Влада на Република Северна Македонија
Генерален секретаријат

Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut
Sekretariati i përgjithshëm

Извештај

за процесот на консултации при подготовка на предлози на закони, користење на ЕНЕР и други механизми за соработка со граѓанските организации во 2022 година

Скопје, април 2023 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 политики[1] 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 2022 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 2022 година и доставени до Собранието на Република Северна Македонија, при што не се содржани предлозите на закони кои биле повлечени од Владата од собраниска процедура.

[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 17.8.2022 година, доставени се вкупно 17 предлози од 12 граѓански организации. Предлозите се проследени до ресорните министерства и други органи на државната управа, кои доставија вкупно 16 одговори по 8 предлози од граѓанските организации. Ресорните министерства во најголем број случаи ги поддржуваат иницијативите на граѓанските организации и наведуваат дека ќе ги имаат предвид доставените предлози при изготвување на соодветната законска регулатива, стратегија или акциски план, во одреден број случаи укажуваат дека е потребна дополнителна анализа или формирање на работна група од претставници на повеќе институции, а само во мал број случаи наведуваат дека предлогот не може да биде прифатен, образложувајќи ги причините за тоа.

предлози во 2022

Број на предлози од ГО- 17

Број на ГО кои доставиле предлози - 12

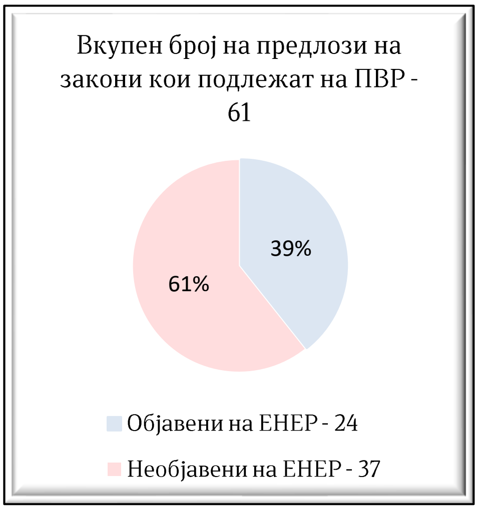
одговори во 2022

Број на одговорени предлози - 8

Вкупен број одговори од институции- 16

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

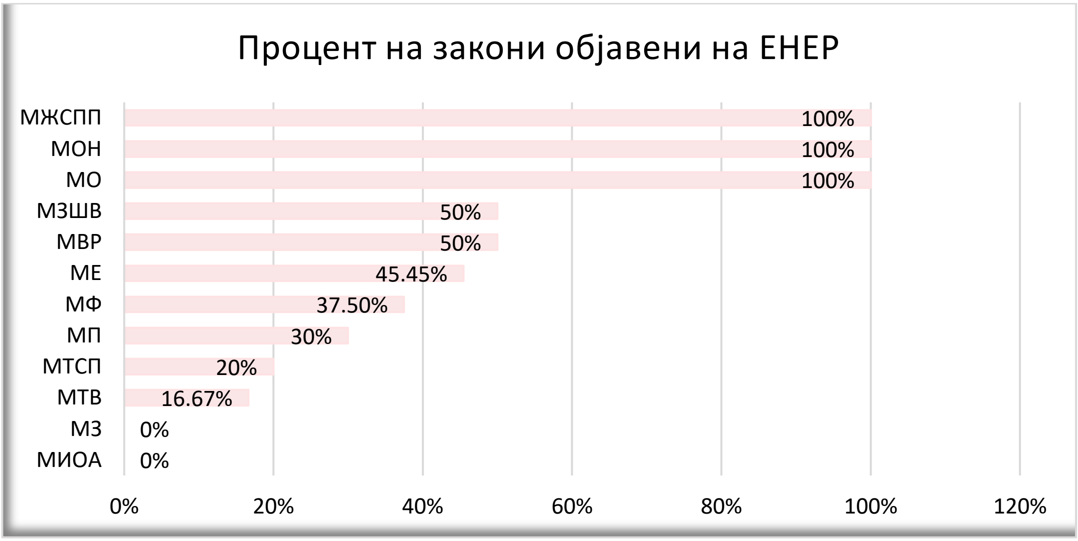
Во периодот јануари-декември 2022 година од вкупно 94 предлози на закони утврдени од страна на Владата на Република Северна Македонија, 33 не подлежат на проценка на влијанието на регулативата (ПВР)[2]. Од 61 предлози на закони кои подлежат на ПВР, 24 (39,34%) биле објавени на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР). Квалитетот на Извештаите за ПВР во делот Консултации не е на задоволително ниво. Во 15 Извештаи (42.9%) 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 изменување и дополнување на Законот за техничката инспекција и Предлог на закон за заштита на потрошувачите (Министерство за економија), Предлог на закон за зоотехника (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство) и Предлог на закон за прогласување на Студеничишко Блато за заштитено подрачје - Парк 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 министерство да ги објавува на својата интернет страница и во Единствениот национален електронски регистер на прописи, дел од предлозите на закони

