



ПРИРАЧНИК ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

ПРИРАЧНИК ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

Прирачник за креирање политики

Развиен и финансиран од **НОРМАК Проектот**-Норвешка поддршка на Република Македонија на полето на европска интергација и реформа на јавната администрација

Со придонес на СИГМА

Издавач на изданието е Генералниот Секретаријат на Владата на Република Македонија.

Лектура:
Даниел Медароски

Прирачникот во PDF формат ќе може да го превземете на следнава веб-страницата

<http://www.vlada.mk>

Скопје 2007

Тираж 1000

Дизајн и печетење

ПроПоинт - Скопје

**ПРИРАЧНИК
ЗА КРЕИРАЊЕ
ПОЛИТИКИ**

Содржина

I	Вовед	6
	Дефинирање на поимот политика	8
	Процесот на креирање политики	10
II	Процес за креирање политики	14
1.	Како да се утврди потребата за креирање политики и да се оцени неопходноста од донесување мерки на Владата	14
1.1	Правен основ	14
1.2	Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза	15
1.3	Методи и техники	17
1.4	Листа за проверка	22
2.	Како да се утврдат можни решенија (опции)	23
2.1	Правен основ	23
2.2	Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза	24
2.3	Методи и техники	26
2.4	Листа за проверка	29
3.	Како да се оценат влијанијата и да се пресметаат трошоците за утврдените опции	29
3.1	Правен основ	29
3.2	Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза	30
3.3	Методи и техники	31
3.4	Листа за проверка	35
4.	Како да се оценат и подобрат опците	36
4.1	Правен основ	36
4.2	Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза	37
4.3	Методи и техники	39
4.4	Листа за проверка	41
5.	Како да се избере најдобрата опција и да се финализира предлогот	42
5.1	Правен основ	42
5.2	Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза	43

5.3	Методи и техники	43
5.4	Листа за проверка	45
6.	Како да се презентира, аргументира и информира за избраната опција	46
6.1	Правен основ	46
6.2	Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза	47
6.3	Методи и техники	49
6.4	Листа за проверка	50
7.	Како да се обезбеди спроведување, следење и евалуација на резултатите	51
7.1	Правен основ	51
7.2	Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза	51
7.3	Методи и техники	52
7.4	Листа за проверка	55
III	Заклучок	55
IV	Прилози	
	Прилог 1 – Како да се организира работата	58
	Прилог 2 – Како да се извршат консултации со засегнатите страни	63
	Прилог 3 – Упатство за пополнување на Меморандумот на Владата на Република Македонија	74
	Писмо и меморандум	89
	Образец за проценка на фискалните импликации	95
	Изјава за усогласеност	104
	Кореспондентна табела	117

I Вовед

Целта на Прирачникот за креирање политики е да им помогне на државните службеници во министерствата и другите органи на државната управа да подготвуваат квалитетни предлози (материјали и акти) засновани на релевантни информации и анализи за разгледување и усвојување од страна на Владата на Република Македонија.

Во изминатите неколку години процесот за креирање политики во Република Македонија значително се подобри преку заеднички активности на Владата на Република Македонија и меѓународните донатори. Активностите беа насочени кон развивање на процесот преку усвојување нови прописи и акти со кои се обезбедува подобрување на постапките за креирање политики, како и преку развивање на капацитетите во Генералниот секретаријат и во министерствата и другите органи на државната управа.

Правната рамка преку која се регулира системот за планирање и креирање на политиките ја сочинуваат Законот за Владата на Република Македонија¹ и Деловникот за работа на Владата на Република Македонија² во кој се поставени основите за процесите на стратешкото планирање и на анализа на политиките и координација. Овие процеси обезбедуваат дека политичките приоритети утврдени од страна на Владата при нејзиниот избор во Собранието на Република Македонија се поврзани со годишниот процес на утврдување на стратешките приоритети на Владата и со буџетот, а потоа се вградуваат во конкретни политики и иницијативи предложени во Годишната програма за работа на Владата. Со Деловникот, исто така, се утврдени постапки преку кои се обезбедува дека сите материјали кои се поднесуваат до Владата за разгледување и утврдување или усвојување се поткрепени со релевантни информации. Преку меѓуминистерските консултации се обезбедува дека политиките се координирани и усогласени и дека ги одразуваат интересите на заинтересираните страни.

¹ Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 59/00, 12/03, 55/05 и 37/06

² Деловник за работа на Владата на Република Македонија (Пречистен текст), Службен весник на Република Македонија, бр. 58/06

Со Деловникот за работа на Владата се утврдува правниот основ за донесување два важни акти на Владата:

о Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата³ го дефинира процесот за утврдување на стратешките приоритети на Владата и обезбедува дека соодветни ресурси се распределени за постигнување на стратешките приоритети преку буџетскиот процес и вградени во Годишната програма за работа на Владата;

о Методологијата за анализа на политиките и координација⁴ ги утврдува клучните начела за креирање на политиките и постапките во секоја од фазите на процесот на донесување на политиките.

Со овие акти се обезбедува неопходната рамка за развивање квалитетен процес за донесување одлуки, вклучувајќи го процесот за стратешко планирање и подготвување предлози (материјали и акти) во министерствата, координација на политиките и следење на имплементацијата.

Прирачникот за креирање политики содржи практични насоки и совети во секоја од фазите на процесот за креирање политики во Република Македонија, имајќи ги предвид законските одредби, како и позитивните искуства од земјите членки на Европската Унија и другите развиени демократии.

Прирачникот е поделен во седум поглавја кои генерално се поврзани со соодветните фази во процесот на креирање на политиките, и тоа:

- Утврдување на потребата од креирање политики и оценка на неопходноста од донесување мерки на Владата;
- Утврдување можни решенија (опции);

³ Одлука за Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата усвоена на 50-тата седница на Владата на Република Македонија одржана на 22.09.2003

⁴ Методологија за анализа на политиките и координација, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/06

- Оценување на влијанијата и пресметување на трошоците за секое од можните решенија;
- Оценување и подобрување на можните решенија;
- Избирање на најдоброто можно решение и финализирање на предлогот;
- Презентирање на избраното решение, аргументирање и информирање;
- Обезбедување на спроведување, следење и евалуација на резултатите.

Во секое од поглавјата од Прирачникот се наведени законските основи за соодветната фаза, резултатот и формалните документи кои се подготвуваат, како и преглед на методите и техниките кои се користат во секоја од соодветните фази.

Дефинирање на поимот политика

Во Методологијата за анализа на политиките и координација, терминот политика е дефиниран како „процес за преземање или непреземање активности од страна на Владата за да се реши одреден проблем или низа меѓусебно поврзани проблеми, како и начин за утврдување насоки за остварување на утврдените цели“. Терминот политика може, исто така, да се дефинира како „утврдена активност на Владата која на некој начин го менува или влијае врз промените во општеството или економијата надвор од владата. Тоа подразбира, покрај другото, оданочување, регулирање, трошоци, информирање, изјави, законски одредби и законски ограничувања“⁵.

Ќе биде корисно да се направи разлика помеѓу термините „политика“ и „стратегија“ – терминот „стратегија“ најчесто се однесува на документи со кои се дефинираат општи цели кои се однесуваат на неколку области или министерства и имаат барем среднорочна основа. Во оваа смисла, стратегијата не може, сама по себе, директно да се имплементира туку, за да се постигнат нејзините цели, треба да се подготват и утврдат

⁵ „Улогата на министерствата во системот за креирање политики: подготвување политики, следење и евалуација“, февруари 2006, документ подготвен за СИГМА од Михал Бен-Гера

неколку политики и законски акти. Така, на пример, една стратегија за економски развој може да има рамка од пет до десет години и за нејзино спроведување ќе треба неколку министерства да подготват политики и законски акти кои, како група, ќе придонесат кон остварување на целите на стратегијата.

Политиките се подготвуваат во рамките на системот за креирање политики и скоро секогаш се вградуваат во законски акти. Теоретски, можно е да се направи разлика помеѓу политиките и прописите, како и разлика помеѓу активностите кои се однесуваат на креирање политики и оние за подготвување закони. Едноставно кажано, политиката е содржината или суштината, а предлогот на законскиот акт е пренесување на суштината во нормативен јазик или форма. Процесот на креирање политики е процес во кој се донесува одлука за тоа што треба да се постигне со политиката, што треба да се направи за да се постигне тоа, како да се направи тоа на ефикасен и економичен начин, кој треба да го направи тоа итн. На пример, по донесување политичка одлука за потребата од преземање мерки за зголемување на безбедноста во сообраќајот, во рамките на процесот за креирање политики треба да се направи анализа за причините за зголеменото ниво на сообраќајни несреќи, распределеноста на сообраќајните несреќи во одредена популација и на патиштата, важечките прописи, искуствата во другите земји итн. Потоа, треба да се подготват неколку можни решенија (опции) кои ќе придонесат кон намалување на сообраќајните несреќи – на пример, ограничување на брзините, подобро спроведување и контрола на постоечките ограничувања, зголемување на старосната граница за добивање возачка дозвола, како и образовни и информативни кампањи. За секоја од овие опции ќе треба да се пресметаат трошоците и користа, а потоа треба да се подготват материјали за Владата во кои ќе се претстават опциите и препораките, како и направената анализа за да може Владата да донесе соодветна одлука. Сите овие чекори претставуваат дел од процесот за креирање политики. Штом Владата ќе донесе одлука во однос на тоа која опција или опции се најпогодни за решавање на проблемот, може да почне работата за подготвување законски акт со што избраната опција (или опции) ќе бидат преточени во

нормативен текст соодветен на правната традиција и во согласност со Уставот и другите закони.

Сепак, во праксата, разликата помеѓу политиките и законите (прописите) не е толку јасна, бидејќи при подготвувањето на законските акти се разгледуваат многу од суштинските прашања. На пример, одредбите со кои треба да се нормира спроведувањето на ограничувањето на брзините на движење ќе треба да дефинираат на кој начин ќе се спроведе и кој ќе го врши тоа. Понекогаш овие елементи не можат да бидат дефинирани пред да се подготви предлогот на законскиот акт за да се разгледа законитоста на различните пристапи, како на пример влијанијата врз основните човекови слободи. Покрај ова, прописот со кој треба да се воведе некоја нова политика може да биде во спротивност со други прописи, па со тоа, во текот на подготвувањето на законот може да дојде до преоценување на некои од одлуките донесени во врска со политиката и со можните решенија.

Според тоа, во праксата при подготвување на материјалите кои се поднесуваат до Владата за разгледување и усвојување, многу е важно да се користат и комбинираат методите и вештините кои се применуваат при анализа на политиките и при подготвување на законите. Секако, најчесто е покорисно и поекономично процесот да отпочне со анализа на политиката и дефинирање на основните цели и принципи, отколку да се избрза веднаш со дефинирање на законскиот текст. Меѓутоа, најчесто не е потребно, ниту корисно, овие два процеси потполно да бидат одвоени во строго одредени фази. Соработката со правните експерти уште во раната фаза на креирање на политиките може да претставува многу ефикасен начин да се избегне разгледување на можни решенија кои би можеле да бидат во спротивност на Уставот и законите.

Процесот на креирање политики

Политиките произлегуваат како резултат на процесот за креирање политики. Овој процес вообичаено се претставува како циклус. Процесот за креирање политики најчесто

започнува со донесување политичка одлука (најчесто во форма на генерално утврдување на општите цели на политиката), а потоа следува деталниот процес на креирање на политиките во чии рамки се дефинираат можните решенија (опциите) и се донесува политичка одлука во однос инструментот преку кој ќе се имплементира политиката. По усвојувањето, инструментот се имплементира, а потоа и оценува во однос на постигнување на очекуваните ефекти што, пак, може да резултира во измени на инструментот или пак во преоценување и менување на политичката одлука повторно преку процесот за креирање на политиките.

Потребата за донесување нови политики или измени на постоечките политики може да потекнува од разни извори. Формално, согласно Уставот на Република Македонија (член 71), право да предлагаат донесување закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи. Меѓутоа, во праксата, потребата за донесување на повеќето од политиките и законите произлегува од Програмата на Владата, а особено од процесот на европската интеграција. Процесот за усогласување на законодавството на Република Македонија со законодавството на Европската Унија има и ќе има во иднина огромно влијание врз планирањето на политиките и законодавството кое треба да биде разгледано и утврдено или усвоено од страна на Владата. Овој процес е тесно поврзан со приоритетите и роковите дефинирани со Одлуката за европското партнерство и со Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА). Но, исто така, постојат и други прашања кои директно не се поврзани со процесот за европска интеграција, туку кои треба или ќе треба да бидат разрешени преку предлагање нови политики или измени во постоечките политики или законодавство.

Без оглед на изворот, важно е да се обезбеди дека во министерствата и другите органи на државната управа процесот за креирање политики е соодветно организиран за да обезбеди креирање политики и законодавство во согласност со начелата дефинирани во Методологијата за анализа на политиките и координација.



НАЧЕЛА НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ДЕФИНИРАНИ ВО МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ И КООРДИНАЦИЈА

- **Усогласеност на политиките и актите со стратешките приоритети на Владата**

Политиките и актите на министерствата и на другите органи на државната управа треба да се во согласност со стратешките приоритети на Владата. Механизмите за стратешко планирање на министерствата обезбедуваат преку стратешките планови и иницијативите на министерствата, финансирани од буџетот на Република Македонија, да се реализираат стратешките приоритети на Владата.

- **Фискална остварливост на политиките и актите**

Политиките и актите треба да се подготвуваат во согласност со фискалните ограничувања и во рамките на тригодишниот циклус на буџетско планирање и програмирање. При подготвувањето на предлозите на политиките, министерствата и другите органи на државната управа вршат процена на фискалните импликации, земајќи ги предвид оние решенија кои даваат најмногу ефект во однос на трошоците.

- **Усогласеност на политиките и актите со законодавството на Европската Унија**

Во политиките и актите на министерствата и другите органи на државната управа треба да ги транспонираат регулативите, директивите и другите прописи на Европската Унија, со цел хармонизација на националното законодавство со законодавството на Европската Унија и примена на најдобрата практика од земјите членки на Европската Унија.

- **Заснованост на политиките и актите на претходно извршена анализа**

Министерствата и другите органи на државната управа при утврдување на политиките и актите поаѓаат од претходно извршената анализа на состојбите во

областите за кои се надлежни, дефинирање на проблемите и утврдување на недостатоците. Во политиките и актите што се предлагаат јасно се утврдуваат целите и решенијата (опциите) кои се разгледани, со образложение на секое поединечно решение.

- **Транспарентност при подготвувањето на политиките и актите**

Во текот на утврдувањето на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа вршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства и другите органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје), заинтересираните здруженија на граѓани, другите заинтересирани субјекти, како и со експерти.

- **Планско спроведување на политиките и актите**

За спроведување на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа изготвуваат планови за нивно спроведување со пресметани трошоци, тези на подзаконски акти за спроведување на законите, потребни организациски капацитети и човечки ресурси, како и постапка за следење и евалуација.

II ПРОЦЕС ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

1. КАКО ДА СЕ УТВРДИ ПОТРЕБАТА ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ И ДА СЕ ОЦЕНИ НЕОПХОДНОСТА ОД ДОНЕСУВАЊЕ МЕРКИ НА ВЛАДАТА

1.1 Правен основ

Правниот основ за оваа фаза на процесот на подготвување политики е дефиниран преку:

- Законот за буџетите⁶, член 14, став 1, според кој основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, Фискалната стратегија, предлогот на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика. Согласно член 15, став 1, Владата на Република Македонија ги утврдува стратешките приоритети за наредната година, најдоцна до 15 април во тековната година. Ставот 3 од истиот член утврдува дека буџетските корисници изготвуваат тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период;
- Законот за организација и работа на органите на државната управа⁷, член 13, во кој се дефинирани надлежностите на органите на државната управа;
- Деловникот за работа на Владата, членовите 23 и 24 со кои се уредува донесувањето на Одлуката за стратешките приоритети на Владата согласно Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата, на Годишната програма за работа на Владата и се дефинира улогата на Генералниот секретаријат во анализата на стратешките планови на министерствата;

⁶ Закон за буџетите, Службен весник на РМ, бр. 64/05

⁷ Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002

- Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата со која се утврдува процесот за стратешко планирање, роковите, улогата на Министерството за финансии на Генералниот секретаријат како органи надлежни за координација на процесот, како и улогата на министерствата во процесот за стратешко планирање;
- Методологијата за анализа на политиките и координација во која се утврдени клучните начела во процесот на креирање политики и фазите во координацијата на политиките;
- Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа⁸ со кое се утврдуваат елементите и формата на стратешките планови;
- Прирачникот за стратешко планирање во кој се даваат корисни совети за методите и техниките кои можат да се применуваат во процесот на стратешко планирање.

1.2 Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза

Клучните резултати од оваа фаза се стратешките планови на министерствата и предлозите за иницијативите и материјалите кои се вградуваат во годишната Програма за работа на Владата.

Утврдувањето на стратешките приоритети на Владата најчесто се смета за почеток на процесот за подготвување политики. Програмата за Владата која мандаторот ја претставува при изборот на Владата во Собранието претставува клучниот документ во кој се утврдени насоките и прашањата кои министерствата и другите органи на државната управа треба да ги следат преку подготвување предлози и иницијативи за политики. Постојат и други стратешки документи во кои се утврдени стратешки и реформски приоритети и кои треба да бидат

⁸ Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа

земени предвид при утврдување на прашањата кои треба да се решаваат преку донесување политики. Тоа се документи од стратешко значење, како на пример Националната програма за развој, Претпристапната економска програма, Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА), Стратегијата за економски развој, како и други стратешки документи кои се однесуваат на развојот на пошироки области на политиката. Врз основа на овие важни стратешки документи, Генералниот секретаријат, преку Секторот за стратегија, планирање и следење, на почетокот на секоја година подготвува предлог-одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата за наредната буџетска година.

Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата, која се усвојува од страна на Владата, претставува рамка во која министерствата и другите органи на државната управа ги утврдуваат политиките и иницијативите преку кои ќе придонесат кон постигнување на стратешките приоритети на Владата.

Министерствата и другите органи на државната управа утврдуваат кои приоритети на Владата се поврзани со нивните надлежности и подготвуваат предлози за конкретни политики, програми и законски акти кои треба да се поддржат со буџетски средства и со чие спроведување ќе се остварат стратешките приоритети на Владата. Овие предлози и иницијативи се вградуваат во **стратешките планови** на министерствата кои претставуваат тригодишни планови во кои се одредени клучните приоритети, политики и програми, како и потребните ресурси за нивно спроведување со што министерството или органот на државната управа ќе придонесе кон остварување на стратешките приоритети на Владата. Генералниот секретаријат е надлежен за координација на процесот на стратешко планирање и за обезбедување усогласеност на стратешките планови на министерствата.

Врз основа на стратешкиот план, министерствата доставуваат предлози и иницијативи кои треба да бидат

вградени во **Годишната програма за работа на Владата**. Годишната програма за работа на Владата ги содржи политиките, законодавството и другите акти на Владата кои ќе бидат подготвени од страна на министерствата и поднесени до Владата за усвојување во наредната година. Преку Годишната програма всушност се операционализира Програмата на Владата која мандатарот ја предлага при изборот на Владата во Собранието. Генералниот секретаријат е надлежен за подготвување и доставување до Владата на Годишната програма за работа. По усвојувањето на Годишната програма за работа, Генералниот секретаријат е надлежен за следење на извршувањето и за подготвување редовни извештаи за напредокот во спроведувањето на програмата.

1.3 Методи и техники

Анализа на состојбите

При разгледувањето на политиките и законите кои треба да бидат вградени во стратешките планови и Годишната програма за работа на Владата, министерствата и другите органи на државната управа како појдовна основа треба да ги земат предвид:

- Стратешките приоритети на Владата и важните стратегии усвоени од страна на Владата;
- Ратификуваните меѓународни договори и преземените обврски (на пример, Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Одлуката за европско партнерство на Европската комисија и редовните годишни извештаи на Европската комисија, како и други важни документи и ратификувани меѓународни договори со кои се утврдуваат долгорочни обврски за Република Македонија);
- Проблемите кои се утврдени при спроведување на постоечките политики (вклучувајќи ги и проблемите поврзани со спроведување на законите);
- Интересите и притисоците од јавноста кои се поврзани со нивните надлежности.

