во однос на консултацискиот процес, координаторот обезбедува поддршка и совети покрај другото и за консултациите за ПВР.

⁵ Службен весник на РМ 38/2001 – 113/2017

⁶ Службен весник на РМ 107/2013, стр. 21. Со донесувањето на Методологијата за ПВР во 2013, престана да важи Методологијата за ПВР од 2009 година (Службен весник на РМ 66/2009)

⁷ Службен весник на РМ 106/2013

⁸ ПВР не се спроведува за законите чие усвојување се предлага по итна постапка, законите за ратификација на меѓународните договори, законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, Предлог-буџетот на РМ и Законот за извршување на Буџетот на РМ.

⁹ Претходно рокот за доставување мислења, забелешки и предлози беше 10 дена. Истиот беше продолжен на 20 дена со одлука на Владата на РМ од 17 август 2017 (Службен весник на РМ 113/2017).

Од друга страна, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е должно да обезбеди ефикасни консултации со засегнатите страни преку унапредување на процесите на ЕНЕР.

Методологијата за ПВР ги утврдува целта и начините на спроведување на консултации со засегнатите страни. Според Методологијата, министерствата треба да обезбедат вклучување на засегнатите страни во текот на целиот процес на ПВР, односно:

- во фазата на анализа на состојбите и дефинирање на проблемот;
- утврдување на потребата од воведување регулатива;
- фазата на утврдување на можните решенија (по основното воспоставување на можните решенија);
- во фазата на проценка на можните влијанија од опциите.¹⁰

Во однос на начините, министерствата се должни уште во фазата на стратешко и годишно планирање да почнат со планирање на консултациите за во текот на процесот на ПВР благовремено да прибираат мислења од засегнатите страни и истите да ги земат предвид при изборот на оптималното решение. За олеснување на овој процес министерствата спроведуваат годишно планирање за ПВР. Во овој процес, предлог- законите кои ќе подлежат на ПВР се определени во Годишниот план за спроведување на ПВР. Секое министерство е должно на почетокот на годината да го објави годишниот план за ПВР во кој се најавуваат предлог-законите за кои ќе се изработи ПВР и кога истата ќе се случи. Во однос на консултациите, во самиот план се наведени и информации за времето и начинот на консултации за ПВР.¹¹

¹⁰ Службен весник на РМ 107/2013, стр. 27

¹¹ За повеќе информации за важноста на годишните планови за ПВР како и за тешкотиите при нивното спроведување, види: Марко Панковски, Предизвиците во годишното планирање на ПВР. ИДСЦС, февруари 2018.

Една од предвидените обврски за министерствата во методологијата е објавувањето на преглед на целиот процес и резултатите од консултациите во извештајот за ПВР, нешто што многу ретко се почитува од страна на министерствата.¹²

Известувањето за текот на консултациите за ПВР е содржано во Извештајот за проценка на влијание на регулатива. Формата и содржината на извештајот за ПВР се утврдени со одлука на Влада. Со оваа одлука се утврдува дека покрај останатите делови на извештајот во него се дава и преглед на спроведените консултации. Според оваа одлука извештајот треба да содржи:

- Засегнати страни и начин на вклучување;
- Преглед на добиените и вградените мислења;
- Мислењата кои не биле земени предвид и зошто.¹³

Консултациите со засегнатите страни се подетално уредени во *Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијание на регулатива*.¹⁴ Во член 22 се утврдуваат начините за вклучување и консултации со засегнати страни:

- Јавен увид по предлог-закон;
- Јавни расправи;
- Барања за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни;
- Учество во работни групи формирани од страна на министерството или ВРСМ;
- Состаноци со засегнатите страни;
- Јавни дебати.

¹² Преглед на спроведувањето на оваа обврска е даден подолу во текстот.

¹³ Службен весник на РМ 106/2013 стр. 38

¹⁴ Службен весник на РМ 106/2013 стр. 51

Членот 24 предвидува одржување јавни расправи при што предлогот на законот се става на јавна расправа каде што се даваат детали за технички информации за расправата кои се објавуваат на ЕНЕР и на веб-страниците на министерствата. Периодот за таквата јавна расправа не треба да биде пократок од 20 дена и зависи од типот на консултацијата, а поканите се доставуваат најмалку пет дена пред одржувањето на јавната расправа. Според ова упатство, во членот 25 е наведено дека од спроведениот процес за ПВР во Извештајот за ПВР се внесуваат:

- информации за начинот на вклучување на засегнатите страни;
- податоците за засегнатите страни кои учествувале во процесот;
- ставовите искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и порталот Е-демократија;
- мислењата, забелешките и сугестиите кои биле вградени во предлогот на закон и
- мислењата, забелешките и сугестиите кои не биле прифатени од страна на министерството и образложение за причините.¹⁵

Дополнително за овие акти, постојат повеќе документи и прирачници издадени од страна на МИОА¹⁶ кои имаат за цел да го насочат спроведувањето на ПВР-анализите и извештаите како *Упатството за пополнување на годишниот план за проценка на влијание на регулатива* во кое меѓу другото се најавуваат основни информации за предвидените консултации во идната година, врз основа на годишната програма за работа на Владата. Понатаму, *Уптаството за пополнување на известувањето за почеток на процесот на подготовка на предлог-закон* каде што се најавува почнување на процесот на консултации, вклучително и начините на консултација, како и *Упатството за пополнување на извештај за проценка на влијание на регулатива*.