[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 терминолошко 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.

утврдени од Владата во 2022 година не биле објавени на ЕНЕР како алатка за информирање и консултации со засегнатите страни. Министерството за внатрешни работи, Министерството за економија и Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство овозможиле консултации преку ЕНЕР за околу половина од утврдените закони; Министерството за труд и социјална политика, Министерството за транспорт и врски, Министерството за правда и Министерството за финансии објавиле мал дел од предлозите на закони на ЕНЕР, а Министерство за здравство и Министерство за информатичко општество и администрација во 2022 година воопшто не го користеле ЕНЕР како алатка за информирање и консултации со засегнатите страни. Министерството за образование и наука, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за одбрана спровеле консултации преку ЕНЕР за сите закони утврдени од Владата на Република Северна Македонија во 2022 година.



Од 24 предлози на закони објавени на ЕНЕР, за 11 предлози на закони (47,83%) се доставени вкупно 43 коментари од засегнати страни, од кои 10 (23,26%) се доставени од страна на граѓански организации за 5 предлози на закони.

Табела 1: Листа на 11 предлози на закони за кои се доставени коментари на ЕНЕР

Закон	**Предлагач**	**Број на коментари на ЕНЕР**[3]	**Број на коментари од ГО**
Предлог на закон за спречување перење пари и финансирање на тероризам	Министерство за финансии	11	/
Предлог на закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета	Министерство за правда	2	2
Предлог на закон за платежни услуги и платни системи	Министерство за финансии	10	3
Предлог на закон за техничките барања за производите и оцена на сообразност	Министерство за економија	1	/
Предлог на закон за заштита на потрошувачите	Министерство за економија	3	1
Предлог на Закон за прогласување на Студенчишко Блато за заштитено подрачје - Парк на природата	Министерство за животна средина и просторно планирање	3	2
Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика	Министерство за економија	4	/
Предлог на закон за вештачење	Министерство за правда	2	/
Предлог на закон за задругите	Министерство за економија	1	/
Предлог закон за измена и дополнување на законот за данокот на додадена вредност	Министерство за финансии	2	/

