

ГРАЃАНСКИ
РЕСУРСЕН
ЦЕНТАР

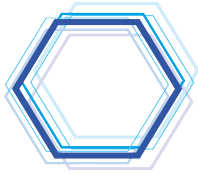
ОГЛЕДАЛО
на владата
2025



ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ЕНЕР ВО 2025



WWW.RCGO.MK · INFO@RCGO.MK · [@RCGOMK](https://www.instagram.com/RCGOMK)



ГРАЃАНСКИ
РЕСУРСЕН
ЦЕНТАР



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



Огледало на Владата

Годишен извештај од следењето на ЕНЕР во 2025

март, 2026 г.



Финансирано од
Европска Унија



ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА: ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ЕНЕР ВО 2025

ИЗДАВАЧИ

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)
Национална фондација за развој на граѓанското општество, Граѓански ресурсен центар Скопје (ГРЦ)

ЗА ИЗДАВАЧИТЕ

Александар Кржаловски, директор на МЦМС
Валентина Величковска, извршна директорка на ГРЦ

АВТОРИ

Валентина Величковска
Поддршка за прибирање и обработка на податоци: Никола Клековски

КОНТАКТ

МЦМС - адреса: ул. „Никола Паралунов“ бр. 41 а; пошт. фах 55, 1060 Скопје;
е-пошта: mcms@mcms.mk; веб-страница: www.mcms.mk.
Scribd: <http://www.scribd.com/people/documents/2996697>;
SlideShare http://www.slideshare.net/mcms_mk
Facebook: <http://www.facebook.com/mcms.mk>; Twitter: http://twitter.com/mcms_mk

ГРЦ - адреса: ул. „Никола Паралунов“ бр. 41 а; пошт. фах 55, 1060 Скопје;
е-пошта: info@rcgo.mk; веб-страница: www.rcgo.mk.

Овој извештај е финансиран од Европската Унија. Содржината на извештајот е единствена одговорност на авторот и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија и организациите спроведувачи на проектот „ЕУ поддршка за Граѓански ресурсен центар – фаза 2“.

Содржина

ВОВЕД	4
1 Методологија и пристап	5
2 Процес на проценка на влијанието на регулативата и објавување на предлог-прописите на ЕНЕР	5
2.1 Практика на објавување на ЕНЕР за закони доставени до Собрание	6
2.2 Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации.....	9
2.3 Преглед на објавени предлог-закони на ЕНЕР	9
2.4 Практика на објавување на потребните поврзани документи.....	11
2.5 Практика на коментирање на ЕНЕР	12
3. Заклучоци и препораки	13
3.1. Заклучоци.....	13
3.2. Препораки	14

ВОВЕД

Активното, навремено и транспарентно вклучување на граѓаните и граѓанските организации во процесите на креирање политики и подготовка на законска регулатива е еден од основните предуслови за функционално демократско општество засновано на транспарентност, отчетност и одговорно управување. Учесството на јавноста овозможува засегнатите страни да влијаат врз содржината на политиките и прописите кои ги засегаат, а институциите да добијат пристап до различни перспективи, стручни знаења, искуства и предлози кои можат да го подобрат квалитетот на предложените решенија. На тој начин, консултациите придонесуваат и кон зајакнување на довербата меѓу институциите и јавноста.

Правната и институционалната рамка во Република Северна Македонија предвидува повеќе можности за вклучување на јавноста во подготовката на закони и политики. Основата за ваквото учество произлегува од Уставот на Република Северна Македонија, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување, Законот за Владата, Законот за организација и работа на органите на државната управа, како и од други релевантни прописи. Дополнително, ова прашање е уредено преку низа подзаконски и стратешки документи, меѓу кои Деловникот за работа на Владата, Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, Стратегијата на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество, Методологијата за процена на влијанието на регулативата и други акти.

Електронските консултации за предлог-законите се овозможени преку Единствениот национален електронски регистар на прописи — ЕНЕР. Министерството за јавна администрација е надлежно за развој и одржување на ЕНЕР, додека секое министерство е одговорно за навремено објавување на содржините од своја надлежност, вклучително и предлог-законите и придружните документи. Преку ЕНЕР, секоја засегната страна има можност да даде мислења, коментари и сугестии за објавените предлог-закони. Согласно Деловникот за работа на Владата, министерствата се должни да ги објавуваат предлог-законите на ЕНЕР уште во фазата на подготовка, со цел тие да бидат достапни за јавни консултации најмалку 30 дена. Иако постојат повеќе законски и институционални можности за консултации, ЕНЕР во практиката останува речиси единствената систематска алатка за јавен увид во предлог-законите, што ја наметнува потребата од негово континуирано следење.

Од 2013 година редовно ја следиме практиката на објавување предлог-закони на ЕНЕР. Овој извештај ги претставува резултатите од следењето на исполнувањето на минималните стандарди за учество на јавноста во подготовката на законите во 2025 година, односно објавувањето на предлог-законите на ЕНЕР и почитувањето на пропишаниот рок за јавни консултации. Извештајот ги посочува и добрите практики на министерствата во исполнувањето на обврските за објавување предлог-закони и пропратни материјали.

