

Огледало на Владата 2015: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони



Огледало на Владата 2015: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони

Мај 2016



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

Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Уредник:

Емина Нурединоска (МЦМС)

Автори:

Марија Саздевски (МЦМС)

Борјан Ѓузелов (МЦМС)

Наташа Иваноска (МЦМС)

Лектура:

Даниел Медароски

Тираж:

300 примероци

Дизајн:

Лазар Томовски - Аркус дизајн

Печати:

Аркус дизајн

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

32.019.51(497.7)
316.653(497.7)

САЗДЕВСКИ, Марија

Огледало на Владата : учество на јавноста во процесите на подготовка на закони / [автори Марија Саздевски, Борјан Ѓузелов, Наташа Иваноска]. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2016. - 56 стр. : табели ; 25 см

Фусноти кон текстот. - Содржи и: Прилози

ISBN 978-608-4681-57-1

1. Ѓузелов, Борјан [автор] 2. Иваноска, Наташа [автор]
а) Јавно мислење - Јавна политика - Македонија б) Граѓански сектор
- Политичка инклузија - Македонија
COBISS.MK-ID 101249290

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.
Македонски центар за меѓународна соработка
Сите права се задржани. Репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение.

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

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk и www.ogledalonavladata.mk.

„This report is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) as part of the USAID Macedonia Anticorruption Program. The contents are the responsibility of Macedonian Center for International Cooperation and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.“

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

СОДРЖИНА

Листа на кратенки	5
Предговор	6
ВОВЕД	7
Проект: Огледало на Владата	8

Дел I. Резултати од истражувањето на отвореноста на државните органи	9
1. Методологија и пристап	9
1.1 Инструменти на истражувањето	9
1.2 Примерок	10
1.3 Обработка и прикажување на резултатите	10
2.1 Методолошки ограничувања	11
3.1 Терминолошки појаснувања	11
2. Резултати по индикатори за отвореноста на органите на државната управа	12
2.1 Област А: Комуникациска средина	12
2.2 Област Б: Поддржувачка околина за учество на граѓанското општество	14
2.2.1. Институционална поставеност на органите на државната управа за вклучување на граѓанското општество во своите активности	14
2.2.2. Финансиска околина за поддршка на граѓанскиот сектор	15
2.2.3. Следење и оцена на спроведувањето на актите (закони, стратегии и сл.)	16
2.3. Област В: Подготовка на предлог-закони	16
2.3.1. Начин на споделување информации за процесот на подготовка на предлог-законите	17
2.3.2. Стручни текстови за подготовка на предлог-закони (студија, анализа, преглед и сл.)	19
2.3.3. Временска рамка за консултации	20
2.3.4. Тек на спроведување консултации во постапката на подготовка на предлог-законот	21
2.3.5. Одзив на министерствата на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор	22
2.4. Одзив на граѓанскиот сектор	22
3. Резултати по министерства	23
3.1. Област А и Б. Комуникациска средина	23
3.2. Област В: Процес на подготовка на предлог-закон	24
3.3. Вкупни резултати	26
4. Заклучоци и препораки	28
4.1. Заклучоци	28
Област А и Б. Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење	28
Област В. Подготовка на предлог-закони	29
4.2. Препораки	30
Област А и Б. Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење	30
Област В. Подготовка на предлог-закони	30

Дел II. Резултати од следењето на ЕНЕР	32
---	-----------

1. Методологија и пристап	32
1.1. Примерок и обработка на податоците	32
1.2. Методолошки ограничувања	33
1.3. Терминолошки појаснувања	33



2. Достапност на информации за утврдување закони на седници на Владата	33
3. Практика на објавување на предлог-прописите на ЕНЕР.....	34
3.1 Почитување на процесот на ПВР за закони донесени во Собранието	35
3.2 Преглед на објавени предлог-прописи на ЕНЕР	37
4. Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации.....	38
5. Практика на објавување на потребните поврзани документи.....	40
Практики на известување за спроведените консултации во извештаите за ПВР.....	41
6. Практика на коментирање на ЕНЕР	42
7. Заклучоци и препораки	42
7.1 Заклучоци	42
7.2 Препораки	44
Прилог 1. Прашалник бр. 1 за оцена на комуникациската поддршка.....	45
Прилог 2. Прашалник бр. 2 за вклучување на јавноста во процесот на подготовка на предлог-закон	48
Споделување информации за процесот на подготовка на предлог -законот.....	48
Спроведување на постапката на подготовка на предлог-законот	50
Одзив на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор.....	50
Одзив на граѓанскиот сектор	51
Прилог 3. Листа на предлог-закони вклучени во анализата по министерства.....	52
Прилог 4. Предлог закони со отстапки од минимален рок за консултации.....	54
Прилог 5. Предлог-закони утврдени на седница на Владата без претходно објавување на текстот на нацрт-законот на ЕНЕР	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 влијанието 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 државната управа и да ги зголемат знаењата и можностите за вклучување во 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 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 прашалниците испратени до органите на државната управа. Преку нив е оценета отвореноста на органите на државната управа во комуникацијата со јавноста и отвореноста на процесите на подготовка на 18 акти на 10 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 трет пат. Заснована е на методологија развиена од Центарот за информирање, соработка и развој на граѓанските организации (ЦНВОС) од Словенија, МЦМС во 2013 г. 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 јули 2013 г. до септември 2016 г. се спроведува како дел од Програмата на УСАИД за антикорупција.

Емина Нурединоска
раководител на Одделението за
граѓанско општество и демократизација

ВОВЕД

Во изминатите години се зголеми значењето на вклучувањето на јавноста во процесите на подготовка на закони и креирање политики во Македонија. Ова се должи на измените во документите кои го регулираат унапредувањето на механизмите и промоцијата на можностите за вклучување. Меѓутоа, и покрај воспоставената правна рамка, учеството на граѓанските организации во креирањето и донесувањето политики и закони сеуште не е доволно. Ова е забележано и во извештајот на Европската комисија за Македонија за 2015 г. На регионално ниво¹ заеднички 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.

Промените во законодавството и практиката, како и обидите за промоција на важноста и потребата од вклученост, резултираа со минимално подобрување во вкупните резултати на вториот извештај „Огледало на Владата 2014“ во однос на првото следење во 2012 г. Меѓутоа, во овој извештај се забележува повторно приближување кон резултатите од 2012 г., што упатува на тоа дека 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 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 процена на влијанието на регулативата и Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената 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. Оттогаш 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 поставена врска 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, а со финансиска поддршка на ЕУ.

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 до декември 2015 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 рамките 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 рамките на проектот по трет пат беше спроведена методологија за процена на отвореноста на институциите, развиена од ЦНВОС, и прилагодна на контекстот во Македонија од МЦМС. 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. Во рамките на проектот заклучно со 31 декември 2015 г. објавени се 43 неделни и 11 месечни прегледи и четири квартални извештаи. Процената на отвореноста на институциите и следењето на учеството во оваа анализа се однесуваат на периодот од 1 јануари до 31 декември 2015 г.

Дел I.

Резултати од истражувањето на отвореноста на државните органи

1. МЕТОДОЛОГИЈА И ПРИСТАП

Методологијата за следење на отвореноста на министерствата за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на закони е утврдена и прилагодена 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 во 2006 г.

Методологијата се заснова на следење на три области за процена на отвореноста на институциите: комуникациска средина и комуникациски практики на министерствата, вклучително и воспоставени 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 дефинирани согласно највисоките меѓународните стандарди за консултативни процеси, како и согласно домашното законодавство.

Резултатите претставени во оваа анализа од следењето на отвореноста на процесите на подготовка на предлог-законите во Македонија се однесуваат на периодот од 1 јануари до 31 декември 2015 г.

1.1 Инструменти на истражувањето

Следењето на отвореноста се состои од 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 поставеност 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 процена на вклученоста на граѓанското општество во креирањето политики и во подготовката на закони се два прашалници. Со првиот прашалник се анализирани областите А и Б, а со вториот областа В. Прашалниците се дадени 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.



1.2 Примерок

Првиот прашалник беше испратен до (сите) 15 министерства. Одговор е добиен од 9 министерства: Министерството за одбрана (МО), Министерството за внатрешни работи (МВР), Министерството за труд и социјална политика (МТСП), Министерството за образование и наука (МОН), Министерството за економија (МЕ), Министерството за култура (МК), Министерството за локална самоуправа (МЛС), Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА). Шест министерства не доставија одговор: Министерството за правда (МП), Министерството за финансии (МФ), Министерството за здравство (МЗ), Министерството за транспорт и врски (МТВ), Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) и Министерството за надворешни работи (МНР).

И вториот прашалник беше испратен до (сите) 15 министерства за 39 избрани предлог-закони за кои се следеше примена на правилата за вклучување на граѓанскиот сектор. Во примерокот се избрани предлог-закони утврдени на седница на Владата во периодот од 1 јануари до 31 декември 2015 г. Одговори се добиени од 10 министерства за 18 предлог-закони.

Иако и во претходните години процесот на собирање на прашалниците одеше бавно, за потребите на овој извештај овој процес се одвиваше исклучително тешко. Прашалниците беа доставени до министерствата во два наврати. Во септември 2015 г. до министерствата беа доставени прашалник бр. 1 и прашалник бр. 2² за 25 предлог-закони утврдени на седница на Владата од 1 јануари до 30 јуни 2015 г. Бидејќи до 15 јануари 2016 г. беа доставени само 11 прашалници од 7 министерства за 11 предлог-закони, до сите министерства кои не одговориле беа испратени писма со потсетување. Дополнително, во февруари се испратени прашалници до 7 министерства за 14 предлог-закони утврдени на седница на Владата од 1 јули до 31 декември 2015 г. Заклучно со 1 април добиени се одговори на уште 7 прашалници.

Изборот на 39 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.

1.3. 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%)

² Прашалник бр. 2 не беше испратен до Министерството за локална самоуправа затоа што до тој момент, ова министерство немаше предложено ниту еден предлог-закон до Собранието

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 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 трет пат, презентирани резултати се соодветно споредени со резултатите од 2012 г. и 2014 г. Анализата на двата периода истовремено овозможува согледување на напредокот, т.е. уназад-вањето на отвореноста на министерствата. Промените кои настанале во однос на резултатите од 2014 г. за оние податоци кои се споредливи се презентирани со следните симболи (индекси):

Легенда

↔	Без или незначителни промени = 0 – 3 процентни поени
↑	Мали = 3,01 – 5 процентни поени
↓	
↑↑	Умерени = 5,01 – 10 процентни поени
↓↓	
↑↑↑	Големи = над 10 процентни поени
↓↓↓	

2.1 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 при тоа не е предвидена дополнителна проверка на тврдењата, односно не е направена анкета со граѓанските организации за конкретните предлог-закони, ниту пак канцелариско истражување. Целта е и да се зајакне 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 претходните години, беа потребни исклучителни напори за добивање на одговорите. И покрај дополнителните писмени потсетувања, одзивот оваа година е значително помал од претходното.

3.1 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 Упатството³ за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување процена на влијанието на регулативата: *деловниите субјекти, синдикатите, ситојанските комори, здруженијата и фондациите, односно сите физички и правни лица кои можат да бидат засегнати од спроведувањето на предлог-законали.*

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.

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

2. РЕЗУЛТАТИ ПО ИНДИКАТОРИ ЗА ОТВОРНОСТА НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

2.1 Област А: Комуникациска средина

Комуникациската средина за вклучување на јавноста е оценета со просечна оцена од 3,00 и е продолжен трендот на опаѓање споредено со оцената во 2014 г. кога изнесувала 3,19 или во 2012 г. кога изнесувала 3,47.

Сите министерства одговориле дека имаат назначено контакт-лице одговорно за давање информации од јавен карактер. Реткото објавување информација за почетокот на подготовка на предлог-законот во дневните весници коешто беше евидентирано во претходните извештаи, во периодот опфатен со овој извештај бележи дополнителен голем пад од 33% во 2014 г. на 11% во 2015 г. Сите министерства одговориле дека објавуваат информација за отпочнување постапка за закон на релевантни веб-страници (ЕНЕР, е-демократија и сл.), а 89% од министерствата употребуваат и други облици за информирање на јавноста за својата работа, како директни средби, медиуми, промотивни настани, прес-конференции (МЛС, МТСП, МО), работилници, (МТСП), директен контакт со медиумите, социјални мрежи (МО).