Процесот на утврдување на прашањата кои треба да се решаваат преку донесување политика треба да отпочне со анализа на состојбите во соодветната област за да се утврди сегашната состојба. Анализата на состојбите не треба да се задржи само на состојбата со законската рамка, туку треба да се концентрира и на тоа што всушност се случува во праксата.

Квалитетот на анализата на состојбите ќе зависи од информациите кои ќе бидат прибрани за потребите на анализата. Информациите можат да се приберат од различни извори: од стручните лица во министерството и другите министерства или органи на државната управа кои вршат надлежности во соодветната област; од домашни или меѓународни експерти или студии во соодветната област; статистички податоци, по пат на нови истражувања, доколку тоа е соодветно. Исто така, важно е да се приберат информации во однос на ефективноста на политиката и законодавството од:

- државните службеници и вработените кои непосредно работат на спроведување на законите или давање услуги, или пак од инспекциските служби кои се одговорни за следење и надзор над примената на законите;
- граѓани или здруженија на граѓани кои се засегнати од соодветната политика или закон;
- стручни организации или граѓански организации кои вршат дејност во соодветната област.

Честопати, овие групи имаат многу појасна слика за тоа кои се проблемите во праксата, зошто состојбите се онакви какви што се и зошто претходните иницијативи имале или пак немале резултат. Тие, исто така, можат да бидат во состојба да го дадат своето мислење во однос на тоа како би можела да се спроведе во пракса новата политика и кои се проблемите кои можат да се јават при спроведувањето. Прибирањето на овој вид информации преку консултации, разговори, анкети или фокус-групи може да обезбеди корисни сознанија кои можат да се

користат во процесот на креирање на политиките и, честопати, се многу поефикасни од конвенционалното истражување и изработка на студии. Со овој начин на работа се избегнуваат грешките кои можат да настанат во поодминатите фази и кои можат да чинат скапо. Наедно, вклучувањето информации прибрани на овој начин придонесува кон поголема транспарентност во процесот на креирање политики.

Недостатоците и сериозноста на проблемите кои биле идентификувани во текот на овој процес ќе помогнат во утврдувањето на можните решенија (опции) за решавање на проблемот и утврдување дали ќе биде потребно да се донесе нова политика или законодавство или пак проблемите ќе можат да се решат преку измени и дополнување на постоечките закони. Јасното дефинирање на проблемот, само по себе, ќе придонесе кон изнаоѓање на можните решенија.

По извршената анализа на состојбите, ќе биде можно да се дефинираат целите и резултатите што треба да се постигнат преку соодветната политика. Дефинирањето на целите значи и дефинирање на конкретните резултати кои треба да ги постигнат новата политика или прописи, со можност тие да бидат измерени што е можно попрецизно. Целите треба да се дефинираат на начин што ќе овозможи да се утврдат и анализираат неколку алтернативни начини за нивно постигнување, а не како веќе дадени решенија. На пример, доколку се смета дека пушењето претставува ризик по здравјето на луѓето, целта на таа политика не треба да биде „да се зголемат даноците на цигарите“ или пак „да се забрани продажбата на цигари на малолетни лица“. Наместо тоа, ќе биде подобро да се постави цел на политиката како, на пример, „да се намали потрошувачката на цигари за 15%“. Вака формулираната цел ќе овозможи дефинирање и разгледување на низа можни пристапи за постигнување на целта, како на пример воведување даноци, ограничување на старосната граница за продажба на цигари, образовни кампањи, како и забрана на пушењето на јавни места.

Влијанието на процесот за европска интеграција

Процесот на европската интеграција и обврските преземени со Спогодбата за стабилизација и асоцијација значително ќе влијаат на среднорочната и долгорочната рамка за работа на Владата. Ова секако не значи дека министерствата не треба да поминат низ процесот на анализирање и оценување на можните влијанија од законодавството на Европската Унија кое треба да се вгради во правниот систем на Република Македонија, а кое треба потоа да се имплементира. Постојат разни начини на усогласување на правната рамка со условите наведени во европското законодавство. Причината за ова е самата природа на законодавството на ЕУ кое се изразува преку следниве клучни форми:

- *Регулативите* претставуваат директно применливо право кое треба да биде целосно преземено од страна на земјите членки. Регулативите се користат во случаи кога треба да се постигне целосна усогласеност во сите земји членки за да може да се постигне целта на законодавството;
- *Директивите* се многу пофлексибилни. Тие се обврзувачки во однос на резултатите кои треба да ги постигнат, но секоја земја членка може да избере во однос на формата и методите преку кои ќе се постигнат резултатите. Затоа, директивите се соодветен инструмент за општи цели, особено кога е потребна одредена флексибилност за да се одразат спецификите на самата земја. Поради ова, овој инструмент најчесто се користи за регулирање во областа на заштитата на животната средина.

Политиката и законодавството на Европската Унија не треба да се сфатат само како апстрактни концепти кои постојат сами по себе и одвоено од националните политики. Политиките на ЕУ се оживотворуваат преку имплементацијата и затоа треба да бидат неразделно испреплетени со националната политика и пракса. Според тоа, иако директивите на ЕУ овозможуваат значителна флексибилност во начинот на кој се вградуваат и

имплементираат, нивното спроведување неизбежно ќе има различни влијанија врз економијата и општеството. Затоа, во процесот на усогласување на законодавството, министерствата треба да го утврдат најкорисниот начин за спроведување на директивите. Од друга страна, дури и кога земјата кандидат нема многу избор, како што е тоа случај со регулативите на ЕУ, анализата на политиките и оценката на влијанијата се важни затоа што на тој начин Владата ќе има јасна слика за тоа какво влијание ќе има регулативата врз другите елементи на одредена политика. Поради ова, важно е потполно да се интегрираат процесите за креирање политики и за усогласување на законодавството на Република Македонија со законодавството на ЕУ.

Методите и техниките кои се користат при креирање на политиките се корисни при оценката и одредувањето на приоритетите за тоа кога треба да се имплементираат разните регулативи, при планирање на буџетот, при дефинирање на институциите кои треба да го имплементираат законодавството и при информирање на засегнатите страни заради обезбедување на нивната поддршка.

Според тоа, од голема важност е предлозите и иницијативите утврдени во стратешките планови и во Годишната програма на Владата потполно да се усогласени со Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА). Всушност, стратешките планови на министерствата треба да претставуваат детален план за тоа како да се имплементираат и финансираат обврските наведени во НПАА.

Оценка на ресурсите и капацитетите потребни за имплементација

Во оваа почетна фаза, министерствата и другите органи на државната управа треба да имаат општа претстава за институционалните капацитети потребни за имплементирање на политиките. Ова значи, утврдување

на потребата од стручни кадри и нивниот профил, како и институции, опрема и пред сè финансиски средства потребни за спроведување на активностите и услугите кои се планирани и кои ќе придонесат кон постигнување на посакуваните резултати.

Исто така, при планирањето ќе биде корисно да се оцени усогласеноста на тековните политики на министерството со приоритетите на Владата. Министерствата треба да бидат свесни дека буџетот е ограничен и дека не можат да се очекуваат значителни промени во однос на износот на средствата кои ќе бидат на располагање и во иднина. Според ова, при предлагањето нови политики, министерствата треба да ги анализираат тековните политики и сите нивни програми за да ги идентификуваат оние кои не придонесуваат директно кон постигнување на стратешките приоритети на Владата за да се постигнат на тој начин можни заштеди.

1.4 Листа за проверка

Наведените прашања можат да им помогнат на вработените во министерствата за да проверат дали се разгледани клучните прашања во оваа фаза:

- Дали анализата на состојбите ги опфатила сите прашања кои го предизвикуваат проблемот?
- Дали прибраните информации се важни и соодветни, односно дали јасно ги поткрепуваат наодите?
- Дали анализата на состојбите јасно укажува на последиците од тековната политика или важечките прописи и од праксата?
- Дали методите на истражување кои биле употребени се соодветни за прашањата кои се третираат?
- Дали анализата ги разгледува прашањата од неколку аспекти, односно, дали се вклучени сите важни заинтересирани или засегнати страни?
- Дали целите на политиката се јасно дефинирани?

Пред доставување на Стратешкиот план и предлозите и иницијативите за Годишната програма за работа на

Владата, министерствата и другите органи на државната управа треба да проверат:

- Дали стратешките приоритети на Владата се одразени во стратешкиот план на министерството, особено приоритетите во однос на усогласувањето на законодавството и оние содржани во НПАА?
- Дали сите аспекти на планираните политики и програми се анализирани и оценети, вклучувајќи ја и имплементацијата и институционалните капацитети потребни за тоа?
- Дали сите сектори во рамките на министерството биле вклучени во утврдување на приоритетите на министерството во однос на иницијативите за политиките и законодавството?
- Дали поголемите законски проекти се добро испланирани за да можат да се достават до Владата во предвидените рокови дефинирани во Годишната програма за работа на Владата?
- Дали стратешкиот план на министерството е реален и урамнотежен? и,
- Дали министерството ги има сите потребни ресурси и капацитети за да го исполни планот?

2. КАКО ДА СЕ УТВРДАТ МОЖНИ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

2.1 Правен основ

Правниот основ за оваа фаза во процесот е дефиниран преку:

- Деловникот за работа на Владата, согласно член 65 (1), анализите, освртите и информациите, како и материјалите кои се предлагаат на Владата треба да содржат констатации и предлог-заклучоци, како и образложение за алтернативните решенија и целите што треба да се остварат од спроведување на предлог-заклучоците. Член 74 (2) ја утврдува содржината на Меморандумот кој се поднесува со сите материјали кои се доставуваат до Владата, во кој, меѓу

другото, треба да се образложат разгледаните можни решенија (аргументи за/против);

- Методологијата за анализа на политиките и координација во која се дефинирани начелата кои се применуваат во процесот на креирање на политиките (види погоре). Основното начело коешто е важно за оваа фаза е дека предложените политики и актите треба да се засновани на претходно извршена анализа на состојбите во областите, дефинирање на проблемите и утврдување на недостатоците. Во политиките и актите што се предлагаат јасно се утврдуваат целите и решенијата (опциите) кои се разгледани, со образложение на секое поединечно решение.

2.2 Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза

Во рамките на процесот за креирање политики, министерствата имаат основна надлежност за подготвување предлози за политики и акти. Стручните државни службеници во министерството треба да обезбедат дека министерот кој раководи со министерството и Владата ќе добијат сеопфатни и квалитетни информации, бидејќи донесуваат одлуки кои потоа имаат ефекти врз економијата и општеството. Всушност, основата цел на сите техники кои се применуваат при анализата и подготвувањето на политиките е да се подготват квалитетни и сигурни информации за министрите и Владата.

Резултатот од оваа фаза треба да биде подготвување **аналитички осврт** во кој тимот којшто работи на подготовка на политиката треба да ги презентира клучните наоди од извршената анализа на состојбите, дефинирањето на проблемот, утврдените недостатоци, како и целите на политиката и алтернативните решенија за решавање на утврдените проблеми.

Аналитичкиот осврт претставува основа за подготвување на **Образложението** кое се поднесува заедно со материјалите. Исто така, аналитичкиот осврт е основа за

пополнување на точка 2 – „Разгледани можни решенија“ од **Меморандумот**, кој се доставува заедно со материјалите и актите кои се поднесуваат до Владата⁹.

Кога се работи за процес во кој се подготвуваат комплексни политики, корисно е процесот да се организира како проект, а за фазите за спроведување на проектот да се подготви **Проектен план**. Во случаи кога политиката се однесува на повеќе сектори во самото министерство, вообичаено е да се формира работна група во министерството со претставници од секторите за да се подготви политиката и да се спроведат неопходните анализи. Доколку се работи за политика која се однесува на надлежностите на повеќе министерства, тогаш пракса е да се формира меѓуминистерска работна група со која најчесто претседава водечкото министерство за да се обезбеди дека сите важни прашања ќе бидат разгледани и анализирани во подготвителната фаза. Понекогаш, кога во администрацијата нема доволно експертиза, корисно е да се вклучат домашни или странски научници и стручњаци од соодветната област.

Во Проектниот план треба да се претстават активностите и нивниот редослед (потребна анализа, кои консултации се потребни и др.), составот на работната група (министерска или меѓуминистерска работна група, домашни и/или странски експерти) и потребните знаења и вештини на членовите на работната група, раководната структура на работната група, роковите за секоја од фазите на подготвување на политиката, документите кои треба да се подготват, како и одлуките кои треба да се донесат во подготвителната фаза.

Корисни информации кои можат да помогнат при организирање на процесот, работа во работни групи и вклучување домашни и странски стручњаци се дадени во прилогот 1.

⁹ Види прилог 3 – Упатство за пополнување на Меморандумот на Владата на Република Македонија во кое се дадени корисни насоки и примери за пополнување на Меморандумот

2.3 Методи и техники

Најважниот метод за утврдување на можните решенија (опциите) за решавање на проблемот е анализата на состојбите. Квалитетно спроведената анализа на состојбите и дефинирањето на целите кои треба да бидат постигнати со политиката ги даваат основните претпоставки за дефинирање на разните можни решенија (опции) за решавање на утврдените проблеми.

При утврдувањето на можните решенија за решавање на проблемот се препорачува да се пристапи што е можно поотворено и да се разгледа широк избор на опции и инструменти за да се изнајде најдобриот начин за постигнување на целта. Ова подразбира разгледување на можноста за комбинирање на инструментите на политиките во пакет, на пример: реформата во образовниот систем може да се спроведува преку обука на наставниот кадар, измени на наставната програма, реструктурирање на училиштата и управувањето во училиштата или пак преку комбинација на некои од овие опции. Комплексните прашања можеби ќе треба да се решаваат преку мерки во повеќе области. Во вакви случаи, важно е да се идентификуваат постоечките политики кои веќе се спроведуваат за да се утврдат идните односи и меѓузависности на политиките или законодавството за да може да се изврши сеопфатна анализа.



ИНСТРУМЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА УТВРДЕНИ ВО МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА АНАЛИЗА И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ

Инструментите на политиките се дефинирани како механизми за остварување на целите. Инструментите на политиката се изразуваат преку:

- **Регулативни инструменти** (закони и други прописи);
- **Материјали** (анализи, извештаи, осврти и информации) кои даваат пресек на политиката за остварување на регулативните инструменти;
- **Финансиски инструменти** (субвенции, даноци, даночни ослободувања и намалувања, придонеси и надоместоци, буџетски трошоци); и,
- **Информативни инструменти** (издавање информативни материјали, брошури, реклами, пропаганди и други видови материјали, користење средства за јавно информирање и употреба на веб-страници.

Опцијата наречена „нулта-опција“ треба секогаш да се испита и разгледа сериозно. Оваа опција всушност го дава одговорот на прашањето: „Што ќе се случи доколку нема мерки од Владата?“. Испитувањето на можните последици од опцијата „непостоење мерки“ може да доведе до заклучокот дека новите мерки нема да го решат проблемот или пак дека проблемите ќе можат да се решат со доследно спроведување на постоечките инструменти на политиката. Разгледувањето на оваа опција е корисно затоа што наодите можат да се користат како појдовна основа за споредба на другите опции.

Искуствата од другите земји, особено земјите во регионот, исто така треба да се разгледаат како извор за идеи за можни решенија. Меѓутоа, важно е притоа странските

решенија да не се пресликуваат како готови решенија затоа што опциите или можните мерки функционираат само во одредени околности кои се специфични во дадената земја.

При утврдувањето на можните опции исто така корисно е да се идентификуваат идните движења на главните елементи кои влијаат врз инструментот на политиката, како што се демографските, економските, технолошките и други важни движења. На пример, ако се смета дека реформата во образовниот систем директно ќе придонесе кон економскиот раст, можните движења кои треба да се анализираат се демографските движења (предвидувања и претпоставки за порастот на младата популација, трендовите во однос на потребните вештини и струки), економските движења (предвидувања за тоа кои стопански и индустриски гранки ќе се развиваат побрзо и со тоа ќе станат важни за идниот економски раст), технолошките движења (претпоставки за развој на технологијата во разните стопански/индустриски гранки за да се предвидат потребите за стручни кадри) и други движења. Покрај ова, треба да се испитаат и ризиците кои се поврзани со овие претпоставки.

Важно е во оваа фаза да се спроведат сеопфатни консултации. Консултациите треба да се направат со сите засегнати министерства и органи на државната управа и, доколку е соодветно, со единиците на локалната самоуправа, со граѓанските организации кои работат во соодветната област, со други заинтересирани страни и независни експерти. Целта на овие консултации е:

- Да се утврдат дополнителни опции кои би можеле да се разгледаат како можни решенија;
- Да се приберат што е можно повеќе информации во соодветната област и да се „проверат“ претпоставките и можните ризици кои произлегуваат од секоја од опциите.

2.4 Листа за проверка

Следниве прашања можат да им помогнат на вработените во министерствата и органите на државната управа при проверката на тоа дали се утврдени сите важни опции:

- Дали состојбите се доволно длабински анализирани за да се разберат состојбите и проблемите?
- Дали се идентификувани и оценети сите последици од опцијата „нулта-опција“?
- Дали се утврдени сите можни опции?
- Дали утврдените опции го решаваат проблемот?
- Дали се утврдени инструменти на политиката или комбинација од инструменти?
- Дали се идентификувани заинтересирани граѓани или здруженија на граѓани кои ќе имаат најмногу корист од секоја од опциите или инструментите на политиката?
- Дали се идентификувани можните ризици кои произлегуваат од секоја од опциите?
- Дали се извршени консултации со соодветните заинтересирани страни во врска со можните опции?

3 КАКО ДА СЕ ОЦЕНАТ ВЛИЈАНИЕЈАТА И ДА СЕ ПРЕСМЕААТ ТРОШОЦИТЕ ЗА УТВРДЕНИТЕ ОПЦИИ

3.1 Правен основ

Правниот основ за оваа фаза е поставен во:

- Деловникот за работа на Владата, член 7 (6) кој предвидува дека министрите имаат право и должност задолжително да вршат процена на фискалните импликации за сите предлози кои се подготвуваат и доставуваат на разгледување до Владата. Член 74 (2) ја утврдува содржината на Меморандумот кој се поднесува со сите материјали кои се доставуваат до Владата, во кој, меѓу другото, треба да се наведат фискалните импликации на

материјалите што се предлагаат и очекуваните влијанија;

- Методологијата за анализа на политиките и координација во која се дефинирани начелата кои се применуваат во процесот на креирање на политиките (види погоре). Основното начело кое е важно за оваа фаза е дека политиките и актите треба да се подготвуваат во согласност со фискалните ограничувања и во рамките на тригодишниот циклус на буџетско планирање и програмирање. При подготвувањето на предлозите на политиките, министерствата и другите органи на државната управа вршат процена на фискалните импликации, земајќи ги предвид оние решенија кои даваат најмногу ефект во однос на трошоците.

3.2 Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза

За да може министрите и Владата да ја изберат најдобрата опција (опции), неопходно е да се проценат потенцијалните трошоци и влијанија од опциите. Секоја од утврдените опции има трошоци и секој од нив може да има влијание врз постигнување на целите на политиката. Важно е да се оцени секоја од опциите во однос на трошоците, очекуваната корист и можноста за лесно спроведување. Овој процес честопати се нарекува **процена на влијанијата**. Времето и ресурсите кои ќе бидат вложени во процена на влијанијата треба да зависи од важноста или сложеноста на инструментот на политиката. Што е поважен инструментот на политиката и што поголеми влијанија може да предизвика, тоа попрецизна и пософистицирана треба да биде процената на влијанијата.

Резултатите од процената на влијанијата треба систематски да се евидентираат и оценуваат. Резултатите треба да се презентираат во **аналитички осврт** во кој треба да се наведат опциите, утврдените трошоци и користа од секоја од опциите, критериумите кои биле користени при оценката на секоја од опциите, како и констатациите и препораките.

Најважните информации од процената на влијанијата треба да се резимираат во точка 6 – фискални импликации и точка 7 – очекувани влијанија од **Меморандумот**.

