



МИНИСТЕРСТВО ЗА ИНФОРМАТИЧКО
ОПШТЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА

ПРИРАЧНИК ЗА ПРИМЕНА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Скопје, 2013

**Публикација: ПРИРАЧНИК ЗА ПРИМЕНА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА ОЦЕНКА НА
СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА**

Одговорно лице: Татијана Темелкоска

Автор: д-р. Марија Ристеска

**Прирачникот е изработен во соработка со Министерството за информатичко
општество и администрација:**

м-р Љупчо Фармаковски, државен советник

Љубомир Младенов, помошник раководител на сектор

м-р Љупчо Петкуќевски, соработник

Дизајн, уредување и печат: Скенпоинт, Скопје

Тираж: 400 примероци

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

340.13:005.585(497.7)(035)

РИСТЕСКА, Марија

Прирачник за примена на методологијата за оценка на
спроведувањето на регулативата / [автор Марија Ристеска]. - Скопје :
ОБСЕ, 2013. - 56 стр. : граф. прикази ; 23 см

Содржи и: Анекс 1-2

ISBN 978-608-4630-46-3

а) Законодавство и друга регулатива - Евалуација - Македонија -
Прирачници
COBISS.MK-ID 94009354

Поддржано од:



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission to Skopje

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на
Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

Содржина

ПРЕДГОВОР	5
МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА	6
ПРИРАЧНИК ЗА ПРИМЕНА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА	
ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА	14
ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ	14
Поглавје 1	7
Вовед	7
Што претставува оценката на спроведувањето на регулативата?	18
Прирачник за оценка на спроведувањето на регулативите	21
За кого е наменет?	21
Која е целта на прирачникот?	21
Структура на прирачникот	22
Пример во прирачникот	22
Видови оценка	22
Основни карактеристики на оценката	23
Предмет на оценка	24
Прашање на оценка	25
Процес на оценка	25
Организационата единица во министерството и работна група за вршење оценка	26
Поглавје 2	28
Чекор 1: Планирање на ОСР	28
1.1. Дефинирање на методот на оценка	28
1.2. Дефинирање на причините за оценка	30
1.3. Дефинирање на централните прашања за оценка	31
1.4. Дефинирање на изворите на информација за спроведување на ОСР	32
1.5. Планирање на потребните ресурси за спроведување на ОСР	34
1.6. Планирање на временската рамка и активностите за спроведување на ОСР	34
Поглавје 3	35
Чекор 2: Спроведување на ОСР	35
2.1. Формирање на работна група за ОСР	35
2.2. Собирање на податоци за ОСР	37
2.2.1. Видови податоци	37
2.2.2. Алатки за собирање податоци	39
2.2.3. Методи на собирање податоци за ОСР	41
2.3. Анализа на податоците	45
2.4. Видови анализа	46
2.4.1. Опишувачка анализа со квантитативни индикатори	46
2.4.2. Опишувачки анализи со квалитативни податоци	47
2.4.3. Објаснувачки анализи со квантитативни и квалитативни податоци	47
Поглавје 4	47
Чекор 3: Известување за ОСР	47
3.1. Извештај за ОСР	48
3.2. Корист од извештајот за ОСР	50
Анекс 1	51
Образец 1: ПЛАН ЗА ОСР	51
Анекс 2	53
Образец 2: ИЗВЕШТАЈ ЗА ОСР	53



ПРЕДГОВОР

Од осамостојувањето, Република Македонија како врвен приоритет го постави членството во Европската Унија. Меѓу клучните претпоставки за интеграција на нашата земја во Европската унија е јакнењето на демократскиот капацитет и натамошно унапредување на доброто управување и владеењето на правото. Посебно значајно е начинот на кој институциите ги носат законите и одлуките да биде демократски, отворен, партиципативен и консултативен со сите заинтересирани страни. Исто така, важно е одлуките што се носат да се основани на докази и искуството и да застапуваат решенија за реалните проблеми и потреби на граѓаните.

Во изминатите осум години, Владата на Република Македонија започна сериозна регулаторна реформа која има за цел да го унапреди процесот на креирање политики и да ги подобри квалитетот, конзистентноста и применливоста на законите и други прописи. Имено, со воведувањето на механизмот на проценка на влијанието на регулативата и донесувањето на методологии за стратешко планирање и креирање и анализа на политиките, како и со јакнењето на функциите на планирање и координација, законодавниот процес и процесот на донесување на одлуки стана повеќе транспарентен, вклучувачки, основан на докази, а со координација значително се зајакна и неговата ефикасност.

Вториот аспект кој е особено значаен за европската интеграција на земјата е поврзан со начинот на спроведување на политиките, ефективната и ефикасноста на процесот на спроведување на законите и прописите и колку резултатите од спроведувањето се во согласност со очекувањата и интересите на граѓаните. Во таа смисла, Владата на Република Македонија во февруари 2013 година донесе *Методологија за проценка на спроведувањето на регулативата*. Таа има за цел да го уреди процесот на пост-имплементациска проценка на спроведувањето на регулативите и дополнително да го унапреди законодавниот процес со тоа што ќе овозможи учење од искуство. Истата се заснова на системот

на организација и работа на органите на државната управа и нивните надлежности во изготвувањето и примената на општи правни акти.

За да се овозможи полесна примена на Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата, Министерството за информатичко општество и администрација го подготви овој Прирачник со техничка помош на Мисијата на ОБСЕ во Скопје во рамки на проектот: „Подготовка на прописи и ex-post евалуација на законодавството“. Во неговата подготовка освен консултантката др. Марија Ристеска, тимот на ОБСЕ, зедеа учество и членовите на правниот тим на министерството. Прирачникот е наменет за државните службеници кои работат во министерствата и другите органи на државната управа, како и субјектите на кои им се доверени јавни овластувања. Прирачникот има за цел на едноставен начин да ја објасни постапката и чекорите во вршење оценка на спроведувањето на регулативата и да обезбеди корисни алатки за нејзина примена во праксата.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

1. Вовед

1.1. Цел на Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата

Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата (во натамошниот текст: Методологијата) има за цел да го дефинира процесот на оценка на спроведувањето на регулативата како последна фаза во процесот на креирање политики. Преку „Ex-post“ оценката на спроведувањето на регулативата министерствата и другите органи на државната управа го следат и ги утврдуваат успехот и/или неуспехот во постигнувањата при спроведувањето на регулативата, причините и факторите кои влијаеле за тоа, со цел да се научи од искуството и да се подготват поквалитетни и издржани регулативи.

1.2 Политички контекст – потреби и определби за оценка на спроведувањето на регулативата

Методологијата воведува оценка на спроведувањето на регулативата која се однесува на проценка на успешноста, резултатите и влијанието од спроведувањето на донесената регулатива. Процесот на оценката на спроведување на регулативата соодветствува со последната фаза на процесот на креирање политики – оценка на политиките. Процесот на оценка на спроведувањето на регулативата целосно е вграден во системот за подготвување на квалитетни политики преку постапките за стратешко планирање во Владата на Република Македонија и министерствата и постапките за анализа и координација на политиките и донесување на одлуките на Владата на Република Македонија.

1.3 Придобивки од воведување на оценка на спроведувањето на регулативата

Со воведувањето на оценката на спроведување на регулативата се овозможува да се соберат податоци за тоа што се постигнало со регулативата, на кој начин и со колку ресурси, како и дали е постигната целта, и доколку не е, кои фактори влијаеле. Овие информации треба да се земат предвид при развојот на нови политики и регулативи или при измена на постојните. Со тоа оценката на спроведување на регулативата овозможува „учење од искуството“, втемелување на одлуките врз докази и воведување на рационалност во процесот на креирање на политиките. Една од очекуваните придобивки со воведувањето на оценката на

спроведување на регулативата е унапредување на „управувањето насочено кон резултати“. Во процесот на оценката на спроведувањето на регулативата, министерствата треба да го испланираат спроведувањето на регулативите на начин на кој ќе се постигнат повеќе резултати кои подоцна ќе бидат утврдени во процесот на оценката на спроведување на регулативата, со што ќе се обезбеди зголемена ефективност на регулативите.

Со воведувањето на процесот за редовна оценка на спроведувањето на регулативата граѓаните како крајни корисници добиваат информација за тоа што е спроведено, со помош на искористување на колку ресурси и заради постигнување на кои цели.

1.4 Опсег на методологијата

Со оваа методологија се даваат насоки за начинот на спроведување и постапување на министерствата во рамките на процесот на оценката на спроведување на регулативата.

При спроведување на процесот на оценката на спроведување на регулативата од страна на министерствата се вклучуваат и засегнатите страни и независните тела во процесот на оценката на спроведувањето на регулативата.

2. Процес на оценка на спроведувањето на регулативата

Во процесот на оценката на спроведување на регулативата министерствата прибираат информации и од сите независни институции кои вршат надворешна проценка на успешноста на политиките и ефективноста на регулативите. При донесување на одлука за пристапување кон изменување, дополнување на постојното законско решение или донесување ново, оценката на спроведување на регулативата се користи за да се научи од искуството од спроведувањето на постоечката регулатива за да се избегнат недостатоците и да се одбере решение со кое на најефикасен и ефективен начин ќе се постигне предвидената цел.

2.1. Спроведување на процесот на оценка на спроведувањето на регулативата

Процесот на оценката на спроведувањето на регулативата опфаќа три чекори: планирање, спроведување и известување. Шематскиот приказ на процесот на оценката на спроведувањето на регулативата е даден во прилог и е составен дел на оваа методологија.

2.1.1. Чекор 1: Планирање на оценката на спроведување на регулативата

Планирањето на оценката на спроведувањето на регулативата се прави паралелно со процесот на стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија. Секое министерство, во рамки на процесот на стратешко планирање, предвидува спроведување на оценката на спроведувањето на најмалку две регулативи на годишно ниво. Предлозите за оценка на спроведувањето на регулативата се вградуваат во Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија.

Во фазата на планирање, секое министерство во чија надлежност е спроведувањето на законите чие спроведување се планира да биде предмет на оценка, подготвува план за спроведување на оценката на спроведување на регулативата, кој се објавува на веб-страницата на министерството. Планот содржи информации за причините за оценката, методот и прашањата на оценката, надлежната организациона единица во ресорното министерство која ќе ја спроведува оценката, изворите на информации, ресурсите кои ќе се користат и заинтересираните страни вклучени во спроведувањето на регулативата или корисници на истата кои ќе бидат вклучени во оценката.

2.1.1.1. Дефинирање на причините за оценка

При планирање на оценката на спроведувањето на регулативата потребно е да се утврди нејзината главна причина. Утврдувањето на причините се врши со одговарање на основните прашања, и тоа: колкав е обемот на оценката; за кого е наменета; дали со оценката се утврдува квалитетот на спроведувањето на регулативата или вредностите кои се создале и/или смениле при процесот на спроведување на регулативата; дали целта на оценката е да се идентификуваат области за унапредување на истата и слично.