Целта на извештајот е да обезбеди релевантни информации за граѓанските организации, државните службеници, институциите и пошироката јавност во однос на отвореноста на органите на државната управа во процесот на креирање политики. Дополнително, извештајот има за цел да придонесе кон подобрена застапеност и поактивно учество на граѓанското општество во подготовката на јавните политики, преку следење и информирање за примената на ЕНЕР како постоечки механизам за јавни консултации.

Градењето отворени, инклузивни и доверливи процеси на креирање политики е долгорочен процес кој бара континуирано унапредување на можностите за суштинско вклучување на јавноста. Навремените и квалитетни консултации придонесуваат кон подобри предлог-закони, нивно поефикасно спроведување и поголема доверба во институциите.

1 Методологија и пристап

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

Во примерокот се вклучени предлог-законите објавени на ЕНЕР во текот на 2025 г., како и предлог-закони утврдени на седница на Владата и доставени до Собранието на Република Северна Македонија во 2025. Примерокот за следење ги опфати единствено предлог-законите, додека подзаконските акти не беа предмет на следење, бидејќи правната рамка не предвидува обврска за нивно објавување на јавен увид. Во примерокот се вклучени и законите кои се предложени од страна на пратеници во Собранието на Република Северна Македонија.

Во периодот на следење од 1 јануари до 31 декември 2025 г. на ЕНЕР беа објавени вкупно **53** известувања за почеток на процес на подготовка на предлог-закон, **42** нацрт-извештаи за проценка на влијанието на регулативата и **44** предлог-закони. Во периодот беа утврдени на седница на Влада и доставени до Собранието вкупно **67** предлог-закони, при што се следеше колку од предлог-законите, за кои има обврска, биле објавени претходно на ЕНЕР, колку биле донесени по скратена, а колку по редовна постапка, како и колку од предлог-законите биле поднесени со знаменце на ЕУ.

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.

Со цел да се дознае датумот на утврдување одреден предлог-закон од страна на Владата, во следењето беше користена веб-страната на Собранието (www.sobranie.mk). Обработените резултати се претставени во табели изразени во апсолутни бројки и процентуално, проследени со соодветен коментар и изведени заклучоци и препораки.

2 Процес на проценка на влијанието на регулативата и објавување на предлог-прописите на ЕНЕР

Согласно Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија¹ и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата², министерствата имаат обврска да спроведат проценка на влијанието на регулативата (ПВР) за предлозите за донесување закони, освен законите кои се донесуваат по итна постапка, законите за ратификација на меѓународни договори, законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, предлог Буџетот на Република Северна Македонија, Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, законите за задолжување на Република Северна Македонија и законите за гаранција на Република Северна Македонија. Министерствата треба предлозите за донесување закони, нацртите и предлозите на закони задолжително да ги објават на ЕНЕР и тие да бидат достапни за коментари од јавноста 30 дена од денот на објавувањето. На ЕНЕР секоја засегната страна може да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените предлози на законите. Надлежното министерство во извештајот за проценка на влијанието на регулативата

¹ Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија, „Службен весник на РСМ“ бр. 276 /24)

² Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на РСМ бр. 118/2025

треба да даде преглед на добиените мислења во кој ги наведува причините, поради кои забелешките и предлозите не се прифатени и истиот го објавува на својата интернет-страницата и на ЕНЕР.

Собранието нема правна обврска да ги објавува за консултации прописите кои се на предлог на пратеници во Собранието. Од таа причина, истите не се составен дел од ЕНЕР. Овие предлог-прописи се објавуваат само на страната на Собрание. Овие предлог-прописи подлежат исклучиво на постапка за донесување на закони согласно Деловникот за работа на Собранието. Деловникот на Собранието не предвидува консултативен процес за овој тип на предлог-прописи туку единствено мислење од Владата. Дополнително, и ако Владата не достави мислење предлог-прописот ќе биде разгледуван од страна на Собранието.

2.1 Практика на објавување на ЕНЕР за закони доставени до Собрание

Иако министерствата се должни да ги објавуваат предлог-законите на ЕНЕР кои се носат по редовна и по скратена постапка, сè уште постои практика предлог-законите да не бидат објавувани на ЕНЕР и да не бидат достапни за консултации со јавноста. Според податоците објавени на веб страницата на Собранието, во периодот од 1 јануари до 31 декември 2025 г. до Собранието биле доставени вкупно **290** предлог-закони, од кои **160** (55.17%) биле предложени од страна на пратеници во Собранието и не подлежат на обврската за нивно претходно објавување на ЕНЕР и спроведување на ПВР. Останатите **130** поднесени предлог-закони биле предложени од страна на Владата и ресорните министерства и **67** од нив подлежат на обврската за спроведување на ПВР, односно нивно претходно објавување на ЕНЕР. **63** предлог-закони немаат обврска да бидат ставени на ЕНЕР бидејќи 39 се усогласување со Законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа, 16 биле предлог-закони за ратификување меѓународни договори, три се однесуваат на носење или измена на Буџетот на Република Северна Македонија, два се закони за гаранција и три се предлог-закони за задолжување на државата. **Во однос на предлог-законите за кои постои обврска да бидат ставени на ЕНЕР за консултации (67), утврдено е дека за 37.31% (25 предлог-закони), текстот на нацрт-законот претходно бил објавен на ЕНЕР.** Има мало подобрување на состојбата во споредба со претходната година, но се сè уште е уназадување споредено со периодот пред 2024 (2024: 34.65% (35 предлог-закони); 2023: 51.4% (37 предлог-закони); 2022: 37% (24 предлог-закони); 2021: 41% (48 предлог-закони); 2019: 49.6%).

