Влада на Република Северна Македонија

Генерален секретаријат

Извештај

за процесот на консултации при подготовка на предлог-закони, користење на ЕНЕР и други механизми за соработка со граѓанските организации во 2024 година

Скопје, мај 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.

Приоритет на Владата на Република Северна Македонија, во периодот 2024-2028, е поддршка на инклузивен, независен и професионален граѓански сектор, кој е партнер на институциите во креирањето и реализацијата на стратешките цели на државата. Владата е посветена односите со граѓанските организации да ги гради врз основа на принципите на: инклузивност и партиципативно планирање, сигурност и одговорност, отвореност и транспарентност.

Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики („Службен весник на РМ“ бр.99/11) 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 2024 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 2024 година.

2. Средби „Дијалог меѓу Владата и граѓанскиот сектор“

Водечка цел на Владата е да ја врати довербата на граѓаните во институциите, да ја елиминира корупцијата и да обезбеди владеење на право. Во соработка со Меѓународниот републикански институт (ИРИ), Владата започна со одржување на средби со граѓанските организации „Дијалог меѓу Владата и граѓанскиот сектор“. Првата средба се одржана на 25.9.2024 година на тема „Владеење на право, добро владеење и борба против корупција“, а тема на втората средба одржана на 25.10.2024 година беше „Образование и младинско учество“. Преку средбите се отвори директен дијалог и комуникација на

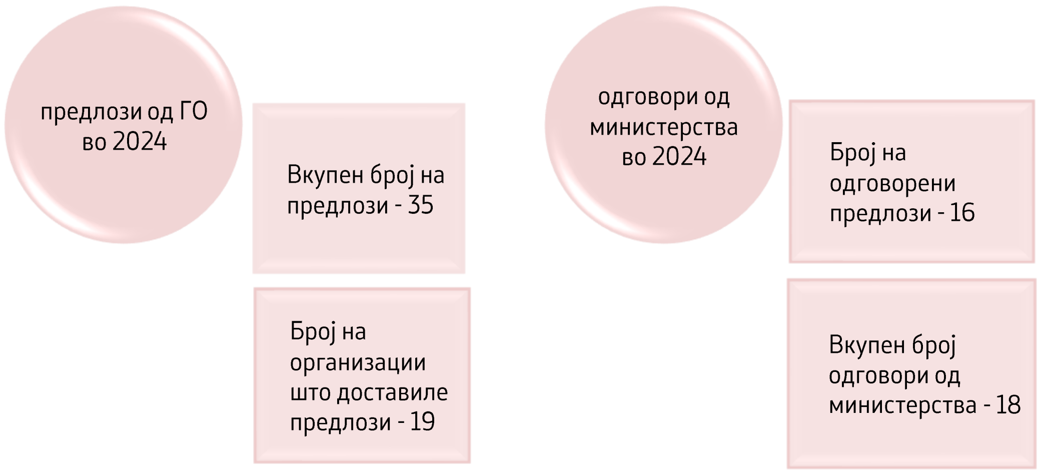
Претседателот на Владата и министрите со граѓанските организации, кои имаат стручност и работат на предлог решенија и механизми за чија имплементација е потребна поддршка или соработка со Владата и ресорните министерства. Доставени се 21 иницијативи од граѓанските организации, кои заедно со одговорите од ресорните министерства, се објавени на веб страницата www.nvosorabotka.gov.mk.

На 15.11.2024 година се одржа Националниот форум на Цивика мобилитас, организиран во соработка со Владата на Република Северна Македонија, како Годишна конференција на граѓанските организации за соработка меѓу Владата и граѓанското општество, со учество на Претседателот на Владата, генералниот секретар на Владата, ресорни министри и повеќе од 200 претставници на граѓански организации.

3. 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.