2.1.1.2. Дефинирање на централните прашања за оценка

Следниот чекор во планирањето на оценката на спроведување на регулативата е утврдување на централните прашања на кои се бара одговор со оценката. Централните прашања се врзани со откривање на ефективност и корисност на спроведувањето на законското решение и дали постигнатите резултати ги оправдуваат вложените средства и трошоци за спроведување.

2.1.1.3. Дефинирање на методот на оценка

Во зависност од тоа во која фаза на спроведувањето на регулативата се отпочнува со оценка, се дефинира и методот. Постојат три методи на оценка:

- а. Оценка на *процесот* на спроведување на регулативата
- б. Оценка на *резултати* од спроведувањето на регулативата
- в. Оценка на *влијанието* од спроведувањето на регулативата

Методите на процесна оценка и оценката на резултати може да се спроведат и по две години од донесувањето на регулативата, додека за методот на оценка на влијанието најчесто се потребни најмалку четири години од донесувањето на регулативата.

2.1.1.4. Дефинирање на изворите на информација за спроведување на оценката на спроведување на регулативата

За да оценката на спроведување на регулативата биде заснована на докази, уште во фазата на планирање потребно е да се идентификуваат изворите на информации кои ќе бидат користени, алатките за нивно собирање (како на пример: интервјуа, преглед на извештаи, анкети, согледувања и сл.), како и субјектите кои собираат податоци за следење на спроведувањето на регулативата, и истите да ги стават на располагање на организационата единица во ресорното министерство која ја спроведува оценката.

2.1.1.5. Планирање на потребните ресурси за спроведување на оценката на спроведување на регулативата

Планирањето на ресурсите за спроведување на регулативата треба да биде направено врз основа на воспоставените внатрешни постапки во секое министерство и во согласност со процесот на стратешко планирање. Планираните ресурси (финансиски, човечки, опрема, простор и сл.) треба да се соодветни и доволни за спроведување на активностите на собирање на информации кои ќе овозможат преку анализа да се добие одговор на централните прашања на оценката на спроведувањето на регулативата.

2.1.1.6. Планирање на временска рамка и активности за спроведување на оценката на спроведување на регулативата

На основа на претходно спроведените чекори потребно е да се изготви план за спроведување на оценката на спроведување на регулативата кој ги идентификува централните прашања, методот, изворите на информации и алатките за собирање, како и временската рамка за спроведување на оценката на спроведување на регулативата. Планот го подготвува организационата единица која е одговорна за спроведување на регулативата и која истовремено го предводи процесот на оценка. Планот се подготвува најдоцна 60 дена од објавувањето на Годишната програма за работа на Владата

на Република Македонија. Планот за спроведување на оценката на спроведување на регулативата, се објавува на веб страната на министерството.

2.1.2. Чекор 2: Спроведување на оценката на спроведување на регулативата

Оценката на спроведување на регулативата ја спроведува организационата единица во ресорното министерство кое е одговорно за спроведување на регулативата. Во работната група учествуваат претставници на сите органи и тела кои учествувале во спроведувањето. Во текот на спроведувањето на оценката на спроведување на регулативата, работната група може да користи информации и да ги вклучува и корисниците во собирањето на докази за процесот на спроведување, резултатите од спроведувањето и влијанието на спроведувањето на регулативата.

Секое министерство кое спроведува процес на оценка на спроведување на регулативата утврдена со Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија треба да подготви Извештај за оценката на спроведување на регулативата.

2.2.1.1. Формирање на работна група за оценката на спроведување на регулативата

Министерството кое ја спроведува оценката на спроведување на регулативата, 15 дена по објавувањето на Планот за спроведување на оценката на спроведување на регулативата формира работна група во која може да учествуваат и претставници на други институции. Секое министерство и другите органи на управата на барање на министерството назначуваат свој претставник за член во работната група. Со овој пристап учесниците во спроведувањето учествуваат во оформувањето и планирањето на оценката, обезбедуваат докази (информации кои самите ги имаат во институциите кои ги претставуваат и информации кои ги собираат од други извори, како на пример корисниците на регулативата), ги анализираат податоците и го изготвуваат нацрт извештајот на оценката, ги спроведуваат консултациите и на оваа основа изготвуваат конечен извештај на оценката.

2.2.1.2. Спроведување на оценката на спроведување на регулативата

Во зависност од тоа кој метод на оценка е определен да се користи, спроведувањето на оценката на спроведување на регулативата може да опфати:

- а) Собирање на податоци преку кои ќе се верификува процесот на спроведување и ќе се утврдат активностите кои

се превземени за спроведување на регулативата и изворите на верификација дека активностите се случиле;

б) Собирање на податоци за резултатите од спроведувањето на регулативата што овозможува да се оцени дали целта на донесувањето на регулативата е постигната;

в) Собирање на податоци за влијанието кое спроведувањето на регулативата го има врз односите во општеството, одредени појави, влијание врз создавање на нови вредности, општествен раст и развој и сл.;

г) Анализа на податоците која се врши на крајот од процесот на спроведување на оценката на спроведување на регулативата.

Спроведувањето на оценката на спроведување на регулативата трае најдолго до шест месеци. За оценка на спроведувањето на системски закони спроведувањето на оценката на спроведување на регулативата може да трае подолго од шест месеци.

2.2.1.2.1. Собирање на податоци од следењето на процесот на оценка на спроведување на регулативата

Во првата фаза од процесот се обезбедуваат податоци преку кои се верификува процесот на спроведување на регулативата. Овие податоци се обезбедуваат преку индикаторите за следење на спроведување на регулативата кои се содржани во акцискиот план за имплементација на регулативата. Индикаторите мерат дали и во кој обем очекуваните резултати се постигнати. Податоците добиени преку изворите на верификација (на пример листи на учесници, известувања од направен инспекциски надзор и сл.) потврдуваат кои активности за спроведување на регулативата се превземени, од кого, кога и колкави се трошоците за нивното спроведување.

2.2.1.2.2. Собирање на податоци за резултатите од спроведувањето на регулативата

Во втората фаза од процесот се оценува успехот од спроведувањето на регулативата. Успехот се оценува од аспект на тоа дали целите кои се зацртани се исполнети, но и од аспект каква вредност со спроведувањето се создава за корисниците на регулативата. За таа цел, во оваа фаза, работната група ги вклучува засегнатите страни преку интервјуа, анкети на задоволство, консултации и сл. Министерството, во зависност од темата и опсегот на регулативата, одлучува за примената на една или повеќе техники за оценка на резултатите.

2.2.1.2.3. Собирање на податоци за влијанието на регулативата

Во третата фаза од процесот се собираат податоци преку кои ќе се утврдат промените кои се случиле во општеството заради спроведувањето на регулативата. Оваа фаза има за цел да утврди кои нови вредности се создале, зошто и како тие може да влијаат на понатамошниот општествен раст и развој.

2.2.1.2.4. Анализа на податоците

Анализата на податоците овозможува синтеза на собраните податоци, но и откривање на односите и причинско - последичните врски меѓу спроведувањето на регулативата и резултатите односно неуспехот да се постигне целта.

2.1.3. Чекор 3: Известување за оценката на спроведување на регулативата

Извештајот за оценката на спроведување на регулативата содржи:: резиме; вовед; методологија; опис, дефиниции и корисници; ресурси, извори на информации, докази; оценка на процесот; оценка на резултатите; оценка на влијанието; препораки и заклучоци. Извештајот за оценката на спроведување на регулативата претставува документ во кој збирно се прикажуваат резултатите од спроведената анализа, стекнатите сознанија како и предложените препораки за законодавниот процес во иднина. Врз основа на извештајот, се добиваат информации како министерствата ја спровеле регулативата, со кои проблеми се соочиле, кои резултати и влијание го постигнале, а врз основа на тоа искуство, која насока во законодавниот процес ќе ја одберат (измена на регулативата, донесување на нова и / или да не се превзема ништо).

3. Организација е на процесот на оценката на спроведување на регулативата

3.1. Координација на процесот на оценката на спроведување на регулативата

Процесот на оценката на спроведување на регулативата го координира Министерството во чија надлежност е креирањето и спроведувањето на регулативата чие спроведување се оценува. Државните службеници во министерствата кои се вклучени во организацијата и стручната поддршка на процесот на оценката на спроведување на регулативата ги спроведуваат и следниве активности:

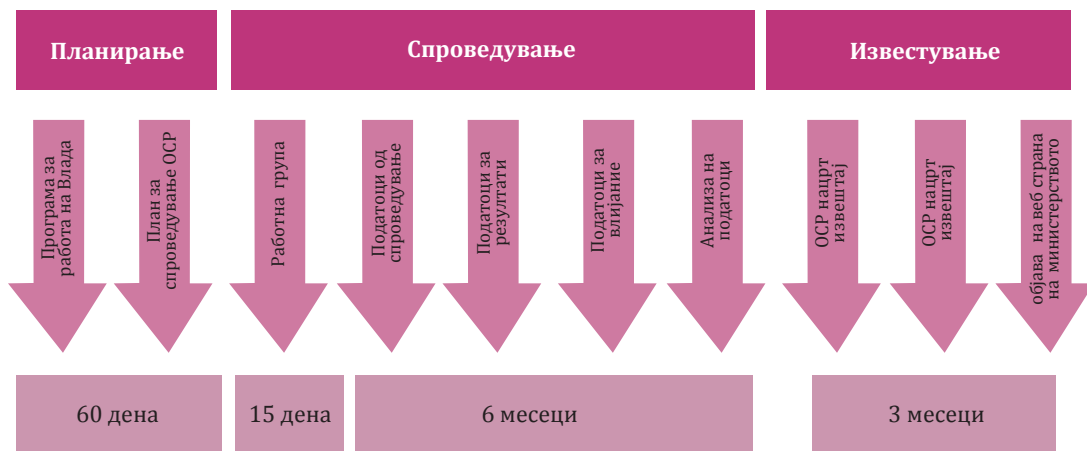
- Собирање на податоци
- Организирање на консултации, интервјуа, дискусии во фокус групи

- Анализа на податоците
- Пишување на извештај за оценката на спроведување на регулативата
- Објавување на конечниот извештај на веб страната на министерството.

3.2. Организација на процесот на оценката на спроведување на регулативата во Владата на Република Македонија

Во рамките на процесот на стратешко планирање, од страна на секое министерство на Владата на Република Македонија се предлага кои регулативи треба да се предмет на оценка за следната година, кои како предлози се внесуваат во Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија.

Прилог . Шематски приказ на процесот на оценката на спроведување на регулативата



ПРИРАЧНИК ЗА ПРИМЕНА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ

Јавна политика – „Процес за преземање или непреземање активности од страна на Владата како надлежен орган со цел решавање на одреден проблем или низа меѓусебно поврзани проблеми, како и начин за утврдување насоки за остварување на утврдените цели“ⁱ

Креирање на политика – „Процесот на креирање политики е процес преку 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 тоа да го направи итн.“ⁱⁱ

Анализа на политика – „Аналитички пристап во решавање на сложени општествени проблеми.“ⁱⁱⁱ

Инструменти за креирање на политика –

- ✓ 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 на информативни материјали, брошури, реклами, пропаганди и други видови на материјали, користење на средства за јавно информирање и употреба на веб страници.ⁱⁱⁱⁱ

Регулатива – под регулатива во смисла на овој Прирачник се подразбираат сите закони, прописи и други општи правни акти.

