



Извештај

за процесот на консултации при подготовка на предлози на закони,
користење на ЕНЕР и други механизми за соработка со граѓанските
организации во 2023 година

Скопје, март 2024 година

1. Вовед

Консултациите со граѓанското општество во процесите на креирање политики и донесување на закони и други акти претставуваат важен дел на современиот, демократски процес на управување со јавните политики, но и еден од клучните чекори во зајакнувањето на соработката, дијалогот и довербата помеѓу Владата на Република Северна Македонија и граѓанското општество.

Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики¹ утврдува дека соработката на Владата и органите на државната управа со граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики може да се остварува во облик на: информирање, консултации, дијалог и партнерство, во сите фази од процесот на креирање на политики: во процесите на утврдување приоритети во креирањето политики при изработката на годишната Програма за работа на Владата, при изготвување на закони и подзаконски акти, документи за политики и стратегии и акциски планови, во процесите на спроведување, следење или изменување на законодавството. Согласно член 14 од Кодексот, Генералниот секретаријат на Владата еднаш годишно објавува повик до граѓанскиот сектор за придонес во подготвувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Северна Македонија.

Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) претставува централна точка каде се објавуваат предлозите на закони пред нивното доставување во владина постапка и подлежат на коментари од страна на засегнатите страни. ЕНЕР е алатка која постојано се развива и нејзиното користење од страна на засегнатите страни е од суштинско значење за целокупниот процес на консултации и донесување на законите.

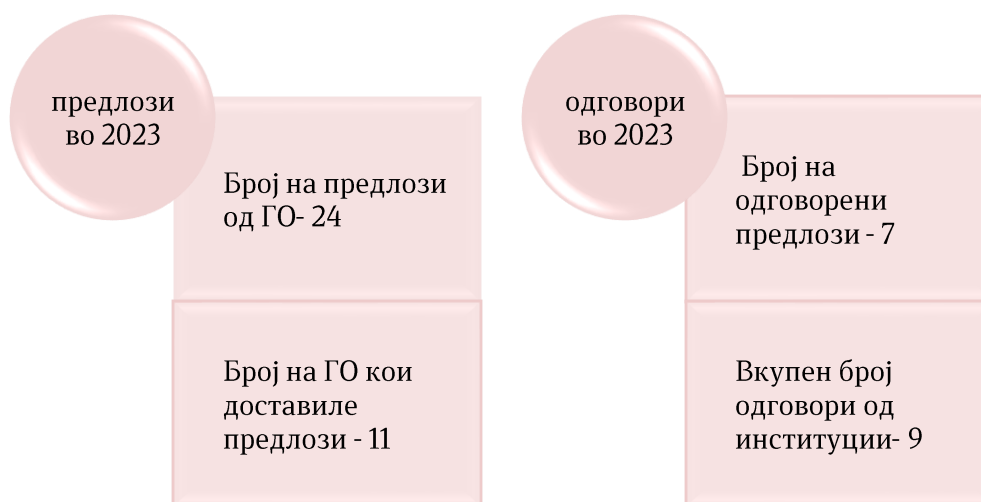
Овој извештај е подготвен врз основа на анализа на податоците на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) и одговорите на Прашалникот за механизмите на консултација со граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти во 2023 година, што Генералниот секретаријат на Владата - организациона единица за соработка со граѓанските организации, го дистрибуираше до министерствата преку членовите на Мрежата на државни службеници за соработка со граѓанското општество. Извештајот содржи податоци за предлозите на закони утврдени од страна на Владата на Република Северна Македонија во периодот јануари-декември 2023 година.

¹ „Службен весник на РМ“ бр.99/11

2. Консултации со граѓанските организации при подготвување на Годишната програма за работа на Владата

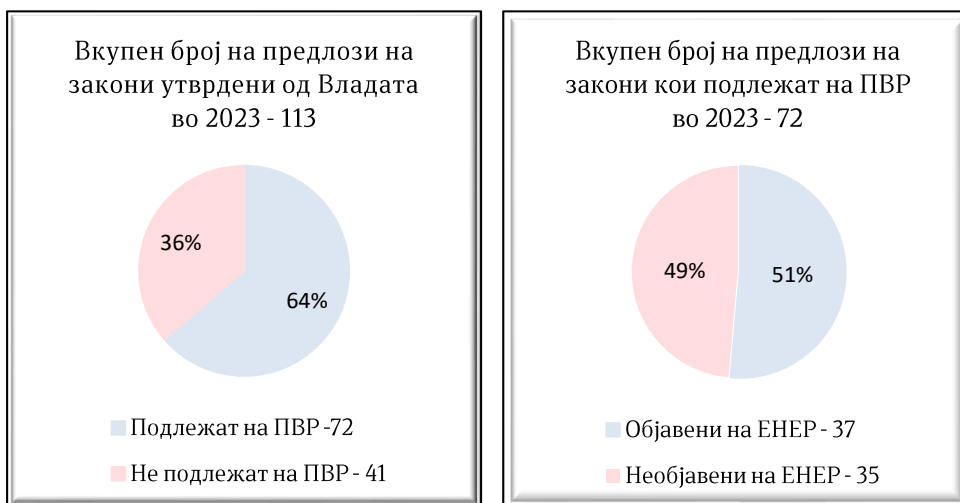
Генералниот секретаријат – организациона единица за соработка со граѓанските организации, на својата интернет страница www.nvosorabotka.gov.mk и на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), секоја година, објавува повик до граѓанскиот сектор за придонес во подготвувањето на Годишната програма за работа на Владата. Повикот се објавува во втората половина од август и трае до 15 септември. Добиените иницијативи и предлози од граѓанските организации се објавуваат на www.nvosorabotka.gov.mk во рок од 7 дена од денот на добивањето на предлогот, а во рок од 30 дена се објавуваат повратни информации од надлежните министерства и другите органи на државната управа за релевантноста и прифатливоста на предлогот.