Иако во одговорите на прашалниците високи 78% од министерствата истакнуваат дека на својата веб-страница или во е-билтенот објавуваат детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси (закони, стратегии и сл.), она што може да се забележа е сепак трендот на опаѓање на овој процент, во однос на 2012 г. кога тој изнесувал 91%. Исто така се забележува континуиран пад на употребата на е-прашалници за добивање мислење од јавноста за својата работа којшто во 2015 г. го користеле само 11% од министерствата. Иако е сè уште ниска употребата на е-прашалници за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.), останува на исто ниво како и во претходните два периоди (33%). Постои умерено намалување на бројот на министерства од 42% во 2014 г. на 33% во 2015 г. кои објавуваат предлози и коментари од заинтересираната јавност во врска со нивната работа, со што резултатот е вратен на ниво од 2012 г. Она што загрижува е голем пад на процентот на министерства (од 75% на 56%) кои објавуваат одговори и објаснувања на предлозите и коментарите дадени од заинтересираната јавност за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.), којшто во 2015 г. паѓа и под нивото во 2012 г. кога бил 64%. Повеќе од половина од министерствата (56%) изјавиле дека подготвуваат и објавуваат извештаи од завршените консултативни процеси. И во 2015 г. како и во 2014 г. истите две министерства одговориле дека имаат регистар кој овозможува заинтересираната јавност да се регистрира за добивање информации, и тоа се Министерството за транспорт и врски и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Се забележува умерено опаѓање на процентот на министерства кои испраќаат е-пошта до заинтересираната јавност со информации од 50% во 2014 г. на 44% во периодот опфатен со овој извештај, меѓутоа тоа е значително полошо од праксата којашто во 2012 г. ја имале дури 82% од министерствата. Организација на е-јавни дебати останува на исто ниво, односно ја практикуваат 33% од министерствата.

3,00

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

Табела 1. Комуникациска средина

Бр.	Назив на индикаторот	2015		Насока на движење	2014		2012	
		Резултат (n=9)	Оцена		Резултат (n=12)	Оцена	Резултат (n=11)	Оцена
Министерството:								
1	Има назначено контакт-лице одговорно за давање информации од јавен карактер	100%	5	↔	100%	5	100%	5
2	Има назначено координатор кој врши процена на влијанието на регулативата	89%	5	↔	92%	5	100%	5
3	Издава публикации (ревии/ билтени) за својата работа	44%	3	↔	42%	3	73%	4
4	Секогаш објавува информација за почетокот на подготовка на предлог-закони во дневните весници	11%	1	↓↓↓	33%	2	36%	2
5	Објавува информација за отпочнување постапка за закон на релевантни сајтови, како ЕНЕР, е-демократија, сајтот на министерството	100%	5	↔	100%	5	100%	5
6	Употребува други облици за информирање на јавноста за својата работа	89%	5	↑↑	83%	5	91%	5
Министерството на својата веб-страница или е-билтенот:								
7	Објавува детали и информации за вклучување на јавноста во конкретни процеси (закони, стратегии и сл.)	78%	4	↓	83%	5	91%	5
8	Употребува е-прашалници за добивање мислење од јавноста за својата работа	11%	1	↓↓	17%	1	18%	1
9	Објавува предлози и коментари добиени од заинтересираната јавност во врска со работата на министерството	33%	2	↓↓	42%	3	36%	2
10	Употребува е-прашалник за добивање мислење од јавноста посебно подготвен за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.)	33%	2	↔	33%	2	36%	2
11	Објавува одговори и објаснувања на предлозите и коментарите дадени од заинтересираната јавност за конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.)	56%	3	↓↓↓	75%	4	64%	4
12	Подготвува и објавува извештаи од завршените консултативни процеси	56%	3	↔	58%	3	/	/
13	Објавува најчесто поставувани прашања и одговори за вклучување на јавноста во одредени конкретни процеси (подготовка на закони, стратегии и сл.)	33%	2	↔	33%	2	18%	1
14	Овозможува заинтересираната јавност да се регистрира во регистар за добивање информации	22%	2	↑	17%	1	27%	2
15	Испраќа е-пошта со информација до заинтересираната јавност	44%	3	↓↓	50%	3	82%	5
16	Организира е-јавни дебати (форум, блог, веб-конференции и сл.)	33%	2	↔	33%	2	64%	4
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			3,47		3,00			3,19

2.2 Област Б: Поддржувачка околина 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.

2.2.1. Институционална поставеност на органите на државната управа за вклучување на граѓанското општество во своите активности

Институционалната поставеност на органите на државната управа за вклучување на граѓанското општество во своите активности од 2,88 во 2014 г. бележи зголемување на 3,00 во 2015 г. Во 2015 г. во однос на 2014 г. се забележуваат незначителни промени во бројот на министерствата кои имаат именувано лице за соработка со граѓанските организации, т.е. вкупно осум министерства одговориле дека има именувано лице и во двата периода на следење. Министерството за внатрешни работи и Министерството за локална самоуправа во овој извештаен период одговориле дека во меѓувреме номинирале лица. Единствено Министерство за труд и социјална политика изјавило дека има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации за редовно добивање информации. Посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации имаат три министерства, и тоа: МВР, МТСП и МИОА. За разлика од претходната година кога само МТСП имаше однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество во консултативните тела е ограничен, оваа година таква пракса има и Министерство за економија. Нешто помалку од половина од министерствата го вклучуваат граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани, што е мал пад од претходното следење. Висок процент на министерства (89%) одговориле дека државните службеници поминале едукација за соработка и вклучување на граѓанските организации.

3,00
е просечната оцена за поддржувачка околина за учество на граѓанското општество.

Табела 2. Институционална поставеност

Бр.	Назив на индикаторот	2015		Насока на движење	2014		2012	
		Резултат (n=9)	Оцена		Резултат (n=12)	Оцена	Резултат (n=11)	Оцена
Министерството:								
17	Има именувано лице за соработка со граѓанските организации	78%	4	↔	75%	4	91%	5
18	Има регистар во којшто може отворено да се регистрираат граѓанските организации (за редовно добивање информации)	11%	1	↓↓↓	25%	2	27%	2
19	Ги повикува заинтересираните граѓански организации да се пријават/ регистрираат за добивање информации	22%	2	↔	25%	2	27%	2
20	Има посебен пишан документ (насоки) за вклучување на граѓанските организации	33%	2	↑↑	25%	2	18%	1
21	Вклучува претставници на граѓанските организации во консултативни тела и комисии на министерството, и кога тоа не е задолжително пропишано	89%	5	↑↑↑	67%	4	91%	5

22	Има однапред предвидена постапка за избор на претставници на граѓанските организации кога бројот за учество во консултативните тела е ограничен	22%	2	↑↑↑	8%	1	27%	2
23	Вклучува претставници на граѓанското општество во своите делегации на меѓународни настани	44%	3	↓↓	50%	3	45%	3
24	Има државни службеници кои се посебно едуцирани (учествувале на обуки) за соработка и вклучување на граѓанските организации	89%	5	↑↑	83%	5	82%	5
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			2,88			3,00		3,13

2.2.2. Финансиска околина за поддршка на граѓанскиот сектор

Просечната оцена на финансиската околина за вклучување на граѓанскиот сектор е 2,33, што е намалување наспроти оцената од 2014 г. кога беше 2,50. Се забележува умерено намалување на финансиската поддршка на програми и проекти на граѓанските организации од страна на министерствата: во 2015 г. 44% одговориле дека финансираат програми за поддршка на граѓански организации, додека една третина (33%) финансираат проектни активности. Во 2015 г. во однос на 2014 министерствата уште помалку имале предвидени средства за покривање на трошоците на учесниците од граѓанскиот сектор во работните и во советодавните тела и групи, односно само Министерство за култура имало предвидени такви средства. Како и во претходниот извештај, само МО и МК имале средства за стручна поддршка на учеството и застапување на граѓанските организации. Во 2015 г. МЗШВ не одговорило на прашалник, а во претходниот извештаен период имало предвидени средства за оваа намена. На граѓанските организации шест министерства им овозможуваат други облици на поддршка: МО, МВР, МОН, МЕ, МК и МЖСПП.

Табела 3. Финансиска околина

Бр.	Назив на индикаторот	2015		Насока на движење	2014		2012	
		Резултат (n=9)	Оцена		Резултат (n=12)	Оцена	Резултат (n=11)	Оцена
Министерство:								
25	Финансира програми (институционална поддршка) на граѓански организации	44%	3	↓↓	50%	3	45%	3
26	Финансира проекти (проектни активности) на граѓански организации	33%	2	↓↓	42%	3	45%	3
27	Има средства за покривање на трошоците за учесниците од граѓанскиот сектор во работните и во советодавните тела и групи	11%	1	↓↓↓	25%	2	27%	2
28	Има предвидени средства за стручна поддршка на учеството (како на пример, правни консултации и информациска поддршка) и застапување на граѓанските организации	22%	2	↔	25%	2	0%	1
29	На граѓанските организации им обезбедува субвенционирани или бесплатни канцеларии	22%	2	↔	25%	2	18%	1
30	Овозможува други облици на поддршка (како давање опрема, обуки и сл.)	67%	4	↑↑	58%	3	45%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			2,17		2,33			2,50

2.2.3. Следење и оцена на спроведувањето на актите (закони, стратегии и сл.)

Просечната оцена на министерствата за следење и оцена на спроведувањето на актите е 3,67, што е на исто ниво како во претходниот извештај. Согласно со одговорите на министерствата, спроведувањето на актите го следат и оценуваат сите министерствата и помалку од половина (44%) го објавуваат извештајот во електронски формат, додека помал процент од 22%, во печатен формат. Вклученоста на претставници на граѓанските организации во следење и оцена на актите бележи големо намалување од 83% во 2014 г. на 67% во 2015 г., односно од 10 министерства во 2014 г., во 2015 г. тоа го практикувале шест. Позитивно во периодот опфатен со овој извештај што продолжува зголемување на процентот на министерства (од 42% на 56%) кои објавуваат повратен извештај (фидбек) за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите, што е и значително подобрување споредено со 9% во 2012 г. Висок процент на министерства (89%) на крајот 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	2015			2014			2012		
		Резултат (n=9)	Оцена	Насока на движење	Резултат (n=12)	Оцена	Резултат (n=11)	Оцена		
Министерството:										
31	Го следи и го оценува спроведувањето на актите во својата област	100%	5	↑↑	92%	5	91%	5		
32	Вклучува претставници на граѓанските организации во следење и оцена на актите	67%	4	↓↓↓	83%	5	45%	3		
33	Објавува повратен извештај (фидбек) за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите	56%	3	↑↑↑	42%	3	9%	1		
34	Објавува извештаи од следењето и оценката на актите, и тоа:									
	Електронски формат	44%	3	↔	42%	3	18%	1		
	Печатен формат (пр. публикација и сл.)	22%	2	↑↑↑	8%	1	18%	1		
35	На крајот на подготовката на актите во меморандумот на предлог-законот секогаш информира за вклученоста и соработката со заинтересираната јавност	89%	5	↑↑	83%	5	64%	4		
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА				3,67		3,67		2,5		

2.3. Област В: Подготовка на предлог-закони

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

- Споделување 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.

2,67

е вкупната просечна оцена за отвореноста на процесите на подготовка на 18 акти на 10 министерства.

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 намалена во 2015 г. и изнесува 2,50 наспроти 2014 г. кога изнесувала 2,97. Министерствата одговориле дека најчесто ја известуваат јавноста за почетокот на постапката и подготовката на предлог-законот со објавување информација на јавен портал ЕНЕР или е-демократија, и тоа во 67%, кој резултат е со умерено намалување споредено со резултатот од 2014 г. Големо влошување е евидентирано кај праксата на министерствата да објавуваат информација во стратешкиот план и во годишната програма за работа на Владата (од 59% во 2014 г., на 44% во 2015 г.), како и со информација испратена директно до сите заинтересирани страни преку директна пошта, електронска пошта и сл. (од 59% во 2014 г., на 28% во 2015 г.). Информација за почеток на постапка за подготовка на предлог-законите биле објавени на веб-страница на министерството во половина (50%) од случаите. Во овој извештаен период министерствата повторно ја напуштија праксата да објавуваат информација во дневни весници, па од 30% предлог-закони во 2014 г. за кои биле објавени информациите на овој начин, сега тоа било пракса само во 11% од предлог-закони. Други видови информирање, како состаноци, јавни дебати и прес-конференции, соопштенија итн. биле користени во 39% од случаите.