ⁱ Методологија за анализа на политиките и координација „Службен весник на РМ“ бр. 52/06

ⁱⁱ Прирачник за креирање политики на Владата на Република Македонија (2008 – трето изменето издание)

ⁱⁱⁱ Kristin Morse, Raymond J. Struyk “Policy Analysis for effective development: strengthening transition economies”, Lynne Rienner Publishers, Inc. 2006 (стр.12)

ⁱⁱⁱⁱ Како што е дефинирано во Методологијата за анализа на политиките и координација на Владата на Република Македонија

Квантитативни и квалитативни податоци – *Квалитативните податоци* се во описна форма и истите се корисни за објаснување на причините или за прибирање на разни мислења. *Квантитативните податоци* се податоци искажани со бројки кои може статистички да се анализираат со тек на време, или во серија, или со користење на основни аритметички инструменти, со употреба на табели.

Индикатори – се показатели на состојбата, статусот, трендовите на развој во одредена област.

Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) – Проценката на влијанието на регулативата е процес што овозможува детална проценка на можните економски и социјални влијанија и влијанијата врз животната средина, како и други влијанија на новата регулатива и проценка дали регулативата овозможува постигнување на поставените цели за решавање на проблемите.¹

Оценка на спроведувањето на регулативата (ОСР) - овозможува да се соберат информации за тоа како е спроведена и што постигнала регулативата, на кој начин и со колку ресурси, дали е постигната целта, и доколку не е кои фактори влијаеле. Овие информации се претпоставува дека ќе се земат предвид при изготвување на нови регулативи или измена на постоечките. Со тоа ОСР овозможува „учење од искуство“, втемелување на одлуките врз докази и воведување на рационалност во процесот на креирање на политиките.²

¹ Влада на Република Македонија (2009), Методологија за проценка на влијанието на регулативата.

² Ibid.

Поглавје 1

Вовед

Државата за да го заштити јавниот интерес регулира повеќе области за остварување на мноштво на цели, на пример конкурентен и фер пазар, здравствена заштита, социјална сигурност, стимулација на иновации и зачувување на животната средина. Регулативите се еден од инструментите со кои се креираат јавните политики. Во време на глобализација и брз технолошки и општествен развој, регулативите може за брзо време да застарат. Затоа тие како инструмент на креирање јавни политики треба постојано да се предмет на оценка со цел да одржат чекор со светот кој брзо се движи и менува.

Во Република Македонија, законите и прописите најчесто се користат како инструмент на јавните политики. Со нив се поставуваат цели, се утврдуваат решенија и се воспоставуваат институции преку кои се решава за правата и обврските на македонските граѓани.

Несоодветно формулираните решенија преточени во правила, неусогласени или решенија кои се преклопуваат може да доведат до влошување на негативните состојби и до зголемување на проблемите, кои ќе вршат негативно влијание на деловните потфати последователно и на севкупниот економскиот развој. Ваквиот пристап ќе предизвика и ќе доведе до несоодветно трошење на јавните финансии и до неостварување на поставените цели или очекувањата на граѓаните. Секако дека овие работи влијаат на довербата која граѓаните ја имаат во државата и нејзините институции.

Владата на Република Македонија се определи за подготвување на квалитетни и применливи политики и регулативи. Таквата политичка волја е изразена во Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план за нејзино спроведување за периодот 2010-2015, како и во препораките и акцискиот план за унапредување на регулаторната реформа донесени во декември 2012 година. Досега Владата има спроведено поголем број на конкретни мерки кои имаат за цел подобрување на регулативата и тоа:

- Поедноставување на регулативата или т.н. “регулаторната гилотиња”, активност преку која беше направена анализа на 341 подзаконски акти кои престанаа да бидат во правна сила.

- Проценка на влијанието на регулативата воведена во 2009 година како задолжителна за сите нови законски решенија со донесувањето на одлука за Методологијата за проценка на влијанието на регулатива³
- Оценка на спроведувањето на регулативата воведена во 2013 година со донесувањето на одлука за Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата.⁴

Со поедноставувањето, проценката на влијанието и оценката на спроведувањето на регулативата се заокружува системот за подготвување на квалитетни политики и воспоставен преку постапките за стратешко планирање во министерствата и Владата на Република Македонија и постапките за координација и анализа на политиките и донесување на одлуките од страна на Владата на Република Македонија. Реформите за подобрување на регулативата се усогласени со практиките кои се применуваат во Европската унија⁵ и земјите членки на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД).⁶ Последната *Препорака за регулаторна политика и управување* на ОЕЦД до одреден степен го кристализира досегашното знаење на планот на регулаторната реформа и ги усогласува основните начела на кои се темелат успешните реформи и функционалните регулаторни системи.⁷ Оценката на спроведувањето на регулативата се јавува како еден од клучните елементи неопходни за таков успех (види Поле 1).

Поле 1. Препорака за оценката на спроведувањето на регулативата на ОЕЦД од 2012 година

Оценката на спроведувањето на регулативата претставува интегрален дел од препораката на ОЕЦД од 2012 година.

Образложението бр. 5 го истакнува следното:

5. Спроведете систематски програмски ревизии на значајните регулативи со примена на јасно дефинирани цели на политика, земајќи ги предвид и трошоците и придобивките, за да обезбедите дека регулативите се ажурирани, економски оправдани и ефикасни и конзистентни, како и дека ги испорачуваат предвидените политички цели.

³ Влада на Република Македонија (2009), Методологија за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ бр.66/2009.

⁴ Заклучок на Владата на Република Македонија од 19.03.2013, Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата.

⁵ Европска комисија (2006), Подобра регулатива – едноставно објаснета, Публикација на ЕК, Брисел

⁶ ОЕЦД (2012), Оценка на закони и регулативи. Случајот на чилеанската комора на заменици, Публикација на ОЕЦД, Париз

⁷ Од таа причина, оваа ревизија значително се темели на оваа публикација. Види ОЕЦД (2012), Препорака на Советот за регулаторна политика и управување, усвоена на 22 март 2012 година, Публикација на ОЕЦД, Париз, на:

<http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817/pdf>.

Претходните препораки и добри начела на ОЕЦД може да се најдат на следниот интернет сајт:

<http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/recommendationsandguidelinesonregulatorypolicy.htm>.

Што претставува оценката на спроведувањето на регулативата?

Во Република Македонија, регулативите се оценуваат пред нивното донесување, за време на спроведувањето и откако се спроведени. Пред нивното донесување регулативите се предмет на проценка на влијанието (ПВР) или така наречената ех-анте проценка на регулативите. По нивното донесување регулативите се предмет на редовна проценка на нивното спроведување или ех-пост проценка, додека на крајот од спроведувањето тие се предмет на надворешна пост-имплементациона проценка на спроведувањето.



Оценката на спроведувањето на регулативата (во понатамошниот текст: ОСПР) која се воведува со Методологијата за проценка на спроведувањето на регулативата⁸, е последна фаза во процесот на креирање политики. Со неа се овозможува да се соберат информации за тоа што регулативата постигнала, на кој начин ги постигнала резултатите и со искористување на кои и колку ресурси е постигнатото, Исто така, оценката треба да обезбеди информации дали е постигната целта на регулативата, и доколку не е кои фактори влијаеле да не се постигне целта. Овие информации се претпоставува дека ќе се земат предвид при развојот на нови регулативи. Со тоа ОСПР овозможува да се добијат информации релевантни за новиот регулаторен процес, да се обезбедат информации за анализа на состојбата како почетна фаза во процесот на креирање политики и да се осигури „учење од искуството“ стекнато

⁸ Заклучок на Владата на Република Македонија од 19.03.2013.

со спроведувањето на регулативата. На тој начин одлуките за новите регулативи ќе бидат втемелени врз докази, а процесот на креирање политики станува предвидлив и рационален.

Оценката на спроведувањето на регулативата се смета за интегрален дел од системот алатки за регулаторна реформа. Сепак систематски пристап во оценката на спроведувањето на регулативата изостанува во повеќето држави. ОЕЦД издаде голем број на студии кои известуваат за меѓународни практики. Според последните показатели на оваа организација, најмалку 20 држави на ОЕЦД потврдиле дека во нивните земји има барања за автоматска ревизија на законите после определен период (на пример дека законот ќе се ревидира после три години од неговата имплементација и сл.). Сепак, систематската оценка на спроведувањето на регулативата е помалку застапена. Само седум држави на ОЕЦД (Канада, Нов Зеланд, Полска, САД, Шведска, Данска, Австралија) во 2008 година известиле дека периодичната оценка на постојната регулатива е задолжителна за сите области на јавната политика. Дванаесет држави известиле дека употребуваат клаузула „зајдисонце“ (која предвидува важност на правниот акт само за определен временски период, што значи дела по истекот на тој период актот престанува да произведува правно дејство освен ако неговата важност не биде продолжена). Во оваа категорија на земји влегуваат Австралија, Австрија, Канада, Финска, Франција, Германија, Исланд, Кореја, Нов Зеланд, Швајцарија, Обединетото Кралство и Соединетите Американски Држави.

Со донесувањето на Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата, Република Македонија се вбројува во групата на развиени земји во светот кои вовеле систем за проверка на квалитетот на постигнувањата на регулативите.

Сликата подолу го илустрира трендот на посебни практики на оценка на спроведувањето на регулативата низ времето.⁹ (види Поле 2).

Поле 2. Дифузија на практиките на оценка на спроведувањето на регулативата во државите на ОЕЦД



Број на јурисдикции

Забелешка: Податоци за 2008 година не се достапни за Европската Унија, Луксембург, Полска и Република Словачка. Тоа значи дека оваа слика се темели на податоци за 27 држави во 1998 година и за 30 држави и ЕУ во 2005 и 2008 година.

**. Не се достапни податоци за периодот пред 2005 година*

Извор: ОЕЦД (2009), *Показатели на системите за регулаторно управување, Извештај од 2009 година*, Публикација на ОЕЦД, Париз, достапен на www.oecd.org/regreform/indicators; и ОЕЦД (2011), *Владата на прв поглед*, Публикација на ОЕЦД, Париз.

⁹ За дополнителна илустрација на дифузијата на практиките на оценка на спроведувањето на регулативата, види АНЕКС А за „Екс-пост регулаторна ревизија и оценка на централно државно ниво“ во ОЕЦД (2012), *Оценка на закони и регулативи*. Случајот на чилеанската комора на заменици, Публикација на ОЕЦД, Париз, стр. 81.

Прирачник за оценка на спроведувањето на регулативите

За кого е наменет?