¹⁵ Ibid, стр. 53

¹⁶ Потребно е да се посочи „Прирачникот за засегнатите страни“ објавен од страна на МИОА го објаснува процесот на вклучување на засегнатите страни. Прирачникот е достапен на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf

3. Потребата од ПВР-извештаи во сенка

Евидентен е недостатокот на релевантни информации во тековните извештаи за Проценка на влијанието на регулативата, што ги подготвуваат министерствата во рамките на нивната надлежност иако ситуацијата во континуитет се подобрува. Овој недостаток оневозможува засновано носење одлуки како и адекватно учество на граѓанските организации во процесите, бидејќи тие не располагаат со податоци врз основа на коишто можат да се вклучат во нив, да дадат проценка, како и суштински да придонесат.

Идејата на паралелен и надополнувачки процес на ПВР е двонасочен, а неговата цел е да се обезбедат доволно информации што најнапред ќе им помогнат на пратениците во Парламентот да формираат одлуки (откако предлог-законот од Владата ќе влезе во парламентарната процедура); како и да се придонесе кон зајакнато, адекватно учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики. За да можат граѓанските организации вистински да придонесат кон предлозите, да ги аргументираат и да ги застапуваат своите коментари и ставови, ним им требаат многу повеќе ресурси за истражување отколку на соодветните институции. Оттаму, правилното спроведување на процесот на ПВР, базиран врз докази и анализи може да им ја зајакне позицијата на граѓанските организации и да им обезбеди вистински простор во текот на консултациите.

„Следењето од сенка“, треба да резултира со извештаи (*извештаи во сенка*), односно алтернативни форми за ПВР, што ќе понудат податоци, анализи на различните опции врз основа на кои би се креирало најсоодветно законско решение, како и преглед на социјални, економски, административни и други влијанија, вклучувајќи и соодветна проценка на трошоците и на придобивките.

Овој Извештај дава осврт на нивото на спроведеност на постапката за ПВР и го надополнува ПВР нацрт-извештајот за Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за административните службеници со што го надополнува истиот со фокус на делот за консултации со засегнатите страни.

Оттаму, цел на овој документ е доставување дополнителни информации и предлози од консултираните засегнати страни за предложеното законско решение со цел суштинско вклучување на јавноста во процесот, како и носење информирано решение базирано врз аргументи и докази. Согласно расположливите ресурси, приложуваме можни решенија кои адресираат одредени проблеми, за да поттикнеме култура на промени и доследно спроведување на процесите во интерес на граѓаните.

Начин на спроведување

Основа за паралелен процес за ПВР на *Законот за изменување и дополнување на Законот за вработените во јавниот сектор* се јавно достапните документи за ПВР (прикачени на Единствениот национален регистар на прописи – ЕНЕР). За да се утврди доследноста на тековното спроведување на процесот на ПВР ќе се анализира дали и до која мера се следат пропишаните процедури и како се постапува при проценка на конкретниот предлог-закон. Дополнително, врз основа на утврдените недостатоци, ќе се понудат паралелни решенија – односно јасно ќе се идентификува и дефинира проблемот, ќе се спроведат фокус групи за да се вклучат засегнатите страни, а врз основа на спроведените истражувања и добиените мислењата - ќе се креираат опции. Анализата на силните и на слабите страни на понудените опции ќе даде основа за избор на најповолна, односно предлог за избор на најдобра опција. Процесот ќе се спроведе врз основа на актуелната Методологија за ПВР¹⁷ усвоена од Владата на Република Северна Македонија, како и според прирачниците за подготовка на ПВР.¹⁸ Целта е да се обезбедат доволно информации што сметаме дека се неопходни при носење информирано решение. Оттаму овој Извештај во сенка има тенденција да помогне во понатамошното спроведување на ПВР во однос на конкретниот предлог-закон.

¹⁷ Методологија за ПВР, Службен весник на РМ, 107/ 13

¹⁸ Прирачник за проценка на влијанието на регулативата, Министерство за информатичко општество и администрација, 2013.