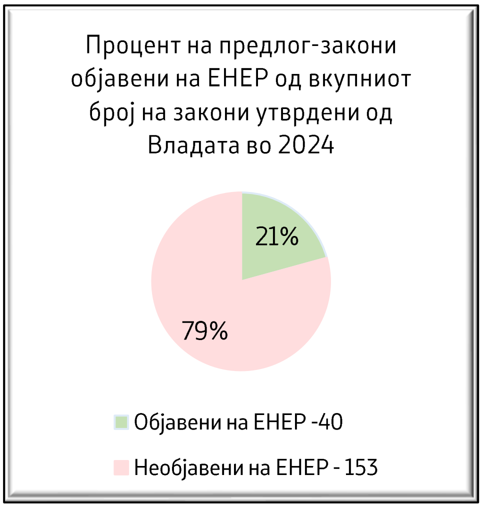
По Повикот за придонес на граѓанскиот сектор во подготвувањето на Програмата за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2025 година, објавен на 20.8.2024 година, доставени се вкупно 35 предлози од 19 граѓански организации, што претставува зголемување од 31,43% во однос на 2023 година, кога беа доставени 24 предлози од 11 граѓански организации. Предлозите се проследени до ресорните министерства и други органи на државната управа, кои доставија вкупно 18 одговори по 16 предлози од граѓанските организации. Ресорните министерства во 14 случаи ги поддржуваат иницијативите на граѓанските организации и наведуваат дека ќе ги имаат предвид доставените предлози при изготвување на соодветната регулатива, а во 4 случаи наведуваат дека предлогот не може да биде прифатен, образложувајќи ги причините за тоа.

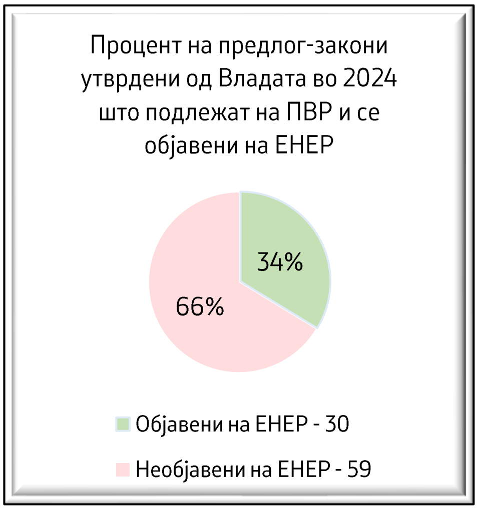


4. Учество на граѓанските организации при подготвување на предлог-закони (консултации преку ЕНЕР и други форми на учество)

Согласно член 20 став 4 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на РСМ" бр.276/24), предлозите на законите, освен законите за кои се предлага да се донесат во итна постапка, законите за ратификација на меѓународни договори, законите со кои се врши терминолошко усогласување со други закони, Предлогот на буџетот на Република Северна Македонија, Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, законите за задолжување на Република Северна Македонија и законите за гаранција на Република Северна Македонија содржат и проценка на влијанието на регулативата. Според член 25 став 1 и 3 од Деловникот, предлог-законите, надлежното министерство ги објавува на својата интернет-страница и во Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР). Исклучок се предлог-законите чие донесување се предлага по итна постапка, кои надлежното министерство не ги објавува на својата интернет-страница и на ЕНЕР.

Во периодот јануари-декември 2024 година од вкупно 193 предлози на закони утврдени од страна на Владата на Република Северна Македонија, 104 не подлежат на проценка на влијанието на регулативата (ПВР), од кои најголем број, 84 предлози на закони (43,52%) не подлежат на ПВР поради терминолошко усогласување со Законот за организација и работа на органите на државната управа. Од вкупно 193 предлози на закони утврдени од Владата во 2024 година, 40 предлог-закони (20,73%) биле објавени на ЕНЕР. Од 89 предлози на закони утврдени од Владата во 2024 година кои подлежат на ПВР, 30 предлог-закони (33,71%) биле објавени на ЕНЕР, што претставува намалување за 17,68% споредено со 2023 година (51,39%).