Овој прирачник е наменет за:

- државните службеници вработени во министерствата кои изготвуваат и спроведуваат регулативи
- државните службеници вработени во агенциите, фондовите и другите органи на управата кои изготвуваат и спроведуваат регулативи
- заинтересираните и засегнати страни од примената на регулативата

Која е целта на прирачникот?

Овој прирачник има за цел:

- да даде вовед во основните концепти, поими и дефиниции за вршење оценка на спроведувањето на регулативата
- да ја објасни на едноставен начин постапката за вршење оценка на спроведувањето на регулативата (со листа на проверка, временска рамка и проценка за трошоците за спроведување на ОСР);
- да понуди основни алатки и методи со кои работната група, која треба да биде формирана во рамки на министерствата, ќе може да се послужат при спроведување на ОСР
- да даде пример на опис на работата која член на работната група за ОСР ќе ја врши во процесот на спроведување на ОСР

Овој прирачник е дизајниран како практична алатка која дава насоки на лицата кои директно работат на планирањето, спроведувањето и следењето на спроведувањето на регулативата

Прирачникот не ги покрива сите аспекти на системот на мониторинг и евалуација на спроведувањето на регулативите. Не се занимава со планирање на спроведувањето на регулативата, формулирање на индикатори за следење на спроведувањето на регулативите во одделни сектори на јавните политики, ниту на самиот систем на следење на спроведувањето.

Оттаму прирачникот прави јасна дистинкција помеѓу следењето и оценката како два поединечни, но меѓусебно зависни, процеса во

циклусот на креирање политики. Следењето е рутина, дневна проценка на активностите кои се спроведуваат и напредокот кој се постигнува со нив. Додека евалуацијата или оценката, терминот со кој се користи во Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата и овој прирачник, е оценка на севкупните постигнувања на спроведувањето на регулативата. Ако со следењето утврдуваме што правиме, со оценката утврдуваме што сме постигнале и какво влијание има спроведувањето на регулативата.

Оценката ги проценува резултатите кои се постигнати; овозможува платформа за учење од искуство и води кон подобрување на постигнувањата

Структура на прирачникот

Прирачникот е поделен на четири поглавја. Првото е воведно и не запознава со основните поими за ОСР. Вториот дел се однесува на првиот чекор во процесот на ОСР - планирање на оценката на спроведувањето на регулативата. Третото поглавје го опишува процесот на вршење на ОСР, а четвртиот дава насоки за последниот чекор во ОСР процесот – известувањето. На крајот од секој дел прирачникот има листа на проверка, а во анекс 1 и 2 се приложени образец за План за ОСР и образец за Извештај за ОСР.

Пример во прирачникот

Во прирачникот со цел да се илустрира процесот на оценка на спроведувањето на регулативата се користиме со пример. Како пример во прирачникот е претставена Пилот оценката на спроведувањето на Законот за управување со пакување и отпад од пакување.²

Видови оценка

Постојат два вида на оценка на спроведувањето на регулативата:

- Внатрешна и
- Надворешна

Оваа разлика се прави на основа на три прашања:

- По чие барање/ задолжение се врши оценката?
- Кој субјект ќе ја спроведе оценката?
- Кој/и субјекти ќе ја користат оценката?

Внатрешната оценка на спроведувањето на регулативата ја врши, спроведува и користи Владата на Република Македонија.

Надворешната евалуација може да се врши исто така по барање на Владата за нејзини потреби. Оваа евалуација ја вршат надворешни експерти, консултантски куќи или други организации.

Основни карактеристики на оценката

Оценката треба да е објективна, заснована на факти и поткрепена со докази. Оценката треба да ги задоволува основните стандарди за собирање и анализа на доказите и податоците на кои е заснована.

Податоците кои се собрани и анализирани во процесот на оценка на спроведувањето на регулативата имаат карактер на докази и истите претставуваат подлога за донесување на заклучоци (одлуки) за пристапување кон соодветно изменување и дополнување на постојните прописи, донесување на нови прописи, или пак за преземање на активности. Доказите може да бидат категоризирани во четири групи:

- Физички докази (сопственост, опрема, и сл.)
- Документирани докази (конкретни акти, предмети, списи, поднесоци, извештаи, договори, сметки и сл.)
- Аналитички докази (извршени анализи, согледувања, акти за внатрешна организација и систематизација, пресметки, споредби, категории, и сл.) и
- Други докази (интервјуа, прашалници, истраги и сл.).

Доказите треба да ги исполнуваат следниве стандарди:

➤ Доказите треба да се доволни

Доказите се доволни кога ги поддржуваат заклучоците и препораките.

Во утврдувањето дали доказите се доволни потребно е да се оцени дали доказите разумно ја потврдуваат полноважноста (оправданоста) на заклучоците. За да се утврди доволност кога се користат квантитативни податоци може да се користат и статистички методи.

➤ Доказите треба да се сигурни

Доказите се сигурни кога ќе се утврди дали доказите се собрани со методологија која е професионално прифатлива и спроведена од познавачи, искусни и доверливи извори на информација.

Сигурноста на податоците се однесува на тоа дали би дошле до истите податоци доколку би го повториле истражувањето користејќи иста методологија. Доказите се сигурни доколку се проверливи. Имено доколку

истата методологија ја повтори исто такво лице (познавач, искусен и доверлив извор на информација) и дојде до истите резултати (докази) се смета дека доказите се сигурни.

➤ **Доказите треба да се од значење прашањето релевантни**

Доказите се од значење кога имаат логичка врска со прашањето (заклучокот) кое се потврдува или негира. Тие помагаат препораката да биде убедлива и корисна.

➤ **Доказите треба да се веродостојни/валидни**

Валидноста на податоците се однесува на тоа дали методите за собирање на податоци значајно го мерат она што треба да го мерат. На пример, ако мериме дали граѓаните го селектираат сметот (одвојуваат пластичен од хартиен и биолошки отпад) индикаторот не смее да ни биде број на канти за селекција на отпад, туку количина на смет собран со овој метод на селекција.

Предмет на оценка

Оценката може да се спроведе врз било која регулатива која се применува најмалку 2 години. Секое министерство предлага најмалку две регулативи кои ќе бидат предмет на оценка на спроведувањето во текот на годината. Јасното дефинирање на предметот на оценка на спроведувањето го определува обемот (големината) на оценката и влијае врз дефинирањето на причините и прашањата на оценка на спроведувањето. За прва оценка, советуваме, на почетокот да се одбере предмет на оценка, регулатива, на чие спроведување најблиску работите за полесно спроведувањето на оценката на регулативата.

Прашање на оценка

Централните прашања се врзани со откривање на **ефективноста и корисноста** на спроведувањето на законското решение, и дали постигнатите резултати ги оправдуваат вложените средства и трошоците за спроведување.

За да можете да ги утврдите прашањата за оценка на спроведувањето на регулативата треба да направите три подготвителни чекори:

1. **Подговете резиме на предметот на оценка** - Регулативата или законот чие спроведување го оценувате има свои цели и е насочен кон решавање на определен проблем или е донесен заради остварување на подобар развој во областа која ја регулира.

Резимето треба да се однесува на основните податоци за законот чие спроведување се оценува, причините за неговото донесување, целите што со неговото спроведување треба да се постигнат и инструментите (мерките) кои се регулирани со законот, а со кои треба да се постигнат планираните цели.

2. **Напишете го контекстот во кој е донесена регулативата** – контекстот ја дефинира почетната состојба од која започнуваме да ги мериме постигнувањата и во однос на која ја споредуваме успешноста на спроведувањето. За овој подготвителен чекор од помош ќе биде да го погледнете формуларот за Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) бидејќи истиот го анализира проблемот кој донесеното законско решение го решава и состојбата во земјата пред донесувањето на решението.
3. **Дефинирајте ги основните поими** со кои се користи регулативата чие спроведување се оценува. Основните поими се дефинирани во текстот на законското решение и истите може да ви послужат во овој подготвителен чекор.

Процес на оценка

ОСР е обврска на министерствата во која треба да се вклучат сите чинители кои учествувале во спроведувањето на регулативата и/или биле корисници на истата. Во процесот на ОСР, министерствата исто така црпат информации и од сите независни институции кои вршат надворешна проценка на успешноста на политиките и ефективноста на регулативите. Кога се носи политичка одлука да се измени, дополни постоечкото законско решение или да се донесе ново, ОСР се користи за да се научи од искуството од спроведувањето на постоечката регулатива, со цел да се избегнат недостатоците и да се одбере решение со кое на најефикасен и ефективен начин ќе се постигне зацртаната цел.

ОСР процесот го спроведуваат и го координираат министерствата во чија надлежност е изготвувањето и спроведувањето на регулативата која се оценува. Поточно оценката на спроведување на регулативата ја спроведува организационата единица во ресорното министерство кое е одговорно за спроведување на регулативата, како на пример секторот или одделението надлежно за креирање и спроведување на политиките во таа област.

Во нашиот пример, Законот за управување со пакување и отпад од пакување, процесот на оценка на спроведувањето на регулативата ќе биде во надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање

или поточно Секторот за отпад на ова министерство како организациона единица одговорна за креирање и спроведување на политиките во оваа област.

Организационата единица во министерството и работна група за вршење оценка

Организационата единица во ресорното министерство што ја спроведува регулативата е одговорна и за спроведување на процесот на оценка на спроведувањето на регулативата. Во тоа и помага посебна работна група. Бидејќи процесот на ОСР треба да биде отворен и партиципативен, во овој процес, а институционално преку работата во работната група, треба да се вклучат сите заинтересирани страни и оние кои имаат информации кои се од значење за спроведувањето на регулативата (лица кои ја спроведуваат регулативата и лица – субјекти кои остваруваат утврдени права пропишани со регулативата).

Работната група ја формира согласно своите надлежности министерот или раководителот на самостојниот орган на управата надлежна за спроведување на регулативата што е предмет на оценка. Работната група има интердисциплинарен состав и вклучува претставници од сите релевантни министерства, агенции, фондови и други органи на управата, но и останати засегнати страни и недржавни субјекти, како на пример здруженија на граѓани и интересни групи.

Пример 1: Разлики меѓу организационата единица и работната група за ОСР на Законот за управување со пакување и отпад од пакување

Организациона единица во ресорното министерство	Работна група за ОСР на Законот за управување со пакување и отпад од пакување
Сектор за отпад и управување со отпад	• Претставник на секторот за управување со отпад – координатор на работната група • Претставник на компаниите кои управуваат со отпад • Претставник на ЗЕЛС • Претставник на производителите • Претставник на државниот инспекторат за заштита на животна средина

Требало да се има во предвид дека ОСР ја спроведува организационата единица во ресорното министерство, а работната група дава поддршка на процесот.

Па така, **организационата единица во ресорното министерство** во процесот на ОСР ги спроведува следниве активности:

- Изработува План за ОСР
- Управува со процесот на формирање на работна група за ОСР и ја координира нејзината работа
- Подготвува конечен Извештај за ОСР и го поднесува до надлежниот министер.

