

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија

РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИ

2024/2025



Институт
за
европска
политика.
Скопје



ИМПРЕСУМ

ПУБЛИКАЦИЈА:

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија
РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИ - 2024/2025

ИЗДАВАЧ:

Институт за европска политика - Скопје

АВТОРИ:

Јулијана Караи, истражувач, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје
Беба Жагар, истражувач, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје

ДИЗАЈН:

Релатив

СОДРЖИНА:

БЛАГОДАРНОСТ	4
ЗА ВеБЕР 3.0	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ	9
I. ВЕБЕР РЈА МОНИТОР: ШТО СЛЕДИМЕ И НА КОЈ НАЧИН?	10
I.1 ПРИСТАПОТ НА ВЕБЕР КОН МОНИТОРИНГ НА РЈА	10
I.2 ЗОШТО И НА КОЈ НАЧИН ВЕБЕР СПРОВЕДУВА МОНИТОРИНГ ВО ОБЛАСТА „РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИ“	12
II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ ВО РАЗВОЈОТ И КООРДИНАЦИЈАТА НА ПОЛИТИКИ	19
II.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ВЛАДИНИ ОДЛУКИ	20
II.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ВЛАДИНОТО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗВЕСТУВАЊЕ	28
II.3 ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ И РАЗВОЈ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО	40
II.4 ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ, ЕВАЛУАЦИЈАТА И СОБРАНИСКИОТ НАДЗОР	60
II.5 ПРЕПОРАКИ ВО ОБЛАСТА РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИ	68
II. 5.1 СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ ОД РЈА МОНИТОРОТ 2021/2022	68
II. 5.2 ПРЕПОРАКИ ОД РЈА МОНИТОР ИЗВЕШТАЈОТ ЗА 2024/2025 ГОДИНА	72
ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА	74
ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ	82

БЛАГОДАРНОСТ

Како и со претходните изданија на Извештаите од Националниот монитор за РЈА за периодите 2017-2018, 2019-2020 и 2021-2022 година, особена благодарност им се упатува на членовите на Платформата ВеБЕР и на Националната работна група во Северна Македонија, како и на останатите засегнати страни во Северна Македонија, кои ги споделија нивните искуства преку интервјуа, со што дадоа исклучителен придонес кон содржината и квалитетот на овој Извештај, а кои нема да бидат именувани за да се испочитува начелото на анонимност.

Тимот на ВеБЕР 3.0 исто така би сакал да се заблагодари на неговите главни партнери и соработници, кои го поддржаа проектот во однос на истражувачките и други активности. Особена благодарност се упатува до СИГМА (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето)¹, Регионалната школа за јавна администрација (РЕСПА), како и до Министерството за јавна администрација на Северна Македонија, како соработник на проектот.

¹ Заедничка иницијатива на Европската унија и ОЕЦД.

ЗА ВеБЕР 3.0

Надоврзувајќи се на постигнувањата од претходните ВеБЕР проекти, односно ВеБЕР (2015 – 2018) и ВеБЕР 2.0 (2019 – 2023), проектот **Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0** е третиот последователен грант финансиран од ЕУ доделен на најголемата иницијатива предводена од граѓанското општество за следење на реформата на јавната администрација (РЈА) во земјите од Западниот Балкан. Проектот се спроведува во периодот од февруари 2023 до јули 2026 година. Врз основа на Принципите на СИГМА/ОЕЦД, при спроведувањето на првите две фази од оваа иницијативата се поставија темелите за постигнување на амбицијата на ВеБЕР 3.0 **дополнително да ги зајакне граѓанските организации (ГО) за да придонесат кон потранспарентна, поотворена, поодговорна, граѓански ориентирана администрација во регионот на Западен Балкан, која со тоа ќе биде и поусогласена со стандардите на ЕУ во оваа област.**

ВеБЕР 3.0 и натаму ја промовира клучната улога на ГО во процесот на РЈА, а при тоа, исто така, се застапува за посеопфатно вклучување на граѓаните во овој процес како и за инклузивни реформски мерки, прилагодени на потребите на корисниците, со што водат кон видливо подобрување. Темелејќи ги своите активности врз обемни податоци и сознанија собрани во текот на мониторингот, проектот ВеБЕР 3.0 натаму ќе го зајакне граѓанското општество со цел истото поделотворно да влијае на дефинирањето и спроведување на РЈА. За да се негува колаборативно креирање на политиките и за да се премости јазот меѓу стремезите и остварливите решенија, проектот ќе поттикне одржлив дијалог за политиките меѓу владите и граѓанските организации преку ВеБЕР платформата и нејзините Национални работни групи за РЈА. Конечно, преку доделување мали грантови за локалните ГО, ВеБЕР 3.0 го зајакнува ангажманот во процесот на РЈА на локално ниво, така пренесувајќи и зајакнувајќи го гласот на граѓаните, кои впрочем се и крајните корисници на работата на јавната администрација.

Производите на ВеБЕР 3.0 и дополнителните информации за нив се достапни на интернет страницата на проектот www.par-monitor.org.

ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата „Мисли за Европа“ (ТЕН), составена од шест тинк-тенк организации ориентирани кон политиките на ЕУ на Западниот Балкан:



Дејствувајќи во партнерство со Центарот за истражување на јавната администрација (KDZ) од Виена, ВеБЕР 3.0 обезбеди видливост на ниво на ЕУ.



ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Стратешките документи на Владата вклучуваат мерки насочени кон подобрување на транспарентноста во донесувањето одлуки, поддржани од правната рамка која ја обврзува Владата да ја информира јавноста за својата работа. Законот за Владата ја утврдува оваа општа обврска, додека Деловникот за работа го регулира нејзиното спроведување преку објавување на предлог-дневните редови, записниците и комуникацијата преку соопштенија за јавноста, прес-конференции и официјалните веб-страници. Сепак, во пракса, транспарентноста останува ограничена. Дневните редови не се објавуваат конзистентно и однапред, записниците се нередовни, а одлуките се првенствено достапни преку Службен весник, со наплата, наместо преку владините веб-страници, при што одредени акти остануваат необјавени поради степен на доверливост или безбедносни причини.

Стратешките документи предвидуваат и подобрувања во владиното планирање, координација и известување, со механизми како што се Програмата на Владата, Годишната програма за работа и извештаите за спроведување. И покрај тоа, правната рамка не бара нивно јавно објавување и таквите извештаи се во голема мера недостапни во пракса. Иако неодамнешните програми за работа на Владата се објавени, тие не содржат индикатори за успешност. Рамката за планирање на интеграцијата во ЕУ останува нејасна, при што најновата јавно достапна НПАА датира од 2017 година и нема конзистентен мониторинг или известување од 2021 година, наваму.

Иако Стратегијата за транспарентност на Владата 2023-2026 и ажурираната Методологија за ПВР (Проценка на влијанието на регулативата) ја зајакнуваат формалната рамка за транспарентност и консултации, нивното спроведување е слабо. Јавните консултации се ограничени, *ex ante* оценките на влијанието ретко се спроведуваат, а на работата на владините работни групи ѝ недостасува транспарентност. Придонесот на засегнатите страни неконзистентно се рефлектира во конечните одлуки, што исто така се одразува и во ниската перцепција на јавноста за можностите за учество (37,6%).

Севкупно, и покрај релативно добро развиената правна и стратешка рамка, спроведувањето останува клучен предизвик. Мерките за транспарентност, вклучувајќи го и претходното известување и објавувањето на предлог-законите, се применуваат на формален и несистемски начин. Извештаите од мониторингот неконзистентно се објавуваат низ секторите, а *ex-post* евалуациите не се спроведуваат или не се објавуваат. Транспарентноста на Собранието е делумна, при што предлог-законите се достапни, но им недостасува придружна документација, додека известувањето за јавните

расправи дава ограничен увид во учеството на засегнатите страни. Доказите од спроведените интервјуа дополнително потврдуваат дека можностите за учество често се неефективни, се карактеризираат со ограничени повратни информации, одложени или нецелосни информации и минимално влијание врз донесувањето одлуки, што укажува на слаба отчетност и недоволно суштински ангажман.

Препораките во овој извештај се од краткорочен карактер, поради тоа што се повторуваат во три последователни циклуси на мониторингот на ВеБЕР. Тие повикуваат на зајакнување на инклузивното креирање политики засновано на докази преку навремен и суштински ангажман на ГО, навремен пристап до информации, системски механизми за повратни информации и поинклузивни консултативни процеси. Тие, исто така, ја нагласуваат потребата од унапредување на транспарентноста и отчетноста преку подобрување на објавувањето на дневните редови, одлуките, записниците и извештаите за спроведување на Владата со јасни индикатори за успешност, како и обезбедување бесплатен пристап до правните информации. Конечно, тие ја истакнуваат важноста од подобрување на планирањето на интеграцијата во ЕУ преку редовно ажурирани документи, конзистентен мониторинг и известување и појасни стратешки рамки, заедно со потранспарентен и инклузивен собраниски надзор.

Овој извештај ја оценува транспарентноста и инклузивноста на четири аспекти од развојот и координацијата на политиките: 1) транспарентноста и инклузивноста на процесот на донесување владини одлуки, 2) транспарентноста на владиното планирање и известување, 3) транспарентноста и инклузивноста на процесот на креирање политики и развој на законодавството, и 4) транспарентноста и инклузивноста на спроведувањето на политиките, евалуацијата и собранискиот надзор. Првиот аспект испитува дали транспарентноста во донесувањето владини одлуки е обезбедена преку стратешки заложби, законски одредби и систематско објавување на информации од владините седници. Вториот разгледува дали обврските за планирање и известување на Владата се регулирани и дали поврзаните документи се објавуваат навреме, дали се ориентирани кон успешност и дали се достапни во отворени формати. Третиот оценува дали креирањето политики и развојот на законодавството се транспарентни, инклузивни и засновани на докази — опфаќајќи го учеството на засегнатите страни, оценките на влијанието, известувањето за консултациите и надзорот, како и влијанието на придонесот на јавноста врз конечните одлуки. Четвртиот ги испитува правните и практичните механизми за претходно известување, објавување на извештаите од мониторингот и ex-post евалуациите, како и вклученоста на засегнатите страни во собранискиот надзор. Наодите го опфаќаат периодот од 2023 до 2025 година, како и случувањата од крајот на 2022 година кои не беа опфатени во претходниот циклус.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ

БПЈИ	Барање за пристап до информации од јавен карактер
ВеБЕР	Проект за овозможување на мониторинг од страна на ГО на реформа на јавната администрација во Западниот Балкан
ГО	Граѓански организации
ГПРВ	Годишна програма за работа на Владата
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи
ЕПИ	Институт за европска политика
ЕУ	Европска Унија
ЗБ	Западен Балкан
САWI	Компјутерски потпомогнато веб-интервјуирање
САТИ	Компјутерски потпомогнато телефонско интервјуирање
КДЗ	Центар за истражување на јавната администрација
КИ	Клучни информатори
МЕП	Министерство за европски прашања
МЈА	Министерство за јавна администрација
НПАА	Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија
ПВР	Проценка на влијанието на регулативата
РеСПА	Регионална школа за јавна администрација
РЈА	Реформа на јавната администрација
СИГМА	Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето
ТЕН	Мрежа „Мисли за Европа“

I. ВЕБЕР РЈА МОНИТОР: ШТО СЛЕДИМЕ И НА КОЈ НАЧИН?

I.1 Пристапот на ВеБЕР кон мониторинг на РЈА

Методологијата на Мониторот на реформата на јавната администрација (РЈА) беше развиена во 2015-2016 година, како дел од првиот Проект за овозможување на мониторинг од страна на граѓанските организации на реформата на јавната администрација во Западен Балкан (ВеБЕР). Уште од самиот почеток, ВеБЕР усвои приод кој е изразито заснован на докази во својот напор да ги зголеми релевантноста, учеството и капацитетите на граѓанските организации (ГО) во Западен Балкан за застапување и влијание врз креирањето и спроведувањето на РЈА. Методологијата на Мониторот на РЈА е темелен производ на ВеБЕР, кој овозможува мониторинг на РЈА од страна на граѓанското општество заснован на докази и анализа.

Во согласност со фокусот на ВеБЕР врз процесот на пристапување на регионот кон ЕУ, по ревизијата на Принципите на јавна администрација на СИГМА во 2023 година, методологијата на ВеБЕР РЈА Мониторот беше редизајнирана во 2024 година, врз основа на Принципите² и методологијата на СИГМА³ и дополнувајќи го следењето на СИГМА со дополнителни набљудувања насочени кон транспарентноста, инклузивноста, отвореноста или други аспекти од работата на државните администрации, во зависност од конкретната област на реформата на јавната администрација. Оваа ревизија придонесува да се одржи фокусот на препораките на ВеБЕР врз реформите во согласност со ЕУ, насочувајќи ги владите во регионот кон успешно пристапување и идно членство во ЕУ. Главните промени во ревидираната методологија на РЈА Мониторот се накратко наведени подолу.⁴

2 ОЕЦД (2023). „Принципите на јавната администрација“ (The Principles of Public Administration). ОЕЦД Издаваштво, Париз. <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>. Пристапено на 25 ноември 2025 година.

3 Достапни на: <https://www.sigmaweb.org/en/publications/documents/2024/assessment-methodology-of-the-principles-of-public-administration.html>.

4 За подетални информации за опфатот и процесот на ревизијата на методологијата, ве молиме посетете: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Табела 1: Клучни измени во методологијата за РЈА Мониторот

Структура

Со цел усогласување со новиот методолошки пристап на СИГМА, воведени се следниве структурни промени:

- Воведување единствен индикатор за секоја област на РЈА, поделен на подиндикатори кои дополнително се состојат од неколку елементи на подиндикатори (т.е. специфични критериуми кои се оценуваат), со цел да се поедностави пристапот и да се нагласи фокусот на транспарентноста, инклузивноста и отвореноста во секоја област на реформата.
- Воведување на типови на елементи на подиндикатори, со што се обезбедува опфат на сите аспекти на реформата:
 1. Стратегија и политики,
 2. Законодавство,
 3. Институционална поставеност,
 4. Практика во имплементацијата и
 5. Резултати и влијание.
- Воведување на скала од 100 поени, за попрецизна и посуптилна проценка на напредокот во секоја област на реформата на јавната администрација.

Извори на податоци

- Воведување интервјуа со „клучни информатори“, односно клучни недржавни чинители, кои се вклучени и запознаени со процесите. Овие интервјуа служат како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, наместо претходно користената анкета со организации од граѓанското општество.
- Користење на резултати од истражувања на перцепцијата на јавноста како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, со проширување на нивниот опфат за да се надополни оценувањето во петте области на РЈА, со исклучок на областа „Стратегија за РЈА“.
- Отстранување на анкетата со државни службеници како извор на податоци, поради постојаните тешкотии во обезбедувањето соодветна стапка на одговори од јавните администрации на земјите во Регионот.





Изготвување извештаи за РЈА Мониторот

- Шест национални извештаи за РЈА Мониторот, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 36 извештаи за целокупниот РЈА Монитор), со цел да се овозможи навремено објавување и застапување за резултатите од мониторингот, наместо тие да бидат објавени по завршување на истражувањето кое трае 18 месеци.
- Шест регионални прегледни извештаи за земјите од Западниот Балкан, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 6 извештаи).

I.2 Зошто и на кој начин ВеБЕР спроведува мониторинг во областа „Развој и координација на политики“

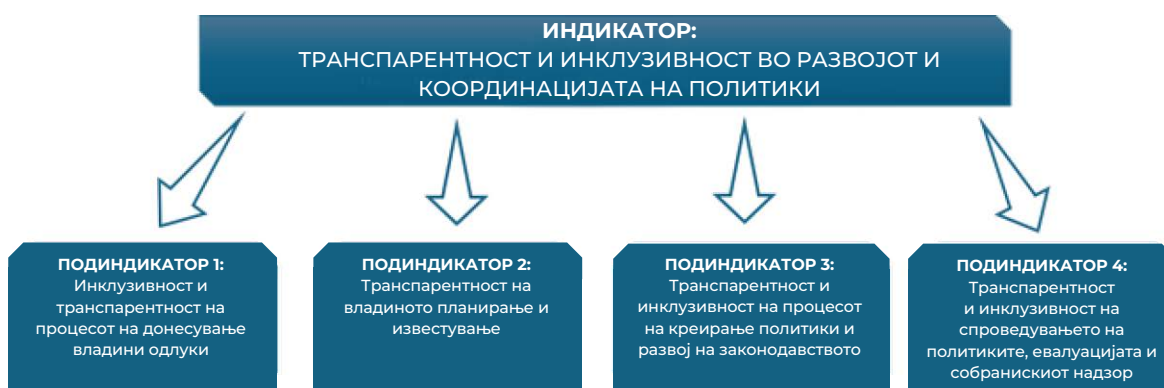
Суштинското учество на граѓаните во процесите на креирање политики претставува камен-темелник на доброто владеење, со тоа што обезбедува одлуките да ги одразуваат реалните општествени потреби, да се развиваат низ дијалог со сите засегнати страни и погодени групи и да подлежат на јавен надзор. Политиките обликувани преку отворен и транспарентен пристап се полегитимни, подобро информирани и засновани на докази, и имаат поголема веројатност да бидат ефективно спроведени. Планирањето игра клучна овозможувачка улога во овој процес. Кога владите усвојуваат, објавуваат и известуваат за планските документи, тие обезбедуваат предвидливост, им овозможуваат на засегнатите страни навремено да се вклучат и создаваат основа за проценка дали одлуките се усогласени со наведените стратешки цели. Мониторингот на ВеБЕР, според тоа, се фокусира на транспарентноста и инклузивноста на клучните елементи на циклусот на политики: од владиното планирање и донесување одлуки, преку развојот на политиките, до спроведувањето и евалуацијата на политиките и, конечно, собранискиот надзор. Преку оценување на овие меѓусебно поврзани фази, мониторингот испитува како клучните принципи на доброто владеење се преточуваат во секојдневната пракса на јавната администрација и обезбедува согледувања за тоа како владите од Западен Балкан ги комуницираат своите одлуки со јавноста, и до кој степен гласот на јавноста се слуша кога се донесуваат клучните одлуки.

Мониторингот во областа **Развој и координација на политики** се заснова на сите шест принципи на СИГМА во оваа област:

-  **Принцип 2:** Јавните политики се кохерентни и ефективно координирани од центарот на владата; одлуките се подготвуваат и комуницираат на јасен и транспарентен начин.
-  **Принцип 3:** Владата ги планира и мониторира јавните политики на ефективен и инклузивен начин, во согласност со фискалниот простор на владата.
-  **Принцип 4:** Јавните политики се развиваат врз основа на докази и анализа, следејќи јасни и конзистентни правила за донесување закони; законите и прописите се лесно достапни.
-  **Принцип 5:** Сите клучни надворешни и внатрешни засегнати страни и пошироката јавност активно се консултираат за време на развојот на политиките.

- ⇒ **Принцип 6:** Јавните политики ефективно се спроведуваат и евалуираат, подобрувајќи ги резултатите од политиките и намалувајќи ги регулаторните трошоци и оптоварувања.
- ⇒ **Принцип 7:** Собранието врши ефективен надзор врз владиното креирање политики и обезбедува севкупна кохерентност на политиките и законодавството.

Овие Принципи се оценуваат од аспект на достапноста, пристапноста и навременоста на сите релевантни информации за владиното планирање, известување и донесување одлуки, истовремено испитувајќи ја инклузивноста на развојот на политиките и законодавството. Фокусот на транспарентноста и инклузивноста, исто така, настојува да утврди дали политиките редовно се мониторираат, евалуираат и дали подлежат на собраниски надзор.



Периодот на мониторинг за Развој и координација на политики ги опфаќа случувањата од последниот циклус на Мониторот на РЈА, кој траеше од јануари до ноември 2022 година. Оттука, овој извештај се фокусира првенствено на периодот од 2023 до 2025 година, како и на случувањата од крајот на 2022 година кои не беа опфатени во претходниот циклус. Иако овој извештај дава споредба на наодите со претходните изданија на Мониторот на РЈА, оценките за земјите не се споредливи со претходниот мониторинг поради методолошки промени.