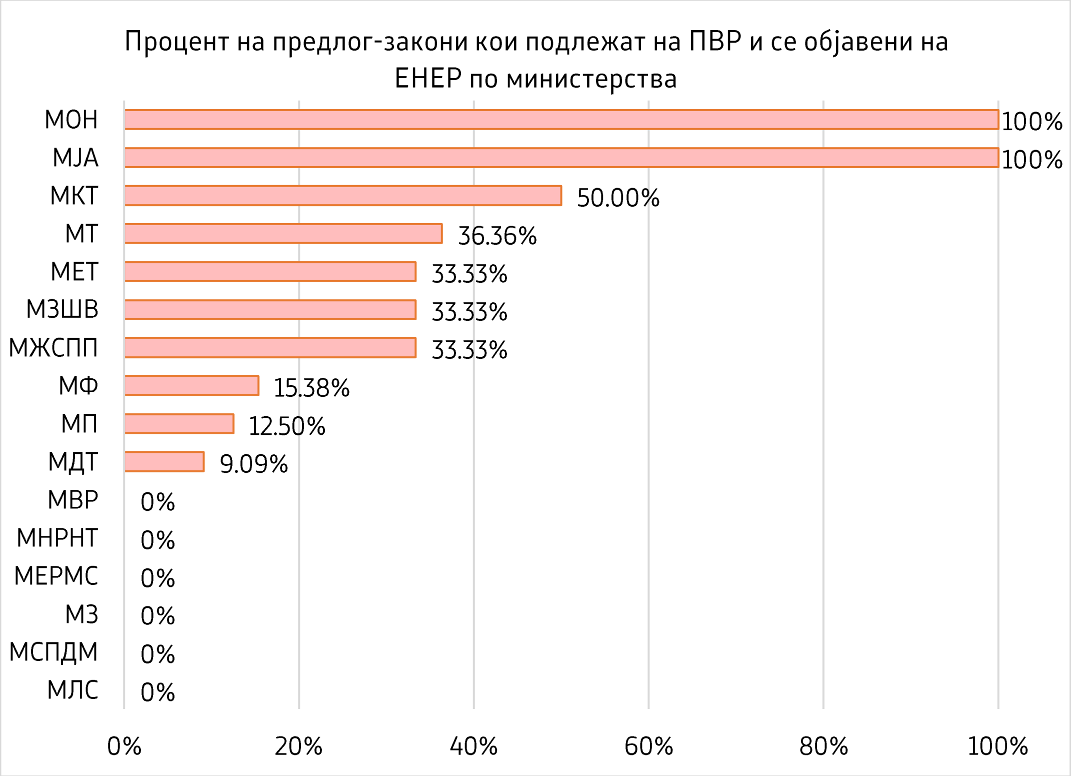




И покрај обврската утврдена во член 25 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, министерствата нередовно го користат Единствениот национален електронски регистер на прописи (ЕНЕР) www.ener.gov.mk како алатка за информирање и консултации со засегнатите страни. Министерството за образование и наука и Министерството за јавна администрација спровеле консултации преку ЕНЕР за сите предлози на закони што подлежат на ПВР, а ги доставиле за разгледување и биле утврдени од Владата на Република Северна Македонија во 2024 година. Министерството за култура и туризам објавило на ЕНЕР една половина од предлозите на закони што подлежат на ПВР, Министерството за транспорт, Министерството за економија и труд, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за животна средина и просторно планирање објавиле на ЕНЕР една третина од предлозите на закони што подлежат на ПВР од нивна надлежност, а Министерството за

внатрешни работи, Министерството за надворешни работи и надворешна трговија, Министерството за енергетика, рударство и минерални суровини, Министерството за здравство, Министерството за социјална политика, демографија и млади и Министерството за локална самоуправа не ги објавиле на ЕНЕР предлозите на закони од нивна надлежност што подлежат на ПВР, а се утврдени од Владата во 2024 година.

Министерството за одбрана, Министерството за односи меѓу заедниците, Министерството за европски прашања и Министерството за спорт во 2024 година не биле предлагачи на закони што подлежат на проценка на влијанието на регулативата.



Квалитетот на Извештаите за ПВР во делот Консултации не е на задоволително ниво, бидејќи најчесто само се наведени засегнатите страни или институциите од кои е или ќе биде побарано мислење. Примери за соодветно пополнет Извештај за ПВР во делот Консултации се: Предлог на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*) (Министерство за информатичко општество и администрација/Министерство за дигитална трансформација), Предлог на закон за прогласување на Охридско Езеро за споменик на природата (Министерство за животна средина и просторно планирање), Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за комуналните дејности и Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота (Министерство за транспорт).

Од 40 предлози на закони објавени на ЕНЕР, доставени се коментари за 22 предлог-закони. Вкупниот број на коментари од засегнати страни е 157, од кои 21 коментар (13,38%) се од граѓански организации за 10 предлог-закони, што е речиси идентично со 2023 година (13,67%).

