



Прирачник за проценка на влијанието на регулативата



Прирачник за проценка на влијанието на регулативата

Наслов на публикацијата

Прирачник за проценка на влијанието на регулативата

Издавач

Министерство за информатичко општество и администрација

Уредник

Гордана Гапиќ Димитровска

Тираж

150

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

340.134(497.7)(035)

ПРИРАЧНИК за проценка на влијанието на регулативата / [уредник Гордана Гапиќ Димитровска]. - Скопје : Министерство за информатичко општество и администрација, 2013. - 152 стр. : табели ; 24 см

Содржи и: Прилог 1-5

ISBN 978-608-65602-3-2

а) Законодавство - Креирање - Македонија - Прирачници
COBISS.MK-ID 95075082



British Embassy
Skopje

Оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британската Амбасада во рамките на проектот, „Унапреден регулаторен процес во Македонија“ преку Центарот за управување со промени. Наведените мислења во оваа публикација се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата на Британската амбасада. The British Embassy in Skopje supported the publication of this handout. However, the content of this publication does not necessarily reflect the opinions of the British Embassy

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	5
1.1. Цел на прирачникот	5
1.2. Зошто проценка на влијанието на регулативата?	6
1.3. Што е проценка на влијанието на регулативата?	8
1.4. Кога се спроведува проценка на влијанието на регулативата?	11
2. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА	13
2.1. Планирање на процесот за спроведување на ПВР	14
2.2. Процес на проценка на влијанието на регулативата	19
2.2.1. Анализа на состојбите и дефинирање на проблемот	20
2.2.2. Дефинирање на целите	22
2.2.3. Утврдување на можните решенија (опции)	24
2.2.4. Анализа на трошоците, влијанијата и придобивките од утврдените можни решенија (опции) и нивна споредба	26
2.2.5. Планирање на начинот на спроведување, следење и евалуација	35
3. ПОДГОТВУВАЊЕ НА ИЗВЕШТАЈ ЗА ПВР И ДОБИВАЊЕ НА МИСЛЕЊЕ ОД МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА	39
3.1. Извештај за ПВР	39
3.2. Објавување на Извештајот за ПВР	41
3.3. Добивање на мислење од Министерството за информатичко општество и администрација	42
4. КОНСУЛТАЦИИ СО ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ	44
4.1. Важност на консултациите	44
4.2. Начин на спроведување на консултациите	46
ПРИЛОГ 1	50
ПРИЛОГ 2	52
ПРИЛОГ 3	54
ПРИЛОГ 4	76
ПРИЛОГ 5	113



1. ВОВЕД

1.1. Цел на прирачникот

Целта на прирачникот е да им помогне на државните службеници во министерствата и другите органи на државната управа во спроведување на процесот на **проценка на влијанието на регулативата** (понатаму во текстот: ПВР) и подготвување на квалитетни предлози на закони.

Прирачникот е целосно усогласен со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата, Одлуката за формата и содржината на извештајот за проценка на влијанието на регулативата. Исто така, прирачникот е усогласен со соодветните одредби од Деловникот за работа на Владата, Методологијата за стратешко планирање и подготвување на годишната програма за работа на Владата, како и со прописите и праксата на законодавниот процес во Република Македонија.

Прирачникот за ПВР содржи практични примери и совети со опис на техниките, методите и алатките кои можат да се користат при анализите во текот на спроведување на процесот. Како основа за Прирачникот за ПВР се земени досегашните искуства во примената на процесот за ПВР во Република Македонија, како и позитивните искуства и праксата од земјите членки на ОЕЦД и ЕУ.

Прирачникот за ПВР ќе придонесе за развој на капацитетите за спроведување на ПВР во министерствата и другите органи на државната управа бидејќи преку негово користење во процесот на спроведување на ПВР и при обуките за државните службеници во министерствата ќе се унапреди квалитетот на самиот процес, а со тоа и квалитетот на предлозите на законите.

1.2. Зошто проценка на влијанието на регулативата?

Во изминатите неколку декади во земјите членки на ОЕЦД и во ЕУ се прават напори за подигнување на квалитетот на регулативата преку процесот на регулаторна реформа која има за цел воведување на процес кој овозможува:

- да се согледаат економските и социјалните влијанија или влијанијата врз животната средина од политиките или регулативата;
- да се намалат трошоците и административните оптоварувања кои ги предизвикува регулативата за деловните субјекти и граѓаните;
- да се обезбеди транспарентност и учество на јавноста во креирањето на политиките.

Определбата на Владата на Република Македонија за унапредување на квалитетот на регулативата е изразена во **Стратегијата за реформа на јавната администрација** (усвоена 2010 година) каде се предвидуваат низа од мерки и активности чија цел е обезбедување на *квалитетен процес за подготвување на регулативата* преку постојано унапредување на процесот на проценка на влијанието на регулативата и надградување на процесот на регулаторна гилотина кој во својата четврта фаза е фокусиран на малите и средните претпријатија.

Процесот на ПВР придонесува кон подобрување на *економската ефикасност* преку анализа за утврдување на оние аспекти на регулативата кои можат да го ограничат изборот на потрошувачите или да го намалат степенот на конкурентноста во економијата. Исто така, овој процес овозможува да се утврдат и да се сведат на минимум можните оптоварувања за деловните субјекти, особено за малите и средните претпријатија, како и за граѓаните. Бидејќи процесот предвидува консултации со засегнатите страни, ПВР овозможува да се утврдат непредвидените и несаканите ефекти кои

Квалитетна регулатива е онаа која:

- се заснова на **опсежна анализа** за да се утврдат можните начини на решавање на проблемот и постигнување на очекуваните цели, како и да се споредат позитивните и негативните влијанија, трошоците и користа од секое од утврдените можни решенија;
- е подготвена на **транспарентен начин** со вклучување на засегнатите страни во сите фази на процесот;
- е **конзистентна и усогласена** со правната рамка во областа и сродните области;
- е **јасна и разбирлива** за сите и подразбира **едноставни процедури**;
- не создава **непотребни оптоварувања** (административни, финансиски и др.) за деловните субјекти, особено за малите и средните претпријатија, и граѓаните;
- ја **унапредува конкурентноста** на деловните субјекти на домашниот и глобалниот пазар;
- обезбедува **постигнување на целите** заради кои била усвоена.

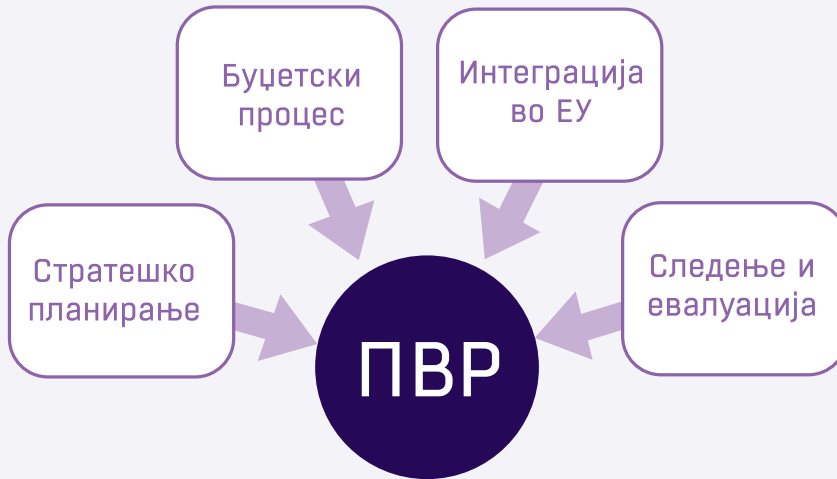
претходно не можеле да бидат согледани. Воедно, ПВР придонесува кон *почитување на начелата за добро владеење* бидејќи ја зголемува транспарентноста и легитимноста на регулаторниот процес. Со учеството на засегнатите страни во процесот се обезбедува заштита на нивните интереси и можност за моделирање на политиките според потребите на засегнатите страни со што се зголемува веројатноста за почитување и постигнување на целите на регулативата. Конечно, овој процес придонесува и кон *зголемување на ефикасноста и ефективноста* во јавниот сектор преку унапредување на квалитетот на процесот на подготвување на регулативата и на анализата за можните влијанија, трошоци и придобивки од предложените решенија со што се утврдуваат оптимални решенија за постигнување на целите.

Процесот и техниките за проценка на влијанието на регулативата се особено важни во контекст на **приоритетот на Република Македонија за членство во Европската Унија**. Во **претпристапниот период**, процесот за усогласување на законодавството на Република Македонија со законодавството на ЕУ подразбира спроведување на анализа на правните акти на ЕУ (регулативите, директивите, одлуките) и нивно соодветно транспонирање во националното законодавство. Притоа, ПВР треба да се користи како алатка за утврдување на влијанијата кои ќе бидат предизвикани со спроведување на транспонираниот правен акт, особено за директивите, бидејќи на национално ниво треба да се обезбеди реализација на целите на правниот акт. Притоа, во процесот на ПВР може да се утврди дали со некое од предложените можни решенија ќе се наметнат поголеми финансиски или други оптоварувања отколку што е неопходно за спроведување на директивата.

Со отпочнување на **процесот на преговорите за пристапување** на Република Македонија во Европската Унија, процесот на ПВР ќе добие уште поголемо значење бидејќи преку него на структуриран начин можат да се утврдат краткорочните и долгорочните влијанија на правните акти на ЕУ врз националниот правен систем и, што е уште поважно, врз прифаќањето на обврските кои произлегуваат од нив. На тој начин ќе можат да се градат **националните позиции** во процесот на преговори, како и да се утврдат и намалат евентуалните негативни влијанија за Република Македонија.

Од сето ова произлегува дека процесот за ПВР е нераскинливо поврзан со клучните процеси кои се спроведуваат во работата на Владата и извршувањето на нејзините законски надлежности, односно со процесот на стратешко и годишно планирање, процесот на планирање и подготвување на буџетот, процесот на усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ и процесот на следење и оценка на спроведувањето на политиките и законите.

Шема 1 – Поврзаност на процесот на ПВР со клучните процеси во работата на Владата



1.3. Што е проценка на влијанието на регулативата?

Регулативата е основата за добро функционирање на општеството и економијата, и е неопходна за нивна заштита. Регулативата претставува комплексен инструмент за спроведување на политиките – таа не само што влијае на секојдневието и активностите на граѓаните и деловните субјекти во областа која се регулира, туку и на целокупниот правен и економски систем во земјата. Со цел да се изгради здрав правен систем, неопходно е влијанијата на регулативата да се согледаат од три клучни аспекти: ефективноста при остварување на конкретните цели, влијанијата врз економските активности и нејзината улога во однос на остварување на начелото за владеење на правото.

- а) **Регулативата како инструмент на политиката** – Преку регулативата се остваруваат конкретните политики на Владата кои можат да бидат едноставни како на пример утврдување на стандарди за квалитет на млекото или пак комплексни како утврдување на систем за цени кај претпријатијата со монополска положба на пазарот. Клучното прашање што министерствата си го поставуваат при подготвување на регулативата е: Како може најдобро да се реши проблемот и да се остварат конкретните цели на регулативата? Меѓутоа, ова е само една од димензиите на регулативата која се однесува на нејзината ефективност. Регулативата честопати има други ефекти кои се еднакво важни, а во некои случаи дури и поважни од ефективноста и тие се претставени во димензиите опишани подолу.

- б) **Регулативата во економијата** – Секоја регулатива, без оглед на саканите цели, има директни и индиректни влијанија врз економските активности било преку наметнување на директни трошоци, обезбедување на предности за некои од деловните субјекти или пак преку ограничување на конкурентноста на пазарот. Ефектите можат да бидат комплексни и понекогаш тешко видливи.

Наметнувањето на трошоци преку регулативата претставува нејзино директно влијание. За разлика од другите владини програми (социјални трансфери, здравство, инвестиции) кои зависат од приходите кои се прибираат во буџетот преку даноците и другите извори на приходи, регулативата користи средства преку наметнување на трошоци директно за деловните субјекти и граѓаните. На пример, регулативата во областа на животната средина може да наметне трошоци за производствените капацитети со тоа што ќе воведо обврска за набавка на нова опрема за филтрирање на отпадните води, или пак воведувањето на стандарди за квалитет на храната ги зголемува трошоците за потрошувачите затоа што производствените трошоци автоматски ќе ја зголемат цената на производот. Свкупните трошоци на регулативата тешко можат прецизно да се пресметаат, но некои студии укажуваат дека можат да достигнат дури до 10% од БДП што значително влијае врз економскиот раст и отворањето на нови работни места. Исто така, овие трошоци можат да влијаат врз намалување на продуктивноста и забавување на структурните прилагодувања на домашните фирми за учество на глобалниот пазар, што конечно влијае врз конкурентноста. Малите и средните претпријатија се особено подложни на овие неповолни влијанија од регулативата.

Повеќето од трошоците на регулативата се оправдуваат со позитивните влијанија, односно со придобивките од регулативата. Намалувањето на смртноста при сообраќајните несреќи сосема го оправдува трошокот за производителите на автомобили за воведување на безбедносни системи во автомобилите. Меѓутоа, во многу случаи трошоците не можат секогаш да се оправдаат со придобивките за општеството или пак се јавуваат несакани индиректни влијанија кои во голема мерка ја надминуваат вредноста на придобивката. Токму затоа, важно е да постои процес во кој темелно се анализираат и проценуваат директните трошоци на регулативата наспроти придобивките и воедно се утврдуваат несаканите влијанија.

- в) **Регулативата и владеење на правото** – Овластувањата за регулирање се наоѓаат во јадрото на правниот систем. Прописите и законите всушност претставуваат операционализација на овластувањата на власта за регулирање. Меѓутоа, регулативата не треба да се сфати еднострано, односно само како средство преку кое власта ги насочува граѓаните, туку како *договор помеѓу власта и граѓаните во кој правилата на однесување јасно се разбрани и договорени со цел постигнување на општа корист на*

општеството. Концептот на владеење на правото се заснова врз почитување на легитимноста на регулативата од страна на власта и граѓаните, врз транспарентноста и јасноста на регулаторниот систем и врз процесите кои обезбедуваат дека власта е одговорна пред граѓаните за содржината на законите и прописите. Токму затоа, комуникацијата и консултациите со граѓаните се исклучително важен елемент во процесот на регулирање. Накратко, системот за подготвување и усвојување на регулативата треба да ги одразува демократските вредности, односно, наместо на „авторитарност“ да се заснова на „кооперативност“, како начин на градење на односите помеѓу власта и граѓаните.

Основна цел на процесот за проценка на влијанието на регулативата е да обезбеди министрите и Владата да добијат релевантни и точни информации за ефектите од можните начини за решавање на прашањето и за предложениот начин за постигнување на целта заради која се предлага регулативата.

ПВР е процес за систематско утврдување и проценување на очекуваните влијанија од предлог-регулативите преку користење на конзистентни аналитички методи. ПВР претставува компаративен процес кој се заснова на дефинирање на целите кои треба да се постигнат со регулативата и изнаоѓање на можните начини за нивно постигнување за да може систематски да се избере најефективниот и најефикасниот начин за постигнување на целта на предлог-регулативата.

ПВР има двојна улога бидејќи претставува:

- А) *Континуиран процес* кој овозможува да се анализираат причините за воведување на конкретни мерки, да се утврдат можните решенија односно опции за постигнување на целта, да се испитаат и разберат последиците од предложените мерки и да се вклучат засегнатите страни во сите фази од процесот; и
- Б) *Алатка* која помага при подготвување на предлог-регулативата преку анализирање на можните трошоци и придобивки, како и ризиците кои би можеле да имаат влијание врз граѓаните, економијата, деловните субјекти, општеството и животната средина на подолг рок.

1.4. Кога се спроведува проценка на влијанието на регулативата?

Согласно Деловникот за работа на Владата, ПВР се спроведува за сите предлог-закопи кои се доставуваат до Владата за разгледување и утврдување.

ПВР не се спроведува за предлог на:

- законите чие усвојување се предлага по итна постапка;
- законите за ратификација на меѓународни договори;
- законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони;
- Буџетот на Република Македонија и
- законот за извршување на Буџетот на Република Македонија.

Иако моделот и чекорите во спроведувањето на ПВР се применливи за сите предлози на закони, сепак аналитичкиот пристап и длабочината на анализата можат да се разликуваат во зависност од важноста на прашањата кои се уредуваат со предлог-законот. Врз основа на **начелото за пропорционалност**, нивото на анализата и сложеноста на аналитичките алатки кои се користат во процесот зависат од очекуваното влијание од предлогот на законот. Начелото на пропорционалност е применливо како во однос на длабочината на анализата на трошоците, придобивките и влијанијата, така и во однос на целиот процес за спроведување на ПВР, вклучувајќи го и бројот на можни решенија кои се разгледуваат, начинот на спроведување на консултациите, како и утврдување на начинот на спроведување, следење и евалуација.

Општо земено, според ова начело, колку се поголеми очекуваните влијанија од предлог-законот, толку и пропорционално се зголемуваат длабочината и сложеноста на анализата, нивото на потребните податоци, прецизноста во утврдувањето на влијанијата, како и опфатот и начинот на консултациите со засегнатите страни. Значајноста на предлогот се утврдува врз основа на неговата важност во економска или социјална смисла или во однос на заштитата на животната средина, но и врз основа на влијанијата кои ќе бидат предизвикани во една или повеќе од овие области. Преку ПВР треба да се обезбедат доволно аргументи за да се одговори на критиките или забелешките кои можат да се јават во текот на дебатата во Владата или Собранието, како и дебатата и реакциите во јавноста.

Важно е да се истакне дека не постои прецизна формула според која може да се одреди кој предлог е значаен, а кој помалку значаен во однос на пристапот во спроведување на ПВР. Државните службеници кои работат на спроведување на ПВР и подготвување на предлогот ќе треба да проценат и да донесат одлука во однос на нивото и опсежноста на анализата бидејќи тие се стручни во соодветната област. Тоа значи дека

одлуката ќе треба да се донесе, меѓу другото, врз основа на економските или социјалните влијанија и предвидувањата за контроверзните прашања што може да ги предизвика дебатата за соодветниот предлог-закон во јавноста.

Во таа смисла, ќе биде корисно државните службеници да оценат дали предлогот ќе има значителни влијанија во однос на:

- конкурентноста на домашниот пазар;
- малите и средните претпријатија и нивната положба на пазарот;
- социјално исклучените или ранливи групи;
- животната средина;
- остварувањето на правата на граѓаните и
- трошоците на граѓаните и правните лица за почитување на законот вклучувајќи ги и административните трошоци.

Меѓутоа, важно е да се истакне дека утврдувањето на пропорционалноста и нивото на анализата не е одлука која се носи на самиот почеток на процесот на ПВР и останува конечна до крајот, туку честопати таа треба да се преиспитува во текот на спроведување на процесот во зависност од анализите и консултациите со засегнатите страни и нивните ставови во однос на сериозноста на влијанијата.

2. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Потребата за донесување на нова регулатива или измена на постојната регулатива може да потекнува од разни извори. Формално, согласно Уставот на Република Македонија (член 71), право да предлага донесување на закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи. Меѓутоа, во праксата, потребата за донесување на повеќето од регулативите и законите најчесто произлегува од четиригодишната Програма на Владата, а особено од процесот на усогласување на законодавството на Република Македонија со она на ЕУ. Секако, не треба да се заборава фактот дека најважната причина за донесување на одредена регулатива или закон е да се реши одреден проблем кој постои во општеството.

Без оглед дали одредена политика е формално елаборирана (во форма на стратегија, годишната програма за работа или друг акт) или произлегува од работата на Владата (во форма на заклучок на Владата), министерствата како носители на процесот на креирање на политики треба да обезбедат соодветно спроведување на процесот на ПВР и примена на аналитички алатки за да го проучат проблемот, да ги утврдат можните опции, да ги проценат можните влијанија од секоја опција и да се консултираат со засегнатите страни. Преку квалитетно спроведување на процесот на ПВР ќе се обезбеди квалитетна регулатива.

Согласно *Методологијата за проценка на влијанието на регулативата*, процесот се спроведува во следниве чекори:

- планирање на процесот за спроведување на ПВР;
- спроведување на процесот на ПВР;
- подготвување на Извештај за ПВР и добивање мислење од Министерството за информатичко општество и администрација;
- консултации со засегнатите страни.

Подолу е даден опис на секој од чекорите во процесот.

2.1. Планирање на процесот за спроведување на ПВР

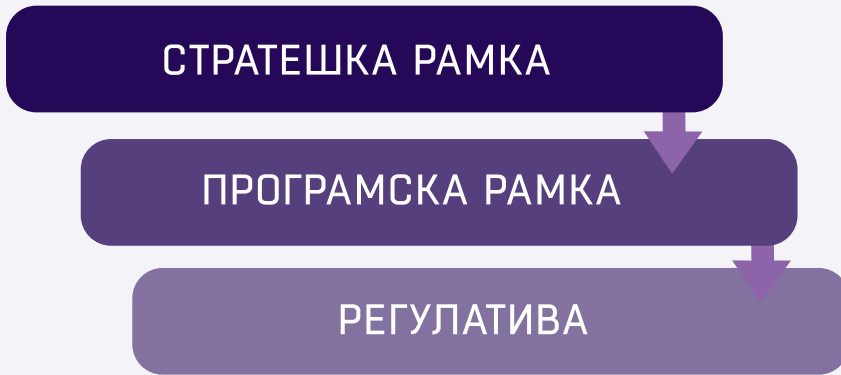
Утврдувањето на програмите и потребата од донесување на регулатива се врши во рамки на процесот за стратешко планирање во министерствата во согласност со *Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата*.