3.3 Методи и техники

Процената на влијанијата се користи при оценката на опциите и инструментите на политиката за да се анализираат и оптимизираат ефикасноста и ефективноста на инструментот со цел да се обезбеди дека политиката ќе ги постигне очекуваните цели со минимални трошоци и со минимален број несакани негативни последици. Оценката треба да ги земе предвид следниве аспекти:

- Буџетски, социјални, економски и еколошки трошоци и корист;
- Можни проблеми со спроведувањето, прифаќањето и почитувањето на политиката или инструментот;
- Распределеноста на трошоците и користа за популацијата или посебните групи од популацијата;
- Несакани ефекти и ризици.

Постојат неколку фактори кои треба да се разгледаат уште од самиот почеток на процената на влијанијата. На пример, треба да се дефинира конкретната група на која ќе се однесува прописот или услугата за да се добие претстава за опсегот на можните ефекти; потоа да се разгледа нивото на јавна поддршка или отпор доколку се воведат нови прописи; дали проблемот кој треба да се реши ќе биде најдобро третиран преку информирање, пропис или пак директно давање услуга, а секој од овие начини предизвикува различни трошоци; како и степенот до кој новата услуга или пропис ќе претставува зголемување на работните обврски за администрацијата.

При разгледувањето на разните трошоци и користа, како и можните влијанија, корисно е да се земат предвид следниве аспекти:

Внатрешни наспроти надворешни трошоци – при спроведувањето одредена политика трошоците можат да паднат на товар на Владата и/или на товар на трговските друштва и граѓаните. Директните трошоци за Владата произлегуваат секогаш кога инструментот на политиката предвидува воведување нови услуги, проширување на постоечките услуги, основање нови институции или пак задачи поврзани со инспекциски надзор и спроведување/контрола од страна на полицијата, бидејќи ќе се јави потреба за нови вработувања.

Покрај ова, може да се јави потреба од поголеми почетни инвестиции, како на пример инвестиции во згради или инфраструктура, инвестиции во постројки или машини, хонорари за правни совети, обука и др. Трошоците особено се појавуваат во врска со изградбата на нови институции во рамките на процесот на европска интеграција. Доколку надлежното министерството или орган на државната управа тврди дека политиката ќе се имплементира во рамките на постоечките ресурси и буџет, тогаш треба да се даде образложение за ова тврдење, на пример, министерството треба да покаже дека вишокот на капацитет ќе биде на располагање поради укинување или намалување на некоја друга програма.

Нивото на буџетските трошоци, исто така, зависи и од прифатливоста или спроведливоста на предлогот. Различни политики имаат различни влијанија во јавниот или приватниот сектор и за некои од мерките ќе се јави потреба за поголема контрола на спроведувањето. На пример, политиката со која се предвидува проширување на социјалната помош автоматски ќе се почитува (иако, за да се спречат можни измами, ќе има потреба од поголемо следење), додека пак со примена на пропис со кој се воведуваат одредени стандарди за заштита на животната средина кај производните трговски друштва ќе се наметне потреба од поголем надзор и контрола што веднаш ќе предизвика трошоци за зголемување на бројот на вработени кај инспекциските служби. Во вакви случаи корисно е да се знае колкава е групата на која се однесува прописот и што ќе биде потребно за да се врши надзор или

контрола врз почитувањето на прописот. Исто така, корисно е да се утврди кои органи на државната управа ќе бидат засегнати од предложената политика и кое е нивното мислење во однос на исплатливоста на спроведувањето. Според тоа, министерството кое е надлежно за спроведување мора да ги разгледа сите влијанија што ќе ги предизвика предлогот врз буџетот – не само сопствените трошоци, туку и трошоците на сите други органи кои работат во таа област, а кои ќе бидат вклучени во спроведувањето.

При разгледувањето на можните ефекти врз трговските друштва и нивните трошоци, треба да се испита колку трговски друштва и кои категории на трговски друштва ќе бидат засегнати, како и природата и опсегот на влијанијата што одредената политика ќе ги предизвика врз засегнатите трговски друштва. Исто така, треба да се оценат влијанијата врз конкурентната позиција на засегнатите трговски друштва во однос на странските конкурентски трговски друштва.

Од друга страна, пак, постојат одредени административни постапки кои многу трговски друштва нема да ги почитуваат доколку не постои законска обврска или некој вид надворешен притисок. Овие постапки можеби не се важни за секое трговско друштво поединечно, но можат да бидат корисни за општеството во целина или пак за трговските друштва како група. Примери за овој вид административни постапки се: политика на еднаков третман на половите, строги безбедносни процедури, одредување минимална возраст на вработените и плаќање придонеси и такси.

Намерни или ненамерни трошоци и корист – скоро сите инструменти на политиката ќе предизвикаат ненамерни трошоци и корист, а во одредени случаи тие можат да бидат големи, позитивни или негативни. На пример, доколку целта на политиката е намалување на пушењето и се размислува за подигнување на цената на цигарите преку зголемување на даноците, несакан ефект би можел да биде шверц на евтини цигари што ќе доведе до

намалување на даночните приходи, незначително намалување на пушењето и можни зголемени трошоци за поголема царинска контрола на границите. Овој вид несакани и ненамерни ефекти треба добро да се анализира уште на самиот почеток за да се изнајде некое оптимално зголемување на цената на цигарите со што ќе стане економски неисплатливо да се шверцуваат цигари, а сепак мерката ќе доведе до намалување на пушењето. Во вакви случаи пресметките треба да се направат што е можно попрецизно.

Процената на влијанијата врз животната средина е исто така важно. На пример, доколку се размислува за поканување голема мултинационална производствена компанија со цел да се подобри економијата и да се отворат можности за нови вработувања, ова може да има негативни ефекти врз животната средина. При разгледување на влијанијата врз животната средина, треба да се разгледаат некои од следниве прашања: Кои се последиците од предложената политика во однос на загадувањето (загадување на водата, воздухот и почвата)? Кои се последиците по јавното здравство? Кои се последиците од предложената политика врз просторниот план? Кои се последиците врз потрошувачката на енергија?

Долгорочни наспроти краткорочни влијанија – некои од трошоците и користа можат да се појават веднаш, а други пак можат да бидат на долг рок. На пример, намалувањето на даночните приходи од продажбата на цигари веднаш ќе се почувствува, но за да се почувствува користа по здравјето на граѓаните, ќе треба да помине многу подолго време, па така заштедите на буџетот во здравството всушност ќе се остварат во иднина.

Концентрирани наспроти распространети влијанија – Предлозите кои ќе имаат корист за општеството во целина може да не се спроведуваат доколку не се обрне доволно внимание на тоа како се распространети позитивните и негативните ефекти во целото општество. Два инструменти на политиката можат да предизвикаат слична

корист, но во едниот случај користа можат да ја почувствува само мала група луѓе, а во другиот случај поширока група. И двата пристапа можат да бидат оправдани, но корисно е да се има информацијата за распространетоста на ефектите како еден од елементите при оценувањето на опциите. Исто така, важно е да се оцени дали има голема разлика помеѓу сегментот од популацијата кој ќе ја плаќа цената и сегментот кој ќе има корист.

Процената на влијанијата често пати се поистоветува со анализата трошоци-корист и анализата трошоци-ефективност. Секако, овие анализи претставуваат важна компонента на процената на влијанијата. Дури и кога не може да се спроведе потполна анализа на трошоците и користа поради недостаток на податоци или капацитети, неопходно е да се направи обид за процена на сите трошоци (буџетски, економски, социјални трошоци и трошоци по животната средина) кои можат да се јават и да се утврдат и наведат сите користи коишто можат да се очекуваат. За помали инструменти на политиката може да се направи доста сигурна процена на трошоците и користа по пат на меѓуминистерски состаноци и консултации со експерти и групи кои работат во соодветната област.

3.4 Листа за проверка

При оценката на влијанијата на разните опции, вработените во министерството треба да проверат:

- Дали се пресметани сите трошоци што министерството или органот на државната управа можат да ги имаат при спроведувањето?
- Дали во спроведувањето на политиката ќе бидат вклучени и други министерства или органи на државната управа и кои се нивните трошоци?
- Дали спроведувањето на политиката ќе наметне потреба за поголема контрола и надзор?
- Кој е опсегот на групата/групите кои ќе бидат засегнати од политиката?

- Кои се ефектите врз економијата (негативни и/или позитивни)?
- Кои се ефектите врз животната средина (негативни и/или позитивни)?
- Кои се ефектите по општеството (негативни и/или позитивни)?
- Кои се краткорочните наспроти долгорочните ефекти?
- Дали има дополнителни позитивни или негативни ефекти?

4. КАКО ДА СЕ ОЦЕНАТ И ПОДОБРАТ ОПЦИИТЕ

4.1 Правен основ

Правниот основ за оваа фаза во процесот на креирање на политиките е:

- Закон за организација и работа на органите на државната управа, член 10, според кој органите на државната управа при подготвувањето на законите и другите прописи од својата надлежност обезбедуваат консултации со граѓаните преку јавно објавување на видот, содржината и роковите за донесување на законите и други прописи, организирање јавни трибини и прибавување мислење од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица и слично;
- Деловник за работа на Владата, член 68, според кој сите материјали и акти кои се доставуваат до Владата за разгледување, утврдување односно донесување, претходно треба да се достават до надлежните, соодветните и заинтересираните органи на државната управа за консултации и мислење. Член 74 (2) ја утврдува содржината на Меморандумот кој се поднесува со сите материјали кои се доставуваат до Владата, во кој, меѓу другото, треба да се наведат резултатите од извршените консултации со ресорните министерства и другите органи на државната управа и организации;
- Методологија за анализа на политиките и координација во која се дефинирани начелата кои се применуваат во

процесот на креирање на политиките (види погоре). Основното начело кое е важно за оваа фаза е дека во текот на утврдувањето на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа вршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства и другите органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје), заинтересираните здруженија на граѓани, другите заинтересирани субјекти, како и со експерти.

4.2 Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза

Во многу области на политиката и законодавството неколку ресорни министерства можат да имаат свој интерес, бидејќи неколку области можат да се испреплетуваат во надлежностите на неколку министерства. Многу политики во социјалната сфера се поврзани меѓусебно (на пример, политиките во образованието и здравството се поврзани со политиките во сферата на трудот), додека пак политиките во многу области имаат последици по економијата (на пример, животната средина, транспортот и земјоделството). Исто така, скоро сите политики имаат импликации врз буџетот, па затоа согласно Деловникот за работа на Владата, сите предлози, материјали и акти треба да се достават на мислење до Министерството за финансии.

Целта на меѓуминистерските консултации е да се обезбеди дека интересите на министерствата ќе бидат изложени и разгледани на стручно ниво за да можат што е можно повеќе да се разрешат несогласувања пред да бидат ставени на дневен ред на седницата на комисиите и на Владата кои, пак, треба да се концентрираат на политичките прашања.

Министерствата и другите органи на државната управа треба да имаат воспоставено процес на навремено испраќање на предлог-политиките и законодавството до Министерството за финансии и до Секретаријатот за законодавство, како и до другите соодветни министерства.

Во овој процес треба да бидат предвидени постапки за прибирање на коментарите, нивно анализирање и донесување одлука за тоа кои коментари ќе бидат прифатени и вградени во предлогот. Во некои случаи, можеби ќе има потреба министерствата да свикаат меѓуминистерски состаноци за да се разгледаат коментарите, особено ако постојат значителни разлики во ставовите. Министерството треба да подготви **извештај за процесот на консултации** во кој треба да биде даден список на мислењата кои не биле прифатени со образложение за причините на одбивањето на мислењето. Клучните поенти на извештајот треба да бидат резимирани во точка 3 – Резултат од извршените консултации со ресорните министерства, други органи на државната управа и организации во **Меморандумот**.

Кога министерството или органот на државната управа треба да даде мислење по одредена политика или материјал подготвено од страна на други министерства, треба да постои постапка во министерството за дистрибуирање на предлогот до соодветните сектори во министерството, прибирање на мислењата и постигнување усогласеност во однос на мислењето. Резултатот од овој процес е подготвување **писмо** за министерот кој треба да го достави мислењето до својот колега министер во другото министерство.

Во согласност со методологијата за анализа на политики и координација, Генералниот секретаријат, преку Секторот за анализа на политики и координација, учествува уште во фазата на конципирање на политиките, особено кога се работи за закони и материјали кои се однесуваат на системски и други важни прашања, преку учество на претставник на Генералниот секретаријат на состаноци на работни групи и други облици на соработка со министерствата и другите органи на државната управа. При процесот на конципирање на материјалот и актот, Генералниот секретаријат се грижи за обезбедување квалитетни информации, релевантни за конципирање на политиките, како и за усогласување на ставовите на министерствата и другите органи на државната управа кои

учествуваат во процесот на усогласување и предлагање на определени ставови и решенија. Исто така, во случај на несогласувања помеѓу министерствата и другите органи на државната управа, Генералниот секретаријат поттикнува дискусии помеѓу министерствата со цел да се разрешат прашањата и да се изнајде решение на стручно ниво.

4.3 Методи и техники

Без оглед колку добро се информирани, државните службеници во министерствата и другите органи на државната управа кои подготвуваат материјали и акти никогаш нема да бидат во состојба да имаат потполно согледување на сите можни последици од новиот инструмент на политиката, особено ако се третираат сложени прашања. Покрај ова, државните службеници кои подготвуваат инструменти на политиката работат во ресорните министерства и може да не бидат во состојба темелно да ги анализираат проблемите кои можат да излезат на површината при имплементацијата на новиот инструмент на политиката. Според тоа, за да можат да се приберат што е можно повеќе информации за можните влијанија од утврдените опции или предлог-инструменти, неопходно е да се изврши консултација со соодветните заинтересирани страни.

Консултациите не треба да се вршат пред самото доставување на предлогот, материјалот и актот до Владата, туку тие треба да бидат вградени во сите фази на процесот на креирање политики, и тоа:

- Во фазата на анализа на состојбите, дефинирање на проблемот и утврдување на потребата од воведување соодветни мерки, консултациите претставуваат корисен метод за прибирање информации за постоечките проблеми или искуствата со спроведување на тековната политика или закон;
- Во фазата на утврдување на можните решенија и нивна компаративна оценка, консултациите треба да се спроведат откако надлежното министерство или

орган на државната управа ги утврдил и ги поставил основите на можните решенија (опции). Предмет на консултациите се опциите, нивната спроведливост и исплатливост и можните влијанија;

- Во фазата на оценување на можните влијанија од предлог-инструментот, консултациите треба да бидат континуиран процес. Секој дел или поглавје од предлог-законот/инструментот на политиката треба да биде разгледан со другите министерства и органите на државната управа кои можат да имаат интерес во областа која се регулира. Исто така, ако се појават одредени специфични прашања во однос на влијанијата од одредени прописи, би било добро да се искористи експертизата на научници и други стручни лица во текот на подготвување на предлогот.

Консултациите најчесто прво се вршат во рамките на администрацијата на сите нивоа на власт, а откако ќе се разгледаат резултатите од тие консултации, се организираат консултации со граѓански организации, стручни здруженија или со граѓаните.

Консултациите со заинтересираните страни надвор од администрацијата треба да се однесуваат на одредени конкретни прашања. Треба да се обезбеди и да се внимава во консултациите да бидат вклучени сите групи кои имаат интерес во новата политика или програма и дека резултатите од консултациите ќе бидат евидентирани. Консултациите со граѓанските организации, заинтересираните групи и експерти треба да се спроведат најдоцна пред да биде избрана соодветната опција и испратена до министерот кој раководи со надлежното министерство за негово одобрување и поднесување до Владата. Меѓутоа, за да се избегнат ситуации на значително преработување на инструментот на политиката заради превиди или погрешни претпоставки, подобро е консултациите да отпочнат многу порано.

Сите консултации треба да бидат добро евидентирани во однос на тоа со кои заинтересирани страни биле извршени

консултации, прашањата за кои се вршела консултацијата и резултатите од извршената консултација. Заинтересираните страни треба да добијат информација во пишана форма со опис на опциите кои се разгледуваат или предлог-законот и утврдување на главните прашања за кои се вршат консултациите, како и специфични прашања во однос на тоа. На пример, можат да постојат одредени прашања за спроведувањето за кои треба да се извршат консултации со органите кои директно ќе бидат задолжени за спроведувањето (полицијата, царината, инспекторатите, службите за социјална заштита и др.); прашањата за исплатливоста и трошоците треба да се постават до компаниите за осигурување или јавните претпријатија, додека прашањата поврзани со трошоци кои ќе бидат наметнати со прописот треба да се разгледаат со граѓанските организации.

Рокот дефиниран за доставување на коментарите треба да биде доволно долг за да се овозможи оние кои треба да дадат коментари да имаат можност да приберат дополнителни информации. На пример, граѓанските организации можеби ќе треба да се консултираат со своите членови, органите на државната управа со органите задолжени за директно спроведување на политиката или пак општинската администрација со своите вработени.

Корисни информации за тоа како да се идентификуваат и вклучат заинтересираните страни во целиот процес на креирање политики се дадени во прилог 2.

4.4 Листа за проверка

За да се обезбеди дека консултациите биле корисни во процесот на оценување на можните решенија или при изборот на инструментот на политиката, ќе биде корисно да се провери:

- Дали се идентификувани сите соодветни министерства и органи на државната управа, вклучувајќи ги и оние кои директно ќе ја имплементираат политиката?

- Дали заинтересираните страни биле вклучени уште од почетната фаза на креирање на политиките?
- Дали во министерството постои процес кој ќе обезбеди дека мислењата од другите министерства и органи на државната управа се соодветно разгледани и вградени во предлогот? Во случај на неприфаќање на мислењето, дали е соодветно образложено тоа?
- Дали се идентификувани сите соодветни заинтересирани групи?
- Кога ќе бидат вклучени заинтересираните страни и на кој начин?
- Дали консултациите се добро испланирани?
- Дали се предвидени соодветни рокови?

5. КАКО ДА СЕ ИЗБЕРЕ НАЈДОБРАТА ОПЦИЈА И ДА СЕ ФИНАЛИЗИРА ПРЕДЛОГОТ

5.1 Правен основ

Правната рамка за оваа фаза е поставена со:

- Деловникот за работа на Владата, член 64 (3), според кој заедно со предлогот на закон предлагачот е должен да поднесе и тези на подзакосните акти кои произлегуваат од законот, чие донесување се предлага. Член 74 (2) ја утврдува содржината на Меморандумот кој се поднесува со сите материјали кои се доставуваат до Владата, во кој, меѓу другото, треба да се наведе решението кое се предлага (со образложение);
- Методологијата за анализа на политиките и координација во која се дефинирани начелата кои се применуваат во процесот на креирање на политиките (види погоре). Основното начело кое е важно за оваа фаза е дека за спроведување на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа изготвуваат планови за нивно спроведување со пресметани трошоци, тези на подзаконски акти за спроведување на законите, потребни организациски

капацитети и човечки ресурси, како и постапка за следење и евалуација.

5.2 Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза

По извршената анализа на опциите и нивните влијанија, како и по извршените консултации, можните решенија (опции) треба да бидат компаративно разгледани во однос на нивната содржина, внатрешната логика и заокруженоста. По ова, министерството-предлагач треба да го финализира предлогот и да предложи инструменти на политиката кои најдобро одговараат за соодветните цели на политиката.

Министерството треба да го подготви **предлог на прописот или актот** за инструментите на политиката (закони и/или подзаконски акти), како и **планови за имплементација**, вклучувајќи и процена на фискалните влијанија на инструментот на политиката.

Препорачаното решение, заедно со образложението, треба да бидат резимирани во точка 5 – Решение кое се препорачува (со образложение) во **Меморандумот**.

5.3 Методи и техники

Министерството ќе треба да избере критериуми според кои ќе ги анализира можните решенија и ќе го препорача решението (опцијата) и инструментот на политиката преку кој ќе се постигнат посакуваните резултати. Некои од критериумите можат да бидат:

- Усогласеност со приоритетите на Владата;
- Дали решението е соодветно за третирање на проблемот и дали ќе го постигне посакуваниот резултат;
- Економските трошоци/корист;
- Трошоците/користа за животната средина;
- Влијанието врз буџетоот;
- Сложеноста на имплементацијата.