Табела 1: Листа на 22 предлог-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 безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*)	Министерство за информатичко општество и администрација (Министерство за дигитална трансформација)	10	1	0
Предлог на закон за вработените во јавниот сектор	Министерство за информатичко општество и администрација (Министерство за јавна администрација)	18	2	0
Предлог на закон за административни службеници	Министерство за информатичко општество и администрација (Министерство за јавна администрација)	43	0	0
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за трговските друштва	Министерство за економија (Министерство за економија и труд)	1	0	0
Предлог на закон за средното образование	Министерство за образование и наука	14	0	8

Предлог на закон за стручно образование и обука	Министерство за образование и наука	1	0	0
Предлог на закон за конфискација на имот во граѓанска постапка	Министерство за правда	2	1	0
Предлог на закон за прогласување на Охридско Езеро за споменик на природата	Министерство за животна средина и просторно планирање	2	2	0
Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за енергетска ефикасност (*)	Министерство за економија (Министерство за економија и труд)	2	0	1
Предлог на закон за обновливи извори на енергија	Министерство за економија (Министерство за економија и труд)	3	1	0
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за урбанистичко планирање	Министерство за транспорт	2	1	0
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за спречување перење пари и финансирање на тероризам (*)	Министерство за финансии	1	0	0
Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за административни службеници	Министерство за јавна администрација	1	0	0
Предлог на закон за изменување на Законот за вработените во јавниот сектор	Министерство за јавна администрација	1	0	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за комуналните дејности	Министерство за транспорт	2	0	0
Предлог на закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор	Министерство за финансии	5	0	3
Предлог на закон за средното образование	Министерство за образование и наука	10	5	6
Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование	Министерство за образование и наука	14	4	12
Предлог на закон за учебници во основно и средно образование	Министерство за образование и наука	13	2	12
Предлог на закон за стручно образование и обука	Министерство за образование и наука	7	0	7
Предлог на закон за образование на возрасните	Министерство за образование и наука	4	2	3

Предлог на закон за Националната рамка за квалификации	Министерство за образование и наука	1	0	1
Вкупно		157	21	53

Од вкупно 53 одговори на коментари на засегнатите страни, 49 одговори се од Министерството за образование и наука, со кои министерството се заблагодарува на доставениот коментар и заложбата за подобрување на текстот на законот и укажува дека забелешките внимателно ќе бидат разгледани.

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

- Предлог на закон за администра-тивни службеници (43)
- Предлог на закон за вработените во јавниот сектор (18)
- Предлог на закон за средното образование (14)
- Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование (14)
- Предлог на закон за учебници во основно и средно образование (13)

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

- Предлог на закон за средното образование (5)
- Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование (4)
- Предлог на закон за учебници во основно и средно образование; Предлог на закон за образование на возрасните ... (2)

Согласно одговорите на Прашалникот за механизмите на консултација со граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони во 2024 година, министерствата формирале работни групи за 29 предлози на закони, а претставници на граѓанските организации биле вклучени во работните групи за 23 закони (79.3%), што претставува зголемување за 49.3% споредено со 2023 година, кога од вкупно формирани 30 работни групи, во 30% (9 работни групи) имало претставници на граѓански организации.

Според добиените одговори на Прашалникот, министерства во 2024 година формирале работни групи за подготовка на една третина од предлозите на закони кои подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а во најголем дел од работните групи

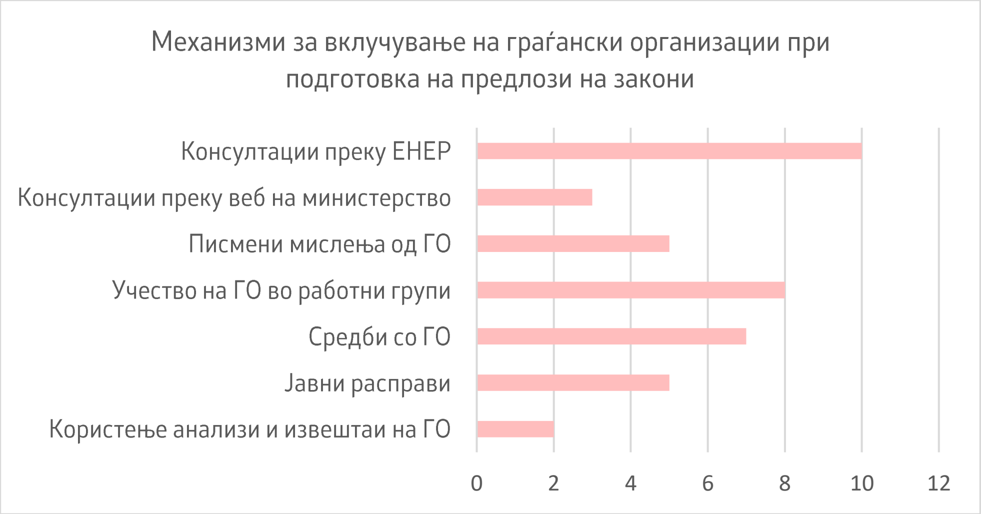
(79.3%) вклучиле претставници на граѓански организации. Министерството за образование и наука, Министертвото за јавна администрација, Министерството за енергетика, рударство и минерални суровини вклиле претставници на граѓански организации во сите работни групи за подготовка на предлозите на закони кои подлежат на ПВР, а кои ги изготвувале во текот на 2024 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 2024 година