Членови на **работната група даваат стручна поддршка на процесот на ОСР** и истите ги извршуваат активностите утврдени со решението за нејзино основање. Тие може да вклучат:

- Собирање на податоци од своите институции за *процесот, резултатите* од спроведувањето и *влијанието* на спроведувањето на регулативата
- Организирање на консултации, интервјуа, дискусии во фокус-групи
- Анализирање на собраните податоци
- Изготвување на нацрт извештај за ОСР
- Разгледување и сумирање на коментарите по однос на нацрт извештајот за ОСР

Поглавје 2

Процесот на ОСР може да се спроведе во три чекори: планирање, спроведување и известување за ОСР.

Чекор 1: Планирање на ОСР

Првата задача во подготвувањето на планот на оценката е да се утврди причината за истата и да се идентификуваат прашањата кои ја прават 'големата слика'/рамката за оценката. За да ја видиме рамката во која ќе се спроведе оценката потребно е да дадеме одговор на следниве прашања:

- Кому ќе му служи извештајот за оценката за спроведување на регулативата?
- За кого е наменета оценката?
- Што сакаме да постигнеме со оценката? Да научиме од искуството и да ја подобриме примената на законот или регулативата? Да идентификуваме дали проблемот се решава или не со спроведувањето на законот? Да идентификуваме нови проблеми? Да иницираме нов законодавен процес кој ќе го надгради искуството од спроведување на постоечката регулатива?

1.1. Дефинирање на методот на оценка

На основа на одговорите од овие прашања може да ја поставиме и насоката во планирањето на ОСР. Имено, ако сме свртени кон унапредување на постоечкиот процес на примена на законот или регулативата тоа ќе не насочи да одбереме методот на ОСР да биде оценка на процесот на спроведување; доколку пак сме свртени кон утврдување на постигнувањата (дали го решаваме проблемот) тогаш пак ќе се насочиме да го одбереме методот на ОСР со кој ќе ги оценуваме резултатите од спроведувањето.

Со ова всушност го дефинираме методот на ОСР. Во зависност од тоа во која фаза на спроведувањето на регулативата се отпочинува со оценка, се дефинира еден од трите методи на оценка:

- а. Оценка на *процесот* на спроведување на регулативата
- б. Оценка на *резултатите* од спроведувањето на регулативата
- в. Оценка на *влијанието* од спроведувањето на регулативата

Разликите меѓу методите на оценка може да се увидат од примерот број 2 презентираан подолу.

Пример 2: Метод на оценка на регулативата

	Оценка на процесот на спроведување	Оценка на резултатите од спроведувањето	Оценка на влијанието од спроведувањето
Што се оценува?	• Кои активности биле извршени во процесот на спроведување? • Колку институции / органи / лица се вклучени во процесот на спроведување? • Колку ресурси (простор, опрема, средства) се искористени во процесот на спроведување? • Кои се проблемите со кои се соочуваат извршните органи во процесот на спроведување?	• Дали се постигнале цели зацртани со регулативата? • Каква корист е остварена со спроведувањето на регулативата? • Кој имал најголеми придобивки од спроведувањето на регулативата? • Дали средствата кои се искористиле во спроведувањето на регулативата се оправдани (во однос на постигнатите цели)?	• Какво влијание има спроведувањето на регулативата врз животната средина? • Какво влијание има спроведувањето на регулативата врз економијата? • Какво влијание има спроведувањето на регулативата врз развојот на општеството (формирање на вредности и сл.)? • Какво влијание има спроведувањето на регулативата врз подигнувањето на јавната свест?
Кои се очекуваните резултати од оценката	• До колку корисници стигнале извршните органи во процесот на спроведување? • Кој е успехот на процесот на спроведување на регулативата која се оценува? • Кои се недостатоците на процесот на спроведување на регулативата?	• Кои од целите се постигнале? • Кои не се постигнале? • Зошто не се постигнале целите?	• Кои позитивни влијанија ги има предизвикано спроведувањето на регулативата? • Кои негативни влијанија ги има предизвикано спроведувањето на регулативата?

Овие методи се комплементарни едни со други, но можат да бидат применети и одделно. Методот на *оценка на процесот* и *оценката на резултатите* може да се спроведат и по три години од почетокот на применувањето на регулативата, додека за *оценката на влијанието* најчесто се потребни најмалку пет години од примената. При оценката на спроведувањето на регулативата може да одбереме еден, два или сите три методи на оценка, на пример може да одлучиме да вршиме оценка

на процесот и резултатите или оценка кумулативно на процесот, резултатите и влијанието од спроведувањето на регулативата.

За системски закони оценката на влијанието на спроведувањето може да биде и подолгорочна (на пример, евалуација на моделот на пензиско осигурување најдобро се оценува после смена на една генерација – во просек 70 години).

1.2. Дефинирање на причините за оценка

При планирање на оценката на спроведувањето на регулативата потребно е да се утврди нејзината главна причина/и. Утврдувањето на причините се врши со одговарање на основните прашања:

- **Колкав е обемот на оценката?**

Дали правите оценка на процесот на спроведување на регулативата; или правите оценка на резултатите од спроведувањето; или правите оценка на влијанието на спроведувањето на регулативата? Можно е ОСР да има широк обем и да ги покрива сите овие прашања. Доколку пак одлучите обемот на ОСР да е ограничен на оценување исклучиво на процесот на спроведувањето, а не и на утврдувањето на резултатите и/или влијанието потребно е да образложите зошто е тоа така. Најчесто причините за ограничување на обемот е временскиот период на спроведувањето на регулативата, кој не дозволува да се генерираат доволно податоци за да се утврди влијанието што таа го има.

- **Дали со оценката се утврдува квалитетот на спроведувањето на регулативата и/или вредностите кои се создале и/или смениле при процесот на спроведување на регулативата?**

Постојат многу причини поради кои е значајно да се утврди квалитетот на спроведувањето на регулативата. Ова понекогаш се нарекува **сумарна (скратена) евалуација** (Scriven, 1981). Ваквата севкупна евалуација најчесто се прави за да се донесе одлука дали да се продолжи со примената или да се запре, односно престане преку укинување на законското решение или негова замена со ново. Некогаш потребна е оценка на квалитетот на спроведувањето со цел да се донесе одлука за реалокација или реорганизација на одделение, сектор, единица во органот на управата кој го спроведува законот. Но, постојат и други причини за утврдување на квалитетот на спроведувањето или вредностите кои се смениле со спроведувањето на регулативата, како што се маркетингот на јавната институција. Кога со ОСР ќе биде евидентиран докажаниот успех во спроведувањето, таквиот квалитет може да биде искористен како одлична маркетинг алатка на институцијата која е одговорна за спроведување на регулативата.

- **Дали целта на оценката е да се идентификуваат области за унапредување на истата?**

Многу државни службеници би ја застапувале тезата дека целта на оценката на спроведувањето на регулативата треба да биде преку искуството од спроведувањето на постоечката регулатива да се идентификуваат области за унапредување на истата. Ова е значајно, но не секогаш е главна цел на ОСР. Оценката на спроведувањето се врши заради унапредување на формата на регулативата и затоа е наречена **формативна евалуација** (Scriven, 1981) и таа е корисна во два случаи:

1. Да ја зголеми поддршката и довербата во релативно нова програма / проект / услуга која се промовира со регулативата
2. Да ја унапреди структурата, содржината и ефектот на 'зрела' програма / проект / услуга

И во двата случаи, впрочем целта е да се унапреди или да се олесни процесот на спроведување на регулативата.

1.3. Дефинирање на централните прашања за оценка

Следниот чекор во планирањето на ОСР е утврдување на централните прашања на кои се бара одговор со оценката. За утврдување на централните прашања најпрвин се препорачува навраќање на целите на законот. Целите на регулативата може да се најдат во самото законско решение, во образложението на законот, во меморандумот и/или формуларот за ПВР.

Пример 3: Цели на Законот за управување со пакување и отпад од пакување

- Да се спречи создавањето на отпад од пакување
- Да се намали количината на создаден отпад од пакување
- Да се зголеми количината на искористување на корисните компоненти на отпадот од пакување
- Да се поттикнат економски активности за искористување на корисните компоненти од отпадот од пакување
- Да се намали негативното влијание врз животната средина
- Да се обезбеди еднаква положба на пазарот меѓу домашните и странските правни и физички лица и да избегнат и да ги отстранат трговските бариери кои можат да го нарушат пазарот
- Да се намали и ограничи употребата на штетни метали и материји во пакувањето и со тоа да ја намали токсичноста на отпадот од пакување
- Да се обезбеди висок степен на заштита на медиумите и областите на животна средина и природни ресурси
- Да се усогласи националното законодавство со правото на ЕУ

Откако ќе ги земете предвид целите на законот и ќе го определите обемот на ОСР, при кое нешто може да се почнете со дефинирање на централните прашања на оценката. Ако обемот се ограничува на оценување на процесот на спроведување тогаш централните прашања ќе бидат поврзани со активностите кои се спровеле заради спроведување на регулативата и ресурсите (луѓе, опрема, простор, финансиски средства и др.) кои биле ставени во функција на спроведувањето.

Доколку пак обемот на ОСР го ограничувате на оценување на резултатите односно постигнувањата од спроведувањето на регулативата, централните прашања треба да се поврзани со откривање на ефективност и корисноста од спроведувањето на законското решение, како и дали постигнатите резултати ги оправдуваат вложените средства и трошоците за спроведување.

1.4. Дефинирање на изворите на информација за спроведување на ОСР

За да ОСР биде заснована на докази, уште во фазата на планирање, потребно е да се идентификуваат изворите на информации кои ќе бидат користени. Има голем број на податоци кои се достапни на сите граѓани и на институциите, а се значајни за спроведување на ОСР. Министерствата и органите на управата располагаат со податоци за спроведувањето на регулативите и тие се носечки, а може да се најдат во годишните извештаи и анализи кои задолжително ги подготвуваат. Но кога имплементацијата опфаќа и други државни органи и органите на кои им е доверено вршење на јавни овластување истите треба да се вклучат во собирањето на податоците. Таму каде што е соодветно треба да се вклучат и други државни органи и институции кои собираат, анализираат, објавуваат и чуваат бази на податоци кои може да бидат клучни во вршењето на оценката. Такви се: Државниот завод за статистика, судовите, Катастарот, Централниот регистар, МВР, ФЗО, Управниот државен инспекторат и др. институции. Пред да се организира процес на собирање на нови податоци потребно е да се направи листа на сите институции кои ги поседуваат потребните податоци, а кои се потребни за оценка на постигнувањата на спроведувањето на регулативата.

Откога ќе се идентификуваат потребните информациите, за да можеме да се пристапи кон оценка на спроведувањето на регулативата и на постигнатите резултати, потребно е да се размисли и за алатките со кои ќе се собираат информациите (на пример интервјуа, преглед на извештаи, анкети, опсервации и сл.).

