



Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони

Огледало на Владата 2012

Марија Саздевски
Симона Огненовска



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА

Проектот е финансиран од Европската Унија

Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони

Огледало на Владата 2012

Проектот е финансиран од Европската Унија

Марија Саздевски
Симона Огненовска



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСИТЕ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНИ

Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Димче Митрески, извршен директор

Уредник:

Емина Нурединоска, МЦМС

Автори:

Марија Саздевски, МЦМС

Симона Огненовска, МЦМС

Лектура:

Даниел Медароски

Тираж:

300 примероци

Дизајн:

Лазар Томовски - Аркус дизајн

Печати:

Аркус дизајн

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

340.13:342.571(497.7)"2012"

340.13:061.2(497.7)"2012"

САЗДЕВСКИ, Марија

Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони :
Огледало на Владата 2012 / Марија Саздевски, Симона Огненовска. -
Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка, 2013. - 48 стр.
: табели ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамките на проектот
"Огледало на Владата". - Содржи и: Прилог 1-3

ISBN 978-608-4681-08-3

1. Огненовска, Симона [автор]

а) Закони - Подготовка - Граѓанска партиципација - Македонија -
2012

COBISS.MK-ID 93528330

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.

Македонски центар за меѓународна соработка

Сите права се задржани. Репродуцирање, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин без наплата за едукативни намени. За копирање во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачот.

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.org.mk

"This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the Macedonian Center for International Cooperation and can in no way be taken to reflect the views of the European Union."

„Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствено одговорност на Македонскиот центар за меѓународна соработка и на нинаков начин не ја одразува гледиштата на Европската Унија.“

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	4
ПРЕДГОВОР	5
ВОВЕД	7
1. ПРОЕКТ: ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА	8
2. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА ОТВОРЕНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ	9
2.1 Методологија и пристап	9
2.1.1 Инструменти на истражувањето	9
2.1.2 Примерок	10
2.1.3 Обработка и прикажување на резултатите	10
2.1.4 Методолошки ограничувања	11
2.1.5 Терминолошки појаснувања	11
2.2 Резултати по индикатори за отвореноста на институциите	12
2.2.1 Област А: Комуникациска средина	12
2.2.2 Област Б: Поддржувачка средина за учество на граѓанското општество	14
2.2.3 Област В: Подготовка на акти/ предлог-закопи	19
2.2.4 Одсив на граѓанскиот сектор	25
2.3 Резултати по министерствата	26
2.3.1 Области А и Б: Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење	26
2.3.2 Област В: Подготовка на акти	28
2.3.3 Вкупни резултати	30
2.4 Заклучоци и препораки	31
2.4.1 Заклучоци	31
2.4.2 Препораки	32
3 РЕЗУЛТАТИ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ИНТЕРНЕТ	34
3.1 Методологија и пристап	34
3.1.1 Примерок	34
3.1.2 Обработка и прикажување на резултатите	34
3.1.3 Методолошки ограничувања	34
3.2 Мониторинг на ЕНЕР	35
3.2.1 Запазувањето на временскиот рок за консултации според Деловникот на Владата и според Упатството	35
3.2.2 Практики на коментирање на ЕНЕР	37
3.2.3 Практики за ажурирање на отворените предлог-прописи на ЕНЕР	37
3.3 Мониторинг на веб-страниците на министерствата	38
3.4 Заклучоци и препораки	39
3.4.1 Заклучоци	39
3.4.2 Препораки	40
ПРИЛОГ 1. Прашалник за комуникациска поддршка	41
ПРИЛОГ 2. Прашалник за вклучување на јавноста во процесот на подготовка на предлог-закон	43
ПРИЛОГ 3. Листа на предлог-закопи вклучени во анализата по министерствата	47



ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АМС - Агенција за млади и спорт

БЦСДН - Балканска мрежа за развој на граѓанското општество

ДКСК - Државна комисија за спречување на корупција

ЕИДХР - Инструментот за човековите права и демократијата

ЕНЕР - Единствен национален електронски регистар на прописи

ЕУ - Европската Унија

МВР - Министерство за внатрешни работи

МЕ - Министерство за економија

МЖСПП - Министерство за животна средина и просторно планирање

МЗ - Министерство за здравство

МЗШВ - Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

МИОА - Министерство за информатичко општество и администрација

МК - Министерство за култура

МЛС - Министерство за локална самоуправа

МНР - Министерството за надворешни работи

МО - Министерство за одбрана

МОН - Министерство за образование и наука

МП - Министерство за правда

МТВ - Министерство за транспорт и врски

МТСП - Министерство за труд и социјална политика

МФ - Министерство за финансии

МЦМС - Македонски центар за меѓународна соработка

ПВР - Процена на влијание на регулативата

СЕП - Секретаријат за европски прашања

ССРД - Секретаријат за спроведување на Рамковниот договор

ЦНВОС - Центар за информирање, соработка и развој на граѓанските организации

ПРЕДГОВОР

Публикацијата „Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони“ е алатка којашто треба да им послужи на граѓанските организации, државните службеници и општо на јавноста да се информираат за отвореноста на институциите и да ги зголемат знаењата за процесите на подготовка на закони.

Намерата на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) како издавач на оваа публикација е да придонесе кон застапеноста и учеството на граѓанското општество во подготвувањето и спроведувањето на јавните политики, преку воспоставување модел за следење на отвореноста на процесите на подготовка на закони и информирање за спроведувањето на постоечките механизми со кои е предвидено вклучување на јавноста.

Анализата се состои од два дела. Првиот дел ги содржи резултатите добиени со прашалници испратени до државните институции. Преку нив е оценета отвореноста на државните институции во комуникацијата со јавноста и отвореноста на процесите на подготовка на 26 акти на 12 министерства. Во вториот дел се претставени резултатите од следењето на минимумот стандарди за учество на јавноста во подготовка на законите, односно запазувањето на временскиот рок за консултации за објавените предлог-закони на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР). Исто така е направен преглед како министерствата ги користат своите веб-страници за објавување на предлог-законите и за информирање на јавноста за можноста да се вклучи во подготовката на предлог-законите.

Анализата е подготвена од Марија Саздевски и Симона Огненовска, и двете од МЦМС. МЦМС ја подготви оваа публикација како дел од проектот „Огледало на Владата“ кој е финансиран од Европскиот инструмент за човековите права и демократијата (ЕИДХР) од Европската Унија.

Емина Нурединоска
Раководител на Одделението за
граѓанско општество и демократија



ВОВЕД

Важноста на јавното учество во креирањето на политиките сè повеќе се зголемува во глобални рамки и голем број препораки се создадени за вклучување на јавноста и граѓанските организации во овие процеси. Покрај тоа што станува збор за препораки кои не се задолжителни, сепак нудат стандарди, принципи и најдобри практики кои треба да се земат предвид при дизајнирањето иницијативи на национално ниво.

Во Република Македонија постојат повеќе документи кои ја даваат основата за учеството на јавноста во процесите на донесување на законите. Тоа се Уставот на Република Македонија, потоа Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување, Законот за работа на Владата, Законот за организација и работа на органите на државната управа и др. Исто така, низа подзаконски акти го регулираат ова прашање како: Деловникот за работа на Владата, Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор, Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, Методологијата за проценка на влијанието на регулативата и Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучивање на засегнатите страни во постапка за изготвување закони.

Анализата за учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики ќе ја зголеми информираноста и знаењата на граѓаните, граѓанските организации и органите на државната управа и ќе може да се користи во иднина како основен модел за утврдување правила и стандарди за учество во донесувањето на одлуки.

Анализата е резултат на следење на степенот на вклученост на граѓанското општество во процесите на подготовка на закони во рамките на проектот „Огледало на Владата“. Употребувајќи ја однапред утврдената методологија, МЦМС го следеше вклучувањето на граѓанското општество во процесот на донесување закони, за прв пат, за периодот од 01.03.2012 до 31.10.2012 г.



1. ПРОЕКТ: ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА

„Огледало на Владата“ е заедничко име на неколку проекти за следење на отвореноста на државните институции коишто беа спроведени во Словенија во период од 2002 до 2010 година. Проектот „Огледало на Владата“ за прв пат се спроведува во Република Македонија, и опфати низа активности.

Проектот **Огледало на Владата цели** да придонесе кон застапеност и учеството на граѓанското општество во подготвувањето и спроведувањето на јавните политики. Со спроведување на активностите, проектот има за цел зголемена соработка на граѓанските организации со органите на државната управа во процесите на креирање политики и подготовка на закони. **Целна група** се граѓанските организации и органите на државната управа (главно ресорни министерства, но и други органи кои значително соработуваат со граѓанскиот сектор).

Резултати остварени со проектот се:

1. Воспоставен и спроведен постојан систем за следење на вклученоста на граѓанското општество во процесите на подготовка на закони;
2. Подобрени капацитети на граѓанските организации за вклучување во процесите на подготовка на закони.

Во рамките на проектот беше спроведена методологија за процена на отвореноста на институциите, развиена од Центарот за информирање, соработка и развој на граѓанските организации (ЦНВОС). Развиени се и неколку е-алатки за следење на учеството на јавноста во креирање политики и подготовка на закони, од кои една е веб-страница www.ogledalonavladata.mk. Како резултат на претходно опишаните активности, произлезе оваа анализа на процена на учество на јавноста во креирањето политики и постапка за подготовка на закони.

Со цел да се зајакнат капацитети на граѓанските организации за нивното активно учество во процесите на креирање политики и подготовка на закони, беа организирани две основни и две напредни обуки, на кои повеќе од 60 претставници од граѓанските организации имаа можност да стекнат знаење и практични вежби за ефикасно вклучување во подготовка на закони. Во рамките на три работилници беа дефинирани приоритети во соработката и развиени стратешки насоки за соработка со органите на државната управа за прашања важни за граѓанскиот сектор. Проектот им овозможи и на домашните граѓански организации да ги слушнат и да ги разменат добрите практики поврзани со следење на владините политики во регионот во рамките на регионална работилница одржана на 5 јули 2012 година.

2. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА ОТВОРЕНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ

2.1. Методологија и пристап

Методологијата која беше применета за оваа анализа се заснова на позитивните искуства во следењето на органите на државната управа во Словенија и на постојното искуство на МЦМС во подготовка на следење и оценка на процесот на донесување закони во Република Македонија.

Анализата на отвореност на институциите кон граѓанското општество при креирањето на јавните политики и законодавство е модел кој успешно се користи во Словенија од 2006 година. Методологијата е развиена од ЦНВОС од Словенија, а во координација со проектниот тим од МЦМС и одвоени фокус-групи со граѓански организации и со органите на државната управа е прилагоден на локалниот контекст. Овој метод покрива три области: комуникациска средина (комуникациски практики) на органите на државната управа (општо механизми за вклучување на граѓанското општество), поддржувачка средина за вклучување на граѓанското општество и постапка за подготовка на закони.

Следењето на отвореноста на процесите на подготовка на предлог-законите во Македонија беше спроведено во периодот 1 март – 31 октомври 2012 г.

2.1.1. Инструменти на истражувањето

Следењето на отвореноста е поделено на три целини:

- Област А: Комуникациска средина креирана од органите на државната управа за учество на граѓанското општество во активностите на органот (општ механизам за учество на јавноста);
- Област Б: Поддржувачка средина за учество на граѓанското општество, креирана од страна на органите на државната управа како предлагачи на акти, односно предлог-закони (институционална поставеност на учество на граѓанското општество во активностите на органите на државната управа, финансиско-материјална поддржувачка средината обезбедена од страна на органите за учество на граѓанското општество во подготовки-те на актите, следење и оценка на спроведување акти);
- Област В: Подготовка на акти (објавување на постапката за подготовка на актите, достапност на стручна основа за подготовка на акти, повратни информации до предлагачот на актите за предлози и забелешки од граѓанското општество, конзистентност на содржината меѓу предлагачот и граѓанското општество и сл.).

Главен инструмент за процена на вклученоста на граѓанското општество во креирањето политики и во подготовката на закони се два прашалници. Со првиот прашалник беа анализирани областите А и Б, а со вториот областа В. Прашалниците се во прилозите 1 и 2.