Општо земено, при утврдување на програмите и потребата од донесување на регулатива влијаат следниве фактори:

- стратешките приоритети на Владата утврдени во четиригодишната Програма за работа на Владата и во Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата за соодветната година;
- преземените обврски согласно Спогодбата за асоцијација и стабилизација, Европското партнерство, Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија, како и другите меѓународни договори ратификувани од страна на Собранието на Република Македонија;
- проблемите и состојбите идентификувани во текот на анализата на постојната состојба во областа/областите во надлежност на министерството;
- утврдената фискалната рамка и можностите на буџетот.

Врз основа на овие фактори, министерствата ги утврдуваат програмите кои треба да се спроведуваат за да се остварат стратешките приоритети на Владата и стратешките цели на министерството. Притоа, се анализираат и утврдуваат потребата од донесување регулатива и неопходните ресурси (финансиски, човечки, опрема и сл.) за спроведување на програмите на министерството. Сето ова се претставува во стратешкиот план на министерството.

Шема 2 – Поврзаност помеѓу стратешките приоритети и цели, програмите и регулативата



Со цел утврдување на потребата за донесување на регулатива, министерството треба да спроведе анализа на постојната состојба во областа или областите за кои е надлежно. Анализата на состојбата треба да ја опфати процената на моменталната општествено-економска состојба во државата воопшто и во определени области или сродни гранки кои се поврзани со надлежноста на министерството со цел да се утврди сериозноста на проблемот или проблемите за кои ќе биде потребно Владата да интервенира.

За да се направи проценка потребно е да се спроведе истражување и да се приберат валидни податоци и информации (факти), како и да се направи анализа на постојните трендови кои даваат реална слика за состојбата и за проблемите и недостатоците во областа. Притоа, треба да се разгледаат основните прашања како што се:

- состојбите на пазарот (причините за нефункционирање на пазарот, вработувањето, односот на вработеноста и невработеноста, структурата на работната сила и др.);
- предвидувањата во однос на клучни фактори (демографскиот развој, нивото на услуги, побарувачката и понудата);
- потенцијалните заинтересирани страни (вклучувајќи ги и групите кои би можеле да бидат индиректно погодени од воведувањето на регулативата);
- влијанието на глобализацијата, индустриската структура, технолошкиот развој;
- правната рамка во соодветната област во Република Македонија и во ЕУ и влијанието на важечките прописи во однос на проблемот;
- карактеристики на состојбите (дали со време проблемот ќе се менува во однос на опсегот и сериозноста, односно дали ефектите ќе се зголемуваат врз идните генерации).

Врз основа на овие анализи министерството ја утврдува сериозноста на проблемот и можните начини за најцелисходно решавање, односно ги утврдува мерките (инструментите) преку кои ќе може да се постигнат целите.

Генерално, постојат четири видови на инструменти преку кои можат да се остваруваат политиките на Владата. Во рамката подолу е даден краток опис на мерките.

Во оваа фаза се утврдува дали има потреба од донесување на нова регулатива или менување на постојната регулатива со цел решавање на проблемите кои биле утврдени во текот на анализата или пак проблемот ќе може да се реши преку нерегулаторни мерки. Доколку во областа во која биле идентификувани проблемите веќе постои закон или друг пропис, тогаш треба добро да се испитаат причините за да се утврди дали проблемите постојат заради промени во факторите кои довеле до појава на проблемот или пак тој се должи на недоследна примена на постојниот закон. Во тој случај, треба да се размисли за воведување на нерегулаторни мерки за доследна примена на законот, како на пример информативни кампањи, обука, поедноставување на постапките, издавање на упатства и други мерки со кои би се обезбедила поефикасна примена на законот. Доколку министерството утврди дека решението на проблемот најдобро ќе се постигне преку усвојување на нова или измени на постојната регулатива, тогаш предлага **иницијатива** за донесување на закон и истата се поднесува како предлог за

Мерки (инструменти) за остварување на целите на политиката претставуваат мерки преку кои Владата ги остварува планираните ефекти. Мерките генерално се делат во четири категории:

- **Регулаторни мерки:** односно командно-контролни мерки (закони и подзаконска регулатива) со кои се регулираат односите и промената во однесувањето се постигнува преку дефинирање на норми, услови, критериуми и други обврски и соодветни казни за непочитување на истите;
- **Економски мерки:** преку кои се влијае на однесувањето на учесниците на пазарот преку обезбедување на позитивни или негативни монетарни стимулации (на пр. извозни стимулации, субвенции) или пак се остава учесниците на пазарот сами да се договорат за правилата на работењето (саморегулација);
- **Фискални мерки:** даноци, такси, субвенции и други мерки преку кои се влијае на однесувањето на потрошувачите или производителите, или се регулираат одредени економски активности;
- **Мерки на убедување:** промените во однесувањето се охрабруваат преку информирање, програми за едукација и обука, насоки, кодекси на однесување и друго преку кои се делува на свеста на засегнатите страни.

Годишната програма за работа на Владата за наредната година согласно постапката за подготвување на Годишната програма за работа на Владата¹.

Без оглед дали причината за подготвување на предлог-закон е постоење на проблем во областа или произлегува како обврска согласно четиригодишната Програма на Владата, односно Националната програма за усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ, за предлог-законите кои се поднесуваат за разгледување и утврдување од страна на Владата треба да се спроведе ПВР.

За секој предлог-закон кој се предлага како иницијатива за Годишната програма за работа на Владата, министерствата треба да направат начелна анализа на влијанијата за да утврдат генерално:

- каков ќе биде видот и опсегот на очекуваните влијанија (економски, социјални влијанија или влијанија по животната средина, односно фискални, административни или други влијанија);
- кој ќе биде засегнат од регулативата (граѓаните, деловните субјекти, малите и средните претпријатија, одредени групи граѓани, здруженија, синдикати и др.);
- видовите на информации и податоци потребни за спроведување на ПВР и начинот на нивното прибирање (постојни податоци на министерството, органите во состав, други органи на државната управа, статистички податоци, истражувања, студии и др. или пак ќе бидат потребни нови истражувања);
- ресурсите потребни за спроведување на законот (финансиски, човечки, опрема, простор и др.).

Врз основа на ова, а паралелно со подготвување на предлог-иницијативите за Годишната програма за работа на Владата, министерството го планира и процесот за спроведување на ПВР. Притоа се применува **начелото за пропорционалност** (види точка 1.4 погоре), односно, колку е поголемо очекуваното влијание на предложената регулатива, толку е подетална и поопсежна ПВР која треба да се спроведе за соодветниот предлог-закон. Врз основа на горенаведените активности министерствата подготвуваат **Годишен план за спроведување на ПВР** чија цел е да даде преглед на потребните активности и динамика за спроведување на ПВР и да обезбеди навремена информација за засегнатите страни за нивно благовремено вклучување во процесот. *Годишниот план за спроведување на ПВР* ги содржи следниве информации:

- назив на предлог-законот;
- краток опис на проблемот;
- цел на предлог-законот;

¹ Постапката за подготвување на Годишната програма за работа е опишана во Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата, Службен весник на РМ бр. 124/08.

- месец на поднесување на предлог-законот до Владата (согласно Годишната програма за работа на Владата);
- временска рамка за спроведување на ПВР и подготвување на предлог-законот;
- потребни ресурси (човечки, финансиски и други) за спроведување на ПВР;
- засегнати страни кои ќе бидат вклучени во процесот;
- начин на вклучување на засегнатите страни и
- временска рамка за спроведување на консултациите.

Образецот на Годишниот план за спроведување на ПВР е даден во прилог бр. 1.

По усвојувањето на Годишната програма за работа на Владата, министерството го објавува *Годишниот план за спроведување на ПВР* на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) најдоцна 15 дена по усвојувањето на Годишната програма за работа на Владата. *Годишниот план за спроведување на ПВР* се следи и ажурира во зависност од ажурирањето на Годишната програма за работа на Владата. Ажурираните верзии на *Годишниот план за спроведување на ПВР* се објавуваат на ЕНЕР во рок од 15 дена по усвојувањето на ажурираната верзија на Годишната програма за работа на Владата.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при утврдувањето на потребата од донесување на регулатива и планирање на ПВР

СТРАТЕШКА РАМКА	<ul style="list-style-type: none"> • Какви се општествено-економските услови во државата и состојбите во областите во надлежност на министерството? • Кои се стратешките приоритети на Владата и обврските од меѓународните договори? • Каква е состојбата со спроведувањето на постојната правна рамка во областа и сродните области? • Каква е фискалната рамка и можностите на буџетот?
ПРОГРАМСКА РАМКА	<ul style="list-style-type: none"> • Кои програми на министерството ќе обезбедат постигнување на стратешките приоритети на Владата и целите на министерството? • Кои мерки (регулаторни или нерегулаторни) ќе бидат најсоодветни за решавање на проблемите и постигнување на целите? • Дали е неопходна нова регулатива или проблемите ќе можат да се решат преку доследно спроведување на постојната регулатива? • Кои предлог-иницијативи ќе бидат вклучени во Годишната програма за работа на Владата?
РЕГУЛАТОРНА РАМКА	<ul style="list-style-type: none"> • Каков ќе биде видот и опсегот на очекуваните влијанија? • Кој ќе биде директно или индиректно засегнат од регулативата? • Кои видови на информации и податоци се потребни за спроведување на ПВР и начинот на нивното прибирање? • Какви ресурси се потребни за спроведување на законот (финансиски, човечки, опрема, простор и др.)?

2.2. Процес на проценка на влијанието на регулативата

Согласно роковите утврдени во Годишниот план за спроведување на ПВР, секторите, односно државните службеници кои се задолжени за подготвување на соодветниот предлог-закон треба да подготват интересен детален план со динамика за навремено спроведување на процесот на ПВР. Интерниот детален план всушност претставува разработка на планираните активности за соодветниот предлог-закон содржан во Годишниот план за спроведување на ПВР. Во зависност од сложеноста на прашањата кои треба да се обработуваат и очекуваните влијанија, деталниот план може да содржи информации за:

- начинот на спроведување на процесот (секторски, преку формирање на интерна работна група, меѓуминистерска или мултидисциплинарна работна група и др.);
- видот и начинот на прибирање на потребните информации и податоци (интерни извештаи или извештаи од други органи на државната управа, податоци од Државниот завод за статистика, објавени експертски студии и истражувања, истражувања кои дополнително треба да се спроведат и др.);
- начинот на спроведување на консултации со засегнатите страни (кои се директно и индиректно засегнати страни, кој е најсоодветниот начин за вклучување и консултирање на засегнатите страни, дали е потребно да се организира јавен увид и јавна расправа);
- потребните ресурси за спроведување на процесот (финансиски, просторни, дополнителна експертиза, опрема и сл.) и
- одговорни лица и рокови за спроведување на активностите и други информации.

На овој начин ќе се обезбеди навремено спроведување на сите чекори во процесот на ПВР.

Процесот на консултации е важен елемент кој треба да биде вграден во сите фази на процесот на ПВР. Со цел засегнатите страни навремено да бидат информирани и подготвени да учествуваат во процесот, министерството објавува известување со основни информации за предлог-законот и процесот на негова подготовка. Известувањето се објавува на ЕНЕР и на веб-страницата на министерството 5 дена пред почетокот на процесот имајќи ја предвид временската рамка за почеток и крај на процесот предвидена во Годишниот план за спроведување на ПВР. Известувањето ги содржи следниве информации:

- назив на министерството;
- назив на предлог-законот;
- краток опис на проблемот;

- цел на предлог-законот;
- временската рамка за изготвување на предлог-законот;
- начинот на вклучување на засегнатите страни;
- најава за јавен увид и јавна расправа;
- електронски адреси од ЕНЕР и веб-страницата на министерството од кои засегнатите страни ќе можат да ја преземат електронската верзија на предлог-законот и нацрт-извештајот за ПВР;
- поштенска и/или електронска адреса на која засегнатите страни ќе можат да доставуваат мислења, забелешки и сугестии;
- одговорно лице за контакт во министерството и
- други информации што можат да помогнат за ефективно учество на засегнатите страни во процесот на подготвување на предлог-законот.

Образецот за известувањето е даден во прилог бр. 2.

2.2.1 Анализа на состојбите и дефинирање на проблемот

Појдовна точка во процесот на спроведување на ПВР за предлог-законот е анализата на состојбите во областа и/или сродните области кои се предмет на регулирање со цел да се утврди постоењето и сериозноста на проблемот. Притоа важно е да се утврдат факторите или причините кои довеле до појавата на проблемот, наместо анализата да се концентрира само на симптомите. Природата на проблемот се објаснува со веројатноста за неговото постоење на подолг рок, односно дали тој ќе се намалува или зголемува со текот на времето или пак неговата појава е еднократна и краткорочна. Воедно, треба да се утврдат областите и/или засегнатите страни кои најмногу се изложени на предизвиканите негативни влијанија или состојби.

Преку овие анализи се утврдува сериозноста на проблемот, односно можната појава или ризици од појава на штетни последици доколку Владата не интервенира преку предлог-законот или други мерки. Соодветно на тоа, според начелото на пропорционалност, се утврдуваат методите и техниките кои ќе се користат при проценката на влијанијата, како и длабочината и опсежноста на самиот процес на ПВР. Во анализата на состојбите треба да биде вклучена и анализа на постојната регулатива во областа или поврзаните области со цел да се утврдат проблемите во нејзиното спроведување и причините кои довеле до тоа.

При дефинирањето на проблемот всушност се поставува „основното сценарио“ познато како опција „не прави ништо“ која се користи како основа за споредба во текот на понатамошните чекори и анализи за утврдување на трошоците и придобивките за секое од можните решенија (опции) (види точка 2.2.3 подолу). Целта на основното сценарио е да се прикажат последиците кои би можеле да настанат доколку не се интервенира преку регулативата и кои штетни последици можат да се

јават со текот на времето, што значи дека се дава проекција на можниот развој на ситуацијата. Токму затоа, основата за споредба треба да се изрази што е можно попрецизно и да се поткрепи со квантитативни податоци.

Со цел да се обезбедат докази за постоењето на проблемот, министерствата треба да приберат што е можно повеќе податоци и информации од интерни извештаи, извештаи од инспекциските служби, постојни студии и извештаи, податоци од Државниот завод за статистика или други органи на државната управа. Доколку се работи за сложена материја или сериозен проблем, тогаш можеби ќе биде потребно да се ангажираат експерти, да се формира мултидисциплинарна работна група или пак да се спроведе наменско истражување за проучување на проблемот.

Покрај прибирањето на податоци и информации, важно е да се испитаат состојбите „на терен“. Затоа, уште во оваа фаза треба да се спроведат консултации со засегнатите страни (на пример со стопанските комори, здруженија на граѓани и др.) со цел да се испита фактичката состојба, односно да се потврди постоењето на проблемот и причините за неговата појава, да се утврди како тој се одразува врз засегнатите страни и кои се нивните потреби за решавање на истиот.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при анализата на состојбите и дефинирањето на проблемот

ДЕФИНИРАЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Што е проблемот? • Кои се последиците и каква е нивната тежина? • Кој е засегнат од проблемот? • Какви се последиците доколку не се преземе нешто? • Дали проблемот ќе се зголемува/намалува или ќе се реши сам по себе после одреден период? • Дали има докази за постоење на проблемот?
ПРИЧИНИ	<ul style="list-style-type: none"> • Кои се причините за постоење на проблемот? • Дали постојат одредени фактори кои влијаат на конкурентноста на пазарот? • Дали постојат стоки или услуги кои не можат да се добијат на пазарот поради природата на услугата или стоката? • Дали постојат штетни влијанија или ризици кои мора да се контролираат? • Дали постои нееднаквост помеѓу разните групи во општеството?
ОПКРУЖУВАЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Дали постои регулатива која е поврзана со проблемот? • До кој степен постојната регулатива ги постигнува ефектите? • Кои се причините за слабите ефекти од постојната регулатива? • Дали регулативата треба да се менува или ефективноста може да се постигне преку други мерки? • Дали постојат пречки или фактори кои можат да влијаат на мерките за решавање на проблемот?

2.2.2 Дефинирање на целите

Врз основа на анализата на состојбата се дефинираат целите кои треба да бидат постигнати преку спроведување на предлог-законот. Без јасна претстава за тоа што треба да се постигне нема да може да се утврдат можните мерки, да се споредат опциите за решавање на утврдениот проблем, ниту пак да се следи спроведувањето и да се оцени успешноста. Целите треба да бидат јасно формулирани и да се фокусираат на конечниот посакуван резултат или состојба што треба да биде постигната преку спроведувањето на регулативата. Целите не треба да бидат така формулирани за да го оправдаат преферираното можно решение. Воедно, усвојувањето на регулативата во никој случај не треба да биде поставено како цел бидејќи регулативата е средство кое помага во решавање на утврдениот проблем, а не цел сама по себе.

НЕМОЈТЕ:	ПОДОБРО Е:
<ul style="list-style-type: none"> да се донесе Закон за социјално домување согласно Стратегијата за домување на РМ. 	<ul style="list-style-type: none"> да се зголеми достапноста на социјално и непрофитно домување; да се направи најдобрата можна употреба на ограничените јавни ресурси и да се зголеми бројот на згрижени корисници.

Во случај кога со предлог-законот се врши усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ или обврската потекнува од меѓународен договор, тогаш транспонирањето или постапувањето согласно преземените обврски со меѓународниот договор не треба да се наведува како цел. Наместо тоа, треба да се наведат целите на директивата/регулативата или пак на меѓународниот договор. Целите се поврзани со другите елементи од процесот на ПВР и тоа:

- *со анализата на проблемот* – целите се директно поврзани со проблемот и причините за неговата појава;
- *со утврдувањето на можните решенија (опции)* – без јасни и конкретни цели не можат да бидат утврдени можните решенија (опции) за решавање на проблемот, но едновремено не можат да се дефинираат детални цели без да се земат предвид специфичните карактеристики на разните опции за решавање на проблемот;
- *со проценката на влијанијата и споредбата помеѓу опциите* – секое од можните решенија (опции) треба да се оценува и споредува во однос на поставените цели за да се дојде до она решение кое ќе ги даде посакуваните резултати со најмалку трошоци;
- *со процесот на следење и оценување на спроведувањето на регулативата* – без јасно дефинирани цели не е можно да се следи дали се постигнуваат планираните резултати, односно да се оцени успешноста на регулативата во постигнувањето на целите.

Во одредени случаи, особено кога се воведуваат покрупни реформи или промени, корисно е целите да се изразат на неколку нивоа, односно да се дефинира долгорочната крајна цел (или посакуваната состојба), а потоа и конкретните краткорочни цели кои треба да се постигнат во одреден рок.

При дефинирањето треба да се внимава целите да бидат:

- **Конкретни** – целите треба да бидат што е можно попрецизни и конкретни и да не оставаат простор за разни толкувања. Сите треба да ги разберат на сличен начин;
- **Мерливи** – идната посакувана состојба треба да биде изразена во мерливи вредности за да може да се потврди дали целта била постигната или не;
- **Остварливи** – ако очекуваните резултати се поврзани со менување на одредено однесување, тогаш оние кои треба да го променат однесувањето треба да бидат во состојба да го остварат тоа;
- **Реални** – целите треба да бидат амбициозно поставени, но сепак реални во дадената економска и фискална рамка;
- **Временски одредени** – треба да се дадат конкретни рокови односно временска рамка за постигнување на целите; во спротивно нема да може да се утврди дали тие се постигнуваат.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при дефинирањето на целите

Кој е посакуваниот резултат од мерките на владата?

Дали целите се конкретно и мерливо дефинирани?

Дали целите се во согласност со политиките на владата?

2.2.3. Утврдување на можните решенија (опции)

По дефинирањето на целите кои треба да ги постигне регулативата, следниот чекор во процесот е да се утврдат можните решенија (опции) за решавање на утврдениот проблем и постигнување на саканите цели од предлог-законот. Опциите треба да бидат тесно поврзани со причините за појава на проблемот и со утврдените цели, а притоа треба да се имаат предвид приоритетите и политиките на Владата.

Важно е да се потенцира дека при разгледувањето на опциите треба да се има предвид дека постојат 2 вида на опции и тоа:

- Опции кои се однесуваат на содржината на мерките кои можат да се преземат (на пример: забрана за пушење во јавни простории и/или поголеми акцизи за цигарите, изградба на нови станбени објекти наменети за социјално домување или субвенционирање на кириите во веќе постоечки станови и др.) и
- Опции кои се однесуваат на инструментите преку кои ќе се спроведуваат можните решенија (на пример: закони и подзаконска регулатива (регулаторни мерки); субвенции, даноци, такси, акцизи и сл. (економски мерки); саморегулација, мерки на убедување како кампањи, информации и сл. (нерегулаторни мерки).

Честопати не може да се направи јасно разграничување помеѓу двата вида на опции бидејќи тие се дополнуваат. По правило, најдобро е прво да се утврди содржината на мерките, па потоа да се утврдат инструментите за спроведување.

Прв чекор во дефинирањето на можните решенија е анализата на основното сценарио, односно опцијата „не прави ништо“. Целта на основното сценарио е да се прикажат последиците кои би можеле да настанат доколку Владата не интервенира преку предлог-законот или други мерки. Со оваа опција се дава проекција на можниот развој на ситуацијата и кои штетни последици можат да се јават со текот на времето. Информациите и податоците за оваа опција се прибираат во текот на анализата на состојбите (види точка 2.2.1 погоре), а претпоставените влијанија и последици служат како основа за споредба на сите други опции утврдени во текот на оваа фаза од процесот.

Доколку во текот на анализата се утврди дека проблемот се јавува само како резултат на недоследно спроведување на постојната регулатива во областа, тогаш наместо менување или донесување на нов закон треба да се размисли за воведување на нерегулаторни мерки, како на пример, обука за доследно применување на одредбите од регулативата, обезбедување на дополнителни средства и човечки ресурси, простории или опрема, информативни кампањи за информирање на засегнатите страни и други мерки кои можат да придонесат за доследно спроведување на регулативата и постигнување на планираните цели.