По Повикот за придонес на граѓанскиот сектор во подготвувањето на Програмата за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2023 година, објавен на 17.8.2023 година, доставени се вкупно 24 предлози од 11 граѓански организации. Предлозите се проследени до ресорните министерства и други органи на државната управа, кои доставија вкупно 9 одговори по 7 предлози од граѓанските организации. Ресорните министерства во 6 случаи ги поддржуваат иницијативите на граѓанските организации и наведуваат дека ќе ги имаат предвид доставените предлози при изготвување на соодветната регулатива, а во 3 случаи наведуваат дека предлогот не може да биде прифатен, образложувајќи ги причините за тоа.



3. Учество на граѓанските организации при подготвување на предлози на закони (консултации преку ЕНЕР и други форми на учество)

Во периодот јануари-декември 2023 година од вкупно 113 предлози на закони утврдени од страна на Владата на Република Северна Македонија, 41 не подлежат на проценка на влијанието на регулативата (ПВР)². Од 72 предлози на закони кои подлежат на ПВР, 37 (51,39%) биле објавени на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), што претставува зголемување за 12,05% споредено со 2022 година (39,34%). Квалитетот на Извештаите за ПВР во делот Консултации не е на задоволително ниво. Од 49 подготвени Извештаи за ПВР, во 19 извештаи (38,78%) во овој дел само се наведени засегнатите страни или институциите од кои е побарано мислење. Примери за соодветно пополнет Извештај за ПВР во делот Консултации се: Предлог на закон за вработените во Министерството за одбрана (Министерство за одбрана), Предлог на закон за инсолвентност (Министерство за економија), Предлог на закон за административни службеници и Предлог на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (Министерство за информатичко општество и администрација) и Предлог на закон за прогласување на Кањон Матка за споменик на природата (Министерство за животна средина и просторно планирање).

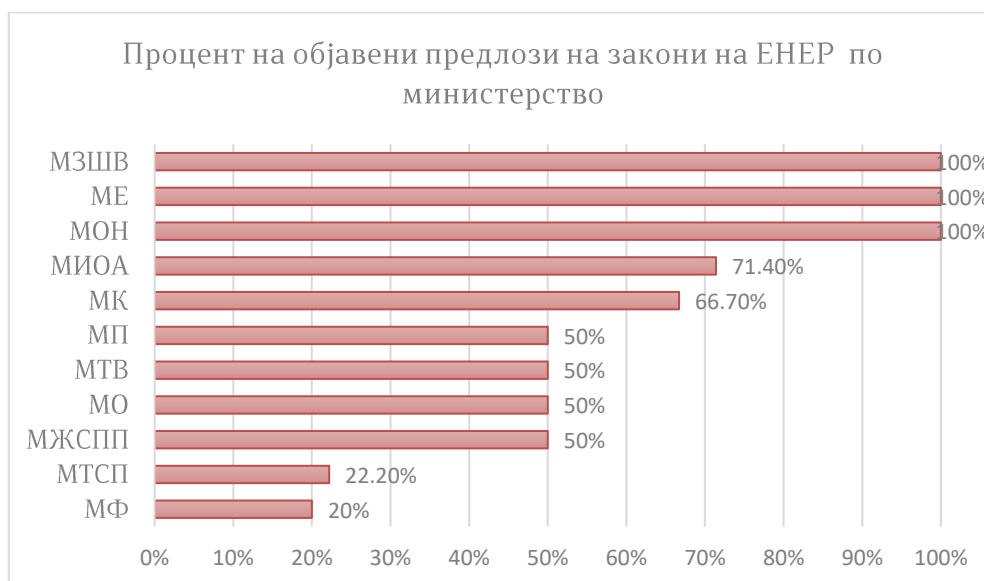


И покрај обврската утврдена во член 68-а од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, предлозите на закони надлежното

² Согласно Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, проценка на влијанието на регулативата се спроведува за сите предлог-закони кои се доставуваат до Владата за разгледување и утврдување освен за: законите чие усвојување се предлага по итна постапка; законите за ратификација на меѓународни договори; законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони; Буџетот на Република Северна Македонија; законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија; законите за задолжување и законите за гаранција.