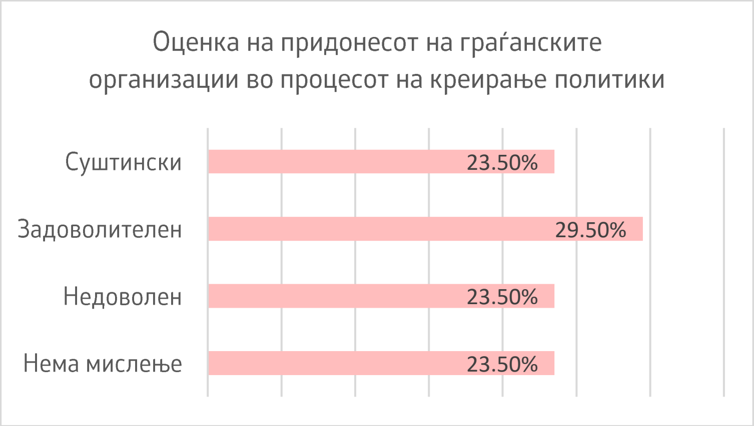
Предлагач	Предлози на закони за кои биле формирани работни групи во 2024 година	Учество на граѓански организации во работната група
Министерство за одбрана	Предлог на закон за критична инфраструктура	√
Министерство за правда	Предлог-закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси	√
Министерство за правда	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер	
Министерство за правда	Предлог-Кривичен законик	√
Министерство за правда	Предлог-закон за кривичната постапка	√
Министерство за правда	Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за јавно обвинителство	√
Министерство за правда	Предлог-закон за јавното обвинителство	
Министерство за правда	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија	√
Министерство за правда	Предлог-закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија	√
Министерство за правда	Предлог-закон за судска служба	
Министерство за финансии	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за акцизите	
Министерство за европски прашања	Предлог-закон за воспоставување на национален механизам за проверка на странски директни инвестиции	√
Министерство за економија и труд	Предлог-закон за туристичка дејност	
Министерство за економија и труд	Предлог-закон за угостителска дејност	

Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини	Предлог-закон за енергетика	√
Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини	Предлог-закон за обновливи извори за енергија	√
Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини	Предлог-закон за геологија	√
Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини	Предлог-закон за рударство	√
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование	√
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за средното образование	√
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за стручно образование и обука	√
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за образование на возрасните	√
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за Националната рамка за квалификации	√
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за учебници во основно и средно образование	√
Министерство за социјална политика, демографија и млади	Предлог-закон за социјални претпријатија	√
Министерство за дигитална трансформација	Предлог-закон за пристапност на веб страниците и мобилните апликации на институциите од јавниот сектор	√
Министерство за јавна администрација	Предлог-закон за административни службеници	√
Министерство за јавна администрација	Предлог-закон за вработени во јавниот сектор	√
Министерство за јавна администрација	Предлог-закон за стручно усовршување и обука	√
Вкупно	29	23

Согласно одговорите на Прашалникот, министерствата најчесто користеле консултации преку Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), формирани работни групи со учество на претставници на граѓански организации и средби со граѓански организации, како механизми за вклучување на граѓанските организации во процесот на подготовка на предлозите на закони.



Во текот на 2024 година, министерствата организирале 74 консултативни средби со тематски мрежи и претставници на граѓански организации, од кои 40 средби на Министерството за образование и наука. Граѓанските организации во 2024 година доставиле 57 иницијативи и писмени мислења до надлежните министерства, од кои 50 иницијативи до Министерството за образование и наука.