Критериумите кои биле користени при оценка на опциите и инструментите треба да бидат јасно наведени во предлогот и во Меморандумот за да има Владата јасна слика за основите врз кои е направена препораката за решението и инструментот на политиката.

При разгледувањето на можните инструменти на политиката, важно е да се размисли за следниве аспекти:

Дали преку предлог-инструментот ќе се оствари целта на политиката – за да се оцени дали предлог-инструментот ќе ја оствари поставената цел на најдобар можен начин, државните службеници во министерството треба да размислат дали ќе се појават контрапродуктивни ефекти од предлог-инструментот (законот, прописот); колку ќе биде лесно/тешко да се почитува или злоупотребува законот; дали краткорочните трошоци ја оправдуваат долгорочната корист и дали распространетоста на користа и трошоците се оправдани и во согласност со дадената цел. Покрај ова, министерството треба да разгледа дали постојат значителни разлики помеѓу сегментот од популацијата кој ја плаќа цената и сегментот кој ја добива користа.

Дали предлог-инструментот може ефективно да се примени во постоечката административна структура – за оваа анализа потребно е, меѓу другото, да се испита дали инструментот е доволно флексибилен за да ги опфати сите можни ситуации, но сепак да дава доволно насоки со што одредбите во кои се даваат дискрециски права нема да доведат до неосновани одлуки; дали административните трошоци се на неопходното ниво и дали е можно трошоците за спроведување на инструментот да бидат поголеми од користа (на пример, административни такси за услугите); дали инструментот отвора можности за коруптивно однесување во администрацијата (на пример, незаконски плаќања на државни службеници за добивање дозволи или лиценци); дали надлежностите за спроведување на инструментот, вклучувајќи ја и координацијата за спроведувањето, се јасно дефинирани; дали преодните одредби од стариот

инструмент (доколку постои таков) во новиот инструмент се јасно дефинирани и остварливи?

Дали предлог-инструментот е јасен – со цел да се обезбеди подобра имплементација, предлог-инструментот треба да биде што е можно појасен и разбирлив, така што приватниот сектор и граѓаните можат да постапуваат на соодветен начин. Исто така, треба да се обезбеди дека јазикот е јасен и разбирлив за оние кои треба да постапуваат според него; дали постојат контрадикторности; дали дефинициите се недвосмислени; дали барањата за оние кои треба да постапуваат согласно инструментот се јасно наведени.

Дали има неусогласеност со постоечката законска регулатива – целта на оваа анализа е да се испитаат можните несакани ефекти (на пример: одредени групи за кои инструментот не е наменет да бидат погодени или да имаат корист од новиот инструмент). Исто така треба да се испита дали веќе постои регулатива која се однесува на истата или на комплементарна област; дали постои преклопување со постоечката регулатива што би можело да доведе до тешкотии во имплементацијата на новиот инструмент; дали одредбите во постојната регулатива ќе го оневозможат или ќе бидат контрадикторни со целите на новиот инструмент.

По оваа темелна анализа, министерството треба да подготви план за имплементација во кој ќе се наведе новиот закон или пропис кој треба да се донесе или пак измените и дополнувањата на постоечкиот закон за да може да се ефектуира инструментот на политиката; подзаконските акти кои треба да се донесат; кои органи или орган ќе биде одговорен за имплементацијата и нивните капацитети; и, процена на финансиските средства потребни за имплементација.

5.4 Листа за проверка

Постојат низа прашања кои можат да им помогнат на министерствата во проверката на тоа дали сите аспекти на

предложените инструменти на политиката биле разгледани, и тоа:

- Дали се избрани соодветни критериуми за оценување на опциите и врз основа на кои ќе биде препорачано решението?
- Дали се разгледани прашањата поврзани со ефективната имплементација на предлог-инструментот?
- Дали предлог-инструментот (законот) е јасен и недвосмислен?
- Дали постојат неусогласености или контрадикторности со постоечката регулатива во областа?
- Дали се разгледани сите важни прашања во врска со имплементацијата?
- Дали е подготвен план за имплементација со изразени трошоци и ресурси потребни за имплементацијата?

6. КАКО ДА СЕ ПРЕЗЕНТИРА, АРГУМЕНТИРА И ИНФОРМИРА ЗА ИЗБРАНАТА ОПЦИЈА

6.1 Правен основ

Правниот основ е поставен со:

- Деловникот за работа на Владата, членовите 62–65, во кои се наведени одредбите за подготвување на материјалите за седница на Владата, вклучувајќи ја и кореспондентната табела и изјава за усогласеноста на прописите со законодавството на ЕУ. Со член 73 се утврдува содржината на попатното писмо, а член 74 (2) ја утврдува содржината на Меморандумот кој се поднесува со сите материјали кои се доставуваат до Владата, во кој, меѓу другото, треба да се наведат клучните елементи за информирање на јавноста;
- Деловникот на Собранието на Република Македонија, глава 10 - донесување закони и други прописи, а особено членовите 135 и 136 во кои се утврдуваат елементите кои треба да ги содржат предлозите за донесување закон и содржината на образложението.

6.2 Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза

Откако ќе биде подготвен предлог-законот или прописот, како и сите други пропратни аналитички документи во кои треба да бидат содржани резултатите од анализите кои биле направени во текот на процесот на подготвување на политиката, министерството треба да ги подготви неопходните материјали за доставување до Владата.

Во материјалите кои ги подготвува министерството треба да биде содржано:

1. **Пропратно писмо** – целта на пропратното писмо е на структуриран начин да даде воведни информации за материјалот;
2. **Меморандум** – целта на Меморандумот е за министрите и Владата да обезбеди најважни информации кои им се потребни за да можат да расправаат врз основа на материјалот и да ги донесат неопходните заклучоци. Информациите содржани во меморандумот треба да се засновани на аналитичките осврти доставени во прилог, во кои треба да бидат образложени опциите, трошоците и користа, критериумите кои се користат за оценка на секој од опциите, наодите и препораките. Всушност, Меморандумот претставува „резиме“ на целиот пакет документи кој се поднесува до Владата.

Во прилог 3 е дадено Упатството за пополнување на меморандумот на Владата на Република Македонија во кое се дадени насоки и соодветни примери за подготвување на Меморандумот;

3. **Текст на законот** или прописот даден во форма на предлог за донесување закон, предлог-закон или предлог-закон. Во согласност со Деловникот на Собранието на Република Македонија, предлозите за донесување закон треба да содржат уставна основа, причини заради кои треба да се донесе законот, основни начела врз кои треба да се засновува законот и содржина на законот. Содржината на законот ги опфаќа основните односи што се уредуваат со законот

и начинот на кој се предлага нивното уредување. Исто така, нацрт-законите и предлог-законите треба да содржат причини заради кои треба да се донесе законот, односи што се уредуваат со законот, средства кои се потребни за имплементација на законот и начинот на нивно обезбедување, како и други прашања важни за односите кои се регулираат со законот. Предлозите за донесување закон, нацрт-законите и предлог-законите треба да содржат образложение во кое е содржано:

- оцена на состојбите во областа што треба да се уреди со законот и оцена за извршувањето на постојните прописи во таа област;
 - целта што се сака да се постигне со уредувањето на односите на предложениот начин, како и податоци за последиците што ќе произлезат од предложените решенија; и,
 - износ на финансиските средства потребни за спроведување на законот и начинот на нивното обезбедување, како и податоци за тоа дали спроведувањето на законот повлекува материјални обврски за одделни субјекти;
4. Заедно со предлогот, министерството треба да поднесе **тези на подзаконските акти**;
 5. **Образец за процена на фискалните импликации** – целта на образецот е да ја прикаже оценката и пресметките за фискалните импликации што ќе ги имаат предлогот, материјалот и актот врз буџетот во наредните три години;
 6. **Изјава за усогласеност на прописот со законодавството на ЕУ** – се поднесува за законите кои се усогласуваат со законодавството на Европската Унија. Целта на изјавата е да даде преглед на влијанијата што ќе ги има законодавството на ЕУ врз законодавството на Република Македонија и да даде оценка за степенот на усогласеност;
 7. **Кореспондентна табела** - го наведува текстот на одредбите од законодавството на ЕУ кои се вградуваат во македонското законодавство и покажува како се вградени тие одредби во македонските прописи.

Клучните елементи за информирање на јавноста во однос на предлогот за политиката се наведуваат во точка 9 – Клучни елементи за информирање на јавноста во **Меморандумот**.

Генералниот секретаријат, преку Секторот за анализа на политики и координација, е надлежен да обезбеди дека министерствата и другите органи на државната управа ги подготвиле материјалите во согласност со Деловникот. Исто така, Генералниот секретаријат е надлежен за разгледување на содржината на материјалите во однос на квалитетот на информациите.

6.3 Методи и техники

Целта на материјалите, а особено на Меморандумот, е да се обезбедат соодветни информации за извршената анализа, опциите кои биле разгледани, очекуваните влијанија на предложените политики и препорачаното решение за да можат министрите и Владата колективно да расправаат и да донесат заклучоци засновани врз објективни и прецизни информации. Според тоа, предлогот и сите пропратни материјали треба да ги дадат информациите на јасен и концизен начин со едноставна терминологија така што, без оглед на познавањето на прашањата во соодветната област, прашањата кои се предмет на разгледување и потребните одлуки да бидат јасни и разбирливи.

Следниве начела треба да се земат предвид при подготвувањето на материјалите. Материјалите треба да бидат:

- Концизни, кохерентни и логични;
- Што е можно пократки, без притоа да се изостават клучните информации;
- Да бидат напишани со едноставен јазик;
- Да бидат структурирани така што веднаш ќе бидат забележливи најважните прашања;
- Информациите да бидат објективни и прецизни;

- Да содржат нацрт-заклучоци во кои јасно ќе биде наведено какви активности треба да се преземат, кој орган на државната управа ќе биде одговорен за спроведување на активностите и рокови за спроведување;
- Деталните и опширните информации треба да се стават во прилози.

Прашањата поврзани со информирање и комуницирање со јавноста треба внимателно да се разгледаат. Бидејќи за спроведување на политиките и законите потребна е поддршка од јавноста, важно е да се обмисли како и кога ќе бидат соопштени важните одлуки пред јавноста. Ова е особено важно кога се работи за политики кои предвидуваат непопуларни мерки. Портпаролите во министерствата треба да соработуваат и да се координираат со Генералниот секретаријат и Секторот за односи со јавноста за да се обезбеди дека прашањата кои се однесуваат на информирање на јавноста се добро планирани и прикажани во Меморандумот.

6.4 Листа за проверка

За да се обезбеди подготвување квалитетни материјали кои ќе бидат доставени до Владата, министерството треба да провери:

- Дали е планирано доволно време за подготвување на сите потребни материјали и актите кои се доставуваат до Владата;
- Дали материјалите и актите се подготвени во согласност со Деловникот за работа на Владата;
- Дали информациите во материјалите и актите се концизни и соодветни за да можат министрите и Владата да ги донесат потребните одлуки;
- Дали сите прашања поврзани со информирање на јавноста се планирани и разгледани.

7. КАКО ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ СПРОВЕДУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ

7.1 Правен основ

Правниот основ е поставен со:

- Законот за организација и работа на органите на државната управа, член 13, став 1 и 4, со кои се утврдува дека органите на државната управа се надлежни за спроведување на политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието на Република Македонија и прописите на Владата, како и за следење на состојбата во областите за кои се основани.

7.2 Клучни резултати кои произлегуваат од оваа фаза

Спроведувањето и извршувањето е надлежност на министерствата и другите органи на државната управа. Во зависност од тоа дали се работи за закони и акти што ги донесува Собранието на Република Македонија или за акти што ги донесува Владата, конкретната имплементација може да започне веднаш по заклучокот на Владата или пак по донесувањето на законот од страна на Собранието. Имплементацијата подразбира подготовка и донесување **подзаконски акти** (доколку е потребно), по што следува конкретното спроведување. Подготовката на подзаконските акти всушност претставува процес на креирање политики во мало кој завршува со донесување на актот од страна на министерот.

По заокружување на законската рамка, може да започне конкретното спроведување и/или извршување. Министерствата и органите во состав или другите органи на државната управа кои се надлежни за спроведување на политиките и законите треба да подготват детални **плани за спроведување** или **акциски плани** во кои треба да бидат содржани активностите, државните службеници одговорни за спроведувањето, индикатори за успешност, рокови, постапки за следење и подготвување извештаи, како и постапки за евалуација. Исто така, планот

за спроведување треба да ги содржи потребните институционални или организациски промени кои треба да се направат за да се спроведе политиката или законот.

Министерството треба да воведо постапки за редовно следење и прибирање информации за спроведувањето на политиката или законот. Треба да се поднесуваат редовни **извештаи за напредокот** до одговорните раководни државни службеници, до државниот секретар и до министерот во кои треба да се даде оценка за нивото на напредокот и потешкотиите или ризиците во спроведувањето.

Министерството треба исто така да воведо постапки за евалуација за секоја од политиките или законите. Во зависност од сложеноста или видот на самата политика или закон, треба да се подготвуваат **извештаи за евалуација** по одреден период по спроведувањето на политиката, законот или програмата или, доколку се работи за поголеми реформски политики, на одредени интервали во текот на спроведувањето за да се оценат ефектите од политиката и да се оцени постигнувањето на планираните цели на политиката.

Успешниот процес за креирање политики е циклус бидејќи искуствата од имплементацијата на одредена политика или закон треба повторно да се вградат во процесот преку потребата за донесување одлуки за нова политика или измени на постоечката политика.

7.3 Методи и техники

Следењето е фокусирано на имплементацијата, без притоа да се оценува ефективноста на самата политика или закон. Министерствата треба да воспостават интерни постапки за следење и известување за напредокот. Самото следење треба да се заснова на деталните Планови за спроведување или акциски планови кои се подготвуваат за секоја од политиките или законите. Најчесто, следењето е одговорност на раководниот државен службеник во секторот или органот на државната

управа надлежен за спроведување на акцискиот план. Најдобро е кога следењето се одвива по однапред утврдена динамика – на месечна, квартална или полугодишна основа, во зависност од природата на активностите.

Државниот секретар и министерот треба редовно да бидат информирани за напредокот или за потешкотиите во спроведувањето за да можат навремено и ефикасно да реагираат доколку се јави задоцнување или застој во спроведувањето. Исто така, извештаите за напредокот треба да содржат оценка на причините за слабиот напредок, како и опис на активностите кои се преземаат за да се врати спроведувањето на планираното ниво.

Покрај следењето на активностите од акцискиот план, треба да се следат и индикаторите за успешност. За секој од утврдените индикатори за успешност треба да се прибираат податоци на систематски начин и да се пресметуваат согласно претходно утврдени критериуми. Извештаите во однос на индикаторите за успешност се користат за оценување на успешноста во постигнувањето на посакуваните промени и резултатите од политиките или инструментите на политиката.

Евалуацијата е планиран проект со добро утврдена методологија чија цел е критички да се испитаат и оценат сите аспекти на политиката или правниот инструмент. Евалуацијата се спроведува со цел да се утврди: дали биле постигнати планираните цели на политиката на ефикасен начин; дали и до кој степен се јавиле несакани ефекти; дали се почитувале политиката или законот. Очекуваниот резултат од евалуацијата е добивање информации за тоа дали се потребни измени на политиката или законот или пак дали е потребно дури и укинување на инструментот на политиката.

Во текот на подготвувањето на евалуацијата, треба да се донесе одлука за тоа дали ќе се евалуира целата или само делови од политиката, доколку таква одлука не била донесена при усвојувањето на прописот или законот. Исто

така, треба да се утврдат критериуми за евалуација, како на пример: степенот до кој биле остварени планираните цели, дали трошоците ја оправдуваат целта, дали инструментот бил лесен за спроведување, или дали и до кој степен се предизвикани позитивни или негативни несакани ефекти.

Евалуацијата се врши преку споредување на очекуваните или планираните влијанија со влијанијата што биле предизвикани во праксата. За таа цел, очекуваните влијанија на инструментот на политиката треба јасно да се утврдат и евидентираат во текот на подготовките за вршење на евалуацијата. Доколку во текот на креирањето на политиката била извршена анализа на политиката или процена на влијанијата, тогаш многу полесно и појасно можат да се утврдат очекуваните влијанија.

Анализата при вршењето на евалуацијата започнува со прибирање податоци за тоа какви влијанија имала политиката во праксата. Потоа, овие информации се споредуваат со планираните влијанија кои биле утврдени кога се подготвувала политиката. Доколку е можно, податоците кои се прибрани треба да се споредат со податоците прибрани пред да се воведат инструментот на политиката.

За да се добијат неопходните податоци, треба да се користат и статистички податоци. Покрај ова, треба да се добијат извештаи од органите кои директно биле вклучени во спроведувањето, како и од целните групи на кои се однесувал инструментот на политиката, особено ако не можат да се добијат статистички податоци.

Прибраните информации се евалуираат преку компаративни методи. Критериумите, методите и наодите од евалуацијата треба да се евидентираат. Препораките кои ќе произлезат од евалуацијата треба да укажуваат на тоа дали е потребно да се задржи, да се измени или да се укине постоечкиот инструмент.

7.4 Листа за проверка

За да се обезбеди спроведување на политиката или законот, министерството треба да провери:

- Дали е подготвен акциски план во кој се дадени детални активности, државните службеници одговорни за спроведувањето, индикатори за успешност, рокови, постапки за следење и подготвување извештаи, како и постапки за евалуација;
- Дали министерството има јасни постапки за следење заедно со постапки за следење на индикаторите за успешност;
- Дали се поднесуваат редовни извештаи за напредокот во спроведувањето;
- Дали е извршена евалуација, особено на значајните реформски политики

III Заклучок

Процесот на креирање на политиките кој е опишан во овој прирачник се заснова врз позитивните искуства за креирање на политиките од земјите членки на ЕУ, како и врз постојните прописи и акти и практика востановени во Република Македонија. Последователните фази или чекори опишани во Прирачникот претставуваат идеална слика. Во праксата, некои од овие фази можат да се спроведуваат едновременно или пак може да не се следат во потполност поради недостаток на знаење или капацитети. Меѓутоа, значајно е да се констатира дека овој процес го зголемува капацитетот за постигнување на саканите цели во креирањето на политиките.

Искуствата од другите земји покажуваат дека најбитниот фактор кој придонесува за квалитетот на одлуките кои се донесуваат во врска со политиките не е прецизноста на процените и пресметките, туку самото анализирање на предлогот уште од почетната фаза, користејќи ги и комбинирајќи ги методите и техниките кои се опишани во Прирачникот како алатки во секоја од фазите на процесот на

креирање политики. Следниве клучни елементи од процесот на креирање политики се потенцираат во Прирачникот:

- Важноста на утврдување на јасни цели на политиката преку анализа на состојбите и дефинирање на проблемот/проблемите;
- Истражување, утврдување и оценување на различни опции преку оценка на влијанијата врз економијата и општеството и преку идентификување на можните ризици за да се избегне неоснован оптимизам и пристрасност;
- Интегрирање на процесот на консултации со заинтересираните страни во текот на сите фази на подготвувањето на политиката за да се подобри транспарентноста и да се добие јавна поддршка.

Конечно, треба да се нагласи дека ова е период на прилагодување и развивање на администрацијата во Република Македонија за да може да биде потполно подготвена да ги преземе обврските од членството во ЕУ. За администрацијата членството во ЕУ значи да учествува потполно во процесот на креирање на европските политики. Државните службеници во министерствата мора да бидат подготвени да дадат свој придонес во нацрт-прописите на ЕУ и да бидат во состојба да оценат, многу често во многу краток рок, какво влијание ќе има предложената регулатива или прописи врз Република Македонија. Вештините и знаењата кои се потребни за да одговорот на овој предизвик всушност се оние кои се потребни за креирање политики.

Затоа, инвестирањето во подобрување на квалитетот на процесот за креирање политики и градењето на капацитетите потребни за анализа на политиките претставува добра инвестиција и подготовка за задачите кои ќе треба да ги преземат државните службеници по добивањето на членството.