Пример 6: Закон за управување со пакување и отпад од пакување

Стратегија за ОСР		Извор на информации	Метод за собирање информации
Дефиниција	Ниво		
Преглед на правните и политичките документи – Стратегија за животна средина, Закон за пакување и управување со отпад од пакување	Влезни информации	Сектор за отпад	Преглед на информации
Преглед на спроведените активности	Процес	Сектор за отпад Извештаи на правни лица за постапување со отпад од пакување Проект менаџер на ИФЦ Проект менаџер на УСАИД	Преглед на информации; Интервјуа
Процент на спроведени активности, постигнати краткорочни резултати	Резултати	Сектор за отпад Извештаи на правни лица за постапување со отпад од пакување Проект менаџер на ИФЦ Проект менаџер на УСАИД	Преглед на информации; Интервјуа

1.5. Планирање на потребните ресурси за спроведување на ОСР

Планирањето на ресурсите треба да се направи врз основа на воспоставените внатрешни процедури во секое министерство и во согласност со процесот на стратешко планирање. При тоа потребно е да размисли колку лица се потребни за спроведување на ОСР, колку време ќе бидат ангажирани, каква опрема и други ресурси треба да им се стават на располагање и дали се потребни средства за да може да се спроведат активностите. Сите наведени ресурси треба да бидат испланирани соодветно,

односно да се доволни за спроведување на активностите на собирање на информации, кои ќе овозможат преку анализа да се добие одговор на централните прашања на оценката на спроведувањето на регулативата.

1.6. Планирање на временската рамка и активностите за спроведување на ОСР

На основа на претходно спроведените чекори, потребно е да се изготви *План за спроведување на ОСР* кој ќе ги идентификува централните прашања, методот, изворите на информации и алатките за нивно собирање, како и временската рамка за спроведување на ОСР.

За полесно подготвување на планот може да се користи подолу наведената табелата. Таа дава преглед на предвидените активности кои треба да се реализираат во рамките на ОСР, кој ќе ги спроведе, од кога и до кога.

Пример 7: Закон за управување со пакување и отпад од пакување

Активност	Дата на почеток	Краен рок	Кој ќе спроведе
Преглед на активностите предвидени за спроведување на цел 1 од законот			
Преглед на активностите предвидени за спроведување на цел 2 од законот			

Планот го подготвува организационата единица на ресорното министерство, која е одговорна за спроведување на регулативата и која истовремено го предводи процесот на оценка. Планот се подготвува во рок од 60 дена од објавувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија. Планот за спроведување на ОСР, министерството има обврска да го објави на својот веб сајт. Образец за план за ОСР е приложен во Анекс 1 на овој прирачник.

Листа на проверка за Чекор 1.

- За кого е наменета ОСР?
- Зошто се прави ОСР?
- Кој е обемот на ОСР и зошто е толкав?
- Кој е методот на ОСР?
- Кои се централните прашања на ОСР?
- Кои се изворите на информации за ОСР?
- Дали квалитетот / вредностите или унапредувањето е целта на ОСР?
- Кои ресурси се потребни за спроведување на ОСР?



Поглавје 3

Чекор 2: Спроведување на ОСР

ОСР ја спроведува организационата единица во ресорното министерство кое е одговорно за спроведување на регулативата. Во работната група учествуваат претставници на сите органи и тела кои учествувале во спроведувањето. Во текот на спроведувањето на ОСР, работната група задолжително користи информации и ги вклучува и корисниците во собирањето на докази за процесот, резултатите и влијанието на спроведувањето на регулативата.

2.1. Формирање на работна група за ОСР

ОСР е обврска на министерствата во која треба да се вклучат сите актери (државни и недржавни) кои учествувале во спроведувањето на регулативата. За таа цел, министерството кое е одговорно да спроведе ОСР формира работна група **во рок од петнаесет дена** по објавувањето на Планот за спроведување на ОСР на веб страницата на министерството..

Во работната група се препорачува да учествуваат претставници на сите органи и институции кои ја спроведуваат регулативата. Секое министерство, агенција, фонд и другите органи на управата на барање на министерството назначуваат свој претставник за член во работната група. Членовите на работната група се именуваат на предлог на министрите, директорите на агенциите, фондовите и другите органи на управата кои делегираат членови на работната група од редот на државни службеници кои работат на спроведување на регулативата која е предмет на оценка.

Со овој пристап, учесниците во спроведувањето учествуваат и во конципирањето и планирањето на оценката, обезбедуваат докази (информации кои самите ги имаат во институциите кои ги претставуваат и информации кои ги собираат од други извори, како на пример корисниците на регулативата), ги анализираат податоците и го изготвуваат нацрт извештајот на оценката, ги спроведуваат консултациите и на оваа основа изготвуваат конечен извештај за оценката.

За подготовка на првиот конститутивен состанок на работната група, претставникот на организационата единица на Министерството кое ја

спроведува регулативата, потребно е да направи кратко истражување за тоа кои значајни податоци за спроведувањето на регулативата се веќе достапни. Значајни податоци претставуваат годишните извештаи на надлежните институции (на пример, Собранието на Република Македонија, судовите и други) статистички податоци и извештаи на меѓународните организации, независни органи и тела (како Државниот завод за ревизија и сл.), невладиниот сектор и други.

Потоа се свикува прв состанок на работната група. Целта на првиот состанок на работната група е да се изврши запознавање, да се научи кој/која институција била одговорна за спроведувањето, која институција кои податоци може да ги обезбеди и кои податоци треба да се соберат со истражувачки техники. На состанокот се разменуваат мислења за тоа кои техники ќе бидат аплицирани за собирање на овие податоци: интервјуа, анкети, опсервации и сл. се некои од опциите. При тоа размислете кои се предностите и ризиците од вклучување на сите заинтересирани страни (и корисниците) во спроведувањето на ОСР затоа што процесот на оценка на спроведувањето треба да биде отворен и вклучувачки. На пример, доколку се оценува спроведување на регулатива од здравствениот сектор мора да се има во предвид фактот дека податоците за третман на пациентите доверливи и сл.

На првиот состанок се препорачува да направите план за собирање на податоците кои се потребни за оценување на спроведувањето на регулативата. На пример, значајно е да направите план за управување со податоците. Јасно се врши поделба на обврските помеѓу членовите на групата, кој член кои податоци треба да ги собере и од кои извори. Потоа кога ќе бидат собрани податоците, се прави договор кој ќе ја изврши нивната анализа. На состанокот исто така се прави договор за очекуваните резултати и за временскиот рок во кој треба истите да се постигнат. Исто така не треба да се заборави дека треба да се договори повторната работна средба на групата.

2.2. Собирање на податоци за ОСР

Собирањето на податоци е мошне значаен чекор врз основа на кој ќе се направи оценка на спроведувањето на регулативата. За да може полесно да се управува со процесот на спроведување на ОСР, се поставуваат добро дефинирани цели за секоја етапа од процесот на собирање на податоци и се назначуваат одговорни лица.

Подготвениот систем за управување со податоците треба да содржи и систем за евидентирање и чување на податоците кои се добиени со

користење на алатките за собирање на податоци (како на пример од прашалниците, снимките од разговори, носачи на податоци како USBи сл.). Тоа е значаен дел од процесот на спроведување на ОСП. На тој начин се избегнуваат проблеми кои можат да произлезат доколку податоците се чуваат на повеќе места и од повеќе лица. Следниве препораки може да помогнат и да бидат од корист:

- Добро е да определи едно лице кое ќе го следи собирањето на податоците, и кое лице ќе знае кој, кога, кои податоци ги собрал и анализираше
- Сите податоци и докази се чуваат на едно на едно место
- Во согласност со Уредбата за архивското работење и плановите за архивска граѓа поставете систем за архивирање на податоците за да може полесно да се снајдете во мноштвото на докази до кои ќе дојдете за време на оценката.
- Во случај на потреба се врши заштита на идентитетот на лицата од кои се собираат податоците доколку тоа тие го побараат. По можност се користат псевдоними и никогаш не треба да се оддаваат личните податоци кои се заштитени со Законот за заштита на личните податоци.

2.2.1. Видови податоци

Изборот на методот на собирање податоци зависи од природата на прашањата кои ги поставуваме со оценката. Конкретно, прашањето или прашањата ќе одредат која методологија би била најсоодветна. Постојат два главни вида на податоци: квалитативни и квантитативни. *Квалитативните податоци* се претставени во описна форма и се корисни за образложување на причини или за добивање на мислења. *Квантитативните податоци* се нумерички и со време може да подлежат на статистичка анализа, или се претставени во серии или со основни аритметички алатки кои користат табели.

Подолу наведената табела дава преглед на основните предности и недостатоци на двата вида податоци.

Пример 8: Предности и недостатоци на квалитативните и квантитативните методи на собирање податоци

	Квалитативен	Квантитативен
Предности	. Флексибилен	. Произведува статистички податоци
	. Овозможува истражување на значењето на концепти, настани	. Кога се користат примероци по случаен избор, проценките на истражувањето може да се дефинираат во рамките на утврдени граници на прецизност
	. Произведува валидни податоци, како прашања кои се доволно детално испитани за да дадат јасно објаснување	. Може да го измери степенот, застапеноста, големината и јачината на забележаните карактеристики, разлики, односи и врски
	. Овозможува испитување на мотивите и шемите на поврзаност помеѓу факторите.	. Може да ја одреди важноста на факторите при влијанието врз резултатите
	. Дава детална слика за начинот на интеракција на поединците со нивната средина, начинот на справување со проблемите, итн.	. Користи стандардизирани постапки и прашања, овозможувајќи репродуктивност на резултатите
Ограничувања		. Може да биде скап, особено доколку популацијата е ретка или тешко достапна
	. Треба да може да ги предвиди факторите поврзани со прашањата кои треба да се истражуваат, да креира „добра“ стратегија на избор на примероци	. Можно е да нема достапни репрезентативни примероци
	. Методите на интервјуирање зависат од елоквентноста на испитаниците	. Структурираните интервјуа попречуваат детално истражување на причините на кои се засновани одлуките или ставовите
	. Анализата на податоци за генерирање на заклучоци не е секогаш транспарентна или пак не може секогаш да се повтори	. Стандардизираната форма на прашалникот значи дека не постои голема флексибилност во случај испитаникот да не го разбрал прашањето (или неговата намера), што доведува до проблеми со валидноста
	. Можноста за генерализирање на наодите може да биде проблем	. Бара клучните концепти да бидат јасно дефинирани и преведени во разбирливи анкетни прашања. Нејасните концепти тешко се мерат.

2.2.2. Алатки за собирање податоци

Изборот на алатките за собирање податоци ќе зависи од природата на прашањата кои ќе бидат опфатени со ОСР, видот на информации кои се потребни, нивото на прецизност на потребните информации, времето и парите.

Постои голем избор на различни видови на алатки кои може да се применат при собирањето на квантитативни податоци, преглед на кои е даден во Табела 9 подолу.

