



Република Македонија  
Влада на Република Македонија  
Генерален секретаријат  
Одделение за соработка со невладини организации

---

**А Н А Л И З А**  
**НА СПРОВЕДУВАЊЕТО КОНСУЛТАЦИИ И УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКИТЕ**  
**ОРГАНИЗАЦИИ ВО ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ НА**  
**ВЛАДАТА И ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА**

Скопје, декември 2017 година

## 1. Вовед

Владата на Република Македонија го третира граѓанското општество како рамноправен партнер и коректор на нејзините одлуки, со целосно право да партиципира во градењето на политиките, да сугерира и критикува. Владата активно презема мерки за градење на континуиран, транспарентен и целосно инклузивен дијалог со граѓанското општество, а дел од овие мерки, согласно Планот 3-6-9+, е усвојување на Анализа на спроведувањето консултации и учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики на Владата и органите на државната управа, со препораки.

Анализата е подготвена врз основа на одговорите на Прашалникот за спроведување консултации и учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики, за периодот 2016 – 2017 година, што Генералниот секретаријат на Владата – Одделение за соработка со невладини организации, го дистрибуираше до сите министерства на 26.10.2017 година.

## 2. Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики

Во 2011 година Владата на Република Македонија утврди Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики („Службен весник на Република Македонија“, бр.99/11). Целта на Кодексот е зголемување на транспарентноста и отчетноста во работата на Владата и органите на државната управа, унапредување на соработката помеѓу Владата и органите на државната управа со граѓанскиот сектор преку структурирана и редовна комуникација и консултации во процесот на креирање политики и подобрување на квалитетот на процесите на креирање политики, донесување одлуки и спроведување на утврдените политики од страна на Владата и органите на државната управа, преку користење експертиза од граѓанскиот сектор.

Кодексот се заснова на неколку начела на соработка и тоа:

- Почитување на разновидноста и независноста на организациите и нивниот потенцијал за обезбедување стручно мислење, застапување на ставовите на граѓаните и обезбедување услуги во согласност со потребите на граѓаните;
- Внатрешни консултации во организациите и во рамките на нивните сојузи или други форми на здружување на организациите пред да се обратат со барања или предлози до Владата;
- Почитување на статусот, надлежностите и искуството на сите вклучени страни, како и на договорените заложби и временските рамки.



Кодексот ги предвидува следниве облици на соработка: **информирање, консултации, дијалог и партнерство**, а како добри практики на соработка се предвидени:

- Администрирање и ажурирање на интерактивна интернет страница;
- Користење на интернет страницата на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР);
- Воведување можност за често поставувани прашања на интернет или други начини;
- Организирање конференции и јавни настани;
- Заеднички обуки, градење капацитети и студиски посети;
- Формирање на заеднички работни групи;
- Изготвување и поднесување анализа на политики, документи за стратегија и предлог-прописи;
- Спроведување на физибилити студии, кампањи за подигање на свеста, оценување на влијанието на политиките и програмите за реформи.

Кодексот предвидува Генералниот секретаријат – организациона единица за соработка со граѓанските организации и интернет страницата <http://www.nvosorabotka.gov.mk> да претставуваат „заедничка точка за контакт“ преку која Генералниот секретаријат овозможува транспарентен процес на информирање и консултации со граѓанскиот сектор. Генералниот секретаријат, секоја втора година, врши оценка на спроведувањето на Кодексот и дава препораки за подобрување на соработката.

### 3. Прашалник за спроведување консултации и учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики

Министерствата, со исклучок на Министерството за одбрана и Министерството за транспорт и врски, во текот на 2016 и 2017 година спровеле консултации со граѓански организации во процесот на креирање политики, при изготвување на предлози на закони, стратегии, програми или други документи. Така на пример, спроведени се консултации со граѓански организации за Законот за бесплатна правна помош, Законот за укажувачи, Законот за судови и Законот за судски совет (Министерство за правда), Законот за заштита на потрошувачите (Министерство за економија), измените и дополнувањата на Законот за здравствена заштита и на Законот за лекови и медицински средства (Министерство за здравство), Законот за основно образование, Законот за средно образование и Законот за високо образование (Министерство за образование и наука), измените на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување и на Законот за заштита на децата, како и во процесот на подготовка на новиот Закон за спречување на дискриминацијата, Законот за социјална заштита и Законот за социјално претприемништво (Министерство за труд и социјална политика), измените на Законот за авторско право и сродните права (Министерство за култура), Законот за



аудио и аудио визуелни медиумски услуги (Министерство за информатичко општество и администрација), Законот за инспекција во животната средина (Министерство за животна средина и просторно планирање), а предлозите на земјоделските здруженија и откупувачите на земјоделски производи искажани на средбите со министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство се имплементирани во Закон за тутун и тутунски производи, Закон за вино и др.

