



Огледало на Владата: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА

Огледало на Владата 2014: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони

Октомври 2014



ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА 2014: 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

Автори:

Симона Огненовска

Борјан Ѓузелов

Лектура:

Ивана Коцевска

Тираж:

300 примероци

Дизајн:

Аркус дизајн

Печати:

Аркус дизајн

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

342.571:340.13(497.7)
32.019.5:340.13(497.7)

ОГНЕНОВСКА, Симона
Огледало на Владата : учество на јавноста во процесите на подготовка на закони / [автори Симона Огненовска, Борјан Ѓузелов]. -
Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2014. -
48 стр. : табели ; 21 см
Содржи и: Прилози
ISBN 978-608-4681-26-7
1. Ѓузелов, Борјан [автор] а) Закони - Граѓанска партиципација - Македонија б) Закони - Јавно мислење - Македонија
COBISS.MK-ID 97365770

Сите права се задржани. Репродуцирање, копирањето, трансмисијата или преводот на било кој 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 било кој 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.mk и www.ogledalonavladata.mk.

Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Програмата на УСАИД за антикорупција. Содржината на публикацијата е одговорност на Симона Огненовска и Борјан Ѓузелов од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	4
ПРЕДГОВОР	5
ВОВЕД	7
ПРОЕКТ: ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА	9
1. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА ОТВОРЕНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ	10
1.1 Методологија и пристап	10
1.1.1 Инструменти на истражувањето	10
1.1.2 Примерок	11
1.1.3 Обработка и прикажување на резултатите	11
1.1.4 Методолошки ограничувања	12
1.1.5 Терминолошки појаснувања	13
1.2 Резултати по индикатори за отвореноста на органите на државна управа	13
1.2.1 Област А: Комуникациска средина	13
1.2.2 Област Б: Поддржувачка средина за учество на граѓанското општество	16
1.2.3 Област В: Подготовка на акти/ предлог-закони	19
1.2.4 Одсив на граѓанскиот сектор	26
1.3 Резултати по органи на државна управа	27
1.3.1 Области А и Б: Комуникациска средина	28
1.3.2 Област В: Процес на подготовка на предлог-закон	29
1.3.3 Вкупни резултати	32
1.4 Заклучоци и препораки	34
1.4.1 Заклучоци	34
1.4.2 Препораки	36
2 РЕЗУЛТАТИ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ЕНЕР	38
2.1 Методологија и пристап	38
2.1.1 Примерок и обработка на податоците	38
2.1.2 Методолошки ограничувања	39
2.1.3 Терминолошки појаснувања	39
2.2 Практика на објавување на предлог-прописите на ЕНЕР	39
2.2.1 Преглед на објавени предлог-прописи на ЕНЕР	40
2.2.2 Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации	41
2.3 Практика на објавување на потребните поврзани документи	43
2.4 Практика на коментирање на ЕНЕР	44
2.5 Заклучоци и препораки	45
2.5.1 Заклучоци	45
2.5.2 Препораки	46
ПРИЛОГ 1. Прашалник за комуникациска поддршка	47
ПРИЛОГ 2. Прашалник за вклучување на јавноста во процесот на подготовка на предлог-закон	50
ПРИЛОГ 3. Листа на предлог-закони вклучени во анализата по министерствата	55



ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ГО – граѓански организации

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 – Министерство 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

УСАИД – Агенција за меѓународен развој на САД

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

ПРЕДГОВОР

Публикацијата „Огледало на Владата: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони“ е алатка која треба да им послужи на граѓанските организации, државните службеници и општо на јавноста да се информираат за отвореноста на органите на државна управа и да ги зголемат знаењата и можностите за вклучување 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 и спроведување на 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 органите на државна управа. Преку нив е оценета отвореноста на органите на државна управа во комуникацијата со јавноста и отвореноста на процесите на подготовка на 27 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 електронски регистар на прописи (ЕНЕР).

Оваа анализа се подготвува по втор пат. Заснована на методологија развиена од Центарот за информирање, соработка и развој на граѓанските организации (ЦНВОС) од Словенија, МЦМС во 2013 ја издаде првата анализа со финансиска поддршка од ЕУ од инструментот ЕИДХР. Следењето на ЕНЕР и отвореноста на институциите општо за комуникација со јавноста и за транспарентност на процесите на подготовка на законите, продолжи со проектот „Огледало на Владата“ кој од 2013 г. до 2016 г. ќе се спроведува како дел од Програмата на УСАИД за антикорупција,

Емина Нурединоска
раководител на Одделението за
граѓанско општество и демократизација



ВОВЕД

Вклучувањето на јавноста во процесите на подготовка на закони и креирање политики доби особено и заслужено значење во изминатите години во Македонија, преку промени во документите кои го регулираат, унапредување на механизмите и промоција на можностите за вклучување. Европската комисија во Извештајот за напредокот на Македонија за 2013 г. нагласува дека „Владата треба да покаже поголема отвореност за вклучување на граѓанското општество“. На регионално ниво¹ заедничките предизвици се поголемо вклучување на граѓанскиот сектор во консултативните процеси, како и навремено (или воопшто) објавување на клучните документи за квалитетен придонес во тие процеси.

Сите промени во законодавството и практиката, како и обидите за промоција на важноста и потребата од вклученост, резултираа со минимално подобрување во целокупните резултати на вториот извештај Огледало на Владата 2014 во однос на првото следење во 2012. Малиот напредок упатува на тоа дека треба да се избегне преголем оптимизам за состојбите, бидејќи станува збор за долготраен процес на градење на знаење и доверба. Потребно е континуирано да се работи на подобрување на можностите за вклучување на јавноста со цел создавање на квалитетни предлог-закони и нивно подобро спроведување. Дополнително, потребно е и стекнување доверба кај јавноста што понатаму ќе го легитимира одлучувањето и работењето на Владата.

Во Република Македонија има повеќе документи кои ја даваат основата за вклучување на јавноста во процесите на донесување закони. 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 на РМ, 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 во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата (во продолжение Упатство).

Анализата Огледало на Владата за првпат беше објавена во 2013 г, а се однесуваше за состојбите во 2012 г. Од тогаш настанаа неколку измени во поглед на унапредување на консултативните процеси и вклучување на граѓанските организации од аспект на легислативата и техничките можности на електронските алатки за консултации. Значајни промени има во Упатството и ПВР. ЕНЕР како е-алатка за консултации со јавноста беше технички подобрена, а дополнително на ЕНЕР е поставен линк кој води до веб-страницата Огледало на Владата, што е потврда за препознавање на потребата од независна анализа на примената на правилата за спроведување на консултативните процеси со јавноста при подготовка на законите од страна на органите на државната управа.

Анализата е подготвена во рамките на проектот „Огледало на Владата: учество на јавноста во процесите на подготовка на закони“ како дел од Програмата на УСАИД за антикорупција. Проектот „Огледало на Владата“ за прв пат беше спроведен во 2012 година од страна на МЦМС.

Употребувајќи ја однапред утврдената методологија од 2012 г. и нејзино приспособување, МЦМС го следеше вклучувањето на граѓанскиот сектор во процесот на донесување закони, за периодот од јануари 2013 до септември 2014 г.

¹ Матрица за следење на овозможувачката околина за развој на граѓанскиот сектор: регионален извештај (2014). Регионалниот извештај ги опфаќа земјите од Западен Балкан – Македонија, Хрватска, Црна Гора, Србија, БиХ, Албанија, Косово и Турција.



ПРОЕКТ: ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА

Проектот „Огледало на Владата“ за прв пат во Република Македонија во 2012 година го спроведе МЦМС, со поддршка од Европската Унија. Почнувајќи од јуни 2013 година МЦМС продолжи со негово спроведување во рамки на [Програмата на УСАИД за антикорупција](#). Програмата има за цел зголемена информираност и знаења на граѓанските организации и граѓаните за барање повеќе отчетност кај институциите, како и придонесување кон нивен повисок интегритет.

Проектот **Огледало на Владата** цели кон придонес за зголемено влијание на граѓанските организации во креирањето и следењето на политиките, преку 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).

Очекуван **резултат** од проектот е спроведен систем за следење на вклученоста на граѓанското општество во процесите на подготовка на закони.

Во рамки на проектот беше спроведена методологија за процена на отвореноста на институциите, развиена од Центарот за информирање, соработка и развој на граѓанските организации (ЦНВОС) од Словенија. Продолжи активната употреба на веб-страницата www.ogledalonavladata.mk, која претставува е-алатка развиена во 2012 година за следење на учеството на јавноста во подготовка на закони и истата беше редизајнирана во текот на 2013 г. Процената на отвореноста на институциите и следењето на учеството се преточени во оваа анализа.



1. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА ОТВОРЕНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ

1.1. Методологија и пристап

Методологијата за следење на отвореноста на министерствата за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на закони, е во основа истата методологијата утврдена и приспособена на локалниот контекст во 2012 г. во координација со проектниот тим од МЦМС и одвоени фокус-групи со граѓански организации и со органите на државната управа. Истата е развиена од ЦНВОС од Словенија од 2006 г.

Методологијата упатува на три значајни области за следење: комуникациска средина (комуникациски практики) на министерствата (општо механизми за вклучување на граѓанскиот сектор); поддржувачка средина за вклучување на граѓанскиот сектор; и постапка за подготовка на закони. Трите области содржат индикатори кои се зададени согласно со меѓународните стандарди за консултативни процеси, како и согласно со домашното законодавство.

Следењето на отвореноста на процесите на подготовка на предлог-законите во Македонија кое се однесува на општите механизми и поддршката за вклучување на граѓанскиот сектор се однесуваше на 2013 г., додека, пак, следењето на постапката за подготовка на закони опфати подолг период од јули 2013 г. до јуни 2014 г.

Со оглед на промените кои настанаа во новата Методологија за проценка на влијанието на регулативата² и Упатството³ (детализирање на целосниот процес, т.е. планирањето и спроведувањето на ПВР, како и посебен дел кој ги уредува консултациите со засегнати страни), и методологијата на истражувањето претрпе одредени промени кои се однесуваат на содржината на прашалниците, т.е. дел од индикаторите беа дополнети и соодветно изменети. Исто така, со цел да се овозможи подобро разбирање на прашањата од затворен карактер од кои во најголема мера се составени прашалниците, соодветно беше овозможено нивно подетално образложување (наведување примери). Во основа истата методологија е задржана од 2012 г. со цел обезбедување на споредливост на резултатите. За подобар и прецизен фокус, следењето ги опфати само министерствата, за разлика од 2012 г. кога анализата ја разгледуваше отвореноста и на други органи на државната управа кои имаат честа соработка и комуникација со граѓански организации и со јавноста.

1.1.1. 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 вклучување на јавноста);
- ♦ Област Б: Поддржувачка околина за учество на граѓанското општество, креирана од страна на министерствата како предлагачи на акти, односно предлог-закони (институционална

² Методологија за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.107/13)

³ Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Р.Македонија 106/2013)

постапеност за учество на граѓанскиот сектор во активностите на министерствата, финансиска околина обезбедена од страна на министерствата за учество на граѓанскиот сектор во подготовките на актите, следење и оцена на спроведување акти);

- ♦ Област В: Подготовка на предлог-закони (објавување на постапката за подготовка на актите, достапност на стручна основа за подготовка на акти, повратни информации (фидбек) до предлагачот на актите за предлози и забелешки од граѓанскиот сектор, конзистентност на содржината меѓу предлагачот и граѓанскиот сектор и сл.).

Главен инструмент за проценка 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 се дефинирани 35 индикатори (16+19), додека со вториот прашалник се оценуваат 43 индикатори за отвореноста на процесот на подготовка на конкретни предлог-закони.

1.1.2. Примерок

Првиот прашалник беше испратен до (сите) 15 министерства. Одговор беше добиен од 12 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 Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ). Три министерства не доставија одговор: Министерство за финансии (МФ), Министерство за здравство (МЗ) и Министерство за надворешни работи (МНР).

И вториот прашалник беше испратен до (сите) 15 министерства за 35 избрани предлог-закони за кои се следеше примена на правилата за вклучување на граѓанскиот сектор. Во примерокот се избрани предлог-закони за кои биле завршени консултациите заклучно со 30 јуни 2014 г. Одговори се добиени од 12 министерства за 27 предлог-закони.

Изборот на 35 предлог-закони го изврши проектниот тим со преглед на усвоените предлог-закони за периодот на следење, на веб-страницата на Собранието на Република Македонија предложени од министерствата кај кои постоеја, пред сè, суштински одредби од важност за граѓанскиот сектор, но и закони кои регулираат материја важна за граѓаните. Исто така, актите се бираа на начин кој обезбедува застапеност на сите министерства.