Во ваков случај, министерството ја повлекува иницијативата за донесување на предлог-закон од Годишната програма за работа на Владата и ја информира Владата со образложение за причините за тоа, и предлага нерегулаторни мерки.

Во зависност од сложеноста на материјата и проблемот, на почетокот на процесот треба да се дефинираат што е можно повеќе опции за решавање на проблемот. Потоа, врз основа на прелиминарно утврдување на генералните влијанија од секое од можните решенија треба да се утврди реален број на можни решенија кои потоа детално се анализираат. Следниве прашања можат да ви помогнат при утврдувањето на реалните можни решенија (опции):

- *Степен на можни влијанија* - Административните трошоци и трошоците за постапување (почитување) кои би биле наметнати со опцијата треба да бидат што е можно пониски. Треба да се отфрлат оние опции кои предвидуваат големи трошоци, а не може да се докаже дека ќе бидат поефективни од оние кои предвидуваат помали трошоци. Опциите кои предвидуваат економски мерки и кои потенцијално можат да влијаат на ограничување на конкуренцијата или на другите фактори на пазарот, особено кај малите и средните претпријатија, треба да се сведат на минимум.
- *Меѓузависност на правната рамка* – При разгледување на ефективноста на секое од можните решенија треба да се утврди како секое од можните решенија ќе функционира во однос на постојната регулатива во областа или сродни области поврзани со проблемот за да се утврдат какви било контрадикторности или преклопувања. Особено треба да се внимава да не се создава двојно оптоварување или пак усложнување, или контрадикторност на постапките помеѓу планираната и постојната регулатива.
- *Спроведување на постојната регулатива* - Доколку веќе постои закон за истото прашање, треба да се анализираат причините зошто постојниот закон не ги дава саканите ефекти – усвојувањето на нов или изменет закон не значи секогаш решение на проблемот. Доколку се утврди дека причината за слабите ефекти од законот е недоследно спроведување, треба да се разгледа можноста за воведување на нерегулаторни мерки како: обука, информативни кампањи, продолжување на рокот за прилагодување, дополнителни ресурси (финансиски, човечки и др.) и други мерки кои можеби ќе бидат поефикасни во решавањето на проблемот.
- *Спроведување, постапки и информации* - Треба да се разгледаат и опишат сите постапки и информации кои граѓаните и/или фирмите ќе треба да ги почитуваат или доставуваат бидејќи тие директно влијаат на успешноста во спроведувањето на регулативата и постигнување на ефектите. Воедно, треба да се утврдат и можните

начини за поедноставување на постапките преку користење на ИТ системи или користење на информации/податоци кои веќе постојат во системот или се прибираат преку друга постапка наместо да се бара од граѓаните или деловните субјекти да доставуваат нови.

На овој начин треба да се утврдат сите можни ограничувања или фактори кои можат да влијаат врз постигнување на саканите ефекти за да се отфрлат оние решенија кои ќе бидат оценети како тешко спроведливи или нереални. Останатите можни решенија (опции) треба детално да се опишат за да можат да се анализираат трошоците и придобивките. Иако не постои правило според кое може да се дефинира правилниот број на можни решенија, согласно *Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата* покрај опцијата „не прави ништо“ треба да се дадат барем уште две опции кои ќе се споредуваат. Крајната цел е да се избере она решение (опција) преку кое ќе се обезбеди ефективно постигнување на целите на предлог-законот со најмалку трошоци односно несакани ефекти.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при утврдување на можните решенија (опции)

ЕФЕКТИВНОСТ	<ul style="list-style-type: none"> • Кои опции најефективно ќе ги постигнат целите? • Дали постојат ограничувања кои треба да се земат предвид при утврдувањето на опциите?
ИНСТРУМЕНТИ	<ul style="list-style-type: none"> • Дали целта најдобро ќе се постигне преку регулаторни и/или нерегулаторни мерки? • Дали целта може да се постигне само со нерегулаторни мерки?
ДЕФИНИРАЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Дали опциите се опишани доволно детално за да се овозможи анализа на трошоците и придобивките од секоја од опциите? • Дали се утврдени сите реални опции?

2.2.4. Анализа на трошоците, влијанијата и придобивките од утврдените можни решенија (опции) и нивна споредба

Откако ќе се утврдат можните решенија (опции), следниот чекор е да се анализираат трошоците, придобивките и влијанијата од секое можно решение. Крајната цел на оваа фаза од процесот е да се дојде до онаа мерка или решение преку кое ќе се обезбеди нето-придобивка (вредност) која ќе ги надминува трошоците или какви било негативни влијанија кои би можеле да бидат предизвикани.

Влијанијата од секоја од можните опции треба да се анализира и спореди како со опцијата „не прави ништо“ така и со другите утврдени опции. Притоа треба да се опише како поединечната опција се разликува од

основното сценарио и какви нето-промени можат да се очекуваат. Сето тоа треба да се поткрепи со соодветни податоци бидејќи кредибилитетот на анализата во голема мерка зависи од веродостојни податоци. Проценката на влијанијата не треба да ги опфати само директните и посакувани ефекти, туку треба да ги земе предвид индиректните или можните негативни ефекти во другите сегменти на економијата или општеството.

Анализата на влијанијата претставува најважниот дел од ПВР процесот кој, заради прегледност, е поделен во следниве фази:

2.2.4.1 Утврдување на видовите на влијанија и засегнатите страни

Во зависност од областа, влијанијата на регулативата генерално можат да бидат економски, социјални или влијанија врз животната средина, како и други видови на влијанија во зависност од природата на прашањето што се анализира. При дефинирањето на влијанијата треба да се утврдат позитивните (придобивките) и негативните влијанија (трошоците) од секое од можните решенија (опции) кои биле утврдени во претходната фаза од процесот.

Влијанијата во овие области можат да се категоризираат според видот, временската рамка и дистрибуцијата.

Според видот, влијанијата можат да бидат:

- **Директни влијанија** – односно влијанија кои предизвикуваат директни придобивки и трошоци за целните групи (граѓани, деловни субјекти, одредени групи во општеството, ранливи групи и сл.) или за администрацијата. На пример, измените во даночните стапки предизвикуваат директни влијанија за граѓаните или деловните субјекти бидејќи за нив ќе се зголемат трошоците, додека за Буџетот ќе има директна придобивка бидејќи ќе се зголемат приходите.
- **Индиректни влијанија** – односно влијанија кои можат да се јават како резултат на директните влијанија. На пример, зголемувањето на даночните стапки во одредена област може да предизвика зголемување на цените што индиректно ќе влијае на нивото на потрошувачката, на стандардот на потрошувачите и на подолг рок, на стапката на економски раст.

Според временската рамка на појава на влијанијата, тие можат да бидат **долгорочни или краткорочни влијанија** – некои од трошоците и придобивките 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.

Според дистрибуцијата, влијанијата можат да бидат **концентрирани или распространети влијанија** – две опции можат да предизвикаат слични придобивки, но во едниот случај придобивките можат да ги почувствуваат само одредена група на луѓе, а во другиот случај поширока група. И двата пристапа можат да бидат оправдани, но корисно е да се има информацијата за распространетоста, односно дистрибуцијата 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 ја има придобивката.

Повеќе информации за видовите на економски и социјални влијанија и влијанијата врз животната средина и прашањата кои треба да се имаат предвид при утврдувањето на влијанијата се дадени во прилог бр.3 – Видови на влијанија.

Откако ќе се утврдат областите и сите аспекти кои се однесуваат на карактеристиките на влијанијата, следниот чекор е да се утврди **кој ќе биде засегнат** од влијанијата. Влијанијата можат да се однесуваат на:

- *Разни општествени или економски групи* – утврдувањето на засегнати страни кои ќе „добуваат“ и ќе „изгубат“ со планираната регулатива е корисен начин да се утврдат можните пречки во спроведување на мерките и потребата од прилагодување на можното решение или пак утврдување на мерки за ублажување на негативните влијанија. На пример, предлог-законот може да биде корисен за потрошувачите, но може да предвидува трошоци за деловните субјекти. Влијанијата може да бидат распределени различно дури и врз припадниците на иста група (на пример, помеѓу малите и средните претпријатија и големите фирми, помеѓу новите фирми и оние кои се добро етаблирани на пазарот, помеѓу домаќинствата со ниски приходи и оние со повисоки приходи).
- *Влијанија врз постојните разлики* – при анализата треба да се споредат влијанијата врз регионалниот развој, влијанијата врз родовата еднаквост и врз ранливите групи за да се утврди дали со можните решенија постојните разлики ќе останат непроменети, ќе се зголемат или пак ќе се намалат.

Претпоставките за можните влијанија, трошоците и придобивките треба да се проверат со помош на засегнатите страни. Консултациите со засегнатите страни се многу важен извор на информации, па затоа и во оваа фаза министерството треба на соодветен начин да прибере информации кои ќе помогнат во дефинирањето на влијанијата и нивната распространетост.

2.2.4.2 Утврдување на најзначајните влијанија

По утврдувањето на директните и индиректните влијанија и нивната дистрибуција за разните групи на засегнати страни, треба да се утврдат најзначајните, односно најизразените влијанија кои може да ги предизвика секое од утврдените можни решенија (опции). Притоа, треба да се утврди:

- областа или областите во кои предлог-законот треба да предизвика позитивни влијанија или придобивки, како и областите во кои можат да се јават директни трошоци или несакани негативни влијанија;
- степенот на веројатноста (низок, среден, висок) дека влијанието ќе се реализира (или пак обратно ризикот дека влијанието нема да се реализира) преку претпоставки за факторите кои можат да влијаат врз веројатноста за појава на влијанијата, но се надвор од контрола на министерството или органот задолжен за спроведување на предлог-законот;
- временската рамка во која може да се очекува појава на влијанијата, односно дали тие се краткорочни или долгорочни влијанија и
- каков ефект ќе има постојната регулатива и другите мерки на Владата во областа врз постигнувањето на влијанијата на предлог-законот.

На овој начин ќе се издвојат најзначајните влијанија кои можат да се очекуваат од секоја од опциите кои потоа детално се анализираат.

2.2.4.3 Утврдување и анализа на трошоците и придобивките

Следниот чекор е да се утврдат трошоците и придобивките од секоја од утврдените опции без оглед дали трошоците и придобивките се однесуваат на буџетот, деловните субјекти и/или на граѓаните.

Директните трошоци за Владата произлегуваат секогаш кога инструментот на политиката предвидува воведување на нови услуги, проширување на постојните услуги, основање на 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 опрема, хонорари за експертиза, обука и др. Трошоците особено се појавуваат во врска со изградбата на нови институции во рамките на процесот на европска интеграција. Доколку надлежното министерство или орган на државната управа смета дека предлог-законот ќе се имплементира во рамките на постојните ресурси и буџет, тогаш треба да се даде образложение, 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 прифаќањето, односно спроведувањето 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 групите опфатени со социјалната помош автоматски ќе се почитува (иако, за да се спречат можни измами, ќе има потреба од поголема контрола), додека пак примената на пропис со кој се воведуваат одредени стандарди за заштита на животната средина ќе наметне потреба од поголем надзор и контрола на производителите што веднаш ќе предизвика трошоци за зголемување на бројот на вработени во инспекторатите. Во вакви случаи треба да се утврди колкава е групата на која се однесува прописот и потребното ниво на надзор или контрола врз почитувањето на прописот. Исто така, треба да се утврди кои органи на државната управа ќе бидат засегнати од предложениот закон и какви трошоци ќе предизвика кај нив. Според тоа, министерството треба да ги разгледа сите влијанија што предлогот ќе ги предизвика врз буџетот – не само сопствените трошоци, туку и трошоците на останатите органи во областа кои ќе бидат вклучени во спроведувањето.

При утврдувањето на трошоците на засегнатите страни, односно деловните субјекти и/или граѓаните, особено внимание треба да се посвети на утврдувањето на **административните трошоци или оптоварувања** кои може да бидат предизвикани со мерките кои се предвидуваат во секоја од опциите. Притоа, треба да се утврди која од опциите предвидува најмногу обврски за давање информации и со тоа може да предизвика значителни административни трошоци. Тоа се утврдува најчесто преку квалитативна проценка за веројатниот број на деловни субјекти кои ќе бидат задолжени со обврската и на фреквенцијата и комплексноста на потребните активности за давање на информацијата. Проценката на административните трошоци се врши со помош на Моделот на стандардни трошоци (види прилог бр. 4 – Анализи и алатки кои се користат во процесот на ПВР). За оние опции каде се предвидува воведување на нови обврски за информации треба да се објасни како тие информации ќе придонесат за ефикасноста на таа опција да ги постигне целите на предлог регулативата.

При спроведувањето на анализата, особено во поглед на економските влијанија, треба да се направат напори трошоците и придобивките да се изразат *монетарно* (во пари). На пример, кога се работи за воведување на нови даноци или даночни стапки, такси или административни оптоварувања за деловните субјекти тогаш можно е тие да се изразат *квантитативно*. Доколку влијанијата не можат да се изразат квантитативно, треба да се проценат степенот и опсегот на влијанијата. Исто така, во проценката корисно е да се користат конкретни основни податоци (како на пример број на произведени единици, број на потрошувачи и др.). Доколку не е можно влијанијата да се изразат квантитативно, тогаш треба

да се спроведе *квалитативна* проценка на појавата, факторите кои влијаат на појавата на влијанието, причинско-последичните врски, како и видот и степенот на влијанијата. Ова особено се однесува на индиректните влијанија кои најчесто се присутни заедно со директните влијанија на предлог-регулативата.

За проценка на квантитативните влијанија потребни се валидни статистички податоци. Во повеќето случаи, во проценката како појдовна основа се користат податоци за соодветната целна група или се користат просечни вредности. Доколку не постојат статистички податоци, проценката на влијанијата треба да биде заснована на приближни податоци добиени преку прашалници или експертски анализи. Покрај просечните податоци, треба да се земат предвид и екстремите, односно оние кои се издвојуваат од просекот. На пример, доколку предлог-регулативата предвидува пренесување на одредени надлежности од државата на општините, тогаш треба да се процени како тоа ќе се одрази врз буџетот на секоја од видовите на општини (големи, средни, мали) и нивните способности да ги вршат услугите односно надлежностите.

Како извори на податоци најчесто се користат податоците со кои располагаат органите на државната управа како: Државниот завод за статистика, Министерството за финансии, Министерството за економија, Државниот пазарен инспекторат и други органи. Како извор на дополнителни информации можат да послужат разни студии спроведени од научните институции, институти, меѓународни организации, како и нарачани истражувања од страна на министерството за потребите на спроведување на ПВР. Секако, консултациите со засегнатите страни можат да послужат како извор на информации особено во поглед на утврдувањето на административните трошоци и другите трошоци поврзани со работењето на деловните субјекти.

2.2.4.4 Споредба помеѓу можните решенија (опции)

Споредбата помеѓу утврдените трошоци и придобивки односно помеѓу позитивните и негативните влијанија на опциите е клучен дел во процесот на ПВР бидејќи на тој начин се доаѓа до она решение преку кое ќе се постигнат целите со најмалку трошоци и несакани ефекти. Важно е споредбата да се врши како со опцијата „не прави ништо“, така и помеѓу сите останати опции кои биле утврдени како реални во текот на претходните фази.

Како најсоодветни методи при споредбата на трошоците и придобивките се користат анализата на трошоци – придобивки, анализата на трошкова ефективност и мултикритериумската анализа. Основните карактеристики на овие анализи се претставени во табелата подолу, а во прилог бр. 4 – Анализи и алатки кои се користат во процесот на ПВР, се дадени повеќе информации за спроведување на анализите.

АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИ – ПРИДОБИВКИ

Примена:

Оваа анализа се користи кога најголем дел од трошоците и придобивките можат да се квантифицираат и да се изразат монетарно, односно да се одреди денарска противвредност за нив. Се состои од утврдување и оценување на очекуваните трошоци и придобивки од економски и социјален аспект, како и од аспект на животната средина или други аспекти (во зависност од областа на предлог-законот). Онаа опција со која се постигнува повисока нето-придобивка се смета за најповолна.

Чекори во спроведување:

- утврдување на сите трошоци и придобивки, и пресметка (или проценка) на големината на очекуваното влијание (во материјална смисла);
- утврдување на временската рамка за проекција на трошоците и придобивките;
- изразување на трошоците и придобивките во денарска противвредност со користење на одредена дисконтна стапка која се користи при утврдување на ефекти кои се очекуваат во иднина;
- збир на сите придобивки и трошоци, и пресметување на нето-придобивка.

Предности	Недостатоци
<ul style="list-style-type: none"> • овозможува да се земат предвид сите (негативни и позитивни) влијанија за секое од можните решенија (опции); • ја олеснува споредбата на временската дистрибуција на трошоците и придобивките; • може да се користи при утврдувањето на редоследот (хиерархијата) на мерките (вклучувајќи ги и нерегулаторните мерки) и нето-добивката (или загубата) од секоја мерка. 	<ul style="list-style-type: none"> • не може да се користи за проценка на влијанија за кои не можат да се утврдат квантитативни или монетарни вредности; • можни се проблеми со одредување на стапката на дисконтирање; • најчесто е скапа и долготрајна постапка во споредба со другите методи; • не ги зема предвид ефектите од дистрибуција на влијанијата.

АНАЛИЗА НА ТРОШКОВНА ЕФЕКТИВНОСТ

Примена:

Овој метод се користи кога со предлог-иницијативата треба да се оствари одредено конкретно ниво на резултати (број на деца опфатени во училиштата или во средното образование, процент на намалување на сообраќајни несреќи и сл.). Анализата се состои од пресметување на трошоците за постигнување на целта и споредување на трошоците пресметани за секоја од опциите. Овој метод претставува алтернатива на анализата трошоци - придобивки во случаи кога е тешко да се одреди денарска вредност на придобивките. Секоја од опциите се рангира врз основа на „трошок за единица на ефективност“.

Чекори во спроведување:

- утврдување на трошокот (во денари);
- утврдување на единица мерка за мерење на ефективноста;
- пресметување на соодносот трошок/ефективност.

Предности	Недостатоци
<ul style="list-style-type: none"> • овозможува полесна проценка на придобивките споредено со анализата на трошоци/придобивки; • претставува корисен метод за споредба на решенија (опции) кои се очекува да го постигнат приближно истиот резултат. 	<ul style="list-style-type: none"> • не го решава проблемот со избор на оптимално ниво на придобивки; • се фокусира на еден вид придобивка (посакуваниот резултат од можното решение) не земајќи ги предвид можните индиректни влијанија; • не дава информација дали предлогот ќе предизвика нето-придобивка за целото општество, туку само за поединечни групи.

МУЛТИКРИТЕРИУМСКА АНАЛИЗА

Примена:

Мултикритериумската анализа опфаќа неколку техники чија заедничка цел е да ги комбинираат позитивните и негативните влијанија во една рамка за да се овозможи полесно споредување помеѓу опциите. Во основа, при оваа анализа се применува логиката на анализата на трошоци - придобивки во случаи кога постои збир од квалитативни, квантитативни и монетарни податоци, и различни степени на сигурност на податоците.

Чекори во спроведување:

- утврдување на целта;
- утврдување на можни решенија (опции) за постигнување на целта;
- утврдување на критериуми кои служат за споредба помеѓу опциите (критериумите треба да бидат мерливи);
- одредување на тежински фактор за секој критериум за да се одрази неговата релативна важност во донесувањето на одлуката;
- оценување на степенот до кој секоја опција го задоволува критериумот (во однос на опцијата „не прави ништо“);
- рангирање на опциите со комбинирање на тежинските фактори и оценките;
- спроведување на анализа на осетливост за да се тестира стабилноста на рангирањето.

Предности	Недостатоци
<ul style="list-style-type: none"> • овозможува комбинирање и споредба на разни видови на податоци (изразени во монетарни, квантитативни или квалитативни вредности) и нивна анализа во истата рамка со различен степен на сигурност; • овозможува транспарентен приказ на клучните прашања кои се разгледуваат и јасно укажува на компромисите кои треба да се направат во однос на карактеристиките на опциите; • овозможува да се стави акцент на прашањата поврзани со дистрибуција на влијанијата и компромисните решенија. 	<ul style="list-style-type: none"> • подложна е на субјективни оценки, особено во фазата на утврдување на оценките при што аналитичарот треба да даде одредено релативно значење за секој критериум; • во однос на комбинирање на разните видови на податоци не дава секогаш можност да се заклучи дали користа е поголема од трошоците.

2.2.4.5 Оценување и рангирање на можните решенија (опции)

Откако ќе се анализираат видовите на влијанија, трошоците и придобивките од утврдените опции, тие треба да се оценат и рангираат за да може министерството да го препорача она решение кое на најефективен начин ќе ги постигне целите на предлог-законот. Критериумите за оценување зависат од областа која се уредува со предлог-законот и природата на целите, но како најопшти се сметаат следниве критериуми:

- Ефективност – степенот до кој опциите ги постигнуваат целите на предлог-законот.
- Ефикасност – степенот до кој целите можат да бидат постигнати со одредено ниво на средства односно со најмалку трошок.
- Усогласеност – степенот до кој опциите се усогласени со стратешките/програмските цели на Владата и степенот до кој опцијата се сведуваат на минимум компромисите кои треба да се направат во економската и/или социјалната област и областа на заштита на животната средина.

Првиот чекор при рангирањето на опциите е тие да се оценат во однос на ефикасноста, односно која од опциите најдобро ќе ги постигне утврдените цели, а потоа опциите треба да се разгледаат во однос на ефикасноста споредувајќи ги трошоците за спроведување на секоја од утврдените опции. Најчесто, при рангирањето ќе се утврдат компромисите кои ќе треба да ги разгледа Владата при донесувањето на заклучоците. На пример, заклучокот може да биде дека најнеефективната опција е онаа која е поврзана со највисоки трошоци или пак онаа опција која не е оценета како најнеефективна сепак ќе доведе до многу позитивни индиректни влијанија. Вкупното рангирање на опциите ќе зависи од тежината која ќе биде ставена на аспектите на ефикасност или на ефикасност.