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

Предлагач на Законот за државен инспекторат за употреба на јазиците е Министерството за правда. Во документите достапни на ЕНЕР, во папката што се однесува на односниот предлог-закон се содржани:

1. **Известување за почеток на процесот на подготовка на Законот за државен инспекторат за употреба на јазиците (28/05/2019)**

Придржување кон чекорите за ПВР

Во текот на досегашната постапка за ПВР не се преземени сите неопходни чекори утврдени со Методологијата за ПВР. **Имено, Законот не е дел од ГПРВ за 2019 година,¹⁹ ниту, пак, е дел од Годишниот план за спроведување на ПВР за 2019 година на Министерството за правда, што во конкретниот случај се јавува како предлагач на законот.** Обврската за подготовка на предлог-законот произлегува од Заклучок на Владата на Република Северна Македонија. Оваа фаза е клучна при спроведувањето на процесот на ПВР за следната година со што се овозможува да се определи кои ПВР- извештаи е потребно да се изработат и колку што е можно да се предвиди динамиката во регулативата за претстојниот период. Од аспект на спроведувачите на ПВР, планирањето треба да ја подобри распределбата на потребните материјални и човечките ресурси. Годишниот план овозможува три клучни бенефити во целокупниот процес на ПВР. Прво, со годишниот план се овозможува преглед на предлозите на законите кои ќе се подготвуваат во текот на годината што претстои. Второ, се утврдува динамиката на подготвување на ПВР на наведените предлог-закопи со точни датуми кога ќе се одвива процесот. На крај, се дава увид за планираните начини на вклучување на засегнатите страни.²⁰

¹⁹ https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa_na_Vladata_2019.pdf

²⁰ Прирачник за засегнатите страни: Консултации во процесот на креирање политики во Владата на Република Македонија. МИОА, февруари 2014. Пристапено на: http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf

Временската рамка за ПВР

Процесот за ПВР кон надворешните субјекти треба да започне со известување за почеток на процесот за подготовка на предлог-закон, а потоа треба да следат сите чекори за ПВР, сè до изработката на Извештај за ПВР и предлог-закон. Според Методологијата за ПВР, Годишниот план за спроведување на ПВР треба да биде објавен 15 дена по усвојување на Годишната програма за работа на Владата (ГПРВ).²¹ Известувањето за ПВР се објавува 5 дена пред почеток на процесот за ПВР. Потоа следи процес за ПВР и јавен увид кој трае најмалку 20 дена, засегнатите страни се поканети 5 дена пред консултациите, а консултациите траат во текот на целиот процес. Нацрт–извештајот за ПВР се објавува 10 дена пред доставување на извештајот до МИОА, а по добиеното мислење предлог-законот и предлог-извештајот за ПВР се објавуваат откако се утврдени од Владата.

Во конкретниот случај, временската рамка не е испочитувана бидејќи консултации со засегнати страни не се спроведени во рамките на предвидениот рок. Изготвувањето на предлог-законот започнува една недела по Известување за почеток на процесот, а се планира да се подготви во следните две недели (24/06/2019- 17/07/2019).

Известување за почеток на процесот за подготовка на закон – во делот за опис на проблемот не се дава краток опис на проблемот и потребата од регулација/ дерегулација, туку се укажува само дека законот се носи согласно Законот за употреба на јазиците. Ваквото објаснување не овозможува детален увид на потребата од вакво законско решение, како и што недостига во моменталната законска рамка што укажува на потребата на дополнителна регулација во оваа област. Во известувањето не се определува кои засегнати страни ќе бидат вклучени во работните групи. Исто така, не е определено дали Владата или министерството ќе ја спроведе консултацијата преку работните групи. Во однос на најава за јавен увид и јавна расправа, наведено е само дека ќе се одржи, без дополнителни информации за типот, опфатот и времето на одржување. Ова известување ги најавува несоодветно идните чекори, и укажува на веќе завршени активности во кои јавноста има ограничени можности да биде вклучена. Со тоа очигледно се нарушуваат принципите на отвореност и транспарентност; достапност и учество; еднаквост и фер третман.

²¹ Вообичаено ГПРВ се усвојува на крајот од тековната или на почетокот на новата календарска година.

ПВР извештај во сенка²²

1. ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ ВО ОБЛАСТА И ДЕНТИФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ (ПВР НАЦРТ-ИЗВЕШТАЈ)²³

1.1. ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ

Согласно Законот за употреба на јазиците (Службен весник на РСМ бр. 07/2019) поточно во член 20 од истиот Закон е предвидено донесување Закон за државен инспекторат за употреба на јазиците во својство на орган во состав на Министерството за правда на Република Северна Македонија. Согласно истото е предложен истиот законски текст со цел да се регулира начинот, постапката и позицијата на инспекторат за примена на законот за употреба на јазиците во Република Северна Македонија.

2. ЦЕЛИ НА ПРЕДЛОГ-РЕГУЛАТИВАТА

Закон за државен инспекторат за употреба на јазиците се донесува со цел мониторирање и надзор врз примената на Законот за употребата на јазиците во Република Северна Македонија.

Истиот закон гарантира рамноправност, еднаквост и непристрасност при примена на инспекцискиот надзор како и доследно применување на Законот за употребата на јазиците.

Со истиот Закон, исто така, се предвидени и другите начела кои важат при вршење на инспекциските надзори и функционирање на инспекторатите во целост.

²² Кутиите со текст се интервенции од страна на ИДСЦС и ЦЕА. Закосените делови се интегрално преземени од ПВР-извештајот.

²³ Извлечено од нацрт-извештај за ПВР за Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за административни службеници

Законот ја дефинира и надлежноста на Инспекторатот за употреба на јазиците каде што точно се наброени кои се надлежностите и каков вид надзор врши истиот инспекторат.