Секоја област има свои индикатори кои се формулирани како изјави кои ги претставуваат стандардите за добра вклученост на јавноста. Во првиот прашалник дефинирани се 35 индикатори (15+20), додека со вториот прашалник се оценуваат 40 индикатори за отвореноста на процесот на подготовка на конкретни акти, односно предлог-закони.



2.1.2. Примерок

Првиот прашалник беше испратен до 15 министерства и други осум државни институции. Одговорот беше добиен од 11 министерства (Министерството за одбрана (МО), Министерството за внатрешни работи (МВР), Министерството за правда (МП), Министерството за труд и социјална политика (МТСП), Министерството за образование и наука (МОН), Министерството за економија (МЕ), Министерството за транспорт и врски (МТВ), Министерството за култура (МК), Министерството за локална самоуправа (МЛС), Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)) и 6 институции - Секретаријатот за европски прашања (СЕП), Агенцијата за млади и спорт (АМС), Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор (ССРД), Комисијата за заштита од дискриминација (КЗД), Комисијата за односи со верските заедници (КОВЗ) и Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК).

Вториот прашалник беше испратен до 13¹ министерства за 33 избрани предлог-закони или предлог за измени и дополнување на закони за кои се следеше примена на правилата за транспарентно учество на јавноста. Во примерокот се избрани прописи за кои биле завршени консултациите заклучно со 30 септември 2012 г. Одговори се добиени од 12 министерства за 26 предлог-закони. Во прилог 3 е дадена листа на сите предлог-закони за кои беше испратен прашалник за пополнување со забелешка за кој закон беше добиен одговор.

2.1.3. Обработка и прикажување на резултатите

Прикажаните резултати се засноваат на обработка на информациите добиени од прашалниците, а со користење описни статистички методи.

Одговорите од министерствата за секој од индикаторите е вреднуван со поени. Оцените за индикаторите се добиени како процент од остварените поени во однос на максимален можен број поени за тој индикатор. Потоа, врз основа на процентот, оценувањето на поединечните индикатори изнесува од 1 до 5, и тоа:

Оцена 1 (најниска оцена)	(оценет со 20% или помалку)
Оцена 2	(оценет од 21% до 40%)
Оцена 3	(оценет од 41% до 60%)
Оцена 4	(оценет од 61% до 80%)
Оцена 5 (највисока оцена)	(оценет од 81% до 100%)

За областите А и Б одвоено се преставени резултатите за министерствата од една страна и другите државни институции од друга страна. Причина за ваквото одвоено презентирање е тоа што дел од индикаторите се релевантни само за министерствата, но не и за другите државни институции. На пример, индикаторот со кој се оценува дали има назначен координатор кој врши про-

¹ Освен МЛС и МО кои во периодот на следење немаат предложено закон или измена и дополнување на закони.

цена на влијанието на регулативата е релевантен само за министерствата, а не на пример и за ДКСК или за КЗД и сл.

Анализираните резултати се прикажани на два начини. Прво се презентирани оценките по индикатори, односно за секое прашање/ индикатор дадена е вкупната оценка за сите анализирани институции. Дополнително, во овој документ прикажани се и резултатите одделно за секое министерство, односно институции. Ова следење на состојбите од две перспективи, општо за дадена ситуација, и конкретно за односот на секоја од институциите посебно, овозможува појасен преглед и зголемена можност за идентификување на недостатоците и можности за идно подобрување.

2.1.4. Методолошки ограничувања

Пристапот за анализа на отвореноста на институциите содржи и одредени ограничувања. Имено, наодите се засновани на одговори на прашалници од страна на органите на државната управа, а притоа не е предвидена дополнителна проверка на тврдењата, односно не е направена анализа со граѓанските организации за конкретните предлог-закопи. Поради споредливост на информациите со истите од Словенија, во ова прво истражување применета е во целост истата методологија. Поради тоа, и покрај јасната поставеност на индикаторите, не беше возможно да се избегне одреден субјективизам во одговорите или пак неизедначено разбирање на прашањата. Исто така, како ограничување може да се смета и неможност да се дојде до посакуваните податоци, на поинаков начин, освен преку одговарање на прашалникот. Ова предизвикуваше потреба од дополнителен напор да се добијат одговорите навреме. Во анализата не се вклучени актите предложени од Министерството за финансии (МФ), бидејќи заклучно со 8 јануари 2013 г. не пристигнаа одговори на доставените прашалници. Дополнително ограничување е што одговорите на прашањата во принцип се затворени и не се барани дополнителни информации или примери. На пример, за одредено прашање може во пракса министерството само еднаш да применило одредена мерка и тоа да биде забележано како да е постојана пракса. Меѓутоа, имајќи предвид дека со оваа анализа се сака покрај оценката на отвореноста, да се влијае и на јакнењето на свеста за подобрување на праксата и стандардите за вклучување, се одлучивме и по ова прашање во целост да ја прифатиме понудената методологија без дополнителни проверки на дадените информации.

2.1.5. Терминолошки појаснувања

Во оваа анализа се користат термините граѓански сектор, граѓанско општество, граѓански организации и се однесуваат на поширокото разбирање на граѓанското општество, односно покрај здруженијата и фондациите, се имаат предвид и другите чинители. Дополнително за одредени прашања се имаат предвид сите засегнатите страни кои може имаат интерес да бидат вклучени во процесите на подготовка на закони. При определувањето на засегнатите страни, се има предвид дефиницијата утврдена во Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката за изготвување закони и со таа се опфаќаат: *бизнис-заедницата, невладини организации, здруженија и фондации, физички и правни лица кои на каков било начин можат да бидат засегнати од имплементацијата на предлог-закопи што се изготвува.*

Исто така, поимите акт, предлог-закон, предлог за измени и дополнување на закон и множините од овие поими имаат исто значење.



2.2. Резултати по индикатори за отвореноста на институциите

2.2.1. Област А: Комуникациска средина

Како што е објаснето погоре, резултатите се прикажани посебно за министерствата и посебно за другите институции поради нерелевантноста на дел од индикаторите за другите институции.

Сите министерства имаат назначено лице одговорно за давање информации од јавен карактер, додека 73 % од нив издаваат публикации (ревии/ билтени) за својата работа. Министерствата целосно ги исполнуваат своите обврски кои произлегуваат од методологија за Процена на влијание на регулативата (ПВР), па така сите министерства имаат назначено координатор кој врши проценка на влијанието на регулативата и сите објавуваат

информација за отпочнување постапка за закон на релевантни сајтови, како ЕНЕР, е-демократија, веб-страницата на министерството. Информација за почетокот за подготовка на закони беше објавена во дневните весници за 36 % од акти, што не е и експлицитно наведена законска обврска на министерствата. Како пример, МО наведува дека доставува „Соопштение“ со кое ги информира сите медиуми за отпочнување постапка за законски измени. Како други облици за информирање на јавноста институциите најчесто ги наведуваат јавните настани и прес-конференциите, медиумските кампањи и е-пошта до засегнатите страни.

На својата веб-страница скоро сите министерства (91%) објавуваат детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси (закони, стратегии и сл.). Консултациите со јавноста во процесите на подготовка на закони најчесто се вршат преку е-пошта со информација до заинтересираната јавност (82%) или преку е-јавни дебати (форум, блог, веб-конференции и сл.), за кои се подготвува и објавува извештај (64%). Мал е бројот на министерствата кои користат е-прашалници за добивање мислење од јавноста општо за работа на министерството (18%) или за конкретни процеси (36%). МИОА наведува дека во моментот прашалниците се доставуваат до заинтересираните страни по пат на е-пошта, бидејќи порталот е-демократија каде што се предвидени вакви содржини е во фаза на надградба. Нивото на објавување предлози и коментари добиени од заинтересираната јавност во врска со работата на министерството е 36% и во одредени конкретни процеси 18%. Само две министерства, МЖСПП и МИОА овозможуваат заинтересираната јавност да се регистрира во регистар за добивање информации.

3,47

е средната оцена за комуникациска средина креирана од предлагачот на актот (министерствата) за учество на граѓанското општество во неговите активности.

ТАБЕЛА 1. Област А: Комуникациска средина (министерства)

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=10)	Оценка
Министерството:			
1	Има назначено контакт-лице одговорно за давање информации од јавен карактер	100%	5
2	Има назначено координатор кој врши процена на влијанието на регулативата	100%	5
3	Издава публикации (ревии/ билтени) за својата работа	73%	4
4	Секогаш објавува информација за почетокот за подготовка на закони во дневните весници	36%	2
5	Објавува информација за отпочнување постапка за закон на релевантни веб-страници, како ЕНЕР, е-демократија, веб-страницата на министерството	100%	5
6	Употребува други облици за информирање на јавноста	91%	5
Министерството на својата веб-страница или е-билтенот:			
7	Објавува детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси (закони, стратегии и сл.)	91%	5
8	Употребува е-прашалници за добивање мислење од јавноста	18%	1
9	Објавува предлози и коментари добиени од заинтересираната јавност во врска со работата на министерството	36%	2
10	Употребува е-прашалник за добивање мислење од јавноста посебно подготвен за конкретни процеси	36%	2
11	Објавува одговори и објаснувања на предлозите и коментарите дадени од заинтересираната јавност	64%	4
12	Објавува најчесто поставувани прашања и одговори за вклучување на јавноста во одредени конкретни процеси	18%	1
13	Овозможува заинтересираната јавност да се регистрира во регистар за добивање информации	27%	2
14	Испраќа е-пошта со информација до заинтересираната јавност	82%	5
15	Организира е-јавни дебати (форум, блог, веб-конференции и сл.), за кои подготвува и објавува извештај	64%	4
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			3,47



Другите институции имаат нешто пониска просечна оцена 3,1 во однос на министерствата што се должи најмногу на пониските оценки кога станува збор за користењето на своите веб-страници како комуникациски канал со јавноста. Така само АМС ја користи својата веб-страница за организирање е-јавни дебати. Позитивно е тоа дека 67% од институциите објавуваат детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси и редовно испраќаат е-пошта со информации до заинтересираната јавност.

ТАБЕЛА 2. Област А: Комуникациска средина (другите институции)

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=6)	Оценка
Институцијата:			
1	Има назначено контакт-лице одговорно за давање информации од јавен карактер	100%	5
3	Издава публикации (ревии/ билтени) за својата работа	50%	3
6	Употребува други облици за информирање на јавноста	83%	5
Институцијата на својата веб-страница или е-билтенот:			
7	Објавува детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси (закони, стратегии и сл.)	67%	4
8	Употребува е-прашалници за добивање мислење од јавноста	50%	3
9	Објавува предлози и коментари добиени од заинтересираната јавност во врска со работата на институцијата	33%	2
14	Испраќа е-пошта со информација до заинтересираната јавност	67%	4
15	Организира е-јавни дебати (форум, блог, веб-конференции и сл.), за кои подготвува и објавува извештај	17%	1
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			3,1

2.2.2. Област Б: Поддржувачка средина за учество на граѓанското општество

Од особена важност за активно учество на граѓанскиот сектор во процесите на подготовка на закони е постоењето поддржувачка околина за нивното вклучување. Во овој дел дефинирани се три целини со кои се оценува околината за вклучување на граѓанско општество:

1. механизми за вклучување на јавноста во активностите на министерства и другите државни институции (институционална поставеност);
2. финансиска околина; и
3. вклучување во следење и оценка на спроведувањето на актите.

2,65

е просечната оценка за поддржувачка средина за учество на граѓанското општество.

2.2.2.1. Институционална транспарентност на учество на граѓанското општество во активностите на предлагачот на акции

Со просечна оцена 3,13 за институционалната рамка за вклучување на граѓанскиот сектор од страна на министерствата може да се каже дека во иднина треба да се влијае на подобрување на одредени сегменти каде што се забележани недостатоци. Позитивно е тоа што 91% од министерствата имаат именувано лице за соработка со граѓанските организации и исто толку од нив ги вклучуваат претставниците на граѓанските организации во консултативни тела и комитети на министерството. Министерствата преземаат мерки за оспособување на вработените за соработка и вклучување на граѓанските организации, па така 82% од нив имаат државни службеници кои учествувале на обуки за јакнење на капацитети за соработката. Она што недостасува е постоењето дополнителни (соодветни за конкретните министерства) пишани правила за избор и вклучување на засегнатите страни во работата, односно креирањето на политиките во министерствата. Само два министерства, МП и МТСП имаат посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации, додека само МО и МЖСПП имаат однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен. Мал е бројот и на министерства (27%) кои имаат регистри во коишто може отворено да се регистрираат граѓанските организации за редовно добивање информации или пак министерствата ги повикуваат заинтересираните граѓански организации да се пријават, односно регистрираат за добивање информации: МИОА, МЖСПП и МТСП. Добар пример е МЖСПП кое на својата веб-страница има поставено формулар за ажурирање на податоците за граѓански организации во Република Македонија кои дејствуваат на полето на заштита на животната средина.