За да се обезбеди транспарентност на процесот на рангирање, во Извештајот за ПВР треба јасно да се образложи начинот и критериумите за рангирањето, како и тежинските фактори кои биле применети. Во некои случаи, заклучоците од рангирањето може да доведат до потреба од прилагодување на опциите, утврдување на дополнителни нерегулаторни мерки за да се ублажат можните негативни ефекти и да се зголемат шансите за постигнување на целите.

Потоа треба да се направи список на очекуваните позитивни и негативни влијанија на секоја од опциите вклучувајќи ги и претпоставените несакани ефекти. Доколку е можно, позитивните и негативните влијанија треба да се изразат квантитативно и тоа во однос на опцијата „не прави ништо“. Корисно е овие влијанија да се прикажат табеларно вклучувајќи ги и оние влијанија кои не можат да се изразат квантитативно за да се добие потполна слика за сите можни влијанија.

Врз основа на анализите спроведени во оваа фаза, министерството треба да го препорача решението за постигнување на целите на предлог-законот, кое, во идеален случај е она решение кое ќе ги постигне резултатите, односно ќе придонесе кон реализација на придобивките со најмалку трошоци и несакани ефекти. Препорачаното решение се вградува во предлог-законот.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при анализа на трошоците, влијанијата и придобивките од утврдените можни решенија (опции) и нивна споредба

ВЛИЈАНИЈА	<ul style="list-style-type: none"> Во кои области предлогот може да има влијанија? Какви видови на влијанија (директни/индиректни, краткорочни/долгорочни) ќе бидат предизвикани и каква ќе биде нивната дистрибуција? Кој ќе биде засегнат со влијанијата?
ОПСЕГ	<ul style="list-style-type: none"> Во кои области и за кого ќе има директни придобивки, а во кои области ќе има значителни трошоци и за кого? Дали ќе бидат предизвикани несакани ефекти и за кого? Колкави ќе бидат трошоците за буџетот, деловните субјекти, граѓаните, другите засегнати страни? Дали и колкави административни трошоци ќе бидат предизвикани со секоја од опциите? Дали трошоците и придобивките можат да се изразат монетарно, квантитативно или квалитативно?
АНАЛИЗА	<ul style="list-style-type: none"> Која е најсоодветната метода за спроведување на анализата? Дали се обезбедени сите неопходни информации и податоци за спроведување на анализите? Дали се анализирани сите опции вклучувајќи ја и опцијата „не прави ништо“?
РАНГИРАЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> Кои критериуми ќе се користат при рангирањето на опциите? Дали е потребно прилагодување на опциите, утврдување на дополнителни нерегулаторни мерки? Дали се прикажани сите трошоци и придобивки, позитивни и негативни ефекти и можните несакани ефекти?

2.2.5 Планирање на начинот на спроведување, следење и евалуација

Прашањата поврзани со спроведувањето, следењето и евалуацијата (оценувањето) претставуваат важен дел од анализата и придонесуваат во изборот на опцијата која ќе биде препорачана од министерството како најсоодветна.

Постојат многу фактори кои влијаат на прифаќањето и почитувањето на законите, а со тоа на успешноста на политиката. При спроведувањето на процесот на ПВР треба да се разгледаат и овие фактори кои можат значително да влијаат на постигнувањето на целите на законот. Постојат две фази во спроведувањето на законите и политиките:

- иницијална фаза кога се воведува новиот закон и
- редовно администрирање, следење и оценување.

Иницијалната фаза има посебни карактеристики бидејќи во оваа фаза треба да дојде до промени во однесувањето кои се очекуваат со усвојувањето на законот. Во зависност од областа и сложеноста на материјата, промените во однесувањето може да се очекуваат кај една или повеќе групи засегнати страни и зависат од многу фактори кои се поврзани со нивните сфаќања, ставови, традиција, можности и др. Искуствата покажуваат дека честопати се занемаруваат напорите кои треба да се вложат и мерките кои треба да се воведат за да се постигнат промените во однесувањето. Затоа, потребно е да предвиди доволно време за прилагодување на засегнатите страни и спроведување на законот, како и да се осмислат соодветни мерки кои ќе го овозможат и олеснат процесот на спроведување и постигнување на промените. Спроведувањето треба редовно да се следи за да се утврди потребата од воведување на нови мерки за доследност во спроведувањето или пак од менување на прописите. Ефектите од спроведувањето на законот можат да се почувствуваат на краток или на подолг рок во зависност од областа, па соодветно на тоа треба да се предвиди временската рамка и постапките за оценување на постигнувањето на очекуваните ефекти. При осмислувањето на мерките за поуспешно спроведување на законот треба да се размисли за следново:

- Кој ќе биде засегнат од предлог-законот?
- Какви промени во однесувањето очекуваме од засегнатите страни за предлог-законот да ги постигне посакуваните цели?
- Какви отпори или пречки можат да се јават при постигнувањето на промените?
- Какви мерки треба да се воведат за да се поттикнат промените во однесувањето?
- Какви постапки за следење треба да се воведат за навремено да се утврдат какви било проблеми во спроведувањето и да се овозможи навремена реакција?

Одговорите на овие прашања можат да укажат на потребата од воведување на одложена примена на законот, односно период за транзиција во кој засегнатите страни ќе имаат доволно време да се прилагодат на новите услови. Исто така, треба да се разгледа потребата од воведување на нерегулаторни мерки како обука, информативни кампањи и други мерки кои ќе придонесат за поуспешно спроведување на законот и можат да се спроведуваат во текот на транзицискиот период или по влегувањето на законот во сила.

Кога се разгледуваат факторите кои се однесуваат на администрирање на законот на редовна основа, тогаш треба да се има предвид дека причините за слабите резултати во постигнувањето на целите не лежат секогаш во квалитетот на прописите, туку понекогаш и во недостатокот од мерки и постапки кои ќе овозможат полесно спроведување на законот. Покрај ова, треба да се размисли и за можностите за поедноставување на постапките кои ќе бидат воведени и нивна поддршка со информатичка технологија за да се олесни и забрза процесот.

Едно од клучните прашања поврзани со спроведувањето на законот е дали министерството има обезбедени буџетски средства и доволно ресурси (човечки ресурси, опрема, простор и др.) за непречено спроведување на законот откако тој ќе биде усвоен. Доколку во буџетот не се обезбедени средства, тогаш министерството треба да размисли за можностите за прераспределба на средствата во рамки на постојниот буџет или пак за алтернативни опции и менување на политиката.

Следењето е важен елемент во процесот на спроведување на законите, па уште во оваа фаза треба да се размисли како ќе се следи и мери ефективностa на мерките кои се воведуваат со новиот закон: кои индикатори ќе се користат, какви податоци ќе се прибираат и кој ќе ги прибира податоците.

Следењето е процес во кој се прибираат информации за доследното спроведување без притоа да се оценува ефективностa на законот. Во зависност од сложеноста на регулативата и областа која ја регулира, се дефинираат редовни интервали за следење и подготвување на извештаи за доследноста во спроведувањето на регулативата. Воедно, министерствата подготвуваат годишни извештаи во рамки на процесот на стратешко планирање кога известуваат за постигнатите резултати од програмите предвидени со стратешкиот план на министерството.

Евалуацијата (оценувањето) е посебен планиран проект со утврдена методологија чија цел е критички да се испита и да се оцени ефективностa на сите аспекти на политиката или законот. Евалуацијата се спроведува после одреден период од воведувањето на политиката или од влегувањето во сила на законот со цел да се утврди:

- дали биле постигнати планираните цели на политиката/законот на ефикасен начин;
- дали и до кој степен се јавиле несакани ефекти;
- дали законот доследно се почитувал и кои биле евентуалните причини за непочитување.

Очекуваниот резултат од евалуацијата е добивање на информации за тоа дали се потребни измени на политиката или законот и дали се постигнати целите заради кои бил донесен законот.

Откако ќе се разгледаат сите овие фактори поврзани со спроведувањето,

следењето и евалуацијата (оценката), министерството треба да направи начелен план за спроведување во кој ќе бидат предвидени:

- тезите на подзаконските акти кои треба да се усвојат (доколку е потребно) за да се спроведе предлог-законот;
- потребните буџетски средства за спроведување на законот (обезбедување на дополнителни човечки ресурси, опрема, простории и друго, доколку е потребно);
- органите на државната управа кои ќе бидат надлежни или вклучени во спроведувањето;
- активностите кои треба да ги преземе секој од органите во смисла на градење на капацитети за спроведување на предлог-законот (едукација и обуки, семинари, насоки и сл.);
- начинот на следење и индикаторите за мерење на степенот на спроведување на мерките предвидени со предлог-законот и постигнувањето на утврдените цели и
- механизмите и начелните рокови за евалуација на ефектите од законот.

По усвојување на законот во Собранието на Република Македонија, планот за спроведување детално се разработува.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при планирање на спроведувањето, следењето и оценувањето

СПРОВЕДУВАЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Какви отпори или пречки можат да се јават при спроведувањето? • Кои органи ќе бидат вклучени? • Дали има обезбедени буџетски средства? • Дали се разгледани можностите за поедноставување и поддршка со ИТ?
СЛЕДЕЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Какви постапки за следење треба да се воведат? • Кој ќе биде вклучен во следењето? • Какви податоци ќе се прибираат и според кои индикатори?
ЕВАЛУАЦИЈА	<ul style="list-style-type: none"> • Дали ефектите се очекуваат на краток или на подолг рок? • Кога ќе се евалуираат (оценуваат) ефектите од законот? • Кој ќе ја врши евалуацијата (оценувањето)?

3. ПОДГОТВУВАЊЕ НА ИЗВЕШТАЈ ЗА ПВР И ДОБИВАЊЕ НА МИСЛЕЊЕ ОД МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА

3.1 Извештај за ПВР

По извршените анализи, министерството подготвува Нацрт-извештај за ПВР во кој се содржани резултатите од сите анализи спроведени во текот на процесот за ПВР. Целта на Извештајот за ПВР е да:

- обезбеди релевантни информации од спроведените анализи, процесот на консултации и препорачаното решение за да можат министрите и Владата колективно да расправаат и да донесат заклучоци во однос на предлог-законот засновани врз објективни и точни информации;
- даде основа за спроведување на консултации со сите засегнати страни;
- овозможи транспарентност на процесот и резултатите од анализите.

Извештајот за ПВР се подготвува во согласност со *Одлуката за формата и содржината на Извештајот за проценка влијанието на регулативата* и ги содржи следниве поглавја:

<p>1. ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ ВО ОБЛАСТА И ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ</p>	<p>Опис на состојбите во областа вклучувајќи ја и важечката регулатива во областа или други поврзани области, како и други програми/проекти на Владата кои се спроведуваат; причини за проблемите кои се предмет на разгледување (не само симптомите).</p>
<p>2. ЦЕЛИ НА ПРЕДЛОГ -РЕГУЛАТИВАТА</p>	<p>Опис на очекуваните/посакуваните цели и ефекти кои предлог-регулативата треба да ги постигне.</p>
<p>3. МОЖНИ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)</p>	<p>Опис на опцијата „не прави ништо“, односно опис на последиците доколку Владата не интервенира со предлог-законот или друга мерка.</p> <p>Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот кои биле разгледувани во текот на процесот на ПВР.</p>
<p>4. ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА</p>	<p>Опис на позитивните и негативните влијанија кои можат да произлезат од секоја од опциите во однос на економските и социјалните влијанија, влијанијата врз животната средина, како и други влијанија во зависност од областа која се уредува.</p> <p>Опис на административните влијанија и трошоци за администрацијата и страните кои ќе бидат засегнати од предлог-законот.</p>
<p>5. КОНСУЛТАЦИИ</p>	<p>Преглед на процесот на консултации - засегнатите страни кои биле консултирани во текот на процесот и начините на нивно консултирање/вклучување; добиените и вградените мислења; мислења кои не биле земени предвид и зошто.</p>
<p>6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ</p>	<p>Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции).</p> <p>Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции).</p> <p>Препорачано решение со образложение.</p>
<p>7. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕПОРАЧАНОТО РЕШЕНИЕ</p>	<p>Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области; подзаконски акти и рок за нивно донесување; органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување; активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлог-законот (нерегулаторни мерки - обуки, советувања, кампањи и сл.).</p>
<p>8. СЛЕДЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА</p>	<p>Начин на следење на спроведувањето и кои органи на државната управа ќе бидат вклучени во процесот на следење.</p> <p>Евалуација на ефектите од предлог-законот и рокови.</p>

При подготвувањето на Нацрт-извештајот за ПВР треба да се имаат предвид следниве насоки:

- Да биде напишан на концизен, усогласен и логичен начин со јасно презентирање на клучните информации.
- Да биде напишан со едноставен јазик за да можат оние кои не се стручни во областа да ги разберат позитивните и негативните влијанија од секоја од опциите.
- Информациите да бидат објективни и прецизни.
- Да содржи нацрт-заклучоци за препорачаното решение каде 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.

Доколку министерството смета за потребно, деталните информации и податоци од спроведените анализи можат да се стават во прилози.

Пример од извештај за ПВР е даден во прилог бр. 5.

Нацрт-извештајот за ПВР го потпишува државниот секретар на министерството со што се потврдува дека во Извештајот се дава реален приказ на проценката на можните влијанија и очекуваните придобивки, како и трошоците кои се однесуваат на секои од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.

По добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација, министерството го подготвува Предлог-извештајот за ПВР кој го потпишува ресорниот министер со што се гарантира квалитетот на спроведените анализи и се препорачува најдоброто решение за постигнување на целите на предлог-законот. Информациите содржани во Предлог-извештајот за ПВР се основа за подготвување на меморандумот и образложението кои одат во прилог на предлог-законот.

Предлог-законот заедно со Предлог-извештајот за ПВР и другите материјали подготвени во согласност со Деловникот за работа на Владата се доставуваат до Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија.

3.2 Објавување на Извештајот за ПВР

Консултациите со засегнатите страни (види точка 4 подолу) треба да се спроведуваат во текот на сите фази од процесот на ПВР. Меѓутоа, заради што поширок опфат на засегнатите страни и добивање на нивните мислења, Нацрт-извештајот за ПВР заедно со нацрт-законот се објавува на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) и на веб-страницата на министерството најдоцна 10 дена пред доставувањето на Нацрт-извештајот за ПВР до Министерството за

информатичко општество и администрација за добивање на мислење. Нацрт-извештајот за ПВР може да содржи информации кои се сметаат за класифицирани информации согласно Законот за класифицирани информации, па во тој случај министерствата постапуваат согласно одредбите на овој закон и не го објавуваат Нацрт-извештајот за ПВР на ЕНЕР. На првата страница од Нацрт-извештајот во соодветната графа се означува дека истиот содржи класифицирани информации. Откако Владата ќе го утврди текстот на предлог-законот и министерството ќе добие извадок од нацрт-записникот од одржаната седница на Владата, Извештајот за ПВР заедно со предлог-законот се објавуваат на ЕНЕР. На тој начин се овозможува транспарентност на процесот на донесување на одлуките.

3.3 Добивање на мислење од Министерството за информатичко општество и администрација

Улогата на Министерството за информатичко општество и администрација во процесот на ПВР е двојна: од една страна, спроведува анализи согласно процесот на ПВР во областите за кое е надлежно, а од друга страна го управува и следи процесот на ПВР и подготвува мислење за нацрт-извештаите за ПВР доставени од другите министерства во однос на доследното почитување на актите кои ја уредуваат материјата која се однесува на ПВР.

При подготвување на мислењето, МИОА ги разгледува следниве прашања:

- Дали описот на состојбите содржи сеопфатна анализа и дали се добива јасна слика за проблемот и за причините за неговото настанување?
- Дали е наведена целта или целите кои треба да се постигнат, дали истите се јасни и, доколку е можно, дали се изразени во мерливи вредности?
- Дали се дадени анализите од опцијата „не прави ништо“ со што се добива јасна слика какви можат да бидат последиците доколку Владата не го усвои предлог-законот или други мерки? Дали покрај оваа опција се дадени уште две опции? Дали истите се опишани јасно?
- Дали анализата за можните влијанија од утврдените опции дава јасна слика за позитивните и негативните страни, трошоците и придобивките кои можат да произлезат? Дали се опфатени сите области во кои предлог-законот може да предизвика влијанија, вклучувајќи ги и административните оптоварувања?
- Дали е даден целосен преглед на процесот на консултации?

- Дали е даден споредбен преглед на позитивните и негативните страни од секоја од опциите? Дали се опишани евентуалните ризици поврзани со спроведувањето и примената на законот? Дали препорачаното решение е опишано јасно со образложение зошто токму тоа решение ќе ги постигне целите?
- Дали се опишани мерките и активностите кои треба да бидат преземени за спроведување на законот?
- Дали е опишан начинот на следење и евалуација и дали се наведени органите кои ќе бидат вклучени во тие процеси?

Врз основа на овие прашања, МИОА подготвува мислење најдоцна 10 дена од добивањето на Нацрт-извештајот за ПВР од надлежното министерство. Во мислењето, МИОА може да му препорача на министерството да го доработи Извештајот за ПВР со цел добивање на што поквалитетен Предлог-извештај за ПВР.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при подготвување на Извештајот за ПВР

ПОДГОТОВКА	<ul style="list-style-type: none"> • Дали Извештајот за ПВР ги содржи наодите од анализите спроведени во процесот на ПВР? • Дали поглавјата во Извештајот за ПВР ги содржат сите потребни информации? • Дали Извештајот за ПВР е јасен и концизен?
ОБЈАВУВАЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Дали Извештајот за ПВР е објавен на ЕНЕР најмалку 10 дена пред да биде доставен на мислење до МИОА? • Дали содржи класифицирани информации?
МИСЛЕЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Дали навремено е доставен до МИОА за мислење? • Дали е потребна доработка на Извештајот за ПВР и во кои делови?

4. КОНСУЛТАЦИИ СО ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ

4.1. Важност на консултациите

Без оглед колку добро се информирани, министерствата и другите органи на државната управа кои подготвуваат законска регулатива не можат да имаат целосни согледувања за сите можни последици од предлог-законите или пак за проблемите кои можат да се јават при нивната примена, особено ако се третираат сложени прашања. За да можат да се приберат што е можно повеќе информации во текот на фазите на спроведување на ПВР, неопходно е да се консултираат соодветните заинтересирани страни. Преку консултациите се обезбедува:

- прибирање на важни информации кои придонесуваат за подобрување на квалитетот на предлог-законите;
- проверка на анализите спроведени во текот на ПВР и можност за рано откривање на потенцијалните недостатоци на можните решенија;
- подобро прифаќање на политиката или законот бидејќи учеството на засегнатите страни ја зголемува веројатноста за помали отпори при спроведувањето;
- подобро разбирање и почитување на законските одредби, а со тоа и поголема ефективност на законот.

Општо земено, постојат три форми на интеракција со засегнатите страни: **информирање, консултации и учество.**

- **Информирање** - подразбира транспарентно пренесување на информации во јавноста. Информирањето е еднонасочен процес на комуникација во кој јавноста има улога на пасивен примач

на информации. Информирањето само по себе не претставува консултативен процес, но е прв чекор со кој се овозможува засегнатите страни навремено да се информираат и подготват за најавените консултации.

- **Консултации** – процес во кој активно се бараат мислењата и ставовите од засегнатите страни преку двонасочна размена на информации во сите фази од процесот на ПВР. Главната цел на консултациите е собирање информации за практичните искуства на засегнатите страни во однос на постоењето на одреден проблем, можните решенија за негово решавање или за прибирање на мислења и сугестии за ефективно спроведување на предложеното решение.
- **Учество** – претставува активно вклучување на засегнатите страни во формулирање на содржината на предлог-законот најчесто преку формирање работни групи или други форми на учество.

Во праксата, во зависност од очекуваните влијанија на предлог-законот, овие три форми на интеракција со засегнатите страни можат да се комбинираат со цел изработка на што поквалитетна регулатива.

Консултациите со засегнатите страни се клучен дел од процесот на ПВР и треба да се вградени во сите негови фази: од утврдувањето на природата и причините на проблемот, утврдувањето на можните решенија и трошоците, придобивките и ризиците кои можат да произлезат од секое од нив, па сè до практичните прашања поврзани со активностите и мерките за спроведување на предлог-законот. Засегнатите страни најчесто имаат подобар пристап до емпириски информации за сериозноста на проблемот и можат да помогнат при утврдувањето на можните несакани ефекти или ризици кои не биле согледани во текот на анализите на министерството.

Карактеристики на ефективни консултации:

- **КОНТИНУИРАНИ** – консултации во текот на целиот процес на ПВР.
- **БЛАГОВРЕМЕНИ** – вградени уште во раните фази на процесот и со дефинирани реални рокови за давање на мислење од засегнатите страни.
- **СЕОПФАТНИ** – вклучување на сите релевантни засегнати страни.
- **СООДВЕТНИ И ПРИСТАПНИ** – начинот на спроведување на консултациите треба да биде соодветен на видот на информациите кои се бараат и на можностите на засегнатите страни.
- **ТРАНСПАРЕНТНИ** – засегнатите страни треба да добијат повратни информации за тоа како нивните предлози биле вградени во предлогот.
- **ЈАСНИ** – видот и опсегот на прашањата кои се предмет на консултација треба да им бидат јасно предочени на засегнатите страни.

4.2. Начин на спроведување на консултациите

Консултациите се важен елемент во анализите, па затоа засегнатите страни, начините на нивно вклучување и временската рамка за спроведување на консултациите треба да се разгледаат и утврдат уште во фазата на подготовка на иницијативите за Годишната програма за работа на Владата и подготвувањето на Годишниот план за спроведување на ПВР (види точка 2.1 погоре).