Пример 9: Видови на алатки за собирање податоци

Интервјуа	Анкета	Фокус-група
. Лице в лице	. Преку пошта или телефон	Лице в лице
. Преку телефон	. На интернет/ електронска пошта	На интернет
На интернет	Лице в лице	

Општо земено, постојат три групи на фактори кои влијаат врз изборот на алатката за собирање информации: цената на чинење, количината и видот на потребните ресурси, временската рамка, кој го контролира собирањето на податоците, количината на податоци која се собира, очекуваниот квалитет и статистичката ефикасност. Разликите на сите алатки е во начинот на изведбата (лице в лице, преку телефон, пошта и/или интернет). Модерните алатки како интернетот се најевтини, но тие се истовремено и најограничени затоа што ни даваат репрезентативност само на оние лица кои користат интернет, а во Република Македонија користењето не е поголемо од 51%.

За разликите помеѓу начините на собирање податоци погледни во пример 10 подолу.

Пример 10: Преглед на предностите и слабостите на различните методи на собирање податоци *

Карактеристики Трошоци на собирање податоци	Лице в лице Најчесто најскапиот метод	Преку телефон Вообичаено околу 50-70% од трошокот потребен е за интервјуто лице в лице	Преку пошта Релативно евтино(но прашалниците мора да бидат куси и едноставни)
Количина и вид на потребни ресурси	Потребни се посебни вештини за работа на терен и управување на работата на терен	Потребни се посебни вештини за интервјуирање и управување	За помалку од 1,000 примероци, доволни се вообичаените канцелариски ресурси
Временска рамка	Може да се потребни неколку месеци, освен доколку испитаниците се лесно достапни	Вообичаени најбрзиот начин на собирање податоци, но зависи од достапноста на испитаниците	Со потсетувања за добивање одговор, може да трае и неколку месеци
Оперативна контрола	Најдобар за контрола на бирање примероци на терен и собирање податоци	Добар за надзор на оној кој го води интервјуто, но толеранцијата на испитаникот може да е ограничена	Помалку начини на контрола врз начинот на кој се пополнуваат прашалниците
Количина/ комплексност на податоците кои треба да се соберат	Најдобар/ задолжителен за долги и комплицирани прашалници	Ограничувања во должината и комплексноста на собирањето на податоци во споредба со методот лице в лице	Послаб за групи со слаба писменост или мотивација, но добар за експерти
Очекуван квалитет на податоците	Најдобар за комплексни теми и прашања. Компјутерска помош може да го подобри квалитетот. Може да предизвика влијание на оној кој го води интервјуто.	Добар за едноставни фактички и прашања кои се однесуваат на ставови. Компјутерска помош може да го подобри квалитетот. Помалку е веројатно влијание на оној кој го води интервјуто	Најлош при отсуство на податоци, грешки при насочување, недоразбирања

Статистичка ефикасност	За да се намалат трошоците за теренска работа, потребни се помалку ефикасни групи на примероци за национални анкети	Не бара групи на примероци, но може да доведе до проблеми при избор на примероци	Не бара групи на примероци
Очекувана стапка на одговор	Вообичаено највисока стапка на одговор	Очекувана помала стапка на одговор за 10-40% проценти во споредба со методот лице в лице	Вообичаено најниска стапка. Може да биде и помала од 50% за помалку писмените/мотивираните

* Врз основа на Lynn & Thomas, 2003.

2.2.3. Методи на собирање податоци за ОСП

Во зависност од тоа кој метод на оценка е определен да се користи, вршењето на ОСП може да опфати:

А) Собирање на податоци преку кои ќе се верификува процесот на спроведување и ќе се утврдат активностите кои се превземени за спроведување на регулативата и изворите на верификација дека активностите се случиле

Во оваа постапка се обезбедуваат податоци преку кои се потврдува процесот на спроведување на регулативата. Овие податоци се создаваат преку индикаторите за следење на спроведувањето на регулативата, кои треба да бидат содржани во акцискиот план за спроведување, примена (имплементација) на регулативата.

Се разликуваат четири вида на индикатори: влезни, процесни, излезни и индикатори преку кои се мерат постигнатите резултати. Доколку одбереме да го оцениме процесот на спроведување на регулативата потребно е да ги искористиме информациите создадени со влезните и процесните индикатори. Доколку ги оценуваме резултатите од спроведувањето на регулативата тогаш треба да се осврнеме на информациите кои се создаваат со излезните индикатори и оние преку кои се мерат резултатите.

- **Влезните индикатори** се однесуваат на квантитетот на ресурси кои биле потрошени при спроведување на регулативата односно законот кој е предмет на оценка. На пример, колку лица биле ангажирани, колку средства потрошени (колку од буџетот, колку од донации, колку од други извори), колку простор и опрема биле ставени во служба на спроведувањето на законот. Во нашиот пример влезни индикатори би биле бројот на лица кои работат во секторот за управување со отпад во Министерството за животна средина и просторно планирање, буџетските средства потрошени за спроведување на Законот за пакување и управување со отпад од пакување итн.
- **Процесните индикатори** се однесуваат на активностите кои се спроведени, кој ги спровел, како и кога. Тие ни помагаат да утврдиме дали акцискиот план за спроведување на законот е имплементиран или не. Во нашиот пример, процесни индикатори би биле број на настани за запознавање и подигање на свеста во врска со Законот за пакување и управување на отпад од пакување, број на одржани обуки и бројот на учесници, број на усвоени подзаконски акти и слично.
- **Излезните индикатори** мерат квантитет (ретко и квалитет) на добра и услуги кои се создадени и/или доставени до граѓаните како резултат на спроведување на законот. Во нашиот пример, излезните индикатори ќе бидат поврзани со бројот на друштва за управување на отпад основани според законот, потоа количината на отпад собрана од тие друштва, бројот на лица кои друштвата ги вработеле и слично.
- **Индикаторите со кои се мерат резултати** се оние кои мерат квантитет и квалитет на резултатите постигнати со создадените добра и доставените услуги. Во нашиот пример тоа би било индикаторите со кои се мери колку се зголемила свесноста на населението за загадувањето со отпад од пакување после донесувањето на законот, колкав процент на население и/или друштва го селектираат отпадот од пакување, колкаво е искористувањето на рециклираниот отпад и слично.

Индикаторите практично предлагаат што треба да се направи за да се постигнат очекуваните резултати. На пример ако една од целите на регулативата чие спроведување се оценува е да се подигне свеста кај крајните корисници – граѓаните, индикаторите би ги дале одредниците колку настани за подигање на свеста ќе се организираат за да се постигне целта, кој ќе ги спроведе, кога и како и со колку средства. Во процесот на оценка се собираат податоци за тоа дали активностите се

случиле, а се потврдуваат преку изворите на верификација (на пример листи на учесници, број на продукти кои се произведени во рамки на кампања за подигнување на свеста, до колку лица се доставени и сл.).

Б) Собирање на податоци за резултатите од спроведувањето на регулативата што овозможува да се оцени дали целта на донесувањето на регулативата е постигната.

Успехот на регулативата се оценува од аспект на тоа дали целите кои се поставени во ПВР се исполнети, но и од аспект каква вредност за корисниците се создава со спроведувањето на регулативата.

Успехот може да се оценува од аспект на ефективност или од аспект на ефикасност. Ефективноста се состои од нивото на реално постигнати резултати во однос на планираните при спроведување на регулативата, додека ефикасноста е сооднос помеѓу влезните ресурси и постигнатите резултати.

Пример 12: Закон за управување со пакување и отпад од пакување

Обем на ОСР: Резултати од спроведувањето на законот

Цел 4: Да се поттикнат економски активности за искористување на корисните компоненти од отпадот од пакување

- *Колку економски оператори отпочинале со работа?* – 3 правни лица за управување со отпад од пакување и уште околу 200 компании кои транспортираат, собираат, преработуваат отпад од пакување ја сочинуваат новата индустрија која никнува како резултат на донесувањето на законот
- *Колку луѓе вработиле/со колку соработуваат?* – Непознат е бројот на вработени во секторот
- *Колкав е обртот на средства на претпријатијата откако е усвоен законот?* - Секое правно лице кое произведува пакување им плаќа на правните субјекти кои управуваат со отпад 20 евра за еден тон отпад од пакување; годишно се произведуваат 100.000 тони отпад од пакување или остварени се 2.000.000 евра приход годишно, односно 4.000.000 евра од почетокот на спроведувањето на законот

За да ги увидиме резултатите од спроведувањето потребно е да собереме податоци за успехот на работењето на институциите и органите кои учествувале во спроведување на регулативата, но и да собереме податоци од крајните корисници – граѓаните, бизнисите, студентите, пациентите и сл. При тоа работната група за ОСР потребно е преку интервјуа, анкета на задоволство, консултации и сл. да ги увиди перцепциите, мислењето и ставовите на корисниците и засегнатите страни кои се клучни за оценување на успехот на регулативата. Министерството, во зависност од темата и опсегот на регулативата, одлучува за примената на една или повеќе техники за оценка на резултатите.

В) Собирање на податоци за влијанието кое спроведувањето на регулативата го има врз односите во општеството, одредени појави, влијание врз создавање на нови вредности, раст и развој и сл.

Оваа постапка има за цел да утврди кои нови вредности се создале, зошто и како тие може да влијаат на понатамошниот раст и развој. За да го утврдиме влијанието на регулативата, пред да биде истата донесена и чие спроведување се оценува, потребно е добро да се познава состојбата, да се направи реална анализа на проблемот/мите како и на факторите кои влијаеле на проблемот кој се решава со таа регулатива. Ова е значајно затоа што може да се очекува спроведувањето на регулативата да влијание на неутрализација на факторите кои го создале проблемот или на создавање на нови вредности.

На пример, во случајот со Законот со управување со пакување и отпад од пакување едно од очекуваните влијанија е граѓаните да станат свесни дека со секој купен продукт го зголемуваат обемот на отпад од пакување, но и дека со одбирање на отпадот од пакување во рециклажни дворови, специјални садови (кутии) за хартија, пластика и сл. и нивно пренесување до правните лица кои управуваат со отпад од пакување помагаат во рециклажа и преработка на отпадот и конечно придонесуваат кон заштита на животната средина.

На ваков начин, влијанието на законот би било да се создаде навика на селекција и собирање на отпад од пакување, за да се овозможи негова рециклажа. Или со спроведувањето на Законот за управување со пакување и отпад од пакување се влијае на создавање на една цела нова индустрија за управување со отпад од пакување која овозможува економски развој и зголемување на стапката на вработеност во земјата, а може да влијае и на уредување на трудот на уличните собирачи на отпад и зголемување, последователно и на социјалната сигурност на оваа категорија на лица.

2.3 Анализа на податоците

Анализата овозможува синтеза на собраните податоци, но и откривање на односите и причинско-последичните врски меѓу спроведувањето на регулативата и резултатите, односно неуспехот да се постигне целта. Анализата може да доведе до значајни заклучоци, како на пример кои се поуците кои може да ги научиме од спроведувањето на регулативата, но и да идентификуваме потреба за отпочнување на нов циклус на креирање политики.