Првиот подиндикатор се фокусира на постоењето одредби во стратешката и правната рамка кои предвидуваат транспарентно донесување владини одлуки, истовремено испитувајќи дали клучните документи се достапни во пракса: дневните редови за владините седници, записниците од седниците, одлуките и соопштенијата за јавноста. За проценка на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат три интервјуа со клучни информатори со недржавни чинители кои поседуваат значителна експертиза во областа.

Табела 2: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 1

Елемент на индикатор: број и назив	Вид
E1.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува подобрување на транспарентноста на процесот на донесување владини одлуки	Стратегија и политика
E 1.2 Прописите ја утврдуваат транспарентноста на процесот на донесување владини одлуки	Законодавство
E1.3 Владата редовно ги објавува точките на дневен ред, записниците и соопштенијата за јавноста од своите седници	Практика во спроведувањето
E 1.4 Владата редовно ги објавува онлајн одлуките од своите седници	Практика во спроведувањето
E1.5 Клучните недржавни чинители го сметаат за транспарентен процесот на донесување владини одлуки	Резултати и влијание

Вториот подиндикатор ја оценува навременоста, достапноста и редовноста на објавувањето на владините плански документи и извештаите за нивното спроведување, истовремено испитувајќи дали се присутни индикатори за успешност и елементи прилагодени за граѓаните. Мониторингот на елементите од стратегијата и политиката, законодавството и практиката се врши преку анализа на стратешките документи, правните акти и официјалните податоци кои се јавно достапни на веб-страниците на релевантните институции. Проценката на резултатите и влијанието се заснова на наодите добиени од три интервјуа со клучни информатори, како и кај претходниот подиндикатор.

Табела 3: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 2

Елемент на индикатор: број и назив	Вид
E 2.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува подобрување на практиката за владино планирање и известување	Стратегија и политика
E 2.2 Прописите ја утврдуваат јавната достапност на владините плански документи и извештаите за нивното спроведување	Законодавство
E 2.3 Прописите ја утврдуваат јавната достапност на владините планови за европска интеграција и извештаите за нивното спроведување	Законодавство
E 2.4 Владата редовно и навремено ги објавува своите годишни планови за работа	Практика во спроведувањето

E 2.5 Владата ја објавува својата програма навремено	Практика во спроведувањето
E 2.6 Програмата и плановите за работа на Владата содржат индикатори за успешност за мониторинг на постигнувањето на резултатите	Практика во спроведувањето
E 2.7 Владата редовно и навремено ги објавува извештаите за спроведување на своите планови за работа	Практика во спроведувањето
E 2.8 Владата редовно и навремено ги објавува извештаите за спроведување на својата програма	Практика во спроведувањето
E 2.9 Владата редовно и навремено ги објавува своите планови за европска интеграција	Практика во спроведувањето
E 2.10 Владата редовно и навремено ги објавува извештаите за спроведување на своите планови за европска интеграција	Практика во спроведувањето
E 2.11 Извештаите на Владата за спроведување на нејзините програми и планови за работа вклучуваат проценки за постигнувањето на клучните резултати и индикаторите за успешност	Практика во спроведувањето
E 2.12 Владините планови и извештаи се прилагодени за граѓаните	Практика во спроведувањето
E 2.13 Податоците содржани во извештаите на Владата за спроведување на плановите за работа се достапни во отворен формат	Практика во спроведувањето
E 2.14 Клучните недржавни чинители ги сметаат активностите за планирање и известување на Владата за транспарентни, навремени и прилагодени за граѓаните	Резултати и влијание

Третиот подиндикатор има за цел да испита дали развојот на политиките и законодавството е транспарентен, инклузивен и заснован на докази, како во стратешката и правната рамка, така и во нивното спроведување во пракса. Ова вклучува суштинско учество на засегнатите страни од најраните фази, редовно и сеопфатно известување за консултациите, спроведување и известување за оценките на влијанието, надзор врз барањата за консултации и влијанието на придонесот на јавноста врз конечните одлуки.

Мониторингот на аспектите на стратегијата и политиката, законодавството, институционалната поставеност и практиката се врши преку комбинирање на различни извори на податоци за да се максимизира сигурноста на резултатите. Тој вклучува квалитативна анализа на стратешки документи, правни акти и официјални податоци кои се јавно достапни или добиени од надлежните институции преку БПЈИ. Анализата на елементите од типот на практика во рамките на овој подиндикатор се спроведува на

примерок од документи за јавни политики и правни акти усвоени во период од 12 месеци пред периодот на мониторинг. Одредени елементи се засноваат на потпримерок од два усвоени документи за јавни политики и три усвоени закони за кои е оценето дека имаат значително влијание врз општеството или специфични погодени групи. За проценката на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат три интервјуа со клучни информатори со недржавни чинители, членови на работни групи за развој на документите за јавни политики и законите од примерокот, и ги користат наодите од анкетата за перцепцијата на јавноста на ВеБЕР.

Табела 4: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 3

Елемент на индикатор: број и назив	Вид
Е 3.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува подобрување на транспарентноста и инклузивноста на процесот на креирање политики и развој на законодавството	Стратегија и политика
Е 3.2 Прописите предвидуваат транспарентност и инклузивност на процесот на креирање политики и развој на законодавството	Законодавство
Е 3.3 Прописите ги утврдуваат минималните барања за консултации	Законодавство
Е 3.4 Прописите предвидуваат онлајн и бесплатен пристап до консолидирани верзии на сите документи за политики и законодавство	Законодавство
Е 3.5 Прописите утврдуваат задолжителна <i>ex ante</i> проценка на влијанијата - вклучително и на родовата еднаквост - при креирањето политики, и објавување на извештаите за ПВР	Законодавство
Е 3.6 Постои назначена владина институција за проверка на усогласеноста со барањата за консултации	Институционална поставеност
Е 3.7 <i>Ex ante</i> оценките на влијанието - вклучително и на родовата еднаквост - конзистентно се применуваат за време на развојот на документите за политики	Практика во спроведувањето
Е 3.8 <i>Ex ante</i> оценките на влијанието - вклучително и на родовата еднаквост - конзистентно се применуваат за време на развојот на примарното законодавство	Практика во спроведувањето
Е 3.9 Извештаите за спроведените <i>ex ante</i> проценки на влијанието за време на развојот на примарното законодавство редовно се објавуваат онлајн, заедно со нацрт-документите	Практика во спроведувањето
Е 3.10 Објавените извештаи за спроведените <i>ex ante</i> проценки на влијанието за време на развојот на примарното законодавство содржат клучни информации	Практика во спроведувањето

E 3.11 Недржавните чинители учествуваат во работните групи предводени од Владата за развој на политиките и законодавството	Практика во спроведувањето
E 3.12 Процедурите и одлуките на работните групи се транспарентни	Практика во спроведувањето
E 3.13 Јавните консултации за документите за политики и примарното законодавство редовно се одржуваат	Практика во спроведувањето
E 3.14 Јавните консултации се спроведуваат во рана фаза од развојот на политиките	Практика во спроведувањето
E 3.15 Извештаите за јавните консултации за документите за политики се јавно достапни	Практика во спроведувањето
E 3.16 Извештаите за јавните консултации за примарното законодавство се јавно достапни	Практика во спроведувањето
E 3.17 Извештаите за јавните консултации ги содржат сите елементи од спроведениот процес на консултации	Практика во спроведувањето
E 3.18 Онлајн централниот портал за консултации за спроведување на консултациите редовно се користи	Практика во спроведувањето
E 3.19 Назначената владина институција редовно ја проверува усогласеноста со барањата за јавни консултации	Практика во спроведувањето
E 3.20 Ресорните министерства проактивно информираат за јавните консултации	Практика во спроведувањето
E 3.21 Консолидираните верзии на примарното и секундарното законодавство се лесно достапни онлајн и се достапни бесплатно	Практика во спроведувањето
E 3.22 Резултатите од јавните консултации имаат влијание врз конечните предлози на политиките и законодавството	Резултати и влијание
E 3.23 Клучните недржавни чинители ја сметаат работата на работните групи предводени од Владата за транспарентна и инклузивна	Резултати и влијание
E 3.24 Перцепција на граѓаните за нивната можност да учествуваат во развојот на законите и стратегиите	Резултати и влијание

Четвртиот поиндикатор се фокусира на транспарентноста на спроведувањето на политиките преку достапноста на извештаите од мониторингот и *ex-post* евалуациите, претходните известувања до погодените групи за претстојните промени во правната рамка, и вклученоста на недржавните чинители во собраниските јавни расправи. Мониторингот на овој поиндикатор се заснова на преглед на стратешката рамка, прописите и веб-страниците и документите на релевантните институции. За проценката на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат три интервјуа со клучни информатори со недржавни чинители, учесници на јавните расправи организирани од Собранието.

Табела 5: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 4

Елемент на индикатор: број и назив	Вид
Е 4.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува транспарентност и инклузивност на практиките за мониторинг и евалуација на политиките	Стратегија и политика
Е 4.2 Прописите предвидуваат испраќање претходни известувања до погодените групи за претстојните промени во правната рамка	Законодавство
Е 4.3 Деловникот за работа на Собранието предвидува учество на заинтересираните страни во собраниските расправи, во форма на јавни расправи	Законодавство
Е 4.4 Ресорните министерства објавуваат претходни известувања до погодените групи за претстојните промени во правната рамка	Практика во спроведувањето
Е 4.5 Ресорните министерства редовно објавуваат извештаи од мониторингот за спроведување на документите за политики	Практика во спроведувањето
Е 4.6 Извештаите од мониторингот за спроведување на политиките се прилагодени за граѓаните	Практика во спроведувањето
Е 4.7 Ресорните министерства објавуваат <i>ex-post</i> евалуации за спроведувањето на политиките	Практика во спроведувањето
Е 4.8 <i>Ex-post</i> евалуациите за спроведувањето на политиките користат надворешни податоци и информации изготвени од недржавни чинители	Практика во спроведувањето
Е 4.9 Собранието ги вклучува засегнатите страни, погодените групи и другите недржавни чинители во јавните расправи	Практика во спроведувањето
Е 4.10 Онлајн транспарентност на работата на парламентите	Практика во спроведувањето
Е 4.11 Клучните недржавни чинители го сметаат вклучувањето на засегнатите страни во јавните расправи за ефективно	Резултати и влијание

II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ ВО РАЗВОЈОТ И КООРДИНАЦИЈАТА НА ПОЛИТИКИ

Овој дел ги претставува резултатите од оценувањето за Северна Македонија. Секој поддел ги претставува резултатите за еден поиндикатор (вкупно четири), почнувајќи со краток преглед на случувањата по Мониторот на РЈА 2021/2022. По ова следува детална проценка на елементите на поиндикаторот, почнувајќи од рамката на политики, законодавната и институционалната рамка, потоа преминувајќи на практиката во спроведувањето и завршувајќи со резултатите и влијанието. Секоја проценка на поиндикатор завршува со графикон што ги прикажува доделените поени.

Графиконот подолу ги прикажува севкупните резултати за областа Развој и координација на политики во Северна Македонија, измерени на скала од 0 до 100 поени.

*Транспарентност и инклузивност во развојот и
координацијата на политики (скала 0-100)*



II.1 Транспарентност и инклузивност на процесот на донесување владини одлуки



Принцип 2: Јавните политики се кохерентни и ефективно координирани од центарот на владата; одлуките се подготвуваат и комуницираат на јасен и транспарентен начин.

Доделени поени по елемент во подиндикатор 1:
Инклузивност и транспарентност на процесот на донесување владини одлуки⁵

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 1.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува подобрување на транспарентноста на процесот на донесување владини одлуки	Стратегија и политика	0.5/0.5
Е 1.2 Прописите ја утврдуваат транспарентноста на процесот на донесување владини одлуки	Законодавство	1/1
Е 1.3 Владата редовно ги објавува онлајн точките на дневен ред, записниците и соопштенијата за јавноста од своите седници	Практика во спроведувањето	0.5/2
Е 1.4 Владата редовно ги објавува онлајн одлуките од своите седници	Практика во спроведувањето	0/2.5
Е 1.5 Клучните недржавни чинители го сметаат за транспарентен процесот на донесување владини одлуки	Резултати и влијание	0.75/3
Вкупен резултат за подиндикатор 1		2.75/9

Моментална состојба

Од претходниот циклус на мониторинг на ВеБЕР, правната и стратешката рамка за транспарентност на донесувањето владини одлуки е зајакната, особено преку усвојувањето на Стратегијата за транспарентност на Владата 2023–2026 година и новиот Деловник за работа на Владата (2024), кои предвидуваат објавување на дневните

⁵ Првиот подиндикатор се фокусира на следните потпринципи на СИГМА: Центарот на Владата (ЦВ) овозможува и олеснува координација на политиките помеѓу министерствата и релевантните институции за да обезбеди севкупна кохерентност на политиките и подобри и поодржливи резултати од политиките; владините одлуки се подготвуваат, одобруваат и следат на транспарентен, ефективен и навремен начин, врз основа на јасни правила и процедури, преку релевантните структури за донесување одлуки, вклучително и владините седници.

редови и записниците од владините седници. Сепак, во пракса транспарентноста останува ограничена,⁶ бидејќи дневните редови често не се објавуваат однапред, записниците се неконзистентно достапни, а владините одлуки се споделуваат главно преку кратки соопштенија за јавноста, наместо преку целосни документи.⁷

Истражувачите ги испитаа важечките владини стратешки документи (на пр., стратегии или програми) за да утврдат дали тие вклучуваат цели, мерки или активности насочени кон подобрување на транспарентноста на процесот на донесување владини одлуки, со јасно доделени одговорности. Доколку во документите не се предвидени вакви активности, не се доделуваат поени.

Имено, Стратегијата за РЈА 2023–2030⁸ вклучува мерки насочени кон подобрување на транспарентноста на донесувањето владини одлуки. Во рамките на Приоритетната област 1 (Креирање и координација на политики), Специфичната цел 1.1 (Воспоставен конзистентен и функционален систем за креирање политики и донесување закони) ја предвидува Мерката 1.1.2 – Подобрување на системот за координација на политиките и донесувањето владини одлуки. Оваа мерка ја вклучува Активноста 1.1.2.1 – Подготовка на нов Деловник за работа на Владата, наменет за операционализација на функциите на „Центарот на Владата“ и зајакнување на транспарентноста и процесот на донесување одлуки. Генералниот секретаријат на Владата е назначен како одговорна институција, со одговорности јасно доделени во табелите од Акцискиот план.

Важен документ кој се однесува на поширокото подобрување на транспарентноста е Стратегијата за транспарентност на Владата 2023–2026 со нејзиниот Акциски план.⁹ Стратегијата ја вклучува Приоритетната област 6: Транспарентност на процесите, која има за цел да обезбеди интегритет и транспарентност во донесувањето одлуки во случаи кога функционерите вршат дискрецино овластување или надлежност. Во рамките на оваа приоритетна област, дефинирани се две специфични цели: (1) користење мерки за транспарентност за намалување на ризикот од злоупотреба на дискреционото овластување, и (2) промовирање отчетност

6 Достапно на: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Пристапено на 18 март 2026 година.

7 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2025 Report (European Commission, November 4, 2025), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 18 март 2026 година.

8 Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

9 Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија со Акциски план 2023–2026, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/nacionalni-strategii-file-idF4.pdf>

при користењето на дискреционите овластувања преку задолжително образложение и известување. Во рамките на овие цели, Акцискиот план предвидува неколку мерки и активности насочени кон подобрување на транспарентноста на работата на Владата, со одговорности јасно доделени на релевантните институции во табелите од Акцискиот план.

Истражувачите ги разгледаа прописите што беа во сила во моментот на мерењето, за да проценат дали постои законска обврска за објавување онлајн на клучните информации од владините седници, вклучувајќи ги точките на дневен ред, записниците, усвоените одлуки/акти и соопштенијата за јавноста. Релевантните законски одредби кои ги утврдуваат таквите барања беа идентификувани и цитирани. Анализата, исто така, ги бележи сите исклучоци од објавувањето на овие информации и оправдувањата на тие исклучоци.

Согласно Законот за Владата на Република Македонија, член 7 став 1, Владата е должна да ја информира јавноста за својата работа и за спроведувањето на својата годишна програма за работа. Ставот 3 од истиот член дополнително предвидува дека начинот на информирање на јавноста за работата на Владата се уредува со Деловникот за работа на Владата.¹⁰

Поглавјето 20 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија го регулира информирањето на јавноста за работата на Владата. Членот 92 пропишува дека Владата ја информира јавноста преку прес-конференции, соопштенија за јавноста и преку објавување информации на веб-страниците и каналите на социјалните медиуми на Владата и органите на државната управа, како и преку други средства за јавно информирање.¹¹ Понатаму, истиот член предвидува дека предлог-дневните редови мора да се објават на веб-страницата на Владата пред седниците на Генералниот колегиум, работните тела на Владата и самите владини седници. Исто така, се бара записниците од седниците да бидат објавени по нивното усвојување, заедно со листата на присутни членови и поканети трети лица.

Во однос на објавувањето на одлуките на Владата (усвоените акти и други документи), член 76 став 1 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија¹² пропишува дека уредбите, одлуките, упатствата и програмите на Владата мора да се објават во „Службен весник на Република Северна Македонија“. Сепак, став 2 од истиот член предвидува дека решенијата се објавуваат во „Службен весник на Република Северна

¹⁰ Закон за Владата на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19

¹¹ Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 276/24

¹² Исто.

Македонија“ освен ако Владата не одлучи поинаку. Дополнително, став 4 наведува дека Владата може да одлучи да објави одредени заклучоци. Иако овие одредби дозволуваат објавување на некои одлуки и заклучоци, тие исто така оставаат нивното обелоденување на дискреција на Владата, овозможувајќи ѝ да одлучи да не направи одредени информации јавно достапни.¹³

Во однос на исклучоците од јавноста на информациите, член 7 став 2 од Законот за Владата на Република Македонија пропишува дека Владата нема да објавува информации поврзани со националната безбедност, службените или деловните тајни, како и личните податоци на граѓаните, во согласност со законодавството за заштита на личните податоци.¹⁴ Дополнително, член 62 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија¹⁵ предвидува дека материјалите на кои им е доделен соодветен степен на класификација мора да се разгледуваат на затворени владини седници. Предметот на класификација може да вклучува информации поврзани со безбедноста, одбраната, надворешните работи, безбедносните и разузнавачките активности на органите на државната управа, како и системи, уреди, проекти и планови од значење за безбедноста, одбраната или надворешната политика, и одредени научни, технолошки, економски и финансиски прашања од значење за државата. Со материјалите кои содржат класифицирани информации, како и заклучоците од записниците од затворените владини седници кои се однесуваат на таквите материјали, се постапува во согласност со прописите кои ги регулираат класифицираните информации и затоа не се достапни за јавноста.

Истражувачите ги разгледаа релевантните владини веб-страници за да проценат дали материјалите од владините седници се јавно достапни, вклучувајќи ги дневните редови, записниците и соопштенијата за јавноста. За време на тримесечниот период на мониторинг, тие ја набљудуваа секоја владина седница и проверуваа дали точките на дневен ред се објавени пред или по седниците. Објавувањето во рамките на периодот на мониторинг се квалификува за поени, додека дневните редови објавени пред седниците добиваат дополнителни поени. Истражувачите редовно ги следеа изворите за да го утврдат точното време на објавување.

За време на мониторингот, беа разгледани вкупно 24 владини седници.¹⁶ Точките на дневен ред беа редовно објавувани за сите седници, што претставува 100% од случаите. Сепак, записниците од седниците беа

¹³ Исто.

¹⁴ Закон за Владата на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19

¹⁵ Исто.

¹⁶ <https://vlada.mk/mk-MK/otvorena-vlada/zapisnici-i-dnevni-redovi-od-sednicite-na-vladata>

објавени во само 54% од случаите, што укажува дека тие не беа конзистентно обелоденувани. Соопштенијата за јавноста беа објавени за само 4% од седниците, што покажува многу ограничена комуникација во врска со резултатите од седниците. Дополнително, точките на дневен ред не беа објавени однапред за ниту една седница (0% од случаите), наместо тоа, тие беа објавени или на денот кога се одржала седницата или подоцна.