Најчесто консултациите прво се спроведуваат со „внатрешните“ засегнати страни, односно во администрацијата на сите нивоа на власт, а откако ќе се разгледаат резултатите од тие консултации, се организираат консултации со „надворешните“ засегнати страни, односно со деловните субјекти, стопанските комори, синдикатите, здруженијата и фондациите или со граѓаните.

„Внатрешни“ засегнати страни:

Министерства и други органи на државната управа, управни организации, државни органи, органи на судска власт или на локалната власт кои можат да имаат поделена надлежност или интерес во предлог законот

„Надворешни“ засегнати страни:

Деловни субјекти, стопански комори, синдикати, здруженија, фондации, групи на граѓани и граѓани кои се засегнати или на кои директно се однесува предлог на законот

Како што е наведено во точка 2.2 погоре, за да се обезбеди навремено информирање за почетокот на процесот на ПВР и подготовка на предлог-законот, министерството објавува известување за засегнатите страни со потребните информации пет дена пред почетокот на процесот.

Како **прв чекор** во спроведувањето на консултациите е детално утврдување на засегнатите страни. Имајќи предвид дека засегнатите страни биле начелно утврдени при подготвувањето на Годишниот план за спроведување на ПВР, сега министерството треба точно да утврди кои засегнати страни ќе бидат вклучени во процесот. Во зависност од областа, се утврдуваат органите во администрацијата на централно и/или локално ниво кои можат да имаат интерес во прашањата поврзани со предлог-законот. Потоа, се утврдуваат останатите страни кои директно или индиректно ќе бидат засегнати од предлог-законот. Препорачливо е министерството во својата област или области на надлежност да направи список на здруженија на деловни субјекти, комори, здруженија на граѓани и други групи кои ги застапуваат интересите во областа со цел да се обезбеди

соодветна застапеност. Кога влијанијата од предлог-законот можат да бидат значителни или може да се однесуваат на повеќе области, тогаш опфатот на засегнатите страни треба да биде што е можно поголем.

Втор чекор е утврдувањето на прашањата за кои ќе се прибираат мислења или ќе се води дискусијата. Во зависност од тоа во која фаза од процесот на ПВР се спроведуваат консултациите, тоа можат да бидат:

- прашања поврзани со дефинирање на состојбите и проблемот или проблемите во областа;
- прашања за проверка на утврдените можни решенија;
- прашања во однос на претпоставките за можните влијанија;
- прашања поврзани со нацрт-текстот на законот.

Во зависност од опфатот на засегнатите страни и прашањата кои треба да се разгледуваат, како **трет чекор** во процесот е утврдувањето на начинот на консултации. Постојат повеќе можни начини на консултации, како на пример:

- јавен увид и јавна расправа;
- барање за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни;
- учество во работни групи формирани од страна на министерството или Владата;
- состаноци со засегнатите страни;
- јавни дебати по одредени прашања преку користење на електронски интерактивни алатки достапни на порталите ЕНЕР и Е-демократија.

Министерството може да избере еден или повеќе начини, но важно е да се истакне дека обврската за објавување на Нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот на ЕНЕР најдоцна 10 дена пред доставување на Нацрт-извештајот за ПВР до Министерството за информатичко општество и администрација (види точка 3.2.) не треба да биде единствена можност за давање на мислења, забелешки и сугестии. Треба да се има предвид дека честопати засегнатите страни не се информирани за постоењето или функциите на ЕНЕР или пак можеби немаат компјутери за да можат да учествуваат во консултациите преку оваа алатка.

Доколку со предлог-законот се планираат покрупни промени или реформи кои ќе предизвикаат позначителни влијанија за целата популација, за поголеми групи граѓани или деловни субјекти, или пак доколку прашањата кои ќе бидат регулирани можат да предизвикаат дебати или несогласувања, тогаш се препорачува да се организира јавна расправа за нацрт-законот или за одредени прашања поврзани со нацрт-законот. За таа цел, министерствата треба да обезбедат јавен увид на нацрт-законот кој не треба да биде пократок од 15 дена.

За да се обезбеди што пошироко учество на засегнатите страни, министерствата треба да издадат повик за јавен увид на ЕНЕР и на својата веб-страница во кој се наведуваат следниве информации:

- називот на предлог-законот;
- почетниот и крајниот рок на јавниот увид;
- местото, односно УРЛ адресата на ЕНЕР и веб-страницата на министерството каде засегнатите страни можат да извршат јавен увид и
- датумот на одржувањето на јавната расправа.

Јавната расправа се одржува по истекот на периодот утврден за јавен увид. Поканите за јавната расправа се доставуваат најмалку пет дена пред дефинираниот датум за одржување на јавната расправа преку доставување на писмени покани или покани по електронска пошта и објавување на поканата на ЕНЕР и на веб-страницата на министерството. Без оглед на избраниот начин на консултации, засегнатите страни треба да бидат информирани за целта на конкретната фаза на консултациите односно за прашањата кои ќе бидат разгледувани или по кои ќе се бара мислење. За да се обезбеди што е можно поконструктивен придонес, засегнатите страни треба навремено да добијат основни информации поврзани со предлог-законот. Министерствата можат да подготват прашања, односно теми на кои се води дискусијата кои треба да бидат формулирани на јасен и едноставен јазик разбирлив за сите засегнати страни. Роковите за давање мислења треба да бидат доволно долги за да им се овозможи на засегнатите страни да ги разгледаат прашањата, да приберат сопствени информации и податоци и да формираат став. Откако ќе се добијат мислењата, ставовите и сугестиите, министерството треба да ги анализира и оцени дали и кои мислења ќе придонесат за подобрување на квалитетот на анализата или на нацрт-законот. За



оние мислења кои не се прифатливи министерството треба да подготви образложение каде јасно ќе се наведат причините за неприфатливоста на мислењата и сугестиите.

Сите консултации треба да бидат транспарентни во начинот на нивното спроведување со цел да се избегнат шпекулации за пристрасност. Оттаму, процесот на консултации треба внимателно да се документира во однос на засегнатите страни кои биле консултирани, прашањата кои биле разгледувани, како и резултатите од консултацијата. Преглед од процесот на консултации со сите неопходни информации се дава во Извештајот за ПВР.

Преглед на прашања кои можат да ви помогнат при спроведување на консултации со засегнатите страни

ПЛАНИРАЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Дали засегнатите страни и временската рамка за консултации е вградена во Годишниот план за спроведување на ПВР? • Дали известувањето за засегнатите страни е навремено издадено? • Кои засегнати страни конкретно ќе учествуваат во процесот?
ПРАШАЊА	<ul style="list-style-type: none"> • Кои се очекувањата од консултациите? • Кои се прашањата за кои ќе се води дискусија или ќе се бараат мислења? • Дали прашањата се јасно и разбирливо формулирани?
НАЧИН	<ul style="list-style-type: none"> • Кој начин за спроведување на консултациите е најсоодветен? • Дали избраниот начин обезбедува учество на сите засегнати страни? • Дали е даден доволен рок за давање на мислења од засегнатите страни? • Дали Нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот се објавени на ЕНЕР во предвидениот рок?
АНАЛИЗА	<ul style="list-style-type: none"> • Дали се разгледани сите мислења и сугестии од засегнатите страни? • Кои се причините одредени мислења да не бидат прифатени? • Дали во Нацрт-извештајот за ПВР е даден јасен и целосен преглед на процесот на консултации?

УПАТСТВО ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ НА ГОДИШНИОТ ПЛАН ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

1. Назив на предлог законот:

(Се внесуваат називите на секој од предлог законите според редоследот предвиден во Годишната програма за работа на Владата).

2. Краток опис на проблемот:

(Се внесува краток опис на проблемот односно причините заради кои се предлага предлог законот).

3. Цел на предлог законот:

(Се внесува целта или целите кои предлог законот треба да ги постигне).

4. Месец на поднесување на предлог законот до Владата

(Се внесува месецот кога предлог законот ќе биде поднесен до Владата согласно Годишната програма за работа на Владата).

5. Временска рамка за спроведување на ПВР и подготвување на предлог законот;

(Се внесуваат датумите или периодот кога се планира да започне и да заврши процесот на спроведување на ПВР и подготвување на предлог законот.)

6. Потребни човечки и финансиски ресурси за спроведување на ПВР

(Се внесуваат потребните човечки и финансиски ресурси кои ќе бидат потребни за спроведување на ПВР).

7. Засегнати страни кои ќе бидат вклучени во процесот

(Се внесуваат засегнатите страни кои биле утврдени во процесот на планирање и кои ќе бидат вклучени во процесот на консултации).

8. Начин на вклучување на засегнатите страни

(Се внесуваат избраните начини на вклучување на засегнатите страни со цел да се обезбеди нивно ефективно учество во процесот на ПВР и подготвување на предлог законот).

9. Временска рамка за спроведување на консултациите

(Се внесува периодот кога се планира да започне и да заврши процесот на консултации со засегнатите страни).

ПРИЛОГ 2

ИЗВЕСТУВАЊЕ ЗА ПОЧЕТОК НА ПРОЦЕСОТ ЗА ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ ЗАКОН

Назив на министерството	(Се внесува називот на министерството)	
Назив на предлог законот	(Се внесува називот на предлог законот)	
Краток опис на проблемот	(Се внесува краток опис на проблемот, односно причините заради кои се предлага донесување на предлог законот)	
Цел на предлог законот	(Се внесува целта или целите на предлог законот)	
Временската рамка за изготвување на предлог законот	(Се внесува периодот на започнување и на завршување на процесот на ПВР и изработка на предлог законот согласно Годишниот план за спроведување на ПВР).	
Начин на вклучување на засегнатите страни	(Се внесува избраниот начин или начини на вклучување на засегнатите страни).	
Најава за јавен увид и јавна расправа	Да	Не

Електронска адреса каде засегнатите страни ќе можат да ја преземат електронската верзија на предлогот на закон и нацрт Извештајот за ПВР	(Се внесуваат електронските адреси на ЕНЕР и на веб-страницата на министерството каде засегнатите страни можат да го преземат предлогот на закон и нацрт Извештајот за ПВР).
Адреса и/или електронска адреса каде ќе можат да се достават мислењата, забелешките и сугестиите	(Се внесува поштенската адреса и/или електронската адреса каде засегнатите страни можат да ги достават своите мислења, забелешки и сугестии).
Одговорно лице за контакт во министерството	(Се внесува името и презимето на одговорното лице во министерството кое се назначува за лице за контакт во врска со консултациите со засегнатите страни и неговата електронска адреса).
Други информации	(Се внесуваат други информации што можат да помогнат за ефективно учество на засегнатите страни во процесот на подготвување на предлогот на закон).

ПРИЛОГ БР. 3

ВИДОВИ НА ВЛИЈАНИЈА

Во зависност од областа, предлог-законот може да има разни видови на влијанија кои најчесто се групираат во економски, социјални и влијанија врз животната средина. Подолу во текстот се дадени видовите на влијанија и прашањата кои треба да се имаат предвид при утврдувањето на влијанијата на предлог-законот.

1. ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЈА ВРЗ ЕКОНОМИЈАТА

Проценката на економските влијанија треба да ги опфати:

- домаќинствата;
- деловните субјекти;
- јавните финансии и
- економијата воопшто.

Целта на проценката на економските влијанија е да се обезбеди дека предложениот предлог-закон ќе придонесе кон унапредување на економскиот раст, вработувањето, деловните активности, конкурентноста и благосостојбата на граѓаните во што е можно поголема мера.

Економските влијанија можат да се категоризираат во две општи групи: влијанија кои имаат директна корист и трошоци, и индиректни влијанија. Заштедите или дополнителните трошоци за буџетот на државата или општините, како и измените на оданочувањето на деловните субјекти се типични примери за директни влијанија. Покрај директните влијанија важно е да се утврдат и индиректните влијанија од предвидените можни решенија (опции) и однесувањето на засегнатите страни, односно целните групи, како и долгорочните вкупни влијанија на предложената регулатива.

Првиот чекор при проценка на економските влијанија е да се утврди дали предлог-законот и влијанијата што ќе бидат предизвикани ќе се однесуваат главно на граѓаните и домаќинствата, деловните субјекти, општините, државата или некоја друга целна група. Штом ќе се утврдат целните групи кои ќе бидат засегнати со предлог-законот се прави

проценка на влијанија од соодветните гледишта на целните групи, а дури потоа се проценуваат влијанијата врз јавните финансии или општо врз економијата. Во повеќето случаи, предлог-законот сам по себе нема да предизвика значителни макроекономски влијанија, што значи дека проценката треба да се насочи кон влијанијата кои се најрелевантни за целните групи.

1.1. Влијанија врз домаќинствата

► **Дали предлог-регулативата ќе влијае на финансиската положба на разните групи во популацијата и домаќинствата?**

Економските влијанија врз домаќинствата најчесто се директни влијанија врз положбата на разните популациски групи и разните видови на домаќинства. Во овој контекст, потребна е подетална анализа на *потрошувачката, цените, приходите и инвестициите* во домаќинствата.

При проценката треба да се земе предвид финансиската положба на разните групи граѓани и остварувањето на нивните основни права. Економските влијанија врз домаќинствата можат да бидат значителни дури и кога предлог-законот се однесува на ограничена група на граѓани. Типичен пример за директни влијанија се оние кои произлегуваат од предлог-закон со кој се утврдуваат критериумите за остварување на правото за социјална помош или за некои други права (јавни услуги), или пак на таксите кои се прибираат од корисниците на јавните услуги бидејќи со ваквите мерки директно се влијае врз приходите и трошоците на домаќинствата. Исто така, даночната регулатива има директни влијанија врз домаќинствата. Влијанијата од овој вид треба да се проценат од аспект на редистрибуција на приходите помеѓу разните групи во популацијата.

► **Дали предлогот ќе влијае врз однесувањето (навиките) на домаќинството?**

Покрај директните влијанија опишани погоре, предлог-законот може да има влијание врз однесувањето (навиките) на домаќинството што пак ќе доведе до други индиректни, но финансиски значителни влијанија. Овие влијанија можат да бидат манифестирани како зголемена побарувачка за стоки и услуги, промени во понудата и побарувачката за работна сила или зголемување на цените. На пример, реформите поврзани со социјалното осигурување или даноците може да имаат директно влијание врз состојбите на пазарот на труд.

Некои предлог-закопи можат да имаат планирани влијанија во однос на менување на навиките на потрошувачите (на пример мерките предвидени со проектот „Купувајте македонски производи“ или мерките предвидени со Законот за заштита од пушењето) што пак може да предизвика

значителни економски влијанија. Преку даночната политика во однос на прехранбените производи, тутунот или алкохолот, може да се менуваат навиките на домаќинствата со цел подобрување на здравјето или социјалната добросостојба на поединците, што пак ќе доведе до намалување на побарувачката за здравствени услуги или социјално осигурување, а тоа пак конечно ќе се одрази врз намалувањето на јавните трошоци.

1.2. Влијанија врз деловните субјекти

Првиот чекор во проценката на влијанијата врз деловните субјекти е да се утврдат видовите на деловни субјекти и дејностите врз кои ќе се одрази предлог-законот, како и бројот на деловните субјекти во одредената дејност. Анализата треба да ги опфати вкупниот број на деловни субјекти кои ќе бидат засегнати и како влијанијата ќе се одразат врз деловните субјекти со различен промет и број на вработени, разните дејности и локации. Сосема е веројатно дека влијанијата ќе бидат различни за различните деловни субјекти, што може да биде позитивно за едни, но негативно за други деловни субјекти. Влијанијата можат да се сметаат за значителни доколку се однесуваат воопшто на сите деловни субјекти, на повеќето или пак на голем број деловни субјекти. Во вакв случај треба да се спроведе детална проценка на влијанија, а потребата од ваква проценка се јавува и во случаи кога се работи за ограничен број на деловни субјекти, но влијанијата се значителни во однос на активностите или условите на работа, функционирањето на пазарот или на економијата. За да може да се проценат влијанијата на предлог-законот кој ќе се спроведува во иднина важно е да се анализираат сегашните состојби. Затоа, покрај тоа што треба да се утврдат целните сектори на кои ќе се однесува предлог на законот, потребно е да се анализираат состојбите во опкружувањето и пазарот во кој работат деловните субјекти кои се целна група на регулативата, како и параметрите кои се битни за нивните активности (на пр. потрошувачите, добавувачите, подизведувачите, трошоците за производство, техничкиот развој, пристап кон пазарот, конкурентноста и природата на конкуренцијата). Многу често се случува покрај директните влијанија врз деловните субјекти предлог-законот да предизвика индиректни влијанија и синџир од причинско-последични влијанија во опкружувањето, односно кај целните групи, но и кај другите деловни субјекти и пазари.

► **Дали предлог-законот има влијание врз малите и средните претпријатија**

Повеќето деловни субјекти во Република Македонија спаѓаат во категоријата на мали и средни претпријатија. Според бројот на вработени,

тие зафаќаат најголем дел од структурата на активните деловни субјекти (78.5% во 2010 година, односно 82.9% во 2011 година¹) и создаваат над 60% од БДП. Влијанието на повеќето предлог-закопи е пропорционално поизразено особено кај малите претпријатија бидејќи тие потешко се справуваат со обврските кои произлегуваат од регулативата која се однесува на даночните обврски, придонесите за вработените и разните административни трошоци кои произлегуваат од тековното работење.

Покрај проценката на влијанијата на ниво на целиот деловен сектор, треба да се направи проценка на влијанијата на ниво на фирма, односно како мерките ќе се одразат на типичната фирма во соодветниот сектор. На пример, ако предлог-законот се однесува на малите и средните претпријатија (МСП) корисно ќе биде да се направи проценка на влијание од гледна точка на типично претпријатие од ваков вид.

При анализата треба да се утврди, квалитативно и квантитативно (доколку е можно), дистрибуцијата на потенцијалните трошоци и користа од предлог-законот во однос на микро, мали и средни претпријатија. Притоа, важно е да се утврди до кој степен предлогот ќе влијае на конкурентноста на МСП или на секторите во кои тие најчесто работат. Директните придобивки, како на пример подобри услови за работа, поголема конкурентност и други, би требало (на краток или среден рок) да се одразат врз намалување на трошоците на МСП. Сепак, разните видови придобивки би можеле да бидат поврзани со трошоци, а некои од нив можат да бидат непропорционално големи за МСП, на пример:

- **финансиски трошоци** – наметнати како обврска, односно плаќање придонеси, такси или друг вид давачки;
- **производствени трошоци** – наметнати како обврска за прилагодување на производот/услугата и/или процесот на производство за да се задоволат одредени економски, општествени или еколошки стандарди (на пример, набавка на нова опрема, обука на вработените, дополнителни инвестиции и др.);
- **административни трошоци** – наметнати како обврска за давање информации за активностите или производите на претпријатието; овие трошоци можат да бидат еднократни или постојани.

Трошоците и влијанијата за МСП треба да се споредат со оние на големите претпријатија. За таа цел, на пример, можат да се споредат вкупните утврдени трошоци со бројот на вработени за да се дојде до просечниот трошок по вработен или пак да се споредат со вкупниот промет на претпријатието. Покрај ова, треба да се имаат предвид и следниве елементи:

¹ Публикација „Македонија во бројки 2011“, стр. 66, Државен завод за статистика на Република Македонија.

- можното губење на конкурентноста како резултат на надворешни фактори – на пример достапноста на финансиски средства, даночната политика, пристап кон ресурси или квалификувана работна сила;
- можни промени во однесувањето на конкурентите, добавувачите или потрошувачите;
- можни влијанија во однос на пречки за влез или конкурентност на пазарот, како и структурата на пазарот;
- можни влијанија во однос на иновациите, како во смисла на технолошки, така и на нетехнолошки иновации (процеси, маркетинг и сл.).

Ако горенаведената анализа на трошоците и придобивките покаже дека МСП ќе се соочат со релативно поголеми оптоварувања, тогаш треба да се размисли за посебни мерки кои би се однесувале само на МСП за да се обезбеди еднаквост на пазарот и почитување на принципот на пропорционалност. Исто така, ако анализата покаже дека МСП ќе бидат непропорционално погодени или ставени во подредена положба во споредба со големите претпријатија, тогаш треба да се размисли за мерки за ублажување на овие состојби, како на пример:

- целосни или делумни исклучоци за МСП или за микропретпријатијата (на пример: фирмите под одреден параметар (број на вработени, промет или др.) нема да подлежат на одредени обврски, но притоа треба да се внимава овие мерки да не ја нарушат планираната цел на предлог-законот);
- привремени намалувања или исклучоци (на пример: дефинирање на период за прилагодување во кој МСП се исклучени од исполнување на одредени обврски);
- намалување на даночната стапка или директна финансиска помош за да се ублажат наметнатите трошоци под услов оваа мерка да е во согласност со постојните прописи;
- намалување на таксите (на пример: во случаи кога таксите се особено високи и/или претставуваат фиксен трошок кој непропорционално би ги погодил МСП);
- поедноставување на обврските за известување за МСП (на пример: во областа на статистиката, можност за спојување со постоечки обврски за известување);
- информативни кампањи, прирачници и контакт точки за МСП (на пример: канцеларии за контакт и помош на МСП кои би давале разни информации наменети за МСП);
- иницијатива за систематско поедноставување на работењето посебно наменето за МСП (на пример: користење на ИКТ за поедноставени процедури, поедноставување на инспекциски надзор).

При разгледување на можните мерки за ублажување за МСП важно е да се анализираат и трошоците кои би можеле да бидат предизвикани од овие мерки и истите да се имаат предвид при конечната проценка.

► **Дали предлог-законот има влијание врз трошоците или добивката на деловните субјекти?**

Даноците и другите давачки (таксите) можат да имаат директно и индиректно влијание врз финансиските трошоци на деловните субјекти, а тоа се одразува врз вкупните трошоци за работа и трошоците за работната сила. Покрај овие, разните видови на *државна помош* можат да влијаат на работата на деловните субјекти, на конкурентноста и функционирањето на пазарот. Прилагодувањето на фирмите кон новите регулативи предизвикува *оперативни трошоци* кои можат да бидат еднократни, како на пример неопходни инвестиции за машини, алати, методи на производство, информатички системи и обука на вработените или пак постојани трошоци како што се трошоците за работната сила, капитал и финансирање.