Во однос на прашањето како го оценуваат придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики, за 29.5% од предлозите на закони министерствата сметаат дека нивниот придонес бил задоволителен, за 23.5% сметаат дека придонесот бил суштински, а за ист процент на предлози на закони сметаат дека придонесот на граѓанските организации бил недоволен или министерствата немаат мислење.

3.1. Министерство за одбрана

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата не биле утврдени предлози на закони од надлежност на Министерството за одбрана. За подготовка на Предлогот на закон за критична инфраструктура формирана е работна група со вклучени претставници од граѓански организации. Како механизам за вклучување на граѓанските организации министерството практикува консултации преку ЕНЕР, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како задоволителен.

3.2. Министерство за внатрешни работи

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата бил утврден 1 предлог на закон од надлежност на Министерството за внатрешни работи што подлежи на проценка на влијанието на регулативата (Предлог на закон за изменување на Законот за матичен број), но предлогот не е објавен на ЕНЕР за консултации со засегнатите страни. Министерството во 2024 година не користеше механизми за вклучување на граѓански организации во процесот на креирање политики.

3.3. Министерство за правда

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 8 предлози на закони од надлежност на Министерството за правда што подлежат на проценка на влијанието на регулативата, но само еден од нив е објавен на ЕНЕР (Предлог на закон за конфискација на имот во граѓанска постапка). Како механизми вклучување на граѓанските организации при креирање на политиките во 2024 година министерството користело консултации преку ЕНЕР, учество на 15 претставници на граѓански организации во работни групи при подготовка на 6 предлози на закони и одржана една консултативна средба со тематски мрежи и претставници на граѓански организации.

3.4. Министерство за односи меѓу заедниците

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата не биле утврдени предлози на закони од надлежност на Министерството за односи меѓу заедниците.

3.5. Министерство за надворешни работи и надворешна трговија

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 12 предлози на закони од надлежност на Министерството за надворешни работи и надворешна трговија, од кои 1 предлог на закон подлежи на проценка на влијанието на регулативата (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за рестриктивни мерки), но предлогот не е објавен на ЕНЕР за консултации со засегнатите страни.

3.6. Министерство за европски прашања

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата не биле утврдени предлози на закони од надлежност на Министерството за европски прашања. Министерството во 2024 година формираше работна група за подготовка на Предлог-закон за воспоставување на национален механизам за проверка на странски директни инвестиции, во која учествува еден претставник на граѓанска организација, организираше 7 консултативни средби со граѓански организации (една средба за Реформската агенда на 26.04.2024 година, 5 Секторски мониторинг комитети и еден ИПА Мониторинг комитет), а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како задоволителен.

3.7. Министерство за финансии

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 45 предлози на закони од надлежност на Министерството за финансии. 13 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а на ЕНЕР објавени се 2 од нив, но не и ажурирана верзија на текстот пред доставување во владина постапка (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за спречување перење пари и финансирање на тероризам (*), дел од одредбите се содржани во текстот објавен на 13.11.2023 година и Предлог на закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор, објавен на 9.11.2020 година). Министерството формираше работни групи за Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за акцизите (со учество на претставници на Царинската управа) и за Правилникот за дополнување на Правилникот за начинот на оданочување со акциза на енергенти и електрична енергија (со учество на претставници на Агенцијата за задолжителни нафтени резерви (МАКОРА) и Царинската управа). Измените беа од техничка природа, поради што во работните групи не учествуваат претставници на граѓански организации. Придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики се оценува како недоволен.

3.8. Министерство за економија и труд

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 24 предлози на закони од надлежност на Министерството за економија и труд (вклучувајќи ги и законите предложени од поранешното Министерство за економија). 12 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а на ЕНЕР објавени се 4 од нив (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за трговските друштва, Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за енергетска ефикасност (*), Предлог на закон за обновливи извори на енергија и Предлог на закон за енергетика). Министерството во 2024 година формираше работни групи за подготовка на Предлог-закон за туристичка дејност и Предлог-закон за угостителска дејност, но без учество на претставници на граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како недоволен.