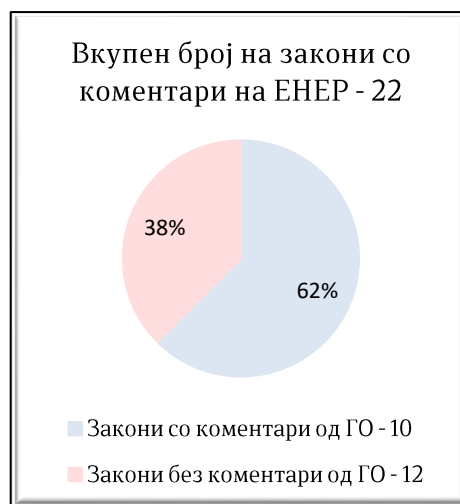
министерство да ги објавува на својата интернет страница и во Единствениот национален електронски регистер на прописи (ЕНЕР) www.ener.gov.mk, 48,68% од предлозите на закони утврдени од Владата во 2023 година не биле објавени на ЕНЕР како алатка за информирање и консултации со засегнатите страни. Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство, Министерството за економија и Министерството за образование и наука спровеле консултации преку ЕНЕР за сите предлози на закони што ги доставиле за разгледување и биле утврдени од Владата на Република Северна Македонија во 2023 година. Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за култура објавиле на ЕНЕР повеќе од 65% од предлозите на закони од нивна надлежност, а Министерството за правда, Министерството за транспорт и врски, Министерството за одбрана и Министерството за животна средина и просторно планирање објавиле 50% од предлозите на закони доставени за разгледување и утврдување од страна на Владата во 2023 година. Најмал процент на објавени предлози на закони на ЕНЕР имаат Министерството за труд и социјална политика и Министерството за финансии.

Министерството за внатрешни работи, Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците, Министерството за надворешни работи, Министерството за здравство и Министерството за локална самоуправа, во 2023 година не биле предлагачи на закони што подлежат на проценка на влијанието на регулативата.



Од 37 предлози на закони објавени на ЕНЕР, доставени се коментари за 22 предлози на закони (59,46%). Вкупниот број на коментари од засегнати страни е 139, од кои 19 коментари (13,67%) се од граѓански организации за 10 предлози на закони, што претставува намалување на учеството на коментари од граѓански организации во вкупниот број на коментари на ЕНЕР за 9,59% споредено со 2022 година (23,26%).





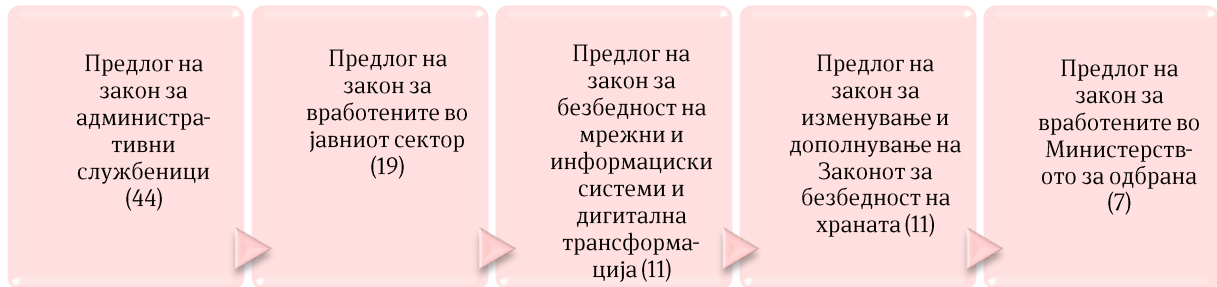
Табела 1: Листа на 22 предлози на закони за кои се доставени коментари на ЕНЕР

Закон	Предлагач	Број на коментари на ЕНЕР	Број на коментари од ГО	Број на одговори од министерствата
Предлог на закон за вработените во Министерството за одбрана	Министерство за одбрана	7	0	0
Предлог на закон за Академија за судии и јавни обвинители (*)	Министерство за правда	4	1	0
Предлог на закон за помилување	Министерство за правда	1	0	0
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Северна Македонија	Министерство за финансии	1	1	0
Предлог на закон за просpekt и обврски за транспарентност на издавачите на хартии од вредност (*)	Министерство за финансии	2	1	0
Предлог на закон за финансиски инструменти	Министерство за финансии	6	1	0
Предлог на закон за инсолвентност (*)	Министерство за економија	3	0	0
Предлог на закон за забрана на нефер трговски практики во синџирот на снабдување на земјоделски и прехранбени производи (*)	Министерство за економија	4	3	0
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на храната (*)	Министерство за земјоделство,	11	0	0