Во прилог 3 е дадена листа на сите предлог-закони за кои беше испратен прашалник за оцена на вклучувањето на граѓанскиот сектор во процесот на нивна подготовка.

1.1.3. 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 се вреднувани 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%)

Анализираните резултати се прикажани на два начина. Прво се презентирани оцените по индикатори, односно за секое прашање/индикатор е дадена вкупната оцена за сите министерства. Дополнително, во овој документ се прикажани и резултатите одделно за секое министерство. Ова следење на состојбите од две перспективи, општо за дадена ситуација, и конкретно за односот на секое од министерствата посебно, овозможува појасен преглед и зголемена можност за идентификување на недостатоците и можности за идно подобрување. Со оглед на тоа што ова следење се спроведе по втор пат, презентираниите резултати се соодветно споредени со резултатите од 2012 г. Анализата на двата периода истовремено овозможува согледување на напредокот, т.е. уназадувањето на отвореноста на министерствата. Промените кои настанале во однос на резултатите од 2012 г. за оние податоци кои се споредливи се презентирани со следните симболи:

ЛЕГЕНДА

↔	без или незначителни промени	Без или незначителни промени = 0 – 3 процентни поени
↑	мало зголемување	
↓	мало опаѓање	
↑↑	умерено зголемување	Мали = 3,01 – 5 процентни поени
↓↓	умерено опаѓање	Умерени = 5,01 – 10 процентни поени
↑↑↑	големо зголемување	
↓↓↓	големо опаѓање	Големи = над 10 процентни поени

1.1.4. Методолошки ограничувања

Пристапот за анализа на отвореноста на министерствата содржи и одредени ограничувања. Имено, наодите се засновани на одговори на прашалници од страна на министерствата, а притоа не е предвидена дополнителна проверка на тврдењата, односно не е направена анализа со граѓанските организации за конкретните предлог-закони, ниту, пак, деск-истражување. Целта е и да се јакне свеста за задолжително вклучување на јавноста за креирање квалитетни закони. Покрај јасната поставеност на индикаторите, очекуван е 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. И покрај искуството на министерствата со одговарање на прашалникот од првиот период, беа потребни дополнителни напори за добивање на одговорите навреме. Затворените прашања наметнуваа ограничување во првото истражување за обезбедување дополнителни информации или примери и за таа цел во ова истражување поголем број од затворените прашања беа комбинирани со отворени.

1.1.5. Терминолошки појаснувања

Во оваа анализа се користат термините граѓански сектор, граѓанско општество, граѓански организации и се однесуваат на поширокото разбирање на чинителите на граѓанското општество како засегнати страни. При определувањето на засегнатите страни, се има предвид дефиницијата утврдена во Упатството⁴ за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата: *деловниите субјекти, синдикалните, ситијанските комори, здруженијата и фондации, односно сите физички и правни лица кои можат да бидат засегнати од спроведувањето на предложениот закон.*

Исто така, поимите акт, пропис, нацрт-закон, предлог-закон, предлог-закон за измени и дополнување на закон и множините од овие поими имаат исто значење и соодветно се применуваат зависно од тоа во кој дел од анализата се опфатени.

1.2. Резултати по индикатори за отвореноста на органите на државна управа

1.2.1. Област А: Комуникациска средина

Комуникациската средина за вклучување на јавноста е оценета со просечна оцена од 3,19, иако бележи опаѓање споредено со оцената во 2012 г. кога изнесувала 3,47.

Сите министерства одговориле дека имаат назначено контакт-лице одговорно за давање информации од јавен карактер. Процентот на министерства кои издаваат публикации (ревии/билтени) бележи голем пад од 73% во 2012 на 42% во 2013/14. Објавувањето информација за почетокот на подготовка на предлог-законот во дневните весници и во периодот опфатен со овој извештај останува на ниско ниво. Сите министерства објавуваат информација за отпочнување на постапка за закон на релевантни веб-страници, а 83% од министерствата употребуваат и други облици за информирање на јавноста за својата работа како директни средби, медиуми (МЛС), прес-конференции, јавни дебати (МОН), билтен од информативен карактер (МТВ), прес-конференции, посети, отворени денови, кампањи, брошури, публикации, летоци, електронски весник (МТСП).

Во одговорите на прашалниците министерствата истакнуваат дека на својата веб-страница или е-билтенот објавуваат детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси (закони, стратегии и сл.) со високи 83%. Е-прашалници за добивање мислење од јавноста за својата работа, како и во 2012, применуваат само 17% од министерствата, а иста е состојбата и со прашалници за конкретни процеси (33%). Постои умерено зголемување на бројот на министерства од 36% во 2012 г. на 42% во 2013/14 кои објавуваат предлози и коментари од заинтересираната јавност во врска со нивната работа, а согласно со тоа постои големо зголемување и на процентот на министерства на 75% кои објавуваат одговори и објаснувања на предлозите и коментарите дадени од заинтересираната јавност за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.). Повеќе од половина од министерствата (58%) подготвуваат и објавуваат извештаи од завршените консултативни процеси. Споредено со

3,19
е просечна оцена за комуникациска средина креирана од министерствата за вклучување на граѓанскиот сектор во неговите активности.

⁴ Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Р.Македонија 106/2013)



2012 г., кога регистар за добивање информации за јавноста нуделе три министерства, во 2013/14 г. две министерства одговориле дека имаат таков регистар и тоа Министерството за транспорт и врски и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, кои се различни од министерствата наведени во 2012 г. Значително е големото опаѓање на процентот на министерства кои испраќаат е-пошта до заинтересираната јавност со информации од 82% во 2012 г. на 50% во периодот опфатен со овој извештај, како и организацијата на е-јавни дебати од 64% во 2012 г. на 33%.

ТАБЕЛА 1. Комуникациска средина

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=11)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=12)	2014 Оцена	Насока на движење
Министерството:						
1	Има назначено контакт-лице одговорно за давање информации од јавен карактер	100%	5	100%	5	↔
2	Има назначено координатор кој врши проценка на влијанието на регулативата	100%	5	92%	5	↓↓
3	Издава публикации (ревии/ билтени) за својата работа	73%	4	42%	3	↓↓↓
4	Секогаш објавува информација за почетокот на подготовка на предлог закони во дневните весници	36%	2	33%	2	↔
5	Објавува информација за отпочнување на постапка за закон на релевантни сајтови, како ЕНЕР, е-демократија, сајтот на министерството	100%	5	100%	5	↔
6	Употребува други облици за информирање на јавноста за својата работа	91%	5	83%	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	83%	5	↓↓
8	Употребува е-прашалници за добивање мислење од јавноста за својата работа	18%	1	17%	1	↔
9	Објавува предлози и коментари добиени од заинтересираната јавност во врска со работата на министерството	36%	2	42%	3	↑↑
10	Употребува е-прашалник за добивање мислење од јавноста посебно подготвен за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.)	36%	2	33%	2	↔
11	Објавува одговори и објаснувања на предлозите и коментарите дадени од заинтересираната јавност за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.)	64%	4	75%	4	↑↑↑
12	Подготвува и објавува извештаи од завршените консултативни процеси	/	/	58%	3	/
13	Објавува најчесто поставувани прашања и одговори за вклучување на јавноста во одредени конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.)	18%	1	33%	2	↑↑↑
14	Овозможува заинтересираната јавност да се регистрира во регистар за добивање информации	27%	2	17%	1	↓↓
15	Испраќа е-маил со информација до заинтересираната јавност	82%	5	50%	3	↓↓↓
16	Организира е-јавни дебати (форум, блог, веб-конференции и сл.)	64%	4	33%	2	↓↓↓
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			3,47		3,19	



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

Во анализата се следат три целини кои ја чинат поддржувачката околина:

1. механизми за вклучување на граѓанскиот сектор (институционална поставеност);
2. финансиска околина; и
3. вклучување во следење и оцена на спроведувањето на актите.

1.2.2.1. Институционална поставеност на органите на државна управа за вклучување на граѓанското општество во своите активности од 2012 г. бележи намалување на 2,18 во 2013/14 г.

Институционалната поставеност на органите на државна управа за вклучување на граѓанското општество во своите активности од 2012 г. бележи намалување на 2,18 во 2013/14 г.

За разлика од 2012 г. каде висок процент на министерства (91%) дале одговор дека именувале лице за соработка со граѓанските организации, тој број бележи големо опаѓање во 2013/14 на 75%, т.е. освен Министерството за внатрешни работи кое одговорило дека нема именувано лице и во двата периода на следење, во овој извештаен период дополнително и Министерството за економија и Министерството за локална самоуправа го дале истиот одговор. Посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации имаат три министерства и тоа: МТСП, МИОА и МЖСПП. Единствено, МТСП има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество во консултативните тела е ограничен. Процентот на министерства кои вклучуваат претставници на граѓанските организации во консултативни тела и комисии на министерството, и кога тоа не е задолжително пропишано, од 91% во 2012 г. бележи големо опаѓање на 67% во 2013/14 г., иако, сепак, станува збор за висок процент на вклучување. Половина од министерствата го вклучуваат граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани, што е мало зголемување од првото следење. Висок процент на министерства (83%) одговориле дека државните службеници се посебно едуцирани за соработка и вклучување на граѓанските организации.

3

е просечната оцена за поддржувачка околина за учество на граѓанското општество.

ТАБЕЛА 2. Институционална поставеност

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=11)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=12)	2014 Оцена	Насока на движење
Министерството:						
17	Има именувано лице за соработка со граѓанските организации	91%	5	75%	4	↓↓↓
18	Има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации)	27%	2	25%	2	↔
19	Ги повикува заинтересираните граѓански организации да се пријават/ регистрираат за добивање информации	27%	2	25%	2	↔
20	Има посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации	18%	1	25%	2	↑↑
21	Вклучува претставници на граѓанските организации во консултативни тела и комисии на министерството, и кога тоа не е задолжително пропишано	91%	5	67%	4	↓↓↓
22	Има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество во консултативните тела е ограничен	27%	2	8%	1	↓↓↓
23	Вклучува претставници на граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани	45%	3	50%	3	↑
24	Има државни службеници кои се посебно едуцирани (учествувале на обуки) за соработка и вклучување на граѓанските организации	82%	5	83%	5	↔
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			3,13		2,88	

1.2.2.2. Финансиска околина за поддршка на граѓанскиот сектор

Просечната оцена на финансиската околина за вклучување на граѓанскиот сектор е 2,50, што е зголемување наспроти оцената од 2012 г. која беше 2,17.

Половина од министерствата одговориле дека (50%) финансираат програми за поддршка на граѓански организации, додека помалку од половина (42%) финансираат проектни активности. Учесниците од граѓанскиот сектор во работните и советодавни тела и групи добиваат средства за покривање на трошоците од мал (25%) дел од министерствата. Средства за стручна поддршка на учеството и застапување на граѓанските организации предвиделе три министерства: МО, МК и МЗШВ, како позитивна пракса, која не била практикувана во 2012 г. од ниту едно министерство. Граѓанските организации добиваат субвенционирани или бесплатни канцеларии од МО, МТСП и МЗШВ, додека повеќе од половина министерства (58%) овозможуваат други облици на поддршка, што упатува на големо зголемување споредено со 2012 кога 45% обезбедувале други облици на поддршка.



ТАБЕЛА 3. Финансиска околина

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=11)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=12)	2014 Оцена	Насока на движење
Министерството:						
25	Финансира програми (институционална поддршка) на граѓански организации	45%	3	50%	3	↑
26	Финансира проекти (проектни активности) на граѓански организации	45%	3	42%	3	↔
27	Има средства за покривање на трошоците за учесниците од граѓанскиот сектор во работните и во советодавните тела и групи	27%	2	25%	2	↔
28	Има предвидени средства за стручна поддршка на учеството (како на пример, правни консултации и информациска поддршка) и застапување на граѓанските организации	0%	1	25%	2	↑↑↑
29	На граѓанските организации им обезбедува субвенционирани или бесплатни канцеларии	18%	1	25%	2	↑↑
30	Овозможува други облици на поддршка (како давање опрема, обуки и сл.)	45%	3	58%	3	↑↑↑
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			2,17		2,50	

1.2.2.3. Следење и оцена на спроведувањето на актите (закони, стандарди и сл.)