Во табела 1 е даден преглед колку од законите поднесени до Собранието биле претходно објавени на ЕНЕР. **Министерството за внатрешни работи, Министерството за јавна администрација, Министерството за образование и наука и Министерството за локална самоуправа се четирите министерства кај кои нема отстапки во однос на објавување предлог-закони на ЕНЕР,** односно сите предлог-закони коишто се поднесени од овие четири министерства во Собранието во 2025 г. претходно се објавени на ЕНЕР и рокот за консултации од 30 дена е испочитуван. Министерството за образование и наука трета година по ред целосно ја почитува обврската за објавување на предлог-закони на ЕНЕР. Останатите министерства на ЕНЕР објавиле помал број од законите доставени во Собранието во 2025 година. Министерството за транспорт објавило на ЕНЕР само еден предлог-закон од вкупно 14 предлог-закони доставени во Собранието во 2025 година. Само во април 2025 година, ова министерство доставило до Собранието седум предлог-закони, сите по скратена постапка, а ниту еден не бил ставен на ЕНЕР за консултации со јавноста. Во оваа листа на предлог-закони спаѓаат и предлог-законите за измени и дополнување на Законот за градење; Законот за јавните патишта; Законот за работното време на мобилните работници во патниот сообраќај и уредите за запишување во патниот сообраќај; Законот за превоз во патниот сообраќај; Законот за урбанистичко планирање; Законот за јавна чистота и др.

Табела 1. Предлог-закони предложени од Владата и министерствата, поднесени во Собранието во 2025г.

Министерство	Предлог-закони поднесени до Собранието	Предлог-закони објавени на ЕНЕР	
		Број на предлог-закони	Процент од вкупниот број предлог-закони
МО	0	0	/
МНРНТ	1	0	0%
МЗШВ	4	0	0%
МТ	14	1	7%
МФ	4	0	0%
МЖСПП	2	1	50%
МП	3	2	66.7%
МОН	2	2	100%
МКТ	3	1	33%
МЗ	1	0	0%
МВР	5	5	100%
МЈА	4	4	100%
МДТ	9	6	66.67%
МЕРМС	4	2	50%
МЕТ	3	0	0%
МСПДМ	6	0	0%
МЛС	1	1	100%
МОМЗ	1	0	0%
МЕП	0	0	/
МС	0	0	/
Вкупно	67	25	37.31%

Согласно на член 170 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија, усогласување на закон може да се прави со користење скратена постапка. Генерално, потребата да се разгледа закон по скратена постапка се користи кога не се потребни сложени и опширни закони или адаптации, за прекин на важноста на одреден закон или негови делови, или кога не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската унија. Условите за предлагање закони се исти, независно од постапката со која се цели да се изгласа, односно законот може да се предложи од 10 000 гласачи, секој пратеник или Владата (член 132).

Во табела 2 е даден преглед на бројот на закони донесени по скратена постапка и колку од нив биле објавени на ЕНЕР. Според Деловникот, министерствата имаат обврска и за законите донесени по скратена постапка да спроведат ПВР. Во 2025 г. **15 (22.39%)** од предлог-законите поднесени од министерствата до Собранието биле по скратена постапка. Од нив, **1 (6.67%)** бил објавен на ЕНЕР. Од табелата може да се забележи дека поголемиот број од министерствата (11) воопшто немале доставено предлог-закон до Собранието по скратена постапка. Од друга страна пак, најголем број на доставени предлог-закони до Собрание по скратена постапка има кај Министерството за транспорт (9) и ниту еден не бил ставен на ЕНЕР за консултации со јавноста.

Табела 2. Предлог-закони по скратена постапка предложени од Владата и министерствата до Собранието во 2025

Министерство	Предлог закони поднесени 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	0	0	/	0	/
МНРНТ	1	0	0%	0	/
МЗШВ	4	0	0%	0	/
МТ	14	9	64.29%	0	0%

МФ	4	1	25%	0	0%
МЖСПП	2	0	0%	0	/
МП	3	0	0%	0	/
МОН	2	0	0%	0	/
МКТ	3	0	0%	0	0%
МЗ	1	0	0%	0	/
МВР	5	0	/	0	/
МЈА	4	1	25%	1	53%
МДТ	9	1	11%	0	0%
МЕРМС	4	1	25%	0	0%
МЕТ	3	0	0%	0	/
МСПДМ	6	2	33.3%	0	0%
МЛС	1	0	0%	0	/
МОМЗ	1	0	0%	0	/
МЕП	0	0	/	0	/
МС	0	0	/	0	/
Вкупно	67	15	22.39%	1	6.67%

Споредено со претходните години, има значително намалување на процентот на предлог-закопи што се носат по скратена постапка, односно 56.4% (2024), 64.8% (2023), 61.5% (2022), 34% (2021) и 29% (2019). Во однос на објавување на ЕНЕР на предлог-закопите што се предлагаат по скратена постапка, од вкупно 15 предлог-закопи по скратена постапка само еден предлог-закон по скратена постапка претходно бил ставен на ЕНЕР за консултации со јавноста, односно 6.67%, што претставува влошување во споредба со претходните години 2024 (22.8%), 2023 (36.2%), 2022 (15%) и 2021 г (12.5%).