Бидејќи станува збор за формирање на нов орган во состав на Министерството за правда Законски е предвидена и организациската поставеност на инспекторатот. Законот, исто така, ја уредува и организациската поставеност на инспекторатот за примена на јазиците. Како органи преку кои Инспекторатот ја врши совјата надлежност се директорот на инспекторатот, државните инспектори, како и административно техничката служба за нормално вршење на работите на Инспекторатот.

Во истиот Закон се наброени и условите кои треба да се исполнат за избор на Директорот и инспекторите во рамките на инспекторатот.

Во Законот е дефиниран и начинот на извршување на инспекцискиот надзор, поточно начинот како се врши инспектирање, како се поведува инспекциската постапка, кои дејствија се преземаат при инспекцискиот надзор и како се завршува истата.

Со оглед на фактот дека се работи за прекршочна постапка, во делот на прекршоците важат одредбите од Законот за прекршоците

Оценка: Според достапниот опис на состојбите може да се заклучи дека предлагачот не ги аргументирал суштинските причини за дополнителна регулација во оваа сфера надвор од обврската предвидена во Законот за употреба на јазиците. Предлагачот не се осврнал на можни решенија кои не вклучуваат потреба од дополнителен закон.

Во делот на целите на предлог-регулативата фокусот е ставен наместа на опфатот на предложениот закон, наместа на целите на регулативата. Повторно, не се опишува како сегашната законска рамка превидена во делот на инспекцискиот надзор која не е доволна за да оправда носење ново законско решение.

Предлог: Потребно е внимание во описот на суштинските цели на предлог-законот и аргументирање со цел да се оправда потребата од дополнително регулаторно оптоварување при веќе постоечка законска рамка. Дополнително, потребно е да се аргументира зошто не се преминува кон измени на релевнатата постоечка законска рамка со цел адресирање на проблемот, наместо комплетно ново законско решение.

3. МОЖНИ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

3.2 ОПИС НА МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ) ЗА РЕШАВАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ

Со наведеното решение ќе се зајакне професионалноста и одговорноста на државните органи

Оценка: Целите на законот се јасно утврдени иако во целите не се наведуваат промените поврзани со Законот за употреба на јазиците.

Предлог: Насоченост кон решавање сродни проблеми со почести и понасочени интервенции што ќе овозможат темелна консултација со засегнатите страни.

4. ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТА НА РЕГУЛАТИВАТА

МОЖНИ ПОЗИТИВНИ И НЕГАТИВНИ ВЛИЈАНИЈА ОД СЕКОЈА ОД ОПЦИИТЕ:

4.2 ФИСКАЛНИ ВЛИЈАНИЈА

Предложениот закон ќе предизвика дополнителни финансиски импликации врз Буџетот на Република Македонија за тековната 2019 година во вкупен износ од 7 423 000 денари.

Предложениот закон ќе предизвика финансиски импликации во износ од 7 423 000 денари врз буџетот на РСМ за тековната 2019 година. По направениот ребаланс на буџетот на РСМ, планираниот износ за Инспекторатот за употреба на јазиците е намален на 4 464 000 денари. Намалувањето на средствата е во делот на Плати и надоместоци и се должи поради доцнењето со усвојување на Законот и започнување со работата на Инспекторатот. Овој износ е директен трошок за буџетскиот корисник и не треба да се поистоветува со фискални импликации. Разликата помеѓу планираниот износ за плати и надоместоци во буџетот на РСМ и оној износ по ребалансот на буџетот на РСМ, е повторно додаден во предлог-буџетот на РСМ за 2020 година. Во предлог-буџетот на РСМ за 2020 година, планирани се средства во висина од 10 423 000 денари наменети за Инспекторатот за употреба на јазиците. Зголемувањето на износот на средствата во однос 2019 година се во делот на Договорните услуги, купување опрема и машини и купување мебел. Овој износ е директен трошок за буџетскиот корисник и не треба да се поистоветува со фискални импликации. Од друга страна, фискалните влијанија зависат од успешното вградување на предвидените мерки во останатите поврзани закони и подзаконски акти, како и од капацитетите и вештините на вработените во Инспекторатот за употреба на јазаците, нив успешно да ги спроведуваат, односно да постапуваат рамноправно, еднакво и непристрасно при примена на инспекцискиот надзор.

4.3 СОЦИЈАЛНИ ВЛИЈАНИЈА

Спроведувањето инспекција на терен има потенцијал да има социјални влијанија во делот на отпорност кај субјектите да го почитуваат законот. Постои можност за политизација во процесот на инспекција, како и при изрекувањето на глобите. Во одредени региони од земјата тоа може да предизвика социјални влијанија.

4.4 ВЛИЈАНИЈА ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Спроведувањето на инспекцијата ќе вклучува често патување на терен со службени возила со што ќе се зголеми емисијата на издувни гасови во атмосферата.