ТАБЕЛА 3. Институционална поставеност (министерства)

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=10)	Оценка
Министерството:			
16	Има именувано лице за соработка со граѓанските организации	91%	5
17	Има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации)	27%	2
18	Ги повикува заинтересираните граѓански организации да се пријават/ регистрираат за добивање информации	27%	2
19	Има посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации	18%	1
20	Вклучува претставници на граѓанските организации во консултативни тела и комитети на министерството, и кога тоа не е задолжително пропишано	91%	5
21	Вклучува претставници на граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани	45%	3
22	Има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен	27%	2
23	Има државни службеници кои се посебно едуцирани (учествувале на обуки) за соработка и вклучување на граѓанските организации	82%	5
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			3,13



Кај другите институции ситуацијата е слична, па така само АМС има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации), додека само СЕП има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен. Подобра ситуација во однос на министерствата е што три од другите институции имаат посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации: СЕП, АМС и ДКСК. Така, на пример, ДКСК има потпишан меморандум за соработка со граѓански организации на кој се темели соработката со секторот за прашањата за антикорупција.

ТАБЕЛА 4. Институционална поставеност (други институции)

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=6)	Оценка
Министерството:			
16	Има именувано лице за соработка со граѓанските организации	83%	5
17	Има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации)	17%	1
18	Ги повикува заинтересираните граѓански организации да се пријават/ регистрираат за добивање информации	33%	2
19	Има посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации	50%	3
20	Вклучува претставници на граѓанските организации во консултативни тела и комисии на министерството, и кога тоа не е задолжително пропишано	50%	3
21	Вклучува претставници на граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани	17%	1
22	Има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен	17%	1
23	Има државни службеници кои се посебно едуцирани (учествувале на обуки) за соработка и вклучување на граѓанските организации	67%	4
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2,5

2.2.2.2. Финансиска околина за поддршка на граѓанскиот сектор

Просечната оцена од 2,17 министерствата ја добија за прашањето на финансиската околина за поддршка на граѓанскиот сектор. Половина од нив имаат средства за финансирање програми и проекти на граѓански организации. Ниедно министерство нема предвидени средства за стручна поддршка на учеството (како на пример, правни консултации и информациска поддршка) и

застапување на граѓанските организации во процесите на подготовка на закони. МК и МО се единствени кои на граѓанските организации им обезбедуваат субвенционирани или бесплатни канцеларии.

ТАБЕЛА 5. Финансиска околина (министерства)

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=10)	Оценка
Министерство:			
24	Финансира програми (институционална поддршка) на граѓански организации	45%	3
25	Финансира проекти (проектни активности) на граѓански организации	45%	3
26	Има средства за покривање на трошоците за учесниците од граѓанскиот сектор во работните и во советодавните тела и групи	27%	2
27	Има предвидени средства за стручна поддршка на учеството (како на пример, правни консултации и информациска поддршка) и застапување на граѓанските организации	0%	1
28	На граѓанските организации им обезбедува субвенционирани или бесплатни канцеларии	18%	1
29	Овозможува други облици на поддршка (како давање опрема, обуки и сл.)	45%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2,17

Од другите институции, само АМС на граѓанските организации им обезбедува субвенционирани или бесплатни канцеларии².

ТАБЕЛА 6. Финансиска околина (други институции)

Институцијата:		Резултат (n=6)	Оценка
28	На граѓанските организации им обезбедува субвенционирани или бесплатни канцеларии	17%	1
29	Овозможува други облици на поддршка (како давање опрема, обуки и сл.)	50%	3

2.2.2.3. Следење и оцена на спроведувањето на акциите

Иако министерствата во многу голем процент (91%) го следат и го оценуваат спроведувањето на актите во својата област, мал број од нив (18%) ги објавуваат извештаите од следењето и оценката на актите било во електронски или печатен формат. МОН ги објавува извештаите и на веб-страницата и во вид на публикација, додека МЖСПП тоа го прави во електронски формат, а МЛС во печатен. Половина од нив вклучуваат претставници на граѓанските организации во овие активности. Во анализираниот период само МП објавувало повратен извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите за следење на спроведување на актите од нивната надлежност.

² Агенцијата за млади и спорт исто така доделува и финансиска поддршка за здруженија и фондации, но бидејќи Агенцијата не е споредувана со министерствата, туку со другите институции за кои прашањето на финансиска поддршка не е релевантно, се одлучивме и за Агенцијата да не се поставува прашањето. Наедно, тоа не влијае негативно, односно не го намалува просекот на вкупната оценка за Агенцијата.


ТАБЕЛА 7. Следење и оценка (министерства)

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=10)	Оценка
Министерството:			
30	Го следи и го оценува спроведувањето на актите во својата област	91%	5
31	Вклучува претставници на граѓанските организации во следење и оценка на актите	45%	3
	Објавува извештаи од следењето и оценката на актите, и тоа:		
32	Електронски формат (адреса (URL) на веб-страницата)	18%	1
33	Печатен формат (пр. публикација и сл.)	18%	1
34	Објавува повратен извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите	9%	1
35	На крај на подготовката на актите во меморандумот секогаш информира за вклученоста и соработката со заинтересираната јавност	64%	4
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2,5

И другите институции го следат и го оценуваат спроведувањето на актите во својата област, но со помала вклученост на граѓанските организации (33%). АМС е единствената која објавува повратен извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите.

ТАБЕЛА 8. Следење и оцена (други институции)

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=6)	Оценка
Институцијата:			
30	Го следи и го оценува спроведувањето на актите во својата област	83%	5
31	Вклучува претставници на граѓанските организации во следење и оценка на актите	33%	2
	Објавува извештаи од следењето и оценката на актите, и тоа:		
32	Електронски формат (адреса (URL) на веб-страницата)	33%	2
33	Печатен формат (пр. публикација и сл.)	33%	2
34	Објавува повратен извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите	17%	1
35	На крајот на подготовката на актите во меморандумот секогаш информира за вклученоста и соработката со заинтересираната јавност	50%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2,5

2.2.3. Област В: Подготовка на акти/ предлог-законои

Отвореноста на процесот на подготовка на акти (предлог-законои и предлог-законои за изменување и дополнување на закони) е анализирана од неколку аспекти:

- Начинот на споделување на информациите за процесот на подготовка на предлог-законоите;
- Достапноста на стручните текстови од областа на која се однесува предлог-закон;
- Временската рамка за консултации;
- Текот на спроведување на постапката на подготовка на предлог-законот;
- Одзивот на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор.

2,6

е вкупната просечна
оценка за отвореноста на
процесите на подготовка на
26 акти на 12 министерства.

2.2.3.1. Начин на споделување информации за процесот на подготовка на предлог-законоите

Најкористен канал за известување на јавноста за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот е преку порталите ЕНЕР и е-демократија. Тоа беше случај во 73% од актите кои беа анализирани. Многу помалку министерствата ги користеа своите веб-страници за известување – во 27% од анализирани акти, иако законската обврска според ставот 1 од членот 71 од Деловникот на Владата на Република Македонија гласи: „Предлозите за донесување закони, нацртите и предлозите на закони, надлежното министерство ги објавува на својата интернет-страница и во Единствениот електронски регистар на прописите (ЕНЕР)“. За 58% од актите информацијата била споделена преку стратешкиот план и Годишната програма за работа на Владата, додека за 46% од актите со директно испраќање на информацијата до заинтересираниите страни. Само во случај на предлог-законот за здравствената заштита, за кое беше надлежно Министерството за здравство (МЗ), информацијата била објавена и во дневен весник. Министерството за овој закон иницијално организирало и заедничка работилница со заинтересираниите страни на која биле претставени концептот (работен текст на закон), причините, целите и временската рамка за донесување.

ТАБЕЛА 9. Начин на известување на јавноста за почетокот на постапка за подготовка на актот

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	Оценка
Министерството ја информирало јавноста за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот:			
1	Со објавување во стратешкиот план и во годишната програма за работа на Владата	58%	3
2	Со објавување информација на веб-страницата на министерството	27%	2
3	Со информација испратена до сите заинтересирани страни (пр. директна пошта, електронска пошта)	46%	3
4	Со информација за почетокот на постапката објавена на јавен портал - ЕНЕР и е-демократија	73%	4
5	Со објавување информација во дневни весници	4%	1
6	Со други видови на информирање	4%	1
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2,33



Во членот 3 од Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката за изготвување закони дефинирано е кои информации треба да содржи соопштение за информирање на засегнатите страни за предлогот за изготвување закон. Информациите кои се наведени експлицитно во Упатството во најголем дел се објавуваат, според што добиената оценка за содржината на информациите е 3,46. Во 85% од анализираниите примери информацијата содржи име на предлог-законот и намера и цели на постапката. Во 77% е наведена временската рамка на најважните настани и предвидени рокови за усвојување на предлог-закон. Иако според Упатството информацијата треба да содржи и начин на вклучување на засегнатите страни во подготовка на предлог-законот, според резултатите, помалку од половина (46%) од информациите содржат предвидени методи и алатки за вклучување и учество на јавноста. Методи на прибирање и земање предвид на мислењата на јавноста се претставени во 46% од информациите за почетокот на постапката за подготовка на актот. Меѓу другото, се проверуваше и дали при подготовка на предлог-законите се користат студии за соодветното прашање и дали и како се достапни до јавноста. Така, само во три случаи беа достапни сумирани информации од студиите кои би ѝ користеле на јавноста (од лаички аспект): предлог-закон за пензиското и инвалидското осигурување на МТСП, предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за управување со отпад на МЖСПП и предлог-закон за конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка на МП.

ТАБЕЛА 10. Содржина на информација за почетокот на постапка за подготовка на актот

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	Оценка
Информацијата за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот содржи:			
7	Име на предлог-законот	85%	5
8	Намера и цели на постапката	85%	5
9	Временска рамка на најважните настани: идентификување на најважните фази во постапката	77%	4
10	Предвидени методи и алатки за вклучување и учество на јавноста	46%	3
11	Идентификување на клучните засегнати страни	69%	4
12	Во случај на постоење студии за темата на предлог-законот, дали за истите се консултирани и дали има информација за јавноста каде да ги најде	23%	2
13	Дали и каде се достапни сумираните информации од студиите кои би ѝ користеле на јавноста (од лаички аспект)	12%	1
14	Предвидени рокови за усвојување на предлог-законите	77%	4
15	Повик за вклучување на јавноста	50%	3
16	Предвидени трошоци за процесот на подготовка на предлог-законот	54%	3
17	Податоци за контакт (одговорни лица за подготовка на предлог-законот и сл.)	81%	5
18	Методи на собирање и земање предвид на мислењата на јавноста	46%	3
19	Следење и оцена на процесот	42%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			3,46

2.2.3.2. Стручни текстови од областа на која се однесува предлог-закон

Во процесот на подготовка на закони министерствата не го користат граѓанскиот сектор како извор за експертиза во подготовка на стручни текстови, бидејќи во ниеден од анализираните процеси на подготовка на предлог-законите стручната анализа не била нарачана да биде подготвена од граѓанска организација. Во 27% од случаите експертската анализа била подготвена од консултантска фирма, стручни лица или универзитети. Иако постојат стручни текстови кои што би им користеле на засегнатите страни во процесот на подготовка на закони, тие во 62% случаи се достапни физички (во печатена верзија) во министерството, во само 15% или четири случаи тие се поставени на веб-страницата на министерство.