Истражувачите ги разгледаа владините веб-страници за да проценат дали усвоените одлуки (акти и документи кои не се означени како доверливи) од набљудуваните владини седници се јавно достапни во рок од една недела по секоја седница. Доколку не е можно да се утврди вкупниот број на точки на дневен ред или усвоени одлуки, особено оние означени како доверливи, истражувачите поднесуваат БПЈИ на крајот од периодот на мониторинг, барајќи листа на сите точки на дневен ред по седница со знаци кои биле доверливи, листа на сите одлуки усвоени во текот на истиот период со знаци кои биле доверливи, и датумите на објавување на сите недоверливи одлуки. Врз основа на добиените податоци, истражувачите утврдуваат колку недоверливи одлуки биле објавени онлајн. Одлуките објавени во Службен весник се прифаќаат за бодување, под услов владината веб-страница да вклучува линкови кои пренасочуваат кон тие објави и пристапот до Службен весник да е бесплатен. Доколку одлуките се достапни само преку Службен весник со платен пристап, елементот добива нула поени.

Имено, усвоените одлуки на Владата не се објавуваат на веб-страницата на Владата¹⁷ во нивната целосна форма. Наместо тоа, тие се комуницираат по релевантната владина седница преку соопштенија за јавноста кои даваат само сумиран преглед. Иако усвоените акти формално се објавуваат во Службен весник, пристапот до овие објави не е слободен и бара платена претплата.

Дополнително, истражувачите спроведоа три интервјуа со клучни информатори (КИ) со претставници на граѓанското општество и други недржавни чинители за да соберат согледувања за транспарентноста на практиките на Владата за донесување одлуки.¹⁸ Покрај интервјуата, учесниците пополнуваат кратка анкета оценувајќи ги нивните ставови за транспарентноста на донесувањето владини одлуки користејќи скала од четири точки (целосно се согласувам, се согласувам до одреден степен, не се согласувам до одреден степен, воопшто не се согласувам). Анкетата ги опфаќа перцепциите за транспарентноста на дневните редови за владините седници, записниците, одлуките и комуникацијата преку соопштенија за јавноста. Поените се доделуваат врз основа на уделот на позитивни одговори.

¹⁷ <https://vlada.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija>

¹⁸ Беа спроведени интервјуа со: Пролокал на 15.01.2026; Импетус на 15.01.2026 и Рурална коалиција на 22.01.2023.

Според првиот КИ, точките на дневен ред за владините седници генерално се прават јавно достапни преку соопштенија за јавноста, прес-конференции и објавување на официјалната веб-страница на Владата. Сепак, пристапот до дневните редови пред седниците се чини дека е ограничен главно на учесниците на седниците, што ги ограничува можностите за поширок ангажман на засегнатите страни и ја намалува транспарентноста пред да се донесат одлуките. Официјалните записници од состаноците претставуваат главен јавен запис за владините седници. Иако тие обично содржат информации за усвоените одлуки, тие даваат ограничен увид во дискусиите, аргументите или размислувањата зад тие одлуки. Следствено, нивниот придонес кон отчетноста е ограничен, бидејќи јавноста не може целосно да процени како и зошто се донесени одредени одлуки. Одлуките на Владата обично се комуницираат во формален и легалистички формат. Иако ова обезбедува правна прецизност, недостатокот на контекстуално објаснување може да ја намали јасноста и пристапноста за пошироката јавност. Ова е особено забележливо кај политичките, буџетските или политички чувствителните одлуки, кои имаат тенденција да бидат помалку транспарентни од техничките или процедуралните прашања. Ваквите ограничувања често се поврзуваат со централизирано комуникациски практики и политички размислувања.

Соопштенијата за јавноста на Владата се генерално концизни и се фокусираат првенствено на резултатите, а не на процесот на донесување одлуки. Тие имаат тенденција да даваат само општи информации, со ограничени детали за логиката на политиките, разгледаните алтернативни опции или импликациите за спроведувањето. Иако соопштенијата за јавноста обично ја одразуваат формалната содржина на усвоените одлуки, тие само повремено го комуницираат поширокиот контекст и размислувањата зад нив.

Целосно транспарентен и отчетен процес на донесување владини одлуки би барал навремен пристап на јавноста до сеопфатна документација, вклучувајќи дневни редови и придружни материјали со објаснување пред да се одржат седниците. Тоа исто така треба да обезбеди јасно оправдување на одлуките, суштинско вклучување на релевантни стручни експерти и комуникација која е разбирлива и достапна за јавноста. Ваквите практики би ја зајакнале довербата на јавноста, би олесниле информиран надзор и би ја унапредиле севкупната отчетност.

Според вториот КИ, во пракса пристапот до информации за дневните редови на владините седници, образложенијата зад одлуките и деталните записници останува многу ограничен. Дури и кога постои активна соработка со поединечни институционални претставници, напредокот во унапредувањето на политиките, реформите или суштинските промени

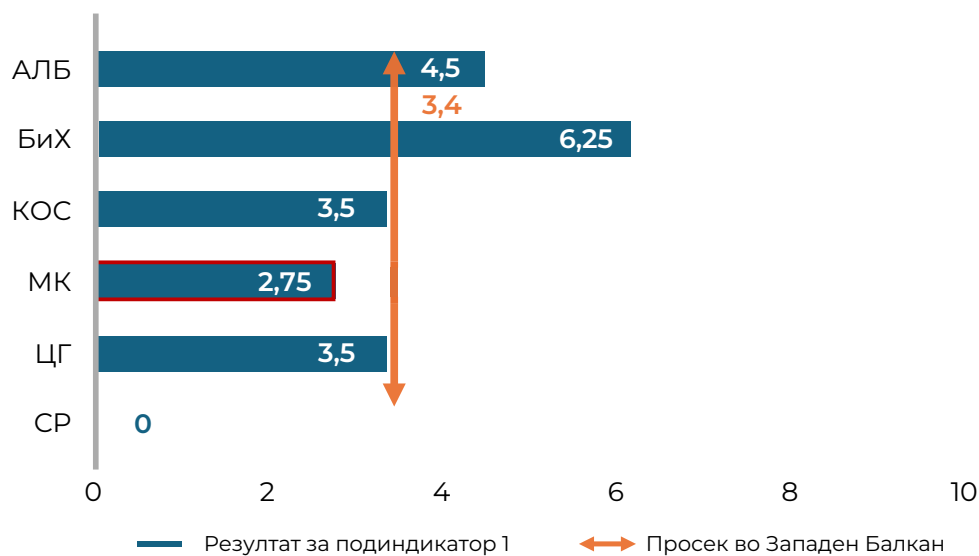
често е бавен и ограничен од институционални и процедурални бариери. Иако дневните редови обично се објавуваат однапред, тие често се презентираат на многу општо ниво, обезбедувајќи ограничени детали за суштината на точките за кои се дискутира и ретко вклучуваат придружни материјали. Записниците од состаноците или не се објавуваат или се достапни само како кратки резимеа, додека дословните или подеталните записи генерално не се достапни за јавноста. Одлуките се објавуваат јавно, но често без сеопфатни објаснувања, придружна документација или придружни проценки на влијанието. Соопштенијата за јавноста се издаваат редовно и на конзистентен начин. Сепак, тие имаат тенденција да бидат селективни и промотивни, фокусирајќи се повеќе на пораки за односи со јавноста отколку на обезбедување сеопфатни, суштински и ориентирани кон граѓаните информации за процесот на донесување одлуки. Информациите за дневните редови на владините седници генерално се објавуваат навремено на официјалната веб-страница на Владата и се споделуваат преку социјалните медиуми и прес-конференции, што ги прави формално достапни за јавноста, медиумите и граѓанското општество. Сепак, иако пристапот до дневните редови е отворен, ова не секогаш значи суштинска транспарентност или учество.

Третиот КИ истакна дека достапноста и квалитетот на записниците од состаноците остануваат значаен предизвик. Записниците често се објавуваат со значителни доцнења или се нецелосни, ограничувајќи го увидот во дискусиите и логиката зад одлуките и негативно влијаејќи врз отчетноста. Објавените владини одлуки генерално се јасни и разбирливи, особено оние кои привлекуваат медиумско и јавно внимание. Сепак, транспарентноста се применува нерамномерно. Одредени категории на одлуки, како што се назначувања на персонал на пониско ниво или прашања од ограничен јавен интерес, се комуницираат само накратко или воопшто не се објаснуваат, што покренува загриженост за селективна отчетност. Соопштенијата за јавноста на Владата се обично општи и информативни, опфаќајќи ги сите усвоени одлуки, но нивото на детали варира. Додека некои одлуки темелно се објаснуваат, други само се најавуваат без контекст или оправдување. Во повеќето случаи, соопштенијата за јавноста ја одразуваат содржината на одлуките, но кога информациите се ограничени или изоставени, задоцнетите записници од состаноците остануваат единствениот извор на појаснување. Целосно транспарентен и отчетен процес на донесување владини одлуки треба да обезбеди сите одлуки да се комуницираат јасно и навремено. Ова вклучува проактивно објавување на дневните редови, нацрт-одлуките, придружните документи и записниците од состаноците на достапни официјални платформи. Одлуките треба да се објаснат јасно, вклучувајќи го нивното образложение и очекуваното влијание, и треба да се воспостават

механизми за повратни информации од јавноста. Транспарентноста мора да се применува конзистентно за сите одлуки со цел да се зајакне отчетноста и довербата на јавноста во Владата.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Поиндикатор 1: Транспарентност и инклузивност на процесот на донесување владини одлуки (максимален резултат 9)



II.2 Транспарентност на владиното планирање и известување



Принцип 3: Владата ги планира и мониторира јавните политики на ефективен и инклузивен начин, во согласност со фискалниот простор на владата.

Доделени поени по елемент во подиндикатор 2:

Транспарентност на владиното планирање и известување¹⁹

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 2.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува подобрување на практиката за владино планирање и известување	Стратегија и политика	0.5/0.5
Е 2.2 Прописите ја утврдуваат јавната достапност на владините плански документи и извештаите за нивното спроведување	Законодавство	0.25/0.5
Е 2.3 Прописите ја утврдуваат јавната достапност на владините планови за европска интеграција и извештаите за нивното спроведување	Законодавство	0/0.5
Е 2.4 Владата редовно и навремено ги објавува своите годишни планови за работа	Практика во спроведувањето	0.75/1.5
Е 2.5 Владата ја објавува својата програма навремено	Практика во спроведувањето	1.5/1.5
Е 2.6 Програмите и плановите за работа на Владата содржат индикатори за успешност за мониторинг на постигнувањето на резултатите	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 2.7 Владата редовно и навремено ги објавува извештаите за спроведување на своите планови за работа	Практика во спроведувањето	0/1.5

¹⁹ Вториот подиндикатор се фокусира на следните потпринципи на СИГМА: Документите за планирање на политиките ги исполнуваат барањата за квалитет и содржат соодветни анализи и информации, вклучително и за целите на политиките, индикаторите со целни вредности и рамката за мониторинг. Тие се развиваат на партиципативен начин и се јавно достапни; Успешноста и резултатите, вклучувајќи го и постигнувањето на целите на политиките и индикаторите за исходи, редовно се мониторираат и за нив се известува; извештаите од мониторингот се објавуваат навремено за да се овозможи надзор од јавноста; Владата ефективно ги спроведува плановите за ЕИ (европска интеграција) преку приоритизација и проценка на трошоците на обврските поврзани со ЕИ, земајќи ги предвид расположливите ресурси и капацитетите на администрацијата.

Е 2.8 Владата редовно и навремено ги објавува извештаите за спроведување на својата програма	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 2.9 Владата редовно и навремено ги објавува своите планови за европска интеграција	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 2.10 Владата редовно и навремено ги објавува извештаите за спроведување на своите планови за европска интеграција	Практика во спроведувањето	0.5/1.5
Е 2.11 Извештаите на Владата за спроведување на нејзините програми и планови за работа вклучуваат проценки за постигнувањето на клучните резултати и индикаторите за успешност	Практика во спроведувањето	0/2
Е 2.12 Владините планови и извештаи се прилагодени за граѓаните	Практика во спроведувањето	0.5/1.5
Е 2.13 Податоците содржани во извештаите на Владата за спроведување на плановите за работа се достапни во отворен формат	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 2.14 Клучните недржавни чинители ги сметаат активностите за планирање и известување на Владата за транспарентни, навремени и прилагодени за граѓаните	Резултати и влијание	0/3
Вкупен резултат за подиндикатор 2		3.5/20

Моментална состојба

Од претходниот циклус на мониторинг, стратешката рамка е подобрена и воведува мерки за зајакнување на координацијата на владиното планирање и известувањето. Сепак, правната рамка останува непроменета, без обврска за објавување на извештаите за спроведување, кои сè уште не се јавно достапни. Владините плански документи се објавуваат онлајн, но им недостигаат индикатори за успешност, додека планирањето на интеграцијата во ЕУ останува слабо, со застарени верзии на НПАА достапни онлајн, без редовен мониторинг или известување за реализацијата.²⁰

²⁰ Достапно на: https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Accessed 18 March 2026.

Истражувачите ги прегледуваа важечките владини стратешки документи кои се во сила во моментот на проценката (на пр. стратегии, програми или слично) за да утврдат дали тие предвидуваат подобрувања во практиките за владино планирање и известување. Тие ги идентификуваа релевантните делови кои ги наведуваат целите, конкретните мерки или активности, и јасно доделените одговорности. Доколку ниту еден стратешки документ не предвидел вакви активности, не се доделуваат поени.

Стратегијата за РЈА 2023–2030 вклучува одредби насочени кон подобрување на практиките за владино планирање и известување. Во рамките на Приоритетната област 1: Креирање и координација на политики, Специфичната цел 1.1 има за цел да воспостави конзистентен и функционален систем за креирање политики и донесување закони. Во рамките на оваа цел, две мерки се директно поврзани со зајакнување на практиките за планирање и известување: M1.1.1 Развивање и одржување функционален механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишното планирање, и M1.2.2 Редовно и навремено информирање на јавноста за работата на Владата и спроведувањето на планските документи. Мерката M1.1.1 предвидува неколку активности насочени кон зајакнување на рамката за стратешко планирање и подобрување на координацијата помеѓу процесите на планирање и буџетирање. Тие вклучуваат: спроведување анализа на капацитетите за стратешко планирање, креирање политики, мониторинг и интеграција на родовите аспекти во рамките на Генералниот секретаријат и ресорните министерства (A1.1.1.1); усогласување на Методологијата за стратешко планирање и подготовката на Годишната програма за работа на Владата со Законот за буџети (A1.1.1.4); усвојување методологија за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) (A1.1.1.9); и програмирање на НПАА за периодот 2023–2030 (A1.1.1.10). Мерката M1.2.2 се фокусира на подобрување на транспарентноста и известувањето за владините плански документи. Во овој контекст, Активноста A1.2.2.2 предвидува редовна и навремена подготовка и објавување на извештаи за спроведувањето на секторските стратегии, НПАА и Годишната програма за работа на Владата.²¹

Акцискиот план кој ја придружува Стратегијата за РЈА јасно ги доделува институционалните одговорности за секоја мерка и активност преку детални табели за спроведување, обезбедувајќи отчетност за нивното извршување.

Истражувачите ги разгледаа прописите кои беа важечки во моментот на мерењето за да утврдат дали постојат барања за објавување на владините плански документи и извештаите за нивното спроведување.

²¹ Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

Без идентификувани релевантните одредби со кои се воспоставуваат механизми за планирање и известување, заедно со правилата кои бараат нивно објавување и роковите за обелоденување. Проценката ги зеде предвид постоењето и објавувањето на владината програма или повеќегодишниот план, годишниот план за работа и извештаите за нивното спроведување.

Правната рамка која е во сила во времето на проценката воспоставува механизми за планирање и известување за работата на Владата, како и одредени правила за објавување на владините акти. Членот 6 од Законот за Владата на Република Македонија²² ја утврдува обврската Владата да подготвува годишна програма за работа со цел да ги планира своите активности. Понатаму, член 7 став 3 од истиот закон предвидува дека прашањата поврзани со информирањето на јавноста за работата на Владата ќе се уредуваат со Деловникот за работа на Владата.

Деловникот за работа на Владата дополнително ја регулира рамката за планирање и известување. Член 16 став 1 предвидува усвојување на Програмата предложена од Претседателот на Владата до Собранието по изборот на Владата, која функционира како Среднорочна програма за работа на Владата. Според член 16 став 4, оваа програма се операционализира преку Годишната програма за работа на Владата, која ги инкорпорира стратешките приоритети на Владата, фискалната политика, обврските кои произлегуваат од законодавството, документите за стратешко планирање, секторските стратегии и обврските поврзани со процесот на пристапување во ЕУ.²³

Истиот член, исто така, воспоставува механизам за известување. Член 16 став 5 пропишува дека Генералниот секретаријат ја подготвува Предлог-годишната програма за работа врз основа на иницијативите на главните буџетски корисници, го мониторира нејзиното спроведување и подготвува полугодишни и годишни извештаи за нејзиното спроведување за разгледување од страна на Владата. Член 16 став 7 понатаму предвидува дека Владата ги разгледува полугодишните и годишните извештаи за спроведувањето на Годишната програма за работа на тематска седница.

Во однос на барањата за публицитет, член 76 став 1 од Деловникот за работа пропишува дека уредбите, одлуките, упатствата и програмите на Владата се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“. Сепак, Деловникот за работа не бара изречно објавување на полугодишните и годишните извештаи за спроведување на Годишната програма за работа.

²² Закон за Владата на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 98/19

²³ Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 276/24

Слично на тоа, Методологијата за стратешко планирање и подготовка на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија²⁴ бара од Генералниот секретаријат да подготвува полугодишни и годишни извештаи за спроведување на Годишната програма за работа на Владата (точка 6.5). Сепак, оваа методологија не воспоставува обврска овие извештаи да бидат јавно објавувани.

Истражувачите, исто така, ги разгледаа прописите кои беа во сила во моментот на мерењето за да утврдат дали документите за планирање на европската интеграција и извештаите за нивното спроведување се задолжителни и јавно обелоденети. Беа идентификувани релевантните законски одредби со кои се воспоставуваат механизми за планирање и известување, како и правилата за објавување и роковите за објавување.

Членот 18-а од Законот за организација и работа на органите на државната управа²⁵ ги дефинира надлежностите на Министерството за европски прашања (МЕП) во однос на процесот на интеграција на земјата во ЕУ.

Според оваа одредба, МЕП е одговорно за координирање и усогласување на работата на органите на државната управа и другите институции вклучени во подготовката на земјата за членство во ЕУ, вклучувајќи ги и пристапните преговори. Тоа, исто така, го координира спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Северна Македонија и Европската Унија, како и другите договори склучени со ЕУ и функционирањето на поврзаните заеднички тела. МЕП обезбедува координација на активностите поврзани со подготовката на македонската верзија на правото на ЕУ (acquis), усогласувањето на работата на националните претставници во институциите и телата на ЕУ, и координацијата на странската помош од Европската Унија, нејзините земји-членки и други донатори кои ги поддржуваат реформите поврзани со процесот на интеграција во ЕУ. Дополнително, МЕП е одговорно за информирањето на јавноста за активностите поврзани со европската интеграција и европските прашања, како и за вршење други задачи поврзани со ЕУ доделени од Владата или утврдени со закон.

Оваа општа одредба предвидува информирање на јавноста за активностите поврзани со процесот на интеграција во ЕУ. Сепак, таа не воспоставува конкретна обврска за објавување на владините документи за планирање на европската интеграција или извештаите за нивното спроведување. Покрај тоа, правната рамка не дефинира изречно формален инструмент

24 Програма за работа на Владата на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 124/08 и 58/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 223/19

25 Закон за организација и работа на органите на државната управа, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 96/19, 110/19 и 121/24.

за планирање на европската интеграција, ниту пак јасно ја воспоставува Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) како законски задолжителен документ. Како резултат на тоа, владините планови за европска интеграција и извештаите за нивното спроведување не се систематски објавувани.

Овој институционален јаз е исто така истакнат во извештајот на СИГМА за јавната администрација во Република Северна Македонија за 2024 година.²⁶ Според извештајот, НПАА не е јасно воспоставена или потврдена во регулаторната рамка како официјален среднорочен плански документ на Владата за интеграција во ЕУ. Исто така, барањата за нејзина подготовка, редовно ажурирање, мониторинг и известување — заедно со нејзиниот однос со другите владини плански документи — не се јасно дефинирани.