Просечната оцена на министерствата за следење и оцена на спроведувањето на актите е 3,67. Споредено со 2012 г., кога просечната оцена беше 2,5 постои подобрување во оваа област. Согласно со одговорите на министерствата, спроведувањето на актите го следат и оценуваат 92% од министерствата и помалку од половина (42%) го објавуваат извештајот во електронски формат, додека многу мал процент 8% во печатен формат. Вклученоста на претставници на граѓанските организации во следење и оцена на актите бележи големо зголемување од 45% во 2012 г. на 83% во 2013/14 г. Позитивно во периодот опфатен со овој извештај е и големото зголемување на процентот на министерства 42% кои објавуваат повратен извештај (фидбек) за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите споредено со 9% во 2012 г. Висок процент на министерства (83%) на крај на подготовката на актите во меморандумот на предлог-законот секогаш информираат за вклученоста и соработката со заинтересираната јавност.

ТАБЕЛА 4. Следење и оцена

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=11)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=12)	2014 Оцена	Насока на движење
Министерството:						
31	Го следи и го оценува спроведувањето на актите во својата област	91%	5	92%	5	↔
32	Вклучува претставници на граѓанските организации во следење и оцена на актите	45%	3	83%	5	↑↑↑
33	Објавува повратен извештај (фидбек) за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите	9%	1	42%	3	↑↑↑
34	Објавува извештаи од следењето и оценката на актите, и тоа:					
	Електронски формат	18%	1	42%	3	↑↑↑
	Печатен формат (пр. публикација и сл.)	18%	1	8%	1	↓↓
35	На крај на подготовката на актите во меморандумот на предлог-законот секогаш информира за вклученоста и соработката со заинтересираната јавност	64%	4	83%	5	↑↑↑
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2,5		3,67	

1.2.3. Област В: Подготовка на акти/ предлог-закони

Отвореноста на процесот на вклучување на граѓанскиот сектор во подготовка на акти е анализирана од неколку аспекти:

- Споделување на информации за процесот на подготовка на предлог-законот (начин на известување на јавноста за почеток на постапка за подготовка на предлог-закон, содржина на информацијата, стручни текстови за подготовка на предлог-закон, временска рамка за консултации);
- Спроведување на постапката на подготовка на предлог-законот;
- Одзивот на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор.

1.2.3.1. Начин на споделување информации за процесот на подготовка на предлог-законите

Просечната оцена за споделување информации за процесот на подготовка на предлог-закони е незначително зголемена во 2013/14 и изнесува 2,97 наспроти 2012 кога изнесувала 2,90.

Министерствата одговориле дека најчесто ја известуваат јавноста за почетокот на постапката и подготовка на предлог-законот со објавување на информација на јавен портал ЕНЕР или е-демократија и тоа во 74%, кој резултат е со незначителни промени споредени со резултатот од 2012 г. Понатаму, повеќе од половина (59%) од министерствата објавуваат информација

2,7

е вкупната просечна оцена за отвореноста на процесите на подготовка на 27 акти на 12 министерства.



во стратешкиот план и годишната програма за работа на Владата, како и со информација испратена директно до сите заинтересирани страни (директна пошта, електронска пошта). Повеќе од половина (56%) од министерствата ја користат и својата веб-страница за објавување на информација за почеток на постапка, што е големо зголемување од 27% од 2012 година. Сè уште на ниско ниво, сепак, во поголем процент од 2012 г., министерствата објавуваат информација во дневни весници (30%) и се служат со други видови на информирање (33%), како состаноци, јавни дебати и прес-конференции, соопштенија итн.

ТАБЕЛА 5. Начин на известување на јавноста за почетокот на постапка за подготовка на актот

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=27)	2014 Оцена	Насока на движење
Министерството ја информира јавноста за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот:						
1	Со објавување во стратешкиот план и годишната програма за работа на Владата	58%	3	59%	3	↔
2	Со објавување информација на веб-страницата на министерството	27%	2	56%	3	↑↑↑
3	Со информација испратена до сите заинтересирани страни (пр. директна пошта, електронска пошта)	46%	3	59%	3	↑↑↑
4	Со информација за почетокот на постапката објавена на јавен портал: е-демократија или ЕНЕР	73%	4	74%	4	↔
5	Со објавување информација во дневни весници	4%	1	30%	2	↑↑↑
6	Со други видови на информирање	4%	1	33%	2	↑↑↑
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			2,33		2,83	

Во рамки на член 9 од Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата се утврдени елементите кои треба да ги содржи известувањето (информацијата) за почеток на постапката за подготовка на предлог-законот. Елементите се наведени во табела бр.6.

Според одговорите на министерствата, за конкретните предлог-закони висок процент од предлог-законите во информацијата за почеток на постапката за подготовка на предлог-законот вклучуваат име на предлог-закон (89%), краток опис (85%) и намера и цели на законот (85%). Временска рамка на најважните настани (фази) во постапката е одредена во 59% од предлог-законите предмет на оваа анализа. Во половина од нив (56%) се предвидуваат методи и алатки за вклучување и учество на засегнатите страни. Идентификација на клучни засегнати страни е направена кај 67% од предлог-законите. Понатаму, најава за јавен увид и јавна расправа објавиле во 42% од случаите. Известувањето за постапката содржи и електронски адреси од ЕНЕР и веб-страницата на министерството од кои засегнатите страни ќе можат да ја преземат електронската верзија на предлогот на закон и нацрт-извештајот за ПВР кај високи 70% од предлог-законите, како и податоци за контакт (контакт-лице одговорно за процесот) кај високи 78% од предлог-законите. Низок е бројот на предлог-закони во чија постапка за донесување (33%) постоеле студии за темата кои биле консултирани и ниски 15%

на предлог-закони за кои постоеле сумирани информации од студиите кои би ги користеле на јавноста (од лаички аспект). Кај 59% од предлог-законите се предвидени рокови за нивно усвојување. Повик за вклучување на јавноста има кај повеќе од половина од законите (59%), додека кај 48% се предвидени и трошоци за постапката.

Во информацијата за почеток на постапката за подготовка на предлог-законот кај 70% од предлог-законите се објавени и методи на собирање и земање предвид на мислењата на јавноста, додека кај 30% се објавени и методи за следење и оцена на процесот.

ТАБЕЛА 6. Содржина на информација за почетокот на постапка за подготовка на актот

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=27)	2014 Оцена	Насока на движење
Информацијата за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот содржи:						
7	Име на предлог-законот	85%	5	89%	5	↑
8	Краток опис на проблемот	/	/	85%	5	/
9	Намера и цели на предлог-законот	85%	5	85%	5	↔
10	Временска рамка на најважните настани: идентификување на најважните фази во постапката	77%	4	59%	3	↓↓↓
11	Предвидени методи и алатки за вклучување и учество на засегнатите страни	46%	3	56%	3	↑↑
12	Идентификување на клучните засегнати страни	69%	4	67%	4	↔
13	Најава за јавен увид и јавна расправа	/	/	44%	3	/
14	Електронски адреси од ЕНЕР и веб-страницата на министерството од кои засегнатите страни ќе можат да ја преземат електронската верзија на предлогот на закон и нацрт Извештајот за ПВР	/	/	70%	4	/
15	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	33%	2	↑↑
16	Дали и каде се достапни сумираните информации од студиите кои би ги користеле на јавноста (од лаички аспект)	12%	1	15%	1	↔
17	Предвидени рокови за усвојување на предлог-законите	77%	4	59%	3	↓↓↓
18	Повик за вклучување на јавноста	50%	3	59%	3	↑↑
19	Предвидени трошоци за процесот на подготовка на предлог-законот	54%	3	48%	3	↓↓
20	Податоци за контакт (одговорни лица за подготовка на предлог-законот и сл.)	81%	5	78%	4	↔
21	Методи на собирање и земање предвид на мислењата на јавноста (поштенска и/или електронска адреса на која засегнатите страни ќе можат да доставуваат мислења, забелешки и сугестии)/	46%	3	70%	4	↑↑↑
22	Методи за следење и оцена на процесот	42%	3	30%	2	↓↓↓
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА			3,46		3,38	

**1.2.3.2. Стручни текстови за подготовка на предлог-закони (студија, анализа, преглед и сл.)**

Просечната оцена на достапноста на стручни текстови во подготовка на предлог-закони е 1,4, што претставува пад, споредено со оцена 2 во 2012 г.

Во одговорите на прашалниците за потребите на овој извештај министерствата истакнуваат дека во процесот на подготовка на предлог-закони граѓанскиот сектор е минимално (11%) користен за стручни текстови, МЕ за потребите на два предлог-закони и МТСП за еден предлог-закон. Сепак, ова е позитивна пракса, споредено со 2012 г. кога ниту едно министерство не наратало стручен текст од граѓанска организација. Процентот на стручните текстови од други субјекти е ист и во двата периода на следење и изнесува 26%, што е, исто така, мал процент на користење на стручни текстови од надвор.

Достапноста на стручните текстови бележи пад и е ниска во 2013/14 г., т.е. само МОН за Предлог-законот за националната рамка на квалификации овозможило пристап до стручни текстови на својата веб-страница. Поголем е процентот на министерства (37%) кои обезбедуваат пристап до стручните текстови во хартиена форма. Општата (нестручна) јавност во 2013/14 г. можела да се информира од сумираните делови на стручните текстови кај 11% од министерствата.

ТАБЕЛА 7. Достапност на стручни текстови

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=27)	2014 Оцена	Насока на движење
Стручните текстови за подготовка на предлог-закони (студија, анализа, преглед и сл.):						
23	Министерството наратало стручни текстови:					
	- Од граѓанска организација	0%	1	11%	1	↑↑↑
	- Од други договорни субјекти (консултантски фирми, стручни лица, универзитети)	27%	2	26%	2	↔
24	Стручните текстови беа достапни на веб-страницата на министерството	15%	1	4%	1	↓↓↓
25	Стручните текстови беа достапни физички (во хартиена форма) во министерството	62%	4	37%	2	↓↓↓
26	Стручните текстови содржат сумирани делови за општа (нестручна) јавност	23%	2	11%	1	↓↓↓
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			2		1,4	

1.2.3.3. Временска рамка за консултации

Просечната оцена на временската рамка за консултации со јавноста е 4 и бележи зголемување од 2012 г. кога изнесувала 3,2.

Министерствата одговориле дека во поголем дел од анализираните акти (74%) се објавува предлог-законот по меѓусекторското усогласување, додека кај 63% првата (нацрт) верзија на предлог-законот е произлезена од министерството. Според одговорите на

министерствата за почитувањето на роковите за примање писмени предлози и коментари на ЕНЕР за анализираните предлог-закони од страна на граѓанскиот сектор, оцената е 4 и е значително зголемување од 2012 г. кога беа оценети со 2. Позитивен е податокот добиен од министерствата дека 11 (41%) од предлог-законите биле оставени за коментирање од 15 до 30 работни дена и 22% подолго од 30 работни дена. Сепак, кај 19% од предлог-законите немало можност јавноста да даде предлози и коментари, кај 15% рокот траел од 10 до 15 дена, додека кај 4% траел помалку од 10 дена. Расположливото време на граѓанскиот сектор за подготовка пред консултациите за предлог-законот е оценето со 3 во периодот опфатен со овој извештај и е зголемување наспроти 2012 кога е оценето со 2, ако се има предвид дека за 26% од анализираните акти не биле организирани консултации, кај 4% дадени биле помалку од 7 дена, додека најголемиот дел (48%) дале на располагање од 7 до 15 дена за подготовка. Кај висок процент од анализираните акти (81%) се внимавало на празници при одредување на рокот на спроведување консултации.

ТАБЕЛА 8. Временска рамка за консултации

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=27)	2014 Оцена	Насока на движење
27	Заради консултација, предлог-законот е објавува како:					
	- Прва работна верзија на предлог-законот произлезена од Министерството (нацрт-верзија)	85%	5	63%	4	↓↓↓
	- Предлог-закон по меѓусекторското усогласување	77%	4	74%	4	↔
28	Роковите за примање писмени предлози и коментари на ЕНЕР 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	34%	2	61%	4	↑↑↑
29	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	24%	2	56%	3	↑↑↑
30	Дали кога се поставува рокот за консултации сте воделе сметка за празници и други важни датуми во тој период?	58%	3	81%	5	↑↑↑
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			3,2		4	

**1.2.3.4. Тек на спроведување консултации во постапката на подготовка на предлог-законот**

Просечната оцена на спроведувањето на постапката на подготовка на предлог-законот е оценета со 3,2. Ова е значително зголемување на оцената споредено со 2012 кога изнесувала 2.