ТАБЕЛА 11. Достапност на стручни текстови

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	Оценка
Стручните текстови за подготовка на предлог-закони (студија, анализа, прегледи и сл.):			
20	Се достапни на веб-страницата на министерството	15%	1
21	Се достапни физички (во печатена форма) во министерството	62%	4
22	Содржат сумирани делови за општа (нестручна) јавност	23%	2
23	Министерството нарачало стручни текстови:		
	- Од граѓанска организација	0%	1
	- Од други договорни субјекти (консултантски фирми, стручни лица, универзитети)	27%	2
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2

2.2.3.3. Временска рамка за консултации

„Министерствата треба редовно да ги објавуваат верзиите на предлог-законите на својата веб-страница и на ЕНЕР веднаш по изработката на секоја од верзиите. Исто така и претходните верзии од документите поврзани со предлог-законот треба да бидат достапни.“³ Министерствата добија оценки 5 за објавување предлог-закони заради консултации во прва работна верзија на предлог-законот произлезена од Министерството, односно оценка 4 за објавување верзија на предлог-закон по меѓусекторското усогласување. За рокот оставен за примање писмени предлози и коментари за предлог-законот, од страна на граѓанскиот сектор министерствата добија оценка 2, бидејќи најмногу акти, 10 (38%), беа оставени за коментирање во рокот од 10 до 15 дена што одговара на минимумот од 10 дена за консултации според Деловникот на Владата, но е помалку од меѓународната пракса и роковите предвидени во Упатството. Само во еден случај тој рок беше подолг и од 30 дена, а тоа е за предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за управување со отпад на МЖСПП.

3 Емина Нурединоска, Игор Видачак, Транспарентност на процесот на подготовка на закони: правила и пракса за вклучување на јавноста со фокус на повратната информација на коментарите од страна на јавноста, ОБСЕ, 2012



ТАБЕЛА 12. Временска рамка за консултации

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	Оценка
24	Заради консултација, предлог-законот се објавува како:		
	- Прва работна верзија на предлог-законот произлезена од Министерството	85%	5
	- Предлог-закон по меѓусекторското усогласување	77%	4
25	Роковите за примање писмени предлози и коментари за предлог-законот од страна на граѓанскиот сектор биле:	34%	2
	- Подолго од 30 работни денови		
	- Од 15 до 30 работни денови		
	- Од 10 до 15 дена		
	- Помалку од 10 дена		
	- Немаше можност за предлози и коментари		
26	Доколку сте организирале настани за консултации (физички или на веб-страница) за време на подготовката на предлог-законот, кога ја испративте поканата за учество во консултациите?	24%	2
	- Повеќе од 15 дена пред настанот		
	- Од 7 до 15 дена		
	- Помалку од 7 дена		
	- Не организираме таков настан		
27	Дали кога се поставува рокот за консултации сте воделе сметка за празници и други важни датуми во тој период?	58%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			3,2

2.2.3.4. Тек на спроведување консултации во процесот на подготовка на предлог-законот

Просечна оценка за текот на спроведување на консултации во постапката на подготовка на предлог-законот за анализираните акти е 2. Во 69% од анализираните акти било назначено лице кое дава информации за подготовка на предлог-законот и за вклучување на јавноста во постапката. Во раната фаза кога се формулираат тезите/ принципите на предлог-законот, јавноста била вклучена во 35% од актите, додека во 38% се претставени и различни решенија за содржината на предлог-законот. Во три случаи на предлог-закони било овозможено независно модерирање

на настаните за вклучување на јавноста во процесот на подготовка на предлог-законот: Закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата (МВР), предлог-закон за архивски материјал (МИОА) и предлог-закон за прогласување на споменичката целина на Крушево за културно наследство од особено значење (МК).

ТАБЕЛА 13. Текот на спроведување консултации

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	Оценка
Министерството:			
28	Именува лице кое дава информации за подготовка на предлог-законот и за вклучување на јавноста во постапката	69%	4
29	Овозможува вклучување на граѓанскиот сектор во раната фаза кога се формулираат тезите/ принципите на предлог-законот	35%	2
30	Во процесот на подготовка на предлог-законот организира настани за вклучување на јавноста, како јавни расправи, тркалезни маси и сл.	19%	1
31	Овозможува независно модерирање на настаните за вклучување на јавноста во процесот на подготовка на предлог-законот (на пр. фасилитатор од друга институција, надворешно стручно лице итн.)	12%	1
32	Во раната фаза на јавноста ѝ се претставени различните решенија за предлог-содржината на предлог-законот	38%	2
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2

2.2.3.5. *Одзив на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор*

Ниска оценка (1,5) министерствата добија за нивните одговори на предлозите и коментарите добиени од граѓанскиот сектор. Резултатите покажуваат дека министерствата многу ретко даваат повратни информации, односно мислење за предлозите и коментарите пристигнати од граѓанскиот сектор, па така во 6 случаи (23%) дале свое мислење како заедничка информација, додека во само 4 случаи (15%) дале свое мислење за секој предлог поединечно. Обврската, од друга страна, е според членот 71, ставот 5 од Деловникот на Владата според кој секое надлежно министерство треба да подготви извештаи за добиените мислења во кои треба да се наведат причините поради кои забелешките и предлозите не се прифатени и истите треба да се објават на интернет-страницата на соодветното министерство и на ЕНЕР. За само два акта (8%) министерствата до граѓанскиот сектор имаат подготвено повратни извештаи: МЗ - предлог-законот за здравствената заштита и МП - предлог-законот за правда на децата. За исто толку акти министер-



ствата на својата веб-страница ги објавија коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор, и тоа во случај на предлог-законот за престанување на важењето на Законот за правата на членовите на семејството чиј хранител е војник на служење на воениот рок (МТСП) и предлог-законот за прогласување на споменичката целина на Крушево за културно наследство од особено значење (МК). Немаше случај некое министерство да објави печатена информација за коментарите, предлозите и аргументите на граѓанскиот сектор за предлог-законот. За помалку од половина (46%) од актите, информации за вклучената јавност во консултативниот процес е претставена во меморандумот на предлог-законот, што е обврска според обрасците за ПВР.

ТАБЕЛА 14. Одзив на министерствата

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	Оценка
Одзив на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор			
33	Министерството за пристигнатите предлози од граѓанскиот сектор:		
	- Не даде свое мислење	73%	4
	- Даде свое мислење како заедничка информација	23%	2
	- Даде свое мислење за секој предлог поединечно	15%	1
34	Министерството до граѓанскиот сектор подготви повратен извештај	8%	1
35	Министерството на својата веб-страница ги објави коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор	8%	1
36	Министерството објавува печатена информација за коментарите, предлозите и аргументите на граѓанскиот сектор за предлог-законот	0%	1
37	Во меморандумот на предлог-законот има информации за вклучената јавност во консултативниот процес	46%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			1,5

2.2.4. Одзив на граѓанскиот сектор

Министерствата беа прашани и да ги оценат пристигнатите предлози од граѓанските организации со сет од прашања дадени подолу.

ТАБЕЛА 15. Одзив на граѓанскиот сектор

Назив на индикаторите	
38	Министерството во подготовката на конечниот предлог-закон ги вклучи предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор
39	Кои се оцените на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор, според видувањето на министерството:
	- Во поголем дел се релевантни во однос на содржината и експертизата
	- Делумно се релевантни, а делумно не се
	- Скоро сите се нерелевантни
	- Не добиваме коментари и предлози од граѓанскиот сектор
40	Министерството при подготовка на предлог-законот:
	- Задоволно е со одзивот на јавноста
	- Потребен е поголем одзив од јавноста
	- Нема мислење за соработката со јавноста

Во подготовката на конечниот предлог-закон предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор биле вклучени во само четири акта: предлог-законот за прогласување на споменичката целина на Крушево за културно наследство од особено значење (МК), предлог-законот за студентскиот стандард (МОН), предлог-законот за пензиското и инвалидското осигурување (МТСП) и Законот за јавната обвинителска служба (МП). Во три случаи предлозите и коментарите се оценети како релевантни во поголем дел во однос на содржината и експертизата, додека само во случај на Законот за јавната обвинителска служба предлозите биле оценети како делумно релевантни. Министерствата наведуваат различни причини зошто не ги вклучиле предлозите на граѓанскиот сектор. Како причина за невклучување, МОН за два закони (предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование и предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за средното образование) ги наведува временските рокови, односно



итноста за нивното донесување и отпочнување со неговата, додека во случајот на предлог-законот за студентските стандард предлозите биле вклучени бидејќи биле издржани, целисходни и со финансиска конструкција. МИОА како причина за невклучување предлози и коментари во подготовка на предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации наведува дека станува збор за усогласување на Законот со директивите на ЕУ.

МЖСПП како причина за невклучување на писмени предлози гледа во непристигнувањето на коментарите од граѓанскиот сектор, а во случајот кога била организирана јавна расправа за предлог-законот за управување со отпад, коментарите на присутните претставници на граѓанските организации биле во насока на поддршка на предложениот текст на законот.

Она што загрижува е дека во 23% случаи министерствата се задоволни со одзивот на јавноста и исто толку сметаат дека е потребен поголем одзив од јавноста. Остаток, што е малку повеќе од половина (54%), нема мислење за соработката со јавноста.

2.3. Резултати по министерствата

Во овој дел ќе бидат претставени оценките на министерствата и други институции по области на отвореност:

1. Области А и Б: Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење;
2. Област В: Подготовка на акти.

Во првиот дел се дадени поени за секое министерство и институција за четири карактеристики со кои се оценува вкупната комуникациска средина и поддршка за вклучување на граѓанско општество во нивното работење: институционална поставеност, поддржувачка околина, финансиска околина и следење и оценка на спроведување акти (области А и Б). За тоа кои индикатори се содржани во секоја од областите, може да се види во делот 2.2. - Резултати по индикатори за отвореноста на институциите.

Потоа следува оцена на процесот на подготовка (област В) на 26 акти од 12 министерства, и тоа оцена за секој акт и просечна оцена за министерството.

На крајот се дадени вкупни оценки за министерствата за сите три области, и тоа само за оние министерства кои одговориле на двата прашалници, односно кои имаат оцена за сите области.

2.3.1. Области А и Б: Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење

Четворка (4) е највисока оценка која ја добиле министерствата за комуникациска и поддржувачка околина за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на закони и тоа се: МТСП, МК и МОН. Пет министерства добија оценка три (3) и три министерства се оценети со два (2). Во табелата 16 се дадени поени за секое министерство за четирите карактеристики на општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество и вкупната оцена.

ТАБЕЛА 16. Области А и Б: Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество (министерства)

Резултати по министерства (макс. 35 поени)	Вкупно поени	Институционална поставеност (поени)	Поддржувачка околина (поени)	Финансиска околина (поени)	Следење и оценка на спроведување (поени)	Оценка
Министерство за труд и социјална политика	24	10	7	4	3	4
Министерство за култура	23	11	4	5	3	4
Министерство за образование и наука	22	11	4	2	5	4
Министерство за животна средина и просторно планирање	21	9	7	3	2	3
Министерство за правда	19	11	5	0	3	3
Министерство за локална самоуправа	16	10	3	0	3	3
Министерство за информатичко општество и администрација	16	9	5	0	2	3
Министерство за одбрана	15	6	3	4	2	3
Министерство за транспорт и врски	14	9	3	0	2	2
Министерство за внатрешни работи	13	9	2	0	2	2
Министерство за економија	11	7	2	2	0	2



Кај другите институции, Агенцијата за млади и спорт е единствена со оценка 5, потоа следуваат КЗД, СЕП и ССРД со оцена 3.