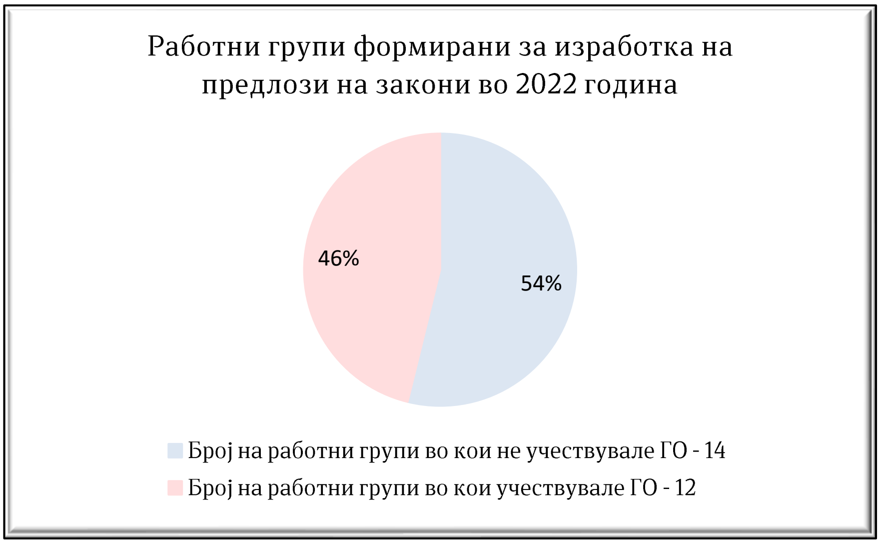
[3] Во 4 коментари на ЕНЕР кои се однесуваат на: Предлог на закон за спречување перење пари и финансирање на тероризам, Предлог на закон за заштита на потрошувачите и Предлог на Закон за прогласување на Студенчишко Блато за заштитено подрачје - Парк на природата е наведено дека коментарите се дадени во посебен документ, но прилогот не е објавен на ЕНЕР

Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за финансиските друштва	Министерство за финансии	4	2
Вкупен број на коментари на ЕНЕР и вкупен број на коментари од граѓански организации		43	10

Листа на 5 предлози на закони објавени на ЕНЕР со коментари од граѓански организации

- Предлог на закон за платежни услуги и платни системи
- Предлог на закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета
- Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за финансиските друштва
- Предлог на Закон за прогласување на Студенчишко Блато за заштитено подрачје - Парк на природата
- Предлог на закон за заштита на потрошувачите

Согласно одговорите на Прашалникот за механизмите на консултација со граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти во 2022 година, министерствата формирале работни групи за 26 предлози на закони, а претставници на граѓанските организации биле вклучени во работните групи за 12 закони (46,15%).



Според добиените одговорори на прашалникот, повеќето министерства формирале работни групи само за одредени предлози на закони во 2022 година, со исклучок на Министерството за образование и наука кое има формирано работни групи за сите предлози на закони кои се во негова надлежност. Министерството за

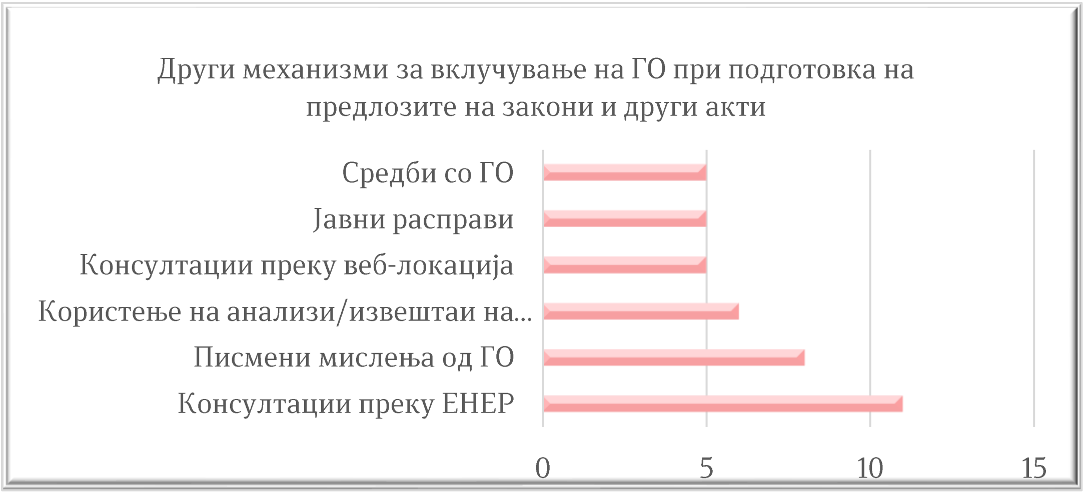
одбрана, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за транспорт и врски се изјасниле дека не го практикувале овој механизам за консултации во текот на 2022 година.