Граѓанските организации се консултирани и при подготовка на стратегии, програми и други акти во министерствата, како на пример за: Стратегијата за развој на мали и средни претпријатија и Стратегијата за женско претприемништво (Министерство за економија), Предлог риболовни основи за одделните риболовни води (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство), Програмата за заштита на населението од ХИВ/СИДА, ревизијата на Стратегијата за сексуално репродуктивно здравство, подготовката на Акциски план, клинички упатства и поглавје за оваа област во Националниот план за одговор на здравствениот систем во услови на криза (Министерство за здравство), Сеопфатната стратегија за образование 2018-2025 и Правилникот за бројот на ученици со посебни образовни потреби во паралелка и начинот и условите за запишување на учениците со посебни образовни потреби во основните училишта (Министерство за образование и наука), Програмата за реформи на вработувањето и социјалната политика, Националниот акциски план за родова еднаквост 2018-2020, Оперативните планови за имплементација на Националната стратегија за намалување на социјалната исклученост и на Националната стратегија за стари лица (Министерство за труд и социјална политика), Стратегијата за културен развој 2018-2022 (Министерство за култура), Стратегијата за реформи во јавната администрација и Националниот оперативен план за широкопојасен интернет (Министерство за информатичко општество и администрација), Уредбата за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови за алармирање, Методологијата за определување на тарифите за водна услуга, како и пет подзаконски акти (правилници) што произлегуваат од Законот за водни услуги, а се донесени од Регулаторната комисија за енергетика (Министерство за животна средина и просторно планирање).

Исто така, граѓанските организации се консултирани од страна на министерствата и при изработка на извештаи и имплементирање на проекти, како на пример: при имплементацијата на Целите за одржлив развој на национален план (Министерство за надворешни работи), Извештајот за имплементација на Актот за мали бизниси (Министерство за економија), состаноците на Мониторинг комитетот за следење на ИПАРД (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство), имплементирањето на проектот „Ромски здравствени медијатори“ (Министерство за здравство), Програмата „Европа за граѓаните“ (Министерство за образование и наука), Годишната акциска програма за 2017 година за секторот Образование, вработување и социјални политики во рамките на ИПА II (Министерство за образование и наука и Министерство за труд и социјална политика), а Министерството за локална самоуправа организираше Форум со претставници на граѓанските организации, општините и месните заедници за статусот на месната самоуправа во Република Македонија, како и форуми со граѓанските организации-