4.5 АДМИНИСТРАТИВНИ ВЛИЈАНИЈА И ТРОШОЦИ –

Има износ од 7 423 000 денари

а) трошоци за спроведување

капитални расходи кои согласно предлог-буџетот за 2020 година се планирани да се зголемат за 1 500 000 денари во однос на буџетот за 2019 година.

б) трошоци за почитување на регулативата

тековни расходи: плати и надоместоци и стоки и услуги. Платите и надоместоците остануваат непроменети во 2020 година додека стоките и услугите се планирани да се зголемат за 1 500 000 денари во 2020 година.

Оценка: Во овој дел не се анализирани сите влијанија што делумно е резултат и од недостигот на консултација со релевантни чинители и засегнати страни кои би можеле да посочат на одредени влијанија кои предлагачот не ги предвидел.

Предлог: Потребно е внимателно разгледување на извесните, но и на можните влијанија предвидени со законското решение. Покрај правните и финансиските импликации важно е да се размислува и за другите пошироки влијанија чие предвидување е покомплексно, но, сепак, тие се важни и можат да влијаат врз спроведувањето на законот и ефектот од истиот. За таа цел, потребна е консултација со широк број чинители и засегнати страни кои би можеле да укажат на директни и индиректни влијанија. Искуството и експертизата на субјектите кои би биле вклучени во процесот на консултација ќе заштеди значајни ресурси во делот на анализата на влијанијата бидејќи предлагачот ќе може истите да ги земе превид без притоа да е принуден да ги спроведува анализите со сопствени капацитети.

5. КОНСУЛТАЦИИ

5.1 ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ И НАЧИН НА ВКЛУЧУВАЊЕ

- Медиумска покриеност за информирање на граѓаните
- Законот за државниот инспекторат за употреба на јазиците е подготвен во рамки на Работна група од високи претставници од Министерство за правда.
- Предлог-законот е објавен на ЕНЕР со што на секоја засегната страна ѝ се овозможува директно да се вклучи со предлози и решенија на текстот на законот.

Со цел вклучување на поширок сет чинители и засегнати страни, ИДСЦС и ЦЕА на 15.11.2019 одржаа консултативна средба со претставници на Министерството за правда, Агенцијата за примена на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Северна Македонија, како и граѓански организации. За време на средбата беа разгледани предлог-решенијата и беа разговарани потенцијалните влијанија. Во овој надграден ПВР-извештај, покрај предлозите од средбата на 15.11.2019 додадени се и мислењата доставени на ЕНЕР.

Останува забелешката дека повеќето граѓански организации се консултираат во поодмината фаза на процесот и пред нив се консултирани речиси готови решенија. Изостанува консултација во фазата на детектирање на причините и градење на законските предлози и решенија.

5.2 ПРЕГЛЕД НА ДОБИЕНИТЕ И ВГРАДЕНИТЕ МИСЛЕЊА

Во нацрт-извештајот за ПВР изостанува преглед на добиени и вградени мислења. Како резултат на консултативната средба, во прилог е табеларен приказ на добиените мислења од страна на консултираните страни.²⁴

Предлагач	Предлог	Одговор од институција
Претставник од Институт за европска политика	Инспекторатот можел да се уреди во рамки на други законски решенија	
	Треба да се предвиди ризикот субјектот/органот да нема доволно финансиски средства да го спроведе законот.	
	Рокот од 15 дена за недоследностите да се размисли за негово проширување (Член 26 став 2)	
	Треба да се утврди крајната рамка на рокот од член 26 став 2 со цел да се има извесност колку ќе трае целата постапка.	Максималниот рок да го донесе инспекторот којшто ќе отиде на увид

²⁴ Наоди од консултативна средба организирана од ИДСЦС и ЦЕА на 15.11.2019

<p>▶ Претставник од ЦДДД Прилеп</p>	<p>Глобите треба да бидат пониски за прв прекршок, па потоа да се зголемуваат. Така ќе се спречи намерно прекршување доколку некој може да ја плати казната.</p>	<p>Предлогот ќе се разгледа</p>
<p>Коментари на Фондација Отворено општество-Македонија</p>	<p>1. Продолжува праксата на формирање органи на државна управа надвор од ЗОРДУ</p> <p>ЗОРДУ е системски закон и се менува со 2/3 мнозинство. Овој закон во суштина треба да ја отцртува институционалната структура на државата. Не се направени измени на овој закон, со кој ќе се превиди Инспекторатот за јазици како тело во состав на Министерството за правда. На овој начин само се продолжува со практиката на формирање органи на државна управа со поединечни закони, практика која создава нејасни линии на отчетност и креира ризик од основање органи со преклопувачки мандати.</p>	<p>▶</p>

	<p>Покрај јасно дефинирани компетенции, излишна е потребата од дефинирање на област на образование. (Закон за измени и дополнувања на закон за административни службеници Член 14, Член 28 Закон за измени и дополнувања за вработувања во јавниот сектор Член 20 – е, Член 23-0)</p>	
	<p>2. (Под претпоставка дека е оправдано неговото постоење) Инспекторатот треба да биде орган во состав на Министерство за информатичко општество и администрација, не Министерство за правда</p> <p>Имајќи ја предвид природата на материјата која ја регулира Законот за употреба на јазиците, со кој се предвидува формирање на Инспекторатот, не е јасно зошто инспекторатот е предвиден како орган во Министерството за правда, а не во Министерство за информатичко општество и администрација, кое е надлежно за хоризонтални политики низ јавниот сектор. ►</p>	<p>Нерегулираните делови оставаат широк простор за толкување и доколку нешто не се определи во закон, потоа не може да се допрецизира во подзаконски акт.</p>