Табела 2: Листа на предлози на закони за кои биле формирани работни групи и учество на граѓанските организации во работни групи во 2022 година

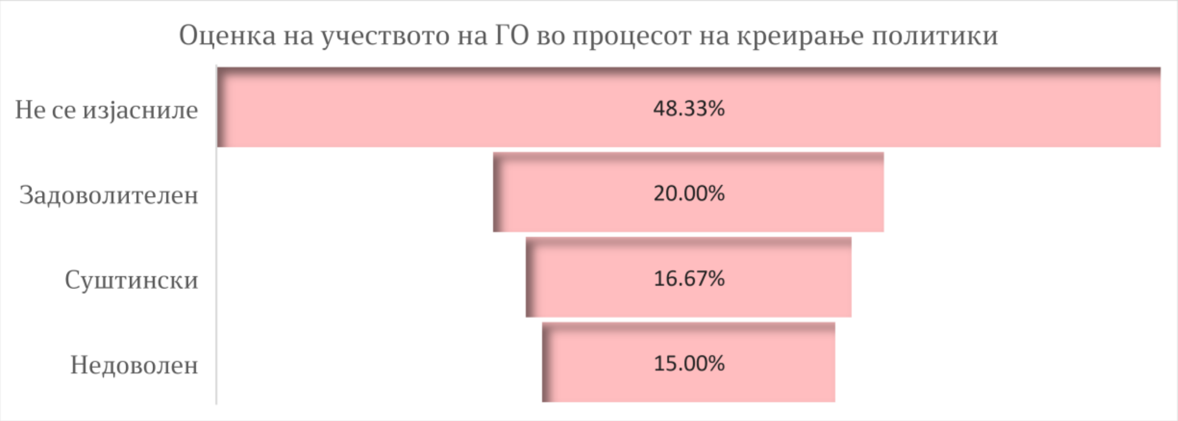
Предлагач	Предлози на закони за кои биле формирани работни групи во 2022 година	Предлози на закони за кои ГО учествувале во работните групи
Министерство за внатрешни работи	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за гранична контрола	
Министерство за правда	Предлог на закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета	√
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 на Законот за враќање на дел од данокот на додадена вредност за физичките лица	
Министерство за економија	Предлог на закон за заштита на потрошувачите	√
Министерство за економија	Предлог на закон за задругите	√
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за воспоставување на советодавен систем во земјоделството и руралниот развој	√
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за органско земјоделско производство	
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за рибарство и аквакултура	
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за виното	√
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за задолжително осигурување во земјоделството	
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог на закон за зоотехника	√
Министерство за здравство	Предлог закон за изменување на Законот за здравствена заштита	

Министерство за здравство	Предлог закон за изменување и дополнување на законот за здравствено осигурување	
Министерство за здравство	Предлог закон за медицински сестри и акушерки	
Министерство за образование и наука	Предлог на закон за изменување на Законот за основање на Национална агенција за европски образовни програми и мобилност	
Министерство за образование и наука	Предлог на закон за изменување на Законот за отворените граѓански универзитети за доживотно учење	
Министерство за образование и наука	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за просветната инспекција	
Министерство за образование и наука	Предлог на закон за изменување на Законот за спортска академија	
Министерство за труд и социјална политика	Предлог за закон за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување	√
Министерство за труд и социјална политика	Предлог на закон за изменување на Законот за вработување на инвалидни лица	√
Министерство за труд и социјална политика	Предлог на Закон за финансиска поддршка на социјално ранливи категории на граѓани за справување со енергетската криза	
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за организација на органите на државната управа	√
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за административните службеници	√
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог на закон за вработените во јавниот сектор	√

Во 2022 година министерствата користеле и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти. Согласно одговорите на Прашалникот 8 министерства користеле писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството, 6 министерства користеле анализи/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти, 5 министерства извршиле консултации преку веб страницата на министерството, 5 министерства организирале средби со граѓански организации и 5 министерства организирале јавни расправи.