Дополнително, ги разгледаваме бројките не само по министерства туку и по месеци, при што е забележано дека во периодот април – јули министерствата доставиле околу 60% од предлог-закопите до Собранието. Дополнително, во април се доставени најголемиот процент од предлог-закопите до Собранието по скратена постапка (7 од вкупно 15).

Во извештајот следиме и дали предлог-закопите што се доставени од Владата до Собрание се означени со ЕУ знаменце, односно со предлог-законот се врши усогласување на нашето законодавство со законодавството на Европската Унија. Овие предлог-закопи во насловот на крајот треба да имаат (*) кое сигнализира дека предлог-законот се носи со ЕУ знаменце. Вкупно **18 предлог-закопи** од 67 предлог-закон доставени до Собранието од страна на Владата и министерствата во 2025 година **биле доставени со ЕУ знаменце**, при што само два од нив биле доставени по скратена постапка. Понатаму, од овие 18 предлог-закопи со ЕУ знаменце 13 (72.22%) предлог-закопи биле претходно ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста. Во споредба со податоците од 2024 година, имаме подобрување, односно од вкупно 16 предлог-закопи со ЕУ знаменце 11 (68.75%) предлог-закопи биле претходно ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста.

Оваа анализа го опфати и начинот на донесување на закопи кои се на предлог на пратеници и/или овластени предлагачи на закопи. Според податоците, **вкупно 160 закопи (55% од сите предлог-закопи доставени до Собрание) биле предложени од пратеници и ова претставува континуирано зголемување на бројката на предлог-закопи предложени од пратеници (105 во 2024 година; 78 во 2023 година; и 86 во 2022 година)**. Од овие 160 предлог-закопи предложени од пратениците, 134 (83.75%) биле предложени во скратена постапка. За овие предложени закопи не е спроведен консултативен процес бидејќи самиот Деловник на Собранието истото не го предвидува како обврска. Како важна институционална новина треба да се истакне формирањето на Одделението за проценка на влијанието на регулативата и проценка на спроведувањето на регулативата во Службата на Собранието како дел од Законодавно-правниот

сектор³. Ова претставува позитивен чекор кон зајакнување на капацитетите на Собранието за анализа на влијанијата од законските решенија и следење на нивното спроведување. Сепак, имајќи го предвид високиот број предлог-закони поднесени од пратеници, особено по скратена постапка, потребно е оваа институционална поставеност понатаму да се поврзе со посистематски механизми за јавни консултации и проценка на влијанието на законите предложени во Собранието.

2.2 Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации

Според Деловникот за работа на Владата и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, 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 30 дена)⁴.

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 претходниот систем. Со ова на корисникот му се обезбедува можност и формално да се вклучи во процесот на подготовка на предлог-законите во фазата на ПВР.

Дополнително, воведениот автоматизиран бројчаник за периодот на консултации ја олеснува прегледноста бидејќи корисниците знаат уште колку дена предлог-законот е отворен за коментирање. При поставување предлог-закон на ЕНЕР автоматизираниот бројчаник има минимална предефинирана вредност од 30 дена.

Според податоците од веб-страницата на Собранието, од вкупно 25 предлог-законали утврдени на седница на Владата, претходно објавени на ЕНЕР, и доставени до Собрание за разгледување во 2025 година, во сите 25 случаи е испочитуван минималниот рок од 30 дена за консултации на ЕНЕР, сметано од денот на објавувањето на предлог-законот до денот на утврдувањето на седница на Владата.

2.3 Преглед на објавени предлог-законали на ЕНЕР

Последните измени во дизајнот и поставеноста на ЕНЕР направени во текот на 2025 година го надминаа потенцијален недостаток на ЕНЕР кој што беше идентификуван во претходните два извештаи, а се однесува на неможноста за автоматско сигнализирање кога нацрт-закон е ставен на ЕНЕР за консултации. Следствено, со последните измени во дизајнот на ЕНЕР, не само известувања туку и предлог-законали ставени на ЕНЕР автоматски излегуваат во делот 10 последни предложени прописи, односно се олеснува пристапот на граѓаните до најновите предлог-законали ставени на ЕНЕР за јавни консултации. Меѓутоа, потенцијален проблем што останува нерешен, е фактот што министерство може во веќе отворен фолдер за нацрт-закон да стави друга верзија на нацрт-законот за консултации но втората верзија нема атоматски да се излиста во делот 10 последни предложени прописи.