ТАБЕЛА 17. Области А и Б: Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанско општество (други институции)

Резултати по институција (максимум 27 поени)	Вкупно поени	Општи механизми	Поддржувачка околина	Финансиска околина	Следење и оценка на спроведувањето	Оценка
Агенција за млади и спорт	24	10	6	4	4	5
Комисија за заштита од дискриминација	14	7	1	1	5	3
Секретаријат за европски прашања	13	6	6	1	0	3
Секретаријат за спроведување на Охридскиот рамковен договор (СИОФА)	11	4	3	2	2	3
Државна комисија за спречување корупција (ДКСК)	9	3	3	0	3	2
Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи	6	4	1	0	1	2

2.3.2. Област В: Подготовка на акти

Ниеден од анализираните акти нема оценка пет (5) за отвореноста на процесот на подготовка на закони. Највисока оценка е четворка (4) и тоа се предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за управување со отпад на МЖСПП и предлог-законот за здравствената заштита на МЗ. Оценка три (3) добија 12 акта, додека осум акта беа оценети со два (2). Четири акта се со оценка 1. Во табелата бр. 18 се дадени оценки за секој од актите. На рангот на министерства на листата води МЗ со оценка 4, а потоа следуваат МЖСПП и МТСП и МП. Сепак треба да се има предвид дека оценката за МЗ е добиена врз основа на анализа за еден закон, за разлика од другите министерства за кои се анализирани повеќе закони.

ТАБЕЛА 18. Област В: Подготовка на акти

Министерство	Акт (предлог-закон)	Вкупно поени	Оценка по актот	Просек на поени	Оценка
Министерство за здравство	За здравствената заштита	29	4	29	4
Министерство за животна средина и просторно планирање	За изменување и дополнување на Законот за управување со отпад	33	4	27	3
	За изменување и дополнување на Законот за водите	21	3		
Министерство за правда	За конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка	22	3	22,7	3
	За правда на децата	21	3		
	Закон за јавна обвинителска служба	25	3		
Министерство за труд и социјална политика	За изменување на Законот за семејството	17	2	21,0	3
	За изменување на Законот за заштита на децата	18	2		
	За престанување на важењето на Законот за правата на членовите на семејството чиј хранител е војник на служење на воениот рок	22	3		
	За пензиското и инвалидското осигурување	27	3		
Министерство за образование и наука	За изменување и дополнување на средното образование	17	2	20,0	3
	За изменување и дополнување на основното образование	16	2		
	За студентскиот стандард	27	3		
Министерство за информатичко општество и информации	За архивски материјал	22	3	19,5	3
	За изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации	17	2		
Министерство за култура	За прогласување на споменичката целина на Крушево за културно наследство од особено значење	19	3	19,0	3
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	За изменување и дополнување на Законот за квалитетот на земјоделските производи	19	3	19	3
Министерство за економија	За изменување и дополнување на Законот за стандардизација	19	3	15,5	2
	За трговија на зелени пазари	12	2		
Министерство за надворешни работи	За изменување и дополнување на Законот за надворешни работи	15	2	15,0	2
Министерство за внатрешни работи	За изменување и дополнување на Законот за оружјето	6	1	14,3	2
	За изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата	23	3		
	За изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите	14	2		
Министерство за транспорт и врски	За изменување и дополнување на Законот за јавната чистота	2	1	2,3	1
	За изменување и дополнување на Законот за воздухопловството	2	1		
	За комунални дејности	3	1		



2.3.3. Вкупни резултати

Во овој дел е претставена вкупната оценка на министерствата за двата прашалници (општиот и за поединечните акти). Целта на ваквото претставување е да се елиминира влијанието од општо гледање или многу специфично (на ниво на акти). Резултатот е претставен само за министерствата кои одговориле на двата прашалници.

Во севкупниот резултат, највисока оценка на министерствата е три (3). Шест министерства имаат оценка три (3), две министерства имаат оценка два (2) и само едно министерство има оценка еден (1). Најдобро оценети министерства се МЖСПП, МТСП, МК, МОН, МП и МИОА. МЖСПП е едно од трите министерства (покрај МТСП и МП) кое на јавноста ѝ ги става на увид сумираниите информации од студиите кои би ѝ користеле во активно вклучување во подготовка на закони. Исто така нивниот предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за управување со отпад е единствен од анализираните акти којшто беше подолго од 30 дена оставен за консултации со јавноста. Исто така ова министерство, покрај МИОА и МП, ѝ овозможува на заинтересираната јавност да се регистрира во регистар за добивање информации. МЖСПП, МТСП и МИОА имаат регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации). На пример, МЖСПП тоа го прави преку формулар за ажурирање на податоците за граѓанските организации во Македонија кои дејствуваат на полето на заштита на животната средина кој е поставен на главната страна од нивната веб-страница. Исто така само МЖСПП, МП и МО имаат однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен. МОН и МЖСПП се единствени кои објавуваат извештаи од следењето и оценката на актите во електронски формат на веб-страницата. МТСП, МОН и МК се единствени кои имаат средства за покривање на трошоците за учесниците од граѓанскиот сектор во работните и во советодавните тела. МТСП и МП се единствени министерства кои имаат посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации. МОН, МИОА, МП и МК имаат пракса да употребуваат е-прашалници за добивање мислење од јавноста за општи прашања или за конкретни процеси.

ТАБЕЛА 19. Свкупни резултат

Резултати по министерство	Поени за околината (максимум 35)	Поени за конкретните процедури (максимум 45)	Вкупни поени (максимум 80)	Оценка
Министерство за животна средина и просторно планирање	21	27	48	3
Министерство за труд и социјална политика	24	21	45	3
Министерство за култура	23	19	42	3
Министерство за образование и наука	22	20	42	3
Министерство за правда	19	22,7	41,7	3
Министерство за информатичко општество и администрација	16	19,5	35,5	3
Министерство за внатрешни работи	13	14	27	2
Министерство за економија	11	15	26	2
Министерство за транспорт и врски	14	2,3	16,3	1

2.4. Заклучоци и препораки

Во анализата се опфатени 12 министерства и 6 други институции. Поставени се вкупно 75 индикатори со кои се доаѓа до одговор на две целини: практиките на комуницирање на институциите и степенот на отвореност; и вклучувањето на јавноста во процесите на подготовка на конкретни предлог-закопи чии консултации се завршени заклучно со 30 септември 2012 год.

2.4.1. Заклучоци

1. Постојат добро воспоставени механизми и пракса за комуникација со граѓанскиот сектор и јавноста, но отсуствува проактивност. Просечната оценка за општата комуникација на министерствата со јавноста и граѓанските организации е 3,47. Министерствата најчесто ги исполнуваат своите обврски пропишани со законите, правилниците или другите акти. Така, сите министерства имаат назначено лице одговорно за давање информации од јавен карактер и координатор за процена на влијанието на регулативата. Исто така сите го користат ЕНЕР за објавување предлог-акти, додека не ги објавуваат сите актите на своите веб-страници. Од друга страна, предлозите и коментарите добиени од заинтересираната јавност во врска со работата на министерството и во одредени конкретни процеси ретко се објавуваат на веб-страниците на министерствата. Ваквата пракса придонесува само кон примена на минимум воспоставените стандарди, додека обиди за проактивен пристап од страна на институциите за информирање и вклучување на јавноста и граѓанскиот сектор во нивното работење отсуствува.

2. Поддржувачката околина за учество на јавноста во подготовка на законите е незадоволителна. Просечната оценка за трите анализирани области: институционална поставеност, финансиска поддршка и вклучување во следење на спроведување на актите изнесува 2,65.

- Највисока оценка од трите анализирани подобласти од 3,13 е добиена за **институционалната рамка** за вклучување на граѓанскиот сектор во работата на министерствата. Скоро сите министерства (91%) имаат именувано лице за соработка со граѓанските организации и вклучуваат претставниците на граѓанските организации во консултативни тела и комисии на министерствата. Меѓутоа, соработката и вклучувањето не се заснова на системски правила и процедури, бидејќи само едно министерство има посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации, само две министерства имаат однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен, а само три министерства имаат регистри каде што може отворено да се регистрираат граѓанските организации за редовно добивање информации.
- Добиена е ниска просечна оценка од 2,17 за **финансиската околина** за поддршка на **граѓанскиот сектор**, што се должи на фактот дека само половина од министерствата имаат средства за финансирање програми и проекти наменети за граѓанските организации, додека ниедно министерство нема предвидени средства за стручна поддршка на учеството и застапување на граѓанските организации во процесите на подготовка на закони.
- Министерствата иако го **следат и го оценуваат спроведувањето на актите во својата област (91%)**, помалку од половината од нив, односно 45% вклучуваат организации во процесот на следење, само 18% ги објавуваат извештаи од следењето и оценката на актите било во електронски или печатен формат, а само едно министерство објавило повратен извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите за следење на спроведување на актите од нивната надлежност.



3. Отвореноста на процесите при подготовка на конкретни акти е оценета како недоволна, односно со оценка 2,6.

- За анализираните 26 акти најкористен канал за известување на јавноста за почетокот на постапката за подготовка на нивните предлог-верзии се порталите ЕНЕР и е-демократија (во 73% од случаите). Од друга страна, министерствата недоволно ги користат своите веб-страници за известување на јавноста за подготовка на актите. Предлог-законите се поставуваат за консултации најчесто кога тие се во прва работна верзија произлезена од министерството (85%), или по меѓусекторското усогласување (77%). Додека во многу помал број се овозможува вклучување на граѓанскиот сектор во раната фаза кога се формулираат тезите/ принципите на предлог-законите (35%).
- Граѓанскиот сектор не е препознаен како извор на експертиза и знаење. Имено, во ниеден од анализираните процеси на подготовка на предлог-законите стручната анализа не била нарачана да биде подготвена од граѓанска организација.
- Почитувањето на временските рокови за консултации е оценето како задоволително со оценка 3,2. Објавувањето на предлог-законите е високо оценето со 5, односно 4 (за првата предлог-верзија и за верзијата по меѓуресорското усогласување), но ниска просечна оценка 2 министерствата добија за нивното придржување кон минимумот рок од 10 дена за примање писмени предлози и коментари за предлог-законот од страна на јавноста.
- Резултатите покажуваат дека министерствата многу ретко даваат **повратни информации**, односно мислење за предлозите и коментарите пристигнати од граѓанскиот сектор, за што се оценети со 1,5. Министерствата многу ретко подготвуваат повратен извештај до граѓанскиот сектор, ниту пак доволно ги објавуваат коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор.

4. Одредени министерства се издвојуваат како предводници на позитивните практики во сите анализирани области. МЖСПП доби највисока вкупна оценка и кај истото се забележани натпросечни оценки во општата комуникација со јавноста, а исто така и во процесите на подготовка на конкретни акти. Позитивните практики се следени и од МТСП, МК, МОН и МП.

2.4.2. Препораки

1. Потребна е зголемена проактивност за комуникација со заинтересирана јавност и со граѓанскиот сектор.

Потребно е министерствата и институциите да го почитуваат минимумот стандарди за информирање и интеракција со јавноста и граѓанскиот сектор. Дополнително, за поголема транспарентност и зголемена доверба, потребен е нивни проактивен пристап и користење и изнаоѓање различни начини за комуникација соодветни на потребите на целните групи. Во таа насока, потребно е барањата и коментарите од страна на засегнатата јавност, како и мислењата за истите да бидат јавно објавувани.

2. Потребно е подобрување на поддржувачката околина за учество на јавноста во процесите на подготовка на законите.

- Потребно е подобрување на институционалната рамка во неколку насоки, како: министерствата, односно другите државни институции треба да подготват посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации во процесите на подготовка на закони од нивната надлежност. Наедно потребно е да се дефинираат постапка и критериуми за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен. Корисно за зголемена информираност и вклученост на граѓанскиот сектор

би било кога министерствата, односно институциите би овозможувале доброволна регистрација на граѓанските организации за редовно добивање информации во посебни регистри достапни на веб-страниците на министерствата.

- Неопходно е на ниво на министерствата да се обезбедат поголеми финансиски средства за поддршка на граѓанскиот сектор преку финансирање програми и проекти на граѓански организации, како и преку определување средства за стручна поддршка и застапување на граѓанските организации (како на пример, правни консултации и информациска поддршка).
- Резултатите, односно извештаите од следењето и оцената на спроведувањето на активите треба редовно да се објавуваат во електронски или печатен формат од страна на министерствата. Во процесот на следење потребно е редовно вклучување на граѓанскиот сектор, а исто така неопходно е давање повратен извештај за вклучување на граѓанскиот сектор и неговиот придонес во процесите на следење и оценка на спроведувањето на законите.

3. Потребно е подобро искористување на постоечките механизми за вклучување на јавноста во подготовка на секој предлог-закон со цел да се обезбедат закони соодветни на потребите на целните групи и општата јавност.