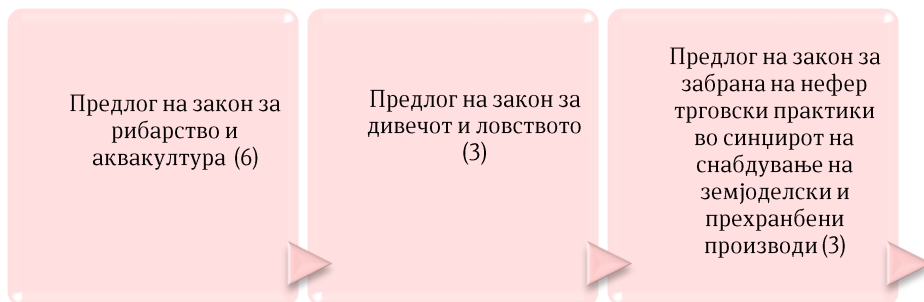
	шумарство и водостопанство			
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за пасиштата	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	1	0	1
Предлог на закон за дивечот и ловството (*)	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	6	3	6
Предлог на закон за рибарство и аквакултура (*)	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	6	6	6
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование	Министерство за образование и наука	1	0	1
Предлог на закон за образование на возрасните	Министерство за образование и наука	2	0	1
Предлог на закон за системот на проценка на лица со попреченост	Министерство за труд и социјална политика	1	0	0
Предлог на закон за употреба на македонскиот јазик	Министерство за култура	3	0	0
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за авторското право и сродните права (*)	Министерство за култура	3	0	2
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелните медиумски услуги (*)	Министерство за информатичко општество и администрација	1	0	0
Предлог на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*)	Министерство за информатичко општество и администрација	11	1	0
Предлог на закон за административни службеници (*)	Министерство за информатичко општество и администрација	44	1	0
Предлог на закон за вработените во јавниот сектор (*)	Министерство за информатичко општество и администрација	19	1	0

Предлог на закон за воздухопловство	Министерство за транспорт и врски	2	0	1
Вкупно		139	19	18

Листа на 5 предлози на закони објавени на ЕНЕР со најголем број коментари од засегнати страни

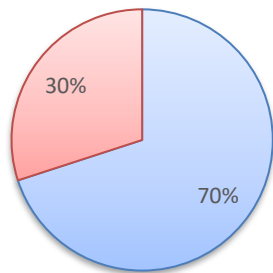


Листа на 3 предлози на закони објавени на ЕНЕР со најголем број коментари од граѓански организации



Согласно одговорите на Прашалникот за механизмите на консултација со граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони во 2023 година, министерствата формирале работни групи за 30 предлози на закони, а претставници на граѓанските организации биле вклучени во работните групи за 9 закони (30%), што претставува намалување за 16,15% споредено со 2022 година, кога од вкупно формирани 26 работни групи, во 46,15% (12 работни групи) имало претставници на граѓански организации.

Работни групи формирани за изработка на предлози на закони во 2023 година



- Број на работни групи во кои не учествувале ГО - 21
- Број на работни групи во кои учествувале ГО - 9

Според добиените одговори на прашалникот, повеќето министерства формирале работни групи за подготовка на дел од предлозите на закони во 2023 година, со исклучок на Министерството за економија кое има формирано работни групи за сите предлози на закони кои се во негова надлежност, но без учество на претставници на граѓански

организации. Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство формирало работни групи за подготовка на повеќе од 60% од предлозите на закони и во сите работни групи вклучило претставници на граѓански организации, додека пак Министерството за транспорт и врски се изјаснило дека не го практикувало овој механизам за консултации во текот на 2023 година.

Табела 2: Листа на предлози на закони за кои биле формирани работни групи и учество на претставници на граѓански организации во работни групи во 2023 година

Предлагач	Предлози на закони за кои биле формирани работни групи во 2023 година	Учество на граѓански организации во работната група
Министерство за одбрана	Предлог на закон за вработените во Министерството за одбрана	✓
Министерство за правда	Предлог на закон за Канцеларија за поврат на имот(*)	✓
Министерство за правда	Предлог на закон за правда за децата (*),	✓
Министерство за правда	Предлог на закон за помилување	
Министерство за финансии	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за данокот на добивка (*)	
Министерство за финансии	Предлог на закон за данокот на солидарност (*)	
Министерство за финансии	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за данокот на додадена вредност (*)	
Министерство за финансии	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за акцизите	

Министерство за финансии	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за Развојната банка на Северна Македонија(*)	
Министерство за финансии	Предлог на закон за решавање банки (*)	
Министерство за финансии	Предлог на закон за проспект и обврски за транспарентност на издавачите на хартии од вредност (*)	
Министерство за финансии	Предлог на закон за финансиски инструменти	
Министерство за економија	Предлог на закон за инсолвентност (*)	
Министерство за економија	Предлог на закон за забрана на нефер трговски практики во синџирот на снабдување на земјоделски и прехранбени производи (*)	
Министерство за економија	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за индустриски и зелени зони	
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за советодавен систем за земјоделството и руралниот развој (*)	✓
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за дивечот и ловството (*)	✓
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за виното	✓
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за рибарство и аквакултура (*)	✓
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на храната (*)	✓
Министерство за образование и наука	Предлог на закон за образование на возрасните	✓
Министерство за труд и социјална политика	Предлог на закон за системот на проценка на лица со попреченост	
Министерство за труд и социјална политика	Предлог на закон за регистар на задолжително социјално осигурување	
Министерство за култура	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за авторското право и сродните права (*)	
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелните медиумски услуги (*), утврден на 155.седница на Владата, одржана на 17.5.2023 година	