Од друга страна пак, преку регулативата можат да се создадат и поповолни и полиберални услови за функционирање на деловните субјекти. Регултивата може да наметне разни обврски кои предизвикуваат *административни трошоци* како на пример трошоци за добивање одобренија, лиценци, регистрација и подготвување извештаи. Во пракса, административните трошоци се пресметуваат преку „*Модел на стандардни трошоци*“ (види прилог 4) кој се заснова на пресметување на работните часови кои се трошат за да се задоволат обврските воведени со регулативата, проценка на трошоците поврзани со тие обврски или трошоците за „купување“ на услугите надвор од фирмата (на пр. сметководствени услуги). Најчесто административните трошоци претставуваат поголем товар за малите и средните претпријатија или пак за деловните субјекти кои се новоформирани.

► **Дали предлог-законот има влијание врз конкурентноста и функционирањето на пазарот?**

Проценката на влијанијата мора да утврди дали предлог-законот ќе ја *оневозможи, ограничи или наруши конкуренцијата* помеѓу деловните субјекти. Регултивата може да влијае врз пристапот кон пазарот или концентрацијата на пазарот како и на активностите на деловните субјекти на пазарот и еднаквоста на конкурентните позиции. Конкуренцијата позитивно влијае за потрошувачите бидејќи придонесува за намалување на цените, а воедно ги поттикнува деловните субјекти да воведуваат и пласираат нови стоки и услуги. Конкуренцијата придонесува кон ефикасност на пазарот и

продуктивност. Доколку се утврди дека предлог-законот ќе ја оневозможи или наруши конкуренцијата, треба да се анализира можноста за воведување на некоја друга мерка која нема штетно да влијае врз конкурентноста, а сепак ќе се постигнат планираните цели на регулативата.

Пристапот кон пазарот, бројот на деловни субјекти кои работат на пазарот и степенот на концентрација на пазарот зависат на пример од правата за ексклузивност, квотите, условите на лиценцирање и правилата за работа. Преку регулативата може да се овозможат одредени погодности на одредени деловни субјекти, што пак може да доведе до неоправдани нарушувања на конкуренцијата. Покрај ова, работата на деловните субјекти на пазарот може директно да биде под влијание на регулацијата на конкурентноста како што се правилата за квалитетот на производите, ценовната политика, маркетингот или рекламирањето или пак индиректно преку намалувањето на стимулациите за конкуренција.

► **Дали предлог-законот има влијание врз инвестирањето, истражувањето и развојот или иновациите?**

Регулативата може да има влијание на *инвестициите* и *можностите за инвестирање*. Еден од елементите на проценката на влијанието врз деловните субјекти е дали предлог-законот ќе создаде услови за поголеми инвестиции или пак ќе доведе до намалување на стапката на инвестирање. Исто така важно е да се процени влијанието врз областите каде е можно зголемување на инвестициите и периодот на инвестирање. Во многу стопански сектори од витално значење е инвестирањето во истражување и развој заради зголемување на продуктивноста и конкурентноста. Иновациите зависат од достапните финансиски средства и од прописите кои ги регулираат правата за интелектуална сопственост. Еден од елементите за проценка на влијанието мора да се однесува на прашањето дали предлог-законот го подржува претприемништвото или пак претставува пречка за истото, односно дали предлогот го олеснува основањето на нов бизнис или не. Регулативата исто така може да влијае на можностите на деловните субјекти да се развиваат, па затоа е важно да се процени влијанието и на овој аспект бидејќи преку развојот се обезбедува отворање на нови работни места и зголемување на продуктивноста.

Воедно, во фазата на подготвување на предлог-законот важно е да се има на ум начелото за *предвидливост* на регулативата и на условите за работа бидејќи само на овој начин деловните субјекти ќе можат да ги планираат инвестициите и активностите на подолг рок.

► **Дали предлог-законот има влијание врз меѓународната конкурентност на деловните субјекти?**

Регулативата може да ја зајакне или ослаби конкурентната позиција на македонските компании во однос на другите компании кои работат на глобалниот пазар. Генерално, сите претходни аспекти на влијанија можат да влијаат на продуктивноста и на меѓународната конкурентност на деловните субјекти. Во анализите важно е да се процени дали со предлог-законот ќе се воведат мерки поради кои македонските деловни субјекти ќе мораат да се прилагодуваат на услови кои не важат за странските конкурентски фирми на глобалниот пазар, а воедно да се оцени дали се создава повољно опкружување за основање на фирми на странските деловни субјекти и инвеститори.

1.3. Влијанија врз буџетот и јавните финансии

При утврдувањето на влијанијата врз буџетот важно е да се утврдат средствата потребни за спроведување на предлог-законот и начинот на нивно обезбедување. Анализите за потребните средства за спроведување на предлог-законот треба да се направат уште во фазата на стратешкото планирање, односно планирање и подготвување на буџетот со цел да се утврдат потребните средства за спроведување и истите соодветно да се распределат. Покрај расходите, треба да се утврдат и приходите во буџетот кои ќе се јават како резултат на спроведување на предлог-законот.

Со секој предлог-закон и други акти, согласно Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, министерствата треба да ги пресметаат фискалните влијанија од предлогот и да подготват формулар за фискални импликации кој се поднесува заедно со предлог-законот. Анализата на фискалните влијанија треба да ги прикаже:

- вкупните трошоци кои ќе бидат предизвикани од спроведувањето на предлогот;
- на кој начин ќе се финансира предлогот, односно износот на средства кој веќе е обезбеден во буџетот;
- износот кој може да се обезбеди преку пренамена на средства од други ставки на буџетот и
- трошоците кои можат да се покријат со генерирање на приходи или други извори на финансирање.

Во идеален случај, министерствата би требало да бидат во состојба да ги финансираат сите нови предлози од својот постоечки буџет. Меѓутоа, доколку анализата покаже дека одреден дел од средствата не може да биде обезбеден од постоечкиот буџет, средствата ќе треба да се

обезбедат со пренамена од други ставки, во спротивно дефицитот ќе се зголеми. Токму овие дополнителни средства или „нето-фискални импликации“ претставуваат клучна финансиска информација која мора да биде земена предвид при донесувањето на одлуката на Владата.

Анализата треба да ги опфати постојната и наредните 3 години за да се прикажат финансиските импликации во тој период. Ова е особено важно за случаи кога, на пример, трошоците за предлог-законот ќе бидат мали во првата година, но значително ќе се зголемуваат во наредните години. Давањето на оваа перспектива е многу важно бидејќи предлогот можеби ќе изгледа прифатлив во моментот, но за неколку години може да стане неисплатлив или неприфатлив за буџетот.

Согласно член 68 од Деловникот за работа на Владата, министерствата треба да обезбедат мислење од Министерството за финансии во однос на точноста на пресметаните фискални импликации и предложениот начин за обезбедување на средствата за предлогот.

Проценката на фискалните влијанија треба да ги опфати и финансиите, односно буџетите на општините, особено кога со предлогот се предвидуваат обврски за општините. Притоа, основното прашање кое треба да се има предвид е како предлогот ќе се одрази врз разните општини имајќи ги предвид основните параметри (урбани и рурални, географската положба, економската состојба и сл.) и како обврските кои ќе се наметнат со предлогот ќе се одразат на приходите и расходите на буџетите на општините.

► ***Дали предлог-законот има влијание врз разните аспекти на јавните финансии?***

Покрај економските влијанија врз буџетот, предлог-законот, односно неговите влијанија треба да се проценат општо од аспект на финансиската одржливост и функционирањето на финансискиот систем. Во овој контекст, треба да се разгледаат влијанијата врз јавните приходи и расходи, обезбедувањето на услуги, видовите и побарувачката за услуги, социјалното и здравственото осигурување и вработувањето во јавниот сектор. Факторите кои влијаат на економските услови, како демографијата, технолошкиот развој и економскиот раст, може да се манифестираат различно на краток, среден и на долг рок, а со тоа и различно да влијаат врз јавните финансии. Исто така, важно е да се земат предвид можните влијанија врз зголемувањето на продуктивноста во јавниот сектор.

1.4. Проценка на генералните економски влијанија

► **Дали предлог-законот има влијание врз генералниот економски развој и националната економија воопшто?**

По завршувањето на анализите за проценка на влијанијата врз посебните целни групи, може да биде неопходно да се направи ПВР општо врз економијата од макроекономска гледна точка. При вршењето на макроекономските анализи може да се земат предвид следниве параметри: стапка на вработување, инвестиции, потрошувачка, производство, трговска размена, ниво на цените и друго. Макроекономските анализи се концентрираат на долгорочни движења кои можат да имаат значителни влијанија во неколку области, а притоа се разгледуваат општите цели на политиката и одржливоста на јавните финансии.

На пример, демографските промени кои можат да доведат до намалување на односот помеѓу бројот на вработени и бројот на луѓе кои се надвор од пазарот на трудот во услови на забавен економски раст можат да ја наметнат потребата од менување на условите за пензионирање што на долг рок може да влијае на забавувањето на растот.

Конечно, важно е да се оцени оправданоста на предлог-законот. Проценката на генералното економско влијание се однесува на анализа на придобивките за соодветната целна група, како на пример домаќинствата или деловните субјекти, наспроти новите економски оптоварувања за буџетот. Исто така, економските влијанија можат да се проценат од гледна точка на органите на државната управа или државните органи во зависност од тоа кој ќе биде задолжен за спроведување на предлог-регулативата, а потоа од аспект на влијанието врз Буџетот на Република Македонија. На пример, заштедите кои би можеле да се остварат во еден орган на државната управа или ресор можат да предизвикаат трошоци во други органи или ресори, а крајниот резултат може да биде дека генералните заштеди за државата ќе бидат минимални или нема да има заштеди. Заклучокот од оваа анализа би можел да биде дека планираниот предлог-закон воопшто не треба да се усвојува. Во повеќето случаи треба да се процени и распределбата на разните видови економски придобивки и ризици. Понекогаш е тешко прецизно да се пресмета распределбата на ризиците, но сепак треба да се оцени нивниот степен, а несигурноста на економската проценка соодветно да се евидентира во Извештајот за ПВР.

2. ПРИРОДА И ВИДОВИ НА СОЦИЈАЛНИ ВЛИЈАНИЈА

Постојат разни форми на социјални влијанија кои можат да бидат меѓусебно зависни или зависни од други видови на влијанија како што се економските влијанија или влијанијата врз животната средина.

Социјалните влијанија се однесуваат на какви било промени во квалитетот на животот, што во основа може да се однесува на прашањата поврзани со еднаквоста, основните права и слободи, јавното здравство, безбедноста, криминалот и други прашања кои се однесуваат на општеството воопшто или разни групи во општеството.

Повеќето од видовите на социјални влијанија наведени подолу се директно поврзани со одредбите од Уставот на Република Македонија кои се однесуваат на основните слободи и права (член 8 и соодветните членови во глава II - *Основни слободи и права на човекот и граѓанинот од Уставот на Република Македонија*). Регулативата може да има директни социјални влијанија кога уредува прашања директно поврзани со унапредување и заштита на основните слободи и права или пак индиректни влијанија поврзани со остварувањето на основните слободи и права. Согласно Уставот (соодветните членови во глава II - *Основни слободи и права на човекот и граѓанинот*, точка 3 - *Гаранции на основните слободи и права*) институциите на државата мора да обезбедат остварување и заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот. Според тоа, во текот на ПВР министерството мора да го анализира предлог-законот во однос на фактичкото, а не само на начелното остварување на правата.

2.1. Влијанија врз статусот на граѓаните и на функционирањето на демократското општество

Овие влијанија се однесуваат на вредностите и ставовите, остварувањето и заштитата на основните права, соработката и правните односи помеѓу граѓаните, статусот и однесувањето на групите во популацијата и функционирањето на демократското општество.

Како прво, влијанијата на предлог-законот треба да бидат проценети од гледна точка на поединецот, односно на граѓанинот. На пример, проценката на влијанијата во однос на соодветна постапка, пристап до правда и роковите за спроведување на постапките од страна на властите (судски, управни) добива сè поголема важност имајќи предвид дека општеството станува мултикултурно, глобализирано и разновидно.

Проценката на влијанието врз поединците треба да ги опфати општите влијанија како ефектите врз однесувањето, моралните вредности и ставови. На пример регулативата во кривичната област општо земено е

поврзана со вредностите на луѓето и прилагодувања во однесувањето. Второ прашање кое треба да се разгледа е дали предлог-регулативата има влијанија врз меѓусебните односи на луѓето или на одлуките што ги носат во тој однос. На пример, дали предлогот ќе придонесе кон менување или ограничување на слободата на здружување или основање фирма, или пак дали влијае врз одлуките на поединецот во однос на формирање на семејство или одлучување во семејството, или пак односите помеѓу генерациите.

Трето, треба да се оцени дали предлог-законот има влијание врз можностите на поединците да влијаат врз политичките одлуки или на функционирањето на демократското општество, како и начините за учество во политичките процеси преку основање или учество во политички партии, активности преку синдикално здружување или други граѓански здруженија, или пак учество во административниот процес особено во однос на јавни расправи и други начини на учество на јавноста. Воедно, проценката треба да го опфати аспектот на статусот на граѓанските здруженија и невладини организации, и начинот на нивното функционирање во општеството, како и меѓусебните односи помеѓу поединците, здруженијата на граѓани, функционерите и законодавците во разните фази на законодавниот процес.

2.2. Влијанија поврзани со социјалната и здравствената заштита

Под овој вид на влијанија се подразбира, на пример, влијанија врз менталното и физичко здравје на поединците, нивната благосостојба и условите за живот. Овие влијанија, кои можат да се однесуваат на поединци, групи, заедници или општо врз општеството, можат да доведат до промени во здравствената состојба, благосостојбата или распределбата на благосостојбата (на пример помеѓу разните социоекономски групи, лица во социјален ризик, ранливите групи и сл.). Ако влијанието е ограничено на одредена група, како на пример на децата или возрасните, проценката треба соодветно да се прилагоди на тие групи од популацијата.

Во секоја област од политиките се носат одлуки кои на некој начин можат да влијаат на социјалната сфера или на здравството. Секоја одлука која се однесува на нашето секојдневие, домот, градинката, училиштето, работното место, населбата и сообраќајот може да има негативно или позитивно влијание на благосостојбата или здравјето.

Постојат разни средства за да се влијае на здравјето и благосостојбата на луѓето – тие средства можат да бидат лични, општествени, институционални, еколошки или културолошки, а можат да вклучуваат ресурси за подобро здравје или благосостојба, здрави ставови, справување со секојдневието, здрав начин на живот, можност да се примаат и толкуваат информации во врска со здравјето, како и пристап

и волја (спремност) да се користат соодветни услуги. Мерките за унапредување на благосостојбата и здравјето може да имаат влијание на разни социјални и здравствени проблеми како што се сиромаштијата, социјалната исклученост, невработеноста и прашањата поврзани со јавното здравство. Влијанијата на регулативата која се однесува на социјалната благосостојба и здравјето најчесто се манифестираат индиректно, но и директно, како на пример преку мерките за безбедност во сообраќајот.

Кога се работи за превентивните мерки (изразени најчесто преку нерегулаторни мерки) влијанијата не се директно видливи, но нивното долгорочно влијание врз здравјето, социјалната благосостојба и економијата сепак можат да бидат значајни. Токму затоа регулаторните проекти не треба да се гледаат изолирано како донесување на поединечни мерки или прописи, туку нивното влијание е најголемо кога се гледаат како делови од поголемата слика.

Влијанијата во оваа сфера треба да се гледаат и од економска гледна точка. Доколку може да се влијае на промени во однесувањето со цел постигнување на помалку ризично однесување или пак постигнување на поголема социјална вклученост, тогаш би можеле да се остварат значителни заштеди. Некои ризични однесувања можат да се решаваат преку рестриктивни мерки како на пример мерките предвидени со Законот за заштита од пушењето или други мерки за воведување на акцизи и зголемување на цените на алкохолот, безбедност во сообраќајот, политики за вработување и други слични мерки. Ова значи дека понекогаш ќе биде неопходно да се оценат спротивставени или квалитативно различни влијанија за да се утврди нивната релативна важност.

2.3. Влијанија врз еднаквоста, децата и родовата еднаквост

Кога се спроведува ПВР на индивидуално ниво треба да се утврди дали предлог-законот има влијание на еднаквоста на поединците или групите, односно дали постои или може да дојде до дискриминација врз основа на пол, возраст, етничка припадност, јазик, вера, убедувања, здравствена состојба, инвалидитет или каква било друга основа.

Најчесто, влијанието во однос на статусот на разните популациски групи се анализира во контекст на проценката на економските влијанија за домаќинствата, меѓутоа анализата може да се прошири и во контекст на социјалните влијанија особено во однос на почитување на основните права.

Појдовната точка за проценка на **влијанијата врз децата** е Конвенцијата на ОН за правата на детето каде во член 31, став 1 се наведува дека најдобрите интереси на детето се во основата на сите активности кои се однесуваат на децата без оглед дали активностите се преземаат од јавните или приватните установи за социјална заштита, судовите, органите

на државната управа или регулаторните тела. Согласно Конвенцијата, сите лица под 18 годишна возраст се сметаат за деца, а истите начела се вградени во законодавството на Република Македонија.

Влијанието на регулативата врз децата и нивниот живот може да биде директно или индиректно. Општо земено, проценката треба да одговори на прашањата дали и како регулативата ќе придонесе кон унапредување на интересите на децата, односно дали на каков било начин може негативно да влијае на нивната положба и како може тоа да се избегне. Веројатно наједноставна илустрација за можните влијанија врз децата се одлуките кои се однесуваат на животната средина, па соодветно на тоа влијанието треба да се анализира во контекст на здравјето, односите помеѓу луѓето, секојдневието и движењето, справувањето со секојдневието, учеството и еднаквоста. Индиректните влијанија врз децата можат да произлегуваат од промените во семејниот буџет и услугите кои ги користи семејството, како и од промените во заедницата или општеството воопшто.

Влијанијата врз родовата еднаквост се анализираат од аспект на односите помеѓу мажите и жените во општеството. Потребата за овој вид на анализа се утврдува на почетокот на процесот на подготвување на предлог-законот при што треба да се анализира дали во областа веќе постојат разлики или нееднаквости помеѓу мажите и жените и дали во соодветната област е важно унапредувањето на родовите односи. Доколку се утврди дека можат да постојат влијанија, следниот чекор е да се оцени дали влијанијата ќе се одразат повеќе на мажите или на жените и дали едните или другите ќе се најдат во неповолна положба поради влијанијата кои може да ги предизвика предлог-законот. Следниве прашања можат да бидат корисни во спроведување на анализата, односно дали предлог-законот ќе има влијание врз родовата еднаквост во однос на:

- вработувањето, работата и работното место;
- платите, финансиските можности;
- можностите за грижа за децата и остварување на рамнотежа помеѓу семејниот живот и работата;
- образованието, обуката и професионално усовршување;
- можности за вработување, условите за вработување и напредување во кариерата;
- учество и влијание во политиката;
- здравјето, можностите за заштита на здравјето и користење на здравствените услуги;
- безбедноста и ризикот од насилство;
- остварување на рекреацијата, хоби и другите области на квалитетно живеење и
- други области кои би можеле да бидат релевантни за родовата еднаквост.

Еднаквиот третман помеѓу мажите и жените не значи еднаква состојба, туку еднаквост во остварување на можностите, па според тоа разликите не значат секогаш нееднаков третман. На пример, еднаков пристап до можностите за рекреација значи дека разните рекреативни активности за жените и мажите ќе добијат исто ниво на поддршка од страна на Владата или од локалната самоуправа.

2.4. Влијанија врз вработувањето и работниот век

Влијанијата врз вработувањето можат да се анализираат врз основа на промените во побарувачката и понудата на работна сила. Регулативата може да има влијание врз побарувачката и понудата и постигнувањето на рамнотежата помеѓу нив преку економски или структурни фактори на пазарот на работната сила. Промените во системот за социјално осигурување или придонесите за работната сила можат да делуваат стимулативно во однос на понудата на работна сила. Од друга страна пак, регулативата која се однесува на трошоците на работодавачите за работната сила (придонеси за здравствено и социјално осигурување) може да влијае на побарувачката на работна сила.

Структурните фактори на пазарот на работна сила се поврзани со регулативата за обука, безбедност на работното место, работното време и процесот на вработување и отпуштање од работа. Структурните фактори, исто така, подразбираат мерки за одредување на минималната плата како и структурата на платата воопшто (на пример, основица на плата плус додатоци за стаж и квалитет на работа – учинок).

Влијанијата во однос на вработувањето може да бидат различни за различните групи во зависност од местото на живеење, образованието, полот и националноста, припадноста во ранливите групи, па затоа ќе биде корисно овие влијанија да се анализираат за секоја од утврдените групи.

Регулативата која има влијанија врз националната економија воопшто, секако може да има влијание и врз вработувањето. Регулативата која има влијание врз јавните финансии може да има влијание и врз вработувањето во јавниот сектор, а со тоа индиректно и врз вработувањето во приватниот сектор.

Покрај конкретните влијанија врз вработувањето, регулативата може да има и влијание врз работниот стаж. На пример, регулативата за безбедност на работа и професионално здравје може да има влијание врз намалувањето на стресот или на времетраењето на работниот стаж.

2.5. Влијанија врз безбедноста и спречувањето на криминалот

Влијанието на регулативата во однос на безбедноста може да биде директно или индиректно и може да се однесува, на пример, на сигурноста на податоците, сигурност на објектите, физичка сигурност на поединците, сигурност на вработените, сигурност на работното место, и др.