Анализата на податоците не е едноставна работа, некогаш бара пресметка, некогаш толкување, а често и проценка. Главна препорака кога се прави анализа на податоците, е таа да се организира на начин кој е усогласен со методот на оценката. На пример, ако се оценуваат постигнувањата од спроведувањето на законот во однос на планираните цели на истиот, тогаш и анализата треба да биде структурирана врз основа на целите и врз процесот на спроведување на истите, процесот на постигнување на резултати според нив и влијанијата кои се создаваат со нивното постигнување.

Анализата се спроведува со поделба на податоците по групи (често според определени фактори на пример род, рурални/урбани, со или без деца, компании со до 100 вработени и сл.) Поделбата по групи овозможува да се идентификуваат проблемите, но и најдобрите практики кои може да бидат презентирани во анализата. Исто така доколку податоците дозволуваат може да се претстават трендови или временски серии. Споредбата на податоците собрани во рамките на оценката со оние пред да биде донесен законот исто така може да доведе до значајни согледувања во однос на резултатите и влијанијата кои се постигнале со спроведувањето на законот.

Презентацијата на анализата на податоците може да биде изведена на различен начин, на пример со табели, мапи, графикони или дури и информативни графикони. Претставувањето на податоците е значајно исто толку колку и самата анализа која ги открива врските.

2.4. Видови анализа

Во зависност од тоа дали одговарате на дескриптивни - описни прашања или прашања кои објаснуваат, вие се прави дескриптивна или објаснувачка анализа. **Дескриптивна/описувачка анализа** прави синтеза на сите мерења кои се направени, методите и алатките кои се користени за собирање на податоците. Доколку пак се прави **објаснувачка анализа** тогаш со неа се откриваат врските (причинско-последични) помеѓу различните променливи големини кои се мерени со средства за собирање на податоци.

ОДЛУЧЕТЕ ДАЛИ ОДГОВАРАТЕ НА ДЕСКРИПТИВНИ
ИЛИ ПРАШАЊА КОИ ОБЈАСНУВААТ ПРИЧИНИ

2.4.1. Опишувачка анализа со квантитативни индикатори

Опишувачката анализа која обработува квантитативни податоци е всушност основна статистичка анализа која ја претставува зечестеноста на податоците.. Зчестеноста на податоците ни дава информација колку лица се определиле за определен квантитативен индикатор, на пример колку лица одбираат отпад.

2.4.2. Опишувачки анализи со квалитативни податоци

За анализите засновани на квалитативни податоци потребно е да постојат значајни и целосни преписи од интервјуата и/или дискусиите во фокус-групите. Откога ќе се добијат преписите потребно е да се анализираат, преку групирање (класификација на перцепциите и мислењата на интервјуираните лица или учесниците во дискусиите во фокус-групите). Нивното толкување ќе ни овозможи да издвоиме заклучоци и да најдеме примери преку кои ќе се покаже занчењето на трендовите, перцепциите, и ставовите кои се анализиране.

2.4.3. Објаснувачки анализи со квантитативни и квалитативни податоци

Објаснувачките анализи всушност даваат информација за каузалната (причинско последичната врска) меѓу две променливи големини, на пример помеѓу достапноста на инфраструктура за собирање и одбирање на отпад со големината на собран, транспортиран и рециклиран отпад од пакување. Тие анализи може да бидат насочени кон презентација на споредби, да опишат определен процес или да идентификуваат спротивности.

Листа на проверка Чекор 2

- Дали е формирана работна група?
- Дали направивте подготовки за спроведување на планот за ОСР?
- Дали воспоставивте систем за управување со податоците?
- Кои техники за собирање на податоци ќе ги користите?
- Дали доказите се компетентни, доверливи, сигурни, валидни?
- Дали во анализата одговарате на објаснувачки или опишувачки прашања?



Поглавје 4

Чекор 3: Известување за ОСР

Работата не е завршена се додека не се презентираат резултатите од оценката на спроведувањето на регулативата со субјектите кои се директно вклучени или засегнати со нејзината примена, на пример: колегите во министерството, претпоставените, корисниците на регулативата и/или целокупната македонска јавност. Податоците треба да се презентираат на писмено во форма на Извештај за ОСР прикажан како образец 2 во овој прирачник. Извештајот за ОСР користи како документ во кој збирно се прикажуваат резултатите од спроведената анализа, работите, поуките кои се научени, во кој се вклучуваат и препораките за законодавниот процес и процесот на креирање на политики за во иднина. Врз основа на извештајот, се добиваат информации како министерствата ја спровеле регулативата, со кои проблеми се соочиле, кои резултати ги постигнале, и дали спроведувањето на регулативата има влијание на општеството, економијата и сл.

3.1. Извештај за ОСР

Извештајот за ОСР треба да биде сеопфатен и детален. Подготовката на извештајот е тимска работа и секој член на работната група треба да прифати одговорност за подготовка на некој од деловите на извештајот.

Образец за подготвување на извештај за ОСР е приложен во Анекс 2 од овој прирачник. Структурата на извештајот за ОСР е следна:

НАСЛОВ – на насловната страна на извештајот потребно е да се наведе името на институцијата која ја спроведува оценката, регулативата/законот чие спроведување се оценува, периодот на спроведувањето на регулативата која се оценува, местото и датумот на Извештајот. По насловната страна следи страница на која потребно е да се содржани следниве информации: работната група за ОСР (членови и од кои институции доаѓаат), лица такви биле консултирани во подготовката на извештајот, лицето кое го предводело процесот на ОСР и лицето кое го одобрило извештајот.

РЕЗИМЕ – резимето накратко ја опишува целта и причината на оценката, дава опис на регулативата што се оценува, процесот и резултатот на оценката и ги презентира главните заклучоци и препораки. Некои

лица ќе го прочитаат само резимето на Извештајот за ОСР. Оттаму резимето е многу значаен дел од извештајот и е потребно да биде многу ефективно и информативно иако не треба да е подолго од 1-2 страници.

СОДРЖИНА – доколку додадете содржина на почетокот на извештајот тоа ќе им помогне на читателите да ја најдат информацијата која им е потребна брзо и лесно.

ВОВЕД – воведот има за цел да даде информација што е целта на извештајот, кој го напишал и кој ја спровел оценката, во кој период и секако да презентира структура на извештајот.

МЕТОДОЛОГИЈА – овој дел од извештајот е потребно да даде осврт на методот на оценката, алатките кои се користени за собирање на податоците кои се анализирани во оценката и постапката за нивно собирање. Потребно е да се размиси за ограничувањата кои методологијата ги има, затоа што тие ограничувања читателот треба да ги знае однапред за да не очекува од извештајот повеќе од тоа што истиот може да понуди.

ОПИС – овој дел ја опишува регулативата чие спроведување е предмет на оценка. Тука се препорачува да ги презентирате целите на регулативата/законот особено ако методот кој е одбран е оценување на постигнувањата / резултатите од спроведувањето.

ПРАШАЊА ЗА ОЦЕНКА – во овој дел потребно е да се презентираат прашањата на оценка на читателот на извештајот.

РЕСУРСИ И ИЗВОРИ НА ИНФОРМАЦИИ – за да се овозможи потполна информација исто така е потребно да се наведат изворите на информации на чија основа се основани анализата и ресурсите кои се ставени во прилог на спроведување на оценката.

ОПИС НА ОЦЕНКАТА – Во зависност од тоа кој метод на оценка е одбран, описот ќе се однесува на оценката на процесот, оценката на резултатите, оценката на влијанието. Тука се презентира анализата на податоците кои биле собрани во процесот на оценка (процес опишан во поглавје 2.4 на овој прирачник).

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ – овој дел од извештајот е многу значаен затоа што дел од читателската публика ќе го прочита само него. Затоа треба да биде ефективно напишан. Освен што во него ќе се заклучи што се е забележано во анализата, исто така не треба да се заборави да се споделат препораките за унапредување на имплементацијата или да се даде насока која е потребна за движење на законодавниот процес како резултат на оценката на спроведувањето на регулативата.

3.2. Корист од извештајот за ОСП

Подеднакво е важно да се размисли и открие како може да се искористат резултатите од оценката на спроведување на регулативата. За тоа се препорачува да се организира консултативна средба со крајните корисници. Ова посебно се нагласува доколку дадената оценка не ги вклучила во порана фаза, а нивното мислење за спроведувањето на регулативата не е земено во предвид при извршувањето на оценката.

Со консултацијата се прави обид да се дознае од целната група – крајните корисници што треба да се измени во начинот на имплементација или во самото законското решение. Потоа потребно е да размисли дали работната група смета дека она што се сугерира е потребно да се случи? Како може да се поврзе со податоците кои се добиени со оценката? Може ли да се анализираат истите од тој агол? На кој друг начин може да се постигнете тие цели и сл.? Сето ова е значајно, за да се утврди и препорача на работна група, врз основа на оценката на спроведувањето на регулативата, насоката во законодавниот процес која ќе се одбере, а тоа може да биде измена на регулативата, донесување на нова и / или да не се превзема ништо.

Конечно за да се покаже дека процесот на ОСП е отворен и вклучувачки до самиот крај ќе биде потребно да го објави завршниот извештај за ОСП на веб страната на министерството.

Анекс 1

Образец 1: ПЛАН ЗА ОСР

Оценка на спроведувањето на регулативата

1. Цели на законот:	Цел 1: Цел 2: Цел 3: <i>(додади колку е потребно)</i>
2. План на оценка	
2.1. Дефинирање на причините за оценката	Обем на оценката:
	За кого е наменета:
	Цел на оценката:
2.2. Дефинирање на централните прашања за оценката	Цел 1: Прашања за процесот на спроведување на регулативата <i>(додади колку е потребно)</i> Прашања за резултатите на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i> Прашања за влијание на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i> Цел 2: Прашања за процесот на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i> Прашања за резултатите на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i> Прашања за влијанието на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i> Цел 3: Прашања за процесот на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i> Прашања за резултатите на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i> Прашања за влијанието на спроведување <i>(додади колку е потребно)</i>

1.3. Метод на оценка				
1.4. Извори на оценка	Институција		Сектор/одделение	
1.5. Временска рамка на спроведување на оценката	Активност	Кој	Кога	Метод на собирање на информација

Анекс 2

Образец 2:ИЗВЕШТАЈ ЗА ОСР
Оценка на спроведувањето на регулативата

1. Резиме	
2. Вовед	
2.1. Цели на регулативата	
2.2. Методологија на оценката	
2.3. Ограничувања на оценката	
Оценка на процесот на спроведување на регулативата	
Цел 1	
Цел 2	
Цел 3	
Оценка на резултатите од спроведувањето на регулативата	
4.1. Цел 1	
4.2. Цел 2	
4.3. Цел 3	
Заклучоци	
Препораки	