Во однос на прашањето како го оценуваат придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики, за 20% од утврдените предлози на закони во 2022 година министерствата сметаат дека придонесот на граѓанските организации е задоволителен, за 16.67% предлози на закони дека е суштински, за 15% предлози на закони оцениле дека придонесот е недоволен, додека пак за 48.33% од утврдените предлози на закони министерствата не се изјасниле.



3.1. Министерство за одбрана

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија бил утврден 1 предлог – закони од надлежност на Министерството за одбрана (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија) и истиот беше првично објавен на ЕНЕР во декември 2020 година. За Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија не е формирана работна група. Министерството за одбрана има извршено консултации преку ЕНЕР како еден од механизмите за вклучување

на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање на политики го оценува како суштински.

3.2. Министерство за внатрешни работи

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 2 предлог – закони од надлежност на Министерството за внатрешни работи (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за гранична контрола и Предлог на закон за дополнување на Законот за патните исправи на државјаните на Република Северна Македонија), а на ЕНЕР објавен е еден од нив (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за гранична контрола). Согласно податоците добиени од министерството, формирана е работна група за Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за гранична контрола, но во истата не учествувале претставници на граѓански организации. Министерството за внатрешни работи за овој закон има извршено консултации преку ЕНЕР како еден од механизмите за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони, како и консултации преку веб-страницата на министерството, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање на политики го оценува како недоволен. За Предлогот на закон за дополнување на Законот за патните исправи на државјаните на Република Северна Македонија не е формирана работна група, ниту е спроведен процес на консултации на ЕНЕР, поради предлогот законот што се разгледа во скратена постапка.

3.3. Министерство за правда

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени вкупно 10 предлог – закони од надлежност на Министерството за правда (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за националната инфраструктура на просторните податоци на Република Македонија, Предлог на закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета, Предлог на закон за изменување на Законот за платите на членовите на Судски совет на Република Македонија, Предлог на Закон за изменување на Законот за платите на судиите, Предлог на закон за изменување на Законот за плати на јавните обвинители, Предлог на закон за изменување на Законот за судска служба, Предлог на закон за изменување на Законот за јавнообвинителска служба, Предлог на закон за изменување на Законот за платите на членовите на Советот на јавни обвинители на Република Македонија, Предлог на закон за изменување на Законот за извршување на санкции и Предлог на закон за вештачење), а на ЕНЕР објавени се 3 од нив (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за националната инфраструктура на просторните податоци на Република Македонија, Предлог на закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета и Предлог на закон за вештачење). Од Министерството за правда се добиени податоци само во однос на Законот за навреда и клевета, за кој била

формирана работна група со претставници од граѓанскиот сектор. Министерството за правда има користено неколку механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти и тоа: консултации преку ЕНЕР; консултации преку веб страницата на министерството; писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството; средби со граѓански организации и користење на анализи/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како суштински.