Библиографија

1. Подобрување на инструментите на политиката преку процена на влијанијата (Improving Policy Instruments Through Impact Assessment), публикација на СИГМА бр. 31, www.sigmaweb.org
2. Михал Бен Гера, Улогата на министерствата во системот на донесување политики: креирање политики, следење и евалуација (The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation), документ подготвен за СИГМА
3. Листа за проверка за подготвување закони и регулаторен менаџмент во Централна и Источна Европа, публикација на СИГМА бр. 15, (Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe), www.sigmaweb.org
4. Зелената книга, Оценување и евалуација во централната власт, Прирачник на Министерство за финансии (The Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government, Treasury Guidance), www.hm-treasury.gov.uk
5. Процена на влијанијата во Комисијата – Насоки, Европска комисија (Impact Assessment in the Commission. Guidelines, The European Commission), <http://ec.europa.eu/governance/imapct>

Како да се организира работата?

Размислете за алтернативни начини за организирање на работата

Работата на подготовка на предлог за политика може да има најразлични форми. Изборот на начинот на организирање на работата зависи од предметот на политиката. Ќе треба да се земат предвид прашања, како на пример, до кој степен прашањето влијае на надлежностите на другите министерства; колку е сложено самото прашање; до кој степен ќе бара посебна експертиза; како влијае на надворешните страни и кој е рокот за подготовка.

Работата во работни групи е корисна

Во повеќето случаи ќе постојат оправдани причини за формирање работна група која ќе го подготвува предлогот. Користењето меѓуминистерски групи е честа појава во многу држави, а во последниве години вакви работни групи станаа постоечка пракса и во Република Македонија. Овие работни групи честопати се составени од претставници на различни министерства, како и експертски организации. Овој начин на организација на работата на предлог-политики се препорачува поради позитивниот ефект кој може да го има во однос на:

- Здружување на ограничени ресурси;
- Олеснување за воспоставување контакт и соработка на правниците и експертите за важни области преку различни фази во законодавниот процес;
- Добивање информации и мислења од различните субјекти во текот на целиот процес.

Искористувањето на работните групи е особено важно во процесот на приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ. Повеќето акти на ЕУ се меѓусекторски и содржат елементи кои се поврзани со надлежностите на неколку министерства. Дури и оние акти за

кои министерството може да смета дека се единствено во негова надлежност, може да имаат допирни точки со прашања поврзани со другите министерства.

Состав на работните групи

Работните групи формирани за подготвување предлог за политика вообичаено се состојат од претставници од министерствата и другите органи на државната управа и по потреба од надворешни експерти. Во подготвувањето предлози поврзани со стратешките приоритети на Владата или предлози кои ги засегаат различните министерства, во работната група треба да е вклучен и претставник на Генералниот секретаријат на Владата¹⁰.

Доколку се оцени да се вклучат и граѓански организации, социјални партнери или други учесници во процесот, подобро е тие да не бидат вклучени во работната група, туку нивните интереси да се организираат во посебна група, која може да има советодавна улога во однос на работната група. На тој начин, овие посебни групи ќе имаат можност за искажување на нивните гледишта и ставови во текот на процесот. На овој начин ќе постојат две групи: работна група која го подготвува самиот предлог и советодавна група со многу пошироко учество на заинтересирани страни која го следи процесот.

Дефинирајте ја улогата на работната група

Непостоењето прецизни правила за функционирање, особено во случај на работни групи ад хок, може да предизвика проблеми. Важно е да се избегнат нејасните односи помеѓу работната група и институцијата која во согласност со Годишната програма за работа на Владата е формално одговорна за подготовка на предлог-актот. Ваквите нерешени односи можат да доведат до нејасни надлежности и непостоење одговорност.

Важно е сите работни групи ангажирани во планирањето и подготвувањето на политика да постигнат согласност во однос

¹⁰ Методологијата за анализа на политиките и координација на Владата на РМ, точка 3.2.1.

на улогата и одговорноста на групата во однос на надворешните институции, методологијата на работа и внатрешното донесување одлуки, како и внатрешните правила за учество во групата. По можност, основите треба формално да се постават и да бидат содржани во Деловник за работа на работната група.

Користа од странски експерти - направете план

Фактот дека во моментот има недоволен број искусни или обучени државни службеници за анализа и подготвување политики и огромниот притисок за усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ ги принудува министерствата во голема мера да се потпираат на меѓународните експерти. Соработката со меѓународен експерт може да претставува голема помош во процесот на креирање политики. Извлекувањето на најдобрата можна корист од меѓународните експерти ќе и овозможи на Република Македонија висококвалитетна експертиза, како и користење на најдобрите искуства од другите држави. Со цел целосно искористување на соработката со меѓународните експерти, ќе треба да се направи план за тоа како да се вклучи меѓународниот експерт во работата. При тоа, треба добро да се размисли и да се опфатат следниве прашања:

- Каков вид на помош ќе биде потребна? Што се очекува да придонесе странскиот експерт? Препорачливо е да не се остави подготвувањето на предлогот на меѓународниот експерт;
- Како да му се помогне на странскиот експерт да се запознае со политичкиот систем и спецификите во областа во која тој/таа се очекува да придонесе? Треба да се размисли за документите со кои странскиот експерт треба да се запознае за да биде подготвен за задачата и да му се дадат објаснувања доколку има прашања за доставените материјали;
- Кога ќе биде потребна помош од експертот? Од исклучителна важност е да се направи план за работа. Меѓународните експерти честопати се многу зафатени. За да може најдобро да се искористат експертите, треба

да се подготви проектен план со јасни крајни рокови и да се придржува кон истиот.

Користете ги вообичаените техники за планирање проекти

Развојот на политика е комплексен процес кој опфаќа многу, честопати конфликтни интереси. Некои земји членки на ЕУ имаат добро искуство во организирање на процесот на транспонирање на законодавството на ЕУ по таканаречениот „проектен план за транспонирање“. Нивното искуство покажува дека организирањето на процесот во согласност со генералните принципи на проектна работа може да го забрза процесот и да го подобри квалитетот на работата. Ваков вид проектен план треба да ги утврди:

- Задачите на секој од членовите;
- Динамиката и клучните фази во процесот;
- Ризиците.

Транспонирањето на законодавството на ЕУ во националното законодавство е комплексен процес со приоритети кои се преклопуваат. Потребно е да се размисли за обуки на вработените за проектен менаџмент. На овој начин може да се подобри подготвеноста за соочување со на предизвиците кои ги наметнува процесот на транспонирање.

Практични примери

Закон за животна средина - како е организиран процесот

Пример за тоа како може да се организира работата е земен од Министерството за животна средина и просторно планирање и неговото работење на подготовката на новиот Закон за животна средина:

- Целиот процес започна со поставување некои основни правила во Деловникот на работната група;
- Законот беше подготвен од страна на меѓуминистерски работни групи – беа формирани две групи: мала основна работна група која одржуваше неделни состаноци и поголема советодавна група која одржуваше месечни состаноци. Советодавната група се состоеше од членови од различни области во полето на животната средина.

Тие даваа коментари и совети за работата на основната работна група;

- Сите релевантни засегнати страни беа поканети на работилница при отпочнувањето со работата. Тие беа информирани за планираниот процес, а наедно беа повикани да ги искажуваат своите ставови во однос на влијанијата од новиот закон, постоечките правни прописи и постоечките административни структури;
- По работилницата, учесниците добија прашалник кој можеа да го користат за натамошно елаборирање на прашањата од работилницата.

Овој начин на организирање на процесот на подготовка на закони, вклучувајќи ги заинтересираните страни и надворешните експерти во текот на процесот, му овозможи на Министерството релевантни и значајни информации во однос на можните последици од новиот закон. Министерството за животна средина и просторно планирање изјави дека тие се убедени дека оваа работа ќе овозможи полесна имплементација на законот.

Закон за странци - поддршка од меѓународните експерти

Како успешен начин за искористување на поддршката од меѓународните експерти може да се посочи подготовката на **Законот за странци**. Предлогот е подготвен од меѓуминистерска работна група. Меѓународните експерти придонесоа со:

- Четири посети на Македонија за време на процесот со учество на состаноци со работната група, дискутирајќи за главните елементи на законот, како и за конкретните делови;
- На крајот на секоја посета, заедно со работната група, направија план за наредниот чекор (задачите до наредната посета);
- Коментирање на предлогите, кои им беа пратени помеѓу посетите;
- Само во исклучителни случаи, пишуваа некои од деловите на законот.

На овој начин законот се покажа добро приспособен на македонските услови.

Како да се изврши консултација со засегнатите страни

Времето потрошено за консултација и дијалог е добра инвестиција

Консултацијата треба да биде составен дел на севкупниот процес на развој на политика. Времето потрошено во вклучување на другите министерства, другите органи на државната управа и засегнатите страни претставува ефикасна и добра инвестиција.

Прво, засегнатите страни честопати можат да дадат важни видувања и информации кои ќе ги подобрат одлуките. Во одредени случаи тие можат дури и да ја олеснат работата, бидејќи даваат конкретни предлози на кои може да им се потребни само некои корекции.

Второ, консултациите може да придонесат кон поефикасна имплементација. Другите министерства, органи на државната управа и граѓанските организации честопати имаат клучни улоги во имплементацијата на нови јавни политики и нивната поддршка или отпор може да доведат до успех или неуспех на овие политики.

Конечно, консултациите може да доведат до легитимност на јавните политики. На пример: засегнатите страни може да ги сметаат за полегитимни оние закони кои се донесени со високо ниво на учество на засегнатите страни.

Што значи поимот засегната страна?

Засегната страна е секое лице или група која може да влијае на постапките или да е засегната со постапките, одлуките, политиките, практиката или целите на Владата или на некоја организација.

Поголема е веројатноста дека засегнатите страни ќе го почитуваат законот и на тој начин ќе го олеснат спроведувањето на истиот.

Министерствата и другите органи на државната управа треба да го изнајдат најполезниот начин за спроведување на консултациите и вклучувањето на засегнатите страни. Придобивките од процесот на консултација, како од гледна точка на демократски придобивки, така и од гледна точка на добивање дополнителни информации, надлежните органи треба да го споредат со потрошеното време. Се препорачува кога предлог-актот е од големо значење или е контроверзен да се спроведат пошироки консултации. За предлог-актите кои немаат такво значење или уредуваат технички прашања е посоодветно да се организираат пофокусирани консултации. Сепак, важно е видот на консултацијата да не се избира случајно.

Исто така, министерствата и другите органи на државната управа треба да имаат предвид дека секој кој е засегнат со одреден предлог-акт треба да има еднаква можност да биде слушнат во процесот. Оттаму, пошироки консултации треба да се спроведуваат за оние предлози кои засегаат поголем дел од пошироката јавност.

Некои засегнати страни имаат големи ресурси и отворен пристап до информации. Министерствата и другите органи на државната управа можеби ќе треба да внимаваат на балансирање на интересите на овие засегнати страни со интересите на засегнатите страни кои немаат големи ресурси. Понекогаш предлог-актот може да ги засега групите кои немаат доволно ресурси за да можат активно да го застапуваат своето гледиште, па оттука, демократска должност на органите на државната управа е да се погрижат нивните интереси да се земат предвид.

Консултацијата треба да отпочне што е можно порано во процесот

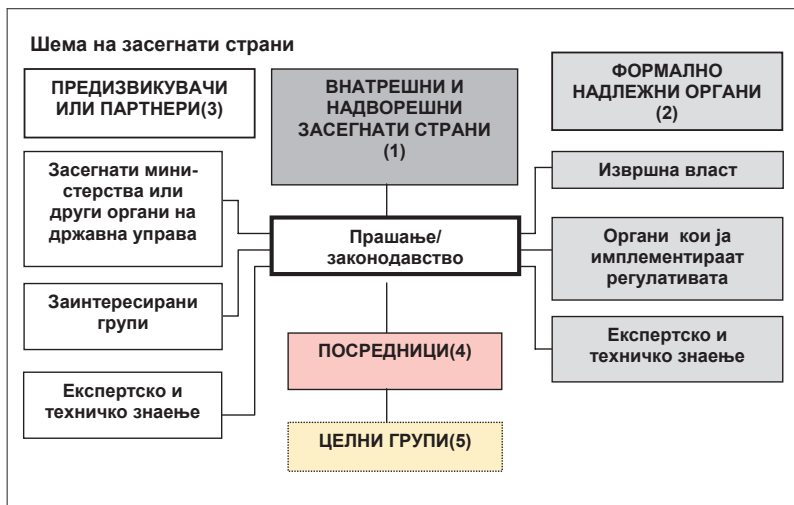
Консултацијата претставува континуиран процес кој треба да отпочне рано во процесот на развој на политиката. Важно е да се идентификуваат заинтересираните страни, како и оние кои веројатно ќе бидат засегнати од самата политика. Овие групи треба да се опфатат и ангажираат во дискусијата што е можно порано во процесот на развој на политиката. Поентата е на

најекономичен начин да се дојде до засегнатите страни кои располагаат со релевантни информации.

Идентификувајте ги различните засегнати страни

Треба да постои разбирање за различните групи кои се засегнати од прашањето кое се разгледува пред да се одлучи кој ќе биде вклучен и кои методи ќе се користат. Од особена важност е да се размислува за засегнатите страни кои не припаѓаат на оние кои директно се засегнати од предлогот за политика. Создавањето **шема на засегнати страни** сочинета од сите засегнати страни е корисен инструмент.

Идентификација и категоризација на засегнатите страни



Шемата има пет категории: 1) **внатрешни и надворешни засегнати страни**; 2) **формално надлежни органи**; 3) **предизвикувачи и партнери**; 4) **посредници**; и, 5) **целни групи**. Првите две категории опфаќаат засегнати страни во рамките на државната администрација со извршни и оперативни должности, но можат да опфаќаат и експерти вклучени при подготвувањето на предлог-политиката. Од особено значење е да се вклучат оние институции кои имаат оперативни одговорности и кои ќе го применуваат законодавството во нивната секојдневна работа. Подолу е даден подетален опис на различните категории.

Внатрешни и надворешни засегнати страни

- Кој/што ја овозможува рамката на прашањето/законодавството?
- Кој има одлучено дека е неопходно да се подготви политика во однос на прашањето/законодавството?
- Дали постои некој меѓународен договор кој ја обврзува Република Македонија да подготви политика по ова прашање?

Извршната власт

- Кое министерство е одговорно да го подготви прашањето/законодавството, да ги формулира политиките и да ги ревидира?
- Кои сектори/одделенија во рамките на министерството се одговорни за спроведувањето?
- Кој има знаење во рамките на министерството кое е значајно по прашањето/законодавството?

Органи кои ја имплементираат регулативата

- Кој има оперативни одговорности во рамките на министерството поврзани со прашањето/законодавството?
- Кој има оперативни одговорности во органите на државна управа во рамките на министерството (во својство на правно лице или не)?
- Дали постојат подрачни единици (одделенија) во рамките на министерството кои имаат оперативни одговорности?

Експертско и техничко знаење

- Постојат ли некои домашни/меѓународни експерти/истражувачки институции/организации вклучени во подготвување на прашањето/законодавството?

Посредници

- Кои се актерите со кои може да се соработува и кои може да се користат во вклучување на целните групи кои навистина тешко директно се вклучуваат?
- Кој може да обезбеди информации поврзани со прашањето/законодавството и кој дејствува во оформувањето мислења по ова прашање?

Други засегнати министерства или други органи на државната управа - административни органи

- Дали постојат други министерства или други органи на државната управа кои се засегнати од прашањето/законодавството?

Заинтересирани страни

- Кој може да биде заинтересиран во користењето на прашањето/законодавството за промовирање на сопствените интереси?

Целни групи

- Кој ќе биде засегнат со имплементацијата на законодавството?
- Кои се целните групи по ова прашање/законодавство?

Одлучете кои засегнати страни треба да се вклучат

Мноштво фактори, како на пример достапни ресурси, достапно време, како и карактерот на прашањето на политиката влијаат врз одлуките во однос на вклучените страни. За повеќето предлог-политики се препорачува да се извршат консултации со засегнатите страни во и надвор од државната администрација.

Сепак, треба да се има предвид дека страните кои се надвор од Владата ќе застапуваат одредени интереси. Затоа консултацијата треба да започне во рамките на администрацијата, а да се изврши консултација со засегнатите страни кои се надвор од државната администрација откако ќе бидат разгледани резултатите од овие консултации. Надворешните заинтересирани страни честопати имаат важни информации, но исто така се обидуваат да влијаат на одлуката. Од особено значење е да се обезбеди рамнотежа на нивното влијание и на ниедна од групите да не и се дозволи несоодветно влијание.

Ретко кога постои време или ресурси да се дојде до сите засегнати страни, па оттаму е важно да се идентификува кому ќе му се даде предност во процесот на консултација. Одговорите на прашањата дадени подолу ќе помогнат да се одреди со кого да се консултира:

- Кој може да ви даде *информации* во врска со постојната состојба и влијанијата од предложената политика?
- Кој има силни *интереси* по ова прашање и кои се конкурентските интереси?
- Кој може да ви даде процени на *трошоците* за имплементирање на новата политика?
- Кои се клучните фактори одговорни за *имплементацијата* на политиката?

Методи на консултација

Состаноци со засегнатите страни

Собирањето на засегнатите страни на состанок е ефикасен и економичен начин за добивање преглед за тоа како различните засегнати страни ќе бидат засегнати од инструментот на политиката. Состанокот на засегнатите страни исто така ќе овозможи разгледување на влијанијата и деталните решенија со лица кои имаат техничко знаење и да се добијат ставовите на одредени групи. Постојат различни начини за организирање на овие состаноци.

Начини на организирање на состаноците со засегнатите страни:

Работни групи. Ефикасен начин за вклучување на клучните засегнати страни од самиот почеток е воспоставување работни групи на начин опишан во поглавјето 3.

Референтни групи/советодавни групи. Може да се воспостави референтна група која редовно ќе се состанува во текот на целиот процес, која е постојано во тек и која има можност тековно да коментира по специфичните прашања.

Отворени состаноци на засегнатите страни. Дobar начин да се отпочне процесот е организирање отворен состанок со сите релевантни засегнати страни во почетната фаза на подготовка на предлог-политика за да се информираат истите за тековната работа, да добијат претстава за интересите кои ќе бидат засегнати од самиот предлог, како и да ги почувствуваат различните ставови по прашањата. Потоа, може да биде корисно да се одржуваат одвоени состаноци со различните групи засегнати страни.

Фокус-групи. Фокус-групите вообичаено се сочинети од 8 до 10 лица кои ги предводи квалификуван олеснувач во единствена дискусија на дадена тема. Фокус-групите овозможуваат да се истражуваат прашањата до одредена мера и имаат предност, бидејќи луѓето може да истакнат одредени идеи во однос на други.

Комисии на корисници. Комисијата на корисници овозможува лица од мала група корисници од засегнатите интереси да дискутираат за начинот на кој предлогот ќе влијае на нивните интереси. За разлика од фокус-групата која обично се состанува само еднаш, комисијата на корисници одржува редовни средби во подолг временски период. Најчесто се користи во врска со законодавството кое се очекува да има влијание врз административните давачки на компаниите.

Анкети

Анкетите се едноставен начин за добивање претстава за тоа како различните државни институции или заинтересирани страни би биле погодени од промена во инструментот на политиката. Добро е да се размисли како состаноците на засегнатите страни може да се искористат за собирање дополнителни информации. На пример, да се подели прашалник со цел на учесниците да им се овозможи да елаборираат по некои од прашањата, на пример, кога тие се засегнати од предлог-политиката.

Анкетите може да се користат уште на почетокот на процесот со цел да се разбере комплексноста на областа, а може да се користат и во понатамошниот тек на процесот за да се проценат влијанијата на предложените инструменти.

Барање писмено мислење во однос на предлогот

Писмените консултации овозможуваат формален начин на консултации на кој министерството-предлагач се обраќа до другите министерства, другите органи на државна управа и засегнати страни да дадат мислење по одреден предлог.