Во пракса, краткорочното планирање на активностите за интеграција во ЕУ се спроведува преку Годишната програма за работа на Владата (ГПРВ). Сепак, анализата на ГПРВ за 2023 година покажува дека се спроведени само околу 25% од планираните мерки за интеграција во ЕУ. МЕРП посочи дека постојат интерни алатки за краткорочно планирање, но нивниот формален статус и нивниот однос со официјалните владини инструменти за планирање, вклучувајќи ги ГПРВ и НПАА, остануваат нејасни.²⁷ Понатаму, од 2021 година нема редовен мониторинг или известување за спроведувањето на НПАА 2021–2025 година. Наместо тоа, програмата обично се евалуира само за време на подготовката на следниот програмски циклус. Како резултат на тоа, тешко е да се процени ефективноста на НПАА како среднорочен инструмент на Владата за планирање на интеграцијата во ЕУ.²⁸

Истражувачите проценија дали последните два годишни планови за работа биле објавени онлајн на официјалната веб-страница на Владата на редовен и навремен начин. Доколку постоеле законски рокови за објавување, се испитувала усогласеноста со тие рокови, а доколку не, објавувањето во рок од една недела од усвојувањето се сметало за навремено. Онаму каде датумите на усвојување и објавување не биле јасно назначени онлајн, било поднесено БПЈИ до релевантната институција за да се добијат овие информации.

Членот 6 од Законот за Владата на Република Македонија²⁹ ја утврдува обврската на Владата да подготвува годишни програми за работа како алатка за планирање на своите активности. И Годишната програма за

²⁶ Достапно на: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Пристапено на 18 март 2026 година.

²⁷ Исто.

²⁸ Исто.

²⁹ Закон за Владата на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 98/19

работа на Владата за 2025 година³⁰ и Годишната програма за работа на Владата за 2024 година³¹ се јавно достапни на официјалната веб-страница на Владата. Сепак, правната рамка не утврдува конкретни рокови за јавно објавување на овие програми. Дополнително, официјалната веб-страница на Владата не ги прикажува датумите кога документите биле објавени онлајн, иако се наведени датумите на нивното усвојување.

Според одговорот на БПЈИ, Годишната програма за работа на Владата за 2025 година била усвоена на 21 јануари 2025 година и објавена на 24 јануари 2025 година. Годишната програма за работа на Владата за 2024 година била усвоена на 16 јануари 2024 година и објавена на 30 јануари 2024 година. Врз основа на овие датуми, програмата за 2025 година била објавена навремено (во рок од една недела од усвојувањето), додека програмата за 2024 година била објавена приближно две недели по нејзиното усвојување.

Истражувачите исто така проценија дали актуелната програма на Владата била објавена онлајн на официјалната веб-страница на Владата навремено. Доколку постоеле законски рокови, се испитувала усогласеноста со тие рокови, а доколку не, објавувањето во рок од една недела од усвојувањето се смета за навремено. Онаму каде датумите на усвојување и објавување не биле јасно назначени онлајн, било поднесено БПЈИ за да се добијат овие информации.

Актуелната Програма за работа на Владата за периодот 2024–2028 година е јавно достапна на официјалната веб-страница на Владата.³² Правната рамка не утврдува конкретни рокови за јавно обелоденување на владините програми или други повеќегодишни плански документи, а владината веб-страница не го прикажува јасно датумот кога програмата била објавена онлајн.

Самата програма датира од јуни 2024 година и била доставена до Собранието на 18 јуни 2024 година.³³ Според одговорот на БПЈИ,³⁴ Програмата на Владата 2024–2028 била објавена онлајн на 6 јули 2024 година. Со оглед на отсуството на законски пропишани рокови за објавување, ова објавување се смета за навремено.

30 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/strateski-prioriteti-file-HPfo.pdf>

31 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2024 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/strateski-prioriteti-file-8hKD.pdf>

32 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2024–2028 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/strateski-prioriteti-file-B1ns.pdf>

33 https://360stepeni.mk/wp-content/uploads/2024/06/Dokument-Predlog-programa-za-rabota-na-Vladata_2_240618_195329-1-1.pdf

34 БПЈИ беше испратено до Генералниот секретаријат на Владата на 06.02.2026 година, а одговорот беше примен на 19.02.2026 година.

Истражувачите проценија дали плановите за работа на Владата вклучуваат индикатори за успешност за мониторинг на постигнувањето на резултатите. Имено, Годишната програма за работа на Владата за 2025 година³⁵ и Годишната програма за работа на Владата за 2024 година³⁶ ги вклучуваат насловите на планираните иницијативи и, за секоја иницијатива, ја наведуваат институцијата-предлагач, кратко објаснување, очекуваните исходи и фискалните импликации, но не содржат индикатори за успешност. Повеќегодишната програма за работа на Владата 2024-2028 дава наративен преглед на владините планови, но исто така не содржи конкретни индикатори за успешност.³⁷ Истражувачите, исто така, проценија дали извештаите за спроведување на плановите за работа на Владата за последните два циклуса на известување биле објавени онлајн на официјалната веб-страница на Владата на редовен и навремен начин. Доколку постоеле законски рокови, се испитувала усогласеноста со тие рокови, а доколку не, објавувањето во рок од една недела од усвојувањето се сметало за навремено. Онаму каде датумите на усвојување и објавување не биле јасно назначени онлајн, било поднесено БПЈИ за да се добијат овие информации.

Механизам за известување за спроведувањето на Годишната програма за работа на Владата е воспоставен во член 16 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија.³⁸ Членот 16 став 5 пропишува дека Генералниот секретаријат ја подготвува Предлог-годишната програма за работа врз основа на иницијативите на главните буџетски корисници, го мониторира нејзиното спроведување и подготвува полугодишни и годишни извештаи за нејзиното спроведување, кои се доставуваат до Владата на разгледување. Дополнително, член 16 став 7 предвидува дека Владата ги разгледува полугодишните и годишните извештаи за спроведувањето на Годишната програма за работа и законодавниот преглед на тематска седница. Сепак, Деловникот за работа не утврдува обврска за објавување на овие извештаи. Слично на тоа, Методологијата за стратешко планирање и подготовка на Годишната програма за работа на Владата бара од Генералниот секретаријат да подготвува полугодишни и годишни извештаи за спроведување на Годишната програма за работа на Владата (точка 6.5), но ни таа не предвидува нивно јавно објавување.³⁹

35 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2025 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/strateski-prioriteti-file-HPfo.pdf>

36 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2024 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/strateski-prioriteti-file-8hKD.pdf>

37 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2024–2028 година, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/strateski-prioriteti-file-B1ns.pdf>

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

39 Програма за работа на Владата на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 124/08 и 58/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 223/19

Оттука, извештаите за степенот на спроведување на Годишната програма за работа на Владата не се јавно достапни.

Истражувачите проценија дали извештаите за спроведување на програмата на Владата биле објавени онлајн на официјалната веб-страница на Владата за последните два циклуса на известување на редовен и навремен начин. Доколку постоеле законски рокови, се испитувала усогласеноста со тие рокови, а доколку не, објавувањето во рок од една недела од усвојувањето се сметало за навремено. Онаму каде датумите на усвојување и објавување не биле јасно назначени онлајн, било поднесено БПЈИ за да се добијат овие информации. Деловникот за работа на Владата упатува на среднорочна владина програма која се операционализира преку годишните програми за работа на Владата.⁴⁰ Сепак, Деловникот за работа не вклучува одредби кои бараат објавување на оваа програма или извештаите за нејзиното спроведување. Како резултат на тоа, не постојат јавно достапни извештаи за спроведувањето на среднорочната програма на Владата.

Истражувачите проценија дали последните два планови за европска интеграција (тековниот и претходниот) биле објавени онлајн на официјалната веб-страница на Владата или на веб-страницата на институцијата одговорна за политиката за интеграција во ЕУ, во согласност со важечките законски рокови. Доколку не постоеле законски рокови, објавувањето во рок од една недела од усвојувањето се сметало за навремено. Онаму каде датумите на усвојување и објавување не биле јасно назначени онлајн, било поднесено БПЈИ за да се добијат овие информации. Истражувачите, исто така, проценија дали извештаите за спроведување на планските документи за европска интеграција биле објавени онлајн и дали тие обезбедуваат информации за постигнувањето на клучните резултати и специфичните индикатори за успешност, а не само за завршените активности.

Сепак, најновата НПАА достапна на официјалната веб-страница на МЕП датира од 2017 година, што укажува дека поновите планови не се јавно достапни.⁴¹ Исто така, според СИГМА, нема редовен мониторинг или известување за спроведувањето на НПАА од 2021 година, што укажува на отсуство на јавно достапни извештаи за спроведувањето на плановите за интеграција во ЕУ.⁴²

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

41 <https://mep.gov.mk/mk-MK/eu-integracii/nacionalnata-programa-za-usvojuvanje-na-pravo-to-na-eu>

42 Достапно на: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Пристапено на 18 март 2026 година.

Исто така, беше проценето дали владините плански документи и извештаите за нивното спроведување ги прикажуваат клучните информации на јасен и за граѓаните прилагоден начин, вклучително и преку воведи, резимеа или други поедноставени текстуални или графички елементи, како и нивната достапност во отворен, машински читлив формат. Разгледуваните програми содржат вовед и јасно дефинирани цели. Сепак, тие не вклучуваат резимеа или графички елементи кои би го олесниле разбирањето. Јазикот што се користи е генерално јасен и разбирлив. Како што е наведено погоре, извештаите за спроведувањето на овие програми/планови, како и НПАА и извештаите поврзани со НПАА, не се јавно достапни. Како резултат на тоа, не е можно да се процени дали овие документи се прикажани на прилагоден начин за граѓаните и во отворен, машински читлив формат.

Ставовите на КИ за транспарентноста, навременоста и прилагоденоста кон граѓаните на активностите за планирање и известување на Владата се проценуваат преку интервјуа со КИ. Интервјуираните ги оценија тврдењата во врска со транспарентноста, навременоста и прилагоденоста кон граѓаните на овие активности.⁴³

Според едниот КИ, владините плански документи генерално ги поставуваат приоритетите, целите и очекуваните резултати на структуриран начин, обезбедувајќи севкупна стратешка насока за дејствување на Владата. Иако овие документи формално ги артикулираат намерите на Владата, јасноста и практичната релевантност на целите и очекуваните исходи варираат во различни сектори и институции. Постојат можности за придонес од надворешните засегнати страни и јавноста за време на фазата на планирање, но тие недоследно се применуваат во различни плански документи. Во многу случаи, консултациите се ограничени во однос на целните групи, опсегот и времето, што го намалува потенцијалот за суштинско учество и ја слабеет инклузивноста на процесот на планирање.

Во однос на навременоста, постојат формални механизми за усогласување на циклусите на планирање и известување со буџетските циклуси и циклусите на политиките. Сепак, спроведувањето останува нерамномерно, а роковите не се почитуваат секогаш. Ова ја ослабува кохерентноста помеѓу планирањето, буџетирањето и известувањето и ја намалува корисноста на планските документи како алатки за ефективно управување со политиките. Неодамнешното институционално реструктурирање, вклучително и формирањето нови министерства и спојувањето или затворањето на постојните, дополнително влијаеше врз навременоста на известувањето. Овие промени доведоа до одложувања кои го комплицираат следењето на политиките, го нарушуваат континуитетот и ја слабеат отчетноста преку ограничување на способноста да се процени успешноста во однос

⁴³ Беа спроведени интервјуа со: Пролокал на 15.01.2026; Импетус на 15.01.2026 и Рурална коалиција на 22.01.2023.

на планираните цели. Комуникацијата на резултатите од планирањето и известувањето до граѓаните останува ограничена. Информациите првенствено се споделуваат преку формални публикации, соопштенија за јавноста или официјални изјави, со мал напор клучните пораки и резултатите да се преточат во лесно разбирливи формати. Како резултат на тоа, јавната свест и интересот за овие документи остануваат ниски, ограничувајќи ја нивната улога во поттикнувањето на транспарентноста, јавниот ангажман и отчетноста.

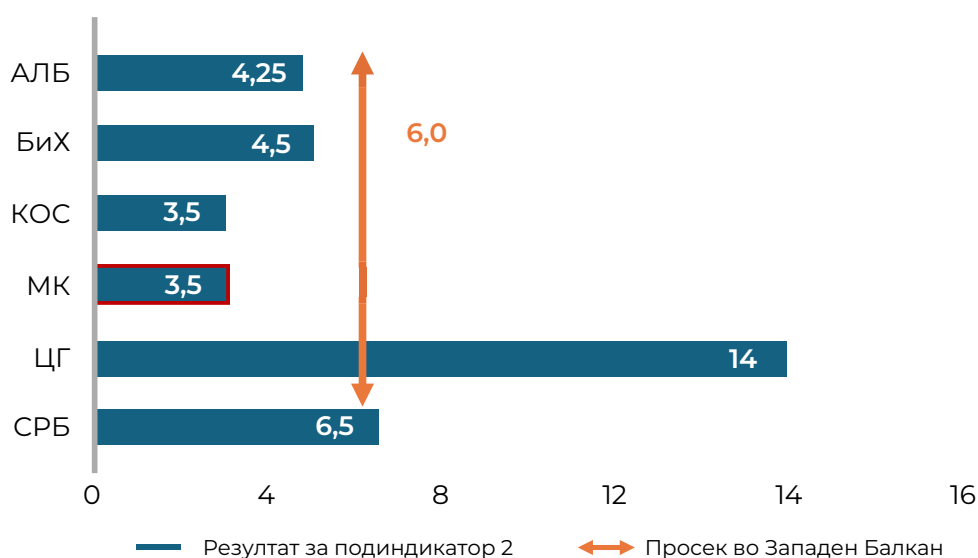
Вториот КИ истакна дека во однос на планирањето и известувањето, официјалните документи често ги прикажуваат резултатите и ефектите од политиките на ограничен и нејасен начин, што директно придонесува за ниско ниво на јавен интерес и доверба. Пристапот до министрите останува значаен предизвик. Имено, состаноците со претставниците на ГО ретко се одобруваат, а комуникацијата често е ограничена на пониски административни нивоа, нудејќи малку вистински можности за влијание врз донесувањето одлуки. Иако стратешките документи формално постојат, известувањето е фрагментирано низ институциите и често е тешко да се следи или консолидира. Одложувањата во известувањето и доцното објавување на плановите се честа појава. Ова е илустрирано со задоцнетите и ограничени информации за јавноста во врска со формирањето на центарот за побезбеден интернет и планот за негова операционализација. Покрај тоа, документите обично се технички и долги и не се прилагодени за неекспертска публика, а извршните резимеа, објаснувањата на едноставен јазик и визуелните формати ретко се користат.

Третиот КИ истакна дека владините плански документи генерално ги наведуваат приоритетите, целите и очекуваните резултати, но нивната јасност и нивото на детали варираат. Додека некои документи даваат јасни дефиниции за приоритетите и исходите, други остануваат премногу општи, што го отежнува проценувањето на нивното наменето влијание. Можностите за учество на засегнатите страни постојат, но се неконзистентни, при што некои стратешки документи се развиваат преку пошироки консултации, додека други (како што се годишните програми за работа на Владата) нудат ограничени или никакви можности за ангажман. Иако постојат механизми за усогласување на циклусите на планирање и известување со буџетските и временските рамки на политиките, придржувањето кон овие временски рамки е неконзистентно, при што некои документи се објавуваат доцна, а известувањето не секогаш соодветствува со распоредот за спроведување. Ова ја намалува корисноста на информациите за надзор и отчетност. Информаторот, исто така, ја истакна ограничената повратна информација до засегнатите страни за поднесените предлози и недоволната транспарентност при објавувањето на деталните годишни програми за работа. Генерално, владината комуникација за резултатите од

планирањето и известувањето е главно информативна преку соопштенија за јавноста и официјални платформи, но нивото на детали варира, а клучните документи или придружните информации понекогаш се објавуваат доцна. Како резултат на тоа, иако граѓаните можат да пристапат до општи информации, нивното разбирање за целосната содржина и импликациите на овие документи останува ограничено, што придонесува за низок јавен ангажман.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Поиндикатор 2: Транспарентност на владиното планирање и известување (максимален резултат 20)



II.3 Транспарентност и инклузивност на процесот на креирање политики и развој на законодавството

- ⇒ **Принцип 4:** Јавните политики се креираат врз основа на докази и анализи, следејќи јасни и конзистентни правила за донесување закони; законите и прописите се лесно достапни.
- ⇒ **Принцип 5:** Сите клучни надворешни и внатрешни засегнати страни и пошироката јавност активно се консултираат за време на развојот на политиките.

Доделени поени по елемент во подиндикатор 3:

Транспарентност и инклузивност на процесот на креирање политики и развој на законодавството⁴⁴

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 3.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува подобрување на транспарентноста и инклузивноста на процесот на креирање политики и развој на законодавството	Стратегија и политика	0.5/0.5
Е 3.2 Прописите предвидуваат транспарентност и инклузивност на процесот на креирање политики и развој на законодавството	Законодавство	0.5/3
Е 3.3 Прописите утврдуваат минимални барања за консултации	Законодавство	1.25/3.75

⁴⁴ Третиот субиндикатор се фокусира на следните потпринципи на СИГМА: Воспоставена е и во пракса се применува политика на ниво на целата влада за промовирање подобра регулатива, креирање политики базирани на докази и инклузивно креирање политики за време на развојот на политиките и подготовката на законодавството; Воспоставени се процедури кои конзистентно се применуваат и мониторираат за да се овозможат проактивни и ефективни јавни консултации со засегнатите страни и пошироката јавност, овозможувајќи им на бизнисите, невладините организации и граѓаните, вклучително и од ранливите групи, да учествуваат и да го информираат креирањето на владините политики; Целокупното примарно и секундарно законодавство, вклучувајќи ги и консолидираните верзии, е лесно достапно и бесплатно преку централна онлајн база (или бази) на податоци; Документите за административни насоки, обрасците и материјалите неопходни за усогласување со прописите се лесно достапни за бизнисите и граѓаните; Проценката на влијанието на регулативата (ПВР) или друга слична алатка (алатки), е усвоена и систематски се користи за поддршка на развојот на политиките, олеснување на консултациите и информирање на донесувањето одлуки во сите клучни фази на креирање политики, опфаќајќи го примарното и секундарното законодавство, вклучувајќи го и влијанието врз животната средина и климата каде што е потребно; Консултациите со пошироката јавност се спроведуваат на достапен и транспарентен начин; Министерствата водат конструктивен дијалог со клучните надворешни засегнати страни и ги прибираат, анализираат и користат сите одговори при финализирањето на предлог-политиката; Тие транспарентно известуваат за исходот од процесот на јавни консултации и како ставовите на консултираните страни ја обликувале и влијаеле врз политиката; Сите можни влијанија на предлог-политиките систематски се анализираат, се прават разумни напори да се квантифицираат и монетизираат клучните влијанија, вклучувајќи ги и дополнителните трошоци за државниот буџет, бизнисите и граѓаните; Министерствата имаат јасни внатрешни правила и процедури за ефективно планирање и управување со развојот на политиките и подготовката на законодавството.