Криминалот и поврзаните активности предизвикуваат значителни трошоци и други штети по општеството, па затоа политиката за борба против криминалот содржи мерки за намалување на криминалот и на штетите што можат да бидат предизвикани од ваквите активности. Постојат, исто така, мерки кои сами по себе не се директно поврзани со политиките за борба против криминалот, но можат значително да придонесат за намалување на стапката на криминалот во општеството. На пример, дефинирање на стандарди за изградба во кои ќе бидат предвидени безбедносни и алармни системи; политики за поголема социјална вклученост на групи со потенцијално криминално однесување и други мерки.

При анализата на влијанието врз криминалот и неговото спречување корисно е да се опфатат факторите кои се поврзани со нивото и природата на кривичните дела и со предусловите за превенцијата. Мерките за превенција на криминалот најчесто се поделени во две групи: ситуациска превенција и општествено обликување против криминал.

Ситуациската превенција има за цел да ги намали можностите за извршување на кривично дело со тоа што ќе го отежне спроведувањето на делото, ќе ја намали профитабилноста и ќе ја зголеми ризичноста за извршување на делото. Основата на ситуациската превенција е да се анализираат конкретните секојдневни ситуации и истите да се организираат така што можностите за извршување на кривично дело ќе се сведат на минимум, извршувањето на делото ќе стане тешко, а законското однесување ќе биде поисплатливо.

Општественото обликување против криминалот подразбира мерки за намалување на ризичните фактори кои можат да се јават во текот на детството и адолесценцијата, како и елиминирање на општествените услови кои го овозможуваат криминалниот животен стил.

Кога се работи за сложени проблеми поврзани со криминалот и неговото спречување, можеби ќе биде неопходно да се спроведе детална анализа на трошоците и придобивките на можните решенија (опции).

3. Влијанија врз животната средина

Предлог-законите во оваа сфера за своја цел најчесто имаат постигнување на поголем степен на заштита на животната средина. Меѓутоа, понекогаш регулативата, во оваа и во останатите сфери, може

да предизвика негативни влијанија врз животната средина. Во ваков случај треба да се направи детална анализа со цел намалување или избегнување на негативните влијанија. Најчесто, предлог-регулативата од други сфери може да предизвика индиректни влијанија врз животната средина кои настануваат како резултат на причинско-последични врски. Веројатноста за појава на индиректни влијанија врз животната средина можат да се проценат преку дефинирање на функциите и целните групи кои ќе бидат засегнати преку предлог-законот и промените на условите за работа.

Влијанијата врз животната средина често се поврзани со други видови на влијанија, како на пример економски влијанија и влијанија врз деловните субјекти. Согласно принципите „загадувачот плаќа“, трошоците за начините на работа кои се штетни по животната средина и мерките за намалување на штетите треба да бидат вградени во трошоците за производство или потрошувачка, односно да бидат платени од страна на загадувачот. Овој принцип може да се оствари преку прописите со кои се регулираат таксите, субвенциите и даноците. На пример, ваквата регулатива може да има влијание врз стапката на производство, а со тоа и количината на штетни емисии во атмосферата или водите, или количината на цврст отпад. Регулативата која има влијание врз производството и потрошувачката на енергија најчесто има индиректни влијанија врз емисиите и квалитетот на воздухот кои пак може да предизвикаат значителни негативни ефекти врз здравјето на луѓето или промена на климатските услови.

На пример, со законите со кои се регулираат цените во транспортот, оданочувањето на разни видови на транспортни средства или разни видови на гориво, како и воведување на субвенции за јавниот превоз може да се влијае на густината на сообраќај, изборот на превозно средство и сообраќајната инфраструктура. Географската локација и концентрацијата на индустриски и малопродажни капацитети ќе влијаат врз потребата на луѓето да се движат и да користат превозни средства. Од друга страна, ваквата потреба влијае врз условите за живот, природата, количината на емисии, квалитетот на воздухот, климатските промени и др.

Регулативата може да влијае врз веројатноста за појава на ризици по животната средина и врз управувањето со ризици. Примери за овој вид регулатива може да се најдат во сферата на транспортот на опасни материи, водниот сообраќај или увозот и користењето на генетички модифицирани организми. Исто така, регулативата за контрола, на пример, на опасност од поплави, невреме и друго, може да содржи и ризици по животната средина.

Влијанијата врз животната средина можат да се предизвикаат и преку регулативата која се однесува на административните структури и надлежности, односно преку регулирање на надлежностите за планирање и одлучување за прашања значајни за заштита на животната средина. На пример, доколку овластувањата и надлежностите се концентрирани

во институција која има повеќе надлежности, тогаш прашањата за заштита на животната средина може да не го добијат вниманието што го заслужуваат. Начинот на донесување одлуки може, исто така, да има влијание: донесување на итни одлуки како одговор на некој акутен проблем може да имаат штетни влијанија на долг рок.

Влијанијата врз животната средина се карактеризираат со својата глобална природа. Скоро секое влијание во оваа област може да има ефекти надвор од границите на земјата. Програмите за поддршка на развојот, за развој на инфраструктурата или на извозот на стоки, можат да предизвикаат индиректни влијанија врз животната средина.

Бидејќи влијанијата врз животната средина најчесто се манифестираат индиректно како резултат на разни причинско-последични врски кои можат да се утврдат на генерално ниво, проценката на влијанието врз животната средина најчесто е квалитативна. Во многу случаи, треба да се опишат трендовите и причинско-последичните односи наместо да се дадат предвидувања засновани на прецизни нумерички податоци.

Методите за проценка најчесто се во форма на експертски анализи, табели и матрици кои се засноваат на постоечки статистички податоци и студии во областа на животната средина. Во Извештајот за ПБР јасно треба да се наведе дека податоците се непрецизни. И покрај општиот карактер на овие анализи, сепак влијанието врз животната средина треба секогаш да биде составен дел од процесот за ПБР.

4. ВЛИЈАНИЈА ВРЗ РЕГИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ

Предлог-законот може да има влијание врз регионалниот развој, односно директно или индиректно да влијае врз развојот на регионите, регионалната политика и други мерки за постигнување на регионални ефекти. Најчесто, регионалните влијанија се поврзани со економските влијанија или влијанијата врз животната средина, па затоа при вршењето на ПБР во овие сфери треба да се земат предвид и регионалните влијанија. Главните елементи на проценката на влијанијата врз регионалниот развој се:

- стапката на производство и вработеност во регионите;
- економските активности и конкурентноста;
- благосостојбата на жителите и достапноста на услугите;
- финансирањето на регионалниот развој и инвестициите;
- инфраструктура и состојбите во животната средина.

Општите цели на политиките за регионален развој се унапредување на

конкурентноста на регионите и постигнување на рамномерен развој. Соодветно на овие цели, проценката на влијанијата врз регионалниот развој треба да го опфати прашањето дали и на кој начин ќе се изменат состојбите во општините, односно регионите како резултат на мерките во предлог-законот. Особено внимание треба да се посвети на анализата за тоа дали предлог-законот ќе биде штетен или ќе ги стави во неповолна положба некои општини, односно региони.

Од гледна точка на деловните субјекти во регионите, анализата треба да се задржи на можностите за развој преку, на пример, стимулации за инвестиции или пак достапноста на квалификувана работна сила. Од гледна точка на поединците, анализата треба да ги опфати можностите за развој од сите аспекти. Доколку се работи за предлог-закон во областа на социјалните и здравствените услуги, образованието или сообраќајната инфраструктура, треба да се утврди како предложените мерки ќе влијаат врз достапноста на услугите во регионот односно во општините.

Уште еден аспект кој треба да се анализира е остварување на правото за изразување, негување и унапредување на идентитетот на припадниците на другите заедници кои живеат во Република Македонија. Влијанието на одреден предлог-закон може да се разликува од општина до општина односно од регион до регион во зависност од географската положба, структурата на индустриите и демографските фактори. Според тоа, влијанието врз регионалниот развој треба да се анализира во однос на видот и географската положба на општината/регионот. Анализата треба да ги опфати статистичките региони, географските региони, големите градови и општините, односно анализата, во зависност од содржината на предлог регулативата може да користи разни поделби – урбани наспроти рурални општини, развиени наспроти неразвиени, планински наспроти низински региони/општини и други класификации.

5. ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ИНФОРМАТИЧКОТО ОПШТЕСТВО

Влијанието врз информатичкото општество може да биде директно или индиректно влијание врз:

- деловните субјекти кои нудат услуги во оваа сфера;
- корисниците на услугите во оваа сфера и нивните навики и
- ИКТ инфраструктурата.

Влијанието врз информатичкото општество може да се јави како резултат на директна/експлицитна цел на предлог-законот или пак индиректно преку влијанието на мерките предвидени со предлог-законот. Влијанијата

во оваа сфера се најчесто поврзани со влијанијата во другите сфери, најчесто економските влијанија или пак со статусот и можностите за поединците.

Предлог-регулативата која има позитивно влијание врз информатичкото општество најчесто има за цел да ги поддржи основните структури за информатичко општество и да ја подобри конкурентноста на деловните субјекти кои работат во оваа сфера во земјата и на глобалниот пазар. Доколку со регулативата се зголемува побарувачката и понудата за е-услуги, мрежи и опрема, тогаш најчесто се влијае позитивно врз состојбата на фирмите кои нудат услуги во оваа сфера и општо придонесува кон унапредување на развојот на информатичкото општество. Најтипичен пример за регулатива која има поволни влијанија врз информатичкото општество е онаа која предвидува мерки за субвенционирање на истражувањето и развојот, мерки за воведување на нови е-услуги, како и мерки за поддршка за вложувања во иновативни технолошки решенија.

Регулативата може да има позитивни влијанија за информатичкото општество преку зголемување на можностите на поединците да учествуваат и влијаат врз политичките процеси преку електронски пат или пак преку давање на јавни е-услуги. Меѓутоа, за да ги искористи овие можности, граѓанинот мора да има соодветна опрема, системи и апликации, како и познавања за користење на компјутер. Затоа, при развојот на новите јавни е-услуги треба да се обезбеди дека услугите во јавниот сектор ќе бидат подеднакво достапни за сите. Доколку преку предлог-законот се зголемува зависноста на виталните функции на општеството од технологиите на информатичкото општество и комуникациските мрежи, оваа состојба треба јасно да биде наведена во предлогот. Во ваков случај, анализата треба да го опфаќа и елементот на сигурност, односно дека системот ќе функционира ефикасно и безбедно и во исклучителни или кризни услови.

Исто така, регулативата може да има позитивни влијанија врз информатичкото општество доколку придонесува кон сигурноста и заштитата на податоците на граѓаните и фирмите и кон развојот на општиот кредибилитет на електронските комуникации. Комуникациските мрежи и технолошките решенија се особено подложни на разновидни начини на пробивање на сигурноста на податоците и ова треба да се има предвид при подготвувањето на предлог-законот.

Целта на политиките во комуникациската сфера е да го унапредат оперативното опкружување преку кое се овозможува давање на разновидни напредни, сигурни и достапни комуникациски услуги за сите. Во основа, оперативното опкружување е сочинето од комуникациската инфраструктура, мрежи и објекти. Предлог-законот кој се однесува на пример на локацијата или трошоците за радиопредавателите, опремата, објектите, каблите и друго, ќе има влијание врз развојот на основната комуникациска инфраструктура. Во ваков случај влијанието врз

информатичкото општество може да биде позитивно или негативно во зависност од предвидените мерки (на пример зголемување на трошоците за градба, одржување, добивање на дозволи за градба, емитурање и сл.).

6. ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Влијанието врз јавната администрација треба да се процени особено во случаи кога со предлог-законот се предвидува формирање на нов орган, пренесување или менување на надлежностите, активностите или процедурите во или помеѓу постоечки органи. Во ваков случај треба да се проценат влијанијата врз буџетот, човечките ресурси, односите помеѓу разните органи кои неопходно треба да соработуваат, просторните капацитети, опремата и другите аспекти. Притоа, треба особено да се опфатат анализите за:

- **Влијание врз односите помеѓу органите** - При вршењето на анализите треба да се дефинира како предлог-законот ќе се одрази врз распределбата на надлежностите и задачите помеѓу органите во областа, како и при пренесување на надлежности или јавни овластувања на органите на локалната самоуправа или други јавни институции.
- **Влијание врз задачите и процедурите** – При анализите треба да се опфати и обемот на задачите, должностите и начинот на нивното извршување. На пример, доколку со предлог-законот се предвидува проширување на правото на жалба или друг начин на правен лек, неопходно е да се процени степенот на зголемување на обемот на работа и можноста на органите да ги извршуваат новите/дополнителните задачи во рамки на нивниот буџет и човечки ресурси. Исто така, треба да се процени дали ќе биде потребна обука на вработените за извршување на новите задачи или зголемен обем на информации од други органи и како тоа ќе се одрази врз постојните процедури за работа. Воедно, при оваа анализа треба да се процени како овие промени ќе се одразат врз граѓаните или деловните субјекти, дали ќе предизвикаат дополнителни оптоварувања (финансиски и/или административни) за корисниците на услугите или пак како тоа ќе се одрази врз начинот или рокот за добивање на услугите.
- **Влијание врз организацијата и вработените** – Анализата треба да ги опфати организациските аспекти и човечките ресурси во однос на потребата од менување на внатрешната структура и функционирањето

на органот, како и звањата, видот и бројот на вработените потребни за извршување на задачите. Доколку предлог-регулативата доведе до *намалување на бројот на вработени*, треба да се објасни како ќе се реши статусот на вишокот вработени. Од друга страна, доколку е неопходно зголемување на бројот на вработени, анализата ќе треба да се задржи на профилот, образованието и другите аспекти на потребниот кадар, како и начинот на пополнување на работните места (нови вработувања, прераспределување, и др.) и обезбедување на буџетски средства. Анализата, исто така, ќе треба да ги опфати аспектите на потребата од набавка на опрема, простор и мебел.

- **Административни задачи и трошоци** – Регулативите честопати предвидуваат обврски за известување, пресметки и други обврски на административното работење кои можат да предизвикаат дополнителни трошоци. За да се пресметаат, потребно е да се утврди каков вид на задачи треба да се извршат, кој е нивниот обем и начинот на кој ќе се извршуваат. Треба, исто така, да се утврди како овие административни задачи ќе влијаат на оптовареноста и вршењето на основните надлежности на органот.

ПРИЛОГ БР. 4

АНАЛИЗИ И АЛАТКИ КОИ СЕ КОРИСТАТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПВР

Постојат повеќе видови на анализи и алатки кои се користат во процесот на ПВР. Подолу се претставени најважните.

АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИ И ПРИДОБИВКИ

Анализата на трошоци и придобивки (cost-benefit analysis) е метод кој се користи за утврдување на монетарната вредност, односно вредност изразена во денари на придобивките и трошоците и споредба како тие вредности ќе се движат во претходно утврден временски период. Токму затоа таа претставува добра основа за споредување на можните решенија (опции) и за утврдување на веројатните последици од разните решенија, а она решение со кое придобивките ги надминуваат трошоците се смета за најповолно.

Оваа анализа се смета за основа на процесот на анализа на влијанијата. Дури и во случаи кога само некои од трошоците и придобивките можат квантитативно да се дефинираат, систематскиот пристап на анализата обезбедува да се утврдат и проценат сите видови придобивки и трошоци со што се подобрува квалитетот на информациите при донесувањето на одлуките од страна на Владата.

Заради прегледност, методологијата на анализата е поделена во следниве чекори:

1. Споредба со основното сценарио

Анализата на трошоците и придобивките овозможува споредба помеѓу влијанијата на „основното сценарио“, односно опцијата „не прави ништо“, со влијанијата на опциите кои биле утврдени во текот на претходните фази од процесот на ПВР. Опцијата „не прави ништо“ не претставува само опис на постојната состојба, туку треба да ги опише **последниците** кои би можеле да настанат доколку не се интервенира преку регулативата, што значи дека се дава **проекција на можниот развој на ситуацијата** и кои штетни последици можат да се јават со текот на времето.

Како прв чекор во спроведувањето на анализата е да се утврдат влијанијата кои би можеле да настанат како резултат на секое од можните решенија (опции) кои се анализираат и тие да се споредат со влијанијата од опцијата „не прави ништо“. Тие влијанија всушност претставуваат нето-вредност односно придобивка од секоја од опциите.

2. Утврдување на периодот за проекција на анализите

Вкупниот период за кој ќе се анализираат влијанијата треба да биде доволно долг за да ги опфати сите потенцијални трошоци и придобивки од предлог-законот. Периодот секако зависи од областа и целта на предлог-законот. На пример, доколку со предлог-законот треба да се остварат промени во однесувањето/навиките на луѓето или фирмите заради подобрување на здравјето (забрана на пушење, безбедносни стандарди и др.) или подобрување и заштита на животната средина (фрлање отпад, заштита од бучава и др.), тогаш временскиот период во кој ќе се прават проекциите за да се анализираат влијанијата треба да биде подолг, на пример од 5 – 10 години или подолг.

3. Утврдување на опфатот на анализата

Повеќето од предлог-законите и влијанијата се однесуваат на ниво на Република Македонија. Меѓутоа, во случаи кога влијанијата можат да се „прелеат“ во други соседни држави, што најчесто е случај со регулативата која се однесува на заштита на животната средина, тогаш треба да се имаат предвид и овие влијанија.

4. Утврдување на областа и видот на влијанијата

За секоја од утврдените опции треба да се утврдат можните или очекуваните влијанија и кој ќе биде засегнат од нив.

Влијанијата кои се сметаат за позитивни или корисни треба да се класифицираат како придобивки, а оние кои се сметаат за негативни или ќе предизвикаат трошоци треба да се класифицираат како трошоци.

Притоа треба да се направи разлика помеѓу директни и индиректни трошоци и влијанија. На пример, предлог-закон кој има за цел да ги намали емисиите на штетни материи во воздухот ќе има директни влијанија врз производствените или други капацитети кои испуштаат штетни емисии (директни влијанија), но на подолг рок, намалувањето на емисиите ќе има влијание врз здравјето на луѓето (индиректни влијанија).

Влијанијата треба општо да се групираат според видот – трошоци за почитување на предлог-законот, економски влијанија, социјални влијанија, влијанија врз животната средина и други. Видовите на влијанија треба да бидат поделени според групата која ќе биде засегната од видот на

влијание – деловните субјекти, потрошувачите, владата, граѓаните, за да се утврди на чиј товар ќе бидат трошоците, а кој ќе ја има придобивката бидејќи ефектите од дистрибуцијата на влијанијата врз разните групи на засегнати страни можат да бидат различни.

Консултациите со засегнатите страни можат многу да помогнат во оваа фаза од анализата. Засегнатите страни треба да дадат мислење во однос на утврдените влијанија за да се обезбеди дека тие биле точно и сеопфатно утврдени. Засегнатите страни, исто така, можат да понудат корисни информации во однос на избраните начини за мерење на влијанијата и проценетата вредност, количината или други квалитативни ефекти од влијанието.

5. Утврдување на трошоци

Во оваа фаза треба да се разгледаат сите трошоци кои ќе бидат предизвикани со секое од можните решенија (опции) за засегнатите страни. Прво, треба да се пресметаат трошоците за секоја од засегнатите страни посебно (граѓани, групи на граѓани, деловни субјекти, администрација и др.), а потоа се пресметуваат вкупните трошоци. Трошоците треба да се дефинираат и во временска димензија, односно како тие ќе се развиваат во временскиот период опфатен во анализата – дали ќе се намалуваат, зголемуваат или ќе останат исти во текот на целиот период. Корисно е развојот на трошоците да се прикаже во табела.

Трошоците се делат на **директни**, односно трошоци кои директно произлегуваат од почитувањето/спроведувањето на обврска наметната со предлогот и **индиректни**, односно трошоци кои настануваат како резултат на директните трошоци и најчесто ги плаќа трета страна. На пример: трошоците кои фирмата ќе треба да ги плати како директен резултат од почитувањето на одредбите за запазување на одредени стандарди можат да бидат вградени во цената на производот, па така потрошувачот ќе го плаќа индиректниот трошок од законот поради зголемената цена на производот.

Трошоците, исто така, можат да се делат **по времето кога настануваат**, односно можат да бидат еднократни или постојани.

- Еднократни трошоци – се трошоци (за деловните субјекти и/или граѓаните) за купување/закуп на дополнителна опрема, откуп на земјиште, адаптирање на производствениот процес, спроведување на обука за новите прописи и др. За администрацијата овие трошоци се поврзани со обука на вработените за спроведување на прописот, подготвување на процеси, формулари, информативни кампањи и сл.
- Постојани трошоци – се трошоци (за деловните субјекти и/или граѓаните) за следење на процеси за да се обезбеди постојано почитување на прописите, подготвување на периодични извештаи, спроведување на ревизии и др. За администрацијата овие трошоци

се однесуваат на обезбедување на доволен број на вработени за следење, инспекциски надзор и други активности.

Директните трошоци за почитување на прописите се познати како административни трошоци и нивното пресметување е особено важен елемент во проценката на вкупните трошоци од предлог-законот. Пресметувањето на административните трошоци се врши според методот познат како Модел на стандардни трошоци кој е опишан подолу во текстот.

6. Утврдување на придобивките

За секое од можните решенија треба да се утврдат придобивките и видовите на придобивки и како тие се разликуваат во секоја од опциите. Придобивките треба да се оценуваат и во однос на целите на предлог-законот, односно дали тие ќе бидат директно поврзани со целите. Секоја од утврдените придобивки треба да се стават во корелација, односно да се поврзат со конкретниот трошок.

Постојат два вида на придобивки – конкретни (мерливи) придобивки односно оние кои можат квантитативно да се изразат и неконкретни (немерливи) придобивки, односно оние кои тешко може квантитативно да се изразат.