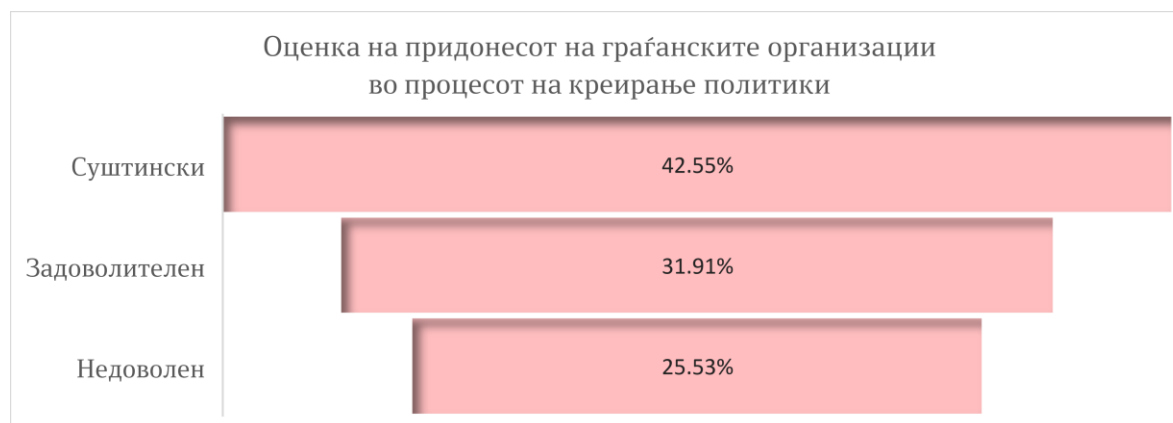
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелните медиумски услуги (*), утврден на 189.седница на Владата, одржана на 3.10.2023 година	
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за административни службеници (*)	
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за вработените во јавниот сектор (*)	
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за стручно усовршување и обука на административните службеници	
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*)	
Вкупно	30	9

Согласно одговорите на Прашалникот, министерствата најчесто користеле јавни расправи и консултации преку ЕНЕР како механизам за вклучување на граѓанските организации во процесот на подготовка на предлозите на закони, а помалку практикувани механизми се користење на анализи или извештаи на граѓанските организации и вклучување на претставници на граѓански организации во работни групи за подготовка на предлози на закони.



Во однос на прашањето како го оценуваат придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики, за 42,55% од утврдените предлози на закони во 2023 година министерствата сметаат дека придонесот на граѓанските

организации е суштински, за 31,91% предлози на закони дека е задоволителен, за 25,53% предлози на закони оцениле дека придонесот е недоволен.



3.1. Министерство за одбрана

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 2 предлози на закони од надлежност на Министерството за одбрана (Предлог на закон за вработените во Министерството за одбрана и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија). Предлогот на закон за вработените во Министерството за одбрана бил објавен на ЕНЕР и била формирана работна група, во која биле вклучени и претставници на граѓански организации. Исто така, министерството спровело консултации преку ЕНЕР и организирано јавни расправи и за Предлогот на закон за критична инфраструктура. Министерството за одбрана придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање на политики го оценува како суштински.

3.2. Министерство за внатрешни работи

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија не биле утврдени предлози на закони од надлежност на Министерството за внатрешни работи. Сепак, во текот на 2023 година ова министерство работеше на подготовка на Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за оружјето и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи. За двата закони биле формирани работни групи со вклучени претставници на граѓански организации, а нивниот придонес во процесот на креирање на политики ова министерство го оцени како суштински.

3.3. Министерство за правда

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени вкупно 12 предлози на закони од надлежност на Министерството за правда (Предлог на закон за Академија за судии

и јавни обвинители (*), Предлог на закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Предлог на закон за амнестија, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите, Предлог закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка (*), Предлог на закон за изменување на Законот за спорт, Предлог на закон за помилување, Предлог на закон за канцеларија за поврат на имот (*), Предлог на закон за правда за децата (*), Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за државното правобранителство на Република Северна Македонија, Предлог на закон за изменување на Законот за судска служба и Предлог на закон за изменување на Законот за јавнообвинителска служба), а на ЕНЕР објавени се 6 од нив (Предлог на закон за Академија за судии и јавни обвинители (*), Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за извршување на санкциите, Предлог закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка (*), Предлог на закон за помилување, Предлог на закон за канцеларија за поврат на имот (*) и Предлог на закон за правда за децата (*)). Согласно податоците добиени од министерството, во работните групи за подготовка на Предлог на закон за Канцеларија за поврат на имот (*) и Предлог на закон за правда за децата (*) учествувале претставници на граѓански организации. Покрај консултации преку ЕНЕР и учество во работни групи, министерството во 2023 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: консултации преку веб страницата на министерството; средби со граѓански организации, јавни расправи и користење на анализи/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлог-законите, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики за дел од предлозите на закони го оценува како суштински, а за дел како задоволителен.