Имено, министерствата одговориле дека за висок процент од 81% од анализираните предлог-закони именувале лице задолжено за давање информации за текот на подготовката до јавноста. Вклучување на граѓанскиот сектор во рана фаза кога се формулираа тезите/ принципите на предлог-законот се случило во 44% од анализираните предлог-закони, како и во 48% од случаите во рана фаза се претставени различните решенија за предлог-содржината на предлог-законот.

Настани за вклучување на јавноста (јавни расправи, тркалезни маси) имало кај повеќе од половината (59%) од предлог-законите. Сепак, станува збор за големо зголемување на процентот од 2012 г. кога изнесувал 19%. Ваквите настани во 22% од постапките за подготовка на предлог-закони биле независно модерирани. Таков е случајот со шест (6) закони предложени од МИОА, МЖСПП и МЕ.

ТАБЕЛА 9. Тек на спроведување консултации во постапката на подготовка на предлог законот

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=27)	2014 Оцена	Насока на движење
Министерството:						
31	Именувано лице кое дава информации за подготовката на предлог-законот и за вклучување на јавноста во постапката	69%	4	81%	5	↑↑↑
32	Овозможило вклучување на граѓанскиот сектор во рана фаза кога се формулираа тезите/ принципите на предлог-законот (во спроведување на ПВР: фаза на анализа на состојбите и дефинирање на целите)	35%	2	44%	3	↑↑
33	Во процесот на подготовка на предлог-законот организирани се настани за вклучување на јавноста, како јавни расправи, тркалезни маси и сл.	19%	1	59%	3	↑↑↑
34	Овозможено е 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	22%	2	↑↑
35	Во раната фаза на јавноста ѝ се претставени различните решенија за предлог-содржината на предлог-законот (во спроведување на ПВР: фаза на анализа на влијанијата на секоја од опциите и дефинирање на оптимално решение).	38%	2	48%	3	↑↑
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			2		3,2	

1.2.3.5. Одзив на министерствата на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор

Оцената за одзивот на министерствата на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор во периодот опфатен со овој извештај изнесува 2,2 и претставува зголемување од 2012 г. кога бил оценет со 1,5. Повратен одговор за пристигнатите предлози од граѓанскиот сектор дале министерствата за 63% од анализираните предлог-закони, т.е. кај 37% мислењето е дадено како заедничка информација, додека кај 26% дадено е мислење за секој предлог поединечно. Станува збор за големи зголемувања во процентот на обезбедување на повратен одговор од страна на министерствата наспроти 2012 г.

Низок е процентот (22%) на анализирани акти за кои бил подготвен повратен (фидбек) извештај за процесот на консултации, меѓутоа претставува големо зголемување од 2012 кога процентот изнесувал 8. Исто така, сè уште нискиот процент (15) за објавување на коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор на веб-страницата на министерството, бележи умерено зголемување од 2012. Информации за вклучената јавност во консултативниот процес содржи меморандумот на предлог-законот кај 63% од анализираните акти, што претставува големо зголемување споредено со 2012 г.

ТАБЕЛА 10. Одзив на министерствата

Бр.	Назив на индикаторот	Резултат (n=23)	2012 Оцена	2014 Резултат (n=27)	2014 Оцена	Насока на движење
Одзив на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор						
36	Министерството за пристигнатите предлози од граѓанскиот сектор:					
	- Не даде свое мислење					
	- Даде свое мислење како заедничка информација	23%	2	37%	2	↑↑↑
	- Даде свое мислење за секој предлог поединечно	15%	1	26%	2	↑↑↑
37	Министерството до граѓанскиот сектор подготви повратен (фидбек) извештај за процесот на консултации	8%	1	22%	2	↑↑↑
38	Министерството на својата веб-страница ги објави коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор	8%	1	15%	1	↑↑
39	Во меморандумот на предлог-законот (alt. Извештај за проценка на влијанието на регулативата) има информации за вклучената јавност во консултативниот процес	46%	3	63%	4	↑↑↑
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			1,5		3,2	



1.2.4. Одзив на граѓанскиот сектор

На крај, анализата ги следи и одговорите на министерствата кон одзивот на граѓанскиот сектор. Потребно беше министерствата да ги оценат пристигнатите предлози од граѓанските организации за анализираните акти (табела 11).

Граѓанскиот сектор користел подеднакво различни начини за испраќање на своите предлози и коментари и тоа 26% преку ЕНЕП, 30% директно на е-пошта или по пошта, додека 26% од министерствата навеле и други начини како: средби/состаноци, јавни расправи, дебати и комуникација по телефон.

Кај 11 предлог-закони министерствата ги вклучиле предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор, што е подобрување во споредба со 2012 г. кога само во четири предлог-закони биле земени предвид.

Во најголема мера (42%) министерствата сметаат дека коментарите и предлозите се делумно релевантни, додека само 15% сметаат дека во поголем дел се релевантни во однос на содржината и експертизата. Единствено за процесот на донесување на предлог-закон за правда на децата (МП) коментарите се сметаат скоро сите за нерелевантни. Не добиле коментари и предлози од граѓанскиот сектор 41% од министерствата. Како засегнати страни во процесите за консултации министерствата ги наведуваат следните: здруженија и фондации, стопански комори, синдикални здруженија, деловни субјекти, банки, занаетчиска комора, ЕВН, ТВ-станции, кабелски оператори, организација на работодавачи, униии на студенти и средношколци, ЗЕЛС, различни мрежи, Регулаторна комисија за енергетика.

Продолжува да се појавува нискиот процент (26) на задоволство на министерствата од одзивот на јавноста, 30% сметаат дека е потребен поголем одзив и скоро половина од министерствата немаат мислење за соработката со јавноста. Едно министерство истакнало дека јавноста не коментира навремено, туку кога веќе ќе биде засегната од одредено законско решение. Важно е да се истакне дека има умерено зголемување на свесноста на министерствата, при што ја прифаќаат потребата од поголем одзив и вклученост од засегнатите страни.

ТАБЕЛА 11. Одзив на граѓанскиот сектор

Назив на индикаторите	
40	Најголем број на предлозите и коментарите се добиени од граѓанскиот сектор преку:
	Преку ЕНЕП
	- Директно на е-маил, или по пошта
	- На друг начин: (наведете како)
41	Министерството во подготовката на конечниот предлог-закон ги вклучи предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор
42	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
43	Министерството при подготовка на предлог-законот:
	- Задоволно е со одзивот на јавноста
	- Потребен е поголем одзив од јавноста
	- Нема мислење за соработката со јавноста

1.3. Резултати по органи на државна управа

Во овој дел се прикажани оцените на органите на државната управа по областите на отвореност:

1. Области А и Б: Комуникациска и поддржувачка средина за учество на граѓанското општество;
2. Област В: Подготовка на предлог-закони.

Прво се дадени поени за секое министерство за четири карактеристики со кои се оценува вкупната комуникациска средина и поддршка за вклучување на граѓанското општество во нивното работење: институционална поставеност, поддржувачка околина, финансиска околина и следење и оцена 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 органите на државна управа.

Потоа следува оцена на процесот на подготовка (област В) на 27 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 прашалника, односно кои имаат оценка за сите области.

1.3.1. Област А и Б. Комуникациска средина

Највисоко оценето министерство за општи механизми и поддршка за вклучувањето на граѓанскиот сектор е МЗШВ. Три министерства добија оценка четири (4) и тоа МТСП, МК и МЖСПП. Четири министерства добија оценка три (3) и три министерства оценка два (2). Единствено МВР е оценето со еден..

ТАБЕЛА 12. Комуникациска средина

Резултати по министерства (макс. 36 поени)	Вкупно поени		Институционална поставеност (поени)		Поддржувачка околина (поени)		Финансиска околина (поени)		Следење и оценка на спроведување (поени)		Оценка	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	/	29	/	12	/	6	/	6	/	5	/	5
Министерство за труд и социјална политика	24	27	10	10	7	8	4	4	3	5	4	4
Министерство за култура	23	22	11	10	4	4	5	5	3	3	4	4
Министерство за животна средина и просторно планирање	21	25	9	10	7	7	3	3	2	5	3	4
Министерство за правда	19	15	11	7	5	4	0	0	3	4	3	3
Министерство за информатичко општество и администрација	16	21	9	10	5	4	0	1	2	6	3	3
Министерство за одбрана	15	20	6	8	3	3	4	5	2	4	3	3
Министерство за транспорт и врски	14	18	9	15	3	1	0	0	2	2	2	3
Министерство за образование и наука	22	12	11	7	4	2	2	0	5	3	4	2
Министерство за локална самоуправа	16	13	10	7	3	2	0	1	3	3	3	2
Министерство за економија	11	10	7	5	2	1	2	2	0	2	2	2
Министерство за внатрешни работи	13	7	9	6	2	1	0	0	2	0	2	1

1.3.2. Област В: Процес на подготовка на предлог-закон

Процесите на подготовка на два предлог-закона освоија највисока оценка и тоа: Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за социјална заштита на МТСП и Предлог-закон за контрола на емисии од испарливи органски соединенија при користење на бензини на МЖСПП. Десет предлог-закони се оценети со четири (4) на МИОА, МК, МП и МЖСПП. Девет предлог-закони се оценети со три (3), додека оценка два не беше доделена на ниту еден предлог-закон. Загрижувачки е податокот дека шест предлог-закони беа оценети со еден (1) и тоа на МО, МВР, МЗШВ и МП. Карактеристично за оваа анализа се двете крајности на МЗШВ. Имено, во однос на општата комуникациска средина ова Министерство се наоѓа на врвот и е единствено со оценка 5, додека при проверка на конкретниот пристап во подготовка на два предлог-закона оцената е 1. Ова се должи на скратената постапка која е применета при подготовка на овие закони за која иако имаат обврска министерствата да ги почитуваат правилата за консултации, најчесто тоа не го прават. Во случајов на конкретните два предлог-закона потфрлило и МЗШВ. Детален преглед на оцените по предлог-закони може да погледнете во табела бр.13.

Највисоко оценети предлог закони за процесот на подготовка:

- » Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за социјална заштита на (МТСП)
- » Предлог-закон за контрола на емисии од испарливи органски соединенија при користење на бензини на (МЖСПП)



ТАБЕЛА 13. Област В: Процес на подготовка на предлог-закон

Министерство	Предлог-закон	Вкупно поени	Оцена по актот	Просек на поени	Оцена
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог-закон за медиуми	37	4	35	4
	Предлог-закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	37	4		
	Предлог-закон за вработените во јавниот сектор	33	4		
	Предлог-закон за административни службеници	34	4		
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за националната рамка на квалификации	35	4	33	4
	Предлог-закон за основање на Факултет за информатички и комуникациски технологии во состав на Универзитетот „Свети Климент Охридски“-Битола	31	4		
Министерство за животна средина и просторно планирање	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина	32	4	32	4
	Предлог-закон за контрола на емисии од испарливи органски соединенија при користење на бензини	39	5		
	Предлог-закон за планински патеки	24	3		
Министерство за труд и социјална политика	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за социјална заштита	40	5	31	4
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за семејството	21	3		
Министерство за култура	Предлог-закон за поддршка на домашната музичка продукција	29	4	29	4
Министерство за правда	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата	35	4	25	3
	Предлог-закон за правосудниот испит, по скратена постапка	8	1		
	Предлог-закон за правда на децата	26	3		
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности	32	4		
Министерство за економија	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за туристичка дејност	26	3	24	3
	Предлог-закон за изменување на Законот за угостителска дејност	25	3		
	Предлог-закон за вонсудско спогодување	20	3		
Министерство за транспорт и врски	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за градење	19	3	20	3
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота	21	3		
Министерство за локална самоуправа	Предлог-закон за дополнување на Законот за рамномерен регионален развој	20	3	20	3
Министерство за внатрешни работи	Предлог-закон за матичен број	19	1	12	1
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на насилството и недостојното однесување на спортските натпревари	5	1		
Министерство за одбрана	Предлог-закон за дополнување на Законот за служба во Армијата на Република Македонија, по скратена постапка	5	1	5	1
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за квалитетот на земјоделските производи, по скратена постапка	1	1	1	1
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за рибарство и аквакултура	1	1		

Доколку ги споредиме просечните оценки по министерства за Област В: Процес на подготовка на предлог-закон во периодот опфатен со овој извештај изнесува 3,1 и е зголемена наспроти 2012 г. кога била 2,7. Во извештајниот период 2013/14 пет министерства имаат оцена четири (4), додека три министерства се оценети со 3. Две министерства, МЗШВ и МВР се оценети со еден (1).