	<p>Претпоставката е дека Инспекторатот за управна постапка од тие причини премина од орган во состав на Министерството за правда во МИОА.</p>	
	<p>3. Формирање нов инспекторат е спротивно со заложбата за оптимизација на јавниот сектор, меѓу другото преку окрупнување на инспекциските служби</p> <p>МИОА во своите извештаи за напредокот во спроведување на Стратегијата за реформа на јавна администрација, укажува дека во соработка со УСАИД е подготвена анализа²⁵ за реорганизација и оптимизација на инспекциските служби, која понатаму треба да послужи како „основа за спроведување</p>	

²⁵ https://ener.gov.mk/files/propisi_files/report/101_1878296030%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B8%20

	<p>на хоризонталната функционална анализа²⁶</p> <p>Авторите во анализата препорачуваат постоечките 28 инспекциски служби (под координација на Инспекциски совет) да се реструктурираат и да се реорганизираат во 12 инспекциски служби. Креирањето нови инспекциски служби во период на реорганизација само го отежува процесот. Дополнително, со измена на постоечката легислатива може да се промени делокругот на надлежност на постоечките инспекторати, наместо да се формираат нови.</p>	
--	---	--

²⁶ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjh982QtuzlAhXlx6YKHRZnAjqQFjADegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fmioa.gov.mk%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpbl_files%2Fdocuments%2Fpolugodishen_izveshtaj-01.11.2018.doc&usg=AOvVaw0YqDEeAuXk7NP7RqNHG3ci

4. Надлежноста на Инспекторатот е нејасна, затоа што Законот за употреба на јазиците е нејасен

Не е јасно во законот за кого се креира обврска за спроведување на одредбите, на пример дали правни лица кои вршат јавни овластувања како што е предвидено во член 1 (3), опфаќа и приватни субјекти. Ако се земе за референтна листата на КОМСПИ која се смета за правно лице со јавни овластувања, Законот ги опфаќа од Комора на психолози до Бутел - Акционерско друштво за погребални услуги.²⁷

Дополнително, опфатот е уште поконфузен со тоа што се наведени области во член 2 (3) во кои делуваат институциите од член 1(3) како на пример: изборен процес, образование, наука, здравство,

²⁷ <http://komspi.mk/2233/>



Она што дополнително создава проблем е иницијалното користење на воопштена дефиниција во член 1(2) „јазик кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните“ со појаснување во заграда дека се мисли на албанскиот јазик, за подоцна низ текстот да се користи само воопштената формулација. Текстот на законот станува особено конфузен кога се регулира употребата на јазикот на немнозинските заедници под 20% или, пак, кога се регулира употребата на јазикот во општини каде што повеќе од 20% се заедници, кои не се од албанската заедница. Генерално законот недоволно го уредува користењето на јазикот на другите немнозински заедници, на сметка на албанскиот, а претендира да биде Закон за употреба на јазиците (наспроти Закон за употреба на албанскиот јазик).

Исто не е јасно во член 3, дали целата заднинска комуникација во институциите треба да се одвива двојазично, или само комуникацијата со избран или именуван функционер.

	<p>5. Можно е предвидените санкции за непочитување на обврските за правни лица да се повисоки од слични вакви прекршоци, уредени во други закони</p> <p>Треба да се провери дали има отстапка во висината на глобата за правни лица во споредба со глобите за институциите во други закони предвидени (предизвик е да се утврди што е сличен прекршок). Исто загрижува малиот распон на глобата, кој не дозволува да се утврди глобата во зависност од сериозноста на прекршокот.</p>	
	<p>6. Не се усогласени клучни закони со овој закон</p> <p>Процесните закони како Закон за кривична постапка и Законот за парнична постапка, не се усогласени. Дополнително, краткиот период за подготовка за имплементација на закон со ваков обем, неалоцирање на потребните средства и човечки ресурси, веќе создава проблеми.</p>	



Последниот пример со случајот ТНТ е добра илустрација за проблемите кои може да ги предизвика закон кој е носен нетранспарентно, без консултации, меѓу другото, со институциите кои треба да го имплементираат, во брзање, без да се промислат ризиците. Во конкретниот случај, постои ризик предметот да застари, затоа што новоангажиран адвокат во последните фази на постапката тврди дека не го зборува македонскиот јазик, и бара превод на целокупниот предмет (сега цела постапка и архива треба да се води двојазично). Агенцијата од Законот за употреба на јазици, претпоставувам, не е оформена за судот да ги користи нивните ресурси, што делумно објаснува дека дури и судот да сакал да ги оствари обврските од Законот за примена на јазици (надвор од ЗКП), не му се овозможени предуслови.