3.4. Министерство за финансии

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 20 предлози на закони од надлежност на Министерството за финансии (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Северна Македонија, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за стоковните резерви, Предлог на закон за данок за солидарност, Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за игрите на среќа и за забавните игри (*), Предлог на закон за изменување на Законот за пријавување и евиденција на обврски, Предлог на закон за изменување и дополнување на законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Кафасан) и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп– Битола) во Република Северна Македонија, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за експропријација, Предлог на закон за

изменување и дополнување на Законот за данокот на добивка (*), Предлог на закон за данокот на солидарност (*), Предлог на закон за измена и дополнување на Законот за данокот на додадена вредност (*), Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за акцизите, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за Развојната банка на Северна Македонија(*), Предлог на закон за решавање банки(*), Предлог на закон за изменување на Законот за хартии од вредност, Предлог на закон за изменување на Законот за даночно ослободување со цел реализирање на одлуката за склучување на анекс на договорот за концесија за промена на намената на дел од средствата, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА)(*), Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за платежни услуги и платни системи, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за буџети, Предлог на закон за просpekt и обврски за транспарентност на издавачите на хартии од вредност (*) и Предлог на Закон за финансиски инструменти), а на ЕНЕР објавени се 4 предлози на закони (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Северна Македонија, Предлог на закон за решавање банки(*), Предлог на закон за просpekt и обврски за транспарентност на издавачите на хартии од вредност (*) и Предлог на Закон за финансиски инструменти). Согласно податоците добиени од министерството, формирани се работни групи за подготовка на 8 предлози на закони, но во работните групи нема претставници на граѓански организации. Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2023 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: средби со граѓански организации и јавни расправи. Придонесот на граѓанските организации во процесот на подготовка на 4 предлози на закони е оценет како задоволителен, а при подготовка на 9 предлози на закони е оценет како недоволен.

3.5. Министерство за економија

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 3 предлози на закони од надлежност на Министерството за економија (Предлог на закон за insolventност (*), Предлог на закон за забрана на нефер трговски практики во синџирот на снабдување на земјоделски и прехранбени производи (*) и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за индустриски и зелени зони) и сите се објавени на ЕНЕР. Согласно податоците добиени од министерството, за сите закони биле формирани работни групи, но без учество на претставници на граѓански организации. Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2023 година користело и други механизми за консултации со граѓанските организации: јавни расправи и користење на анализи/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како недоволен.

3.6. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 8 предлози на закони од надлежност на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на храната (*), Предлог на закон за дополнување на Законот за семенски и саден материјал за земјоделски растенија (*), Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за пасиштата, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште, Предлог на закон за советодавен систем за земјоделството и руралниот развој (*), Предлог на закон за дивечот и ловството (*), Предлог на закон за виното и Предлог на закон за рибарство и аквакултура (**)) и сите се објавени на ЕНЕР. Согласно податоците добиени од министерството, работни групи се формирани за 5 предлози на закони: Предлог на закон за советодавен систем за земјоделството и руралниот развој (*), Предлог на закон за дивечот и ловството (*), Предлог на закон за виното, Предлог на закон за рибарство и аквакултура (*) и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на храната (*), а во сите работни групи учествувале и претставници на граѓански организации. Покрај консултации преку ЕНЕР и учество во работни групи, министерството во 2023 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: консултации преку веб страницата на министерството, писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството, средби со граѓански организации и јавни расправи. Придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики е оценет како суштински.

3.7. Министерство за образование и наука

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 3 предлози на закони од надлежност на Министерството за образование и наука (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование, Предлог на закон за образование на возрасните и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за Македонската академија за науките и уметностите) и сите се објавени на ЕНЕР. Согласно податоците добиени од министерството, формирани биле работни групи со вклучени претставници на граѓански организации за подготовка на Предлог на закон за образование на возрасните, како и за Предлогот на закон за средно образование и Предлогот на закон за стручно образование и обука, доставен во владина постапка во 2023 година. Покрај консултации преку ЕНЕР и учество во работни групи, министерството во 2023 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: консултации преку веб страницата на министерството, средби со граѓански организации, јавни расправи и користење на анализи или извештаи на граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како суштински.

3.8. *Министерство за труд и социјална политика*

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 9 предлози на закони од надлежност на Министерството за труд и социјална политика (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за работни односи, Предлог на закон за системот на проценка на лица со попреченост, Предлог на закон за регистар на задолжително социјално осигурување, Предлог на закон за изменување на Законот за социјална заштита, Предлог на закон за изменување на законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, Предлог закон за изменување на Законот за заштита на децата, Предлог на закон за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, Предлог на закон за финансиска поддршка на социјално ранливи категории на граѓани за справување со енергетската криза и Предлог на закон за ослободување од плаќање на дел од придонесите од задолжително социјално осигурување поради зголемување на плата), а 2 од нив се објавени на ЕНЕР (Предлог на закон за системот на проценка на лица со попреченост и Предлог на закон за регистар на задолжително социјално осигурување). Согласно податоците добиени од министерството, за подготовка на предлозите на закони што се објавени на ЕНЕР биле формирани и работни групи, но без учество на претставници на граѓански организации. Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2023 година организирано и јавни расправи како механизам за вклучување на граѓанските организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како задоволителен.

3.9. *Министерство за култура*

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 3 предлози на закон од надлежност на Министерството за култура (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот државните награди, Предлог на закон за употреба на македонскиот јазик и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за авторското право и сродните права (*)), а 2 од нив биле објавени на ЕНЕР (Предлог на закон за употреба на македонскиот јазик и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за авторското право и сродните права (*)). Согласно податоците добиени од министерството, работна група била формирана за Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за авторското право и сродните права (*), но без учество на претставници на граѓански организации. Покрај консултации на ЕНЕР, министерството во 2023 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: писмени мислења од граѓански организации на барање на министерството, јавни расправи и користење на анализи или извештаи на граѓански организации, но не се изјаснило во однос на придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики.