ТАБЕЛА 14. Споредба на резултати на министерства за вклученоста во процесите на подготовка на предлог-закони

	Министерство	Оцена 2012	Оцена 2014
1	Министерство за информатичко општество и администрација	3	4
2	Министерство за образование и наука	3	4
3	Министерство за животна средина и просторно планирање	3	4
4	Министерство за труд и социјална политика	3	4
5	Министерство за култура	3	4
6	Министерство за правда	3	3
7	Министерство за економија	2	3
8	Министерство за транспорт и врски	1	3
9	Министерство за локална самоуправа	/	3
10	Министерство за внатрешни работи	2	1
11	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	3	1
12	Министерство за здравство	4	/
13	Министерство за надворешни работи	2	/
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА		2,7	3,1



1.3.3. Вкупни резултати

Во овој дел е претставена вкупната оцена на министерствата за двата прашалника (општиот и за поединечните акти). Целта на ваквото претставување е да се елиминира влијанието од општо гледање или многу специфично (на ниво на акти).

Во севкупниот резултат, највисоко оценети (4) се четири министерства и тоа следните (подредени согласно со бројот на поени): МТСП, МЖСПП, МИОА и МК. Исто толку министерства се оценети со три (3) МОН, МП, МТВ и МЕ и два (2) МВР, МЛС, МЗШВ и МО. Споредено со 2012 г. каде највисоката оцена беше три (3), севкупниот резултат на министерствата е значително подобрен. Највисоко оценети министерства за 2014 година:

Министерство за труд и социјална политика е највисоко оценетото министерство за 2014, и ова е значителен напредок и упатува на развивање на министерството во изминатиот период од аспект на општите механизми за комуникација и поддржувачка околина за вклучување, како и позитивните практики во спроведување и почитување на конкретни процедури.

Министерство за животна средина и просторно планирање повторно се наоѓа на врвот на позитивни практики и повисоката оцена на МЖСПП се должи, пред сè, на подобрувања кои настанале во општите механизми за комуникација и поддржувачката околина за вклучување на јавноста.

Министерство за информатичко општество и администрација бележи напредок во својот резултат. Повисоката оцена за отвореност произлегува од подобрувања кои настанале во општите механизми и поддржувачката околина за вклучување на јавноста.

Министерство за култура споредено со 2012 ја зголемило својата вкупна оцена на 4, како резултат на позитивните практики во постапките за вклучување на јавноста во конкретните предлог-закони. Исто како и во првиот циклус на следење, МК се наоѓа на врвот со останатите министерства кои имаат добри практики на вклучување.

ТАБЕЛА 15. Вкупни резултати

Резултати по министерство	Поени за околината (максимум 36)	Поени за конкретните процедури (максимум 47)	Вкупни поени (максимум 83)	2012 Оцена	2014 Оцена
Министерство за труд и социјална политика	27	31	58	3	4
Министерство за животна средина и просторно планирање	25	32	57	3	4
Министерство за информатичко општество и администрација	21	35	56	3	4
Министерство за култура	22	29	51	3	4
Министерство за образование и наука	12	33	45	3	3
Министерство за правда	15	25	40	3	3
Министерство за транспорт и врски	18	20	38	1	3
Министерство за економија	10	24	34	2	3
Министерството за внатрешни работи	7	12	19	2	2
Министерство за локална самоуправа	13	20	33	/	2
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	19	1	30	/	2
Министерство за одбрана	20	5	25	/	2



1.4. Заклучоци и препораки

Во анализата беа опфатени 12 министерства. Беа поставени вкупно 78 индикатори со кои се дојде 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-закони чии консултации се завршени заклучно со 30 јуни 2014 год. Бидејќи оваа година во рамки на извештајот е овозможена споредба, податоците упатуваат на незначителни промени на состојбата, особено не во позитивна насока и покрај неколкуте измени на легислативата.

1.4.1. Заклучоци

Обласи А и Б. Опишана комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во својото работење

1. Продолжува да отсуствува и покажува опаѓачки тренд проактивноста на органите на државна управа за комуникација со јавноста. Комуникациската средина на институциите и степенот на отвореност е оценет со просечна оцена 3,19, која претставува намалување споредено со оцената во 2012 од 3,47. Имено, ваквата состојба е резултат на зголемено опаѓање на бројот на министерства кои испраќаат е-пошта со информации до заинтересираната јавност, објавуваат билтени со кои информираат за својата работа, објавуваат информации за можностите за вклучување на јавноста во конкретни процеси и бројот на министерства кои имаат регистар за споделување информации.

2. Поддржувачката околина за учество на јавноста во подготовката на законите е незначително подобрена. Поддржувачката околина е со просечна оцена 3 за сите три анализирани подобласти: институционална поставеност, финансиска околина и следење и оцена на спроведувањето на актите, за вклучување на граѓанскиот сектор за разлика од 2012 кога е оценета со 2,65.

2.1. Институционалната поставеност на министерствата е недоволно овозможувачка за вклучување на јавноста. Институционалната поставеност од 3,13 просечна оцена во 2012 бележи намалување на 2,18. Ова намалување е резултат на бројни причини. Имено, процентот на именувани лица за соработка со ГО бележи опаѓање. Иста е ситуацијата со вклученоста на претставници на ГО во консултативни тела и комисии на министерствата и постоењето и практикувањето на однапред предвидена постапка за избор на претставници.

2.2. Финансиската околина за вклучување на јавноста и понатаму е незадоволителна, и покрај трендот на подобрување. Просечната оцена на финансиската околина е 2,50, што е зголемување наспроти оцената од 2012 г. која беше 2,17. Ова главно се должи на зголемената нефинансиска поддршка за ГО (правни консултации, обука, опрема итн.).

2.3. Зголемена вклученост на граѓанскиот сектор при следење и оцена на спроведување на предлог-закони. Ова во најголема мера се должи на големото зголемување на бројот на министерства кои одговориле дека вклучуваат претставници на ГО во следење и оцена на спроведувањето на законите. Од важност е да се спомене големото зголемување на процентот на министерства кои објавуваат повратен извештај (фидбек) за вклучување на јавноста и тоа во електронска форма.

Обласи В. Подготовка на предлог-закони

3. Забележано е минимално подобрување на процесите на подготовка на предлог-закони. Вкупната просечна оцена изнесува 3,1 за отвореноста на процесите на подготовка на 27 предлог-закони на 12 министерства, која во 2012 г. била 2,6.

3.1. Забележано е подобрување во начинот на споделување на информацијата за процесот на подготовка на предлог-законот. Начинот на споделување е подобрен и изнесува

2,83 наспроти 2012 кога бил оценет со 2,33. Ова, пред сè, е резултат на зголемување на објавените информации на веб-страницата на министерството за процесот на подготовка на предлог-законот, информации во весници, како и преку други видови на информирање, како состаноци, јавни дебати и прес-конференции, соопштенија итн.

3.2. Комплетноста на содржината за информација на процесот на подготовка на предлог-законот е на слично ниво споредено со 2012. Станува збор за намалување од 3,46 во 2012 на 3,38 во 2013/14. Најголем дел од анализираниите предлог-закони ги содржат основните елементи (име, опис и цели). Опаѓањето главно е резултат на отсуството на информација за методи и алатки за можностите за вклучување на јавноста, како и методи за следење и оцена на предлог-закон.

3.3. Продолжува праксата на непрепознавање на експертизата на граѓанскиот сектор за подготовка на стручни текстови. Сè уште е на ниско ниво (оценето со 1,4) употребата на стручни текстови при подготовка на предлог-закони, споредено со 2012 кога било оценето со 2 и упатува на значително опаѓање. Покрај намалената вкупна оцена, за прв пат во периодот опфатен во извештајот ангажирани биле граѓански организации за подготовка на стручни текстови за потребите на три предлог-закони на МЕ и МТСП. Забележано е големо намалување на достапноста на стручни текстови во анализираниите предлог-закони за јавноста (електронска и хартиена форма).

3.4. Забележано е подобрување на почитувањето на временската рамка за консултации, иако главно станува збор за предлог-закони достапни по меѓусекторско усогласување. Имено, од оцена 3,2 во 2012, за овој сегашен извештај е оценето со 4. Постои зголемување на почитувањето на роковите за консултации (61%), како и процентот (56%) на предлог-закони кои обезбедуваат доволно расположливо време за подготовка на засегнатите страни за учество. И покрај овие податоци засновани на одговорите на министерства, наодите од следењето на ЕНЕР во рамки на овој извештај покажуваат дека има половично почитување на минималниот рок за консултации, т.е. речиси кај 47% од предлог-законите не е испочитуван минималниот рок.

3.5. Вклучувањето на јавноста во текот на спроведувањето на консултации бележи подобрување. Постапката од оцена 2 во 2012 г., оценета е со 3,2 во 2013/14. Ова е резултат главно на овозможувањето во процесот на подготовка на предлог-законот да бидат организирани настани за вклучување на јавноста како јавни расправи, тркалезни маси и сл., како и истите да бидат независно модерирани. Кон ова придонесува главно високиот процент на предлог-закони каде има информација за лицата кои даваат информации за текот на подготовка и за вклучување на јавноста.

3.6. Повратниот одговор од министерството на предлозите и коментарите од граѓанскиот сектор станува почеста практика. Одзивот на министерствата на предлозите и коментарите од граѓанскиот сектор бележи зголемување од 1,5 во 2012 г. на 2,2 во 2013/14. Повратни одговори на доставените предлози и коментари биле дадени за 63% од анализираниите предлог-закони. Сепак, предизвик останува изготвувањето извештај од консултативниот процес, како и негово објавување. И покрај овие податоци, согласно со следењето на ЕНЕР во вториот дел од оваа анализа, министерствата во две третини од случаите не даваат повратен одговор на коментарите (само 9 повратни одговори на вкупно 28 поставени коментари или 32%).

4. Предводници во позитивните практики за 2014, кои се оценети со четири (4) се МТСП, МЖСПП, МИОА и МК. МТСП како министерство со најмногу поени е предводник на позитивните практики и ја зголемило својата оцена во периодот опфатен во овој извештај од аспект на општите механизми за комуникација и поддржувачка околина за вклучување, како и позитивните практики во спроведување и почитување на конкретни процедури. Споредено со 2012 г., каде највисоката оцена беше три (3), севкупниот резултат на министерствата е значително подобрен.



1.4.2. Препораки

Обласи А и Б. Опишете комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење

1. Потребно е подобрување и зголемување на комуникацијата и отвореноста на органите на државна управа со заинтересираната јавност и граѓанскиот сектор.

Потребно е министерствата да изнаоѓаат и да употребуваат различни начини за редовно информирање и зголемување на отвореноста на работењето кон заинтересираната јавност (билтени, е-прашалници, регистри, објавување прашања и одговори на предлози и коментари од јавноста). Исто така, министерствата кои веќе имаат развиено добри практики на информирање да го задржат својот континуитет. Отвореноста и редовната комуникација со јавноста ќе овозможат зголемување на соработката и довербата меѓу органите на државна управа и граѓанскиот сектор и ќе влијаат на подобрување на социјалниот дијалог како столб на демократијата.

2. Потребни се континуирани и сеопфатни напори за подобрување на поддржувачката околина за учество на јавноста од страна на министерствата. Поддржувачката околина е од исклучителна важност за обезбедување квалитетна вклученост на јавноста и граѓанскиот сектор во подготовката на закони.

- 2.1 Во насока на создавање поддржувачка околина, потребно е министерствата да се насочат кон подобрување на **институционалната поставеност**, т.е. задолжително да именуваат лице кое ќе биде одговорно и активно во соработката со граѓанските организации. Исто така, од особена важност е споделување на добрата пракса на министерствата кои имаат однапред предвидена постапка за избор на претставници во консултативни тела и комисии на министерството, како и да го зголемат практикувањето на вклучување на претставници од граѓанскиот сектор во тие тела.
- 2.2 Во поглед на **финансиската околина**, потребно е обезбедување финансиски средства за поддршка на програми и проекти водени од граѓанскиот сектор. Нефинансиската поддршка (обуки, опрема, бесплатна правна помош итн.) која ја даваат одредени министерства е од особено значење и тоа е добра практика која треба да ја применуваат и останатите.
- 2.3 Потребно е задолжително **објавување на повратен извештај** за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите. Исто така, особено значајно е резултатите од следењето и оцената на спроведувањето на предлог-законите да бидат објавени, заедно со добрите практики на вклучување на граѓанскиот сектор во оваа фаза на следење и оцена.

Обласи В. Подготовка на предлог-закони

3. Потребно е запазување и практикување на постоечките механизми за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на закони.