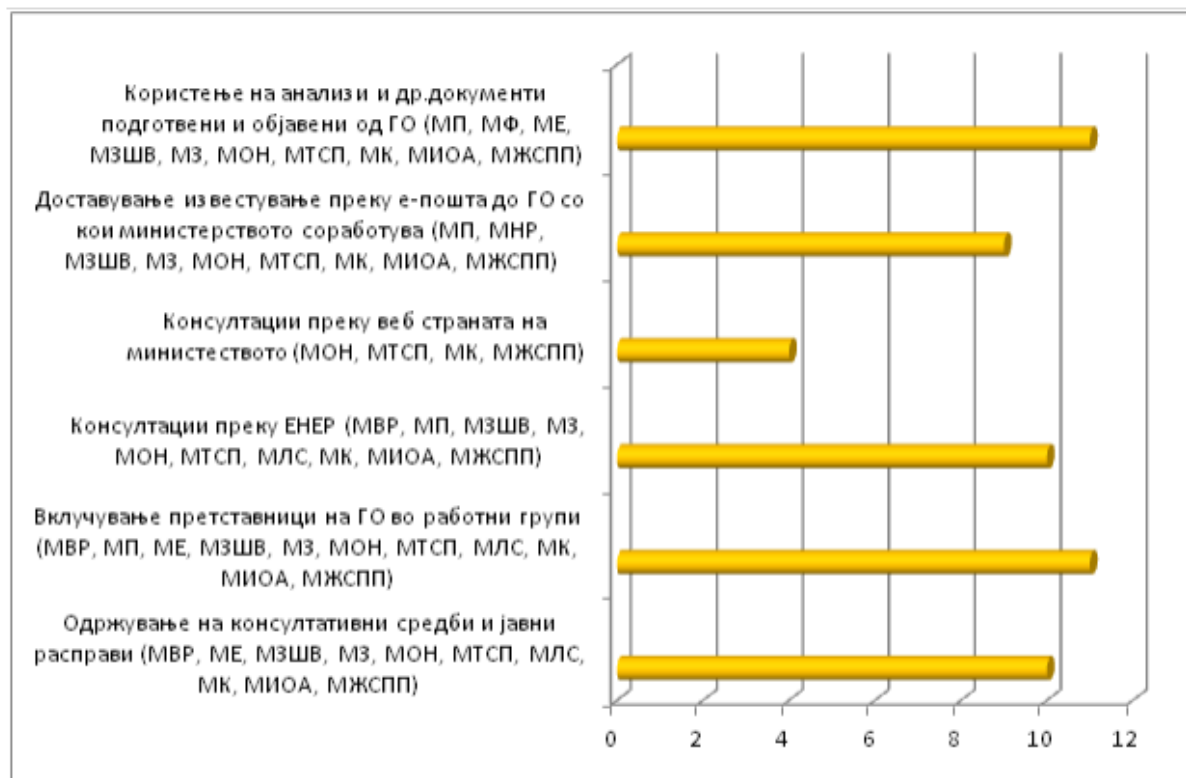


потенцијални апликанти за проекти за прекугранична соработка со Бугарија, Албанија, Грција и со Косово.

Во однос на прашањето во која фаза на процесот на креирање политики министерствата спровеле консултации со граѓанските организации, најголем број министерства (9) одговориле дека консултациите се спроведуваат во текот на целата постапка, две министерства одговориле дека тоа го прават во моментот кога почнува планирањето (Министерство за финансии и Министерство за економија), а само едно министерство во подготовка на текстот на предлогот на закон или друг акт (Министерство за внатрешни работи).

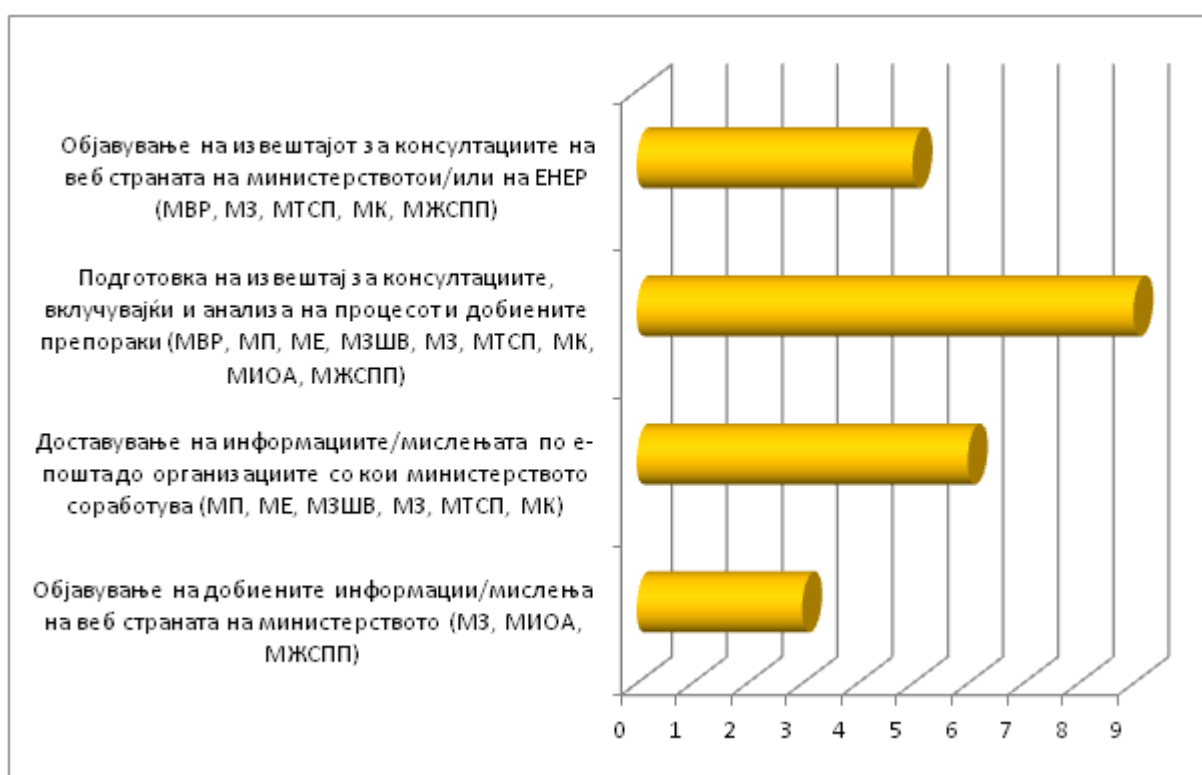
Во однос на инструментите што се користат за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти, најголем број министерства (11) користат анализи и други документи подготвени и објавени од граѓанските организации и вклучуваат претставници на граѓанските организации во работни групи, 10 министерства вршат консултации преку ЕНЕР и одржуваат консултативни средби и јавни расправи, 9 министерства доставуваат известување преку е-пошта до граѓанските организации со кои министерството соработува, а најмалку користен инструмент за консултации е веб страната на министерството, што ја користат само 4 министерства (Министерство за образование и наука, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за култура и Министерство за животна средина и просторно планирање).