Е 3.4	Прописите предвидуваат онлајн и бесплатен пристап до консолидираните верзии на сите документи за политики и законодавство	Законодавство	0.75/1.5
Е 3.5	Прописите утврдуваат задолжителна <i>ex ante</i> проценка на влијанијата - вклучително и на родовата еднаквост - за време на креирањето политики, и објавување на извештаите за проценка на влијание	Законодавство	0.5/1.75
Е 3.6	Постои назначена владина институција за проверка на усогласеноста со барањата за консултации	Институционална поставеност	0/0.75
Е 3.7	<i>Ex ante</i> проценките на влијанието – вклучително и на родовата еднаквост – конзистентно се применуваат за време на развојот на документите за политики	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 3.8	<i>Ex ante</i> проценките на влијанието – вклучително и на родовата еднаквост – конзистентно се применуваат за време на развојот на примарното законодавство	Практика во спроведувањето	0/2
Е 3.9	Извештаите за спроведените <i>ex ante</i> проценки на влијанието за време на развојот на примарното законодавство редовно се објавуваат онлајн, заедно со нацрт-документите	Практика во спроведувањето	0.75/1.5
3.10	Објавените извештаи за спроведените <i>ex ante</i> проценки на влијанието за време на развојот на примарното законодавство содржат клучни информации	Практика во спроведувањето	1.5/2.5
Е 3.11	Недржавните чинители учествуваат во работните групи предводени од Владата за развој на политики и законодавство	Практика во спроведувањето	1.5/2
Е 3.12	Процедурите и одлуките на работните групи се транспарентни	Практика во спроведувањето	0/2.5
Е 3.13	Јавните консултации за документите за политики и примарното законодавство редовно се одржуваат	Практика во спроведувањето	0/2
Е 3.14	Јавните консултации се спроведуваат во рана фаза од развојот на политиките	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 3.15	Извештаите од јавните консултации за документите за политики се јавно достапни	Практика во спроведувањето	0/1.5

Е 3.16 Извештаите од јавните консултации за примарното законодавство се јавно достапни	Практика во спроведувањето	1.5/1.5
Е 3.17 Извештаите од јавните консултации ги содржат сите елементи од спроведениот процес на консултации	Практика во спроведувањето	0.75/3.75
Е 3.18 Онлајн централниот портал за консултации за спроведување на консултациите редовно се користи	Практика во спроведувањето	2.25/2.25
Е 3.19 Назначената владина институција редовно ја проверува усогласеноста со барањата за јавни консултации	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 3.20 Ресорните министерства проактивно информираат за јавните консултации	Практика во спроведувањето	2.5/2.5
Е 3.21 Консолидираните верзии на примарното и секундарното законодавство се лесно достапни онлајн и се бесплатни	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 3.22 Резултатите од јавните консултации имаат влијание врз конечните предлог-политики и законодавни предлози	Резултати и влијание	0.75/3.75
Е 3.23 Клучните недржавни чинители ја сметаат работата на работните групи предводени од Владата за транспарентна и инклузивна	Резултати и влијание	1/3
Е 3.24 Перцепција на граѓаните за нивната можност да учествуваат во развојот на законите и стратегиите	Резултати и влијание	0.5/4
Вкупен резултат за поиндикатор 3		16.5/52

Моментална состојба

Од претходниот циклус на мониторинг, правната и стратешката рамка за транспарентност и консултации е подобрена, особено со усвојувањето на Стратегијата за транспарентност на Владата и ажурираните правила за ПВР.⁴⁵ Сепак, спроведувањето останува слабо и неконзистентно, со

⁴⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2025 Report (European Commission, November 4, 2025), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА)Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 18 март 2026 година.

ограничени јавни консултации, слаба употреба на проценки на влијанието на регулативата и недоволна транспарентност во донесувањето одлуки.⁴⁶ Учеството на засегнатите страни често е повеќе формално отколку суштинско, а перцепцијата на јавноста за можностите за учество останува ниска, што укажува дека нема значителен севкупен напредок.

Истражувачите ги разгледаа владините стратешки документи кои беа во сила во моментот на проценката за да утврдат дали тие вклучуваат мерки за подобрување на транспарентноста и инклузивноста на процесот на креирање политики и развој на законодавството. Тие ги идентификуваа релевантните делови кои ги наведуваат целите, мерките или активностите со јасно доделени одговорности. Доколку во документите не беа предвидени вакви активности, не се доделуваа поени.

Стратегијата за транспарентност на Владата со нејзиниот Акциски план 2023–2026 вклучува неколку мерки насочени кон зајакнување на транспарентноста и инклузивноста во процесот на креирање политики и развој на законодавството.⁴⁷ Во рамките на Мерката 1, која се фокусира на зголемување на институционалната отчетност при користењето на ЕНЕР за време на подготовката на законите и стратегиите, Акцискиот план предвидува активности како што се подготовка и доставување повратни информации за коментарите на граѓаните и подобрување на ЕНЕР за да обезбеди информации за фазите на процесот на консултации и усвојувањето на актите. Мерката 2 има за цел да ги зајакне консултациите за подзаконските акти преку ЕНЕР, вклучувајќи објавување на нацрт-подзаконските акти за консултации со засегнатите страни не само на веб-страниците на надлежните органи туку и на ЕНЕР, како и објавување на нацрт-теми за дискусии за прашања од јавен интерес. Дополнително, Специфичната цел 2 се фокусира на проширување на процесите на консултации за теми предложени од граѓаните, граѓанските организации и бизнисите. Релевантните активности вклучуваат споделување информации за процесите на креирање политики и развој на законодавството преку официјалните веб-страници, социјалните медиуми и соопштенијата за јавноста, како и објавување владини документи кои се разгледуваат и дискутираат за време на владините седници. Генералниот секретаријат на Владата е назначен како главна одговорна институција за многу од овие активности, иако се вклучени и неколку други институции. Одговорностите за секоја мерка и активност се јасно доделени во табелите за спроведување содржани во Акцискиот план.

46 Достапно на: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Пристапено на 18 март 2026 година.

47 Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија со Акциски план 2023-2026, <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/nacionalni-strategii-file-idF4.pdf>

Истражувачите ги разгледаа прописите кои беа во сила во моментот на проценката за да утврдат дали тие предвидуваат транспарентност и инклузивност во процесот на развој на политиките, вклучувајќи консултации со засегнатите страни, јавни консултации за нацрт-предлозите, како и транспарентност и инклузивност на работните групи. Прегледот ги опфати одредбите поврзани со документите за планирање на политиките, примарното законодавство предложено од Владата и нормативното секундарно законодавство усвоено од Владата.

Правната рамка воспоставува неколку одредби насочени кон обезбедување транспарентност и инклузивност во процесот на креирање политики и развој на законодавството. Членот 10 од Законот за организација и работа на органите на државната управа бара од органите на државната управа, при подготовката на закони и други прописи во нивна надлежност, да спроведуваат консултации со граѓаните.⁴⁸ Овие консултации може да се спроведат преку јавни објави за видот, содржината и роковите за донесување на прописите, организирање јавни расправи и добивање мислења од заинтересирани граѓански организации и други правни лица.

Понатамошни одредби се утврдени во Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија.⁴⁹ Членот 25 бара од надлежното министерство да ги објави нацрт-законите на својата веб-страница и на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР). Заинтересираните засегнати страни можат да достават коментари и предлози во рок од 30 дена од денот на објавувањето. Министерствата исто така се должни да вклучат преглед на добиените коментари и објаснувања за неприфатените предлози во извештајот за проценка на влијанието на регулативата, кој мора да биде објавен на веб-страницата на министерството и на ЕНЕР. Нацрт-законите и поврзаните извештаи од консултациите мора да останат јавно достапни најмалку една година по влегувањето на законот во сила. Нацрт-законите предложени по итна постапка се изземени од ова барање. Деловникот за работа исто така дозволува формирање работни групи за ревидирање или понатамошно развивање на нацрт-актите по владините седници. Сепак, правната рамка не обезбедува детални правила во врска со составот, функционирањето, транспарентноста или инклузивноста на овие работни групи.

Процесот на консултации дополнително е регулиран преку Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, усвоена во јуни 2025 година.⁵⁰

48 Закон за организација и работа на органите на државната управа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19, 110/19 и 121/24

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

50 Методологија за проценка на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 118/25

Методологијата бара од министерствата да ги вклучат засегнатите страни во текот на целиот процес на ПВР, вклучително и за време на фазите на утврдување на проблемот, развој и споредба на опциите за политики и проценка на потенцијалните влијанија.

Дополнителни насоки се дадени во Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата.⁵¹ Овие насоки ги дефинираат можните методи за консултации, вклучувајќи јавен увид во нацрт-законите, јавни расправи, барања за писмени коментари, состаноци со засегнатите страни, учество во работни групи и јавни дебати со користење на електронски алатки достапни на ЕНЕР.

Истражувачите ги разгледаа прописите кои беа во сила во моментот на проценката за да утврдат дали тие воспоставуваат минимални барања за јавни консултации за документите за политики и законодавните акти. Прегледот ги испита одредбите поврзани со минималното времетраење на консултациите, претходното известување до засегнатите страни, објавувањето на придружните документи, употребата на најмалку два канала за консултации и задолжителното известување и повратни информации за резултатите од консултациите. Овие барања беа проценети и за консултациите со засегнатите страни за време на процесот на развој и за јавните консултации за нацрт-предлозите.

Правната рамка воспоставува неколку минимални барања за спроведување јавни консултации во процесот на креирање политики и развој на законодавството. Според член 25 став 4 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, секоја заинтересирана страна може да достави мислења, забелешки и предлози по објавените нацрт-закони преку Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) во рок од 30 дена од денот на објавувањето. Оваа одредба го утврдува минималното времетраење на периодот за јавни консултации.⁵²

Дополнителни барања се дефинирани во Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата.⁵³ Членот 9 бара од министерствата да ги информираат засегнатите страни за почетокот на процесот на проценка на влијанието на регулативата најмалку пет дена однапред преку објавување известување на ЕНЕР и на веб-страницата на министерството.

51 Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 119/25.

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

53 Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 119/25.

Известувањето мора да содржи клучни информации, вклучувајќи го името на министерството, насловот и целта на нацрт-законот, опис на проблемот што се решава, временската рамка за подготовка на нацрт-законот, планираните методи за консултации, информации за јавната расправа и податоци за контакт за доставување коментари и сугестии. Членот 17 од Упатството бара нацрт-законот и нацрт-извештајот за проценка на влијанието на регулативата да бидат објавени на ЕНЕР и на веб-страницата на надлежното министерство најдоцна 30 дена пред доставувањето на извештајот до МЈА, освен ако документот не содржи класифицирани информации. Упатството, исто така, дефинира неколку формати на консултации.⁵⁴ Членот 22 предвидува дека консултациите со засегнатите страни може да се спроведат преку јавен увид во нацрт-законите, јавни расправи, писмено доставување коментари и сугестии, учество во работни групи формирани од министерството или Владата, состаноци со засегнатите страни и јавни дебати со користење на електронски интерактивни алатки достапни на ЕНЕР. Конечно, членот 25 воспоставува барања за известување за процесот на консултации. Извештајот за проценка на влијанието на регулативата мора да вклучува информации за методите користени за вклучување на засегнатите страни, учесниците во процесот на консултации, добиените мислења и сугестии, и објаснување за тоа кои придонеси биле прифатени или одбиени и причините за овие одлуки.⁵⁵

Истражувачите ги разгледаа прописите кои беа во сила во моментот на проценката за да утврдат дали тие бараат онлајн објавување и бесплатен пристап до консолидираните верзии на законодавството кое е во сила и документите за политики. Релевантните законски одредби кои ги утврдуваат таквите барања беа идентификувани и цитирани.

„Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во Службен весник на Република Северна Македонија“ го регулира објавувањето на законодавството во Службен весник. Членот 1 предвидува дека законите, прописите и другите акти се објавуваат во Службен весник на Република Северна Македонија, во печатена и во електронска форма.⁵⁶ Членот 3 од Законот ги прецизира категориите на документи кои мора да се објават во Службен весник. Тие ги вклучуваат Уставот и уставните амандмани, законите и другите акти донесени од Собранието, меѓународните договори, уредбите и одлуките на Претседателот и на Владата, подзаконските и другите акти донесени од министерствата и органите на државната управа, одлуките на Уставниот суд, актите на судските и обвинителските органи, актите на регулаторните тела и други субјекти кои вршат јавни овластувања,

⁵⁴ Исто.

⁵⁵ Исто.

⁵⁶ Закон за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија“, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 56/99 и 43/02 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 21/21.

колективните договори, актите на единиците на локалната самоуправа каде што тоа се бара со закон, како и други документи како што се декларации на ЕУ и резолуции на Советот за безбедност на Обединетите нации.⁵⁷

Сепак, пристапот до целосната содржина на документите објавени во Службен весник не е бесплатен. Членот 14 од Законот предвидува дека Јавното претпријатие одговорно за издавање на Службен весник го финансира своето работење преку приходи остварени од претплати и продажба на Весникот и други публикации во печатена и електронска форма, како и од надоместоци за услуги и пристап до електронската база на прописи.⁵⁸ Како резултат на тоа, пристапот до базата на прописи и целосната содржина на објавените акти подлежи на платена претплата.

Истражувачите ги разгледаа прописите кои беа во сила во моментот на проценката за да утврдат дали тие бараат задолжителна примена на *ex ante* проценки на влијанието, вклучително и проценка на влијанието врз родовата еднаквост, за време на развојот на документите за политики и законодавството. Тие ги идентификуваа релевантните одредби кои ги утврдуваат таквите барања и испитаа дали извештаите за спроведените проценки на влијанието се јавно достапни, вклучувајќи ги и сите применливи исклучоци.

Според Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, задолжителната примена на *ex ante* оценките на влијанието се бара само во процесот на изготвување на законите.⁵⁹ Деловникот за работа не го проширува ова барање на документите за политики или секундарното законодавство. Истиот пристап се одразува и во Методологијата и во Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата.⁶⁰ Ниту еден од овие документи не бара изречно проценка на влијанието врз родовата еднаквост како дел од процесот на проценка на влијанието на регулативата. Покрај тоа, членот 17 од Упатството дополнително го регулира објавувањето на документацијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој пропишува дека нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот мора да бидат објавени на ЕНЕР и на веб-страницата на надлежното министерство најдоцна 30 дена пред доставувањето на нацрт-извештајот за ПВР до Министерството за јавна администрација (МЈА).⁶¹ Исклучок постои во случаите кога нацрт-извештајот за ПВР содржи класифицирани

57 Исто.

58 Исто.

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

60 Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценката на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 119/25.

61 Исто.

информации, и тогаш не се објавува на ЕНЕР, а постоењето на такви класифицирани информации мора да биде назначено на првата страница од извештајот.⁶²

Истражувачите ги разгледаа прописите и актите кои ги регулираат организацијата и структурата на телата во центарот на владата за да утврдат дали одговорноста за проверка на усогласеноста со барањата за надворешни консултации ѝ е доделена на одредена институција.

Според Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, секое министерство е одговорно за спроведување на консултации како дел од процесот на проценка на влијанието на регулативата, додека МЈА е одговорно за промовирање на системот за ПВР.⁶³ Во согласност со Деловникот за работа на Владата, МЈА исто така дава мислења за нацрт-законите кои подлежат на ПВР.⁶⁴ Овие мислења се засноваат на нацрт-извештајот за ПВР доставен од надлежното министерство и оценуваат дали нацрт-законот е во согласност со процедуралните барања утврдени во прописите кои го регулираат процесот на ПВР. Сепак, во пракса улогата на МЈА е ограничена поради недоволниот административен капацитет. Како резултат на тоа, неговата вклученост главно се состои во проверка дали нацрт-законот е придружен со извештај за ПВР, без спроведување на посуштинска проверка на процесот на консултации или квалитетот на проценката на влијанието, освен во случаите кога самото министерство е одговорно за нацрт-законодавството.

Истражувачите ги разгледаа прописите и актите кои ги регулираат организацијата и структурата на телата во центарот на владата за да утврдат дали одговорноста за проверка на усогласеноста со барањата за надворешни консултации ѝ е доделена на централна институција. Според Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, министерствата се одговорни за спроведување на консултации како дел од процесот на ПВР, а МЈА има задача да го промовира спроведувањето на ПВР.⁶⁵ Во согласност со Деловникот за работа на Владата, МЈА исто така дава мислење за нацрт-законите кои подлежат на ПВР. Ова мислење се заснова на нацрт-извештајот за ПВР доставен од надлежното министерство и ја оценува усогласеноста на нацрт-законот со прописите кои го регулираат процесот на ПВР.⁶⁶ Сепак, улогата на МЈА во овој процес е ограничена

62 Исто.

63 Методологија за проценка на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 118/25

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

65 Методологија за проценка на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 118/25

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

во пракса поради недоволен административен капацитет. Како резултат на тоа, неговата вклученост во голема мера е ограничена на проверка дали нацрт-законот е придружен со извештај за ПВР, без спроведување на посуштинска проверка на процесот на консултации или квалитетот на проценката на влијанието, освен во случаите кога самото министерство е одговорно за нацрт-законодавството.

Конзистентноста во примената на *ex ante* оценките на влијанието се проценуваше преку испитување на уделот на документи за политики усвоени за време на набљудуваниот период кои биле придружени со вакви оценки. Беше спореден вкупниот број усвоени документи за политики со оние за кои била спроведена *ex ante* проценка на влијанието. Беа земени предвид и целосните и делумните оценки, вклучувајќи ги и евалуациите на потребите од дополнителни трошоци за планираните активности. Во проценката беа вклучени само документите за политики за кои правно се бараат оценки на влијанието. Имено, релевантното законодавство не предвидува примена на *ex ante* оценки на влијанието за време на развојот на документите за политики, туку само при развојот на закони.

Исто така, конзистентноста во примената на *ex ante* оценките на влијанието се евалуираше преку мерење на бројот на закони усвоени во набљудуваниот период кои биле предмет на такви оценки. Ова се пресметуваше преку споредба на вкупниот број донесени закони со бројот на закони за кои била спроведена *ex ante* проценка, изразено во проценти. Анализата ги опфати сите закони усвоени во 12-те месеци кои му претходеа на периодот на мониторинг, вклучувајќи ги и измените на примарното законодавство, и го имаше предвид целосниот примерок без оглед на предлагачот на законите.

Во набљудуваниот период, од страна на Собранието биле усвоени 276 закони за кои се бараа *ex ante* оценки на влијанието според правната рамка. Сепак, *ex ante* проценка на влијанието била спроведена за само 14% од нив. Влијанието врз родовата еднаквост не е адресирано во спроведените *ex ante* оценки на влијанието бидејќи не е еден од елементите кои ги сочинуваат извештаите за *ex ante* проценка на влијанието.

Истражувачите проценуваа дали резултатите од *ex ante* оценките на влијанието биле објавени онлајн за сите закони усвоени во набљудуваниот 12-месечен период. За секој закон, тие го проверуваа објавувањето во две клучни фази: прво, како дел од документацијата за процесите на јавни консултации и второ, кога Владата била официјален предлагач, заедно со одобриениот предлог-закон. Извештаи се објавуваат за сите *ex ante* оценки на влијанието за процесот на консултации на ЕНЕР. Од 276

закони, *ex ante* проценки на влијанието биле спроведени за 14%, како што е наведено погоре. Тие биле достапни на ЕНЕР во фазата на владино одобрување на предлог-законот. Сепак, тие не биле објавени на веб-страницата на Собранието заедно со усвоениот предлог-закон.

Истражувачите избраа примерок од пет извештаи за *ex ante* проценка на влијанието (од тие 14%), за да евалуираат дали тие вклучуваат клучни аналитички компоненти. Овие ги покриваа елементите како што се дефинирање на проблемот, цели на политиката, оправдување за интервенција, опции за политики, засегнати групи, проценки на влијанието и трошоците, спроведување и извршување, мониторинг и евалуација, како и употреба на надворешни извори на податоци.

Проценката на избраниот примерок од пет извештаи за ПВР покажа различни нивоа на комплетност и квалитет. Три извештаи за: Законот за пристапност до веб-страниците и мобилните апликации на институциите од јавниот сектор,⁶⁷ Законот за административни службеници⁶⁸ и Законот за изменување и дополнување на Законот за основното образование,⁶⁹ ги содржеа сите потребни аналитички елементи. За разлика од нив, на ПВР за Законот за внатрешни работи му недостигаа клучни компоненти, вклучувајќи опции за политики, идентификација на засегнатите групи и референци кон надворешни извори на податоци, додека останатите елементи беа само накратко адресирани.⁷⁰ Слично на тоа, ПВР за Законот за животна средина беше некомплетна, бидејќи не вклучуваше проценка на сите релевантни влијанија, ниту пак ги елаборираше механизмите за спроведување и извршување на политиката или рамките за мониторинг и евалуација.⁷¹ Генерално, иако некои извештаи демонстрираа сеопфатен пристап, други открија значителни празнини во исполнувањето на бараните стандарди.

Истражувачите испитаа примерок од пет случаи (два документи за политики и три закони), користејќи јавно достапни информации и каде што беше неопходно БПЈИ за да утврдат дали недржавните чинители учествувале како членови во работните групи предводени од владата. Членството се проверуваше во однос на формалните одлуки за именување на членови на работните групи.⁷² Примерокот беше избран врз основа на очекуваното

67 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=83382

68 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=84684

69 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=84612

70 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=88217

71 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=86980

72 БПЈИ беа испратени до Министерството за правда, Министерството за образование и наука и Министерството за јавна администрација на 13.02.2026 година; одговор од Министерството за правда беше примен на 25.02.2026 година, а одговор од Министерството за образование и наука беше примен на 04.03.2026 година. Од МЈА беше примен неконкретен одговор на 3.04.2026, само на едно прашање, надвор од рокот.