3.10. Министерство за информатичко општество и администрација

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 7 предлози на закони од надлежност на Министерството за информатичко општество и администрација (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелните медиумски услуги (*), утврден на 155.седница на Владата, одржана на 17.5.2023 година, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелните медиумски услуги (*), утврден на 189.седница на Владата, одржана на 3.10.2023 година, Предлог на закон за административни службеници (*), Предлог на закон за вработените во јавниот сектор (*), Предлог на закон за стручно усовршување и обука на административните службеници, Предлог на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*) и Предлог на закон за изменување и дополнување на Закон за електронско управување и електронски услуги), а 5 од нив биле објавени на ЕНЕР (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелните медиумски услуги (*), Предлог на закон за административни службеници (*), Предлог на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*), Предлог на закон за вработените во јавниот сектор (*) и Предлог на закон за стручно усовршување и обука на административните службеници). Согласно податоците добиени од министерството, за сите закони освен за Предлогот на закон за изменување и дополнување на Закон за електронско управување и електронски услуги биле формирани работни групи, но без учество на претставници на граѓански организации. Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2023 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: средби со граѓански организации и јавни расправи (за 5 предлози на закони) и консултации преку веб страницата на министерството, писмени мислења од граѓански организации на барање на министерството и користење на анализи или извештаи на граѓански организации (за 2 предлози на закони). Министерството за информатичко општество и администрација придонесот на граѓанските организации во процесот на подготовка на Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелните медиумски услуги (*), Предлогот на закон за административни службеници (*) и Предлогот на закон за вработените во јавниот сектор (*) го оценува како суштински, а за Предлогот на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*) и Предлогот на закон за стручно усовршување и обука на административните службеници за задоволителен.

3.11. Министерство за транспорт и врски

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 4 предлози на закони од надлежност на Министерството за транспорт и врски (Предлог на закон за воздухопловство, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за интероперабилност

во железничкиот систем, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за урбанистичко планирање и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за градење), а 2 од нив биле објавени на ЕНЕР (Предлог на закон за воздухопловство и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за интероперабилност во железничкиот систем). Согласно податоците добиени од министерството за законите не се формирани работни групи. Покрај консултации на ЕНЕР, министерството во 2023 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: консултации преку веб страницата на министерството, писмени мислења од граѓански организации на барање на министерството и јавни расправи, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како задоволителен.

3.12. Министерство за животна средина и просторно планирање

Во периодот јануари – декември 2023 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 2 предлози на закони од надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање (Предлог на закон за прогласување на Кањон Матка за споменик на природата и Предлог на закон за изменување на Законот за управување со дополнителни текови на отпад), а 1 од нив бил објавен на ЕНЕР (Предлог на закон за прогласување на Кањон Матка за споменик на природата). Согласно податоците добиени од министерството, за подготовка на наведените закони не биле формирани работни групи. Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2023 година спровело и јавни расправи, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценуваат како задоволителен.

4. Консултации на ЕНЕР за предлози на стратегии

Во мај 2022 година, Владата на Република Северна Македонија усвои нова регулаторна и методолошка рамка за секторски стратегии, за да обезбеди усогласеност помеѓу различните владини плански документи и повисок степен на спроведување на стратешките приоритети и приоритетните цели на Владата. Согласно глава 4 од Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии („Службен весник на РСМ“ бр.122/22), органите на државна управа планираа и обезбедуваат учество на засегнатите страни во текот на сите фази од процесот на подготвување на стратегија и акциски план. Консултациите со засегнатите страни, вклучително и организациите на граѓанското општество, се вршат преку барање на писмени мислења, учество во работни групи, состаноци и користење на електронски интерактивни алатки достапни на порталот ЕНЕР и веб-страницата на органот на државна управа (член

26 став 3). Во 2023 година Владата на Република Северна Македонија усвои 14 стратегии, од кои само 4 предлози на стратегии беа објавени на Единствениот електронски регистар на прописи ЕНЕР за консултации со засегнатите страни (Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030 со Акциски план 2023-2026, Национална стратегија за млади 2023-2027 со Акциски план 2023-2025, Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија, со Акциски план 2023-2026 и Национална стратегија за правата на лицата со попреченост 2023 – 2030, со Акциски план 2023-2026). Вкупниот број коментари на ЕНЕР за предлозите на овие стратегии е 7, а од нив само 1 коментар е од граѓанска организација.