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

Бр.	Назив на индикаторот	2015			2014			2012		
		Резултат (n=18)	Оцена	Насока на движење	Резултат (n=27)	Оцена	Резултат (n=23)	Оцена		
Министерството ја известило јавноста за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот:										
1	Со објавување во стратешкиот план и годишната програма за работа на Владата	44%	3	↓↓↓	59%	3	58%	3		
2	Со објавување информација на веб-страницата на министерството	50%	3	↓↓	56%	3	27%	2		
3	Со информација испратена до сите заинтересирани страни (пр. директна пошта, електронска пошта)	28%	2	↓↓↓	59%	3	46%	3		
4	Со информација за почетокот на постапката објавена на јавен портал: е-демократија или ЕНЕР	67%	4	↓↓	74%	4	73%	4		
5	Со објавување информација во дневни весници	11%	1	↓↓↓	30%	2	4%	1		
6	Со други видови информирање	39%	2	↑↑	33%	2	4%	1		
ПРОСЕЧНА ОЦЕНКА		2,5			2,33		2,83			

Во рамките на член 9 од Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената 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-законот (83%), краток опис (83%) и намера и цели на законот (83%). Временска рамка на најважните настани (фази) во постапката е одредена во 56% од предлог-законите, предмет на оваа анализа. Голем раст е забележан (53%) во информацијата за предвидени



методи и алатки за вклучување и учество на засегнатите страни. Идентификација на клучни засегнати страни е направена кај 56% од предлог-законите, што е голем пад во однос на претходните години кога тој се движел околу 68%. Понатаму, најава за јавен увид и јавна расправа објавиле во 56% 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 67% 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 (28%) постоеле студии за темата кои биле консултирани и ниски 22% на предлог-закони за кои постоеле сумирани информации од студиите кои би ѝ користеле на јавноста (од лаички аспект). Кај 61% од предлог-законите се предвидени рокови за нивно усвојување. Повик за вклучување на јавноста има кај 39% од законите, што е пад од 20 процентни поени во 2014 г. кога тој изнесувал 59%. Во информацијата за почеток на постапката за подготовка на предлог-законот кај 44% од предлог-законите се објавени и методи на собирање и земање предвид на мислењата на јавноста, додека кај 33% се објавени и методи за следење и оцена на процесот.

Табела 6. Содржина на информацијата за почетокот на постапка за подготовка на актот

Бр.	Назив на индикаторот	2015		Насока на движење	2014		2012	
		Резултат (n=18)	Оцена		Резултат (n=27)	Оцена	Резултат (n=23)	Оцена
Информацијата за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот содржи:								
7	Име на предлог-законот	83%	5	↓↓	89%	5	85%	5
8	Краток опис на проблемот	83%	5	↔	85%	5	/	/
9	Намера и цели на предлог-законот	83%	5	↔	85%	5	85%	5
10	Временска рамка на најважните настани: идентификување на најважните фази во постапката	56%	3	↔	59%	3	77%	4
11	Предвидени методи и алатки за вклучување и учество на засегнатите страни	72%	4	↑↑↑	56%	3	46%	3
12	Идентификување на клучните засегнати страни	56%	3	↓↓↓	67%	4	69%	4
13	Најава за јавен увид и јавна расправа	56%	3	↑↑↑	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	67%	4	↔	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	28%	2	↓	33%	2	23%	2
16	Дали и каде се достапни сумираните информации од студиите кои би ѝ користеле на јавноста (од лаички аспект)	22%	2	↑↑	15%	1	12%	1
17	Предвидени рокови за усвојување на предлог-законите	61%	4	↔	59%	3	77%	4
18	Повик за вклучување на јавноста	39%	2	↓↓↓	59%	3	50%	3
19	Предвидени трошоци за процесот на подготовка на предлог-законот	56%	3	↑↑	48%	3	54%	3

20	Податоци за контакт (одговорни лица за подготовка на предлог-законот и сл.)	78%	4,00	↔	78%	4	81%	5
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)	44%	3,00	↓↓↓	70%	4	46%	3
22	Методи за следење и оцена на процесот	33%	2,00	↔	30%	2	42%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			3,38			3,38		3

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 е на исто ново споредено со оцената во 2014 г.

Во одговорите на прашалниците за потребите на овој извештај министерствата истакнуваат дека во процесот на подготовка на предлог-закони граѓанскиот сектор е користен за стручни текстови во само еден случај, односно МЗШВ за потребите на предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за тутун и тутунските производи. Ова е назадување на праксата која почнала да покажува позитивни движења од 2012 кон 2014 г., кога во случаи на три предлог-закони анализите од граѓанскиот сектор биле користени како ресурси. Од друга страна, процентот на стручните текстови од други субјекти бележи голем раст (39%) во однос на 2014 г. кога изнесувал 26%.

Достапноста на стручните текстови и во 2015 г. останува ниска, т.е. само МЕ за предлог-законот за градежните производи овозможило пристап до стручни текстови на својата веб-страница. Погolem е процентот на министерства (39%) кои обезбедуваат пристап до стручните текстови во печатена форма. Општата (нестручна) јавност 2015 г. можела да се информира од сумираните делови на стручните текстови за 17% од предлог-законите.

Табела 7. Достапност на стручни текстови

Бр.	Назив на индикаторот	2015		Насока на движење	2014		2012	
		Резултат (n=18)	Оцена		Резултат (n=27)	Оцена	Резултат (n=23)	Оцена
Стручните текстови за подготовка на предлог-закони (студија, анализа, преглед и сл.):								
23	Министерството наредило стручни текстови:							
	- Од граѓанска организација	6%	1	↓	11%	1	0%	1
	- Од други договорни субјекти (консултантски фирми, стручни лица, универзитети)	39%	2	↑↑↑	26%	2	27%	2
24	Стручните текстови беа достапни на веб-страницата на министерството	6%	1	↔	4%	1	15%	1
25	Стручните текстови беа достапни физички (во печатена форма) во министерството	39%	2	↔	37%	2	62%	4
26	Стручните текстови содржат сумирани делови за општа (нестручна) јавност	17%	1	↑↑	11%	1	23%	2
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			1,4			1,4		2

2.3.3. Временска рамка за консултации

Просечната оцена на временската рамка за консултации со јавноста е 3 и бележи голем пад од 2014 г. кога изнесувала 4.

Министерствата одговориле дека во 61% (во однос на 74% во 2014 г.) од анализираниите акти се објавува предлог-законот по меѓусекторското усогласување, додека кај 61% 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 анализираниите предлог-закони од страна на граѓанскиот сектор, оцената е 2 и е значително намалување од 2014 г. кога беа самооценети со 4. Негативен тренд покажува и податокот добиен од министерствата дека само еден од анализираниите предлог-закони (предлог-законот за градежните производи на МЕ) бил оставен за коментирање подолго од 30 работни дена и четири биле оставени од 15 до 30 работни дена. Уште четири закони биле ставени на консултации согласно минималниот рок од 10 дена, со ова само 50% од предлог-законите го испочитувале рокот пропишан со Деловникот на Владата. Она што загрижува е дека министерствата изјавиле дека за 33% од предлог-законите јавноста немала можност да даде предлози и коментари. Расположливото време на граѓанскиот сектор за подготовка пред консултациите за предлог-законот е оценето со 2 во периодот опфатен со овој извештај и е намалување наспроти 2014 г. кога беше оценето со 3. Ниската оценка се должи на тоа што за 67% од анализираниите акти не биле организирани консултации, додека за останатите 28% дале на располагање од 7 до 15 дена за подготовка, а само за предлог-законот за градежните производи на МЕ бил оставен период подолг од 15 дена за подготовка пред консултациите.

Табела 8. Временска рамка за консултации

Бр.	Назив на индикаторот	2015		Насока на движење	2012		2014	
		Резултат (n=18)	Оцена		Резултат (n=23)	Оцена	Резултат (n=27)	Оцена
27	Заради консултација, предлог-законот е објавува како:							
	- Прва работна верзија на предлог-законот произлезена од Министерството (нацрт-верзија)	61%	4	↔	4	85%	5	63%
	- Предлог-закон по меѓусекторското усогласување	61%	4	↓↓↓	4	77%	4	74%
28	Роковите за примање писмени предлози и коментари на ЕНЕР за предлог-законот од страна на граѓанскиот сектор биле:							
	- Подолго од 30 работни денови	38%	2	↓↓↓	4	34%	2	61%
	- 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?	16%	1	↓↓↓	3	24%	2	56%
	- 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?	61%	4	↓↓↓	5	58%	3	81%
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			3,00		4,00		3,20	

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 2,8. Ова е намалување на оцената споредено со 2014 г. кога изнесувала 3,2.

Имено, министерствата одговориле дека за 61% од анализираниите предлог-закони именува лице задолжено за давање информации за текот на подготовката до јавноста, што е значителен пад во однос на претходниот извештај кога ова било случај во 81% од актите. Вклучување на граѓанскиот сектор во рана фаза кога се формулираа тезите/принципите на предлог-законот се случило во 56% од анализираниите предлог-закони, како и во 50% 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 39% од предлог-законите, што е големо намалување на процентот од 2014 г. кога изнесувал 59%. Ваквни настани биле организираани за следните предлог-закони: МТСП за предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за пензиско и инвалидско осигурување и предлог-законот за национална база на податоци за лицата со инвалидност; МК- предлог-законот за прогласување на старото градско јадро на Битола за културно наследство од особено значење; МЕ за предлог-законот за градежните производи и предлог-законот за занетчиство; МЛС за предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за рамномерен регионален развој и МЗШВ за предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за тутун и тутунските производи. Ваквите настани во 22% од постапките за подготовка на предлог-закони биле независно модерирани.

Табела 9. Тек на спроведувањето консултации во постапката на подготовка на предлог-законот

Бр.	Назив на индикаторот	2015		Насока на движење	2012		2014	
		Резултат (n=18)	Оцена		Резултат (n=27)	Оцена	Резултат (n=23)	Оцена
Министерството:								
31	Именува лице кое дава информации за подготовката на предлог-законот и за вклучување на јавноста во постапката	61%	4	↓↓↓	81%	5	69%	4
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)	56%	3	↑↑↑	44%	3	35%	2
33	Во процесот на подготовка на предлог-законот организирани се настани за вклучување на јавноста, како јавни расправи, тркалезни маси и сл.	39%	2	↓↓↓	59%	3	19%	1
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.)	22%	2	↔	22%	2	12%	1
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 оптимално решение).	50%	3	↔	48%	3	38%	2
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			2,8			3,2		2

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 1,7 и претставува намалување од 2014 г. кога бил оценет со 2,2. Повратен одговор за пристигнатите предлози од граѓанскиот сектор дале министерствата за 61% од анализираниите предлог-закони, т.е. кај 28% мислењето е дадено како заедничка информација, додека кај 33% дадено е мислење за секој предлог поединечно. Станува збор за незначителни измени во вкупниот процент на обезбедување повратен одговор од страна на министерствата наспроти 2014 г.

Само во еден случај (6%), МК за предлог-законот за прогласување на старото градско јадро на Битола за културно наследство од особено значење, бил подготвен повратен (фидбек) извештај за процесот на консултации, што претставува големо намалување од 2014 кога процентот изнесувал 22%. Исто така, се повтори нискиот процент од 2012 г. (6%) за објавување на коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор на веб-страницата на министерството, по умереното зголемување од 2014 г. Информации за вклучената јавност во консултативниот процес содржи меморандумот на предлог-законот кај 56% од анализираниите акти, што претставува умерено намалување споредено со претходниот извештај.

Табела 10. Одзив на министерствата

Бр.	Назив на индикаторот	2015 Резултат (n=18)	2015 Оцена	Насока на движење	2014 Резултат (n=27)	2014 Оцена	2012 Резултат (n=23)	2012 Оцена
Одзив на министерството на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор								
36	Министерството за пристигнатите предлози од граѓанскиот сектор:							
	3. Не даде свое мислење							
	4. Даде свое мислење како заедничка информација	28%	2	↓↓	37%	2	23%	2
	5. Даде свое мислење за секој предлог поединечно	33%	2	↑↑	26%	2	15%	1
37	Министерството до граѓанскиот сектор подготви повратен (фидбек) извештај за процесот на консултации	6%	1	↓↓↓	22%	2	8%	1
38	Министерството на својата веб-страница ги објави коментарите, предлозите и аргументацијата дадени од граѓанскиот сектор	6%	1	↓↓	15%	1	8%	1
39	Во меморандумот на предлог-законот (alt. Извештај за процена на влијанието на регулативата) има информации за вклучената јавност во консултативниот процес	56%	3	↓↓	63%	4	46%	3
ПРОСЕЧНА ОЦЕНА			1,7			2,2		1,6

2.4. Одзив на граѓанскиот сектор

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

Граѓанскиот сектор во 2015 г. многу малку (18%) во однос на претходното го користел ЕНЕР за испраќање на своите предлози и коментари. Почесто, односно во 35% случаи директно испра-

тиле коментари на е-пошта или по пошта. Министерствата навеле дека во 24% од предлог-законите, граѓанските организации користеле други начини, како: средби/состаноци, јавни расправи, дебати и комуникација по телефон.

Кај само пет предлог-закони (38%), од 13 за кои добиле коментари, министерствата ги вклучиле предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор, што е влошување во споредба со 2014 г. кога само во 50% од предлог-законите коментарите биле земени предвид.

Во најголема мера (46%) министерствата сметаат дека коментарите и предлозите се делумно релевантни, додека само 23% сметаат дека во поголем дел се релевантни во однос на содржината и експертизата. Како засегнати страни во процесите за консултации, министерствата ги наведуваат следните: надлежни органи на државната управа и приватниот сектор, организациите за заштита на потрошувачите, секретаријатот за законодавство, занаетчиските комори итн.

Низок е процентот (16%) на задоволство на министерствата од одзивот на јавноста во однос на претходните години кога тој изнесувал 26%. Министерствата во поголем процент (44%) сметаат дека е потребен поголем одзив и скоро половина од министерствата немаат мислење за соработката со јавноста.