- 3.1 Потребно е објавување на предлог-законите **во рана фаза** кога се формулираат тезите/принципите на предлог-законот со цел навремено и квалитетно вклучување.
- 3.2 Потребно е **почитување на временските рокови** за консултации со јавноста за предлог-законите од страна на органите на државната управа. Разгледување на предлог-законите на седница на Влада не треба да се практикува, доколку не е испочитуван временскиот рок од 10 дена и не е подготвен соодветен извештај.
- 3.3 Преземање **активности за зголемување на свеста и едукација за можностите** кај претставниците на органите на државна управа за ангажирање на граѓанскиот сектор при подготовка на стручни текстови потребни за одреден предлог-закон. Следење на примерите на МЕ и МТСП како министерства кои ја искористиле експертизата на граѓанскиот сектор.

4. Потребно е споделување на позитивните практики на министерствата за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на закони. Забележаните позитивни практики кај министерствата е потребно да се споделуваат и да се промовираат. Потребно е да се воспостави механизам за споделување на успешни примери меѓу државните слубеници, а дополнително и граѓанскиот сектор треба да придонесе кон напорите за проширување на позитивните практики меѓу органите на државна управа.



2. РЕЗУЛТАТИ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ЕНЕР

Покрај прашалниците како инструмент за следење на отвореноста на органите на државната управа, беше спроведено и следење на Единствениот национален електронски регистар за прописи (ЕНЕР). Имајќи ги предвид предностите на електронските консултации овозможени преку ЕНЕР, се наметна потребата за неговото континуирано следење со цел утврдување на недостатоците кои го попречуваат квалитетното вклучување на засегнатите страни во процесите на подготовка на закони.

Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е одговорно за развивање и одржување на ЕНЕР, а секое поединечно министерство е одговорно за поставување на содржините (предлог-законите) кои се во негова надлежност. На сајтот на ЕНЕР, секоја засегната страна може да го изнесе своето мислење и да даде коментари и сугестии за објавените нацрт-закони. Согласно со Деловникот за работа на Владата на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр. 36/08), министерствата се должни да ги објавуваат на ЕНЕР предложените предлог-закони уште во процесот на нивна подготовка, со цел истите да бидат достапни за јавни консултации минимум 10 дена.

1. Методологија и пристап

Во анализата се следеше почитувањето на минималниот временскиот рок за консултации за објавените предлог-закони, како и објавување на потребните документи и практиката на коментирање и давање на повратни одговори.

1.1. Примерок и обработка на податоците

Во периодот од 1 октомври 2013 година до 30 септември 2014 година на ЕНЕР беа објавени вкупно 201 предлог-закон. За сите нив беше извршено подетално следење. Примерокот за следење ги опфати само предлог-законите, додека подзаконските акти не беа предмет на следење.

Бидејќи статусите на предлог-законите на ЕНЕР имаат за цел да им понудат на корисниците информација во која фаза на подготовка е одреден предлог-закон согласно со процесот на ПВР, во анализата е опфатено и колку реално статусите соодветствуваат со фазата во која се наоѓа предлог-законот. Имено, статусот „Отворен“ треба да укаже на тоа дека предлог-законот е отворен за консултации од страна на јавноста, статусот „На одлука“ дека предлог-законот е влезен во владина процедура, додека статусот „Затворен“ треба да информира дека предлог-законот е веќе усвоен од Собранието.

Дополнително, бидејќи записниците од седниците на Владата не се јавно достапни и не може да се дознае датумот на утврдување одреден предлог-закон од страна на Владата, во следењето беше користена веб-страницата на Собранието на Република Македонија (www.sobranie.mk). Податоците од достапните материјали на Собранието беа собирани заклучно со 15 октомври 2014 г. 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.

Предлог-законите кои имаат иста содржина, или кои се однесуваат на исти измени, а на ЕНЕР беа објавени два пати, во овој извештај се анализирани како еден случај.

1.2. Методолошки ограничувања

Поради нецелосна автоматизираност на објавување на податоците на ЕНЕР и достапноста на дел од информациите, во анализата беше потребно да се користат 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 прописот веќе не бил достапен за консултации. Исто така, во периодот на следење на ЕНЕР беше регистриран само датумот на првото објавување на предлог-законите. Евентуалните подоцнежни промени (промена на статус, дополнување на документи) кои ресорните министерства ненавремено (или воопшто) не ги регистрираа дополнително го отежнаа целокупниот процес на следење.

1.3. Терминолошки појаснувања

Во овој дел од анализата може да се сретнат два термини, предлог-закон и нацрт-закон и се однесуваат на работните верзии на законите кои се подготвуваат во ресорните министерства, согласно со Методологијата за процена на влијанието на регулативата (ПВР). Освен во делот 3, каде се анализира објавувањето на документите на ЕНЕР поврзани со процесот на спроведување на ПВР и се прави разлика помеѓу нацрт-закон и предлог-закон, во другиот дел од анализата се користи терминот предлог-закон.

2. Практика на објавување на предлог-прописите на ЕНЕР

Согласно со Деловникот за работа на Владата на Република Македонија и Методологијата за процена на влијанието на регулативата („Службен весник на РМ“ бр. 107/13), предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на закони, со исклучок на законите кои се носат по итна постапка, министерствата мора задолжително да ги објават на ЕНЕР и тие да бидат достапни за коментари од јавноста најмалку 10 дена од денот на објавувањето. На ЕНЕР секоја заинтересирана страна може да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените нацрти и предлози на законите. Надлежното министерство е должно да подготви извештај за спроведените консултации и да го објави на својата веб-страница и на ЕНЕР.

И покрај тоа што министерствата се должни да ги објавуваат сите предлог-закони на ЕНЕР кои се носат по редовна и по скратена постапка, сепак, сè уште постои практика голем број од предлог-законите да не бидат објавувани на ЕНЕР и да не бидат достапни за консултации со јавноста. За илустрација, во изминатиот период (октомври 2013 – септември 2014) во собраниска процедура влегоа вкупно 381 предлог-закони, додека на ЕНЕР се објавени 201 во истиот период на известување. Споредбата не е целосна, бидејќи периодот на следење не секогаш ги опфаќа истите закони, односно во оваа споредба не се земени предвид предлог-законите кои влегле во собраниска постапка а биле објавени на ЕНЕР пред 1 октомври 2013, ниту, пак, предлог-законите кои се објавени на ЕНЕР а кои во периодот до 30 септември 2014 сè уште не биле утврдени на седница на Владата и не влегле во собраниска постапка. Сепак, и покрај тоа ваквата споредба може да укажува дека значителен број на предлог-закони не се објавуваат на ЕНЕР. Исто така, загрижувачки е и забележително големиот број на предлог-закони (155 од вкупно 381) кои влегле во собраниска процедура по скратена постапка, а особено фактот што само мал дел од нив (32) претходно биле објавени на ЕНЕР.



2.1. Преглед на објавени предлог-прописи на ЕНЕР

Во периодот на следењето на ЕНЕР беа објавени вкупно 201 предлог-закон. Најголем број на објавени предлог-закони беа објавени од Министерството за финансии (45). Потоа следуваат Министерството за правда и Министерството за транспорт и врски со 28, односно 26 објавени предлог-закони на ЕНЕР. Најмалку предлог-закони беа објавени од страна на Министерството за локална самоуправа (3 предлог-закони) и Министерството за култура (4 предлог-закони). Министерството за надворешни работи и Министерството за одбрана беа единствените две министерства кои во изминатиот период не објавија ниеден предлог-закон на ЕНЕР.

ТАБЕЛА 1. Отворени предлог-закони за консултации на ЕНЕР

Ранг	Министерство	Бр. на објавени предлог-закони на ЕНЕР	Бр. на закони утврдени на седница на Владата ⁵
1	МФ	45	27
2	МП	28	16
3	МТВ	26	14
4	МЗШВ	20	11
5	МЕ	19	11
6	МТСП	15	11
7	МВР	10	9
8	МЗ	10	8
9	МИОА	8	5
10	МОН	7	7
11	МЖСПП	6	2
12	МК	4	2
13	МЛС	3	1
	ВКУПНО	201	124

Како што беше погоре објаснето, при објавување предлог-законот на ЕНЕР тој може да биде поставен со статус „Отворен“, „На одлука“ и „Затворен“. Според статусите во кои беа објавени, во изминатиот период вкупно 187 предлог-закони беа објавени со статус „Отворен“ и истите биле достапни за јавни консултации. Од друга страна, 8 предлог-закони биле објавени со статус „На одлука“ и 6 предлог-закони биле објавени со статус „Затворен“, при што истите не биле достапни за јавни консултации и покрај тоа што биле објавени на ЕНЕР. Најмногу вакви закони се предложени од Министерството за внатрешни работи, кое објави 2 предлог-закони со статус „На одлука“ и 5 предлог-закони со статус „Затворен“.

Во споредба со резултатите од анализата од 2012 г., забележано е значајно зголемување на процентот на предлог-закони објавени со статус „Отворен“. Имено, додека во претходниот период на анализа (март – октомври 2012) само 48% (64 од 157) од предлог-законите биле објавени со статус „Отворен“, во сегашниот период на анализа (октомври 2013 – септември 2014) дури 93% (187 од 201) предлог-закони беа објавени со статус „Отворен“. Ова значи дека, исто така, постои и големо намалување на процентот на предлог-закони објавени директно со статус „На одлука“, од 48% во 2012 на 4% во 2014, додека процентот на предлог-закони објавени со статус „Затворен“ од 11% во 2012 опаднал на само 3% во 2014.

Од вкупно 201 предлог-закон објавени на ЕНЕР во периодот на следење, 124 предлог-закони (62%) биле утврдени на седница на Владата. Меѓутоа, и покрај тоа што се утврдени на Владата и суштински процесот на консултации преку ЕНЕР е затворен, 85 предлог-закони во моментот на подготовка на оваа анализа (15.10.2014 г.) сè уште се останати со статус „Отворен“. Поради тоа корисниците на ЕНЕР може да добијат погрешен впечаток дека консултациите се отворени и дека со оставање коментар тие може да влијаат врз подготовката на предлог-законот. Од друга страна, само вкупно 29 предлог-закони кои претходно биле објавени со статус „Отворен“, потоа преминале во статус „Затворен“ (во 27 случаи), односно „На одлука“ (во 2 случаи) и притоа корисниците на ЕНЕР јасно можеле да увидат дека периодот во кој период може да ги дадат своите коментари е завршен.

2.2. Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации

Според Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, предлог-законите треба да бидат достапни за коментари од јавноста најмалку 10 дена од денот на објавувањето на ЕНЕР. Согласно со новата Методологија за процена на влијанието на регулативата (ПВР) предвидено е започнување консултации уште во раната фаза на подготовка на законот, преку објавување на известување за почеток на процесот. Вкупниот оптимален период за консултации на ЕНЕР би требало да изнесува 30 дена и тој е поделен во три фази:

- Период на консултации од денот на објавувањето на известувањето за почеток на процесот и подготовка на предлог-законот (минимум 5 дена);
- Период на консултации за време на процесот на спроведувањето на ПВР (оптимално 15 дена);
- Период на консултации од денот на објавувањето на нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот (минимум 10 дена).

Ова значи дека според новата методологија засегнатите страни треба да имаат можност да се вклучат и во процесот на консултации за спроведување на ПВР, односно дека известувањето за почеток на процесот на подготовка на предлог-законите треба да се објавува минимум пет дена пред објавувањето на текстот на предлог-законот. Ваквото правило ретко се почитува и во најголем дел од случаите известувањето за почеток на процесот на подготовка на предлог-законите се објавува во ист ден со останатите документи (види подолу, во делот 3. „Практика на објавување на потребните документи“).

Во извештајниот период кај 124 предлог-закони утврдени на седница на Владата а претходно објавени на ЕНЕР, просечното времетраење на консултациите изнесува 19 дена. Забележително е дека кај дури 58 од овие 124 предлог-закони (47%) не е испочитуван минималниот рок од 10 дена за консултации на ЕНЕР, сметано од денот на објавувањето на предлог-законот⁶ до денот на утврдувањето на седница на Владата.

Во табела 2 е даден преглед на почитувањето и отстапките од минималниот рок за консултации од 10 дена, каде како почитен ден за консултации е земен денот на објавувањето на текстот на предлог-законот на ЕНЕР.⁷ Доколку во одредена објава на ЕНЕР за започнување на процесот на консултации воопшто не е поставен текстот на предлог-законот, или измените на законот се поставени директно во статус „На одлука“ или „Затворен“ без претходно отворени консултации, бројот на денови за консултации е нула.