Во Деловникот за работа на Владата на Република Македонија (член 68) се пропишува дека сите предлози се доставуваат на мислење на надлежните, на соодветните и на заинтересираните органи на државната управата и на други државни органи во зависност од природата на материјалот што се разгледува пред истите да се достават до Владата.

Во овој процес задолжително треба да се испратат:

- Сите материјали кои имаат фискални импликации, како и материјалите што се однесуваат на располагањето со државни средства и на финансиското работење или со кои се утврдуваат финансиско-материјалните обврски на државата, општините и прописите што содржат финансиски одредби на *Министерството за финансии*;
- Материјалите кои обработуваат прашања од областа на државната управа и на казнената политика на *Министерството за правда*;
- Материјалите од интерес за одбраната на *Министерството за одбрана*;
- Материјалите од областа на надворешните работи и надворешната политика на *Министерството за надворешни работи*;
- Материјалите од областа на животната средина и просторното планирање на *Министерството за животна средина и просторно планирање*; и,
- Предлозите за донесување закон, нацрти и предлози на законите и другите прописи и акти на *Секретаријатот за законодавство*.

Покрај ова, треба да се размисли за испраќање на предлогот на јавна расправа. Во повеќето случаи, групи кои се надвор од Владата се засегнати од предлог-политиката и треба да се вклучат во завршната расправа.

Предлогот треба да е пропратен со писмо кое содржи:

- Опис на прашањето и проблемот кој се третира;
- Конкретни прашања во врска со предлогот. Овие прашања треба да се групираат и да се насочат кон различните институции со кои треба да се извршат консултации. На пример, може да има прашања поврзани со спроведувањето насочени кон надлежните органи (полиција, царина, итн.);
- Краен рок за одговори;
- Листа на оние со кои се врши консултација.

Користење интернет

Спроведувањето опширни консултации може да се врши преку интернет. Наједноставниот начин за тоа е да се напише краток текст во врска со предлогот и истиот да се објави на веб-страницата на министерството со телефон за контакт и адреса и електронска пошта. Овој пристап може лесно да се елаборира со:

- Негово поврзување со документот кој го опишува предлогот или другите документи кои се во врска со предлогот;
- Додавање електронски одговор и повикување на јавноста да ги испраќа своите коментари;
- Испраќање на текстот на познатите засегнати страни во референтната група, како и негово објавување на интернет.

Евидентирајте ги ставовите

Сите консултации треба да се транспарентни во начинот на нивното спроведување со цел да се избегнат шпекулациите за несоодветното влијание и пристрасните заклучоци. Оттаму, сите консултации треба внимателно да се документираат во однос на оние со кои се вршело консултирање, прашањата за кои е извршена консултацијата, како и резултатите од консултацијата. Клучните поени и нерешените прашања треба да се истакнат во Меморандумот до Владата.

Евидентирањето на ставовите е значајно и наедно е важно да се подготви резиме на сите добиени коментари од писмените консултации со образложение зошто одредени коментари не биле вградени во предлогот. Ова ќе ја подобри транспарентноста на процесот, придонесувајќи за легитимноста на законот што се донесува. Предлог-законот треба да е придружен со ова резиме кога се поднесува до Владата.

Шема на засегнати страни илустрирана со Законот за странците



УПАТСТВО ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ НА МЕМОРАНДУМОТ НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

ЦЕЛ НА УПАТСТВОТО ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ НА МЕМОРАНДУМОТ НА ВЛАДАТА НА РМ

Целта на ова упатство е да им помогне на државните службеници во министерствата и другите органи на државната управа кои подготвуваат предлози (материјали и акти) за разгледување и усвојување од страна на Владата по приоритети согласно Годишната програма за работа на Владата да го подготват (пополнат) меморандумот со корисни и соодветни информации.

Упатството е составено од два дела. Во првиот дел се содржани основните информации за намената на меморандумот и начинот на подготвување. Во вториот дел се дава упатство за пополнување на секој од поединечните делови на меморандумот со примери за начинот на пополнување.

1. НАМЕНА И НАЧИН НА ПОДГОТВУВАЊЕ НА МЕМОРАНДУМОТ

ШТО Е МЕМОРАНДУМОТ?

Меморандумот претставува документ со стандардизирана форма во кој, по правило, на 4 до 5 страници се презентираат потребните клучни информации за да можат министрите и Владата, врз основа на релевантни податоци, да расправаат по предлогот и да донесат соодветни заклучоци.

Меморандумот, всушност, претставува резиме на целокупниот материјал или акт и на анализите кои биле направени во

министерствата и другите органи на државната управа во текот на подготвувањето на предлогот, односно во него се прикажува целиот процес на подготвување на предлогот (материјалот или актот). Тој е алатка преку која министерот-предлагач може да го презентира прашањето и да добие поддршка од другите членови на Владата за предложениот начин на решавање на прашањето.

Во министерствата Меморандумот служи како „листа за проверка“ според која се проверува дали прашањето е разгледано и анализирано од сите можни аспекти и дали се земени предвид мислењата на другите заинтересирани министерства, органи на државната управа, други институции, граѓански организации, односно сите релевантни засегнати (заинтересирани) страни. Покрај ова, подготвувањето на Меморандумот претпоставува и добра координација и соработка помеѓу секторите во самото министерство за да се направат неопходните анализи (на пример, анализа на состојбата за посебната област што ја третира материјалот, на фискалните влијанија, усогласеност со законодавството на ЕУ итн.) На тој начин, министерството-предлагач, односно министерот кој раководи со министерството, ќе понуди квалитетен материјал за своите колеги во Владата. Според тоа, Меморандумот преставува документ кој има многу важна улога во процесот на донесувањето, односно предлагањето на актите.

Меморандумот, исто така, се користи при стручната анализа и проверката на материјалите и актите во Генералниот секретаријат на Владата, согласно Деловникот за работа на Владата и други прописи. Врз основа на Меморандумот, вработените во Генералниот секретаријат можат да констатираат и да му укажат на генералниот секретар дали одреден материјал е подготвен да биде ставен на дневен ред на Колегиумот на државните секретари (Генералниот колегиум), на работните тела на Владата и на Владата.

КОГА И КАКО СЕ ПОДГОТВУВА МЕМОРАНДУМОТ?

Меморандумот се подготвува за сите материјали и акти кои се доставуваат од страна на министерствата и другите органи на државната управа за разгледување и усвојување од Владата¹¹.

За материјалите од информативен карактер и актите со кои се извршуваат законите (уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци) не се подготвува меморандум.

Меморандумот се пополнува на крајот на процесот на подготвување на предлогот, односно откако ќе бидат направени сите анализи во однос на можните решенија, очекуваните влијанија кои ќе ги предизвика предлогот и откако ќе бидат побарани и разгледани мислењата од сите заинтересирани страни. Меѓутоа, тоа не значи дека подготвувањето на Меморандумот треба да се направи во последен момент пред доставувањето на материјалите до Владата. Потребно е да се предвиди доволно време за квалитетно подготвување на Меморандумот.

Клучната работа која треба да се има предвид при подготвувањето на Меморандумот е дека тоа е документ што преку министерот треба да се претстави предлогот и да се добие поддршка од Владата. Според тоа, информациите треба да бидат прецизни, јасни и отворено да укажуваат на сите можни позитивни и негативни последици од предлогот.

Еве неколку практични совети за подготвување на Меморандумот:

¹¹ Согласно член 73-а од Деловникот за работа на Владата на РМ („Службен весник на РМ“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03 и 51/06)



- ✓ Концентрирајте се на суштински најважните информации потребни за донесување на заклучокот;
- ✓ Препорачаните решенија поткрпете ги со аргументи;
- ✓ Не користете непозната, техничка терминологија или кратенки;
- ✓ Не употребувајте долги, неразбирливи реченици и текстови;
- ✓ Прегледувајте го текстот неколку пати и кратете ги непотребните делови;
- ✓ Замолете го вашиот колега, кој не е запознаен со прашањето обработено во материјалот, да ја прочита конечната верзија на Меморандумот.

2. УПАТСТВО ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ

Во продолжение е упатството за пополнување на секој од деловите на Меморандумот со едноставни примери.

1. Осврт на материјалот

Резимирајте го главното прашање по кое Владата треба да расправа и да одлучува, и тоа во неколку реченици, при што тоа да не биде повеќе од половина страница.

Овој дел од Меморандумот

- ✓ го објаснува и допрецизира насловот на материјалот;
- ✓ го поврзува насловот со решението кое се препорачува;
- ✓ дава вовед за решението кое се препорачува.



Немојте	Подобро е
Донесување закон за заштита од пушењето има за цел да го забрани пушењето на јавни места и да се санкционираат лицата што нема да ги почитуваат одредбите.	Владата да го разгледа предлогот да се забрани пушењето на јавни места и да се санкционира непочитувањето на забраната преку предложените инструменти.

2. Разгледани можни решенија

Накратко треба да се наведат разгледаните можни решенија (опции) и какви последици или влијанија ќе предизвика секоја од нив, доколку таа се имплементира.

Почнете со опцијата да не се интервенира (status quo), односно кои се последиците доколку Владата не интервенира со каква било активност. Оваа опција не треба да се вклучи само заради фактот што Владата треба да има јасна претстава за последиците доколку не се интервенира, туку таа служи како појдовна основа за споредба со другите опции. Наведете ги јасно ризиците што ги носи секоја опција, веројатноста да се случат тие и како можат да се ублажат ризиците. За секоја опција во кратки црти наведете како би се спроведувала таа опција.



Опција	Предлог
	Политика за заштита од пушењето
Status Quo	Последиците од пушењето се штетни по здравјето и на пушачите и на непушачите. Според последните податоци, во земјава има ___ пушачи, што претставува 40% од населението. Тоа значи дека последиците од секундарното пушење ги чувствуваат околу 60% од населението што потенцијално може да доведе до сериозни заболувања на белите дробови и кардиоваскуларниот систем кај непушачите, а особено кај децата. Трошоците за лекување на овие заболувања по лице изнесуваат приближно ___ ден. Доколку Владата не интервенира, трошоците за лекување долгорочно би се зголемиле за приближно ___ ден. годишно.
Опција 1	Донесување закон со кој ќе се воведе забрана за пушење на сите јавни места
	Се очекува дека забраната за пушење на јавни места ќе има позитивни влијанија по здравјето на луѓето затоа што ризикот од белодробни и кардиоваскуларни заболувања би можел долгорочно да се намали за ___ % со што приближно ќе се заштедат ___ ден. во здравството. Исто така, со самиот факт што пушачите ќе мораат да пушат на места одредени за пушење, може да дојде до намалување на пушењето кај непушачите. Меѓутоа, одредувањето посебни простории/места за пушење на сите јавни места ќе значи дополнителни трошоци и за

	јавниот и за приватниот сектор. Просечното време поминато на место одредено за пушење би изнесувало приближно 1 час по вработен пушач, што значи намалување на ефикасноста на работењето кај сите вработени пушачи или загуба од приближно ____ денари на ден по вработен. Имплементацијата на овој закон приближно ќе чини ____ ден. Пазарниот инспекторат ќе треба да врши редовни контроли. Со оглед на големиот број јавни места, ќе биде потребно дополнително да се вработат ____ инспектори што изнесува ____ ден. на годишна основа.
Опција 2	Спроведување кампања против пушењето на јавни места
	Позитивните влијанија би биле исти како и за опција 1. Меѓутоа, постигнувањето на ефектите ќе биде намалено, затоа што се претпоставува дека пушачите би можеле да не се придржуваат кон препораките во кампањата. Спроведувањето на кампањата ќе чини ____ денари и ќе предвидува...
Опција 3	Донесување закон за забрана за пушење на јавни места и спроведување кампања
	Позитивните влијанија би биле исти како и за опција 1. Се очекува дека законот ќе најде на негативни реакции кај пушачите и тутунопроизводителите што претставува потенцијален ризик од непочитување на законот. Се смета дека доколку законот е поткрепен со широка кампања во медиумите, училиштата, организациите, ќе се постигнат многу подобри резултати.
Опција 4	Зголемување на акцизите при увоз на

	цигари
	Овој вид фискален инструмент ќе предизвика зголемување на цената на цигарите во просек за ____ %. Зголемената цена на цигарите може да доведе до намалување на потрошувачката на цигари и на тој начин посредно може да влијае на заштитата на здравјето на непушачите и на пушачите. Поради зголемените акцизи, приходите за буџетот ќе изнесуваат ____ ден. годишно. Меѓутоа, оваа мерка може да предизвика негативни последици со тоа што може да дојде до зголемување на шверцот на цигари. Во овој случај, загубата за буџетот би изнесувала приближно ____ ден. годишно.

3. Резултат од извршени консултации со ресорните министерства, други органи на државната управа и организации

Целта на овој дел од меморандумот не е само да се наведат сите министерства, другите органи на државната управа, организации, вклучително и граѓански организации, од кои е побарано мислење, туку да се истакнат оние кои најмногу се засегнати од предлогот и имале значително спротивни мислења и да се аргументираат причините поради кои нивните забелешки не се вградени во предлогот.

Информациите во овој дел од меморандумот се битни за министрите и за Владата затоа што укажуваат на прашањата за кои најверојатно ќе има несогласувања и кои треба да се разрешат на седниците на Генералниот колегиум, работните тела на Владата и на Владата. Овие информации овозможуваат министрите соодветно да се подготват за седниците. Затоа, многу е важно објективно и транспарентно да се истакнат сите несогласувања кои се појавиле во текот на подготвувањето на предлогот и кои не биле разрешени.



Немојте	Подобро е
МЖСПП и МФ дадоа позитивно мислење за предлогот. МЗ има негативно мислење во однос на некои од решенијата во предлогот.	МЖСПП и МФ дадоа позитивно мислење за предлогот. МЗ не се согласува со ____ затоа што смета дека тоа ќе има негативни влијанија врз _____. Забелешките на МЗ не се вградени бидејќи предложеното решение е во согласност со Директивата _____, а компаративните искуства од земјите членки на ЕУ укажуваат дека _____.

4. Изјава за усогласеноста на прописот со законодавството на Европската Унија

Накратко наведете ги клучните информации од Изјавата за усогласеност на прописот со законодавството на Европската Унија, односно:

- ✓ Усогласеност на предлогот со одредбите на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (алтернатива: Изворот на обврската за усогласување);
- ✓ Степенот на исполнување на обврските;
- ✓ Степенот на усогласеност;
- ✓ Причините за делумна усогласеност или неусогласеност на предлогот со законодавството на ЕУ со истакнување на клучните точки на анализата која сте ја направиле претходно.
- ✓ Планирани рокови за потполно усогласување.



Немојте	Подобро е
Предлогот на законот за заштита на потрошувачите е делумно усогласен со законодавството на ЕУ. Причините се дадени во Изјавата за усогласеност.	Обврската за усогласување на Законот за заштита на потрошувачите произлегува од Спогодбата за стабилизација и асоцијација и со ова усогласување делумно се исполнува обврската. Предлогот е делумно усогласен со законодавството на ЕУ поради тоа што директивата 31985L0577 предвидува формирање на ____ што ќе претставува трошок за буџетот на министерството од приближно ____ год. Се предвидува потребните средства да се обезбедат во 2008 год. кога потполно ќе се усогласи Законот за заштита на потрошувачите со законодавството на ЕУ.

5. Решение кое се препорачува

Наведете го решението (опцијата) кое го препорачувате и зошто токму тоа решение е најдобро. Препорачаното решение треба да се заснова на анализа на:

- ✓ оправданоста на владината одлука;
- ✓ најцелисходните мерки кои треба да го дадат посакуваниот резултат (на пр. со донесување законска регулатива, со информативна кампања или преку фискални инструменти);
- ✓ користа наспроти трошоците/исплатливоста.

Информациите во овој дел треба да се надоврзуваат на информациите дадени погоре во делот „Разгледани можни решенија“. Како поткрепа на препорачаното решение, може да ја наведете поврзаноста на предлогот со стратешките цели на Владата, стратешкиот план на министерството, другите обврски или заклучоци на Владата и др.



Немојте	Подобро е
Се препорачува донесување закон за заштита од пушењето.	Се препорачува донесување закон за заштита од пушењето затоа што законот ќе даде основа за поголема контрола и санкционирање на забраната за пушење на јавни места. Досегашните мерки, односно непостоењето санкции за непочитување на законот, како и бројните кампањи за штетноста на пушењето, не дадоа соодветни резултати. Анализата покажа дека долгорочните заштеди во здравството ќе изнесуваат ___ денари, со што се оправдуваат краткорочните трошоци од ___ денари годишно за спроведување на законот. Наедно предлогот ќе придонесе кон стратешката цел на Владата за намалување на трошоците во здравството и за зачувување на здравата околина.

6. Фискални импликации

Накратко опишете ги резултатите од анализата на фискалните импликации. Наведете ги трошоците/приходите кои ќе се појават како резултат на спроведување на предлогот и изворот за финансирање на трошоците.

Под трошоци се подразбираат:

- ✓ Вработувања неопходни за спроведување на предлогот, особено ако предлогот вклучува и основање нова институција;
- ✓ Инвестициски трошоци (просторно сместување, купување или реновирање на простории);
- ✓ Материјални трошоци (наемнини, одржување и друг вид материјални/оперативни трошоци, информатичка опрема и системи и друг вид опрема);
- ✓ Државна помош (заеми, грантови, субвенции).

Под приходи се подразбираат:

- ✓ Даночни приходи;
- ✓ Друг вид приходи (такси за лиценци, одобренија и сл.).

Во зависност од видот на предлогот (предлог за донесување закон, стратегија), особено во случаи кога се бара генерална насока од Владата, доколку не сте во можност точно да ги пресметате трошоците во таа фаза, дајте опис на видот на трошоците/ризиците кои предвидуваат да се појават во текот на спроведувањето (на пример: за вработување, инвестиции и др.).

Пример



Немојте	Подобро е
Средствата за спроведување на законот ќе бидат обезбедени од буџетот на РМ.	Во првата и втората година од спроведување на законот ќе бидат потребни ____ денари за вработување ____ лица, просторно сместување и материјални трошоци. Во последователните години, трошоците ќе се намалат на ____ ден. затоа што не се предвидуваат инвестициски трошоци. Средствата за вработување и инвестицијата за просторно сместување во првата година ќе бидат обезбедени од буџетот на министерството за 2007 и 2008 г., додека трошоците за опремување од ____ ден. ќе бидат обезбедени преку странска донација.

7. Очекувани влијанија

Наведете ги позитивните и негативните влијанија од спроведувањето на предложените мерки врз економијата, стопанството, даночните обврзници, вработувањето, животната средина и др. Користете конкретни квантитативни и квалитативни податоци од вашата претходната анализа, а не општи констатации.

Доколку предлогот подразбира воведување фискални инструменти (воведување нова стапка на данок, такси, даночни олеснувања или државна помош - заеми, грантови, субвенции), наведете какви влијанија ќе предизвика таа мерка врз економијата, стопанството, вработувањата и др.

Пример



Немојте	Подобро е
Предлогот ќе има позитивни влијанија врз економијата и вработувањето.	Даночните олеснувања за работодавците ќе имаат позитивни влијанија врз вработувањата. Се проценува дека нивото на вработувања ќе се зголеми за __ % со што ќе дојде до пораст на производството за __ % и потенцијалниот извоз за __ %. За да се избегне појавата на пријавување на вработени кои работеле нелегално и со тоа да се намалат предвидените ефекти на оваа мерка за поттикнување нови вработувања, спроведувањето ќе треба да се направи во соработка со трудовата инспекција. Субвенцијата за овие мерки ќе бидат на ниво од __ % и тоа ќе претставува оптоварување за буџетот од __ ден. годишно што секако ги оправдува очекуваните ефекти.

8. Оценка на Секретаријатот за законодавство

Наведете го мислењето на Секретаријатот за законодавство, односно потенцирајте ги клучните забелешки на Секретаријатот во врска со усогласеноста на предлог-законите и другите прописи со Уставот на Република Македонија и другите закони и на кој начин се вградени тие во предлогот. Исто така, наведете ги нивните мислења доколку не е постигната согласност околу нивните ставови и истите не се вградени во предлогот.