3. РЕЗУЛТАТИ ПО МИНИСТЕРСТВА

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

- Области А и Б: Комуникациска и поддржувачка средина за учество на граѓанското општество;
- 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 државната управа.

Потоа следува оцена на процесот на подготовка (област В) на 18 акти од 10 министерства, и тоа оцена за секој акт и просечна оцена за министерството.

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

3.1. Област А и Б. Комуникациска средина

Највисоко оценети министерства за општи механизми и поддршка за вклучувањето на граѓанскиот сектор се три министерства кои добија оцена четири (4), и тоа МК, МТСП и МЖСПП. Наедно ова се истите три министерства коишто и во претходната година биле на врвот на табелата, кога пред нив било само МЗШВ коешто оваа година не одговорило на прашалникот. Три министерства добија оцена три (3) и три министерства оцена два (2). Подобрување на општата комуникациска средина се забелжува кај МВР коешто во 2015 г. добило оцена три (3), за разлика од претходен извештај кога било оценето со единица (1).

Во однос на вкупните поени кај МТСП, МЖСПП, МИОА, МО и МЛС може да се забележа намалување во вкупниот број на поени остварени во 2015 г. во споредба со 2014 г.

Табела 12. Комуникациска средина

Резултати по министерства (макс. 36 поени)	Институционална поставеност (поени)		Поддржувачка околина (поени)		Финансиска околина (поени)		Следење и оценка на спроведување (поени)		Вкупно поени		Оценка	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
	Министерство за култура	10	12	4	4	5	5	3	4	22	25	4
Министерство за труд и социјална политика	10	9	8	8	4	1	5	6	27	24	4	4
Министерство за животна средина и просторно планирање	10	10	7	4	3	3	5	5	25	22	4	4
Министерство за информатичко општество и администрација	10	11	4	4	1	0	6	4	21	19	3	3
Министерство за внатрешни работи	6	10	1	5	0	2	0	2	7	19	1	3
Министерство за одбрана	8	9	3	1	5	4	4	4	20	18	3	3
Министерство за образование и наука	7	6	2	3	0	1	3	3	12	13	2	2
Министерство за економија	5	3	1	4	2	2	2	3	10	12	2	2
Министерство за локална самоуправа	7	5	2	3	1	0	3	3	13	11	2	2

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

Единствено процесот на подготовка на предлог-законот за градежните производи на МЕ е оценет со највисока оцена (5). Три предлог-закони се оценети со четири (4), и тоа се: предлог-законот за национална база на податоци за лицата со инвалидност на МТСП, предлог-законот за прогласување на старото градско јадро на Битола за културно наследство од особено значење на МК и предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за тутун и тутунските производи на МЗШВ. Седум предлог-закони се оценети со три (3). Загрижувачки е податокот дека додека со оцена три предлог-закони се оценети со два (2), а дури четири предлог-закони беа оценети со еден (1), и тоа на МИОА и МВР. Треба да се напомене дека МВР иако добило оцена 3 за општа комуникациска средина, во оцена на процесот на конкретни предлог-закони, оваа оцена се потврдила во само еден од четири оценувани предлог-закони. Карактеристично за периодот на известување е дека повеќе од половина (57%)⁴ пред-

Највисоко оценет предлог-закон за процесот на подготовка:
➤ Предлог-законот за градежните производи на (МЕ)

Како министерствата објаснуваат необјавување предлог-закони по скратена постапка на ЕНЕР?
На пример, МВР за предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за оружје и предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за приватно обезбедување достави објаснување дека наведените закони се донесени по скратена постапка и дека „во процесот на нивно донесување од објективни причини не беше застапена транспарентноста и консултацијата со засегнатите страни“. Дополнително објаснување за ваквата пракса во случајот на овие закони се дава со тоа дека измените се со цел усогласување со Законот за прекршоци и Законот за правосуден испит.

4 Извештај за работата на Собранието на Република Македонија за периодот 01.01.2015 - 31.12/2015. Достапен на: <http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf>

лог-закони усвоени во Собранието, а предложени од Владата, беа по скратена постапка. Треба да се напомене дека скратената постапка се однесува само на процедурата во Собранието, а не и на пропишана процедура на подготовка на предлог-закони согласно на Деловникот за работа на Владата и Методологијата за ПВР.

Детален преглед на оцените по предлог-закони може да погледнете во табела бр. 13.

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

Министерство	Предлог-закон	Вкупно поени	Оцена по актот	Просек на поени	Оцена
Министерство за култура	Предлог-закон за прогласување на старото градско јадро на Битола за културно наследство од особено значење	79%	4	37	4
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за тутун и тутунските производи	77%	4	36	4
Министерство за труд и социјална политика	Предлог -закон за изменување и дополнување на Законот за пензиско и инвалидско осигурување бр. 97/15	60%	3	28,5	4
	Предлог -закон за национална база на податоци за лицата со инвалидност	62%	4		
Министерство за економија	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на потрошувачите	40%	3	28	3
	Предлог -закон за градежните производи	89%	5		
	Предлог-закон за занетчиство	49%	3		
Министерство за образование и наука	Предлог-закон за дополнување за Законот за иновациската дејност	49%	3	23,5	3
	Предлог-закон за изменување на Законот за високото образование, по скратена постапка	51%	3		
Министерство за локална самоуправа	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за рамномерен регионален развој	51%	3	24	3
Министерство за одбрана	Закон за дополнување на законот за одбрана	38%	2	18	2
Министерство за животна средина и просторно планирање	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина	34%	2	16	2
Министерство за внатрешни работи	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за личната карта	43%	3	8,25	1
	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита, по скратена постапка	28%	2		
	Предлог -закон за изменување и дополнување на Законот за оружјето	0%	1		
	Предлог -закон за изменување и дополнување на Законот за приватно обезбедување	0%	1		
Министерство за информатичко општество и администрација	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за архивски материјал, по скратена постапка	15%	1	3,5	1
	Предлог -закон за изменување и дополнување на Законот за административни службеници, по скратена постапка	0%	1		



Доколку ги споредиме просечните оценки по министерства за Област В: Процес на подготовка на предлог-закон во периодот опфатен со овој извештај, изнесува 2,7 и е намалена наспроти 2014 г. кога била 3,1. Во извештајниот период 2014 по три министерства имаат оцена четири (4) и оцена три (3), додека два министерства имаат оцена два (2). Две министерства - МИОА и МВР се оценети со еден (1).

Табела 14. Споредба на резултатите на министерства за вклученоста во процесите на подготовка на предлог-закони

	Министерство	Оцена 2015	Оцена 2014	Оцена 2012
1	Министерство за труд и социјална политика	4	4	3
2	Министерство за култура	4	4	3
3	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	4	1	3
4	Министерство за образование и наука	3	4	3
5	Министерство за економија	3	3	2
6	Министерство за локална самоуправа	3	3	/
7	Министерство за животна средина и просторно планирање	2	4	3
8	Министерство за одбрана	2	-	-
9	Министерство за информатичко општество и администрација	1	4	3
10	Министерство за внатрешни работи	1	1	2
Просечна оцена		2,7	3,1	2,7

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 два министерства, и тоа следните (подредени согласно со бројот на поени): МТСП и МК. Пет министерства се оценети со три (3) МЕ, МЖСПП, МОН, МО и МЛС и два министерства со два (2) МВР и МИОА. Споредено со 2014 г. кога просечната оцена за севкупниот резултат на министерствата беше 3, се забележува пад на оценката на ниво од 2,63. Највисоко оценети министерства за 2015 година:

Министерство за труд и социјална политика е највисоко оценетото министерство и во 2015 г., како и во 2014 г. **Министерство за култура** споредено со 2014 ја задржало својата вкупна оцена на 4, меѓутоа се забележува раст на вкупниот број на поени од 51 на 62, како резултат на позитивните практики во постапките за вклучување на јавноста во конкретните предлог-закони и финансиската околина. МТСП, како второрангирано, и МК како треторангирано и во 2012 г. се наоѓаа на врвот со другите министерства кои имаат добри практики на вклучување;

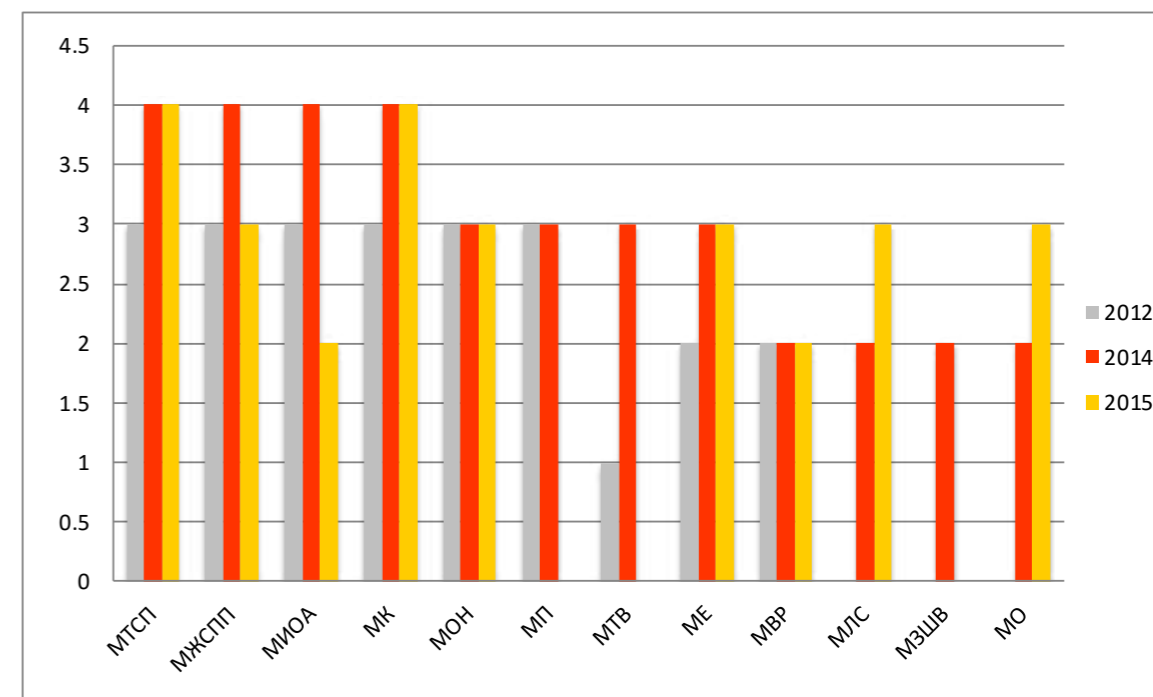
Министерство за животна средина и просторно планирање од второ место во 2012 г. и прво место во 2014 г., во овој извештај е на четврто место со оцена 3 и голем пад на вкупните поени од 57 во 2014 г. на 38 во 2015 г.;

Министерство за информатичко општество и администрација бележи најголемо потфрлање, бидејќи оцена од четворка (4) во 2014 г. паднала на двојка (2) во 2015 г.

Табела 15. Вкупни резултати

Резултати по министерство	Поени за околината (максимум 36)	Поени за конкретните процедури (максимум 47)	Вкупни поени (максимум 83)	2015 Оцена	2014 Оцена
Министерство за култура	25	37	62	4	4
Министерство за труд и социјална политика	24	29	53	4	4
Министерство за економија	12	28	40	3	3
Министерство за животна средина и просторно планирање	22	16	38	3	4
Министерство за образование и наука	13	24	37	3	3
Министерство за одбрана	18	18	36	3	2
Министерство за локална самоуправа	11	24	35	3	2
Министерството за внатрешни работи	19	8	27	2	2
Министерство за информатичко општество и администрација	19	4	23	2	4

Графикон 1. Споредба на вкупните резултати



4. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Во анализата беа опфатени 11 министерства и 18 предлог-закони. 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 31 декември 2015 год. Бидејќи ова е трет извештај по ред, овозможена е споредба на податоците кои упатуваат на значителни промени на состојбата, особено во негативна насока. Се забележува трендот на уназадување на претходно постигнати и евидентирани позитивни промени во извештајот од 2014 г.

4.1. Заклучоци

Област А и Б. Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење

1. Се продлабочува затвореноста на институциите којашто се гледа во трендот на намалување на проактивноста на органите на државната управа за комуникација со јавноста од година во година. Комуникациската средина на институциите и степенот на отвореност се оценети со просечна оцена 3,00, која претставува намалување споредено со оцената во 2014 г. кога била 3,19 и во 2012 г. кога била 3,47. Ваквата состојба е резултат на влошување на речиси сите воспоставени практики за информирање на јавноста преку веб-страницата или е-билтен. Така на пример од 91% во 2012 г. на министерства кои објавувале детали и информации за вклучување на јавноста во конкретните протести во 2015 г. тоа го правеле 78%. Уште поретко министерствата испраќале е-пошта со информација до заинтересираната јавност од 82% во 2012 г. до 44% во 2015 г. Се забележува и континуиран пад на употреба на е-прашалници за добивање мислење од јавноста од 18% во 2012 г., 17% во 2014 г., до 11% во 2015 г.