- Консултативните процеси на подготовка на предлог-законите министерствата треба да ги почнуваат уште во раната фаза кога се формулираат тезите/ принципите на предлог-законот. Релевантните документи поврзани со конкретниот предлог-закон, како што се Планот за работа, Иницијална ПВР, Комплетна ПВР, треба да се објавуваат редовно веднаш по нивното подготвување на ЕНЕР и веб-страници на министерствата. Исто така, сите верзии на предлог-законот треба да бидат навремено објавени и доставени на јавен увид во сите фази.
- Потребни се активности за подигање на свеста на министерствата за да го препознаат тие **граѓанскиот сектор како извор на експертиза при подготовка на предлог-законите.**
- Потребно е да се оневозможи разгледување на законите на седница на Владата доколку минимумот од 10 дена за консултации со јавноста не е испочитуван и доколку не е подготвен соодветен извештај од консултациите. Дополнително, за да се подобри временската рамка за консултации, потребно е усогласување на рокот за консултации во Деловникот на Владата со рокот предвиден во членот 5 од Упатството од 2011 г⁴ кој изнесува 30 дена.

4. Потребно е споделување на искуствата како поттик за подобра регулатива и примена на истата. Позитивните практики кои се утврдени кај некои од министерствата потребно е да се промовираат и споделуваат со другите министерства и институции. Затоа, потребно е да се воспостави редовен механизам за споделување на успешните примери меѓу самите државните службеници, но исто така и граѓанскиот сектор треба да ја анализира работата на институциите и наедно да ги презентира наодите и позитивните примери коишто за другите ќе послужат како поттик.

4 Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапка за изготвување закони.



3. РЕЗУЛТАТИ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ИНТЕРНЕТ

3.1. Методологија и пристап

Покрај прашалниците како инструментот за следење на отвореноста на органите на државната управа и институциите, беше спроведен и интернет-мониторинг над ЕНЕР и веб-страниците на министерствата за кои постои законска обврска тие да поставуваат предлог-закони достапни за јавни консултации.

Интернет-мониторингот опфати два дела:

1. Мониторинг на ЕНЕР, каде што беше следено запазувањето на временскиот рок за консултации за објавените предлог-закони согласно Деловникот за работа на Владата и временскиот рок според Упатството⁵, како и содржаните документи и нивната комплетност при објава на предлог-пропис;

2. Мониторинг на веб-страниците на министерствата каде беше разгледано објавувањето предлог-закони и информирањето на јавноста за можноста од вклучување во подготовка на предлог-закони.

3.1.1. Примерок

Во периодот од 1 март до 31 октомври 2012 година на ЕНЕР беа објавени вкупно 157 предлог-закони. За сите нив беше извршено подетално следење.

Примерокот за следење ги опфати единствено предлог-законите, додека подзаконските акти не беа предмет на следење, бидејќи законодавството не предвидува обврска за нивно објавување на јавен увид.

Вториот дел од следењето на интернет ги опфати податоците од 15 веб-страници на министерствата во Република Македонија.

3.1.2. Обработка и прикажување на резултатите

Од податоците извлечени од ЕНЕР, веб-страницата на Собрание на Република Македонија и веб-страниците на министерствата во текот на периодот на следење беа креирани повеќе бази на податоци. Обработените резултати се претставени во продолжение со користење табели и графички прикази изразени во апсолутни бројки и процентуално, проследени со соодветен коментар и изведени заклучоци и препораки.

3.1.3. Методолошки ограничувања

Поради нецелосна автоматизираност на објавување на податоците на ЕНЕР и достапноста на дел од информациите, анализата се засноваше на следење на повеќе различни извори. Имено, на ЕНЕР не може јасно да се идентификуваат промените кои настануваат откако ќе биде објавен предлог-законот на веб-страницата, како ни затворањето на периодот на консултации. За да се определи денот на затворање на периодот на консултации, беа побарани дополнителни информации, пред сè на веб-страницата на Собранието на Република Македонија. Врз основа на материјалите достапни на страницата на Собранието, добиени се податоците за датумот кога предлог-законот бил утврден на седница на Владата. Тој датум е земен како датум кога пропи-

⁵ Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката за изготвување закони.

сот станал затворен за консултации. Исто така, во периодот⁶ на следење на ЕНЕР само датумот на првото објавување на предлог-законите беше регистриран. Меѓутоа проблем се јавува во датумот на настанување одредени промени (промена на статус⁷, дополна/ промена на документи) кои не се регистрираат, што дополнително го отежна следењето на отстапувањата.

Подобрувањата кои настанаа на ЕНЕР во септември, меѓу другото, го регистрираат датумот на сите настанати промени и дополнувања.

3.2. Мониторинг на ЕНЕР

Имајќи ги предвид предностите на електронските консултации овозможени преку ЕНЕР, кои се достапни за пошироката јавност и се финансиски помалку оптоварувачки за органите на државна управа, се наметна потребата од следење на овој важен електронски систем за зголемената вклученост на јавноста. Оттука и потребата од неговото континуирано следење со цел утврдување на недостатоците кои го попречуваат квалитетното вклучување на засегнатите страни во процесите на подготовка на закони. Предмет на следење беа, пред сè: запазувањето на временските рокови во кои предлог-законите се достапни на јавен увид, комплетноста на документите, ажурирање на информациите и праксата на доставување коментари од страна на јавноста.

3.2.1. Запазувањето на временскиот рок за консултации според Деловникот на Владата и според Упатството

Согласно Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, Методологијата за проценка на влијанието на регулативата и Упатството⁸, министерствата предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на закони, освен законите кои се донесуваат по итна постапка, мора задолжително да ги објават на ЕНЕР и тие да бидат достапни за коментари од јавноста 10 дена од денот на објавувањето (според Деловникот), односно 30 дена (според Упатството). На ЕНЕР секоја заинтересирана страна може да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените предлози на донесување закон, нацрти и предлози на законите. Надлежното министерство должно е да подготви извештај за спроведените консултации и да го објави на својата веб-страница и на ЕНЕР.

При објавување предлог-закон на ЕНЕР тој може да биде поставен со статус „Отворен“, „На одлука“ и „Затворен“. Статусот „Отворен“ значи дека законот е отворен за консултации од страна на јавноста. Предлог-закон треба да премине во статус „На одлука“ во моментот кога е влезен во владина процедура и на крајот со статус „Затворен“ станува кога е усвоен во Собранието. Во периодот на следењето на ЕНЕР беа објавени вкупно 157 предлог-закони. Од нив, 64 (41%) биле објавени со статус „Отворен“, 75 (48%) биле директно објавени со статус „На одлука“, а 18 (11%) исто така директно со статус „Затворен“. Ова значи дека од сите објавени закони во периодот на следење 41% од закони биле поставени за коментирање на јавноста. Најголем број на поставени предлог-закони има МФ, и тоа 27, од кои 26 (96%) со статус „Отворен“. По него следува Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) со 22 поставени закони и МЕ со 21 поставен закон. Меѓутоа во двата случаи на МЗШВ и МЕ само по еден закон бил отворен за коментирање (поставен со статус „Отворен“). МЛС нема објавено предлог-закони во периодот на следење, со образложение дека немало измени во постоечките закони за кои се надлежни, а немало ни нови закони. Во однос на вкупниот број на закони коишто ги објавило одредено министерство, МЖСПП, Министерството за надворешни работи (МНР), МО и МФ имаат најмногу предлог-закони кои биле поставени со статус отворен.

6 Во текот на спроведувањето на проектот на 2.11.2012 г., МИОА го подобруваат и промовираат ЕНЕР, особено во делот со регистрирање на датумот на промени.

7 Можен статус: „Отворен“, „На одлука“ и „Затворен“.

8 Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката за изготвување закони, Службен весник на РМ, бр. 150 од 27.10.2011 г.



ТАБЕЛА 20. Преглед на објавени предлог-закони на ЕНЕР ⁹

Министерство	Вкупен број на предлог-закони ¹ (I)	Предлог-закони со статус „Отворен“ (II)	Предлог-закони со статус „Отворен“ за кои е одреден денот на затворање на консултациите (III)	Просечен број на денови на достапност на актите за коментари на јавноста на ЕНЕР (IV)
МФ	27	26 (96%)	20	22
МЗШВ	22	1(5%)	0	/
МЕ	21	1(5%)	0	/
МТСП	17	2 (12%)	2	41
МП	15	2 (13%)	0	/
МТВ	13	8 (62%)	8	62
МВР	13	9 (69%)	8	39
МК	7	2 (29%)	0	/
МИОА	6	4 (67%)	2	30
МЗ	7	3 (43%)	1	19
МЖСПП	4	4 (100%)	1	74
МОН	3	0 (0%)	0	/
МНР	1	1 (100%)	0	/
МО	1	1 (100%)	0	/
МЛС	0	/	0	/
Вкупно	157	64 (41%)	42	41

Со цел да се пресмета просечниот број на денови за консултации, земени се само законите коишто биле со статус „Отворен“ и кои во периодот на следење биле усвоени, односно затворени за консултации (колона III од табелата 20). Просекот за предлог-законите за кои е утврден периодот на консултации изнесуваше 41 ден. Најдолг период за консултации имаа предлог-законите на МЖСПП кој изнесува 74 дена (за еден предлог-закон) и МТВ каде рокот изнесува 62 дена (за 8 предлог-закони). Утврдување на отстапките од временските рокови потребни за консултации со засегнатата јавност објавени на ЕНЕР беа анализирани и претставени на веб-страницата www.ogledalonavladata.mk во делот „Отстапки“ и истата е наречена „Отстапување од правилата“¹⁰.



Од 42 предлог-закони за кои е утврден периодот на консултации, отстапувања¹¹ од законскиот рок од 10 дена се јавува кај 6 (14%) предлог-закони, сите шест од МФ: предлог-закон за задолжување на Република Македонија со заем кај Европската банка за обнова и развој (8 дена); предлог-закон за претворање на побарувањата на Република Македонија по основ на платени обврски кон странски кредитори и странски железнички претпријатија во траен влог во МЖ Транспорт А.Д. - Скопје (8 дена); предлог-акон за изменување на Законот за административните такси (6 дена); предлог-акон за изменување на Законот за даноците на имот (6 дена); предлог-акон за дополнување на Законот за даночната постапка (6 дена); предлог-акон за адвокатските маркич-

⁹ Со сите статуси: „Отворен“, „На одлука“ и „Затворен“

¹⁰ <http://www.ogledalonavladata.mk/otstapki.html>

¹¹ Под отстапување се смета период пократок од 10 дена, од денот кога предлог-законот бил објавен на ЕНЕР до денот која тој е разгледуван од Владата или кога преминал во статус „На одлука“ или „Затворен“ на ЕНЕР.

ки (6 дена). Отстапувања од минимумот според Упатството се сретнува кај 24 (57%) предлог-закопи што е значително повеќе.

3.2.2. Практики на коментирање на ЕНЕР

Можноста за коментирање предлог-закопи поставени на ЕНЕР постои независно од тоа во кој од трите статуси се наоѓа предлог-законот во моментот. Реално влијание поставените коментари може да имаат само до моментот кога предлог-законот не премине во статус „На одлука“. По тој момент, речиси и нема можност за ефектуирање на предлозите и коментарите: во 59% од случаите јавноста не била во можност да влијае (и покрај можноста за коментирање). Од друга страна загрижувачки е мал бројот на поставени коментари на јавноста. На вкупно објавените 157 предлог-закопи поднесени беа само шест коментари од засегнати страни во периодот на следење на ЕНЕР. Коментарите се однесуваа на: предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика, предлог-законот за изменување и дополнување на Законот ветеринарното здравство, предлог-законот за изменување и дополнување на Законот здравјето на растенијата, Законот за пензиското и инвалидското осигурување, предлог-законот за изменување на Законот за следење на комуникациите – ревидирана верзија и Законот за администрацијата. Овој резултат на минимално коментирање соодветствува на скорешните наоди од е-анкетата¹², каде и покрај тоа што најголем дел од граѓанските организации испитаници одговориле дека им се познати можностите кои ги нуди ЕНЕР, сепак не го користат за изнесување на своето мислење по одреден предлог-закон. Причините може да бидат различни, но согласно со целите на оваа анализа, нема да навлегуваме во повеќе детали.