³ Извор: <https://www.sobranie.mk/zakonodavno-praven-sektor.nspix>

⁴ Измената на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија од 31.12.2024 го зголеми минималното време за консултации од 20 на 30 дена.

Табела 3. Објавени предлог-закопи за консултации на ЕНЕР во текот на 2025г.

Министерство	Број на објавени предлог-закопи на ЕНЕР
Министерство за одбрана	0
Министерство за надворешни работи и надворешна трговија	0
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	3
Министерство за транспорт	0
Министерство за финансии	0
Министерство за животна средина и просторно планирање	4
Министерство за правда	13
Министерство за образование и наука	4
Министерство за култура и туризам	3
Министерство за здравство	0
Министерство за внатрешни работи	5
Министерство за јавна администрација	1
Министерство за дигитална трансформација	5
Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	3
Министерство за економија и труд	2
Министерство за социјална политика, демографија и млади	0
Министерство за локална самоуправа	1
Министерство за односи меѓу заедниците	0
Министерство за европски прашања	0
Министерство за спорт	0
ВКУПНО	44

Во 2025г. на ЕНЕР беа објавени вкупно 44 нацрт-закопи на предлог-закопи, при што најголем број предлог-закопи, беа објавени на ЕНЕР од страна на Министерството за правда (13) Министерството за дигитална трансформација (5) и Министерството за внатрешни работи (5). Останатите министерства имаат помалку од пет предлог-закопи објавени на ЕНЕР во 2025 година. Како за споредба, во 2024 имало 40, во 2023 имало 59 а во 2022 година 39 предлог закони објавено на ЕНЕР. Во последните години има тенденција да се става на ЕНЕР известување во една година а по извесен временски период, дури и по неколку години да се става предлог-законот, односно се забележува се подолг временски јаз од датумот на објавување на известувањето до датумот на објавување на предлог-законот на ЕНЕР. Во 2025 такви примери се Предлог на закон за изменување и дополнување на **Законот за здруженија и фондации** (Известувањето е објавено во април 2022 година а предлог-законот е ставен на ЕНЕР во декември 2025 година); Предлог на закон за судска служба (Известување ставено во октомври 2022 година, а предлог-законот е објавен во март 2025 година) и Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Известувањето е објавено во април 2021 година а предлог-законот е објавен во февруари 2025 година).

Според статусите во кои беа објавени, сите предлог-закопи беа објавени со статус „Отворен“ и истите беа достапни за јавни консултации. По истекот на рокот од 30 дена за јавни консултации, овој статус треба да биде сменет од отворен во затворен. Заклучно со 20.04.2026, од вкупно 44 предлог-закопи ставени на ЕНЕР во 2025 статусот од отворен во затворен е сменет кај 12 предлог закони (27.27%). Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за локална самоуправа се единствените две министерства кои го смениле статусот од отворен во затворен за сите предлог закони што ги ставиле на ЕНЕР во 2025 година (МЖСПП – 4 предлог-закопи и МЛС - 1 предлог закон. Во 2024 година статусот од отворен во затворен бил сменет кај девет предлог закони и тоа сите девет предлог закони биле предложени од Министерството за животна средина и просторно планирање.

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 2025 година на ЕНЕР се ставени вкупно 53 известувања за почеток на процесот на подготовка на предлог-законите. За споредба, во 2024 година биле објавени 48 а во 2023 година биле објавени 59 известувања за почеток на процесот на подготовка на предлог-закони.

Во 2025 година, на ЕНЕР биле објавени вкупно **42** нацрт-извештаи за проценка на влијанието на регулативата (ПВР). По направена проверка на нацрт-извештаите за ПВР утврдено е дека во делот Консултации, граѓанските организации се наведени како засегнати страни во **20** нацрт-извештаи за ПВР и било планирано тие да бидат вклучени во консултативниот процес при изготвување на соодветните предлог-закони преку јавни консултации, работни групи и/или барања за коментари на писмено. Споредено со 2024 година, има подобрување имајќи предвид дека во 2024 година од вкупно 40 нацрт извештаи за ПВР објавени на ЕНЕР граѓанските организации биле наведени како засегнати страни за консултации во 9 нацрт извештаи за ПВР, додека пак во 2023 година од вкупно 58 нацрт-извештаи за проценка на влијанието на регулативата објавени на ЕНЕР, граѓанските организации биле наведени како засегнати страни за консултации во 17 нацрт извештаи за ПВР

Нацрт извештаите за процена на влијанието на регулативата содржат дел за утврдување на можните позитивни и негативни влијание на предложената законска регулатива. Во зависност од областа, влијанијата на регулативата генерално можат да бидат економски, социјални или влијанија врз животната средина, како и други видови на влијанија во зависност од природата на прашањето што се анализира. Во делот на социјални влијанија треба да се прави процена на влијанијата врз постојните разлики, каде што спаѓа и **анализата на влијанијата врз родовата еднаквост**. Од вкупно 42 нацрт-извештаи за ПВР објавени на ЕНЕР во 2025 година во седум нацрт-извештаи за ПВР се ставени информации дека предлог-законот ќе има или пак нема да има влијание врз родовата еднаквост. Како за пример, во ПВР извештајот за предлог-законот за земјоделство и рурален развој е наведено дека предлог-законот позитивно ќе влијае за јакнење на женското учество и семејното земјоделство, како и со поддршка за семејни стопанства и рамноправен пристап до средства, се зајакнуваат улогите на жените и ранливите групи. За споредба, во 2023 година само еден нацрт извештај за ПВР има ставено коментар за анализата на влијанијата на предлог-законот врз родовата еднаквост.