7. Недетектирањето на предизците во примената на претходното законско решение пред да се креира новиот Закон, само дополнително ја отженува имплементацијата

Имајќи предвид дека овој закон има поширок опфат од претходниот, проблемите во имплементација само се умножуваат. Меѓутоа, повторно, овој закон не е донесен на основа на издржана проценка. На пример, анализа на примената на претходниот закон, претпоставувам, ќе покажеше дека имаме администрација која не е подготвена да ја води заднинската комуникација двојазично, затоа што мнозинството од сегашните вработени не ги зборуваат двата јазика, особено вработените припадници на македонската етничка заедница.



	<p>За мене, разумно решение подразбира идната работна сила која ќе се ангажира во јавната администрација да биде билингвална, односно услов да биде познавање на двата јазика, а сегашната да се дообучи. Големи глоби за непочитување на законот, како што се предвидени, не го решаваат, на пример, овој проблем</p>	
Претставник од Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје	Да се специфицира што значи 6 години искуство од областа (член 18)	
	Да има услов кандидатот да биде евалуиран по однос на мината посветеност кон мултикултурно општество	
Мислење на ЕНЕР – Газменд Рамадани (26.07. 2019)	<p>Во врска со условите за избор на инспектор би ве замолил освен правниот и економскиот факултет да се стави и Факултетот за Јавна администрација. Овој факултет во сите развиени држави е најбитен во органите на државата, а во нашата држава се дескриминира и никаде не се предвидува.</p>	

6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ

6.1 СПОРЕДБЕН ПРЕГЛЕД НА ПОЗИТИВНИТЕ И НА НЕГАТИВНИТЕ ВЛИЈАНИЈА НА МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

Ќе се подобри примената на Законот за употреба на јазиците

6.2 РИЗИЦИ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО И ПРИМЕНАТА НА СЕКОЕ ОД МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

Нема

6.3 ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ СО ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Доколку Владата го прифати предложениот текст на Законот, ќе се испочитува обврската што произлегува од Законот за употреба на јазиците.

7. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕПОРАЧАНОТО РЕШЕНИЕ

7.1 ПОТРЕБА ОД МЕНУВАЊЕ ЗАКОНИ И ПОДЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ВО ОБЛАСТА ИЛИ ДРУГИ СРОДНИ ОБЛАСТИ

Нема

7.2 ПОТРЕБНИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ И РОК ЗА НИВНО ДОНЕСУВАЊЕ

Подзаконските акти ќе се донесат во рок од 6 (шест) месеци од донесувањето на законот.

7.3 ОРГАНИ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА, ДРЖАВНИ ОРГАНИ И ДРУГИ ОРГАНИ НАДЛЕЖНИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

Министерство за правда, Државен инспекторат за употреба на јазиците

7.4 АКТИВНОСТИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ЗА ЕФИКАСНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГОТ НА ЗАКОН

Екипирање на Инспекторат за употреба на јазиците со инспектори кои имаат познавање на ЗОУП, како и за обврските кои произлегуваат од законот. Редовни обучавања на инспекторите и вработените во инспекторатот. Обезбедување техничка опрема за инспекциски надзор.

8. СЛЕДЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА

8.1 НАЧИН НА СЛЕДЕЊЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Инспекторатот според наведениот закон е должен секоја година да доставува извештај за неговата работа до Владата на Република Северна Македонија.

8.2 ЕВАЛУАЦИЈА НА ЕФЕКТИТЕ ОД ПРЕДЛОГОТ НА ЗАКОНОТ И РОКОВИ

Инспекторатот според наведениот закон е должен секоја година да доставува извештај за неговата работа до Владата на Република Северна Македонија.

- Број на прекршоци;
- Генерирање најчести причини за прекршување.

.По 24 месеци:

- намален број прекршоци;
- унапредена пракса на користење на решенијата предвидени со Законот за употреба на јазиците кои се адресираат во овој закон.

Заклучок

Врз основа на анализа на тековната состојба можеме да заклучиме дека постојат низа недостатоци во постапката за ПВР со што не се испочитувани принципите на добро управување, особено владеењето на правото, правичност и законитост.