3.4. Министерство за финансии

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 16 предлог – закони од надлежност на Министерството за финансии (Предлог на закон за спречување перење пари и финансирање на тероризам, Предлог на закон за изменување на Законот за вршење на работи за застапување во царинските постапки, Предлог на закон за платежни услуги и платни системи, Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за данокот на додадена вредност (две измени), Предлогот на закон за дополнување на Законот за акцизите, Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, Предлог на закон за финансиската инспекција во јавниот сектор, Предлог на закон за изменување на Законот за финансиска дисциплина, Предлог на Закон за претворување на побарувањата на Република Северна Македонија по основ на платени обврски кон странски кредитор во траен влог во Јавното претпријатие Колекторски систем, Предлог на закон за измена и дополнување на Законот за Управа за јавните приходи, Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за данокот на личен доход, Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за данокот на добивка, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за административните такси, Предлог на закон за изменување на Законот за враќање на дел од данокот на додадена вредност на физичките лица и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за финансиските друштва), а на ЕНЕР објавени се вкупно 6 закони (Предлог на закон за спречување перење пари и финансирање на тероризам, Предлог на закон за платежни услуги и платни системи, Предлог на закон за финансиската инспекција во јавниот сектор, Предлог на закон за изменување на Законот за финансиска дисциплина, Предлог закон за измена и дополнување на законот за данокот на додадена вредност и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за финансиските друштва). Согласно податоците добиени од министерството, работни групи формирани се за 2 закони и тоа: Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за данокот на додадена вредност и Предлог на закон за изменување на Законот за враќање на дел од данокот на додадена вредност на физичките лица. Работните групи се состојат од членови од Министерството за финансии и УЈП со цел правилна

и целосна имплементација на законските одредби, а во нив не учествувале претставници на граѓански организации. Покрај ЕНЕР, Министерството за финансии користело и други форми на консултации со граѓанскиот сектор како што се: писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството, средби, јавни расправи и користење на/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти. Во однос на тоа како го оценуваат придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики, од министерството сметаат дека за дел од законите процесот бил задоволителен, додека пак за дел од нив недоволен.

3.5. Министерство за економија

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 10 предлог – закони од надлежност на Министерството за економија (Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за техничката инспекција, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за основање на Агенција за енергетика на Република Северна Македонија, Предлог на закон за техничките барања за производите и оцена на сообразност, Предлог на закон за заштита на потрошувачите, Предлог на закон за изменување на Законот за јавни претпријатија, Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика, Предлог Закон за изменување на Законот за енергетска ефикасност, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за концесии и јавно приватно партнерство, Предлог на закон за задругите и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за технолошко индустриски развојни зони), а на ЕНЕР објавени се вкупно 5 закони (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за техничката инспекција, Предлог на закон за техничките барања за производите и оцена на сообразност, Предлог на закон за заштита на потрошувачите, Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика и Предлог на закон за задругите). Согласно податоците добиени од министерството, работни групи се формирани за 2 закони (Предлог на закон за заштита на потрошувачите и Предлог на закон за задругите). Покрај ЕНЕР, Министерството за економија користело и други форми на консултации со граѓанскиот сектор како што се: консултации преку веб страницата на министерството; писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството; средби со граѓански организации; јавни расправи и користење на анализи/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти. Во однос на тоа како го оценуваат учеството на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, од министерството сметаат дека за дел од законите процесот бил задоволителен, додека пак за дел од нив недоволен.

3.6. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 3 предлог – закони од надлежност

на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (Предлог на закон за изменување на Законот за квалитетот на земјоделските производи, Предлог на Закон за зоотехника и Предлог на закон за нус производи од животинско потекло), а 2 од нив се објавени на ЕНЕР (Предлог на Закон за зоотехника и Предлог на закон за нус производи од животинско потекло). Согласно податоците добиени од министерството, работни групи се формирани за: Предлог на закон за воспоставување на советодавен систем во земјоделството и руралниот развој, Предлог на закон за органско земјоделско производство, Предлог на закон за рибарство и аквакултура, Предлог на закон за виното и Предлог на закон за задолжително осигурување во земјоделството. Претставници на граѓанските организации учествувале во работните групи за подготовка на: Предлог на закон за зоотехника, Предлог на закон за воспоставување на советодавен систем во земјоделството и руралниот развој и Предлог на закон за виното. Министерството во 2022 година користело неколку механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти и тоа: консултации преку ЕНЕР, писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството, средби со граѓански организации, јавни расправи и користење на анализи/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти. Придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики е оценет како суштински.