Графикон 1: Инструменти што министерствата ги користат за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони и други акти



Сите министерства потврдија дека ги анализираат и објавуваат информациите и мислењата добиени од граѓанските организации, а во однос на методите кои ги користат, најголем број министерства (9) подготвуваат извештај за консултациите, вклучувајќи и анализа на процесот и добиените препораки, 6 министерства доставуваат информации/мислења по е-пошта до организациите со кои министерството соработува, 5 министерства го објавуваат извештајот за консултациите на веб страната на министерството и/или на ЕНЕР, а само 3 министерства ги објавуваат добиените информации/мислења на веб страната на министерството (Министерство за здравство, Министерство за информатичко општество и администрација и Министерство за животна средина и просторно планирање).

Графикон 2: Методи што министерствата ги користат за објавување на информациите и мислењата добиени од граѓанските организации



Согласно добиените одговори на прашалникот, сите министерства сметаат дека спроведените консултации со граѓанските организации биле веродостојни, инклузивни и недискриминачки.

#### 4. Повик до граѓанскиот сектор за придонес во подготвувањето на годишната Програма за работа на Владата

Генералниот секретаријат - Одделение за соработка со невладини организации, на својата интернет страница <http://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 <http://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 објавениот повик за придонес на граѓанскиот сектор во подготвувањето на Програмата за работа на Владата на Република Македонија за 2017 година доставени беа предлози од 7 граѓански организации, а по повикот објавен на 17.08.2017 година за придонес на граѓанскиот сектор во подготвувањето на Програмата за работа на Владата за 2018 година, доставени се предлози од 18 граѓански 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.

Унапредена примена на Кодексот за добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политики преку зголемување на бројот на иницијативи од граѓанскиот сектор за годишната Програма за работа на Владата на Република Македонија е дел од мерките содржани во Националниот акциски план за Отворено владино партнерство 2016-2018 година, во областа 1.Партиципативно креирање на политики, 1.2Унапредување на соработката со граѓанскиот сектор. Иако бројот на предлози од граѓанските организации по објавениот повик за придонес во подготвувањето на Програмата за работа на Владата во 2017 година е повеќе од двојно зголемен во однос на повикот објавен во 2016 година, се уште постои потреба за поактивно вклучување на граѓанските организации во дефинирање на политиките што го засагаат граѓанскиот сектор и поголема соработка во спроведување и следење на заеднички иницијативи.



## 5. Заклучни согледувања и препораки

Од анализата може да се заклучи дека во текот на 2016 и 2017 година министерствата спроведувале консултации и ги вклучувале граѓанските организации во процесот на креирање политики. Сепак, 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 граѓанскиот сектор, 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 или друг акт. При тоа, консултациите треба да бидат веродостојни, инклузивни и недискриминирачки, а органите на државната управа да практикуваат различни методи на консултации, како што се: објавување на предлозите на закони на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), 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 законите, но и за јакнење на свеста на граѓаните за можностите за вклучување во подготовката на законите и креирање на политиките на Владата и органите на државната управа.

### Препораки:

1. Органите на државната управа да продолжат со редовна комуникација и консултации со граѓанските организации во сите фази на процесот на креирање политики, вклучително и како членови во работни групи, а консултациите да бидат веродостојни, инклузивни и недискриминирачки.
2. Органите на државната управа при анализа на состојбата во процесот на креирање политики да ги користат документите (анализи, извештаи и сл.) изготвени од граѓанските организации.
3. Министерството за информатичко општество и администрација да ја разгледа можноста за вклучување на теми за учество на јавноста во процесите на креирање политики и донесување закони во Годишната програма за генерички обуки на административни службеници за 2018 година.



Согласно на претходно изнесеното, се предлага Владата на Република Македонија да ги усвои следните

### ПРЕДЛОГ-ЗАКЛУЧОЦИ

1. Владата на Република Македонија ја разгледа и усвои Анализата на спроведувањето консултации и учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики на Владата и органите на државната управа.
2. Се задолжува Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, во рок од 5 дена по добивање на Извадокот од Нацрт-записникот од одржаната седница на Владата на Република Македонија, да ги достави препораките од Анализата до сите органи на државната управа.