2.4 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 предлог на закон, нацрт-извештај за ПВР, нацрт-закон, предлог-закон.

Во 2025 г. од вкупно 44 нацрт-закони ставени на ЕНЕР, за сите беа објавени известувања за почеток на подготовка на предлог-закон и нацрт-извештај за ПВР.

Меѓутоа, покрај објавувањето на основните три документи, министерствата ретко објавувале други документи како и конечен текст на предлог-закон и предлог-извештај за ПВР, утврдени на седница на Владата.

Добри примери се: Министерство за локална самоуправа кое за Предлог-Законот за измена и дополнување на Законот за локална самоуправа има објавено на ЕНЕР предлог-извештај за ПВР,

предлог-закон како и листа на добиени и вградени мислења и коментари по однос на нацрт измени и дополнувања на Законот за локална самоуправа; Министерство за дигитална трансформација за три предлог-закопи има објавено на ЕНЕР и предлог-закон, предлог ПВР извештај како и конечниот текст на усвоените закони, а Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство за два предлог-закопи имаат објавено повик за јавен увид и покана за јавни расправи.

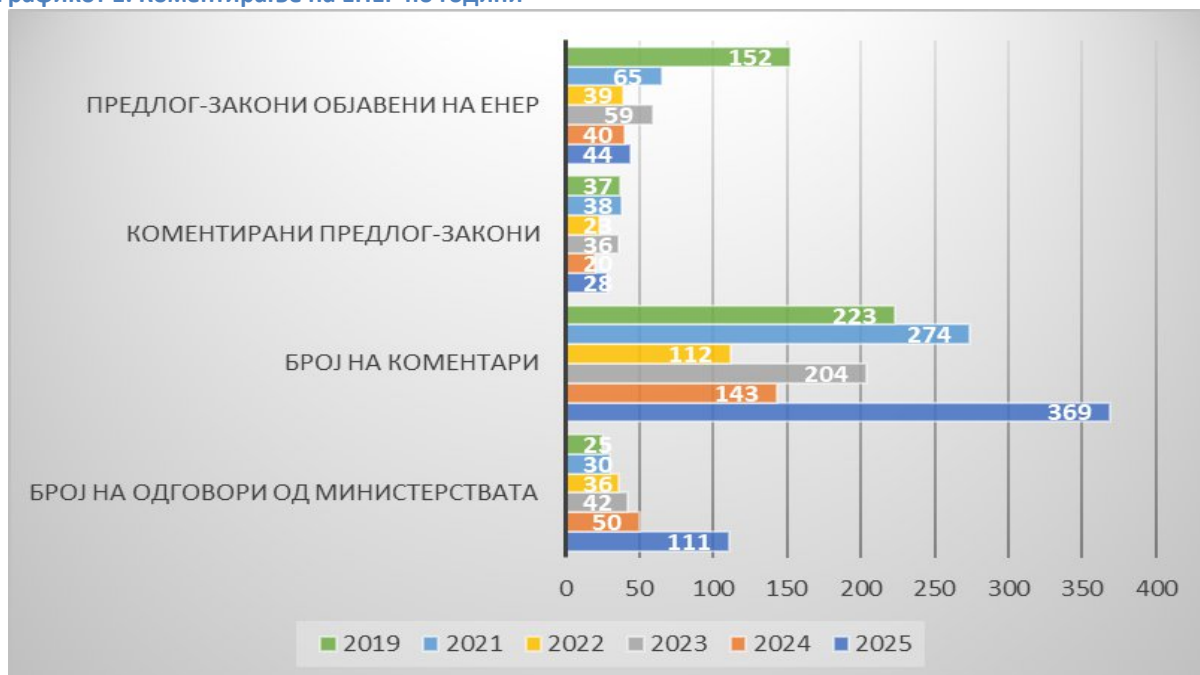
2.5. Практика на коментирање на ЕНЕР

Со цел да се анализира колку јавноста ја користи дадената можност за влијание на законите во 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.

Од вкупно **44 нацрт-закопи објавени на ЕНЕР во 2025г., коментирани се 28 нацрт-закопи, за кои беа оставени вкупно 369 коментари**. Најголем број коментари се дадени за следните предлог-закопи: Предлог на Закон за рударство (*) (104); Предлог на Закон за вработување и професионална рехабилитација на лица со попреченост (57); Закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата (44). На овие 369 коментари, министерствата имаат објавено **111** повратни одговори за 6 нацрт-закопи, од кои поголемиот дел се само информација дека коментарите ќе бидат разгледани. Следните четири министерства се единствените што ставиле некаков повратен одговор на дадените коментари на ЕНЕР од јавноста: МЕРМС; МЗШВ; МЛС и МДТ. Како позитивен пример треба да се истакне Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство кое за Предлог законот за земјоделство и рурален развој има ставено подетални одговори за добиените 15 коментари на ЕНЕР.