3.2.3. Практики за ажурирање на отворените предлог-прописи на ЕНЕР

Редовното ажурирање на статусот на отворените предлог-прописи и документи поврзани со него се од огромна важност за зголемување на довербата од страна на јавноста, како добар пример дека со активно вклучување во коментирање на ЕНЕР може да се влијае на процесите на подготовка на закони. Меѓутоа, најчест случај е предлог-законот да остане со статус „Отворен“ и по неговото разгледување во Владата (кога треба да премине во статус „На одлука“) и кога веќе е усвоен во Собранието (кога треба да премине во статус „Затворен“). Ваквата ситуација може да ги наведе засегнатите страни на погрешно разбирање да коментираат предлог-закопи кои веќе се усвоени. Покрај нередовното ажурирање на промените на статусот од страна на лицата одговорни за тоа во министерствата, дополнителен проблем е софтверскиот недостаток на ЕНЕР, односно неможноста да се види кога промените на статуси настанале, туку само е достапна информацијата на сегашен статус на прописот. За потреби на анализата беше изведено секојдневно следење на статуси на објавените пропис, за да се дојде со податокот дали предлог-закопи преминале од еден во друг статус. Промени во статусите беа регистрирани само кај 26 (17%) предлог-закопи. Само во два случаи (и двата на МТВ) предлог-законот поминал низ сите три статуси на ЕНЕР (од „Отворен“, во „На одлука“ и на крајот бил „Затворен“): предлог-законот за изменување на Законот за железничкиот систем и предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешната пловидба. За пет предлог-закопи регистрирано е нивно влегување во владина процедура со преминување од статус „Отворен“ во „На одлука“. Во девет случаи законот преминал од „Отворен“ директно во „Затворен“.

Со анализата беше следено и објавувањето на пропратните документи на предлог-законите кои се објавуваат на ЕНЕР. Имено, според Упатството¹³, министерствата при планирањето и изработката на законите на својата веб-страница и на ЕНЕР ги објавуваат релевантните документи поврзани со конкретниот предлог-закон (наведени во табелата 21).

¹² Емина Нурединоска, Игор Видачак, Транспарентност на процесот на подготовка на закони: правила и пракса за вклучување на јавноста со фокус на повратната информација на коментарите од страна на јавноста, ОБСЕ, 2012 г.

¹³ Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапка за изготвување закони

**ТАБЕЛА 21.** Документи содржани во предлог-законите објавени на ЕНЕР

Документи	Број на предлог-закони кои ги содржат тие	Проценти од бројот на вкупно објавени предлог-закони (159)	Проценти на документи кои биле прикачени празни или несоодветни ¹⁴
Соопштенија за изработка на закон	17	27%	41%
План за спроведување на процена на влијанието на регулативата	60	94%	3%
Иницијална/ комплетна процена на влијанието на регулативата	58	91%	7%
Текст на прописот	58	91%	0%
Објава за консултации и јавен увид	3	5%	0%
Извештај од консултациите	5	8%	0%

Во табелата 21 е даден преглед за колку предлог-закони кои беа објавени на ЕНЕР со статус „Отворен“ беа поставени и релевантните документи на увид на јавноста. Од табелата се гледа дека кај клучните документи кои треба да бидат поставени кога се отвора записот на ЕНЕР за предлог-закон во 94% од случаите беше објавен планот за спроведување на ПВР, од кои 3% беа несоодветни¹⁵ или празни документи. Предлог-текст на прописот беше поставен во 91% од случаите и сите беа во ред. Иницијална/ комплетна ПВР е поставена во исто толкав процент, со 7% на несоодветни/ празни документи.

Она што загрижува е процентот на објавени соопштенија за изработка на предлог-законите кој е низок и изнесува 27%, од кои 41% се несоодветни/ празни документи.

Објавата за консултации и јавен увид беше поставена во само три случаи, и тоа се предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на природата од МЖСПП, предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за пожарникарството од МО и предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за постапување по претставки и предлози, предложен од МИОА. Извештај од спроведените консултации беше поставен во пет, односно 8% анализирани случаи. За некои предлог-закони кои биле објавени во рамки на периодот за следење, дел од документите се поставувани на ЕНЕР по периодот на следење и тие се земени во анализата, иако оваа постапка единствено е оправдана кај „Извештајот од консултациите“, кој треба да биде прикачен по спроведувањето на консултациите.

3.3. Мониторинг на веб-страниците на министерствата

Министерствата, покрај обврската да објавуваат предлог-закони на ЕНЕР, потребно е истите да ги објавуваат и на сопствените веб-страници. Најголемиот дел од министерствата имаат посебен дел за легислатива¹⁶ на своите веб-страници каде што објавуваат закони и предлог-закони. Пет министерства (МВР, МТСП, МЗШВ, МК и МЗ) во делот од својата веб-страница наменет за легислатива, покрај донесените закони, објавуваат и предлог-закони. Покрај ваквата пракса, дел од министерствата на насловната страница и/ или во делот на односи со јавноста, објавуваат соопштенија преку кои ги повикуваат засегнатите страни да се вклучат во подготовката на конкретен закон и тоа се следните шест министерства: МП, МТСП, МЕ, МТВ, МК и МЖСПП.

60% од министерствата користат барем еден начин за информирање и повикување на јавноста да се вклучи во подготовка на законите.

Најдобри практики и пример кој треба да се следи нудат две министерства - МТСП и МК, бидејќи

¹⁴ Процентот е извлечен од бројот на предлог-закони кои ги содржат конкретните документи.

¹⁵ Како несоодветни документи се сметаат нецелосни документи, друг документи од истиот предлог-закон или документот не може да се отвори.

¹⁶ Се сретнуваат со различни називи на веб-страниците на различни министерства.

овозможуваат навремено известување за можноста за вклучување во процесот на подготовка на закон, како и наоѓање на соодветниот предлог-закон во посебниот дел за легислатива на нивната веб-страница.

3.4. Заклучоци и препораки

Вкупно 157 предлог-законои беа објавени на ЕНЕР во периодот на следење од 1 март до 31 октомври 2012 г. Заклучоците произлегуваат од следењето на: запазувањето на временските рокови во кои предлог-законите се достапни на јавен увид, ажурирањето на информациите и праксата на доставување коментари од страна на јавноста и користењето на веб-страниците на министерствата.

3.4.1. Заклучоци

1. Само дел од сите предлог-законои објавени на јавен увид (41%) биле отворени за консултации од страна на јавноста. МФ се јавува како предлагач на најголем дел од предлог-законите со можност за коментирање, а следуваат МЖСПП, МНР, МО.

2. Минимални отстапувања има од законскиот рок предвиден во Деловникот за работа на Владата. Процентот на регистрирани отстапувања од законскиот рок од 10 дена за поставување предлог-законои за коментирање е минимален и изнесува 6 отстапки, односно 14% од предлог-законои за кои се отворени и завршени консултации. Меѓутоа треба да се има предвид дека рокот од 10 дена за консултации не е во согласност со најдобрата меѓународна пракса и стандардите. Дополнителното следење на отстапките за периодот од 30 дена утврдено со Упатството е значително поголемо и изнесува 57%, односно 24 отстапки.

Просечниот број на денови за јавен увид е над предвидениот минимум. Просечниот број на денови изнесува 41 ден, што е значително повеќе од минималните 10, односно 30 дена за консултации. Предводник на позитивната пракса е МЖСПП со 74 дена за еден објавен предлог-закон и МТВ со просечни 62 дена за 8 предлог-законои.

3. Нерегистрирањето на промените на статуси од страна на службеници во министерства и недостапност на информацијата за датумот на менувањето на статусот на предлог-законот се значителен недостаток. Ненавремената промена на статусот на објавените закони (од „Отворен“, во „На одлука“ и на крајот во „Затворен“) и софтверскиот недостаток на ЕНЕР ги наведува засегнатите страни да коментираат закон и кога веќе е усвоен. Имено, во 59% од случаите граѓанскиот сектор и општо засегнатите страни и јавноста не биле во можност да влијаат, ако се земе предвид дека станува збор за процент од предлог-законои кои биле објавувани откако биле разгледувани во Владата или усвоени во Собранието.

Само во два случаи (и двата на МТВ) предлог-законите поминале низ сите три потребни статуси на ЕНЕР (од „Отворен“, во „На одлука“ и на крајот преминал во „Затворен“).

4. ЕНЕР не е перципиран како алатка за вклучување во процесите на подготовка на законите од страна на засегнатите страни. За вкупно 157 предлог-законои беа регистрирани минимален број коментари, вкупно шест.

Понатаму, ограничувањето на бројот на зборови во полето за оставање коментар на ЕНЕР е недостаток, а исто така не постои ниту унифициран примерок за изнесување за јавните консултации.

5. Мнозинство од министерствата (60%) ги користат своите веб-страници за информирање и повикување на вклучување на јавноста во процесот на подготовка на предлог-законои на барем еден начин. МТСП и МК се истакнуваат како позитивни примери, преку обја-



вување предлог-закони во посебниот дел за легислатива, како и во делот за вести на веб-страницата, опфаќајќи повеќе начини за информирање и комуникација со јавноста. Објавувањето на предлог-законите на веб-страниците не е интерактивно и не поттикнува дијалог меѓу засегнатите страни, што претставува недостаток во напорите за поголема отвореност и поттикнување на вклучување.

3.4.2. Препораки

1. Потребно е целосно запазување на правилата за консултации. Министерствата треба редовно да ги објавуваат сите предлог-закони кои ги подготвуваат во текот на годината, од самиот почеток, како што впрочем е предвидено со регулативата. Предлог-законите кои ги поставуваат министерствата на ЕНЕР да ги објават навремено за консултации пред да бидат истите разгледувани на седница на Владата или пак усвоени од Собранието.

2. Праксата на објавување предлог-закони за консултации со јавноста во периодот подолг од законскиот минимум треба да се задржи и во иднина. Покрај тоа што практиката покажува дека министерствата се придржуваат кон законскиот рок од 10 дена за поставување предлог-закони на консултации на ЕНЕР, сепак напорите во иднина треба да се насочат кон негово **зголемување за пресретнување** на рокот од 30 дена. Наедно се предлага измена и на деловникот за работа на Владата каде што рокот од 10 дена ќе биде усогласен со Упатството и зголемен на најмалку 30 дена.

3. Министерствата ажурно да ги регистрираат сите промени кои настануваат во статусот на предлог-законот. По објавувањето на предлог-законите, неопходно е министерствата да бидат ажурни во регистрирање на промените (во статусот, во документите и сл.) заради спречување конфузија кај јавноста за фазата на подготовка во која се наоѓа одреден предлог-пропис и на тој начин да ја доведат во прашање можноста за нивно квалитетно вклучување. Софтверски да се овозможи регистрирање на датумот на промените на статусите и историјата на промената на статусите.

4. Потребни се континуирани активности за подобрување и промовирање на ЕНЕР. Со цел да се поттикнува суштинско коментирање и придонес од страна на засегнатите страни, потребни се измени на ЕНЕР, не само во роковите и јасноста за периодот за консултации, туку е потребно и воспоставување унифицирани урнеци/ документи коишто ќе бидат користени од страна на засегнатите страни кога коментираат одреден предлог-закон. Исто така, давањето повратна информација на дадените коментари ќе влијае на зголемената доверба, а со тоа ќе се зголеми и квалитетот на целиот консултативен процес. Засегнатите страни пак, од друга страна, потребно е **проактивно и суштински да се вклучат** и да ги изнесуваат своите мислења и коментари на ЕНЕР. Истовремено да дејствуваат заеднички и вмрежено и да циркулираат информации, настојувајќи и вршејќи притисок за отчетност и транспарентност на министерствата.

Во насока на исполнување на втората цел за отворени податоци од акцискиот план за иницијативата кон која се приклучи Владата на РМ за „Отворено владино партнерство“ и искачување погоре на стеблото за отворени податоци, на ЕНЕР потребно е да се **отворат податоците на министерствата** и да се користат **отворени формати на документите**, наместо постоечките, што би придонело кон олеснето коментирање и зголемена употребливост и можност за обработка на податоците.