Доколку се работи за усогласување на законодавството на Република Македонија со законодавството на ЕУ или со другите меѓународни договори ратификувани во согласност со Уставот, наведете го мислењето на Секретаријатот за законодавство во однос на степенот на усогласеноста на предлогот со законодавството на ЕУ.

Пример



Немојте	Подобро е
Мислењето на Секретаријатот е вградено.	Секретаријатот сметаше дека решението не е во согласност со Законот за ____ и дека одредени решенија ќе предизвикаат потешкотии во имплементацијата. Одредбите беа потполно усогласени со Законот за ____.

9. Клучни елементи за информирање на јавноста

Наведете ги клучните елементи за информирање на јавноста и кон кои целни групи треба да се упатат клучните пораки. Ова е особено важно доколку се работи за предлог за кој се очекува дека ќе биде непопуларен или тешко прифатен од одредени целни групи или од целата јавност.

Како поткрепа на пораките за информирање наведете дали предлогот е во согласност со стратешките приоритети и цели на Владата, со Програмата на Владата која ја презентира

мандаторот при изборот или пак со други обврски преземени од страна на Владата.

Пораките за информирање на јавноста треба да бидат во форма на кратки точки кои министерот или портпаролот на министерството или Владата ќе ги користат при своите настапи. Исто така, наведете дали планирате промоциски активности, кампањи или друг вид медиумски претставувања за добивање поддршка кај јавноста.

Пример

Немојте	Подобро е
Владата денес го утврди текстот на предлог-законот за заштита од пушењето. Со овој закон ќе биде забрането пушењето на сите јавни места и ќе се наплатуваат казни од ___ до ___ за оние кои не ги почитуваат одредбите.	• Целта на Законот за заштита од пушењето е да се заштити здравјето на непушачите, а особено на децата. • Докажано е дека последиците од секундарното пушење се штетни и доведуваат до тешки заболувања на белите дробови и кардиоваскуларниот систем. • Се предвидува дека со законот на подолг рок ќе се остварат заштеди во здравството од ___ ден. • Законот е во согласност со стратешките цели на Владата за намалување на трошоците за здравство и за подобрување на животната средина. • Законот е во согласност со светските трендови.



Република Македонија

Место за печат и архивски број на министерството-предлагач

МИНИСТЕРСТВО ЗА:

**ДО ГЕНЕРАЛНИОТ СЕКРЕТАР
НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Име на материјалот: _____

Усогласеност со Програмата на Владата

Да се наведе каде точно се наоѓа материјалот во Програмата на Владата, доколку е надвор од Програмата да се наведе

Усогласеност со член 68 од Деловникот за работа на Владата:

ДА

ДЕЛУМНО

НЕ

Предлог на која седница на Влада да се разгледа материјалот:

Доверливост на материјалот: _____

Итност на материјалот (да се наведе образложение за итноста)

Прилог

Дата на доставување на
материјалот:

ПОТПИС:
(на министерот)

УПАТСТВО ЗА УПОТРЕБА НА ОБРАЗЕЦОТ

The form is a template for a proposal to the Government of the Republic of Macedonia. It includes the following sections and fields:

- Header:** Logo of the Republic of Macedonia, "РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА", and "МИНИСТЕРСТВО ЗА".
- Section:** "ДО ГЕНЕРАЛНИОТ СЕКРЕТАР НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА".
- Field:** "ВИД НА МАТЕРИЈАЛ:".
- Field:** "УСОГЛАСЕНОСТ СО ПРОГРАМАТА НА ВЛАДАТА".
- Field:** "УСОГЛАСЕНОСТ СО ЧЛЕНОВИ ОД ДЕЛОВНИКОТ ЗА РАБОТА НА ВЛАДАТА (ДО-ПРМО)".
- Field:** "ПРЕДЛОГ НА КОЈА СЕДНИЦА НА ВЛАДА ДА СЕ РАЗГЛЕДА МАТЕРИЈАЛОТ".
- Field:** "ДОЖЕЛИВНОСТ НА МАТЕРИЈАЛОТ".
- Field:** "ИТНОСТ НА МАТЕРИЈАЛОТ".
- Field:** "ПРИЛОГ:".
- Field:** "ДАТА НА ДОСТАВУВАЊЕ:".
- Field:** "ПОТПИС:".

Место за печат и архивски број на министерството предлагач.

Целосен назив на министерството предлагач.

Вид на материјал:(закон, анализа, осврт, извештај, информација, одлука, решение итн.) се наведува целосен наслов на материјалот и краток опис на предлогот кој се обработува.

Дали предложениот материјал е согласно Програмата за работа на Владата, доколку е да се наведе во кој дел точно се наоѓа, доколку не е исто така да се наведе.

Оваа графа упатува на усогласеноста на министерството предлагач со другите министерства по материјалот.

Предлог на министерството предлагач на која седница да биде разгледан материјалот во зависност од неговата итност.

Дали предложениот материјал е за отворена или затворена седница на Влада.

Доколку се работи за итен материјал да се наведе образложение за итноста на истиот, согласно член 54 од Деловникот за работа на Владата.

Кои пропратни материјали се доставени во прилог на материјалот за расправа (известувања/мислења од други министерства-кои, Образец за финансиски импликации, усогласеност со законодавството на ЕУ, предлог-заклучоци кои владата треба да ги донесе, предлог за медиумски третман).

Дата кога материјалот е доставен до Владата.

Задолжителен потпис на министерот.



Република Македонија

МИНИСТЕРСТВО ЗА _____

М Е М О Р А Н Д У М

НАСЛОВ: (како што е во придружното писмо) _____

ПОТПИС: _____
(на министерот, државниот секретар или друго овластено лице)

Скопје, _____ 200_
(дата на поднесување на материјалот во Генералниот секретаријат)

1. Осврт по материјалот: _____

2. Разгледани можни решенија (за-против аргументи): _____

3. Резултати од извршените консултации со ресорните министерства, другите органи на државната управа и организации: _____

4. Изјава за усогласеност на прописот со законодавството на Европската Унија (во прилог)

ДА

НЕ

5. Решение кое се препорачува (со образложение): _____

6. Фискални импликации на материјалите што се предлагаат: _____

7. Очекувани влијанија: _____

8. Оценка на Секретаријатот за законодавство по материјалот:

ДА

НЕ

9. Клучни елементи за информирање на јавноста: _____

1. Осврт по материјалот: во овој дел министрите, односно Владата во една или две реченици добиваат информација за прашањата кои предлагачот ги става на разгледување и за кои бара заклучок - одлука.#

#

2. Разгледани можни решенија (за-против аргументи): кои опции предлагачот ги разгледал и за истите се наведува само најсуштинската информација (една до две реченици коментар), која би требало да ги содржи и аргументите за и против.#

#

3. Резултат од извршените консултации со ресорните министерства, други органи на државната управа и организации: во овој дел се наведуваат министерствата, невладините организации и интересни групи врз кои дадениот предлог има најголемо влијание. Треба да се истакнат консултираните субјекти во однос на предлогот и да се предпочат нивните ставови или забелешки кои се од суштинско значење и кои во процесот на консултации не биле разрешени. Најбитно е овие ставови во Меморандумот да бидат наведени отворено и прецизно.#

Треба да се напомене дека во овој дел не треба да се наведуваат министерствата кои се сложиле со предлогот, ниту коментарите кои не претставуваат толку битна основа за расправа, туку се однесуваат на техничкиот аспект и на формата на предлогот.#

#

4. Изјава за усогласеност на прописот со законодавството на Европската Унија:#

Со оглед на тоа што министерствата и другите државни органи ја носат примарната одговорност во процесот на приближување на националното законодавство кон законодавството на Европската унија, со Изјавата за усогласеност го декларираат начинот на кој го извршиле усогласувањето на прописот, ЕУ мерките кои се транспонирани, степенот на усогласеност, податоци за превод и користење на техничка помош. Пополнувањето на изјавата треба да се направи согласно методолошките упатства кои се наоѓаат во прилог на образецот на истата.#

5. Решение кое се препорачува (со образложение): овој дел треба да ја содржи препорачаната опција и образложението зошто токму таа опција е избрана споредено со други алтернативи. Каде е можно треба да се истакне и поврзаноста на предлогот со стратешките приоритети на Владата и другите обврски и заклучоци-одлуки на Владата. Корисно е исто така да се наведат и исплатливоста и одзивот кој предложената опција би ја имала во јавното мнение. #

#

6. Фискални импликации на материјалите што се предлагаат: врз основа на анализата на фискалните импликации во овој дел треба да се наведат очекуваните трошоци на опцијата која се препорачува како и изворот на финансиските средства (на пример фондовите при министерствата, буџетот за следната година, резерви итн.). #

#

7. Очекувани влијанија: кратко резиме на влијанијата кои заклучокот-одлуката ќе ги има врз јавноста, даночните обврзници, економијата, вработувањето, животната средина итн. Резимето се заснова врз анализа и резултати од квантитативните истражувања дадени во пакетот. #

#

8. Оценка на Секретаријатот за законодавство по материјалот: дали Секретаријатот за законодавство има став по материјалот или не #

Да се наведе неговото мислење во однос на усогласеноста на нацртот со законодавството на ЕУ. #

#

9. Клучни елементи за информирање на јавноста: во овој дел треба да се предложат мал број на пораки за информирање на јавноста кои треба да користат кога ќе се објави или објаснува заклучокот-одлуката на Владата и зошто таа го донела тој заклучок односно одлука. Ова особено е важно за одлуки кои ќе се сметаат за непопуларни во јавноста. #

#

ОБРАЗЕЦ ЗА ПРОЦЕНКА НА ФИСКАЛНИТЕ ИМПЛИКАЦИИ#
НА ПРЕДЛОГ ПРОПИСИТЕ И ОПШТИТЕ АКТИ ДОСТАВЕНИ ДО
ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА#
ЗА НИВНО УСВОЈУВАЊЕ#

#

41 #	Назив на предлогот: #	51	Министерство / орган на државна управа : #	#																																																																																																																																																																																													
61 #	Цел на предлогот: #	71	Вид на предлог: #	#																																																																																																																																																																																													
81 #	Контакт лице и звање: #	91	Контакт тел./факс или е-пошта: #	#																																																																																																																																																																																													
:1 #	Активност: #																																																																																																																																																																																																
:1 #	<table><tr><td>Вид на барање: #</td><td>() Регулатива во врска со ЕУ #</td><td>() Нова програма #</td><td>() Прераспределба (на средства) помеѓу две програми #</td></tr><tr><td></td><td>#</td><td>() Зголемување / намалување на постоечка програма #</td><td>() Спојување на две или повеќе програми #</td></tr><tr><td></td><td>() Друга нова регулатива #</td><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td>#</td><td></td><td></td></tr></table>				Вид на барање: #	() Регулатива во врска со ЕУ #	() Нова програма #	() Прераспределба (на средства) помеѓу две програми #		#	() Зголемување / намалување на постоечка програма #	() Спојување на две или повеќе програми #		() Друга нова регулатива #				#																																																																																																																																																																															
Вид на барање: #	() Регулатива во врска со ЕУ #	() Нова програма #	() Прераспределба (на средства) помеѓу две програми #																																																																																																																																																																																														
	#	() Зголемување / намалување на постоечка програма #	() Спојување на две или повеќе програми #																																																																																																																																																																																														
	() Друга нова регулатива #																																																																																																																																																																																																
	#																																																																																																																																																																																																
<1 #	Цел на барањето / предложената активност: #																																																																																																																																																																																																
431 #	Врска со владината програма: #																																																																																																																																																																																																
441 #	<table><tr><td rowspan="2">Фискални импликации: #</td><td colspan="4">(илјади денари) #</td></tr><tr><td>Тековна год. #</td><td>Втора год. #</td><td>Трета год. #</td><td>Четврт а год. #</td></tr><tr><td>D1Вкупни трошоци за предлогот #</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td></tr><tr><td>Плати #</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Стоки и услуги#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Капитал#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Трансфери#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Вкупно#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>E1Одобрени средства за предлогот#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td></tr><tr><td>Плати #</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Стоки и услуги#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Капитал#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Трансфери#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Вкупно#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>F1Промена (разлика) од одобрените средства (Б-А) #</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td></tr><tr><td>Плати #</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Стоки и услуги#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Капитал#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Трансфери#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Вкупно#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>G1Расположиви средства од прелевање (од други активности или програми во органот) #</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td></tr><tr><td>Плати #</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Стоки и услуги#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Капитал#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Трансфери#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Вкупно#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>H1Нето имликации на средствата на органот (Ц-Д) #</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td></tr><tr><td>Плати #</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Стоки и услуги#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Капитал#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Трансфери#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Вкупно#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>I1Зголемување / намалување на приходите #</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td></tr><tr><td>#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>J1Дополнителни извори на финансирање или споделување на трошоците#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td><td>#</td></tr><tr><td>#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td colspan="5">Извор: _____ #</td></tr><tr><td>#</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>				Фискални импликации: #	(илјади денари) #				Тековна год. #	Втора год. #	Трета год. #	Четврт а год. #	D1Вкупни трошоци за предлогот #	#	#	#	#	Плати #					Стоки и услуги#					Капитал#					Трансфери#					Вкупно#					E1Одобрени средства за предлогот#	#	#	#	#	Плати #					Стоки и услуги#					Капитал#					Трансфери#					Вкупно#					F1Промена (разлика) од одобрените средства (Б-А) #	#	#	#	#	Плати #					Стоки и услуги#					Капитал#					Трансфери#					Вкупно#					G1Расположиви средства од прелевање (од други активности или програми во органот) #	#	#	#	#	Плати #					Стоки и услуги#					Капитал#					Трансфери#					Вкупно#					H1Нето имликации на средствата на органот (Ц-Д) #	#	#	#	#	Плати #					Стоки и услуги#					Капитал#					Трансфери#					Вкупно#					I1Зголемување / намалување на приходите #	#	#	#	#	#					J1Дополнителни извори на финансирање или споделување на трошоците#	#	#	#	#	#					Извор: _____ #					#				
Фискални импликации: #	(илјади денари) #																																																																																																																																																																																																
	Тековна год. #	Втора год. #	Трета год. #	Четврт а год. #																																																																																																																																																																																													
D1Вкупни трошоци за предлогот #	#	#	#	#																																																																																																																																																																																													
Плати #																																																																																																																																																																																																	
Стоки и услуги#																																																																																																																																																																																																	
Капитал#																																																																																																																																																																																																	
Трансфери#																																																																																																																																																																																																	
Вкупно#																																																																																																																																																																																																	
E1Одобрени средства за предлогот#	#	#	#	#																																																																																																																																																																																													
Плати #																																																																																																																																																																																																	
Стоки и услуги#																																																																																																																																																																																																	
Капитал#																																																																																																																																																																																																	
Трансфери#																																																																																																																																																																																																	
Вкупно#																																																																																																																																																																																																	
F1Промена (разлика) од одобрените средства (Б-А) #	#	#	#	#																																																																																																																																																																																													
Плати #																																																																																																																																																																																																	
Стоки и услуги#																																																																																																																																																																																																	
Капитал#																																																																																																																																																																																																	
Трансфери#																																																																																																																																																																																																	
Вкупно#																																																																																																																																																																																																	
G1Расположиви средства од прелевање (од други активности или програми во органот) #	#	#	#	#																																																																																																																																																																																													
Плати #																																																																																																																																																																																																	
Стоки и услуги#																																																																																																																																																																																																	
Капитал#																																																																																																																																																																																																	
Трансфери#																																																																																																																																																																																																	
Вкупно#																																																																																																																																																																																																	
H1Нето имликации на средствата на органот (Ц-Д) #	#	#	#	#																																																																																																																																																																																													
Плати #																																																																																																																																																																																																	
Стоки и услуги#																																																																																																																																																																																																	
Капитал#																																																																																																																																																																																																	
Трансфери#																																																																																																																																																																																																	
Вкупно#																																																																																																																																																																																																	
I1Зголемување / намалување на приходите #	#	#	#	#																																																																																																																																																																																													
#																																																																																																																																																																																																	
J1Дополнителни извори на финансирање или споделување на трошоците#	#	#	#	#																																																																																																																																																																																													
#																																																																																																																																																																																																	
Извор: _____ #																																																																																																																																																																																																	
#																																																																																																																																																																																																	

УПАТСТВО#
ЗА ИЗГОТВУВАЊЕ И ПОПОЛНУВАЊЕ#
НА ОБРАЗЕЦ ЗА ПРОЦЕНКА НА ФИСКАЛНИТЕ
ИМПЛИКАЦИИ НА ПРЕДЛОГ ПРОПИСИТЕ И ОПШТИТЕ
АКТИ ДОСТАВЕНИ ДО ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА ЗА НИВНО УСВОЈУВАЊЕ#

#

- | | | |
|------|---|---|
| 1. # | Назив на предлогот: # | #
Наведете го називот на предлогот со неколку зборови кои јасно ќе го отсликуваат предметот: на пример Предлог за измени на Законот за државни службеници во врска со постапката за вработување. # |
| 2. # | Министерство/ орган на државната управа # | #
Наведете го името на министерството кое го поднесува предлогот. Ако предлогот е подготвен од орган на државната управа кој е во состав на одредено министерство, ставете го името на органот во загради, а потоа називот на министерството во чиј состав е тој орган. Ако се работи за орган на државната управа кој е директно одговорен пред Владата наведете го називот на тој орган. # |
| 3. # | Цел на предлог: # | #
Наведете дали предлогот се поднесува заради добивање на одлука (одобрение за донесување на закон или регулатива) или за информација # |

- 4. # Вид на предлог: #**

Наведете дали предлогот преставува предлог за донесување на закон, нацрт закон, предлог закон, нацрт за измени на закон, подзаконска регулатива, пропис (правилник), концепт-материјал, предлог за капитална инвестиција, предлог за одвојување на функција на државата или друг вид на предлог (наведете кој). #
- 5. # Контакт лице и звање: #**

Наведете го името и звањето на лицето кое може да одговори на прашања во однос на содржината на предлогот. Овие прашања најверојатно ќе бидат упатени од страна на Генералниот секретаријат на Владата или од Министерството за финансии. #
- 6. # Контакт тел./факс или е-пошта: #**

Наведете телефонски/телефакс број на контакт лицето и, ако е можно, адреса за е-пошта. #
- 7. # Активност #**

Наведете го името на програмата или активноста ако предлогот се однесува на постоечка програма или активност. #
- 8. # Вид на барање #**

Штиклирајте една или повеќе видови на барање кое се однесува на предлогот. #
- 9. # Цел на барање/предложена активност #**

Со една или две реченици опишете ја целта на барањето. #

- 10.# Врска со владината програма#**

Со една или две реченици опишете на кој начин предлогот ја поддржува владината Програма. #
- 11. # Фискални импликации#**
Наведете ги пресметаните трошоци и импликациите на приходите за првата година и за наредните години. Забележете го вкупниот, а не дополнителниот (растечкиот) износ. Во графата “тековна година” наведете ги средствата и бројот на вработени кои се потребни до крајот на тековната година. #
#
- 11А.# Вкупни трошоци за предлогот#**
Вкупните трошоци за предлогот вклучувајќи ги и одобрените и сите дополнителни средства кои ќе бидат потребни. #
#
- 11Б.# Одобрени средства во врска со предлогот#**
Одобреното ниво на средства во рамки на програмата/активноста кои се распределени за конкретниот предлог. #
#
- 11Ц.# Промена од одобрените средства#**
За да се утврди бараната промена (разлика) во нивото на финансиите, извадете ја вредноста наведена во графата “одобрени средства во врска со предлогот” (11Б) од вредноста “Вкупни трошоци на предлогот” (11А).#
#

11Д.# **Расположиви средства за прелевање#**

Наведете ги расположивите средствата за прелевање кои можат да бидат земени предвид во врска со предлогот. Прелевањата можат да доаѓаат од друга програма или активност за која е одговорен истиот орган. #

11Е.# **Нето импликации на средствата на органот#**

Наведете ги нето импликациите кои предлогот ќе ги има врз вкупните средства на органот. Пресметајте го овој износ со вадење на износот наведен во “Расположиви средства за прелевање” (11Д) од “Промена од одобрените средства” (11Ц).#