Во споредба со претходните години, има зголемување на бројот на коментари на ЕНЕР, односно во 2019 биле коментирани 37 предлог-закопи, во 2021 – 38 предлог закони, во 2022 – 23 предлог закони, во 2023 36 предлог-закопи а во 2024 година биле коментирани 20 предлог закони.

Графикот 1. Коментирање на ЕНЕР по години



3. Заклучоци и препораки

Заклучоците произлегуваат од следењето на: почитувањето на обврската за објавување на предлог-закопи на ЕНЕР, 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. Дополнително, заклучоците се базираат и на вклучувањето во консултативниот процес и на законодавниот дом како креатор на законски решенија.

3.1. Заклучоци

Анализата на практиката на објавување предлог-закопи на ЕНЕР во 2025 година покажува дека, и покрај постоењето на јасна правна и институционална рамка за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на законите, нејзината примена и понатаму е нецелосна и нерамномерна меѓу министерствата. Главниот предизвик во 2025 година не е почитувањето на минималниот рок за консултации кај веќе објавените предлог-закопи, туку фактот што значителен дел од предлог-закопите за кои постои обврска воопшто не биле објавени на ЕНЕР пред нивното доставување до Собранието.

1. **Министерствата објавиле на ЕНЕР 37.31% од предлог-закопите доставени до Собрание во 2025 година.** Од вкупно 67 предлог-закопи предложени од Владата и министерствата, за кои постои обврска за спроведување ПВР и претходно објавување на ЕНЕР, 25 предлог-закопи (**37,31%**) биле објавени на ЕНЕР пред нивното доставување до Собранието. Иако ова претставува мало подобрување во споредба со 2024 година, состојбата сè уште е понеповолна во споредба со претходните години (34.65% во 2024г. 51.4% во 2023 г., 37% во 2022г., 41% во 2021г. и 49,6% во 2019г.).
2. **Низок процент на објавување на ЕНЕР на предлог-закопите предложени по скратена постапка.** Во 2025 година, од вкупно 15 предлог-закопи предложени од министерствата по скратена постапка, само еден, односно 6,67%, бил претходно објавен на ЕНЕР. Иако е намален вкупниот број на предлог-закопи што се предлагаат по скратена постапка во споредба со претходните години, нивното речиси целосно необјавување на ЕНЕР го ограничува просторот за јавни консултации и учество на засегнатите страни.
3. **Минималниот период за коментирање од 30 дена се почитува од министерствата.** Од вкупно 25 предлог-закопи утврдени на седница на Владата доставени до Собрание во 2025г., а претходно објавени на ЕНЕР, во сите случаи е испочитуван минималниот рок од 30 дена за консултации на ЕНЕР.
4. **Кај предлог-закопите со ЕУ знаменце е забележан позитивен тренд.** Во 2025 година, од вкупно 18 вакви предлог-закопи, 13, односно 72,22%, биле претходно објавени на ЕНЕР, што претставува подобрување во споредба со 2024 година.
5. **Министерствата ги објавуваат само минимално потребните поврзани документи за консултации.** Објавувањето на дополнителни документи, како што се конечни текстови на предлог-закопите, предлог-извештаи за ПВР и прегледи на добиени и прифатени коментари, сè уште е ретка практика. Како позитивни примери се издвојуваат Министерството за локална самоуправа, Министерството за дигитална трансформација и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, кои објавиле дополнителни документи или информации поврзани со консултативниот процес.
6. **Зголемен интерес од јавноста за коментирање на ЕНЕР.** Во однос на користењето на ЕНЕР од страна на јавноста, во 2025 година е забележано зголемување на бројот на коментари. Од вкупно 44 објавени нацрт-закопи, коментирани биле 28, со вкупно 369 коментари. Ова укажува на зголемен интерес и подготвеност на јавноста да се вклучи во консултативните процеси.

7. **Министерствата ретко даваат повратен одговор на коментарите на ЕНЕР.** На 369 коментари биле објавени 111 повратни одговори, и тоа за шест нацрт-закопи, при што поголемиот дел од одговорите биле општи и се сведуваа на информација дека коментарите ќе бидат разгледани. Ова ја ограничува довербата на јавноста во ефективностa на консултациите.
8. **Подобрување во препознавањето на граѓанските организации како засегнати страни.** Во 2025 година, граѓанските организации биле наведени како засегнати страни во 20 од 42 нацрт-извештаи за ПВР, што е значително подобрување во споредба со 2024 година. Исто така, забележано е подобрување во однос на вклучувањето информации за влијанието на предлог-закопите врз родовата еднаквост, иако оваа практика сè уште е ограничена и не е систематска.
9. **Собранието на Република Северна Македонија не спроведува консултативен процес за предлог-закопи кои се на предлог на пратеници и овластени предлагачи на закопи.** Во 2025 година до Собранието биле доставени вкупно 290 предлог-закопи, од кои 160, односно 55,17%, биле предложени од пратеници и не подлежат на обврска за претходно објавување на ЕНЕР и спроведување процена на влијанието на регулативата. Овој податок укажува на значителна застапеност на закопите предложени од пратеници, за кои не е предвиден задолжителен консултативен процес со јавноста. Дополнително, 134 од овие предлог-закопи, односно 83,75%, биле предложени по скратена постапка, што дополнително го ограничува просторот за јавна расправа и суштинско учество на засегнатите страни.