2. Нема промени во поддржувачката околина за учество на јавноста во подготовката на законите. Поддржувачката околина е со просечна оцена 3,00 вкупно за сите три анализирани подобласти: институционална поставеност, финансиска околина и следење и оцена на спроведувањето на актите.

2.1. Институционалната поставеност на министерствата бележи мало подобрување. Институционалната поставеност од 2,88 просечна оцена во 2014 г. бележи раст на 3,00. Овој раст е резултат на неколку причини. Зголемен е бројот на министерствата кои навеле дека имаат пишани документи за вклучување на граѓански организации. Голем пораст, според одговорите на министерствата, бележи и 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. Просечната оцена на финансиската околина е 2,33, што е намалување наспроти оцената од 2014 г. која беше 2,50. Ова главно се должи на намалување на финансиската поддршка за ГО (институционална и проектни активности). Исто така се забележува и голем пад во обезбедени средства за покривање трошоци за учесниците од граѓански сектор во работните групи и советодавните тела.

2.3. Вклученост на граѓанскиот сектор при следење и оцена на спроведување предлог-закони е на исто ниво. Просечна оцена на министерства за следење и оцена е на исто ниво како во претходното истражување и изнесува 3,67. Се забележува дека помал број министерства ги вклучуваат граѓанските организации во следење и оцена на актите од 83% на

67%. Од друга страна продолжува да расте бројот на министерствата кои објавуваат повратен извештај (фидбек) за вклучување на јавноста во следење на спроведувањето на актите.

Област В. Подготовка на предлог-закони

3. Забележано е влошување на отвореност на процесите на подготовка на предлог-закони. Вкупната просечна оцена изнесува 2,67 за отвореноста на процесите на подготовка на 18 предлог-закони на 10 министерства, која во 2014 г. била 3,1.

3.1. Забележано е влошување во начинот на споделување на информацијата за процесот на подготовка на предлог-законот. Начинот на споделување е влошен и изнесува 2,5 наспроти 2014 г. кога бил оценет со 2,83. Ова, пред сè, е резултат на поретко објавување на информацијата за почеток на подготовка на закони во стратешкиот план и годишната програма за работа на Владата и поретко директно испраќање на информацијата до сите заинтересирани страни (пр. директна пошта, електронска пошта).

3.2. Комплетноста на содржината за информација на процесот на подготовка на предлог-законот е на исто ниво од 2014 г. Оценката изнесува 3,38. Најголем дел од анализирани предлог-закони ги содржат основните елементи (име, опис и цели). Подобрување се забележува во предвидување на методите и алатките за вклучување и учество на заегнатите страни и најави за јавен увид, меѓутоа од друга страна поретко се идентификуваат клучните за-сегнати страни и во информацијата за почетокот на постапка за подготовка на закон се објавува и повик до јавноста за вклучување во процесот. Исто така значително поретко се предвидуваат методи за собирање и земање предвид на мислењата на јавноста: адреса, електронска пошта и сл. на којашто засегнати страни би можеле да испратат коментари и забелешки.

3.3. И понатаму останува како идентификуван јаз препознавањето на експертизата на граѓанскиот сектор за подготовка на стручни текстови. Сè уште е на ниско ниво употребата на стручни текстови при подготовка на предлог-закони и останува на оценетото со 1,4 како и во претходната година. Покрај ниската вкупна оцена, во периодот опфатен во извештајот ангажирани биле граѓански организации за подготовка на стручни текстови за потребите на само еден предлог-закон на МЗШВ. Истовремено се бележи зголемување на ангажирањето на други договорни субјекти (консултантски фирми, стручни лица, универзитети) за подготовка на стручни текстови за потребите на седум од 18 анализирани предлог-закони.

3.4. Значително влошување на почитувањето на временската рамка за консултации. Имено, од оцена 4 во 2014 г., за овој сегашен извештај е оценето со 3. Постои намалување на почитувањето на роковите за консултации (од 61% на 38%), како и процентот (од 56% на 16%) 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 рамките на овој извештај покажуваат подобрување на почитувањето на минималниот рок за консултации, т.е. речиси ако во 2014 г. кај 47% од предлог-законите не е испочитуван минималниот рок, сега тој процент изнесува 39%. Меѓутоа истовремено треба да се има предвид дека во овој извештаен период многу голем процент од закони усвоени во Собранието не беа објавени за консултации на ЕНЕР.

3.5. Вклучувањето на јавноста во текот на спроведувањето консултации бележи влошување. Консултациите во постапката на подготовка на предлог-закони од оцена 3,2 во 2014 г., во 2015 г. е оценета со 2,8. Ова е резултат на поретко именување лице кое дава информации за подготовка на предлог-закони за вклучување на јавноста во постапката. Исто така поретко во процесот на подготовка на предлог-законот се организирани настани за вклучување на јавноста како јавни расправи, тркалезни маси и сл. Според одговорите на министерствата, единствено подорбување е забележано во можноста за вклучување на јавноста во рана фаза, односно во спроведување на ПВР во фаза на анализа на состојбите и дефинирање на целите.

3.6. Повратниот одговор од министерството на предлозите и коментарите од граѓанскиот сектор станува поретка практика. Повратниот одговор на министерствата на



предлозите и коментарите од граѓанскиот сектор бележи намалување од 2,2 во 2014 г., на 1,7 во 2015 г. Повратни одговори на доставените предлози и коментари биле дадени за 61% од анализирани предлог-закопи. Предизвик останува изготвувањето извештај од консултативниот процес, како и негово објавување, кој е подготвен само во случај на еден предлог-закон на МК. Овие податоци се слични со резултатите согласно следењето на ЕНЕР во вториот дел од оваа анализа, според кој министерствата во 87% од случаите не даваат повратен одговор на коментарите (само 5 повратни одговори на вкупно 38 поставени коментари).

4. Предводници во позитивните практики за 2015 г., кои се оценети со четири (4) се МК, МТСП и МЖСПП. Овие три министерства во континуитет се предводници на позитивните практики. Споредено со 2014 г., кога имаше пет од 12 министерства со највисоката оценка четворка (4), севкупниот резултат на министерствата е влошен.

4.2. Препораки

Област А и Б. Општа комуникација и поддршка за вклучување на граѓанското општество во своето работење

1. Потребно е подобрување и зголемување на комуникацијата и отвореноста на органите на државната управа со заинтересираната јавност и со граѓанскиот сектор. Потребно е министерствата редовно да употребуваат лесно достапни и евтини 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). Министерствата треба да ја зголемат проактивноста и директно преку електронска пошта да испраќаат информации до заинтересираната страна. Исто така, почесто користење на е-прашалници за собирање податоци ќе им овозможи на министерствата континуирано следење на мислења на јавноста за нивната работа. Отвореноста и редовната комуникација со јавноста ќе овозможат зголемување на соработката и довербата меѓу органите на државната управа и граѓанскиот сектор и ќе влијаат на подобрување на социјалниот дијалог како столб на демократијата.

2. Потребни се континуирани и сеопфатни заложби 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.

1. Во насока на создавање поддржувачка околина, потребно е министерствата да продолжат со подобрување на **институционалната поставеност**. Од особена важност е споделување на добрата пракса на министерствата кои имаат посебен пишан документ за вклучување на граѓанските организации и развиени регистри во којшто граѓанските организации се регистрираат за добивање информации.
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 другите.
3. Потребно е зголемување на **вклучувањето на граѓанските организации** во следење и оценка на актите. Исто така, особено значајно е и редовно објавување повратен извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите.

Област В. Подготовка на предлог-закопи

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

- Потребно е подобро планирање на започнување на подготовка на закони, за да ја добие јавноста информацијата за почеток на процесот на подготовка на закони уште со објаву-

вање на стратешкиот план и годишната програма за работа на Владата.

- 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 Владата не треба да се практикува, доколку не е испочитуван временскиот рок од 10 дена и не е подготвен соодветен извештај.
- Потребно е **вклучување на јавноста во процесот на подготовка на закони** со практикување на организирање консултации преку јавни расправи, тркалезни маси и сл. треба да стане задолжително за сите нови предлог-закопи.
- Потребно е министерствата **задолжително да подготвуваат извештаи за спроведени консултации**. За да се подигне свеста за важноста на вклучување на јавноста во консултации и со тоа потребата од известување на јавноста за направени консултации, извештајот треба да биде посебен документ, бидејќи сега се сведува на еден дел од Извештајот за РИА.

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 успешни примери меѓу државните слубеници, а дополнително и граѓанскиот сектор треба да придонесе кон напорите за проширување на позитивните практики меѓу органите на државната управа.



ДЕЛ II:

Резултати од следењето на ЕНЕР

Покрај прашалниците како инструмент за следење на отвореноста на органите на државната управа, беше спроведено и следење на практиката на објавување на предлог-закони на Единствениот национален електронски регистар за прописи (ЕНЕР). Имајќи ги предвид предностите на електронските консултации овозможени преку ЕНЕР и особено имајќи предвид дека и покрај различните законски можности за консултации, ЕНЕР станува речиси единствена алатка за јавен увид на предлог законите, се наметнува потребата за неговото континуирано следење. 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 практиката на објавување на предлог-законите на ЕНЕР, почитувањето на минималниот временски рок за консултации за објавените предлог-закони, како и објавување на потребните документи и практиката на коментирање и обезбедувањето повратни одговори.

На 25 декември 2014 г. беше пуштен во употреба новиот ЕНЕР, на кој покрај новиот дизајн, беше направено и техничко и содржинско унапредување. Со ова се наметна и потребата од ревидирање на начинот на следење на запазување на периодот на консултации во однос на претходниот извештај, но и покрај тоа продолжи да се следи почитувањето на минималниот периодот на консултации.

1.1. Примерок и обработка на податоците

Во периодот на следење од 1 јануари до 31 декември 2015 г. на ЕНЕР беа објавени вкупно 136 предлог-закони. За секој од нив беше извршено подетално следење. Во примерокот за следење беа опфатени предлог-законите кои беа објавени на ЕНЕР со статус „Отворен“ и предлог законите кои беа објавени на ЕНЕР со статус „Затворен“, а претходно не биле објавени на ЕНЕР со статус „Отворен“. Примерокот за следење ги опфати единствено предлог-законите, додека подзаконските акти не беа предмет на следење, бидејќи законодавството не предвидува обврска за нивно објавување на јавен увид.

Во примерокот се вклучени сите предлог-закони објавени на ЕНЕР во текот на 2015 г., како и сите предлог-закони утврдени на седница на Владата во текот на 2015 г., вклучително и оние предлог-закони кои биле објавени на ЕНЕР пред 1 јануари 2015 г.⁵

⁵ Заради ваквата методологија, постои разлика помеѓу во бројот на објавени предлог закони на ЕНЕР (136) и бројот на утврдени предлог-закони на Владата (135).

Во анализата беше опфатено и колку реално статусите соодветствуваат со фазата во која се наоѓа предлог-законот, бидејќи статусите на предлог-законите на ЕНЕР имаат цел на корисниците да им понудат информација во која фаза на процесот на подготовка е одреден предлог-закон. Притоа, статусот „Отворен“ треба да укаже на тоа дека предлог-законот е отворен за консултации од страна на јавноста, додека статусот „Затворен“ треба да информира дека предлог-законот е веќе утврден на седница на Владата.

Бидејќи записниците од седниците на Владата не се јавно достапни за да може да се дознае датумот на утврдување одреден предлог-закон од страна на Владата, во следењето беше користена веб-страницата на Собранието (www.sobranie.mk). Податоците од достапните материјали на Собранието се собирани заклучно со 15 февруари 2016 г. Обработените резултати се претставени во табели изразени во апсолутни бројки и процентуално, проследени со соодветен коментар и изведени заклучоци и препораки.

1.2. Методолошки ограничувања

Поради недостапноста на дел од информациите на ЕНЕР, во анализата се користеа повеќе различни извори. За да се анализира и провери запазувањето 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.

1.3. Терминолошки појаснувања

Во овој дел од анализата може да се сретнат два термини, предлог-закон и нацрт-закон и се однесуваат на работната верзија на закон кој се подготвува во Владата, согласно со Методологијата за процена на влијанието на регулативата (ПВР). Освен во делот 3, каде се анализира објавување 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. ДОСТАПНОСТ НА ИНФОРМАЦИИ ЗА УТВРДУВАЊЕ ЗАКОНИ НА СЕДНИЦИ НА ВЛАДАТА

Споредено со другите земји, Република Македонија е една од ретките земји во регионот која не обезбедува минимум информации за точките разгледани на седниците на Владата. Од друга страна, ваква практика постои во: Босна и Херцеговина, Бугарија, Словенија, Србија и Хрватска. Со цел добивање официјални информации за предлог-законите утврдени на седниците на Владата во првата половина од 2015 г., на 31 август 2015 година МЦМС поднесе барање до Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија за пристап до информации од јавен карактер. Беа побарани извадоците од нацрт-записниците од сите седници на Владата во период од 1 јануари до 30 јуни 2015 г., за точките коишто се однесуваат на разгледување и утврдување предлог-закони. Барањето беше одбиено со образложение дека таквата информација претставува материјал кој е определен со степен на тајност – „интерно“ и истиот согласно Деловникот за работа на Владата е достапен само за овластените предлагачи на материјалите за разгледување на седниците на Владата.