3.9. Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата бил утврдени 1 предлог на закон од надлежност на Министерството за енергетика, рударство и минерални суровини (Предлог на закон за дополнување на Законот за концесии и јавно приватно партнерство), но предлогот не е објавен на ЕНЕР за консултации со засегнатите страни. Министерството во 2024 година формираше работни групи за подготовка на Предлог-закон за енергетика, Предлог-закон за обновливи извори за енергија, Предлог-закон за геологија, Предлог-закон за рударство и Тарифник за утврдување на висината на надоместоците за издавање на дозволи и концесии за вршење на детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални суровини, во кои учествуваат претставници на граѓански организации, организираше 4 консултативни средби со граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како суштински.

3.10. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 3 предлози на закони од надлежност на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, кои подлежат на проценка на влијанието на регулативата, но само еден од нив е објавен на ЕНЕР (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште).

3.11. Министерство за здравство

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата бил утврдени 1 предлог на закон од надлежност на Министерството за здравство (Предлог на закон за изменување на Законот за здравствената заштита), но предлогот не е објавен на ЕНЕР за консултации со засегнатите страни.

3.12. Министерство за образование и наука

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 15 предлози на закони од надлежност на Министерството за образование и наука. 9 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата и сите се објавени на ЕНЕР заедно со Извештај за ПВР (Предлог на закон за средното образование, Предлог на закон за стручно образование и обука, Предлог на закон за средното образование, Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование, Предлог на закон за учебници во основно и средно образование, Предлог на закон за стручно образование и обука, Предлог на закон за образование на возрасните, Предлог на закон за Националната рамка за квалификации и Предлог на законот за престанување на важење на Законот за основање на Националната агенција за нуклеарни технологии на Република Македонија). Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2024 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: консултации преку веб страницата на министерството, учество на 9 претставници на граѓански организации во работни групи при подготовка на 6 предлози на закони, доставени 50 писмени мислења и иницијативи од граѓански организации, одржани 40 консултативни средби со тематски мрежи и претставници на граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како суштински.

3.13. Министерство за социјална политика, демографија и млади

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 8 предлози на закони од надлежност на Министерството за социјална политика, демографија и млади. 5 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за Посебен регистар за лица осудени со правосилна пресуда за кривични дела за сексуална злоупотреба на малолетни лица и педофилија, Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата и Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за социјална заштита), но предлозите не се објавени на ЕНЕР за консултации со засегнатите страни. Претставници на граѓански организации биле вклучени во работната група за

подготовка на Предлог-законот за социјални претпријатија, но министерството не се произнесе со мислење за придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики.

3.14. Министерство за локална самоуправа

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 2 предлози на закони од надлежност на Министерството за локална самоуправа. Предлог на Закон за изменување на Законот за рамномерен регионален развој подлежи на проценка на влијанието на регулативата, но не е објавен на ЕНЕР за консултации со засегнатите страни.

3.15. Министерство за култура и туризам

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 14 предлози на закони од надлежност на Министерството за култура и туризам (вклучувајќи ги и законите предложени од поранешното Министерство за култура). 2 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а на ЕНЕР објавен е Предлогот на закон за изменување и дополнување на Законот за прогласување на старото градско јадро на Охрид за културно наследство од особено значење. Министерството во 2024 година не користеше механизми за консултации со граѓанските организации, од причини што со предложените закони од негова надлежност се врши терминолошко усогласување со Законот за организација и работа на органите на државната управа.

3.16. Министерство за дигитална трансформација

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 12 предлози на закони од надлежност на Министерството за дигитална трансформација (вклучувајќи и 2 закони предложени од поранешното Министерство за информатичко општество и администрација). 11 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а на ЕНЕР објавен е Предлогот на закон за безбедност на мрежни и информациски системи и дигитална трансформација (*). Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2024 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: учество на 2 претставници на граѓански организации во работната група при подготовка на Предлог-закон за пристапност на веб страниците и мобилните апликации на институциите од јавниот сектор, доставени 4 писмени мислења и иницијативи од граѓански организации, одржани 11 консултативни средби со тематски мрежи и претставници на граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики, во зависност од предлог-законот го оценува како суштински (Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за медиуми), задоволителен (Предлог-закон за пристапност на веб страниците и мобилните апликации на институциите од јавниот сектор) или недоволен (Предлог-закон за сајбер-безбедност и дигитална трансформација).