3.7. Министерство за здравство

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија бил утврден 1 предлог – закон од надлежност на Министерството за здравство (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на населението од заразни болести) и истиот не е објавен на ЕНЕР. Во 2022 година се формирани работни групи за три закони и тоа: Предлог на закон за изменување на Законот за здравствена заштита, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за здравствено осигурување и Предлог на закон за медицински сестри и акушерки. Министерството за здравство има направено консултации преку ЕНЕР за Предлогот на закон за медицински сестри и акушерки, но нема доставено одговор на прашањето како го оценува придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики.

3.8. Министерство за образование и наука

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 4 предлог – закони од надлежност на Министерството за образование и наука (Предлог на закон за изменување на Законот за основање на Национална агенција за европски образовни програми и мобилност, Предлог на закон за изменување на Законот за отворените граѓански универзитети за доживотно учење, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за просветната инспекција и Предлог на закон за изменување на Законот за спортска академија) и сите се објавени на ЕНЕР. Согласно податоците

добиени од министерството, за сите предлози на закони формирани се работни групи од Министерството за образование и наука и Државниот просветен инспекторат поради усогласување со новиот Закон за прекршоци, но во нив не учествувале претставници на граѓански организации. Министерството има користено неколку механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти и тоа: консултации преку ЕНЕР, писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството и средби со граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како суштински.

3.9. Министерство за труд и социјална политика

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 8 предлог – закони од надлежност на Министерството за труд и социјална политика (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за минимална плата во Република Северна Македонија, Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, Предлог на закон за дополнување на Законот за работните односи, Предлог на закон за изменување на Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност, Предлог на закон за изменување на Законот за заштита на децата, Предлог на Закон за финансиска поддршка на социјално ранливи категории на граѓани за справување со енергетската криза, Предлог на Закон за изменување на Законот за доброволно капитално финансирано пензиско осигурување и Предлог на Закон за изменување на Законот за вработување на инвалидни лица), а на ЕНЕР објавен е само Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита. Согласно податоците добиени од министерството, работни групи формирани се за 4 закони и тоа: Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, Предлог на закон за изменување на Законот за вработување на инвалидни лица, Предлогот на закон за финансиска поддршка на социјално ранливи категории на граѓани за справување со енергетската криза и Предлог на закон за родова еднаквост, а во 3 од нив учествувале претставници на граѓански организации. Министерството за труд и социјална политика има користено неколку механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти и тоа: консултации преку ЕНЕР; писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството, средби со граѓански организации и јавни расправи, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценуваат како суштински, задоволителен или недоволен во зависност од тоа за кој закон се работи.

3.10. Министерство за информатичко општество и администрација

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија бил утврден 1 предлог – закон од надлежност на

Министерството за информатичко општество и администрација (Предлог закон за изменување на Законот за административни службеници) и истиот не е објавен на ЕНЕР. Согласно податоците добиени од министерството, работни групи биле формирани за Предлогот на закон за организација на органите на државната управа, Предлогот на закон за административни службеници и Предлогот на закон за вработените во јавниот сектор. Министерството за информатичко општество и администрација придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како задоволителен.

3.11. Министерство за транспорт и врски

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија биле утврдени 4 предлог – закони од надлежност на Министерството за транспорт и врски (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за поштенските услуги, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај, Предлог на закон за изменување на Законот за сигурност во железничкиот систем и Предлог на закон за изменување и дополнување на Закон за градење), но ниту еден од нив не е објавен на ЕНЕР. Согласно податоците добиени од министерството за законите не се формирани работни групи, ниту пак се користени други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти. Министерството се нема изјаснето во однос на придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики.