Како најдобар пример во регионот може да се земе Владата на Република Хрватска каде што е овозможена најголема транспарентност на седниците на Владата. Имено, дневните редови на седниците на хрватската влада се јавно достапни и обично се состојат од отворен дел од кој потоа се објавува видео и аудиозапис, и затворен дел од кој потоа се објавува сеопфатно соопштение за најважните дискутирани точки во рамките на тој дел. Дополнително, на веб-страницата на хрватската влада достапни се сите акти кои биле донесени на соодветната седницата на Владата.



Како резултат на тоа, граѓаните имаат јасен увид за одлуките на Владата и предлог-законите кои биле утврдени на седниците на Владата пред истите да влезат во собраниска постапка.

Слика 1. Седниците на Владата на Република Хрватска најтранспарентни во регионот.

The screenshot shows the website of the Government of the Republic of Croatia. The main heading is '18. sjednica Vlade Republike Hrvatske'. There is a video player for the session and a list of 14 PDF documents. The documents are numbered 18-1a through 18-14.pdf, with various file sizes. A search bar at the top allows users to search for documents on the website.

3. ПРАКТИКА НА ОБЈАВУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГ-ПРОПИСИТЕ НА ЕНЕР

Како што беше претходно наведено, согласно Деловникот за работа на Владата на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр. 36/08, член 71) и Методологијата за процена на влијанието на регулативата (ПВР) („Службен весник на РМ“ бр. 107/13), министерствата предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на закони, освен законите кои се донесуваат по итна постапка, мора задолжително да ги објават на ЕНЕР и тие да бидат достапни за коментари од јавноста 10 дена од денот на објавувањето. На ЕНЕР секоја засегната страна може да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените предлози на донесување закон, 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.

3.1 Почитување на процесот на ПВР за закони донесени во Собранието

Согласно Деловникот за работа на Владата на РМ, ПВР се спроведува за предлог-законите кои се доставуваат до Владата на РМ за разгледување и утврдување, со исклучок на законите чие усвојување се предлага по итна постапка, законите за ратификација на меѓународните договори, законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, предлог-буџетот на РМ и Законот за извршување на РМ. И покрај тоа што министерствата се должни да ги објавуваат сите предлог-закони на ЕНЕР кои се носат по редовна и по скратена постапка, сè уште постои практика голем број од предлог-законите да не бидат објавувани на ЕНЕР и да не бидат достапни за консултации со јавноста. Според податоците од годишниот извештај на Собранието, во периодот од 1 јануари до 31 декември 2015 г. биле донесени вкупно 606 закони, од кои 33 биле предложени од страна на пратеници во Собранието, а 32 биле закони за ратификување меѓународни договори. Овие предлог закони предложени од пратениците на Собранието и предлог законите за ратификување на меѓународни договори не подлежат на обврската за нивно претходно објавување на ЕНЕР и спроведување на ПВР. Останатите 541 донесени предлог-закони биле предложени од страна на Владата и ресорните министерства и подлежат на обврската за спроведување на ПВР, односно нивно претходно објавување на ЕНЕР. Притоа забележано е дека за само 16 проценти од вкупниот број донесени закони (541), односно во само 88 случаи, за донесениот закон претходно бил објавен текстот на нацрт-законот на ЕНЕР.

Во табела 1 е даден преглед колку од законите донесени во Собранието биле претходно објавени на ЕНЕР. Од вкупно 541 закон донесен во Собранието во 2015 г., за кој министерствата имаат обврска да спроведат ПВР, само 88 (16%) од нив биле објавени на ЕНЕР за консултации со јавноста. Министерство за одбрана е единствен пример кој нема отстапки во однос на објавување предлог-закони на ЕНЕР, односно сите четири закони коишто се донесени во Собранието во 2015 г. министерството и го објавило и на ЕНЕР. Сите други министерства на ЕНЕР објавиле многу мал број од законите донесени во Собранието во 2015 г. Три најслабо рангирани министерства се МЛС, МТСП и МЕ. МТСП од 57 закони кои се донесени во Собранието во 2015 г., само два (4%) објавило на ЕНЕР.

Табела 1. Предлог-закони предложени од Владата и министерствата, донесени во Собранието во 2015 г.

Министерство	Закони донесени во Собранието	Предлог-закони објавени на ЕНЕР	
		Број на закони	Процент од вкупниот број закони
МО	4	4	100%
МНР	2	1	50%
МЗШВ	56	14	25%
МТВ	51	11	22%
МФ	121	22	18%
МЖСПП	17	3	18%
МП	46	8	17%
МОН	35	6	17%
МК	19	3	16%
МЗ	36	4	11%
МВР	27	3	11%
МИОА	18	2	11%
МЕ	51	5	10%
МТСП	57	2	4%
МЛС	1	0	0%
Вкупно	541	88	16%



Во табела 2 е даден преглед на бројот и на законите донесени по скратена постапка и колку тие биле објавени на ЕНЕР, бидејќи според Деловникот, министерствата имаат обврска и за тие закони да спроведат ПВР. Во 2015 г. дури 306 (57%) од законите донесени во Собранието, кои биле предложени од министерствата, биле донесени по скратена постапка. Од нив, само 6% биле објавени на ЕНЕР. Процентуално како најдобри се издвојуваат МО и МНР. МО имаше еден предлог-закон по скратена постапка и тој беше објавен на ЕНЕР, додека МНР од два закони по скратена еден (50%) го објавило на ЕНЕР. Може да се забележа дека дури четири министерства ниеден од предлог-законите донесени по скратена постапка не ги објавило на ЕНЕР. Тоа се: МТСП, МК, МЖСПП и МИОА.

Табела 2. Предлог-закони предложени од Владата и министерствата, донесени во Собранието во 2015 г.

Министерство	Закони донесени во Собранието	Предлог-закони по скратена постапка		Предлог - закони по скратена постапка објавени на ЕНЕР	
		Број на закони	Процент од вкупниот број закони	Број на закони	Процент од закони по скратена постапка
МО	4	1	25%	1	100%
МНР	2	2	100%	1	50%
МЕ	51	19	37%	2	11%
МОН	35	23	66%	2	9%
МП	46	26	57%	2	8%
МФ	121	72	60%	6	8%
МЗШВ	56	28	50%	2	7%
МВР	27	18	67%	1	6%
МТВ	51	25	49%	1	4%
МЗ	36	24	67%	1	4%
МИОА	18	4	22%	0	0%
МЖСПП	17	11	65%	0	0%
МК	19	13	68%	0	0%
МТСП	57	40	70%	0	0%
МЛС	1	0	0%	0	0%
Вкупно	541	306	57%	19	6%

Нискиот процент на предлог-закони објавени на ЕНЕР кои се донесени во 2015 г. укажува на сериозно прекршување на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија и сериозно ја става под знак прашалник можноста за информирање и учество на јавноста во раната фаза од подготовката на предлог-законите.

Во продолжение на оваа публикација се дава анализа на почитување или отстапки на минимум стандарди согласно Методологијата за ПВР за оние предлог-закони коишто биле објавени на ЕНЕР во 2015 г. Имајќи ја предвид претходната анализа и фактот дека голем процент (84%) на предлог-закони донесени во Собранието не беа објавени на ЕНЕР, тоа претставува и своевидно методолошко ограничување на овој дел од студијата „Огледало на Владата“ во толкувањето на резултатите.

3.2 Преглед на објавени предлог-прописи на ЕНЕР

Една од главните измени во функционалноста на ЕНЕР, којшто е пуштен во употреба во декември 2014 г., е полесното следење на сите акти поврзани со историјата на еден закон од неговото поставување на платформата ЕНЕР. Претходно, секоја измена или дополнување на одреден предлог-закон беше во посебна папка, со што беше тешко следењето на сите измени кои ги претрпел одреден закон. Со новото решение сите документи поврзани со еден закон се поставени во една папка.⁶

При објавување предлог-закон на ЕНЕР тој може да биде поставен со статус „Отворен“ и „Затворен“. Статусот „Отворен“ значи дека законот е отворен за консултации од страна на јавноста, додека статусот „Затворен“ значи дека предлог-законот веќе е утврден на седница на Владата и истиот не е повеќе отворен за консултации.

Табела 2. Отворени предлог-закони за консултации на ЕНЕР во текот на 2015 г.

Министерство	Бр. на објавени предлог-закони на ЕНЕР
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	23
Министерство за образование и наука	23
Министерство за финансии	15
Министерство за транспорт и врски	14
Министерство за правда	10
Министерство за култура	9
Министерство за одбрана	8
Министерство за економија	8
Министерство за животна средина и просторно планирање	8
Министерство за труд и социјална политика	6
Министерство за здравје	4
Министерство за внатрешни работи	4
Министерство за локална самоуправа	2
Министерство за информатичко општество и администрација	1
Министерство за надворешни работи	1
ВКУПНО	136

Во периодот на следењето на ЕНЕР беа објавени вкупно 136 предлог-закони, од коишто 111 потоа беа утврдени на седница на Владата. Најголем број објавени предлог-закони на ЕНЕР, по 23, беа објавени од страна на Министерството за образование и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Потоа следуваат Министерството за финансии со 15 објавени предлог-закони, Министерството за транспорт и врски и Министерството за правда, со 14, односно 10 објавени предлог-закони. Од друга страна, најмалку закони беа објавени од страна на Министерството за надворешни работи и Министерството за информатичко општество и администрација.

Според статусите во кои беа објавени, сите предлог-закони беа објавени со статус „Отворен“ и истите беа достапни за јавни консултации. Од материјалите достапни на веб-страницата на Собранието, од овие 136 закони, 111 предлог-закони (82%) биле утврдени на седница на Владата. Меѓутоа, и покрај тоа што се утврдени на Владата и суштински процесот на консултации преку

⁶ Саздевски, М. (2015). Водич низ новините на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР). Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка. Достапно на: <http://ogledalonavladata.mk/images/docs/publikacii/vodich-niz-novinite-na-ener.pdf>

ЕНЕР е затворен, 69 предлог-закони заклучно со 15.02.2016 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, 42 предлог-закони кои претходно биле објавени со статус „Отворен“, потоа преминале во статус „Затворен“ и притоа корисниците на ЕНЕР јасно можеле да увидат дека периодот во кој може да ги дадат своите коментари е завршен.

Според Методологијата за процена на влијанието на регулативата (ПВР), засегнатите страни треба да имаат можност да се вклучат и во процесот на консултации за спроведување на ПВР, што се обезбедува со објавување на известувањето за почеток на процесот на подготовка на предлог-законите минимум пет дена пред објавувањето на текстот на предлог-законот. Во минатото оваа пракса беше ретка, односно најчесто известувањето за почеток на подготовка на предлог-законите и самиот текст на нацрт-законот се објавуваа во ист ден. Во 2015 година забележано е значително подобрување на оваа практика, кое најмногу се должи на новото техничко решение на ЕНЕР коешто сега овозможува автоматско дефинирање на роковите, односно прво министерствата мора да го објават известувањето, а дури по истекот на периодот од пет дена можат да ги објават другите документи. Од друга страна, важно е да се напомене дека продолжува потребата за овозможување консултации кои ќе траат и подолго од минималниот рок од десет дена, бидејќи овој рок е значително пократок од стандардните европски и регионални практики.⁷

4. ПОЧИТУВАЊЕ И ОТСТАПКИ ОД МИНИМАЛНИОТ РОК ЗА КОНСУЛТАЦИИ

Според Деловникот за работа на Владата и Методологијата за процена на влијанието на регулативата (ПВР), консултации на ЕНЕР може да се одвиваат во две фази:

- Фаза на консултации од денот на објавувањето на известувањето за почеток на процесот и подготовка на предлог-законот (минимум 5 дена);
- Фаза на консултации од денот на објавувањето на нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот (минимум 10 дена)⁸.

Со измените на ЕНЕР минималните рокови за овие две фази се автоматизирани. Со автоматизирање на почитувањето на минималниот период од пет дена од објавувањето на известувањето до објавувањето на нацрт-законот, се избегнува една од клучните слабости на досегашниот систем. Со ова на корисникот му се обезбеди можност и формално да се вклучи во процесот на подготовка на предлог-законите во фазата на ПВР.⁹

Дополнително, со воведувањето на новата веб-страница на ЕНЕР беше воведен бројчаник кој покажува број на преостанати денови за коментирање. Со ова беше делумно решен претходниот проблем на непостоењето информација за тоа дали и во кој период одреден нацрт-закон е фактички отворен за коментирање, при што не можеше да се следи дали коментарите кои одреден субјект ги достави се дадени во рокот во кој може да се коментира или пак потоа, откако законот е веќе утврден на седница на Владата.