Просечното времетраење на консултациите на ЕНЕР е 19 дена, а во 47% од случаите не е испочитуван минималниот рок за консултации од 10 дена

5 Вклучени се сите објавени предлог на закони кои се утврдени на седницата на Владата заклучно со 15.10.2014 г.

6 Бројот на денови за консултации се смета од денот на објавување на нацрт-законот.

7 Во делот 3 е дадена анализа на верзии на предлог-закони кои се објавуваат на ЕНЕР.

**ТАБЕЛА 2.** Почитување и отстапки од минимален рок од 10 дена за консултации на предлог-закон

Ранг	Министерство	Бр. на предлог-закони утврдени на седница на Владата	Бр. на предлог-закони со отстапки од минимален рок од 10 дена	% на отстапки од предлог-закони утврдени на Влада	Просечен бр. на денови за консултации
1	МЛС	1	0	0%	20
2	МЕ	9	2	22%	41
3	МТВ	13	3	23%	20
4	МЖСПП	4	1	25%	18
5	МЗШВ	11	3	27%	38
6	МОН	8	3	38%	17
7	МП	15	7	47%	18
8	МК	2	1	50%	17
9	МФ	28	15	54%	15
10	МТСП	11	7	64%	8
11	МВР	9	6	67%	14
12	МЗ	8	6	75%	9
13	МИОА	5	4	80%	7
		124	58	47%	19

Министерството за локална самоуправа кое во изминатиот период предложило само еден закон, е единственото министерство каде што не биле забележани отстапки од минималниот рок за консултации од 10 дена. Сепак, посеопфатна анализа може да се направи кај министерствата кои предложили повеќе од еден закон. Тука како позитивен пример со мал процент на отстапки може да се посочат четири министерства. Оваа група ја предводи Министерството за економија, кое предложило 9 предлог-закони од кои во седум бил испочитуван минималниот рок за консултации од 10 дена. Воедно, предлог-законите предложени од ова министерство биле и најдолго отворени за консултации: просечниот број на денови за консултации е 41. Потоа следува Министерството за транспорт и врски, кај кое од 13 предложени предлог-закони, во десет случаи бил испочитуван минималниот рок за консултации, додека просечниот број денови за консултации е 20. Како позитивни примери во споредба со останатите министерства може да се истакнат уште и Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за земјоделство шумарство и водостопанство, кај чиешто предлог-закони отстапките сочинуваат помалку од една третина од вкупниот број на предлог-закони објавени на ЕНЕР.

Од друга страна, како негативен пример може да се истакнат практиките на Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за здравство, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за внатрешни работи за чиешто предлог-закони се забележани отстапки во повеќе од две третини од предлог-законите. Највисок процент на отстапки е забележан кај Министерството за информатичко општество и администрација, каде во 4 од 5 случаи (80%) не бил испочитуван минималниот рок за консултации од 10 дена. Овој факт е особено изненадувачки бидејќи Министерството за информатичко општество и администрација е предводник на реформите за поголемо

вклучување на јавноста во процесот на креирање и донесување политики и е воедно институцијата одговорна за одржување на ЕНЕР. Покрај тоа, забележително висок процент на отстапки е забележан и кај Министерството за здравство каде што кај 6 од вкупно 8 предлог-закони не бил испочитуван минималниот рок за консултации.

Најдолго за консултации беше отворен Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за возила, предложен од Министерството за економија, кој беше достапен за консултации дури 203 дена. По него следуваат Предлог-законот за заштита и благосостојба на животните предложен од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство кој беше отворен за консултации 186 дена и Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за игрите на среќа и за забавните игри, предложен од Министерството за финансии, со период за консултации од 87 дена.

3. Практика на објавување на потребните поврзани документи

Во анализата беше следено и објавувањето документи поврзани со спроведување на процена на влијанието на регулативата за секој предлог-закон објавен на ЕНЕР. Согласно со Методологијата, при планирањето и изработката на законите министерствата на својата веб-страница и на ЕНЕР треба да ги објавуваат релевантните документи поврзани со конкретниот предлог-закон: Известување за почеток на подготовка на закон, Нацрт-извештај за ПВР и Нацрт-закон.

Од табела 4 може да се забележи дека во скоро сите, односно во 91 % објавени предлог-закони за консултации на ЕНЕР беа објавени текстовите на нацрт-законите. Релативно висок е и процентот на објавени известувања за почетокот на подготовка на законите (70 %) и на објавени нацрт-извештаи за ПВР (72 %). За споредба во 2012 г., процентот на објавени документи на нацрт-закон бил, исто така, 91%, додека процентот на објавени нацрт-извештаи за ПВР бил повисок и изнесувал 94%, но, од друга страна, процентот на објавени известувања за почетокот на подготовка на законите бил само 27%.

ТАБЕЛА 3. Документи содржани во предлог-законите објавени на ЕНЕР

Надлежно министерство	Бр. на објавени предлог-закони на ЕНЕР	Бр. на закони со известување за почеток на подготовка на закон	%	Бр. на закони со нацрт-извештај за ПВР	%	Бр. на закони со нацрт-закон	%
МЗ	10	9	90%	10	100%	10	100%
МОН	7	6	86%	7	100%	7	100%
МИОА	8	8	100%	5	63%	8	100%
МП	28	26	93%	25	89%	28	100%
МЖСПП	6	6	100%	4	67%	6	100%
МЗШВ	20	6	30%	4	20%	20	100%
МФ	45	21	47%	40	89%	44	98%
МТВ	26	22	85%	19	73%	25	96%
МЕ	19	16	84%	12	63%	17	89%
МК	4	4	100%	3	75%	3	75%
МЛС	3	2	67%	1	33%	2	67%
МТСП	15	15	100%	8	53%	8	53%
МВР	10	3	30%	3	30%	5	50%
Вкупно	201	144	72%	141	70%	183	91%



Анализирајќи ги практиките на министерствата во објавувањето документи на ЕНЕР, може да се забележи дека најголем дел од министерствата во голема мера се придржуваат до правилата и ги објавуваат сите три потребни документи. Сепак, постојат исклучоци од ваквата практика: имено, од анализираниите податоци може да се заклучи дека Министерството за внатрешни работи во голема мера не се придржува до правилата и не ги објавува потребните документи во повеќе од половина од случаите. Забележително отстапување може да се забележи и кај Министерството за труд и социјална политика, кое иако секогаш го објавува известувањето за почеток на подготовка на закон, сепак, во речиси половина од случаите не го објавува текстот на нацрт-законот, со што, всушност, на заинтересираните корисници на ЕНЕР не им е овозможено да ја добијат вистинската информација за карактерот на соодветните предлог-закони.

4. Практика на коментирање на ЕНЕР

Со цел да се анализира колку јавноста ја користи можноста за влијание на законите во раната фаза на нивната подготовка, беше следена и практиката за коментирање на предлог-законите отворени на ЕНЕР. Исто така, се следеше и практиката на министерствата во давањето на повратни одговори на поставените забелешки и коментари.

Во текот на анализата е забележано многу ретко користење на ЕНЕР од страна на јавноста како алатка за влијание врз процесот на подготовка на предлог-закони. Имено, во периодот на известување, од 201 предлог-закон објавени на ЕНЕР, коментирани се само 15 предлог-закони, за кои беа оставени вкупно 28 коментари. На овие 28 коментари, министерствата имаа испратено само 9 повратни одговори дадени во просечен рок од 13 дена по поставувањето на коментарот. За споредба, наодите од анализата во 2012 г. укажуваат дека тогаш биле поднесени само шест коментари на шест од вкупно 157 објавени предлог-закони.

Најмногу коментари беа предложени од страна на граѓанските организации и неформални здружувања, како и државните институции (21), додека 7 коментари беа поставени од физички лица (поединци). Најкоментирани закони беа Предлогот на Закон за заштита и благосостојба на животните, каде што беа поставени 5 коментари од здружението Анима Мунди, и Предлогот на Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата, каде што имаше 4 коментари од граѓанската иницијатива НаТочак и еден коментар од физичко лице (поединец). Интересно е да се напомене дека додека во првиот случај, надлежното МЗШВ не одговори на ниеден од поставените коментари, во вториот случај, надлежното МВР одговори на сите поставени коментари. Притоа, како позитивен пример може да се издвојат коментарите на граѓанската иницијатива НаТочак, кои беа детално образложени и делумно вклучени во измените на Предлог-законот за безбедност на сообраќајот на патиштата. Овој пример укажува на тоа дека иако ЕНЕР во практика се користи многу ретко, истиот, сепак, може да биде корисна алатка за ефективно влијание на граѓаните и граѓанските иницијативи врз процесот на креирање политики.

5. Заклучоци и препораки

Вкупно 201 предлог-закон беа објавени на ЕНЕР во периодот на следење од 1 октомври 2014 г. до 30 септември 2014 г. Заклучоците произлегуваат од следењето на: почитувањето на минималниот рок за консултации, ажурирањето на ЕНЕР и објавувањето на потребните документи, како и практиката за поставување на коментари и практиката на коментирање, односно давање повратен одговор од страна на министерствата.

Заклучоци

1. **Министерствата не објавуваат голем дел од предлог-законите на ЕНЕР.** И покрај тоа што министерствата се должни да ги објавуваат сите предлог-закони на ЕНЕР кои се носат по редовна и по скратена постапка, во период на известување има вкупно 381 закон кои влегле во собраниска постапка а 201 закон објавени на ЕНЕР. И покрај тоа што ваквата споредба не е целосна, бидејќи периодот на следење не секогаш ги опфаќа истите закони, сепак, податоците укажуваат дека голем број предлог закони сè уште не се објавуваат на ЕНЕР и не се достапни за консултации со јавноста.
2. **Неажурирањето на податоците на ЕНЕР и недостапноста на записниците од седниците на Владата го отежнуваат следењето на консултативниот процес.** Голем дел од предлог-законите кои биле утврдени на седница на Влада и за кои периодот на консултации е завршен, на ЕНЕР сè уште стојат со статус „Отворен“. Исто така, од достапните податоци на ЕНЕР не може да се дојде до податок за реалните датуми на утврдување на законите на седница на Владата, сè до моментот додека предлог-законот не се објави на веб-страницата на Собранието. Притоа, корисниците на ЕНЕР не можат да бидат информирани дали консултативниот процес сè уште трае или истиот е завршен, бидејќи податоците на ЕНЕР не се ажурираат редовно.
3. **Половично почитување на минималниот рок за консултации.** Кај речиси половина (47 %) од предлог-законите утврдени на Влада не е испочитуван минималниот рок за консултации. Ова значи дека објавувањето на предлог-законите на ЕНЕР не овозможува суштинско вклучување на јавноста да учествува во креирањето на прописите објавени на ЕНЕР.
4. **Министерствата најчесто објавуваат комплетни поврзани документи за консултации.** Во 91 % од случаите беа објавени текстовите на нацрт-законите, додека во 70%, односно во 72% од случаите беа објавени известувања за почетокот на подготовка на законите и нацрт-извештаите за ПВР.
5. **Не се практикуваат консултации во периодот на спроведување на ПВР.** Поради истовремено објавување на сите документи, ретко се овозможуваат консултации во периодот на спроведување на ПВР. Министерствата најчесто (во 76% од случаите) ги објавуваат известувањата за почеток на процесот и подготовката на предлог-законите во истиот ден како и нацрт-извештаите за ПВР и нацрт-законите. Ова значи дека не се запазуваат во целост фазите на консултации со јавноста предвидени во ПВР.
6. **Јавноста има мал интерес за коментирање на ЕНЕР.** Иако ЕНЕР треба да служи како лесно достапна алатка за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на закони, сè уште има многу мал број на коментари од страна на граѓаните. Во периодот на следење се поставени само 28 коментари за 15 од вкупно 201 објавени предлог-закон.
7. **Министерствата во две третини од случаите не даваат повратен одговор на коментарите.** Во периодот на следење, министерствата дале само 9 повратни одговори на вкупно 28 поставени коментари (32%).