5. Користење на сите расположливи начини на веб-страниците на министерствата за информирање на јавноста при подготовка на предлог-закон. Министерствата да ги земат предвид позитивните примери од веб-страниците на МТСП и МК и постапката на објавување на предлог-закони да ја повторуваат за сите закони кои се на нивни предлог. На овој начин ќе обезбедат навремено информирана и вклучена засегната јавност во процесите на подготовка на закони. Во иднина потребно е зголемување на интерактивноста, т.е. овозможување на засегнатите страни да го изразат своето мислење и да дадат коментар по однос на одреден предлог-закон на веб-страниците.

ПРИЛОГ 1. ПРАШАЛНИК ЗА КОМУНИКАЦИСКА ПОДДРШКА

Општи механизми за вклучување на јавноста

Министерството:

1.	Има назначено контакт лице одговорно за давање информации од јавен карактер	да	не
2.	Има назначено координатор кој врши проценка на влијанието на регулативата	да	не
3.	Издава публикации (ревии/билтени) за својата работа	да	не
4.	Секогаш објавува информација на почетокот за подготовка на закони во дневните весници	да	не
5.	Објавува информација за отпочнување на постапка за закон на релевантни сајтови, како ЕНЕР, е-демократија, сајтот на министерството Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
6.	Употребува други облици за информирање на јавноста Доколку одговорот е ДА, наведете кои:	да	не

Министерството на својата веб страница или е-билтен:

1.	Објавува детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси (закони, стратегии и сл.) Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
2.	Употребува е-прашалници за добивање мислење од јавноста Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
3.	Објавува предлози и коментари добиени од заинтересираната јавност во врска со работата на министерството Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
4.	Употребува е-прашалник за добивање мислење од јавноста посебно подготвен за конкретни процеси Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
5.	Објавува одговори и објаснувања на предлозите и коментарите дадени од заинтересираната јавност Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
6.	Објавува најчесто поставувани прашања и одговори за вклучување на јавноста во одредени конкретни процеси Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
7.	Овозможува заинтересираната јавност да се регистрира во регистар за добивање информации Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
8.	Испраќа е-маил со информација до заинтересираната јавност	да	не
	Организира е-јавни дебати (форум, блог, веб-конференции и сл.), за кои подготвува и објавува извештај Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не

Поддржувачка околина за вклучување на граѓанскиот сектор

Министерството:

1.	Има именувано лице за соработка со граѓанските организации	да	не
2.	Има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации) Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
3.	Ги повикува заинтересираните граѓански организации да се пријават/регистрираат за добивање информации	да	не
4.	Има посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации	да	не



5. Вклучува претставници на граѓанските организации во консултативни тела и комисии на министерството, и кога тоа не е задолжително пропишано	да	не
6. Вклучува претставници на граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани	да	не
7. Има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество е ограничен	да	не
8. Има државни службеници кои се посебно едуцирани (учествувале на обуки) за соработка и вклучување на граѓанските организации	да	не

Финансиска околина за вклучување на граѓанскиот сектор

Министерството:

1. Финансира програми (институционална поддршка) на граѓански организации	да	не
2. Финансира проекти (проектни активности) на граѓански организации	да	не
3. Има средства за покривање на трошоците за учесниците од граѓанскиот сектор во работните и советодавни тела и групи	да	не
4. Има предвидени средства за стручна поддршка на учеството (како на пример, правни консултации и информациска поддршка) и застапување на граѓанските организации	да	не
5. На граѓанските организации им обезбедува субвенционирани или бесплатни канцеларии	да	не
6. Овозможува други облици на поддршка (како давање опрема, обуки и сл.)	да	не

Следење и оценка на спроведувањето на актите

Министерството:

1. Го следи и го оценува спроведувањето на актите во својата област	да	не
2. Вклучува претставници на граѓанските организации во следење и оценка на актите	да	не
3. Објавува извештаи од следењето и оценката на актите и тоа: - Електронски формат (Адреса (URL) на сајтот - _____) - Печатен формат (пр. публикација и сл.)	да	не
4. Објавува повратен (фид бек) извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
5. На крај на подготовка на актите во меморандумот секогаш информира за вклученоста и соработката со заинтересираната јавност	да	не

Дали имате Ваши коментари или прашања поврзани со прашалникот ?

Прашањата ги одговори (име и презиме):

Министерство:

Функција:

Место и датум:

ПРИЛОГ 2. ПРАШАЛНИК ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ-ЗАКОН

Споделување информации за процесот на подготовка на предлог -законите

Министерството ја известило јавноста за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот:		
1. Со објавување во стратешкиот план и годишната програма за работа на Владата	да	не
2. Со објавување информација на веб-страницата на министерството	да	не
3. Со информација испратена до сите заинтересирани страни (пр. директна пошта, електронска пошта)	да	не
4. Со информација за почетокот на постапката објавена на јавен портал: е-демократија или ЕНЕР	да	не
5. Со објавување информација во дневни весници	да	не
6. Со други видови на информирање	да	не
Ако да, со кои		

Информацијата за почетокот на постапката за подготовка на предлог- законот содржи:		
7. Име на предлог-законот	да	не
8. Намера и цели на постапката	да	не
9. Временска рамка на најважните настани: идентификување на најважните фази во постапката	да	не
10. Предвидени методи и алатки за вклучување и учество на јавноста	да	не
11. Идентификување на клучните засегнати страни	да	не
12. Во случај на постоење на студии за темата на предлог-законот, дали истите се консултирани и дали има информација за јавноста каде да ги најде	да	не
13. Дали и каде се достапни сумирани информации од студиите кои би ѝ користеле на јавноста (од лаички аспект)	да	не
14. Предвидени рокови за усвојување на предлог-законите	да	не
15. Повик за вклучување на јавноста	да	не



16. Предвидени трошоци за процесот на подготовка на предлог -законот	да	не
17. Податоци за контакт (одговорни лица за подготовка на предлог-законот и сл.)	да	не
18. Методи на собирање и земање предвид на мислењата на јавноста	да	не
19. Следење и оценка на процесот	да	не

Стручните текстови за подготовка на предлог-закони (студија, анализа, преглед и сл.):

20. Се достапни на веб-страницата на министерството	да	не
21. Се достапни физички (во хартиена форма) во министерството	да	не
22. Содржат сумирани делови за општа (нестручна) јавност	да	не
23. Министерството наредило стручни текстови:	да	не
- Од граѓанска организација	да	не
- Од други договорни субјекти (консултантски фирми, стручни лица, универзитети)	да	не

Временска рамка

24. Заради консултација предлог-законот се објавува како:		
Прва работна верзија на предлог-законот произлезена од Министерството	да	не
Предлог-закон после меѓусекторското усогласување	да	не
25. Роковите за примање писмени предлози и коментари за предлог-законот од страна на граѓанскиот сектор биле:		
- Подолго од 30 работни денови		
- Од 15 до 30 работни денови		
- Од 10 до 15 дена		
- Помалку од 10 дена		
- Немаше можност за предлози и коментари		
26. Доколку сте организирале настани за консултации (физички или на веб-страница) за време на подготовката на предлог-законот, кога ја испративте поканата за учество во консултациите?		
- Повеќе од 15 дена пред настанот		
- Од 7 до 15 дена		
- Помалку од 7 дена		
- Не организираме таков настан		
27. Дали кога се поставува рокот за консултации сте воделе сметка за празници и други важни датуми во тој период?	да	не

Спроведување на постапката на подготовка на предлог-законот

Министерството:		
28. Именува лице кое дава информации за подготовката на предлог-законот и за вклучување на јавноста во постапката	да	не
29. Овозможува вклучување на граѓанскиот сектор во рана фаза кога се формулираат тезите/принципите на предлог-законот	да	не
30. Во процесот на подготовка на предлог-законот организира настани за вклучување на јавноста како јавни расправи, тркалезни маси и сл.	да	не
31. Овозможува независно модерирање на настаните за вклучување на јавноста во процесот на подготовка на предлог-законот (на пр. фасилитатор од друга институција, надворешно стручно лице итн.)	да	не
32. Во раната фаза на јавноста и се претставени различните решенија за предлог содржината на предлог законот	да	не

Одзив на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор

33. Министерството за пристигнатите предлози од граѓанскиот сектор:		
- Не даде своето мислење	да	не
- Даде свое мислење како заедничка информација	да	не
- Даде свое мислење за секој предлог поединечно	да	не
34. Министерството до граѓанскиот сектор подготви повратен (фидбек) извештај	да	не
35. Министерството на својата веб-страница ги објави коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор	да	не
36. Министерството објавува печатена информација за коментарите, предлозите и аргументите на граѓанскиот сектор за предлог законот	да	не
37. Во меморандумот на предлог-законот има информации за вклучената јавност во консултативниот процес	да	не



Одзив на граѓанскиот сектор

38. Министерството во подготовката на конечниот предлог-закон ги вклучи предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор	да	не
--	----	----

- Министерството не ги вклучи предлозите на граѓанскиот сектор бидејќи:

- Министерството во поголем дел ги вклучи предлозите бидејќи

39. Кои се оцените на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор, според видувањето на министерството:

- Во поголем дел се релевантни во однос на содржината и експертизата	да	не
--	----	----

- Делумно се релевантни, а делумно не се	да	не
--	----	----

- Скоро сите се нерелевантни	да	не
------------------------------	----	----

- Не добивме коментари и предлози од граѓанскиот сектор	да	не
---	----	----

40. Министерството при подготовка на предлог-законот

- Задоволно е со одзивот на јавноста	да	не
--------------------------------------	----	----

- Потребен е поголем одзив од јавноста	да	не
--	----	----

- Нема мислење за соработката со јавноста	да	не
---	----	----

Кои организации ги коментирале предлог-законот?

Други коментари за вклучување на граѓанскиот сектор во процесот на подготовка на законот:

Ваши коментари поврзани со одредено прашање/а или на прашалникот во целина:

ПРИЛОГ 3. ЛИСТА НА ПРЕДЛОГ-ЗАКОНИ ВКЛУЧЕНИ ВО АНАЛИЗАТА ПО МИНИСТЕРСТВАТА

	Надлежно министерство	Оценуван пропис	Добиен одговор
1	Министерството за внатрешни работи	Закон за изменување и дополнување на Законот за оружјето	Да
2		Закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата	Да
3		Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите	Да
4	Министерство за економија	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за стандардизација	Да
5		Предлог-закон за трговија на зелените пазари	Да
6		Предлог-закон за поттикнување на истражување, развој и иновации кај малите и средните претпријатија во Република Македонија	Не
7	Министерство за животна средина и просторно планирање	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за управување со отпад	Да
8		Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за водите	Да
9	Министерство за здравство	Предлог-закон за здравствената заштита	Да
10		Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за здравственото осигурување	Не
11	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за квалитетот на земјоделските производи	Да
12		Предлог-закон за идентификација и регистрација на животните	Не
13	Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог-закон за архивски материјал	Да
14		Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации	Да
15	Министерство за култура	Предлог-закон за прогласување на споменичката целина на Крушево за културно наследство од особено значење	Да



16	Министерството за надворешни работи	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за надворешни работи	Да
17	Министерство за образование и наука	Предлог-закон за изменување и дополнување на средното образование	Да
18		Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование	Да
19		Предлог-закон за студентскиот стандард	Да
20	Министерство за правда	Предлог-закон за конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка	Не
21		Предлог-закон за правда на децата	Не
22		Закон за јавна обвинителска служба	Не
23	Министерство за транспорт и врски	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за јавната чистота	Не
24		Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за воздухопловството	Не
25		Предлог-закон за комуналните дејности	Не
26	Министерство за труд и социјална политика	Предлог-закон за изменување на Законот за семејството	Да
27		Предлог-закон за изменување на Законот за заштита на децата	Да
28		Предлог-закон за престанување на важењето на Законот за правата на членовите на семејството чиј хранител е војник на служење на воениот рок	Да
29		Предлог-закон за пензиското и инвалидското осигурување	Да
30	Министерство за финансии	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за игрите на среќа и за забавните игри	Не
31		Предлог-закон за дополнување на Законот за даночната постапка	Не
32		Предлог-закон за адвокатските маркички	Не
33		Предлог-закон за вршење сметководствени работи	Не