11Ф.# **Зголемување / намалување на приходите #**

Наведете ја промената во висината на приходите која ќе биде генерирана од предлогот. #

11Г.# **Дополнителни извори на финансирање или споделување на трошоците#**

Наведете извори и износ на средства кои не потекнуваат од државниот буџет на пр. донации.#

12. # **Нето зголемување / намалување во бр. на вработени во врска со предлогот#**

Наведете го нето зголемувањето или намалувањето на бројот на вработени (изразете го скратеното работно време како пропорција на полно работно време) што ќе резултира од предлогот. Додатете го и влијанието на бр. на вработени (ако има) кој ќе резултира од прелевање на средствата. #

#

13. # Какви гаранции, заеми или други вистински или можни обврски ќе произлезат за Владата (а кои не се наведени во точка 11 А до 11 Г) #

Важно е да се утврдат сите последици кои ќе произлезат од предлогот, а кои ќе создадат оптоварување на буџетот во иднина. Наведете информации за какви било гаранции или други вистински или можни (потенцијални) обврски за Владата кои ќе произлезат од предлогот, а кои не се наведени во одговорот на прашањата 11А до 11Г погоре. #

14. # Ако ова претставува барање за дополнителни средства во тековната фискална година или н надвир од нормалниот циклус на подготвување на буџетот, дајте образложение #

Трошоците треба да се планираат во текот на изготвувањето на годишниот буџет. При планирањето на трошоците, министерствата треба да се придржуваат до Законот за извршување на буџетот одобрен од страна на Собранието. Барањата за дополнителни средства треба да се доставуваат само во исклучителни околности. Затоа треба да се даде издржано и аргументирано образложение за барањата бидејќи Владата треба да биде известена за финансиските импликации кои ќе бидат предизвикани со барањата кога Владата ќе треба да донесе одлука. #

- 15. # Дата на завршување на анализата#** Наведете ја датата на која државниот секретар во министерството ја одобрил фискалната анализа. Ако не е направена анализа на фискалните импликации бидејќи нема такви импликации, наведете ја датата на која државниот секретар потпишал дека предлогот нема фискални импликации. #
- 16.# Дата на поднесување на анализата до Министерството за финансии за добивање мислење#** Наведете ја датата на која анализата на фискалните импликации и предлогот биле поднесени до Министерството за финансии. Се претпоставува дека ќе бидат поднесени двата документи. #
- 17.# Дата на добивање на одговор од Министерството за финансии#** Наведете ја датата на која писменото мислење од Министерството за финансии било примено во министерството/органот на државна управа † предлагач#
- 18.# Измени побарани од Министерството за финансии#** Наведете (да или не) дали Министерството за финансии побарало какви било измени во анализата на фискалните импликации. #
- 19.# Одговор на министерството-предлагач#** Ако биле побарани измени, накратко објаснете дали бараните измени од Министерството за финансии се вградени во предлогот и во анализата на фискалните импликации. Ако не се вградени, објаснете зошто.#

**20.# Одговор на
Министерството за
финансии#**

Наведете дали Министерството за финансии е информирано за одговорот на министерстово-предлагач во врска со нивното мислење и дали се сложува со одговорот на министерството-предлагач.#

#

**21.# Дали мислењето на
Министерството за
финансии е дадено
во прилог#**

Наведете да. Ако не се дадени во прилог тогаш предлогот не треба да се доставува до Владата.#

#

22. # Одобрение / Дата#

Материјалот мора да биде потпишан и датиран од страна на државниот секретар или директорот на органот и министерот, соодветно. Потписот на министерот потврдува дека тој/таа го поддржува предлогот и ги советува своите колеги членови на Владата да го одобрат предлогот. Потписот на државниот секретар или дирекот на органот покажува дека тој/таа е задоволен со точноста и потполноста на анализата и дека е конзистентна со упатствата дадени од страна на министерот. #

#

#

#

#

ИЗЈАВА ЗА УСОГЛАСЕНОСТА НА ПРОПИСОТ СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Орган на државната управа

(носител на изработката на предлогот на прописот и одговорно лице)

2. Назив на предлогот на прописот

(целосен назив на предлогот на прописот)
на македонски јазик
на англиски јазик

3. Усогласеност на предлогот на прописот со одредбите на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските Заедници и нивните земји членки и Времената спогодба за трговија и трговски прашања меѓу Република Македонија и Европските Заедници

а) одредба од Спогодбите која се однесува на нормативната содржина на предлогот на прописот

б) во кој степен се исполнуваат обврските кои произлегуваат од наведените одредби од Спогодбите со предлогот на прописот

- ☐ исполнува во потполност
- ☐ делумно исполнува
- ☐ не исполнува

в) причини за делумно исполнување односно неисполнување на обврските кои произлегуваат од наведените одредби на Спогодбите

г) врска со Програмата за приближување на националното законодавството кон законодавството на ЕУ

4. Усогласеност на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

а) одредби од секундарните извори од правото на ЕУ

б) степен на усогласеност

- ☐ потполна уогласеност
- ☐ делумна усогласеност
- ☐ неусогласеност

в) причини за делумна усогласеност или неусогласеност

г) рок во кој е предвидено постигнување на потполна усогласеност на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

5. Дали горенаведените извори на правото на ЕУ се преведени на македонски јазик?

(да/не), Ако е сопствен превод, дали е доставен преводот до СЕИ

6. Дали предлогот на прописот е преведен на англиски јазик?

(да/не), Ако е сопствен превод, дали е доставен преводот до СЕИ

7. Учество на техничка помош и консултанти во изработката на предлогот на прописот и нивното мислење за усогласеноста

(име на проектот, име на експертите)

8. Доставување на прописот на коментар до Европска комисија, Советот на Европа или некоја друга институција во Европската унија.

да/не
Институција : Добиено мислење :да/не

Потпис на раководителот на секторот на органот на државна управа кој го предлага прописот	Потпис на раководителот на органот на државна управа, датум и печат
Име презиме	Име презиме
Потпис	Потпис
Датум	Датум

Методолошки упатства за пополнување на изјава за усогласеноста на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

1. Орган на државната управа - носител на изработката на предлогот на прописот и одговорно лице

Се внесува називот на органот на државна управа - изготвувачот на изработката на предлогот на прописот односно неговите внатрешни организациони единици во кои предлогот на прописот е изработен.

2. Назив на предлогот на прописот

Се внесува полниот назив на предлогот на прописот на македонски и англиски јазик, без оглед дали е во прашање закон, правилник, уредба, одлука или некој друг подзаконски акт кој е подложен на усогласување со европското законодавство.

3. Усогласеност на предлогот на прописот со одредбите на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските Заедници и нејзините земји членки и Времената спогодба за трговија и трговски прашања меѓу Република Македонија и Европските Заедници

а) одредба од Спогодбите која се однесува на нормативната содржина на предлогот на прописот

Се наведува одредба, односно одредби од Спогодбите, која се однесува на нормативната содржина на предлогот на прописот, се назначува Главата, односно Поглавјето од Спогодбата како и бројот на членот. Доколку Спогодбата не содржи одредба која се однесува на нормативната содржина на предлогот на прописот изготвувачот треба да го наведе тој факт и во тој случај не ги пополнува подточките б) до г).

б) во кој степен со предлогот на прописот се исполнуваат обврските кои произлегуваат од наведените одредби од Спогодбата

Се наведува во кој степен со предлогот на прописот се исполнуваат обврските кои произлегуваат од наведените одредби од Спогодбата. Изрази кои притоа треба да се користат се: “ исполнува во потполност”, “делумно исполнува” и “не исполнува”.

в) причини за делумно исполнување односно неисполнување на обврските кои произлегуваат од наведените одредби на Спогодбата

Доколку обврската само делумно се исполнува или воопшто не се исполнува, изготвувачот е должен да го наведе причините без оглед дали се во прашање стопански, финансиски, социјални или некои други причини. Притоа мора да се повика на одредена анализа на проценка на влијанието, студија или некој друг документ, а не само воопштено да ги наведе причините. Исто така е должен да наведе во кој рок има намера да ја изврши обврската во потполност.

г) врска со Програмата за приближување на националното законодавство со законодавството на ЕУ

Се наведува дали дадениот пропис е предвиден во Програмата за приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ. Во тој случај се наведува бројот на прописот. Исто така неопходно е да се наведе дали при донесување на прописот е почитуван рокот предвиден со Програмата, некој друг документ, како и самата Спогодба. Ако рокот не бил почитуван изготвувачот е должен да ги наведе кои се причините за непочитувањето на рокот.

4. Усогласеност на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

а) одредби од секундарните извори на правото на ЕУ

Се наведуваат одредбите од секундарните извори на правото на ЕУ кои се однесуваат на нормативната содржина на предлогот на прописот и степенот на усогласеноста на предлогот на прописот со наведените одредби.

Секундарни извори на правото на ЕУ се акти кои се делат на задолжителни (регулативи, директиви, одлуки) и незадолжителни (препораки, мислења). Усогласувањето на законодавството се врши согласно задолжителните акти, а незадолжителните треба да се земаат во предвид. Во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Соработката во областа на правосудството и внатрешните работи во ЕУ се донесуваат акти од друг карактер (рамковна спогодба, одлука, заеднички став, заедничко дејствување, заедничка изјава, заедничка стратегија, изјава, заклучок, конвенција).

При пополнувањето на оваа точка потребно е да се наведе полн назив на актот, како во преводот на македонски јазик, така и во преводот на англиски, со наведување на видот на актот, ознаката на институциите/институцијата на ЕУ која го донела, неговиот број, бројот на Службениот весник на Европските заедници (Official Journal- OJ) во кој е објавен и неговата ознака во CELEX базата на податоци.

Пример за правилно наведување:

Директива на Советот на министри 92/59/EE3 за општа безбедност на производите (OJ, L 228, 11.08.1992, pp.0001-0005) Council Directive 92/59/EEC on general product safety (OJ, L 228 11.08.1992)

31992L0059

Називи на актите и кратенките кои се однесуваат на законодавството на Европската унија на македонски, англиски, француски и германски јазик се следните:

Регулатива	Regulation, reglement, Verordnung
Директива	Directive, directive, Richtlinie
Одлука	Decision, decision, Entscheidung
Мислење	Opinion, avis, Stellungnahme
Препорака	Recommendation, recommandation, Empfehlung
Резолуција	Resolution, resolution, Entschlossung
Коминике	Communication, communication, Mitteilung
Рамковна спогодба#	Framework agreement, decision-cadre, Rahmenbeschluss
Заеднички став#	Common Position, position commune, gemeinsamer Standpunkt
Заедничка акција#	Joint Action, action commune, gemeinsame Aktion
Заедничка изјава#	Joint Declaration, declaration commune, Erklärung
Заедничка стратегија#	Common strategy, strategie commune, gemeinsame Erklärung
Изјава	Declaration, declaration, Erklärung
Заклучок#	Conclusion, conclusion, Schlussfolgerung
Конвенција	Convention, convention, Abkommen (Ubereinkommen)
Меѓународен договор#	International agreement, accord international, Internationale Ubereinkunft (Ubereinkommen)
ЕЕЗ (Европска економска заедница)	EEC, CEE, EWG
ЕЗ (Европски заедници)	EC, CE, EG
ЕЗЈЧ (Европска заедница за јаглен и челик)	ESCS, CECA, EGKS
ЕУРОАТОМ (Европска заедница за атомска енергија)	EUROATOM
СПВР (Соработка во полето на правда и внатрешни работи)	JHA, JAI, JI
ЗНБП (Заедничка надворешна и безбедносна политика)	CFSP, PESC, GASP

б) степен на усогласеност

При наведување на степенот на усогласеност треба да се набројат ЕУ мерките со кој предлогот на прописот се

усогласувал и до секоја мерка да се наведе ознаката на степенот на усогласеност. Ознаките кои се користат се следните:

1. **“потполна усогласеност”** - предлогот на прописот е во согласност со одредбите на секундарните извори на правото на ЕУ, усогласен е со сите начела кои произлегуваат од тие одредби или ги транспонира сите одредби од секундарните извори на правото на ЕУ

2. **“делумна усогласеност”** - предлогот на прописот е во согласност со одредбите на секундарните извори на правото на ЕУ, но не е усогласен со сите туку само со одредени, најважни начела кои произлегуваат од тие одредби и со тоа не е потполно во согласност со одредбите од секундарните извори на правото на ЕУ. Во овој случај треба да се набројат начелата од секундарните извори на правото на ЕУ за кои постои усогласеност.

3. **“неусогласеност”** - предлогот на прописот е во спротивност со одредбите на секундарните извори на правото на ЕУ.

в) причини за делумна усогласеност или неусогласеност со законодавството на Европската унија

Доколку предлогот на прописот е само делумно усогласен со изворите на правото на ЕУ или е неусогласен со нив, изготвувачот е должен да ги наведе причините, било да е во прашање стопанска, финансиска, социјална или некоја друга причина. Притоа мора да се повика на одредена анализа на остварување, студија или некој друг документ, а не само воопштено да ја наведе причината. Исто така треба да наведе и во кој рок има намера да постигне потполна усогласеност.

г) рок во кој е предвидено постигнување на целосна усогласеност на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

Изготвувачот треба да го наведе рокот кој е предвиден со Спогодбите, Програмата за приближување на националното законодавството кон законодавството на ЕУ или врз основа некој друг документ за постигнување потполна усогласеност на предлогот на прописот со законодавството на Европската

унија и да се назначи дали усогласувањето е спроведено во зададениот рок. Доколку усогласувањето не е спроведено во рокот, изготвувачот треба да ги наведе причините за непридржување кон рокот.

5. Дали горенаведените извори на правото на ЕУ се преведени на македонски јазик?

Изготвувачот треба да нагласи дали изворите на правото на ЕУ (секундарните и другите извори) со кои го спроведува усогласувањето на предлогот на прописот се преведени на македонски јазик. Ако е сопствен превод, дали е доставен преводот до Секторот за европска интеграција .

6. Дали предлогот на прописот е преведен на англиски јазик?

Изготвувачот треба да наведе дали предлогот на прописот е преведен на англиски јазик. Ако е сопствен превод, дали е доставен преводот до Секторот за европска интеграција.

7. Учество на техничка помош и консултанти во изработката на предлогот на прописот и нивното мислење за усогласеноста

Изготвувачот треба да наведе дали во изработката на предлогот на прописот учествувале консултанти од земјата или од странство. Доколку учествувале, должен е да даде податоци за името на проектот и преку кој донатор истиот е финансиран (КАРДС, ГТЗ,ДФИД и сл.).

8. Доставување на прописот на коментар до Европска комисија, Советот на Европа или некоја друга институција во Европската унија.

Изготвувачот треба да наведе дали прописот е доставен на коментар до Европската комисија, Совет на Европа или некоја друга институција во Европската унија. Натаму треба да наведе податоци за начинот на доставување, дали е тоа направено преку Секторот за европска интеграција, дали е добиен одговор, дали се вградени добиените коментари во прописот. Во случај добиените коментари да не се земени во

предвид да се наведат причините и рокот кога ќе се направи тоа.

Потпис на раководителот на секторот на органот на државна управа кој го предлага прописот

Потпис на раководителот на органот на државна управа, датум и печат

Со потписите и печатите на органот на државна управа на изготвувачот се заверува изјавата за усогласеноста која ја изработил изготвувачот.

Пример:

Образец за пополнета изјава за усогласеноста на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

Образецот е изработен врз основа на предлог Законот за заштита на потрошувачите кој е во законодавна постапка. Наводите се дадени само како примери во методолошки цели и не ја отсликуваат реалната состојба.

1. Орган на државната управа - носител на изработката на предлогот на прописот

Министерство за економија

2. Назив на предлогот на прописот

Предлог на закон за заштита на потрошувачите (наслов како во НППЗ) Law on consumer protection
--

3. Усогласеност на предлогот на прописот со одредбите на Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Европските заедници и нивните држави членки и Република Македонија и Времената спогодба за трговија и трговски прашања меѓу Република Македонија и Европските Заедници

а) одредба на Спогодбата која се однесува на нормативната содржина на предлогот на прописот

Спогодба за стабилизација и асоцијација
Глава VI (Приближување на законодавството и спроведување на правото), член 68
Глава VIII (Политики на соработка) член 97

б) Во која мера се исполнуваат обврските кои произлегуваат од наведените одредби на Спогодбата со предлогот на прописот

исполнува во потполност

в) причини за делумно исполнување односно неисполнување на обврските кои произлегуваат од наведените одредби на Спогодбата

/

г) врска со Програмата за приближување на националното законодавството кон законодавството на ЕУ

предвидено со Програмата за приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ:

Проект 0400.02.П007

рокот предвиден со Националната програма за приближување кон законодавството на ЕУ е почитуван 2003/1

4. Усогласеност на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

а) одредби од секундарните извори на правото на ЕУ

1. Директива на Советот на министри 92/59/ЕЕЦ за општа безбедност на производите (ОЈ, Л 228, 11.08. 1992)
Council Directive 92/59/EEC on general product safety (OJ, L 228 11.08.1992)

31992L0059

2. Директива на Советот на министри 85/577/ЕЕЦ за заштита на потрошувачите при склучување на договори надвор од деловната просторија (ОЈ, Л 372, 31/12/1985)
Council Directive 85/577/EEC to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises (OJ, L 372, 31.12. 1985)

31985L0577

б) степен на усогласеност

31992L0059 – делумно усогласено

31985L0577-делумно усогласено

в) причини за делумна усогласеност односно неусогласеност

делумна усогласеност поради економски причини (анализа на оствареното, студија или некој друг документ)

г) рок во кој е предвидено постигнување на потполна усогласеност на предлогот на прописот со законодавството на Европската унија

Рокот предвиден со Програмата за приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ/врз основа на Спогодбата/некој друг документ е крајот на 2002 година
усогласувањето е спроведено во рок

5. Дали горенаведените извори на правото на ЕУ се преведени на македонски јазик?

Не

6. Дали предлогот на прописот е преведен на англиски јазик?

Да, преведен е. Англиски јазик. Сопствен превод. Електронска верзија од преводот е доставена до Секторот за европска интеграција.

7. Учество на консултанти во изработката на предлогот на прописот и нивното мислење за усогласеноста

Проект: КАРДС 2001: Проект –Техничка помош за усогласување на законодавството во областа на заштита на потрошувачите
Во прилог на образецот е мислењето на експертот.

8. Доставување на прописот на коментар до Европска комисија, Советот на Европа или некоја друга институција во Европската унија.

да

Институција : Европска комисија, доставено преку Секторот за европска интеграција на 23.4.2002 година
Добиено мислење :да, коментарите се земени целосно во предвид

Потпис на раководителот на секторот на органот на државна управа кој го предлага прописот	Потпис на раководителот на органот на државна управа, датум и печат
Име презиме	Име презиме
Потпис	Потпис
Датум	Датум

Формулар ЕУ-МАК#

#

(Назив на националниот пропис во кој се
транспонира прописот на ЕУ)#

#

(Полн назив на прописот на ЕУ кој се транспонира)#

#

#

#

(назив на органот кој го врши транспонирањето)#

(кој ја пополнува кореспондентната табела)#

(датум на пополнување)#

#

#

Назив на прописот на ЕУ кој се транспонира член#	Содржина на одредбата од прописот на ЕУ кој се транспонира#	Назив на националниот пропис во кој се врши транспонирањето#	Содржина на одредбата од националниот пропис во кој се врши транспонирањето#	Забелешка#	Оценка#
#	#	#	#	#	#

Формулар МАК-ЕУ#

#

(Назив на националниот пропис во кој се
транспонира прописот на ЕУ)#

#

(Полн назив на прописот на ЕУ кој се транспонира)#

#

#

#

(назив на органот кој го врши транспонирањето)#

(кој ја пополнува кореспондентната табела)#

(датум на пополнување)#

#

#

Назив на националниот пропис во кој се врши транспонирањето и# член#	Содржина на одредбата од националниот пропис во кој се врши транспонирањето#	Назив на прописот на ЕУ кој се транспонира член#	Содржина на одредбата на ЕУ кој се транспонира член#	Забелешка#	Оценка#
#	#	#	#	#	#



НОРМАК



Република Македонија
Влада на Република Македонија
Генерален Секретаријат