Препораки

1. **Потребно е министерствата да се придржуваат до правилата и да ги објавуваат сите предлог-закони.** Со ваквата практика би се зголемила транспарентноста на процесите на креирање на законите, и би се овозможил простор за зголемена партиципативност на јавноста.
2. **Дневните редови и записниците од седниците на Владата треба да бидат јавно достапни.** Со повеќе јавно достапни информации за темите за дискусија и одлуките на седниците на Владата, јавноста ќе има увид во различните фази на подготовка на предлог-законите. Ваква практика е веќе присутна во повеќе земји од регионот како, на пример, во Бугарија, Србија, Словенија и др.
3. **Министерствата треба поажурно да го користат ЕНЕР.** Министерствата треба редовно да ги ажурираат статусите на предлог-законите, со цел јавноста во секој момент да знае дали објавените прописи се реално отворени за консултации или, пак, периодот за консултации е затворен и прописот е влезен во собраниска постапка.
4. **Министерствата треба да го почитуваат минималниот рок за консултации од 10 дена.** Потребно е консултациите на ЕНЕР да биде сфатени како неодминлив дел од процесот на подготовка на законите, со цел градење на позитивна институционална практика која ќе придонесе кон зголемено учество на граѓаните во процесот на подготовка на закони.
5. **Треба да се продолжи и да се надгради позитивната практика на редовно објавување на потребните документи.** Иако во најголем дел од случаите документите се објавуваат редовно, постојат министерства кои сè уште не се придржуваат до правилата. Исто така, покрај редовното објавување на документите, потребно е истите да се објавуваат во неколку фази, со цел да се почитува новата Методологија за ПВР која налага оптимален период на консултации во три фази.
6. **Потребно е активно да се работи на промовирање на ЕНЕР и зголемување на довербата на граѓаните во оваа алатка.** Повеќе од очигледна е потребата од зголемено информирање на граѓаните за можностите што ги нуди ЕНЕР, како и градење на доверба дека коментирањето на ЕНЕР може вистински да влијае врз содржината на предлог-законите. Притоа треба да се издвојат малкуте позитивни примери со цел да се охрабри соработката и да се поттикне довербата помеѓу корисниците на ЕНЕР и релевантните министерства.
7. **Министерствата треба секогаш да даваат повратен одговор на коментарите поставени на ЕНЕР.** Министерствата треба поажурно да одговараат на поставените коментари, со цел да се зголеми довербата на јавноста во процесот на консултации на ЕНЕР и да се испрати јасна порака дека институциите сериозно ги земаат предвид коментарите на јавноста.

ПРИЛОГ 1. ПРАШАЛНИК БР. 1 ЗА ОЦЕНА НА КОМУНИКАЦИСКАТА ПОДДРШКА

1. Општи механизми за вклучување на јавноста

1. Министерството:

(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)

1.1. Има назначено контакт лице одговорно за давање информации од јавен карактер	да	не
1.2. Има назначено координатор кој врши проценка на влијанието на регулативата	да	не
1.3. Издава публикации (ревии/билтени) за својата работа	да	не
1.4. Секогаш објавува информација на почетокот за подготовка на закони во дневните весници	да	не
1.5. 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
1.6. Употребува други облици за информирање на јавноста Доколку одговорот е ДА, наведете кои:	да	не

2. Министерството на својата веб страница или е-билтен:

(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)

2.1. Објавува детали и информации за можностите за вклучување на јавноста во конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.) Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
2.2. Употребува е-прашалници за добивање мислење од јавноста Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:	да	не
2.3. 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
2.4. Употребува е-прашалник за добивање мислење од јавноста посебно подготвен за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.) Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот, каде се објавуваат добиените предлози и коментари:	да	не
2.5. Објавува одговори и објаснувања на предлозите и коментарите дадени од заинтересираната јавност за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.) Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот, каде се објавуваат добиените предлози и коментари:	да	не
2.6. Подготвува и објавува извештаи од завршените консултативни процеси	да	не

**3. Министерството на својата веб страница:***(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)*

3.1. Објавува најчесто поставувани прашања и одговори за вклучување на јавноста во одредени конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.)	да	не
Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот, каде се објавуваат најчесто поставувани прашања и одговори:		
3.2. Овозможува заинтересираната јавност да се регистрира во регистар за добивање информации	да	не
Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот, каде јавност може да се регистрира:		
3.3. Испраќа е-маил со информација до заинтересираната јавност	да	не
3.4. Организира е-јавни дебати (форум, блог, веб-конференции и сл.),	да	не
Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:		

2. Поддржувачка околина за вклучување на граѓанскиот сектор**4. Министерството:***(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)*

4.1. Има именувано лице за соработка со граѓанските организации	да	не
4.2. Има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации)	да	не
Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот, каде може да се регистрираат организациите:		
4.3. Ги повикува заинтересираните граѓански организации да се пријават/регистрираат за добивање информации	да	не
4.4. Има посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации	да	не
Доколку одговорот е ДА, наведете го име на документот:		
4.5. Вклучува претставници на граѓанските организации во консултативни тела и комисии на министерството, и кога тоа не е задолжително пропишано	да	не
4.6. Има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество во консултативните тела е ограничен	да	не
4.7. Вклучува претставници на граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани	да	не
4.8. Има државни службеници кои се посебно едуцирани (учествувале на обуки) за соработка и вклучување на граѓанските организации	да	не

3. Финансиска околина за вклучување на граѓанскиот сектор**5. Министерството:***(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)*

5.1. Финансира програми (институционална поддршка) на граѓански организации	да	не
5.2. Финансира проекти (проектни активности) на граѓански организации	да	не
5.3. Има средства за покривање на трошоците за учесниците од граѓанскиот сектор во работните и советодавни тела и групи	да	не

5.4. Има предвидени средства за стручна поддршка на учеството (како на пример, правни консултации и информациска поддршка) и застапување на граѓанските организации

да не

5.5. На граѓанските организации им обезбедува субвенционирани или бесплатни канцеларии

да не

5.6. Овозможува други облици на поддршка (како давање опрема, обуки и сл.)

да не

4. Следење и оценка на спроведувањето на актите**6. Министерството:***(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)*

6.1. Го следи и го оценува спроведувањето на актите во својата област	да	не
6.2. Вклучува претставници на граѓанските организации во следење и оценка на актите	да	не
6.3. Објавува извештаи од следењето и оценката на актите и тоа:	да	не
- Електронски формат (Адреса (URL) на сајтот - _____)		
- Печатен формат (пр. публикација и сл.)	да	не
6.4. Објавува повратен (фид бек) извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите	да	не
Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:		

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 информира јавноста за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот: (Ве молиме одговорете на сите прашања од 1-6)		
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: (Ве молиме одговорете на сите прашања од 7-22)		
7. Име на предлог-законот	да	не
8. Краток опис на проблемот	да	не
9. Намера и цели на предлог законот	да	не
10. Временска рамка на најважните настани: идентификување на најважните фази во постапката	да	не
11. Предвидени методи и алатки за вклучување и учество на засегнатите страни	да	не
12. Идентификување на клучните засегнати страни	да	не
13. Најава за јавен увид и јавна расправа	да	не
14. Електронски адреси од ЕНЕР и веб-страницата на министерството од кои засегнатите страни ќе можат да ја преземат електронската верзија на предлогот на закон и нацрт Извештајот за ПВР	да	не

15. 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

16. Дали и каде се достапни сумирани информации од студиите кои би ѝ користеле на јавноста (од лаички аспект)

да не

17. Предвидени рокови за усвојување на предлог-законите

да не

18. Повик за вклучување на јавноста

да не

19. Предвидени трошоци за процесот на подготовка на предлог -законот

да не

20. Податоци за контакт (одговорни лица за подготовка на предлог-законот и сл.)

21. Методи на собирање и земање предвид на мислењата на јавноста (поштенска и/или електронска адреса на која засегнатите страни ќе можат да доставуваат мислења, забелешки и сугестии)

22. Методи за следење и оценка на процесот

Стручните текстови за подготовка на предлог-закони (студија, анализа, преглед и сл.): (Ве молиме одговорете на сите прашања од 23-26)

23. Се достапни на веб-страницата на министерството	да	не
- Од граѓанска организација	да	не
- Од други договорни субјекти (консултантски фирми, стручни лица, универзитети)	да	не

24. Стручните текстови беа достапни на веб-страницата на министерството

25. Стручните текстови беа достапни физички (во хартиена форма) во министерството

26. Стручните текстови содржат сумирани делови за општа (нестручна) јавност

Временска рамка

27. Заради консултација предлог-законот се објавува како: (одговорете на двесте подпрашања)

а. Прва работна верзија на предлог-законот произлезена од Министерството (нацрт верзија)

да не

б. Предлог-закон после меѓусекторското усогласување

да не

28. 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

29. 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? *(одберете еден одговор)*

- Повеќе од 15 дена пред настанот
- Од 7 до 15 дена
- Помалку од 7 дена
- Не организираме таков настан

30. 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:

(Ве молиме одговорете на сите прашања од 31-35)

31. Именува лице кое дава информации за подготовката на предлог-законот и за вклучување на јавноста во постапката да не

32. Овозможило вклучување на граѓанскиот сектор во рана фаза кога се формулираа тезите/принципите на предлог-законот (во спроведување на ПВР: фаза на анализа на состојбите и дефинирање на целите) да не

33. Во процесот на подготовка на предлог-законот организира настани за вклучување на јавноста како јавни расправи, тркалезни маси и сл. да не

34. 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

35. Во рана фаза на јавноста и се претставени различните решенија за предлог содржината на предлог законот (во спроведување на ПВР: фаза на анализа на влијанија на секоја од опција и дефинирање на оптимално решение) да не

Одзив на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор

36. Министерството за пристигнатите предлози од граѓанскиот сектор:

а. Не даде своето мислење да не

б. Даде свое мислење како заедничка информација

- како заедничка информација да не
- за секој предлог поединечно да не

- Даде свое мислење за секој предлог поединечно да не

37. Министерството до граѓанскиот сектор подготви повратен (фидбек) извештај за процесот на консултации да не

38. Министерството на својата веб-страница ги објави коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор да не

39. Во меморандумот на предлог-законот (alt. Извештај за проценка на влијанието на регулативата) има информации за вклучената јавност во консултативниот процес да не

Одзив на граѓанскиот сектор

40. Најголем број на предлозите и коментарите се добиени од граѓанскиот сектор преку:

а. Преку ЕНЕР да не

б. Директно на е-маил, или по пошта да не

а. На друг начин: *(наведете како)* да не

41. 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: *(наведете ја причината)*

- Министерството во поголем дел ги вклучи предлозите бидејќи *(наведете ја причината)*

- Нема мислење за соработката со јавноста да не



42. Кои се оцените на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор, според видувањето на министерството: (одберете еден одговор)

а. Во поголем дел се релевантни во однос на содржината и експертизата

б. Делумно се релевантни, а делумно не се

в. Скоро сите се нерелевантни

43. Министерството при подготовка на предлог-законот:
(одберете еден одговор)

а. Задоволно е со одзивот на јавноста

б. Потребен е поголем одзив од јавноста

в. Нема мислење за соработката со јавноста

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

Министерство	Оценуван предлог закон	Добиен одговор
Министерство за внатрешни работи	Предлог-закон за матичен број	Да
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на насилството и недостојното однесување на спортските натпревари	Да
Министерство за економија	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за туристичка дејност	Да
	Предлог-закон за изменување на Законот за угостителска дејност	Да
	Предлог-закон за вонсудско спогодување	Да
Министерство за животна средина и просторно планирање	Предлог-закон за контрола на емисии од испарливи органски соединенија при користење на бензини	Да
	Предлог-закон за планински патеки	Да
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина	Да
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог-закон за медиуми	Да
	Предлог-закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	Да
	Предлог-закон за вработените во јавниот сектор	Да
	Предлог-закон за административни службеници	Да
Министерство за култура	Предлог-закон за поддршка на домашната музичка продукција	Да
Министерство за локална самоуправа	Предлог-закон за дополнување на Законот за рамномерен регионален развој	Да
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за националната рамка на квалификации	Да
	Предлог-закон за основање на Факултет за информатички и комуникациски технологии во состав на Универзитетот „Свети Климент Охридски“-Битола	Да



Министерство за правда	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата	Да
	Предлог-закон за правосудниот испит, по скратена постапка	Да
	Предлог-закон за правда на децата	Да
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности	Да
Министерство за транспорт и врски	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за градење	Да
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота	Да
Министерство за труд и социјална политика	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за семејството	Да
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за социјална заштита	Да
Министерство за одбрана	Предлог-закон за дополнување на Законот за служба во Армијата на Република Македонија, по скратена постапка	Да
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за квалитетот на земјоделските производи, по скратена постапка	Да
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за рибарство и аквакултура	Да
Министерство за финансии	Предлог-закон за изменување на Законот за данокот на додадена вредност	Не
	Предлог-закон за финансиска дисциплина	Не
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за вршење на сметководствени работи	Не
	Предлог-закон за финансиската полиција	Не
Министерство за надворешни работи	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за надворешни работи, по скратена постапка	Не
Министерство за здравство	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за лековите и медицинските помагала	Не
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита	Не
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за здравственото осигурување	Не