значење на документите и законите за општеството и засегнатите групи, со внатрешна консултација за да се обезбеди конзистентен пристап. Онаму каде што не беа формирани работни групи за избраните случаи, алтернативните процеси за политики или законодавни процеси од истиот период беа анализирани користејќи ги истите критериуми за селекција.

Анализата на избраниот примерок покажа дека чинителите кои не се органите на управата, во повеќето случаи, биле формално вклучени во работните групи предводени од владата. За Развојната секторска стратегија за правосудството 2024–2028 година, формалното членство вклучуваше широк спектар на претставници на граѓанското општество, вклучително и академската заедница, професионалните здруженија, коморите и членовите на Блупринт групата за реформи во правосудството. Слично на тоа, Стратегијата за образование 2018–2025 година вклучуваше опсежно учество на национални и меѓународни граѓански организации, со повеќе од 30 недржавни чинители ангажирани во текот на целиот процес. Сепак, поради правилата за чување документи, формалните докази за одлуката за работната група повеќе не беа достапни.

За законодавниот примерок, Законот за јавното обвинителство вклучуваше претставници од академската заедница и граѓанскиот сектор, додека Законот за здруженија и фондации демонстрираше особено широка инклузија, со претставници од повеќе платформи на граѓански организации од различни тематски области, како и учество од Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество. За разлика од ова, не беа добиени информации за Законот за висока раководна служба, бидејќи не беше добиен одговор на БПЈИ.⁷³ Генерално, наодите сугерираат главно инклузивен пристап, иако со одредени празнини во документацијата и пристапот до информации.

За истиот примерок од два документи за политики и три закони, истражувачите ги разгледаа јавно достапните извори за да проценат дали клучните документи за работата на работните групи предводени од владата биле достапни за јавноста. Ова вклучуваше испитување на достапноста на одлуките за формирање на работните групи со листи на членови, како и записи од состаноците како што се заклучоци, записници или извештаи. Анализата покажа конзистентен недостаток на транспарентност во сите разгледувани случаи. И за двата документи за политики, Развојната секторска стратегија за правосудството 2024–2028 година и Стратегијата за образование 2018–2025 година, како и за сите три закони (Законот за јавното обвинителство, Законот за здруженија и фондации и Законот за висока раководна служба), не беа пронајдени јавно достапни информации во врска со одлуките за формирање на работни групи или документација

⁷³ Исто.

за нивната работа, како што се записници од состаноците или извештаи. Во сите случаи, релевантните информации можеа да се добијат само преку БПЈИ, што укажува дека таквите материјали не се проактивно обелоденети на јавноста.⁷⁴

Редовноста на надворешните консултации се проценуваше преку пресметување на уделот на документи за политики усвоени од Владата и закони донесени во Собранието кои поминале низ јавни консултации за време на набљудуваниот 12-месечен период. Ова се мереше како пропорција на консултираните документи и закони во однос на вкупниот усвоен број, изразено во проценти. Јавните консултации беа широко дефинирани како каков било ангажман со надворешни засегнати страни — како што се граѓаните, бизнисите или граѓанското општество — во која било фаза од развојот на политиките. Онаму каде што се одржале повеќе рунди на консултации за еден документ или закон, тие се бројат како една. Наодите укажуваат на многу ограничена практика на јавни консултации. Не беа спроведени јавни консултации за документите за политики, додека консултации беа одржани само за мал удел на закони. Поконкретно, јавни консултации се одржаа за приближно 15% од 276-те закони набљудувани во текот на периодот, нагласувајќи ниско ниво на систематски ангажман со надворешните засегнати страни во законодавниот процес.

Дополнително, истражувачите го проценија уделот на процесите на јавни консултации за документите за политики кои резултирале со јавно достапни извештаи. Онаму каде што не се бараа посебни извештаи, беа прифатени резултатите вклучени во други документи. Во консултациите во повеќе фази, се земаше предвид само финалниот извештај, и се очекуваше тој да ги одрази сите придонеси од засегнатите страни. Сепак, јавни консултации не се одржуваат за документите за политики.

Уделот на јавните консултации за примарното законодавство кои резултирале со јавно достапни извештаи исто така беше предмет на проценка. Финалниот извештај беше земен предвид во случаите на консултации во повеќе фази, а се очекуваше извештаите да ги опфатат сите придонеси на засегнатите страни преку различни формати на консултации.

Јавни консултации беа спроведени за ограничен удел од набљудуваните закони, опфаќајќи речиси 15% од 276-те случаи. Сепак, во сите случаи каде што се одржаа консултации, соодветните извештаи беа направени јавно достапни и беа генерално сеопфатни во својот опсег. Беа идентификувани вкупно 41 извештај од консултации, покривајќи широк спектар на законодавни области, вклучувајќи јавна администрација, образование,

⁷⁴ Исто.

животна средина, дигитализација, енергетика и внатрешни работи.⁷⁵ Овие извештаи беа достапни преку платформата ЕНЕР и обезбедија детални согледувања за придонесите на засегнатите страни и процесот на консултации, укажувајќи на високо ниво на транспарентност и квалитет на документацијата онаму каде што биле спроведени консултации.

Истражувачите ги разгледаа извештаите од консултациите за избраниот примерок на документи за политики и закони за да ја проценат нивната комплетност. Извештајот се сметаше за сеопфатен ако поединечно ги наведуваше сите коментари на засегнатите страни, обезбедуваше јасни повратни информации за тоа дали секој коментар е прифатен, одбиен или делумно прифатен и вклучуваше оправдување за секое одбивање или делумно прифаќање.

Прегледот на извештаите од консултациите за избраниот примерок откри значителни празнини како во достапноста така и во квалитетот. Не беа објавени извештаи од консултации за двата документи за политики, Развојната секторска стратегија за правосудството 2024–2028 година и Стратегијата за образование 2018–2025 година. За законодавниот примерок, извештај беше достапен за Законот за јавното обвинителство, меѓутоа,

⁷⁵ Следниве нацрт-закони беа идентификувани како документи за кои се јавно достапни извештаи од консултации: Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата; Нацрт-закон за пристапност на веб-страниците и мобилните апликации на институциите од јавниот сектор; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за странците; Нацрт-закон за иновациска дејност, научно-технолошки развој и претприемништво; Нацрт-закон за средношколски установи на верските заедници; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за полиција; Нацрт-закон за внатрешни работи; Нацрт-закон за вработените во јавниот сектор; Нацрт-закон за административни службеници; Нацрт-закон за инспекциски надзор; Нацрт-закон за професионално усовршување и обука на административните службеници; Нацрт-закон за архивски материјал и архивско работење; Нацрт-закон за електронски комуникации; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за електронските документи, електронската идентификација и доверливи услуги; Нацрт-закон за безбедност на мрежни и информациски системи; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина; Нацрт-закон за енергетика; Нацрт-закон за изменување на Законот за просветната инспекција; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за прекршоците против јавниот ред и мир; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за медиуми; Нацрт-закон за изменување на Законот за основното образование; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за електронски комуникации; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за инспекциски надзор; Нацрт-закон за изменување на Законот за просветната инспекција; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за административната инспекција; Нацрт-закон за националната рамка на квалификации; Нацрт-закон за изменување на Законот за заштита од бучава во животната средина; Нацрт-закон за изменување на Законот за квалитетот на амбиентниот воздух; Нацрт-закон за изменување на Законот за заштита на природата; Нацрт-закон за изменување на Законот за управување со пакување и отпад од пакување; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за електронските документи, електронската идентификација и доверливи услуги; Нацрт-закон за учебници во основното и средното образование; Нацрт-закон за стручно образование и обука; Нацрт-закон за изменување на Законот за управување со отпад; Нацрт-закон за изменување на Законот за генетски модифицирани организми; Нацрт-закон за изменување на Законот за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори; Нацрт-закон за изменување на Законот за водите; Нацрт-закон за образование на возрасните; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование; Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина.

тој не вклучуваше информации за добиените коментари или нивното интегрирање во нацрт-текстот.⁷⁶ За разлика од тоа, извештајот за Законот за здруженија и фондации ги исполни повеќето од бараните критериуми, бидејќи индивидуално ги наведе сите поднесени коментари и обезбеди јасни повратни информации, при што сите предлози беа прифатени, и во тој поглед не беше потребно оправдување за одбивање.⁷⁷ Слично на тоа, за Законот за висока раководна служба, беше објавен извештај од консултациите, но му недостасуваа информации за коментарите на засегнатите страни и нивниот третман.⁷⁸ Генерално, наодите укажуваат на ограничена транспарентност и нецелосни практики на известување во процесите на консултации.

Редовноста во користењето на ЕНЕР се проценуваше преку проверка дали сите идентификувани процеси на консултации биле најавени на порталот. За да ги исполнат критериумите, консултациите требаше да бидат најавени со релевантните документи, да овозможат онлајн поднесување на коментари и да вклучат објавување на финални извештаи од консултациите. Онаму каде што се одржале повеќе рунди на консултации, една најава на порталот се сметаше за доволна.

Наодите укажуваат на целосна усогласеност со користењето на ЕНЕР. Сите идентификувани процеси на консултации беа најавени на порталот, заедно со релевантните придружни документи, опфаќајќи вкупно 41 нацрт-закон. Во секој случај, коментарите беа собирани онлајн преку порталот, обезбедувајќи пристапност и учество. Понатаму, финалните извештаи од консултациите беа објавени за сите процеси на консултации, демонстрирајќи конзистентна практика на транспарентност и комплетност во користењето на порталот.

Истражувачите проверија дали назначената институција во центарот на владата (МЈА) ја проверила усогласеноста со барањата за консултации за сите идентификувани јавни консултации. Онаму каде што таквите информации не беа јавно достапни, беа користени БПЈИ.⁷⁹ Имено, за сите јавни консултации спроведени за усвоените горенаведени документи за политики и донесеното примарно законодавство, истражувачите потврдија дека информации за тоа дали МЈА ја проверило усогласеноста со барањата за консултации не се јавни.⁸⁰

76 https://ener.gov.mk/files/propisi_files/plan/61_1050930403Нацрт%20Извештај%20за%20проценка%20на%20влијанието%20на%20регула.pdf

77 https://ener.gov.mk/files/propisi_files/report/83_608672279_Нацрт%20Извештај_1.2.pdf

78 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=114787

79 БПЈИ беше испратено до МЈА на 13.02.2026 година. Од МЈА беше примен неконкретен одговор на 3.04.2026, надвор од рокот.

80 Исто.

Дополнително, истражувачите проценија колку проактивно властите ги информирале засегнатите страни за јавните консултации преку испитување на комуникациските канали користени за примерок од документи за политики и закони. Ова вклучуваше преглед дали консултациите биле најавени преку веб-страниците на министерствата или Владата, социјалните медиуми, порталите за е-консултации, медиумите и комуникацијата преку е-пошта. Проценката не беше ограничена на законски задолжителните канали, туку ги зеде предвид и сите дополнителни методи на комуникација кои можеа да се потврдат.

Анализата покажува јасна разлика помеѓу практиките за консултации за документите за политики⁸¹ и законите⁸². Иако и двете конзистентно се потпираат на институционалните веб-страници и комуникацијата преку е-пошта, документите за политики се карактеризираат со помалку структуриран и помалку транспарентен опфат за информирање, со неконзистентна употреба на социјалните медиуми и некористење на ЕНЕР. Вклученоста на медиумите беше присутна, но ограничена, главно преку онлајн статии или известување по настаните, наместо проактивно информирање. За разлика од тоа, подготовката на законите демонстрира посистематски и поформализиран пристап, вклучувајќи конзистентна употреба на ЕНЕР, поширока примена на социјалните медиуми и построкурирано дисеминирање преку онлајн медиумите. Во споредба со документите за политики, процесот на консултации за законите се чини постандардизиран, потранспарентен и поусогласен со формалните барања, иако сè уште се потпира на онлајн медиумите и би можел да има корист од понатамошна диверзификација на методите за информирање.

Истражувачите исто така проценија дали консолидираните верзии на примарното и избраното секундарно законодавство се лесно достапни онлајн и бесплатни. За да ги исполнат критериумите, законодавството требаше да биде: 1. пребарливо низ повеќе категории; 2. достапно во консолидирана форма (вклучувајќи ги и измените) и 3. достапно без претплата. За секундарното законодавство, беа земени предвид само актите со значително регулаторно влијание.

Проценката покажа мешани резултати во однос на достапноста на законодавството. Критериумот 1 не беше исполнет, бидејќи функцијата за пребарување на официјалната веб-страница на Владата не обезбедува пристап до примарното или секундарното законодавство, туку наместо тоа враќа вести и соопштенија. Сепак, веб-страниците на министерствата

81 Развојна секторска стратегија за правосудството 2024–2028 и Стратегија за образование 2018–2025.

82 Закон за Јавното обвинителство, Закон за здруженија и фондации и Закон за висока раководна служба.

овозможуваат пребарување на законодавството низ повеќе категории. Критериумот 2 беше исполнет, бидејќи консолидираните верзии на законодавството, кои ги комбинираат првичните акти и последователните измени, се јавно достапни и на веб-страниците на Владата и на министерствата. Критериумот 3 исто така беше исполнет, при што целото примарно и релевантно секундарно законодавство е достапно онлајн бесплатно. Службениот весник на Република Северна Македонија не нуди бесплатен пристап до примарното и секундарното законодавство како такво, туку само до изданијата на Службен весник од претходните години. За пристап до одреден акт од примарното или секундарното законодавство, потребна е платена претплата.

Истражувачите ги разгледаа извештаите од консултациите за избраниот примерок за да го утврдат вкупниот број на добиени коментари и бројот на прифатени, пресметувајќи го уделот на прифатени коментари за секој случај. Делумно прифатените коментари беа броени како половина за потребите на оваа пресметка.

Проценката на извештаите од консултациите за избраниот примерок откри ограничена достапност на податоците неопходни за пресметување на уделот на прифатени коментари. За двата документи за политики, Развојната секторска стратегија за правосудството 2024–2028 година и Стратегијата за образование 2018–2025 година, не беа објавени извештаи од консултациите. За Законот за јавното обвинителство⁸³ и Законот за висока раководна служба,⁸⁴ иако беа достапни извештаи од консултациите, тие не вклучуваа информации за бројот на добиени коментари или нивниот третман, што спречи понатамошна анализа. Само Законот за здруженија и фондации обезбеди доволно детали, со девет добиени коментари и сите прифатени, што резултираше со стапка на прифаќање од 100%.⁸⁵ Генерално, недостатокот на сеопфатно известување во повеќето случаи ја ограничува способноста за систематско проценување на одговорот кон придонесот на засегнатите страни.

Истражувачите спроведоа интервјуа со тројца КИ кои учествувале во работните групи предводени од владата за да проценат дали министерствата соодветно ги разгледале придонесите од недржавните чинители, вклучително и дали предлозите биле прифатени или одбиени и дали биле наведени причини. Интервјуираните исто така беа прашани дали одлуките и документите произведени од работните групи им биле достапни. Покрај квалитативните согледувања од интервјуата, учесниците пополнија кратка анкета користејќи скала од четири точки за евалуација

83 https://ener.gov.mk/files/propisi_files/plan/61_1050930403Нацрт%20Извештај%20за%20проценка%20на%20влијанието%20на%20оперула.pdf

84 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_req_detail&itemid=114787

85 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_req_detail&itemid=73921

на овие аспекти. Проценката се фокусираше на тоа дали министерствата одлучуваат за предлозите на засегнатите страни, обезбедуваат оправдување за своите одлуки и обезбедуваат пристап до резултатите од работата на работната група, при што резултатите се квантифицирани врз основа на уделот на позитивни одговори.⁸⁶

Првиот КИ истакна дека, врз основа на учеството во неколку работни групи во 2025 година, соработката генерално била професионална и конструктивна, со отворени и колегијални интеракции. Сепак, степенот до кој учесниците можеле да влијаат врз исходите варираше низ процесите, во зависност од институционалните практики и раководството. Предлозите биле формално поднесувани и евидентирани, но следењето и повратните информации биле неконзистентни, и бидејќи процесите сè уште биле во тек, конечните одлуки за прифаќање или одбивање сè уште не биле потврдени. Придонесот на граѓанското општество бил формално разгледуван, а дискусиите генерално биле отворени, овозможувајќи суштинска размена. Документацијата, вклучително и нацрт-материјалите и записниците, обично се споделувала навремено, иако со одредени варијации. Владното тело одговорно за соработка со граѓанското општество покажало особено силна координација и административен капацитет. Генерално, ефективната инклузивност зависела не само од формалното учество туку и од раното вклучување, транспарентните повратни информации и степенот до кој придонесот на засегнатите страни влијаел врз конечните исходи.

Вториот КИ посочи дека, потпирајќи се на долгогодишното искуство во работењето со институциите, работните групи, јавните консултации и собраниските процеси, севкупната оценка е дека нивото на владина транспарентност останува ограничено и недоволно систематизирано. Иако одредени механизми за транспарентност формално постојат, како што се најави, соопштенија за јавноста и објавување документи, тие често се задоцнети, нецелосни или не се објавуваат јавно на навремен или достапен начин. Додека предлозите поднесени преку консултации се примаат и, во многу случаи, делумно се рефлектираат, донесувањето одлуки останува во голема мера водено од министерствата, со само ограничена отвореност кон подлабока или посистематска транспарентност. Повратните информации генерално се даваат во форма на писмени образложенија, но, пристапот до податоци во реално време, планирањето однапред и следењето на одлуките се неконзистентни. Во пракса, пристапот до информации е нерамномерен и често зависи од лични контакти наместо од предвидливи, институционализирани механизми за обелоденување.

⁸⁶ Беа спроведени интервјуа со: Пролокал на 15.01.2026; Импетус на 15.01.2026 и Рурална коалиција на 22.01.2023.

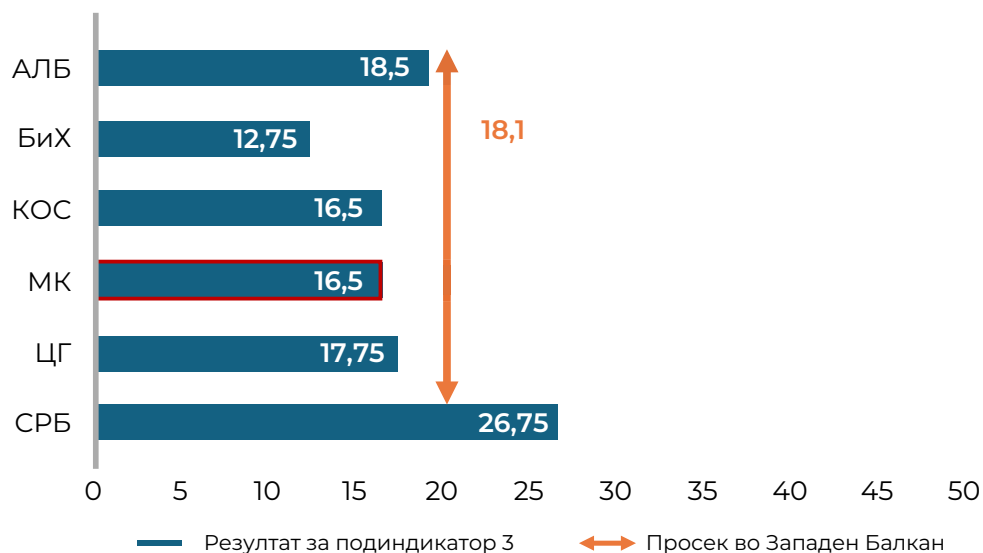
Третиот КИ наведе дека искуството со работните групи варира значително, во зависност од институцијата, темата и процесот. Некои процеси, како што е Националниот акциски план за партнерство за отворена власт, обезбедиле широко и суштинско вклучување на засегнатите страни, додека други биле повеќе водени од институциите и нуделе ограничено учество. Следењето на поднесените предлози генерално било неконзистентно, при што повратни информации ретко се давале и имало ограничена јасност за тоа дали придонесите биле прифатени или одбиени, освен во неколку позитивни случаи каде што биле дадени детални објаснувања. Иако некои предлози на граѓанското општество биле прифатени и инкорпорирани, други биле одбиени поради приоритетите на политиките или ограничувањата на ресурсите, а повратните информации за овие одлуки не биле систематски. Степенот до кој придонесот на граѓанското општество бил разгледуван исто така варираше, при што предлозите понекогаш се третираше еднакво, но често им се давало помала тежина, а отвореноста кон критички перспективи останала ограничена. Пристапот до документација и тајмингот на споделување информации биле неконзистентни, при што материјалите понекогаш се обезбедувале доцна или воопшто не се обезбедувале, што го попречувало суштинското учество. Онаму каде што институциите обезбедувале јасни повратни информации и следливост на придонесите, транспарентноста и ангажманот биле значително подобрени, иако таквите практики не биле широко распространети. Генерално, вистински инклузивните работни групи се карактеризирале со навремени информации, транспарентно донесување одлуки и суштинско разгледување на придонесот на засегнатите страни, додека во други случаи учеството останало главно формално.