Воведување автоматизиран бројчаник за периодот на консултации е новото техничко решение воведено на ЕНЕР и ја олеснува прегледноста бидејќи корисниците знаат уште колку дена предлог-законот е отворен за коментирање. При поставување предлог-закон на ЕНЕР автоматизиран бројчаник има минимална предефинирана вредност од 10 дена. Она што се забележува во

⁷ Видачак, И., Нурединоска, Е., (2012) Транспарентност во процесот на подготовка на закони: правила и пракса за вклучување на јавноста со фокус на повратната информација на коментарите од страна на јавноста, Скопје: ОБСЕ.

⁸ Методологија за процена на влијанието на регулативата („Сл. весник на РМ“ бр. 107/2013)

⁹ Саздевски, М. (2015). Водич низ новините на Единствениот национален регистар на прописи ЕНЕР. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка. Достапно на: <http://ogledalonavladata.mk/images/docs/publikacii/vodich-niz-novinite-na-ener.pdf>

праксата од воведување бројчаник е дека кај најголемиот број од објавените предлог-закони периодот на консултации трае токму 10 дена.

Исто така, и покрај автоматизиран бројчаник, регистрирано е дека сè уште постојат случаи на отстапување од минималните десет дена за консултации. Станува збор за случаи кога одредени предлог-закони се утврдуваат на седница на Владата пред истекувањето на минималните 10 дена за коментирање (види прилог 3), како и случаи кога предлог-законите се утврдени на седница на Владата без притоа текстите на нацрт-законите воопшто и да бидат објавени на ЕНЕР (види прилог 4). Според податоците од веб-страницата на Собранието, во извештајниот период од вкупно 135 предлог-закони утврдени на седница на Владата, претходно објавени на ЕНЕР, во 53 случаи (39 %) не е испочитуван минималниот рок од 10 дена за консултации на ЕНЕР, сметано од денот на објавувањето на предлог-законот¹⁰ до денот на утврдувањето на седница на Владата. Во табелата 2 е даден преглед на почитувањето и отстапките од минималниот рок за консултации од 10 дена, каде како почетен ден за консултации е земен денот на објавувањето на текстот на предлог-законот на ЕНЕР¹¹. Доколку во одредена објава на ЕНЕР за отпочнување на процесот на консултации воопшто не е поставен текстот на предлог-законот, бројот на денови за консултации е нула.

Во текот на август 2015 г. во Собранието по скратена постапка влегоа голем број предлог-закони кои се однесуваа на измени и дополнувања поврзани со усогласувањата со новиот Закон за прекршоци. Најголем дел од нив, спротивно на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, воопшто и не беа објавени на ЕНЕР. Министерството за образование и наука, заедно со Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, беа единствените министерства што ги објавија известувањата за почеток на подготовка на предлог-законските измени на ЕНЕР, меѓутоа истите беа објавени еден ден пред или по денот кога беа утврдени на седница на Владата без притоа да бидат објавени текстите на нацрт-законите. За овој случај на 27 август 2015 г. МЦМС испрати јавно соопштение во кое апелираше до Владата и до надлежните органи на државната управа за почитување на минимумот стандарди во процесот на подготовка на закони.

Табела 3. Почитување и отстапки од минималниот рок од 10 дена за консултации на предлог-закон

Ранг	Министерство	Бр. на предлог-закони утврдени на седница на Владата претходно објавени на ЕНЕР	Бр. на предлог-закони со отстапки од минималниот рок од 10 дена	Процент на отстапки од предлог-закони утврдени на Владата
1	МИОА	2	0	0%
2	МО	5	0	0%
3	МНР	1	0	0%
4	МТВ	10	1	10%
5	МФ	17	2	12%
6	МВР	6	1	17%
7	МЗ	4	1	25%
8	МЗШВ	27	8	30%
9	МП	11	4	36%
10	МЖСПП	5	2	40%
11	МТСП	7	3	43%
12	МЕ	8	5	63%
13	МК	8	5	63%
14	МОН	23	20	87%
15	МЛС	1	1	100%
		135	53	39%

¹⁰ Бројот на денови за консултации се смета од денот на објавување на нацрт-законот.

¹¹ Во делот 3 е дадена анализа на верзии на предлог-закони кои се објавуваат на ЕНЕР.



МИОА, МО и МНР се единствените министерства каде што не била утврдена ниту една отстапка. Како позитивни примери со помалку од една третина отстапки може да се посочат и МТВ, МФ, МВР, МЗ и МЗШВ.

Од друга страна, како негативни примери со отстапки во повеќе од две третини од случаите може да се издвојат МЕ, МК и МОН, додека пак МЛС во единствениот закон кој го имало објавено на ЕНЕР не го запазило минималниот рок, па оттука процентуално гледано се наоѓа на последното место на табелата.

5. ПРАКТИКА НА ОБЈАВУВАЊЕ НА ПОТРЕБНИТЕ ПОВРЗАНИ ДОКУМЕНТИ

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

Од табелата 4 може да се забележи дека во сите случаи беше објавено известување за почеток на подготовка на предлог-закон, додека во 70% од случаите беше објавен текстот на нацрт-законот. Нацрт-извештаите за ПВР беа објавени во 71% од случаите.

Табела 4. 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	%
МО	8	8	100%	8	100%	8	100%
МЖСПП	8	8	100%	8	100%	8	100%
МЗ	4	4	100%	4	100%	4	100%
МНР	1	1	100%	1	100%	1	100%
МЗШВ	23	23	100%	22	96%	22	96%
МТВ	14	14	100%	14	100%	13	93%
МФ	15	15	100%	13	87%	13	87%
МЕ	8	8	100%	6	75%	6	75%
МВР	4	4	100%	3	75%	3	75%
МП	10	10	100%	6	60%	6	60%
МЛС	2	2	100%	1	50%	1	50%
МК	9	9	100%	3	33%	3	33%
МТСП	6	6	100%	3	50%	2	33%
МОН	23	23	100%	5	22%	5	22%
МИОА	1	1	100%	0	0%	0	0%
Вкупно	136	136	100%	97	71%	95	70%

Се забележува дека најажурни биле четири министерства: МО, МЖСПП, МЗ и МНР. Овие министерства за секој од објавените предлог-закони ги објавувале сите потребни документи во целост и притоа јавноста била добро информирана за содржината на предлог-законите, односно предлог-законските измени. Како позитивни примери може да се земат и МЗШВ, МТВ и МФ кои биле ажурни и во речиси сите случаи ги објавувале потребните документи. Како негативни примери може да се посочат МК, МТВ и МОН, бидејќи кај овие министерства барем во две третини од случаите не биле објавувани текстовите на нацрт-законот, со што на корисниците на ЕНЕР практично им било оневозможено навремено да се информираат за содржината на предлог-законите. Сличен е случајот и со МИОА кое процентуално се наоѓа на дното на листата бидејќи за единствениот објавен предлог-закон објавило само известување за почеток на подготовката, но не и текст на нацрт-закон или пак нацрт-извештај за ПВР.

Дополнително, покрај објавувањето на основните три документи, министерствата во само 20 случаи објавиле и конечен текст на предлог-закон и предлог-извештај за ПВР, утврдени на седница на Владата.

Практики на известување за спроведените консултации во извештаите за ПВР

Согласно на Методологијата за ПВР во нацрт-извештајот за ПВР се дава преглед на консултации каде се наведуваат засегнатите страни кои учествувале во процесот и начинот на нивното вклучување, ставовите искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и на порталот е-демократија.

Во 2015 г. во Собрание се донесени 57 закони по редовна постапка кои се објавени на ЕНЕР. Делот за консултации во Извештајот за ПВР кај овие предлог-закони е оставен без податоци во 18 случаи (32%).

Само во седум извештаи за ПВР (12%) се спомнати граѓански организации во делот за **засегнати страни** кои ќе бидат консултирани во процесот на подготовката. Се работи за **четири предлог-закони на МТВ** (Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај, Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти, Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај, Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за договорите за превоз во патниот сообраќај), **два на МК** (Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за библиотеките и Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за музеите) и **еден на МП** (Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата).

Во делот за консултации во Извештајот за ПВР, предвидено е да се даде и преглед на добиените и вградени мислења, којшто е пополнет во случај на 14 предлог-закони (25%). Како примери за добро пополнет преглед на добиени и вградени мислења може да се издвојат Предлог-законот за дополнување на Законот за служба во Армијата на РМ на МО, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата на МП и Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки на МФ. Во случајов на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки на МФ, заради големиот број забелешки, објавен е извештај од консултации како прилог на извештајот за ПВР, каде што се детално наведени дадените предлози и причината за неприфаќање на секој предлог поединечно.



6. ПРАКТИКА НА КОМЕНТИРАЊЕ НА ЕНЕР

Со цел да се анализира колку јавноста ја користи дадената можност 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 повратни одговори на поставените забелешки и коментари.

Со воведувањето на новата веб-страница на ЕНЕР, беше овозможено автоматско објавување коментари по истекот на предвидениот рок за преглед од страна на одговорното лице во релевантното министерство. Со ваквиот пристап отстранета е можноста за одолжување или необјавување на дадениот коментар од страна на корисникот. Имено, доколку оставениот коментар не е прегледан од страна на одговорното лице, коментарот ќе биде објавен автоматски. И покрај ваквата измена која би требало да овозможи подиректен пристап на корисниците на ЕНЕР и нивна поголема мотивација за учество и коментирање, 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 на закони. Имено, во периодот на известување, од 136 предлог-закони објавени на ЕНЕР, коментирани се само 14 предлог-закони, за кои беа оставени вкупно 38 коментари. На овие 38 коментари, министерствата имаа обезбедено само 5 повратни одговори. Најмногу коментари (30) беа оставени во име на поединци, додека осум коментари беа оставени во име на граѓански организации и здруженија. Најкоментиран беше предлог-законот за занаетчиство на којшто беа оставени десет коментари, а по него следуваат предлог-законот за изменување на Законот за енергетика и предлог-законот за изменување на Законот за социјално претприемништво за кои беа оставени по седум коментари.

7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Вкупно 136 предлог-закон беа објавени на ЕНЕР во периодот на следење од 1 јануари до 31 декември 2015 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 коментари и практиката на коментирање, односно давање повратен одговор од страна на министерствата.

7.1 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, министерствата не го почитувале Деловникот за работа на Владата на Република Македонија. Имено, според статистиката на Собранието во 2015 година биле донесени вкупно 541 закони на предлог на Владата, а за само 88 од нив (16%) претходно бил објавен текстот на нацрт-законот на ЕНЕР. Оттука јавноста, и покрај постоењето на ЕНЕР, во добар дел предлог-законите не била во можност подобро да биде информирана содржината на законите и политиките кои биле донесени во текот на 2015 година. Дополнително, поради споредбено малиот број на предлог-закони објавени на ЕНЕР, сите следни заклучоци од следењето на ЕНЕР се организирани бидејќи голем број предлог-закони се изоставени од примерокот на следење.
2. **Недостапноста на дневните редови и записниците од седниците на Владата го отежнува следењето на процесите на креирање политики.** Споредено со другите земји,

Република Македонија е една од ретките земји во регионот која не обезбедува информации за точките разгледани на седниците на Владата. Ваква практика веќе постои во Босна и Херцеговина, во Бугарија, во Словенија, во Србија и во Хрватска.

3. **Новата веб-страница на ЕНЕР овозможува подобра прегледност на целиот процес на консултации.** Поради новата опција со која корисниците на ЕНЕР имаат точна информација за преостанатото време на консултации, овозможена е подобра прегледност за целиот процес на коментирање на предлог-законите во фазата на нивна подготовка. Сепак, неусогласеноста на статусот на ЕНЕР со фактичката состојба, односно со тоа дали законот е утврден на седница на Владата или не, продолжува да биде проблем. Имено, 62% од објавените предлог-закони кои се утврдени на седница на Владата сè уште стојат со статус „Отворен“ на ЕНЕР.
4. **Периодот за коментирање кај најголем број од предлог-законите е фиксиран на минимумот од 10 дена.** Ова се должи на новото техничко решение кое ја олеснува прегледноста (корисниците знаат уште колку дена предлог-законот е отворен за коментирање), но го ограничува периодот на коментирање во случаите кога тоа не е потребно.
5. **Делумно почитување на минималниот рок за консултации кај оние предлог-закони кои претходно биле објавени на ЕНЕР.** И покрај техничките измени на ЕНЕР кои имаа за цел да ги ограничат ваквите случаи, сè уште постои пракса на отстапување од минималните десет дена за консултации. Имено, кај 39% од предлог-законите утврдени на Владата не е испочитуван минималниот рок за консултации. Најчеста причина за ова е необјавувањето текст на нацрт-закон, или неговото објавување по денот кога бил утврден на седница на Владата. Ова значи дека објавувањето на предлог-законите на ЕНЕР не овозможува суштинско вклучување на јавноста да учествува во креирањето на прописите објавени на ЕНЕР.
6. **Министерствата не ги објавуваат редовно потребните поврзани документи за консултации.** Иако во сите случаи беа објавени известувањата за почеток на подготовка на предлог-законите, текстовите на нацрт-законите беа објавени во 70% од случаите. Необјавувањето на речиси една третина од нацрт-законите е главна причина за претходно наведеното делумно почитување на минималниот рок за консултации, бидејќи необјавувањето на текст на нацрт-закон, автоматски значи нула денови за консултации. Нацрт-извештаите за ПВР биле објавувани во 71% од случаите.
7. **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 коментари од страна на граѓаните. Во периодот на следење се поставени само 38 коментари за 14 од вкупно 136 објавени предлог-закони.
8. **Министерствата многу ретко даваат повратен одговор на коментарите.** Во периодот на следење, министерствата дале само 5 повратни одговори на вкупно 38 поставени коментари (13%). Најголем дел од овие 5 повратни одговори биле од чисто техничка природа и не обезбедуваат никаква информација дали конкретните коментари влијаеле врз конечната содржина на предлог-законот.