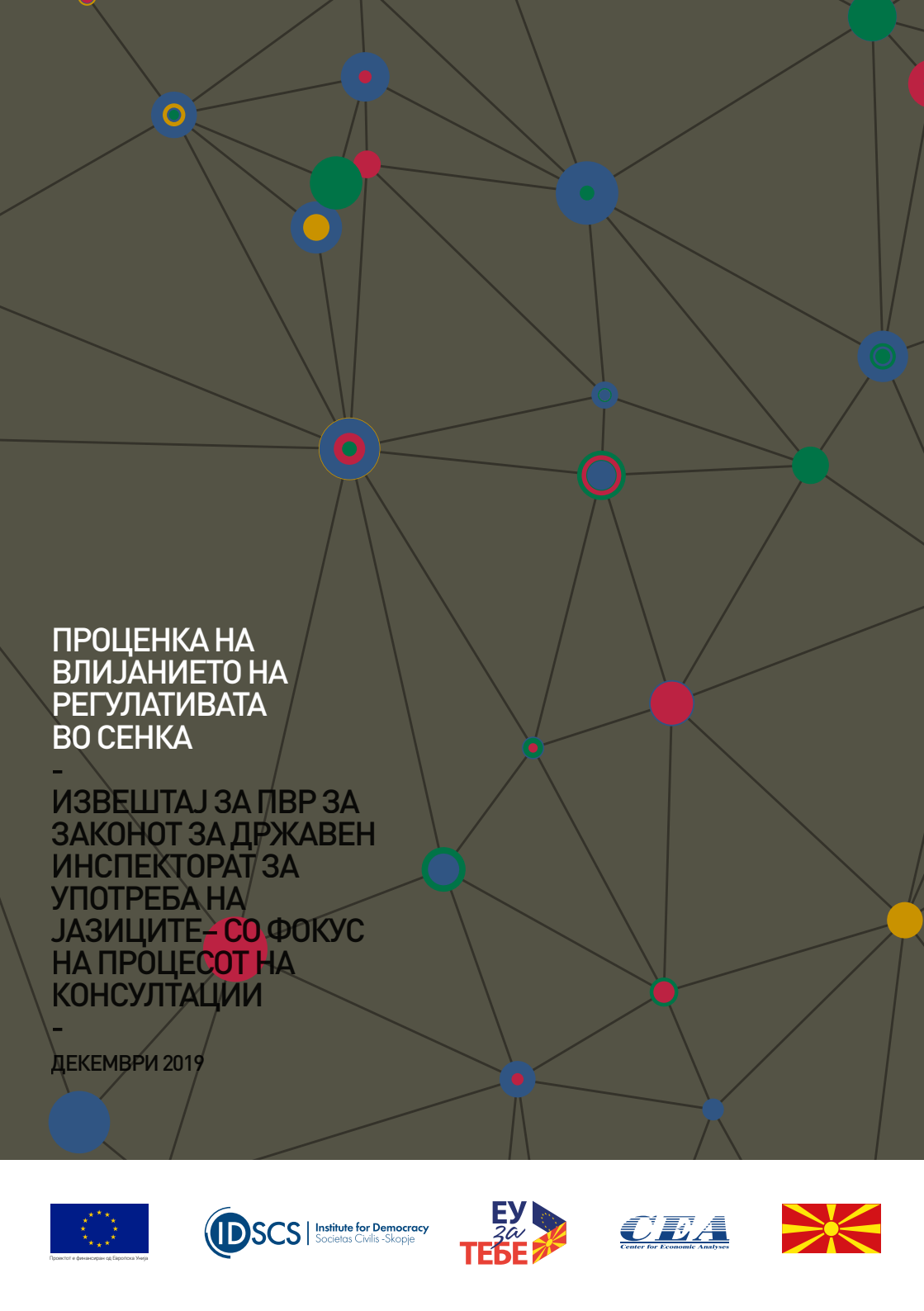
Во однос на постапката за ПВР потребно е подоследно придржување кон Годишниот план за ПВР, транспарентност и инклузивност при консултациите како и почитување на временската рамка. За вклучените во процесот на ПВР во државната администрација, планирањето им овозможува адекватно да ги планираат задачите поврзани со ПВР, што треба да се изработи во следната година и во кој период. Располагањето со таквите информации го подобрува управувањето и распределбата на обврските. Во однос на граѓанското општество, планирањето овозможува преглед преку кој граѓанските организации можат да интензивираат одредени активности доколку предвидена промена во регулативата и ПВР поврзана со неа е дел од нивниот делокруг на работа.

Во нацрт-извештајот за ПВР не се почитуваат принципите на стратешко лидерство и одговорност; ефективност и ефикасност и во најголема мера не се овозможува отвореност и транспарентност; отчет; достапност и учество; инклузивност; иновативност, креативност и отвореност за промени, еднаквост и фер третман.

За подобрување потребно е:

- преглед на дадените мислења што е обврска предвидена со членот 68-а од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија;

- разгледување на повеќе опции за решавање на проблемот вклучително и потреба од нов закон наместо измени на постоечки законски решенија;
- да се предвидат социјални влијанија;
- подетален опис на финансиските импликации;
- подетален опис на ризиците и несаканите ефекти при спроведување;
- предвидување и опишување на влијанијата кои решението би го имале на терен при спроведување имајќи ја предвид политичката чувствителност на прашањето.



ПРОЦЕНКА НА
ВЛИЈАНИЕТО НА
РЕГУЛАТИВАТА
ВО СЕНКА

-
ИЗВЕШТАЈ ЗА ПВР ЗА
ЗАКОНОТ ЗА ДРЖАВЕН
ИНСПЕКТОРАТ ЗА
УПОТРЕБА НА
ЈАЗИЦИТЕ - СО ФОКУС
НА ПРОЦЕСОТ НА
КОНСУЛТАЦИИ

-
ДЕКЕМВРИ 2019



Трговски и демократија Европа Унија