Перцепцијата на граѓаните за нивната можност да учествуваат во развојот на законите и стратегиите се проценуваше врз основа на уделот на анкетираниите испитаници кои се согласиле или целосно се согласиле дека имаат такви можности во Северна Македонија. Врз основа на резултатите од анкетата, 37,6% од испитаниците се согласиле или целосно се согласиле дека имале можност да учествуваат во развојот на законите и стратегиите во Северна Македонија. Во согласност со методологијата за бодување, овој резултат спаѓа во опсегот од 20%–40% и соодветствува на 0,5 поени.⁸⁷

⁸⁷ Истражување на јавното мислење спроведено во периодот од 1 февруари до 22 февруари 2025 година. Маргината на грешка за примерокот од 1008 граѓани изнесува $\pm 3,52\%$, при ниво на доверба од 95%.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 3: Транспарентност и инклузивност на процесот на креирање политики и развој на законодавството (максимален резултат 52)



II.4 Транспарентност и инклузивност на спроведувањето на политиките, евалуацијата и собранискиот надзор

- ⇒ **Принцип 6:** Јавните политики ефективно се спроведуваат и евалуираат, подобрувајќи ги исходите од политиките и намалувајќи ги регулаторните трошоци и оптоварувања.
- ⇒ **Principle 7:** Собранието ефективно врши надзор врз креирањето на владините политики и обезбедува севкупна кохерентност на политиките и законодавството.

Доделени поени по елемент во подиндикатор 4:

Транспарентност и инклузивност на спроведувањето на политиките, евалуацијата и собранискиот надзор⁸⁸

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 4.1 Во сила е стратешки документ кој предвидува транспарентност и инклузивност на практиките за мониторинг и евалуација на политиките	Стратегија и политика	0.25/0.5
Е 4.2 Прописите предвидуваат испраќање претходни известувања до засегнатите групи за претстојните промени во правната рамка	Законодавство	0.5/0.5
Е 4.3 Деловникот за работа на Собранието предвидува учество на заинтересираните страни во собраниските, во форма на јавни расправи	Законодавство	0.5/0.5

⁸⁸ Четвртиот подиндикатор се фокусира на следните потпринципи на СИГМА: Одговорните институции ефективно го мониторираат спроведувањето на политиките и обезбедуваат регулаторна усогласеност, врз основа на издржани и релевантни податоци, вклучувајќи прибирање докази преку директни повратни информации и консултации со засегнатите страни; Ex post евалуацијата на поважните закони и политики е составен дел од агендата за подобра регулатива и е поврзана со анализата спроведена за време на развојот на политиката; Јавната администрација ги прави резултатите од евалуацијата јавно достапни и ги користи за да ги информира идните политики; Бизнисите и граѓаните добиваат претходно известување за претстојните промени во правилата и прописите кои ќе влијаат врз нив, и се остава доволно време за засегнатите групи да се прилагодат и усогласат со новата регулаторна рамка; собраниските комисији дебатираат и вршат надзор врз законодавните иницијативи, со активно учество на владини министри и високи јавни службеници, и обезбедуваат консултации со клучните засегнати страни, истовремено минимизирајќи ги сите ризици од несоодветно надворешно влијание; собраниските служби обезбедуваат стручни совети и поддршка на пратениците за иницирање и изготвување нови закони врз основа на докази и со придонес од клучните засегнати страни.

Е 4.4 Ресорните министерства објавуваат претходни известувања до засегнатите групи за претстојните промени во правната рамка	Практика во спроведувањето	0/1.5
Е 4.5 Ресорните министерства редовно објавуваат извештаи од мониторингот за спроведувањето на документите за политики	Практика во спроведувањето	0.5/2.5
Е 4.6 Извештаите од мониторингот за спроведувањето на политиките се прилагодени за граѓаните	Практика во спроведувањето	0/1.25
Е 4.7 Ресорните министерства објавуваат <i>ex-post</i> евалуации за спроведувањето на политиките	Практика во спроведувањето	0/2.5
Е 4.8 <i>Ex-post</i> евалуациите за спроведувањето на политиките користат надворешни податоци и информации изготвени од недржавни чинители	Практика во спроведувањето	0/2.5
Е 4.9 Собранието ги вклучува засегнатите страни, засегнатите групи и другите недржавни чинители во јавните расправи	Практика во спроведувањето	1.5/2.25
Е 4.10 Онлајн транспарентност на работата на Собранието	Практика во спроведувањето	0.5/2
Е 4.11 Клучните недржавни чинители го сметаат вклучувањето на засегнатите страни во јавните расправи за ефективно	Резултати и влијание	0/3
Вкупен резултат за подиндикатор 4		3.75/19

Моментална состојба

Од претходниот циклус на мониторинг постигнат е ограничен напредок. Иако правната и стратешката рамка е благо зајакната, вклучително и со ажурирањата на Стратегијата за РЈА, Упатството за ПВР и Деловникот за работа на Собранието, овие промени остануваат главно формални и не се преточени во конзистентна примена. Клучните недостатоци опстојуваат, вклучувајќи го пасивниот ангажман на засегнатите страни, неконзистентното објавување на извештаите од мониторингот, отсуството на *ex-post* евалуации и ограничената собраниска транспарентност

поради недостигот на придружна документација. Учеството на засегнатите страни останува слабо и во голема мера неефективно, со минимални повратни информации и минимално влијание врз донесувањето одлуки.⁸⁹ Генерално, празнините во спроведувањето продолжуваат да доминираат, со мало суштинско подобрување.⁹⁰

Истражувачите ги разгледаа владините стратешки документи кои беа во сила во моментот на мерењето за да проценат дали се предвидуваат транспарентност и инклузивност во практиките за мониторинг и евалуација на политиките. Тие ги идентификуваа релевантните делови кои ги наведуваат целите, мерките или активностите со јасно доделени одговорности.

Прегледот на Стратегијата за РЈА 2023–2030 година потврдува дека транспарентноста во мониторингот и евалуацијата на политиките е адресирана преку Специфичната цел 1.1, која има за цел да воспостави конзистентен и функционален систем за креирање политики и донесување закони.⁹¹ Во овој контекст, Мерката 1.2.2 предвидува редовно и навремено информирање на јавноста за работата на Владата и спроведувањето на планските документи, вклучително и подготовка и објавување извештаи за секторските стратегии, НПАА и Годишната програма за работа на Владата. Одговорностите за овие активности се јасно доделени во Акцискиот план. Сепак, иако транспарентноста е соодветно опфатена, стратегијата не предвидува конкретни мерки или активности насочени кон подобрување на инклузивноста на практиките за мониторинг и евалуација на политиките, што укажува на празнина во вклучувањето на засегнатите страни во оваа фаза од циклусот на политики.

Истражувачите исто така ги разгледаа применливите прописи кои беа во сила во моментот на мерењето за да проценат дали ресорните министерства или одговорните тела биле должни да објавуваат или испраќаат претходни известувања до засегнатите групи во врска со претстојните законски промени пред нивното стапување во сила. Релевантните одредби кои ги утврдуваат таквите барања беа идентификувани и цитирани, каде што е применливо, како и исклучоците од овие барања.

89 Достапно на: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Пристапено на 18 март за 2026 година.

90 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2025 Report (European Commission, November 4, 2025), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА)Извештај за Северна Македонија за 2025 година (Европска комисија, 4 ноември 2025 година) https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2025_en. Пристапено на 18 март 2026 година.

91 Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

Членот 9 од Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата воспоставува јасно барање за претходно известување на засегнатите страни за претстојните законски промени.⁹² Тој пропишува дека надлежното министерство мора да ги информира засегнатите страни најдоцна пет дена пред почетокот на процесот на ПВР и подготовката на нацрт-законот вклучен во Годишниот план за ПВР, преку објавување на ЕНЕР и на веб-страницата на министерството. Известувањето мора да вклучува детални информации, како што се името на министерството и нацрт-законот, опис на проблемот и целта на законот, временската рамка за подготовка, модалитетите за вклучување на засегнатите страни, информации за јавните консултации, пристап до нацрт-документите, податоци за контакт за доставување повратни информации и назначено лице за контакт. Оваа одредба обезбедува структуриран и транспарентен пристап кон раното вклучување на засегнатите страни во законодавниот процес.⁹³

Применливиот Деловник за работа на Собранието беше разгледан за да се процени дали на заинтересираните страни им било дозволено да учествуваат во јавните расправи, цитирајќи ги релевантните одредби каде што постоеле и забележувајќи какви било услови или исклучоци. Членовите 128 и 129 од Деловникот за работа на Собранието на Република Северна Македонија обезбедуваат рамка за учество на надворешните засегнати страни во работата на собраниските тела, вклучително и јавните расправи.⁹⁴ Овие одредби им овозможуваат на научните и стручните експерти вклучени во изготвувањето на законодавството да присуствуваат и да учествуваат во дискусиите, истовремено овозможувајќи им на работните тела да поканат широк спектар на засегнати страни, како што се претставници на институции, општини, јавни претпријатија, синдикати и граѓански организации да придонесат со своите ставови. Понатаму, работните тела можат да одлучат да одржат јавни расправи, на кои овие засегнати страни, вклучително и претставниците на граѓанското општество, се формално поканети да учествуваат. Иако учеството е јасно дозволено, тоа останува на дискреционо право на работното тело, што укажува дека вклучувањето на засегнатите страни не е задолжително, туку е условено со покана или одлука за одржување јавна расправа.⁹⁵

92 Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 119/25.

93 Исто.

94 Деловник на Собранието на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 248/23.

95 Исто.

Анализата покажа дека не постои воспоставена практика на објавување извештаи за *ex-post* евалуација за спроведувањето на документите за политики во Северна Македонија. Овој наод е конзистентен со извештајот за мониторинг на СИГМА од 2024 година за јавната администрација, кој забележува дека иако Методологијата за *ex-post* проценка на влијанието била усвоена во 2013 година, таа не се применува во пракса. Понатаму, не постои назначен орган одговорен да обезбеди дека таквите евалуации се спроведуваат или пријавуваат, а администрацијата не подготвува ниту објавува извештаи за евалуација на политиките.⁹⁶ Ова укажува на системска празнина во проценката на влијанијата на политиките и користењето докази за информирање на идното креирање политики.

Истражувачите ги разгледаа собраниските информации за 12-те месеци кои му претходеа на периодот на мониторинг за да проценат дали засегнатите страни и другите недржавни чинители учествувале во јавните расправи за предложените акти. Тие го идентификуваа вкупниот број одржани расправи и степенот на таквото учество, користејќи БПЈИ каде што беше неопходно. Прегледот покажа дека нема јавно достапни извештаи за работата на Собранието за 2025 година. Најновиот достапен извештај го опфаќа периодот од 25 август до 31 декември 2024 година, по парламентарните избори претходно истата година.⁹⁷ Според овој извештај, во набљудуваниот период биле одржани пет јавни расправи. Сепак, тој не дава информации за учесниците или за тоа дали биле вклучени засегнатите страни, засегнатите групи или други недржавни чинители. Овој недостаток на детално известување ја ограничува способноста да се процени степенот на инклузивност во собраниските јавни расправи.

Истражувачите ги разгледаа собраниските веб-страници за да проценат дали клучната документација за донесување закони била објавена онлајн, вклучувајќи ги нацрт-законите во процедура, нивните образложенија, *ex ante* проценките на влијанието и извештаите од јавните консултации, каде што е применливо. Тие ги идентификуваа сите нацрт-закони кои се разгледуваа во моментот на анализата и ја забележаа достапноста на овие документи.

Прегледот покажува дека нацрт-законите систематски се објавуваат на веб-страницата на Собранието, при што 4 закони во прво читање и 61 во второ читање се достапни онлајн, заедно со известувањата до пратениците и, во некои случаи, извештаите од комисиите.⁹⁸ Ова укажува на основно ниво на транспарентност во однос на достапноста на нацрт-законодавството.

96 Достапно на: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Пристапено на 18 март 2026 година.

97 Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 25.8.2024 – 31.12.2024 година, <https://www.sobranie.mk/content/izvestaj/izveshtajsobranie%2025.8.2025-31.12.2025.pdf>

98 <https://www.sobranie.mk/materijali-parlament.nspix>

Сепак, клучните придружни документи како што се образложенијата, *ex ante* проценките на влијанието и извештаите од јавните консултации не се објавуваат, што ја ограничува длабочината на информациите достапни за јавен надзор. Овој наод се усогласува со извештајот за мониторинг на СИГМА од 2024 година, кој нагласува дека важните алатки за регулаторно управување, вклучително и ПВР и јавните консултации, не се користат систематски за информирање околу донесувањето закони во Собранието и дека извештаите за ПВР подготвени од министерствата не се споделуваат со Собранието. Иако новиот Деловник за работа усвоен во мај 2024 година воведува одредби кои би можеле да ја подобрат употребата на проценките на влијанието, сè уште е премногу рано да се процени нивната практична примена.⁹⁹

Истражувачите спроведоа интервјуа со КИ кои учествувале во јавните расправи за да проценат дали нивниот придонес бил ефективно разгледан од собраниските комисиии. Тие пополнија кратка анкета оценувајќи го своето согласување со тврдењето за тоа дали нивните предлози биле земени предвид.¹⁰⁰

Еден од КИ наведе дека учеството формално се охрабрува, а предлозите генерално се презентираат и дискутираат, вклучително и во рамките на работните групи и јавните расправи. Сепак, иако вклученоста на граѓанското општество постои на хартија, таа често останува во голема мера формална во пракса. Поднесените предлози не добиваат конзистентно јасни или образложени повратни информации, а објаснувања за нивното прифаќање или одбивање ретко се даваат. Дополнително, документацијата често се споделува доцна, нецелосно или дури и откако процедурите ќе завршат, што значително ги ограничува можностите за суштинско учество, информиран ангажман и ефективна отчетност.

Другиот КИ истакна дека учеството главно се одвивало во области како што се локалниот и руралниот развој и родовата еднаквост, со неодамнешно вклучување во јавна расправа за избор на членови на Комисијата за заштита од дискриминација. Иако на учесниците генерално им се даваат еднакви можности да ги изразат своите ставови, поднесените предлози не се прифаќаат и обично се одбиваат поради недостаток на приоритизација или буџетски ограничувања. Дополнително, по расправите не се обезбедуваат повратни информации во врска со тоа како биле разгледани придонесите.

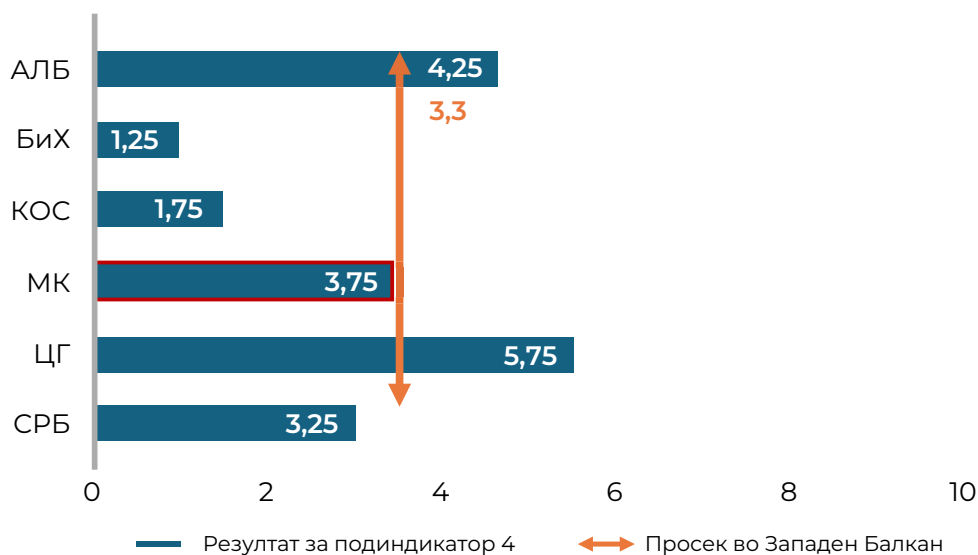
99 Достапно на: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf. Пристапено на 18 март 2026 година.

100 Беа спроведени интервјуа со: Пролокал на 15.01.2026; Импетус на 15.01.2026 и Рурална коалиција на 22.01.2023.

Третиот КИ истакна дека нема претходно учество во јавни расправи, поврзувајќи го ова со пошироки системски ограничувања. Како резултат на тоа, не е можно да се процени адекватноста на постојните механизми за повратни информации или нивниот придонес кон отчетноста на собраниските комисији. Ова отсуство на ангажман само по себе може да укажува на ограничена пристапност, недоволно информирање или ниска свест за можностите за учество на граѓанското општество во собраниските расправи.

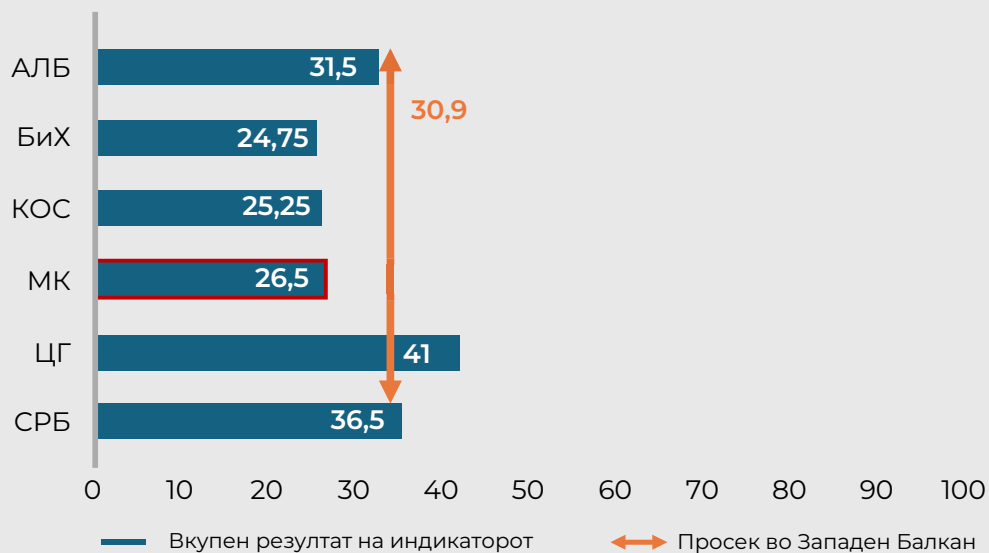
Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 4: Транспарентност и инклузивност на спроведувањето на политиките, евалуацијата и собранискиот надзор (максимален резултат 19)



Споредба на вкупните резултати во областа Развој и координација на политики

Индикатор: *Транспарентност и инклузивност на развојот и координацијата на политиките*



Регионалниот прегледен извештај за областа Развој и координација на политики, со резултати за сите администрации од Западен Балкан, е достапен на:

www.par-monitor.org

II.5 Препораки во областа Развој и координација на политики

II.5.1 Следење на препораките од РЈА Мониторот 2021/2022

Препораки	Вид (краткорочна/ среднорочна/ долгорочна) ¹⁰¹	Статус	Објаснување
1. Државните институции треба да подготват и објават извештаи на ниво на спроведување/реализација на нивните стратешки документи и планови.	Краткорочна	Не е спроведена	Правната рамка останува непроменета, без обврска за објавување извештаи за спроведување, кои сè уште не се јавно достапни.
2. Владините извештаи треба да содржат релевантни ажурирани информации за напредокот во постигнувањето на приоритетите за членство во ЕУ и истите треба соодветно да се интегрираат во сите идни стратегии. Стратегиите и документите треба да содржат индикатори, рокови и фискални импликации.	Краткорочна	Не е спроведена	Планирањето на интеграцијата во ЕУ останува слабо, со застарени верзии на НПАА достапни онлајн и без редовен мониторинг или известување.
3. Пристапот до Службен весник на Република Северна Македонија треба да биде бесплатен за сите граѓани.	Краткорочна	Не е спроведена	Само старите изданија се бесплатни.