3.17. Министерство за јавна администрација

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 7 предлози на закони од надлежност на Министерството за јавна администрација (вклучувајќи и 2 закони предложени од поранешното Министерство за информатичко општество и администрација). Сите 7

предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата и се објавени на ЕНЕР (Предлог на закон за вработените во јавниот сектор, Предлог на закон за административни службеници, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за административни службеници, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба, Предлог на закон за изменување на Законот за вработените во јавниот сектор, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за постапување по претставки и предлози и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за управната инспекција). Покрај консултации преку ЕНЕР, министерството во 2024 година користело и други механизми за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони: консултации преку веб страницата на министерството, учество на претставници на граѓански организации во работни групи при подготовка на 3 предлози на закони, доставени писмени мислења и иницијативи од граѓански организации, одржани 10 консултативни средби со тематски мрежи и претставници на граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како задоволителен.

3.18. Министерство за транспорт

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 28 предлози на закони од надлежност на Министерството за транспорт (вклучувајќи ги и законите предложени од поранешното Министерство за транспорт и врски). 11 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а на ЕНЕР објавени се 4 од нив (Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за железничкиот систем, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за урбанистичко планирање, Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за комуналните дејности-дел од одредбите се содржани во текстот објавен на 28.3.2023 година и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота-дел од одредбите се содржани во текстот објавен на 11.4.2023 година). Министерството во 2024 година користело анализи или извештаи на граѓански организации, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како недоволен.

3.19. Министерство за животна средина и просторно планирање

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата биле утврдени вкупно 12 предлози на закони од надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање. 3 предлози на закони подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а на ЕНЕР објавен е Предлогот на закон за прогласување на Охридско Езеро за споменик на природата. Министерството во 2024 година користело само консултации преку ЕНЕР како механизам за вклучување на граѓанските организации при подготовка на предлозите на закони, а придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање политики го оценува како суштински.

3.20. Министерство за спорт

Во периодот јануари – декември 2024 година од страна на Владата не биле утврдени предлози на закони од надлежност на Министерството за спорт.

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 2024 година Владата на Република Северна Македонија усвои 6 стратегии и утврди 2 предлози на стратегии за чие донесување е надлежно Собранието на Република Северна Македонија. Само две предлог-стратегии беа објавени на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) за консултации со засегнатите страни (Предлог-Стратегија за човечки капитал на Република Северна Македонија 2024-2030 и Предлог-Национална развојна стратегија 2024-2044), но за нив нема објавени коментари од засегнати страни.

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 2024 година министерствата за дел од предлозите на закони спроведувале консултации и ги вклучувале граѓанските организации во процесот на креирање политики. Во 2024 година доставени се вкупно 21 коментар од граѓански организации на предлози на закони објавени на ЕНЕР или 13,3% од вкупно доставените коментари (158), што е речиси идентично со 2023 година (13,67%), кога граѓанските организации доставиле 19 коментари (од вкупно 139).

Учеството на граѓанските организации во работни групи формирани од министерствата за подготовка на предлози на закони, бележи зголемување од 49.3% во 2024 година, кога од вкупно 29 формирани работни групи, граѓанските организации се застапени со свои претставници во 23 (79.3%), за разлика од 2023 година, кога од вкупно 30 формирани работни групи, граѓанските организации имале свои претставници во 9 (30%).

Придонесот на граѓанските организации во процесот на креирање на политики, според оценка на министерствата, е намален во 2024 година, споредено со 2023 година. Во 2024 година, придонесот на граѓанските организации за 23.5% од предлозите на закони во кои биле вклучени е оценет за суштински, за разлика од 2023 година кога овој процент е 42,55%, а за 29.5% од предлозите на закони придонесот е оценет како задоволителен, за разлика од 2023 година, кога овој процент е 31,91%. Сепак, како недоволен е оценет придонесот на граѓанските организации за 23.5% од предлозите на закони, за разлика од 2023 година, кога овој процент е 25,53%.

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 8 стратегии (6 стратегии усвоени од Владата и 2 предлог-стратегии утврдени од Владата и доставени за донесување од Собранието на Република Северна Македонија во 2024 година, само 2 предлози на стратегии (25%) биле објавени на ЕНЕР. Не се доставени коментари на ЕНЕР за објавените предлози на стратегии.

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 транспарентни и инклузивни, 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 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 транспарентни и инклузивни.

- Органите на државната управа при анализа на состојбата во процесот на креирање политики да користат документи (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 30 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.

ПРИЛОГ: Табеларен преглед на предлози на закони и стратегии утврдени од Владата на Република Северна Македонија во 2024 година