7.2 Препораки

- Министерствата треба да се придржуваат до Деловникот за работа на Владата и да ги објавуваат на ЕНЕР сите предлог-закони,** без оглед дали ќе се носат во Собранието по редовна или по скратена постапка бидејќи одредбите во Деловникот се задолжителни и секое отстапување од нив е неприфатливо. Дополнително, со ваквата практика би се зголемила транспарентноста на процесите на креирање на законите и би се овозможил простор за зголемена партиципативност на јавноста и нивното вклучување во рана фаза од подготовката на предлог-законите.
- Минимум основни информации за точките разгледани на 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 и Владата треба да направи измени во Деловникот со цел да се обезбеди задолжително објавување на ваквите информации кои ќе придонесат за значително поголема транспарентност во процесот на креирање на политиките.
- 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.
- Министерствата треба да овозможат подолги консултации, а минимумот од 10 дена треба да биде исклучок, а не правило.** При прикачување нов предлог-закон за консултации, потребно е одговорните службеници во министерствата да го одберат подолг период за траење на консултации, а само по исклучок да го остават минималниот рок од 10 дена, којшто е предефиниран.
- Министерствата треба да го почитуваат минималниот рок за консултации од 10 дена.** Потребно е консултациите на ЕНЕР да бидат сфатени како неодминлив дел од процесот на подготовка на законите, со цел градење позитивна институционална практика која ќе придонесе кон зголемено учество на граѓаните во процесот на подготовка на закони. Потребно е да се зголеми контролата дали одреден предлог-закон бил поставен за консултации на ЕНЕР и тој да не може да биде утврден на седница на Владата.
- Треба да продолжи и да се надгради практика на редовно објавување на потребните документи.** Иако во најголем дел од случаите документите се објавуваат редовно, сепак министерства сè уште не се придржуваат целосно до правилата и тоа освен што придонесува кон зголемување на процентот на отстапки од минималниот рок за консултации, влијае негативно и на информирањето на корисниците на ЕНЕР.
- Потребно е активно да се работи на промовирање на ЕНЕР и зголемување на довербата на граѓаните во оваа алатка.** Малиот број коментари на ЕНЕР јасно укажува на потребата од зголемено информирање на граѓаните за можностите што ги нуди ЕНЕР, како и градење доверба дека коментирањето на ЕНЕР може вистински да влијае врз содржината на предлог-законите.
- 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. Исто така, во своите одговори министерствата треба да дадат образложение дали и зошто одредени предлози се усвоени или не.

ПРИЛОГ 1.

ПРАШАЛНИК БР. 1 ЗА ОЦЕНА НА КОМУНИКАЦИСКАТА ПОДДРШКА

I. Општи механизми за вклучување на јавноста		
1. Министерството: <i>(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)</i>		
1.1. Има назначено контакт-лице одговорно за давање информации од јавен карактер	да	не
1.2. Има назначено координатор кој врши процена на влијанието на регулативата	да	не
1.3. Издава публикации (ревии/билтени) за својата работа	да	не
1.4. Секогаш објавува информација за почеток на процесот на подготовка на предлог-закони во дневните весници	да	не
1.5. Објавува информација за почеток на процесот на подготовка на предлог-закон на релевантни сајтови, како ЕНЕР, е-демократија, сајтот на министерството Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајт от: _____	да	не
1.6. Употребува други облици за информирање на јавноста за својата работа Доколку одговорот е ДА, наведете кои: _____	да	не
2. Министерството на својата веб-страница: <i>(Ве молиме обележете еден одговор (да или не) за секој индикатор)</i>		
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 каде се објавуваат овие информации: _____	да	не
2.2. Употребува е-прашалници за добивање мислење од јавноста за својата работа Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот и/или примери кога сте ги користеле е-прашалници: _____	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, каде се објавуваат добиените предлози и коментари: _____	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-пошта 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:

II. 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 името 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
--	----	----

III. 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 во советодавните 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
--	----	----

IV. Следење и оценка на спроведувањето на актите (закони, стратегии и сл.)**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
---	----	----

6.4. Објавува повратен (фидбек) извештај за вклучување на јавноста и влијанието на коментарите	да	не
--	----	----

Доколку одговорот е ДА, наведете адреса (URL) на сајтот:

6.3. Објавува извештаи од следењето и оценката на актите, и тоа во:

- Електронски формат

(Адреса (URL) на сајтот _____)

да	не
----	----

- Печатен формат (пр. публикација и сл.)

да	не
----	----

6.5. На крајот на подготовка на актите во меморандумот на предлог-законот секогаш информира за вклученоста и соработката со заинтересираната јавност	да	не
--	----	----

Дали имате Ваши коментари или прашања поврзани со одредено прашање/а или на прашалникот?

**ПРИЛОГ 2.****ПРАШАЛНИК БР. 2 ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ-ЗАКОН****Споделување информации за процесот на подготовка на предлог -законот****Министерството ја известило јавноста за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот: (Ве молиме одговорете на сите прашања од 1 до 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 информирање	да	не

Ако да, со кои

Информацијата за почетокот на постапката за подготовка на предлог-законот содржела: (Ве молиме одговорете на сите прашања од 7 до 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 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 сумираните 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.)	да	не
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)	да	не
22. Методи за следење и оценка на процесот	да	не

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

23. Министерството нарачало стручни текстови:	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	да	не
25. Стручните текстови беа достапни физички (во печатена форма) во министерството	да	не
26. Стручните текстови содржат сумирани делови за општа (нестручна) јавност	да	не

Временска рамка

27. Заради консултација предлог-законот е објавен како:

(одговорете на двете прашања)

а. Прва работна верзија на предлог-законот произлезена од министерството (нацрт-верзија)	да	не
б. Предлог-закон по меѓусекторското усогласување	да	не

28. Роковите за примање предлози и коментари на ЕНЕР за предлог-законот од страна на граѓанскиот сектор биле: (одберете еден одговор)

- 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 организиравме 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 до 35)		
31. Именувано 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 формулираат 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 организирани се настани за вклучување на јавноста како јавни расправи, тркалезни маси и сл.	да	не
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.)	да	не
35. Во рана фаза на јавноста ѝ 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 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 свое мислење	да	не
б. Даде свое мислење:		
- како заедничка информација	да	не
- 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 процена на влијанието на регулативата) има информации за вклучената јавност во консултативниот процес	да	не

Одзив на граѓанскиот сектор

38а. Најголем број од предлозите и коментарите се добиени од граѓанскиот сектор:		
а. Преку ЕНЕР		
б. Директно на е-пошта, или по пошта		
а. На друг начин: <i>(наведете како)</i>		
Error! No bookmark name given.		
40. 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:		
<i>(наведете ја причината)</i>		
- Министерството во поголем дел ги вклучи предлозите бидејќи		
<i>(наведете ја причината)</i>		
41. Кои се оцените на предлозите и коментарите на граѓанскиот сектор, според видувањето на министерството: <i>(одберете еден одговор)</i>		
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		
г. Не добивме коментари и предлози од граѓанскиот сектор		
42. Министерството при подготовка на предлог-законот:		
<i>(одберете еден одговор)</i>		
а. Задоволно е со одзивот на јавноста		
б. Потребен е поголем одзив од јавноста		
в. Нема мислење за соработката со јавноста		

Кои организации го 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 МИНИСТЕРСТВА

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 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 медиумите	Да
	Предлог-закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	Да
	Предлог-закон за вработените во јавниот сектор	Да
	Предлог-закон за административните 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 Факултетот 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 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

**ПРИЛОГ 4.****ПРЕДЛОГ ЗАКОНИ СО ОТСТАПКИ ОД МИНИМАЛЕН РОК
ЗА КОНСУЛТАЦИИ**

Предлог закон	Министерство	Датум на поставување на текст на нацрт-закон	Датум на утврдување на седница на Владата	Период на консултации (<10 дена)
Предлог на Закон за дополнување на Законот за државниот инспекторат за земјоделство	МЗШВ	23.01.2015	27.01.2015	4
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за шумарска и ловна инспекција	МЗШВ	23.01.2015	27.01.2015	4
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина	МЖСПП	23.01.2015	27.01.2015	4
Предлог на Закон за изменување на Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис	МФ	04.02.2015	02.02.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија	МЕ	04.02.2015	10.02.2015	6
Предлог на Закон за изменување на Законот за енергетика	МЕ	23.02.2015	24.02.2015	1
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за лековите и медицинските помагала	МЗ	22.04.2015	22.04.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование	МОН	28.05.2015	26.05.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за средното образование	МОН	28.05.2015	26.05.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за управување со отпадот	МЖСПП	06.08.2015	12.08.2015	6
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за правосудниот испит	МП	12.08.2015	19.08.2015	7
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита и благосостојба на животните	МЗШВ	24.08.2015	24.08.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за ветеринарно - медицински препарати	МЗШВ	24.08.2015	24.08.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за нуспроизводи од животинско потекло	МЗШВ	24.08.2015	24.08.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за идентификација и регистрација на животните	МЗШВ	24.08.2015	24.08.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на храната за животни	МЗШВ	24.08.2015	24.08.2015	0
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за возила	МЕ	17.09.2015	14.09.2015	0

ПРИЛОГ 5.**ПРЕДЛОГ-ЗАКОНИ УТВРДЕНИ НА СЕДНИЦА НА ВЛАДАТА БЕЗ ПРЕТХОДНО
ОБЈАВУВАЊЕ НА ТЕКСТОТ НА НАЦРТ-ЗАКОНОТ НА ЕНЕР**

Предлог закон	Министерство	Датум на поставување на Известување за почеток на процесот за подготовка на предлог-закон	Датум на утврдување на седница на Владата
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота	МТВ	30.01.2015	02.02.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за трансформација на претпријатијата со општествен капитал	МЕ	05.02.2015	10.02.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделски задруги	МЗШВ	12.02.2015	24.02.2015
Предлог на Закон за изменување на Законот за социјална заштита	МТСП	19.03.2015	31.03.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за рамномерен регионален развој	МЛС	27.03.2015	23.09.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за електронска трговија	МЕ	09.04.2015	26.05.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка	МП	23.04.2015	12.05.2015
Предлог на Закон за изменување на Законот за минимална плата	МТСП	23.04.2015	28.07.2015
Предлог на Закон за дополнување на Законот за семејството	МТСП	11.05.2015	21.05.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на културното наследство	МК	22.05.2015	21.05.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на културното наследство	МК	24.07.2015	25.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за филмската дејност	МК	24.07.2015	28.07.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување и дополнување на Законот за високото образование	МОН	17.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување и дополнување на Законот за средното образование	МОН	17.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување и дополнување на Законот за основното образование	МОН	17.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за студентскиот стандард	МОН	17.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за ученичкиот стандард	МОН	17.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за спортска академија	МОН	19.08.2015	18.08.2015



Предлог на Закон за дополнување на Законот за основање на Национална агенција за европски образовни програми и мобилност	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за научно-истражувачката дејност	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за отворените граѓански универзитети за доживотно учење	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за стручно образование и обука	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за образование на возрастните	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување и дополнување на Законот за учебници за основно и средно образование	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за обука и испит за директор на основно училиште, средно училиште, ученички дом и отворен граѓански универзитет за доживотно учење	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за просветната инспекција	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за високообразовните установи за образование на наставен кадар во предучилишното воспитание, основното и средното образование	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за наставници во основните и средните училишта	МОН	19.08.2015	18.08.2015
Предлог на Закон за пробација	МП	26.08.2015	28.10.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за обука и испит на директор на основно училиште, средно училиште, ученички дом и отворен граѓански универзитет за доживотно учење	МОН	07.09.2015	14.09.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за Академијата за наставници	МОН	07.09.2015	14.09.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за употребата на македонскиот јазик	МК	07.09.2015	14.09.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на културното наследство	МК	10.09.2015	14.09.2015
Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за договорен залог	МП	18.09.2015	13.10.2015
Предлог на Закон за дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата	МВР	06.10.2015	28.10.2015