Табела 3: Листа на предлози на стратегии објавени на ЕНЕР

Стратегија	Предлагач	Број на коментари на ЕНЕР	Број на коментари од граѓански организации	Број на одговори од министерствата
Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија, со Акциски план 2023-2026	Кабинет на заменичката на претседателот на Владата задолжена за политики на добро владеење	1	1	0
Национална стратегија за правата на лицата со попреченост 2023 – 2030 , со Акциски план 2023-2026	Министерство за труд и социјална политика	1	0	0
Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, со Акциски план 2023-2026	Министерство за информатичко општество и администрација	0	0	0
Национална стратегија за млади 2023-2027, со Акциски план 2023-2025	Агенција за млади и спорт	5	0	0
Вкупно		7	1	0

5. Заклучни согледувања и препораки за унапредување на процесот на консултации и учество на граѓанските организации во креирањето јавни политики

Од анализата може да се заклучи дека во текот на 2023 година министерствата спроведувале консултации и ги вклучувале граѓанските организации во процесот на креирање политики и подготовка на предлози на закони. Во 2023 година доставени се вкупно 19 коментари од граѓански организации на предлози на закони објавени на ЕНЕР или 13,67% од вкупно доставените коментари (139), што преставува намалување за 9,59% споредено со 2022 година (23,26%), кога граѓанските организации доставиле 10 коментари (од вкупно 43).

Учеството на граѓанските организации во работни групи формирани од министерствата за подготовка на предлози на закони, исто така, бележи намалување од 16,15% во 2023 година, кога од вкупно 30 формирани работни групи, граѓанските организации се застапени со свои претставници во 9 (30%), за разлика од 2022 година, кога од вкупно 26 формирани работни групи, граѓанските организации имале свои претставници во 12 (46,15%).

Придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање на политики, според оценка на министерствата, е зголемен во 2023 година, споредено со 2022 година. Во 2023 година, придонесот на граѓанските организации за 42,55% од предлозите на закони во кои биле вклучени е оценет за суштински, за разлика од 2022 година кога овој процент е 16,67%, а за 31,91% од предлозите на закони придонесот е оценет како задоволителен, за разлика од 2022 година, кога овој процент е 20%. Сепак, како недоволен е оценет придонесот на граѓанските организации за 25,53% од предлозите на закони, за разлика од 2022 година, кога овој процент е 15%. Разликата помеѓу 2023 и 2022 година се должи и на фактот што во 2022 година за 48,33% од предлозите на закони министерствата не дале конкретен одговор на прашањето како го оценуваат придонесот на граѓанските организации.

Само дел од министерствата се придржуваат на одредбите на член 26 став 3 од Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии („Службен весник на РСМ“ бр.122/22) за консултации со засегнатите страни преку користење на електронски интерактивни алатки достапни на порталот ЕНЕР. Од вкупно 14 стратегии усвоени од Владата на Република Северна Македонија во 2023 година, само 4 предлози на стратегии (28,57%) биле објавени на ЕНЕР. Вкупниот број на доставени коментари на ЕНЕР за овие предлози на стратегии е 7, од кои само 1 коментар е од граѓанска организација.

Со цел унапредување на соработката на Владата и органите на државната управа со граѓанските организации во процесот на креирање политики и подобрување на квалитетот на овој процес преку користење експертиза од граѓанското општество, потребно е органите на државната управа да продолжат со редовна комуникација и консултации со граѓанските организации во сите фази на процесот на креирање политики, од моментот кога почнува планирањето, до подготовката на текстот на предлогот на закон, стратегија или друг акт. При тоа,

консултациите треба да бидат веродостојни, инклузивни и недискриминирачки, а органите на државната управа покрај задолжителното објавување на предлозите на закони и стратегии на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), да практикуваат и други методи на консултации, како што се: вклучување на претставници на граѓанските организации во работни групи, одржување на консултативни средби и јавни расправи и сл. Воедно, органите на државната управа треба да ги користат анализите и другите документи подготвени и објавени од граѓанските организации како основа во процесот на креирање политики, а по спроведените консултации и анализа на добиените иницијативи, предлози или забелешки од граѓанските организации, да објават извештај за консултациите, на својата веб страница и/или на ЕНЕР (за предлозите на закони - во Извештајот од проценката на влијанието на регулативата), кој ќе вклучува и анализа на процесот на консултациите и добиените препораки. Овие активности треба да бидат дополнети и со мерки за јакнење на капацитетите на административните службеници за вклучување на граѓанските организации и јавноста во сите фази на креирање на политиките и подготовка на закони и стратегии, но и за јакнење на свеста на граѓаните за можностите за вклучување во процесите на креирање на политиките на Владата и органите на државната управа.

Препораки:

- Органите на државната управа да продолжат со редовна комуникација и консултации со граѓанските организации во сите фази на процесот на креирање политики и подготовка на предлози на закони, стратегии и други акти, вклучително и како членови во работни групи, а консултациите да бидат веродостојни, инклузивни и недискриминирачки.
- Органите на државната управа при анализа на состојбата во процесот на креирање политики да ги користат документите (анализи, извештаи и сл.) подготвени од граѓанските организации.
- Надлежните министерства задолжително да ги објавуваат предлозите на закони на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) и да овозможат консултации со засегнатите страни најмалку 20 дена од денот на објавувањето, а извештајот за проценка на влијанието на регулативата да содржи преглед на добиените мислења во кој ќе ги наведат причините поради кои забелешките и предлозите не се прифатени.
- Заради обезбедување на навремено вклучување на граѓанските организации, органите на државна управа задолжително на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) и на својата веб-страница да објавуваат известување со временска рамка за подготовка на стратегија и да овозможат увид и доставување на коментари на текстот на нацрт-стратегијата.