3.12. Министерство за животна средина и просторно планирање

Во периодот јануари – декември 2022 година од страна на Владата на Република Северна Македонија бил утврден 1 предлог – закон од надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање (Предлог на Закон за прогласување на Студенчишко Блато за заштитено подрачје - Парк на природата) и истиот е објавен на ЕНЕР. Согласно податоците добиени од министерството, формирана е работна група за законот, кој е изработен врз основа на студијата за валоризација која е изработена од страна на Друштво за еколошки консалтинг, во периодот од јули 2019 до март 2020 година. Во изработката на Студија бил вклучен експертски тим од професионални научници, вработени во Институтот за биологија на Природно математичкиот факултет во Скопје и Хидробиолошкиот завод од Скопје. Студијата е изработена во согласност со одредбите на Законот за заштита на природата и Правилникот за содржина на студијата за валоризација или ревалоризација на заштитено подрачје („Службен весник на РМ" бр.26/12). Во тек на изработката на Студијата извршена е комуникацијата со засегнатите страни, анализата на плановите за развој и искористување на природните ресурси, големината на подрачјето, неговата населеност, потребите на населението и традиционалните вредности, при што е утврдено дека категоријата парк на природата најдобро ја отсликува вредноста на локалитетот. Покрај ЕНЕР, министерството за животна средина и просторно планирање спровело консултации

преку веб страницата, писмени мислења од граѓански организации доставени на барање на министерството, јавни расправи и користење на анализи/извештаи на граѓанските организации при подготовка на предлог-законите и други акти, при што придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценуваат како задоволителен.

Во текот на 2022 година не биле утврдени предлог – закони од страна на Владата на Република Северна Македонија од надлежност на Министерството за локална самоуправа, Министерството за култура, Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и Министерството за надворешни работи.

4. 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 2022 година министерствата спроведувале консултации и ги вклучувале граѓанските организации во процесот на креирање политики и подготовка на предлози на закони. Во 2022 година доставени се вкупно 10 коментари од граѓански организации на предлози на закони објавени на ЕНЕР или 23,26% од вкупно доставените коментари (43), што преставува зголемување за 9,56% споредено со 2021 година (13,7%), кога граѓанските организации доставиле 17 коментари (од вкупно 124[4]).

Учеството на граѓанските организации во работни групи формирани од министерствата за подготовка на предлози на закони, исто така, бележи пораст од 11,37% во 2022 година, кога од вкупно 26 формирани работни групи, граѓанските организации се застапени со свои претставници во 12 (46,15%), за разлика од 2021 година, кога од вкупно 46 формирани работни групи, граѓанските организации имале свои претставници во 16 (34,78%).

Придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање на политики, според оценка на министерствата, е намален во 2022 година, споредено со 2021 година. Во 2022 година, придонесот на граѓанските организации за 16,67% од предлозите на закони е оценет за суштински, за разлика од 2021 година кога овој процент е 14,3%, а речиси идентична е оценката за недоволен придонес на граѓанските организации во 2022 година (15%) и 2021 година (14,3%). Сепак, постои голема разлика во однос на оценката за задоволителен придонес на граѓанските организации во 2022 година (20%) и 2021 година (57,1%), поради тоа што за 48,33% од

[4] Во 2021 година, од 41 предлог на закон објавен на ЕНЕР, за 22 предлози на закони (53,7%) се доставени вкупно 369 коментари од засегнати страни, од кои 245 коментари (66.4%) се однесуваат на еден предлог-закон (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за игрите на среќа и за забавните игри). Од преостанатите 124 коментари, 17 (13,7%) се доставени од страна на граѓански организации за 10 предлози на закони

предлозите на закони утврдени во 2022 година министерствата не дале конкретен одговор на прашањето како го оценуваат придонесот на граѓанските организации.

Во мај 2022 година, Владата усвои нова регулаторна и методолошка рамка за подготвување, следење и известување на секторски стратегии, за да обезбеди усогласеност и кохерентност 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 врши 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). Од мај до крајот на 2022 година не се усвоени секторски стратегии, а стратегиите што се во подготовка ќе бидат предмет на анализа на Извештајот за 2023 година (Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, Стратегија за транспарентност 2023-2026, Стратегија за развој на концепт Едно општество за сите 2023-2025, Национална стратегија за млади 2023-2027, Стратегија за унапредување на правата на лицата со попреченост 2023-2030 и др.).

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.