¹⁰¹ Препораките за чие спроведување се смета дека е потребен временски период до една година се означени како краткорочни. Среднорочни се оние препораки кои може да се реализираат во временски период од една до три години. Долгорочните препораки се оние за чие спроведување е потребен период подолг од три години.

<p>4. Државните институции треба соодветно и темелно да се повикуваат, односно да упатуваат на наодите на ГО засновани на докази во донесените документи за политиките, ex-ante оценките на влијанието, ex-post анализите на политиките, итн.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Проценката покажа различни нивоа на комплетност и квалитет. Иако некои извештаи демонстрираа сеопфатен пристап, други открија значителни празнини во исполнувањето на бараните стандарди.</p>
<p>5. ПВР треба да бидат објавени на соодветното јазиче на ЕНЕР, како и на интернет страните на надлежните министерства.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Целосно спроведена</p>	<p>Членот 17 од Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата дополнително го регулира објавувањето на документацијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој пропишува дека нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот мора да бидат објавени на ЕНЕР и на веб-страницата на надлежното министерство најдоцна 30 дена пред доставувањето на нацрт-извештајот за ПВР до МЈА.</p>
<p>6. Владата треба да ги земе предвид наодите на ГО и соодветно да упатува на истите во документите.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Оваа практика сè уште не е целосно конзистентна во сите документи, бидејќи на значителен дел сè уште му недостасуваат такви референци. Како резултат на тоа, иако напредокот се одржува, ситуацијата сè уште може да се оцени како делумно спроведена, при што се потребни дополнителни напори за да се обезбеди системско и сеопфатно вклучување на доказите од ГО во сите релевантни владини документи.</p>

<p>7. Државните институции треба проактивно и систематски да даваат повратни информации за предлозите и препораките дадени од ГО засновани на докази.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Прегледот на извештаите од консултациите за избраниот примерок откри значителни празнини како во достапноста така и во квалитетот. Генерално, наодите укажуваат на ограничена транспарентност и нецелосни практики на известување во процесите на консултации.</p>
<p>8. Државните институции треба да се консултираат со ГО во почетните фази на процесот за креирање политики за да се дефинираат приоритети и цели во партнерство со нив, наместо да ги повикуваат ГО да дебатираат и коментираат за веќе завршени документи.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Во повеќето случаи, ГО сè уште првенствено се ангажираат во подоцнежните фази, обично преку консултации за веќе изготвени закони, стратегии или документи за политики, вклучително и преку ЕНЕР или јавни дебати. Вклучувањето во рана фаза, како што е заедничкото поставување приоритети или ко-креирањето на целите на политиките, останува ограничено и претставува исклучок наместо стандардна практика.</p>
<p>9. Државните институции треба да обезбедат соодветни и навремени информации за ГО (најмалку 20 дена однапред) во врска со содржината на предложените политики и закони.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Во многу случаи, нацрт-документите се објавуваат со пократки рокови за консултации од препорачаниот минимум од 20 дена, што ја ограничува способноста на ГО да се ангажираат на суштински и информиран начин. Иако некои институции се придржуваат до пропишаните временски рамки и обезбедуваат придружна документација, други продолжуваат да применуваат скратени процедури или не обезбедуваат навремено дисеминирање на информациите.</p>

<p>10. Државните институции треба да дефинираат критериуми за учество на ГО во процесот на консултации и соодветно да создадат база на податоци со контакти за да обезбедат застапеност на различните интереси при консултациите (групи за женски права, групи за малцински права, синдикати, здруженија на работодавачи и сл.), и треба уредно да ги поканат да учествуваат во консултациите соодветно на нивната област на интерес.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Државните институции постигнаа ограничен напредок во развојот на систематски и инклузивни бази на контакти на ГО за поддршка на разновидни и репрезентативни процеси на консултации. Иако некои институции одржуваат интерни листи на контакти или регистри на засегнати страни, тие често се фрагментирани, застарени или базирани на проекти, и не обезбедуваат сеопфатна покриеност на различни интересовни групи.</p>
<p>11. Објаснувачките материјали (изготвени на начин достапен за граѓаните) релевантни за законодавството, треба да бидат видливо достапни на ЕНЕР и на интернет страните на соодветните институции.</p>	<p>Краткорочна</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Постигнат е умерен напредок во обезбедувањето достапност на објаснувачките материјали поврзани со нацрт-законодавството на ЕНЕР и на институционалните веб-страници. Во многу случаи, нацрт-законите се придружени со основни придружни документи, како што се објаснувања или резимеа, кои се објавуваат заедно со предлозите. Сепак, практиката останува неконзистентна. Не сите институции систематски објавуваат сеопфатни објаснувачки материјали, а кога го прават тоа, тие често се технички и недоволно прилагодени за поширока, неекспертска публика. Форматите прилагодени за граѓаните, како што се поедноставени резимеа или визуелни објаснувања, сè уште ретко се користат.</p>

II.5.2 Препораки од РЈА Монитор извештајот за 2024/2025 година

Препораките од циклусот на мониторинг 2024/2025 за областа Развој и координација на политики се наведени подолу. Препораките се групирани во три типа, според проценетото време потребно за нивно спроведување. Препораките за кои проценетото време за спроведување е до една година се означени како краткорочни.¹⁰² Среднорочните препораки би требало да бидат спроведливи во период од една до три години. За долгорочните препораки најверојатно би биле потребни повеќе од три години за да се спроведат.

Краткорочни препораки

1. МЈА и државните институции треба да обезбедат систематска, конзистентна и суштинска интеграција на наодите засновани на докази изготвени од ГО во сите фази од циклусот на креирање политики, вклучително и усвоените документи за политики, трудовите за политики, ex-ante проценките на влијанието и ex-post анализите. Ова бара воспоставување јасни стандарди и насоки за повикување на докази, како и зајакнување на механизмите за контрола на квалитетот за да се обезбеди комплетност, транспарентност и методолошка издржаност.
2. Државните институции треба да се консултираат со ГО во раните фази од процесот на креирање политики за да ги развијат приоритетите и целите во партнерство со нив, наместо да ги повикуваат ГО да дебатираат и коментираат на веќе подготвени документи.
3. МЈА и државните институции треба да обезбедат соодветни и навремени информации на ГО во врска со содржината на законодавните предлози или предлог-политиките. Релевантните информации треба да им се достават на ГО најмалку 20 дена однапред.
4. МЈА и државните институции треба проактивно и системски да обезбедуваат повратни информации за предлозите и препораките засновани на докази дадени од ГО во процесот на креирање политики.
5. Државните институции треба да развијат систематска база на податоци за контакти за да обезбедат застапеност на разновидни интереси во процесите на консултации (женски групи, групи за права на малцинствата, синдикати, здруженија на работодавачи итн.) и треба да ги поканат да земат учество во консултациите преку соодветно разбирање на нивната област на интерес.

¹⁰² Препораките се краткорочни, особено имајќи предвид дека тие конзистентно се повторуваат низ три последователни циклуси на мониторинг на ВеБЕР.

6. Генералниот секретаријат треба да ги објавува нацрт-дневните редови, придружните документи и објаснувачките материјали многу пред одржувањето на владините седници за да овозможи информиран јавен надзор и ангажман на засегнатите страни.
7. Генералниот секретаријат треба да ги презентира владините одлуки и поврзаните материјали на јасен, разбирлив јазик, надополнети со резимеа и објаснувања прилагодени за пошироката јавност.
8. Генералниот секретаријат треба да обезбеди конзистентно објавување на сеопфатни записници од сите владини седници, вклучувајќи резимеа од дискусиите, клучни аргументи и образложение за одлуките.
9. Генералниот секретаријат треба редовно да објавува извештаи за спроведувањето на владините плански документи, осигурувајќи дека тие вклучуваат јасни и мерливи индикатори за успешност.
10. Владата треба да обезбеди бесплатен пристап до Службениот весник на Република Северна Македонија за сите граѓани, со цел да се промовира транспарентност и еднаков пристап до правни информации.
11. МЕРП треба да го зајакне планирањето на интеграцијата во ЕУ преку обезбедување ажурирано објавување на клучните документи, вклучително и НПАА, воспоставување редовен мониторинг и известување за пристапните приоритети и интегрирање на јасни индикатори, временски рамки и цели во сите релевантни владини стратегии.
12. Собранието треба да ги унапреди транспарентноста и инклузивноста на собранискиот надзор преку обезбедување системско известување за јавните расправи, вклучително и детални информации за засегнатите страни кои учествуваат и преку промовирање на конзистентно вклучување на ГО и другите недржавни чинители во собраниските процеси.

ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА

За изготвување на овој извештај за Северна Македонија, беа применети следниве истражувачки методи и алатки за прибирање на податоци и пресметување на елементите:

- Анализа на официјални документи, податоци и официјални веб-страници
- Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер
- Интервјуа со засегнатите страни и клучни информатори
- Анкета за перцепцијата на јавноста.

Мониторингот во значителна мера се засноваше врз анализа на официјални документи, јавно достапни на веб-страниците на органите на државната управа, како и врз податоците и информациите содржани во нив. Сепак, во случаи во кои не беа достапни податоци, истражувачите доставуваа барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до надлежните институции со цел прибавување на информации неопходни за доделување на поени за соодветните елементи.

Табела 6. БПЈИ пратени во Северна Македонија

Институција	Датум на барањето	Датум на одговор на барањето
Генерален секретаријат на Владата на Република Северна Македонија	06.02.2026	19.02.2025
Министерство за јавна администрација	06.02.2026	/
Министерство за правда	06.02.2026	25.02.2026
Министерство за животна средина и просторно планирање	06.02.2026	09.02.2026
Собрание на Република Северна Македонија	06.02.2026	25.02.2026

Министерство за јавна администрација	13.02.2026	МЈА испрати неконкретен одговор на 3.04.2026, само на едно од прашањата, надвор од рокот.
Министерство за правда	13.02.2026	25.02.2026
Министерство за образование и наука	13.02.2026	04.03.2026

Беа спроведени интервјуа со клучните информатори и истите беа искористени како основа за доделување поени за елементите 1.5, 2.14, 3.14, 3.23 и 4.11. Исто така, интервјуата беа искористени за прибирање квалитативни, фокусирани и длабински податоци за појавите кои беа предмет на мониторинг. Интервјуата со останатите засегнати страни (како што се претставници на органите на државната управа) беа дополнително искористени во рамки на истражувањето за дополнување и верификација на веќе прибраните податоци и утврдените наоди. Изборот на интервјуирани лица беше заснован на намерен примерок, кој не е заснован на случаен избор, со кој соговорниците се избираат врз основа на нивната стручност на конкретната тема.

Интервјуата со клучните информатори се составени од групи со најмногу четири прашања, а учесниците ја квалификуваат нивната согласност користејќи четиристепена скала: целосно несогласување, несогласување до одреден степен, согласување до одреден степен и целосно согласување. Беа доделувани поени во однос на елементите 1.5, 2.14, 3.14, 3.23 и 4.11 доколку сите клучни информатори изјавиле дека се согласуваат до одреден степен или дека целосно се согласуваат со дадениот исказ. Покрај тоа, беше користена група на отворени прашања, што овозможи водење дискусија со испитаниците и поставување потпрашања на самото место, наместо строго придржување до однапред утврден формат. Интервјуираните лица имаат целосна анонимност во однос на нивните лични податоци и на која институција/организација и' припаѓаат.

Табела 7. Интервјуа спроведени во Северна Македонија

Датум	Интервјуирани лица
15.01.2026	Пролокал
15.01.2026	Импетус
22.01.2023	Рурална коалиција

Список со прашањата од интервјуто

• Елемент 1.5

Следниве прашања се користат за доделување поени за елементот 1.5. Доделувањето поени се одредува врз основа на одговорите „целосно се согласувам“ / „Се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам / се согласувам до одреден степен“, се доделуваат 0,75 поени.

1. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **Точките на дневниот ред на владините седници се транспарентни..**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

2. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **Записниците од владините седници се транспарентни.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

3. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **Одлуките од владините седници се транспарентни.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

4. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **Владата јавно информира за своите одлуки преку соопштенија за јавноста.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Како точките од дневниот ред за седниците на Владата обично ѝ се соопштуваат на јавноста или на засегнатите страни?
2. Кој обично има пристап до точките од дневниот ред пред да се одржат седниците и како тоа влијае врз транспарентноста или учеството?

3. Колку се корисни постојните записи од записниците од состаноците за да се разбере како се дошло до одлуките? Дополнително, дали сегашното ниво на транспарентност на записниците придонесува за отчетноста?
4. Дали сметате дека одлуките донесени на владините седници се презентирани јасно и разбирливо за јавноста?
5. Дали постојат видови одлуки кои се повеќе или помалку транспарентни од другите? Ако е така, зошто мислите дека е тоа случај?
6. Како би го опишале тонот и нивото на детали во владините соопштенија за јавност – дали се информативни, селективни или општи?
7. Дали мислите дека соопштенијата за јавност ја одразуваат вистинската содржина и образложението на владините одлуки?
8. Според Ваше мислење, како треба да изгледа еден целосно транспарентен и отчетен процес на донесување одлуки од страна на Владата?

- **Елемент 2.14**

Следниве прашања се користат за доделување поени за елементот 2.14. Доделувањето поени се одредува врз основа на одговорите „целосно се согласувам“ / „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам / се согласувам до одреден степен“, се доделува 1 поен.

1. До кој степен се согласувате со следното твдење: **Активностите за планирање и известување на Владата се транспарентни.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следното тврдeње: **Активностите за планирање и известување на Владата се навремени.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам
3. До кој степен се согласувате со следното тврдeње: **Активностите за планирање и известување на Владата се прилагодени за граѓаните.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Дали владините плански документи јасно ги објаснуваат и презентираат владините приоритети, цели и очекувани резултати?
2. Дали постојат можности за надворешните засегнати страни или јавноста да дадат свој придонес во фазата на планирање? Дали оваа практика варира помеѓу различните плански документи?
3. Кога станува збор за навременоста, дали постојат механизми кои обезбедуваат почитување на циклусите на планирање и известување и нивна усогласеност со буџетските циклуси или циклусите на политиките?
4. Можете ли да се сетите на случај каде што навременоста на известувањето (или нејзиниот недостаток) имала влијание врз следењето на политиките или врз отчетноста?
5. Колку ефективно Владата ги комуницира исходите од своето планирање и известување до граѓаните, во смисла на пренесување на клучните пораки и резултати? Како ја оценувате свеста или интересот на граѓаните за овие документи?

- **Елемент 3.23**

Следниве прашања се користат за доделување поени за елементот 3.23. Доделувањето поени се одредува врз основа на одговорите „целосно се согласувам“ / „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам / се согласувам до одреден степен“, се доделува 1 поен.

4. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **Во работата на работните групи, ресорните министерства одлучуваат за моите предлози / предлозите на мојата организација (ги прифаќаат или ги одбиваат).**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам
5. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **Во работата на работните групи, ресорните министерства наведуваат причини за одлуките за прифаќање или одбивање на моите предлози / предлозите на мојата организација.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

6. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **Во работата на работните групи, одлуките и документите што произлегуваат од работата на работните групи ми се достапни мене / на мојата организација.**
- а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Размислувајќи за Вашето искуство во учеството во работни групи, како би ги опишале општата атмосфера и динамиката на соработка?
2. Каков беше вообичаениот процес откако ќе поднесевте предлог, како истиот беше евидентиран или понатаму процесирани?
3. Можете ли да се сетите на примери на предлози кои биле прифатени и други кои не биле? Доколку имате примери на одбиени Ваши предлози, дали можете да идентификувате дали причините за одбивањето беа поврзани со приоритетите на политиките, правни ограничувања или други фактори?
4. Дали чувствувавте дека Вашиот придонес беше разгледан еднакво како и придонесите дадени од претставниците на владините тела?
5. Дали сметате дека ресорното министерство/институција беше отворено за алтернативни перспективи или критички повратни информации?
6. Дали имаше теми или прашања за кои дискусијата изгледаше помалку отворена или однапред одлучена?
7. Кога станува збор за одлуките и резултатите од работната група, кога обично ги добивавте документите (нацрт-закони/документи за политики, записници од состаноци, подготвителен материјал, заклучоци итн.): во текот на процесот, по секој состанок или дури откако финалниот производ беше објавен?
8. Дали документите беа доволно јасни за да се разбере како различните придонеси беа отсликани во финалната верзија?
9. Што би рекле дека ја разликува една вистински инклузивна работна група од онаа која е инклузивна само формално?

- **Елемент 4.11**

Следниве прашања се користат за доделување поени за елементот 4.11. Доделувањето поени се одредува врз основа на одговорите „целосно се согласувам“ / „се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам / се согласувам до одреден степен“, се доделуваат 3 поени..

1. До кој степен се согласувате со следното тврдење: **За време на јавните расправи, собраниските комисији ги разгледуваат моите предлози / предлозите на мојата организација.**
 - а) Воопшто не се согласувам
 - б) Не се согласувам до одреден степен
 - в) Се согласувам до одреден степен
 - г) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Колку често Вие или Вашата организација сте учествувале на такви расправи и во кои области на политики?
2. Според Вашето искуство, дали сите учесници имаат еднакви можности да ги изразат своите мислења?
3. Кога Вие или Вашата организација поднесовте коментари или препораки, како истите беа прифатени и третирани од страна на членовите на комисијата?
4. По одржувањето на расправата, дали добивате какви било повратни информации за тоа како биле третирани Вашите придонеси?
5. Дали мислите дека сегашните механизми за повратни информации се доволни за да се осигура отчетноста на собраниските комисији?

Анкетата за перцепцијата на јавноста се заснова на прашалник наменет за општата јавност (постојани жители на возраст од 18 години и постари) во Северна Македонија. Анкетата се спроведе со примена на методот на телефонско интервјуирање (CATI), во комбинација со компјутерско лично интервјуирање (CAWI).

Анкетирањето беше реализирано во периодот од 1 до 22 февруари 2025 година. Маргината на грешка за примерок од 1.008 граѓани изнесува $\pm 3,52$ %, со ниво на доверливост од 95 %.

Табела 8: Прашања од Анкетата за перцепција на јавноста во областа Развој и координација на политики

Исказ 1	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Се согласувам	Целосно се согласувам	Не знам/ Немам мислење
Имам можност да учествувам во подготовката на законите и стратегиите на Северна Македонија.	1	2	3	4	99

ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ

- Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија
- Деловник за работа на Собранието на Република Северна Македонија
- ЕК 2025 Извештај за земјата за Северна Македонија
- Закон за Владата на Република Македонија
- Закон за објавување на законите и на другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија“
- Закон за организација и работа на органите на државната управа
- Методологија за проценка на влијанието на регулативата
- Методологија за стратешко планирање и подготвување на Програмата за работа на Владата на Република Македонија
- Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2024–2028
- Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2024 година
- Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2025 година
- СИГМА Извештај за мониторинг: Јавната администрација во Република Северна Македонија 2024
- Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030, со Акциски план 2023–2026
- Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија (2023–2026)
- Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата



Funded by
the European Union

With funding from
 Austrian
Development
Agency

Изработено во рамките на проектот Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0. Проектот ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата Мисли за Европа – ТЕН и Центарот за истражување на јавна администрација – KDZ.

Проектот ВеБЕР 3.0 е финансиран од Европската унија и Австриската агенција за развој – ADA. Изнесените ставови и мислења се исклучиво на авторите и не секогаш ги одразуваат ставовите на Европската унија или ADA. Европската унија, ADA, ТЕН и KDZ нема да се сметаат за одговорни за тука изнесените ставови и мислења.

За повеќе информации, ве молиме посетете ја интернет страницата www.par-monitor.org.