3.2. Препораки

1. **Министерствата треба доследно да ја почитуваат обврската за објавување на предлог-закопите на ЕНЕР.** Министерствата треба да се придржуваат до Деловникот за работа на Владата и да ги објавуваат на ЕНЕР сите предлог-закопи за кои постои обврска, без оглед дали тие ќе се разгледуваат во Собранието по редовна или по скратена постапка. Консултациите на ЕНЕР треба да се третираат како задолжителен и неодминлив дел од процесот на подготовка на закопите, со цел навремено вклучување на јавноста и зголемување на транспарентноста и квалитетот на законските решенија.
2. **Владата треба да воспостави посилен контролен механизам за објавување на предлог-закопите на ЕНЕР.** Треба да се зголеми контролата дали одреден предлог-закон бил објавен за консултации на ЕНЕР и тој да не може да биде утврден на седница на Владата доколку не бил претходно ставен на ЕНЕР. Дополнително, со ваквата практика би се зголемила транспарентноста на процесите на креирање на закопите и би се овозможил простор за зголемена партиципативност на јавноста и нивното вклучување во рана фаза од подготовката на предлог-закопите. ЕНЕР треба да биде прифатен како задолжителна обврска при предлагање закон од страна на Владата до Собранието.
3. **Министерствата треба редовно да го администрираат ЕНЕР.** Обврската за редовно администрирање на ЕНЕР од страна на овластените лица треба да се подигне на повисоко ниво и редовно да се ажурираат статусите на предлог-закопите, со цел јавноста во секој момент да знае дали објавените прописи се реално отворени за консултации или, пак, периодот за консултации е затворен и прописот е влезен во собраниска постапка.
4. **Треба да продолжи и да се надгради практиката на редовно објавување на потребните документи но и да се објавуваат и другите пропатни документи.** Иако основните документи се објавуваат редовно, сепак министерствата треба да ги објавуваат и дополнителните документи на ЕНЕР по одржана седница на Владата. Ова ќе овозможи поголема транспарентност и следливост на влијанието на јавноста врз конечните законски решенија. Дополнително, во рамките на идното унапредување на ПВР, Владата треба да разгледа можност за вклучување на анти-корупциска проверка на предлог-закопите, со цел

навремено идентификување на можни корупциски ризици уште во фазата на подготовка на законските решенија.

5. **Да се зајакне суштинското вклучување на граѓанските организации и другите засегнати страни.** Министерствата треба систематски да ги идентификуваат граѓанските организации, стручната јавност, коморите, синдикатите, академската заедница и другите релевантни засегнати страни во нацрт-извештаите за ПВР. Нивното наведување како засегнати страни треба да биде проследено со конкретен план за вклучување преку јавни расправи, работни групи, писмени консултации или други соодветни форми.
6. **Да се унапреди квалитетот на процената на влијанијата во ПВР.** Министерствата треба посистематски да ги анализираат економските, социјалните, родовите, еколошките и другите релевантни влијанија на предложените закони. Особено е важно процената на влијанието врз родовата еднаквост и врз ранливите групи да стане редовна и суштинска практика, а не исклучок.
7. **Министерствата треба редовно да даваат повратен одговор на коментарите поставени на ЕНЕР.** Министерствата треба многу 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. Ова е клучно за зајакнување на довербата на јавноста во консултативниот процес.
8. **Потребно е во Деловникот за работа на Собранието на Република Северна Македонија да се предвиди обврска за консултативен процес на предлог-законите кои се на предлог на пратениците и овластените предлагачи.** Во таа насока, треба да се искористи и зајакне улогата на новоформираното Одделение за проценка на влијанието на регулативата и оценка на спроведувањето на регулативата во Службата на Собранието. Ова ќе овозможи и законодавната власт да биде поцелосно опфатена со механизми за јавни консултации и ќе го намали ризикот значајни законски решенија да бидат донесени без консултација со јавноста.
9. **Да се промовираат добрите практики на министерствата.** Позитивните примери на министерствата кои редовно објавуваат документи, обезбедуваат дополнителни информации и даваат поквалитетни повратни одговори треба да се користат како модел за останатите институции. Размената на добри практики може да придонесе кон поеднаква и поквалитетна примена на обврските за јавни консултации.
10. **Да се продолжи со унапредување и промоција на ЕНЕР како главна алатка за електронски консултации.** Потребно е континуирано техничко и содржинско унапредување на ЕНЕР, како и негово поактивно промовирање пред граѓанските организации, стручната јавност и граѓаните. Зголемениот број коментари во 2025 година покажува дека постои интерес за користење на платформата, но довербата во неа ќе се зајакне само доколку институциите редовно објавуваат документи и даваат суштински повратни одговори.