При дефинирањето и пресметувањето на трошоците и придобивките треба да се внимава тие да не се пресметуваат двојно. На пример, двојно пресметување се јавува кога трошоците кои се наметнуваат за деловните субјекти можат да се прелеат врз потрошувачите во форма на повисока цена за стоките и услугите. Во финалната пресметка на трошоците/придобивките, овој вид на трошоци треба да се сметаат еднаш и тоа на начин што ќе бидат поврзани со страната која ги плаќа директните трошоци наметнати со предлогот без оглед дали тие трошоци ќе бидат пренесени на друг. Во Извештајот за ПВР треба да се наведат и влијанијата кои ќе настанат како резултат на директните трошоци, односно како и на кого можат да се пренесат како индиректни трошоци.

Примери за некои од овие случаи се:

- Ако се предвидува воведување на лиценци и давачки за лиценците во анализата треба да се утврдат трошоците за оние кои ќе платат (на пример, деловните субјекти) и придобивката за оние кои ја добиваат (на пр. Владата).
- Ако одредени деловни субјекти можат да остварат поголема добивка за сметка на други бизниси треба да се утврдат придобивката и трошокот за двете групи на деловни субјекти.
- Ако постои зголемување на платите за некои вработени, но како резултат на тоа може да се намали добивката на фирмата или да се зголемат цените за потрошувачите, зголемените плати треба да се пресметаат како придобивка за вработените, а намалената добивка/

зголемените цени треба да се сметаат како трошок за деловните субјекти/потрошувачите.

При пресметувањето на овој вид влијанија се користи методата Генерално моделирање на еквилибриум, накратко опишана подолу во текстот.

7. Утврдување на монетарна вредност, квантификација и опис на влијанијата

Следниот чекор е да се утврди дали трошоците и придобивките можат:

- да се дефинираат во монетарна смисла (да се изразат во денари);
- да се дефинираат како квантитативни мерки, во случаи кога не е можно да се дефинира монетарна вредност или
- да се опишат квалитативно, во случаи кога не е можно да се даде каква било квантитативна квалификација.

При спроведувањето на анализата важно е да се направи обид влијанијата да се изразат монетарно, односно да се даде вредност во денари бидејќи овие вредности ќе бидат основа на пресметување на трошоците/придобивките. Откако ќе се утврди монетарната вредност, доколку е можно, треба да се дефинира времето во кое трошоците/придобивките ќе настанат, односно дали трошоците/придобивките ќе се јават веднаш по усвојувањето на законот или подоцна во текот на спроведувањето и како тие ќе се менуваат со текот на времето, односно во избраниот период за анализирање.

Во повеќето случаи, монетарната вредност на трошоците/придобивките може да се пресмета земајќи ги како основа пазарните цени. Меѓутоа, изразувањето на трошоците/придобивките во денарска вредност е тешко кога не постојат соодветни „пазари“ (на пр.: намалување на појавата на одредени болести, спречување на загадување, заштита на загрозени видови животни/растенија, намалување на повреди или смртност).

Во вакви случаи се користат техники за индиректно вреднување на трошоците/придобивките како што се пазарно заснованите техники на откриена или утврдена преферанса. Пазарно заснованите техники имаат за цел да ја утврдат врската помеѓу влијанието кое треба да се изрази како вредност со активностите кои веќе имаат утврдена вредност. Вредноста на екосистемот или системот за заштита на животната средина може да се изрази преку нивото на производство, трошоците или цените на стоки и услуги кои се пласираат на комерцијална основа (на пр.: вредноста на пчелите за да се процени влијанието што тие го имаат врз производството на бадеми преку нивната улога во опрашувањето). Овој метод е наречен *метод на продуктивност*. Проценките за изгубена заработка и трошоците за лекување на болест би можеле да се користат за одредување на вредноста на влијанијата на здравјето и продуктивноста на работната

сила (на пр.: трошоците за здравјето кои произлегуваат од загадувањето). Овој метод е познат како *метод на човечки капитал*. Трошоците за замена на одредени услуги (на пр.: трошоците за градежни работи кои имаат за цел да ја спречат ерозијата на земјиштето можат да бидат основа за проценување на трошокот на прочистување на земјиштето, вредноста на чистата вода може да се одреди преку трошоците за филтрирање на водата). Овој метод е познат како *метод на трошоци за супститут или репарација*.

Иако донекаде може да се одреди финансиска вредност за овој вид трошоци/придобивки, методологијата не овозможува сигурност на добиените резултати. Во ваков случај подобро е влијанијата да не се изразуваат монетарно, туку да се квантификуваат преку други вредности или да се даде опис на влијанијата, односно да се изразат квалитативно. Една од техниките која се користи за споредба помеѓу можните решенија (опции) во случаи кога вредностите може да се изразат квантитативно наместо монетарно, е Анализата на трошоци и ефективност која е опишана подолу во текстот.

8. Пресметка на нето-сегашна вредност

За да може да се направи споредба помеѓу сите решенија (опции) кои се разгледуваат, треба да се пресмета НСВ за секоја опција поединечно. Нето-сегашна вредност (НСВ) се пресметува за сите влијанија кои се изразени монетарно. Во основа пресметката на НСВ овозможува низата од трошоци и придобивки во дефинираниот временски период да се сведат на еден број кој покажува дали предлогот ќе резултира во нето-корист за општеството. Притоа треба да се имаат предвид резултатите од анализите на ефектите од трошоците/придобивките кои не можеле да се изразат монетарно.

За пресметување на НСВ се користи **методот на дисконтирање**. Откако ќе се пресметаат и монетарно ќе се изразат трошоците и придобивките за секоја година поединечно (за периодот кој се анализира), проценките треба да се изразат во реални вредности со користење на соодветна стапка на инфлација пресметана за секоја од годините, а потоа да се споредат придобивките со трошоците. Преферираната опција е онаа со највисоката позитивна НСВ.

Откако трошоците/придобивките ќе се пренесат во реални вредности, може да се пресмета нето-користа за секоја година преку добивање на разликата помеѓу реалната вредност на трошоците и реалната вредност на придобивките. Вредностите (цифрите) на нето-придобивките за секоја година се конвертираат во единична НСВ на нето-придобивка преку применување на следнава формула:

$$\sum_{t=0}^n \frac{Bt - Ct}{(1 - r)^t}$$

каде: V_t е користа во годината t
 C_t се трошоците во годината t
 n е вкупниот период кој се анализира
 r е стапка на дисконтирање

Утврдените влијанија и монетарната вредност која се користи за нив можат да бидат доста несигурни. Во вакви случаи се користи *анализа на осетливост* која има за цел да даде информации за тоа како промените во различните променливи (варијабилни) ќе се одразат врз трошоците и користа од предлог-законот. Повеќе информации за Анализата на осетливост се дадени подолу во текстот.

9. Други фактори кои треба да се разгледаат при изборот на оптималното можно решение (опција)

Анализата на трошоците/придобивките сумарно ги прикажува резултатите на нето-придобивките за општеството во целина без притоа да ги одрази **ефектите на дистрибуција** на трошоците и придобивките за разните групи од популацијата, односно деловните субјекти. Начинот на кој трошоците/придобивките се дистрибуираат низ разните групи е важна информација при донесувањето на одлуките. Затоа, во Извештајот за ПВР треба описно да се дадат можните влијанија од предлог-законот за разните засегнати страни.

Доколку се утврди значителна нееднаква дистрибуција на влијанијата, може да се спроведат дополнителни анализи за влијанијата од предлог-законот за разните подгрупи според разни параметри, како големина на фирмите, карактеристики на домаќинствата, географска положба и др. Доколку постојат информации, дополнителната анализа може да укаже на тоа кој ќе „изгуби“, а кој ќе „добие“ со предлог-законот и степенот на разликите. Ова треба јасно да биде истакнато во Извештајот за да може Владата да ги разгледа прашањата кои се однесуваат на дистрибуција на влијанијата, заради запазување на уставното начело на еднаквост и да реши дали тие се важни во донесувањето на одлуката. На пример, дури и ако одредена опција има највисока нето-придобивка, таа може да биде отфрлена заради сериозно нарушување на уставното начело за еднаквост.

Пресметките на дистрибуцијата на влијанијата не можат да се изразат со еден број како кај нето-придобивката, меѓутоа, доколку има податоци и информации, можно е трошоците/придобивките да се изразат квантитативно, па дури и монетарно за секоја подгрупа (на пр.: трошоците за домаќинствата кои се наоѓаат најдолу на скалата на месечни просечни примања дистрибуцијата на трошоците може да биде многу понеповолна споредено со оние домаќинства кои се наоѓаат највисоко на скалата на месечни примања).

Пример: Анализа на трошоци и придобивки за Законот за социјално домување

	ТРОШОЦИ И ПРИДОБИВКИ ЗА ОПЦИЈА А: ИЗГРАДБА НА НОВИ СТАНБЕНИ ЕДИНИЦИ	ДЕНАРИ	КОМЕНТАР
	Трошоци за Владата		
1.	Цена на чинење за изградба на 1m ² станбена површина во: а) Скопје зона 1 (1.262)* б) Скопје зона 2 (2.790) в) Регион 1 (3.497) г) Регион 2 (4.084) д) Регион 3 (1.087) е) Регион 4 (2.080) Вкупно потребни станови = 14.800 *број на потребни станови за таа општина	а) 27.675 (1.571.663.250)* б) 23.370 (2.934.103.500) в) 21.525 (3.387.281.625) г) 18.450 (3.390.741.000) д) 16.605 (812.233.575) е) 16.605 (1.554.228.000) Вкупно = 13.650.250.950 * вкупен трошок доколку би се изградиле сите потребни станови - еден стан е 45m ²	Просечна вредност според податоци од истражувањата; Пресметката е: цена на чинење по m ² x број на m ² x бр. на потребни станови Пример за под а): 27.675 x 45 x 1.262 = 1.571.663.250 мкд
2.	Издатоци за одржување по единица станбен простор	1% годишно од вредноста на чинење за изградба; плус, вредноста секоја наредна година се зголемува за еден отсто	Според пресметки од Заводот за статистика (136.502.509,50 мкд годишно за сите 14.800 станбени единици)

	Трошоци за корисниците		Просечна вредност според податоци од истражувања;
3.	<p>Цена на чинење за закупнина на 45m² станбена површина во државни станбени единици:</p> <p>а) Скопје зона 1 (1.262)*</p> <p>б) Скопје зона 2 (2.790)</p> <p>в) Регион 1 (3.497)</p> <p>г) Регион 2 (4.084)</p> <p>д) Регион 3 (1.087)</p> <p>е) Регион 4 (2.080)</p> <p>Вкупно потребни станови = 14.800</p> <p>*број на потребни станови за таа општина</p>	<p>а) 800 (12.115.200)*</p> <p>б) 800 (26.784.000)</p> <p>в) 800 (33.571.200)</p> <p>г) 800 (39.206.400)</p> <p>д) 800 (10.435.200)</p> <p>е) 800 (19.968.000)</p> <p>Вкупно = 142.080.000</p> <p>* вкупен трошок доколку би се изградиле сите потребни станови - еден стан е 45m², закупнина е 800 мкд месечно за еден стан</p>	<p>Просечна вредност според податоци од истражувања;</p> <p>Пресметката е:</p> <p>закупнина по станбена единица x бр. на потребни станбени единици x број на месеци во годината</p> <p>Пример за под а):</p> <p>800 x 1.262 x 12 = 12.115.200 мкд годишно</p>
4.	<p>Годишни режиски трошоци (вода, струја, плин и други горива) по домаќинство</p>	40.739 мкд	<p>Според пресметки од Заводот за статистика (602.937.200 мкд вкупно за сите станови годишно)</p>
1.	<p>Придобивка (профит) за градежниот сектор</p> <p>Профитна маржа од цена на чинење за изградба на 1m² станбена површина во:</p> <p>а) Скопје зона 1 (1.262)*</p> <p>б) Скопје зона 2 (2.790)</p> <p>в) Регион 1 (3.497)</p> <p>г) Регион 2 (4.084)</p> <p>д) Регион 3 (1.087)</p> <p>е) Регион 4 (2.080)</p> <p>Вкупно потребни станови = 14.800</p> <p>*број на потребни станови за таа општина</p>	<p>а) 3.597 (204.273.630)*</p> <p>б) 3.038 (381.420.900)</p> <p>в) 2.798 (440.307.270)</p> <p>г) 2.398 (440.704.440)</p> <p>д) 2.158 (105.558.570)</p> <p>е) 2.158 (201.988.800)</p> <p>Вкупно = 1.774.253.610</p> <p>* вкупен профит доколку би се изградиле сите потребни станови во тој регион - еден стан е 45m², нето-профитна маржа е 13% од цена на чинење за изградба на m²</p>	<p>Просечна вредност според податоци од истражувања;</p> <p>Пресметката е:</p> <p>13% од цена на чинење за изградба по m² x број на m² x бр. на потребни станови</p> <p>Пример за под а):</p> <p>(27.675 x 0.13) x 45 x 1.262 = 204.273.630 мкд</p>

	ТРОШОЦИ И ПРИДОбИВКИ ЗА ОпЦИЈА Б: СУБВЕНЦИОНИРАНА КИРИЈА ЗА СТАН ПОД ЗАКУП ОД ТРЕТО ЛИЦЕ		
	Трошоци за Владата		
1.	<p>Цена на чинење на субвенција за закупнина на 1m² станбена површина во станбени единици од трети лица:</p> <p>а) Скопје зона 1 (1.262)* б) Скопје зона 2 (2.790) в) Регион 1 (3.497) г) Регион 2 (4.084) д) Регион 3 (1.087) ѓ) Регион 4 (2.080)</p> <p>Вкупно потребни станови = 14.800</p> <p>*број на потребни станови за таа општина</p>	<p>а) 89 (60.651.720)* б) 89 (134.087.400) в) 89 (168.065.820) г) 89 (196.277.040) д) 67 (39.327.660) ѓ) 45 (50.544.000) Вкупно = 648.953.640</p> <p>* вкупен годишен трошок доколку би се ситуирале сите домаќинства - еден стан е 45m², 89 мкд/ m² е износот на субвенцијата</p>	<p>Просечна вредност според податоци од истражувања;</p> <p>Пресметката е: субвенција по m² x број на m² x бр. на потребни станови x број на месеци во годината</p> <p>Пример за под а): 89 x 45 x 1.262 x 12 = 60.651.720 мкд</p>
2.	Годишна субвенција за режиски трошоци (вода, струја, плин и други горива) по домаќинство	18.000 мкд	Според пресметки од Заводот за статистика (266.400.000 мкд годишно за сите потребни станбени единици)

	Трошоци за корисниците		Просечна вредност според податоци од истражувања;
3.	<p>Цена на чинење на закупнина на 1m² станбена површина во станбени единици од трети лица:</p> <p>а) Скопје зона 1 (1.262)* б) Скопје зона 2 (2.790) в) Регион 1 (3.497) г) Регион 2 (4.084) д) Регион 3 (1.087) е) Регион 4 (2.080)</p> <p>Вкупно потребни станови = 14.800</p> <p>*број на потребни станови за таа општина</p>	<p>а) 200 (75.644.280)* б) 133 (66.290.400) в) 111 (41.544.360) г) 89 (0) д) 67 (0) е) 45 (0)</p> <p>Вкупно = 183.479.040</p> <p>* вкупен годишен трошок доколку би се ситуирале сите домаќинства - еден стан е 45m², 89 мкд/m² е субвенција од државата а остатокот е трошок на самите корисници</p>	<p>Пресметката е: (цена на чинење - субвенција по m²) x број на m² x бр. на потребни станови x број на месеци во годината Пример за под а): (200-89) x 45 x 1.262 x 12 = 98.528.440 мкд годишно</p>
4.	<p>Годишни режиски трошоци (вода, струја, плин и други горива) по домаќинство</p>	<p>22.739 мкд</p>	<p>Според пресметки од Заводот за статистика (336.537.200 мкд годишно за сите потребни станбени единици)</p>

5.	<p>Придобивки (профит) на Агенции за недвижности</p> <p>Профитна маржа од провизија за закупнина на 1m² станбена површина во:</p> <p>а) Скопје зона 1 (1.262)* б) Скопје зона 2 (2.790) в) Регион 1 (3.497) г) Регион 2 (4.084) д) Регион 3 (1.087) е) Регион 4 (2.080)</p> <p>Вкупно потребни станови = 14.800</p> <p>*број на потребни станови за таа општина</p>	<p>а) 200 (9.540.720)* б) 133 (14.026.446) в) 111 (14.672.712) г) 89 (13.739.393) д) 67 (2.752.936) е) 45 (3.538.080)</p> <p>Вкупно = 58.270.287; но бидејќи се очекува само 40% од вкупната бројка да бараат станови преку агенција за недвижности, вкупната корист е 23.308.115 мкд годишно</p> <p>* вкупен профит доколку би се закупили сите потребни станови - еден стан е 45m², профитна маржа е 7% од просечна закупнина на m²</p>	<p>Просечна вредност според податоци од истражувања;</p> <p>Пресметката е: 7% од просечна закупнина на m² x број на m² x бр. на закупени станови x 12 месеци</p> <p>Пример за под а): 200 x 0.07 x 45 x 1.262 x 12 = 9.540.720 мкд годишно</p>
----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Придобивки (профит) на сопственици на приватни станбени единици дадени под закуп</p>		
<p>Вкупен годишен приход за сопствениците на приватни станови доколку сите потребни 14.800 станови се дадени под закуп</p>	<p>672.622.056 МКД годишно; Оваа вредност е со додатна претпоставка од 1% намалување за секоја наредна година поради зголемување на трошоци за одржување</p>	<p>Просечна вредност според податоци од истражувањe; Пресметката е: Вкупна вредност на закупнина за сите потребни 14.800 станови на годишно ниво - Трошоци за ниво одржување - провизија за агенции за недвижности Односно: 832.432.680 - 136.502.509 - 23.308.115 = 672.622.056 МКД</p>

	КВАНТИФИКАЦИЈА НА ТРОШОЦИ И ПРИДОБИВКИ		
1.	Трошоци за апликација (потврди и сл.) на конкурс	1.500 мкд по домаќинство	Вкупно за сите потребни станови (22.200.000)
2.	<p>Приходи од евентуална продажба на изградените станови според моментална просечна цена на еден стан од 45m²:</p> <p>а) Скопје зона 1 (1.262)* б) Скопје зона 2 (2.790) в) Регион 1 (3.497) г) Регион 2 (4.084) д) Регион 3 (1.087) е) Регион 4 (2.080)</p> <p>Вкупно потребни станови = 14.800</p> <p>*број на станови доколку би биле изградени сите потребни станови за таа општина</p>	<p>а) 2.767.500 (3.492.585.000)* б) 2.214.000 (6.177.060.000) в) 1.937.250 (6.774.563.250) г) 1.383.750 (5.651.235.000) д) 830.250 (902.481.750) е) 802.575 (1.669.356.000) Вкупно = 24.667.281.000</p> <p>*вкупни приходи доколку би биле продадени сите изградени станови</p>	<p>Просечна вредност според податоци од истражувања;</p> <p>Пресметката е: просечна вредност на стан од 45m² x број изградени станови Пример за под а): 2.767.500 x 1.262 = 3.492.585.000 мкд</p>
	Индиректни придобивки		
1.	Годишна буџетска заштеда (следствено приходи) поради намалени здравствени трошоци и казнено корективни трошоци со обезбедување на социјалните потреби на загрозуена група корисници	474,000,000	Произволна проценка (поткрепена со научни студии); заштедата ефективно се очекува после седмата година, а секоја наредна петта година ќе расте за додатни 10%

2.	Човечки капитал (развој на работоспособна сила) - годишна проценка за дополнителен придонес во буџетот	142,000,000	Произволна проценка (поткрепена со научни студии); развојот и продуктивноста како ефект се очекуваат после петата година, а секоја наредна петта година ќе расте за додатни 15%
3.	Ефект на мултипликатор од индиректна субвенција на животен стандард. Односно, разликата помеѓу трошокот да се биде сместен во стан под закуп од трето лице наместо во државен стан под закуп преставува слободни средства за крајниот корисник под оваа опција коишто сега може да ги искористи за подобрување на сопствениот животен стандард. Таа нова потрошувачка преставува директен катализатор на целата економија, при што се проценува дека секој субвенциониран денар резултира со зголемување на БДП за 2,2 денари.	690.352.680 мкд x мултипликатор од 2.2 = 1.518.775.896 мкд годишно	Пресметка: (пазарна кирија - кирија во државен стан) x 12 месеци x број на вкупно потребни станови; пресметката се прави за секој регион а вкупната сума од 690.352.680 мкд годишно е индиректна субвенција на животниот стандард на крајните корисници под опцијата изградба на нови станбени единици
4.	Нето-вредност од ефект на мултипликатор од директна инвестиција во градежниот сектор. Тоа е всушност ефект на фискален мултипликатор кој во овој случај е проценет на 1.5. Односно, се проценува дека секој инвестиран денар од државата во изградбата на станбени единици резултира со зголемување на БДП за еден и половина денар.	4.550.083.650 x 1.50 = 6.825.125.475 мкд годишно, односно додатната вредност која треба да се земе во обзир е разликата од 0.5, а тоа е 2.275.041.825 мкд годишно	Пресметка: Годишен издаток за изградба на становите x 1.5 = вредноста на ефектот од краткорочниот стимуланс во БДП (13.650.250.950 / 3) x 1.5 = 4.550.083.650 x 1.5 = 6.825.125.475

5.	<p>Ефект на мултипликатор од индиректна субвенција на животен стандард. Односно, месечната субвенцијата од максимум 4.000 денари за закупнина на стан под закуп од трето лице и додатните 1.500 денари за режиски трошоци им овозможува на корисниците под оваа опција средствата кои тие самите би требало да ги одвојат за тие намени сега да ги употребат за подобрување на сопствениот животен стандард. Таа можна нова потрошувачка преставува директен катализатор на целата економија при што се проценува дека секој субвенциониран денар резултира со зголемување на БДП за 1,3 денари.</p>	<p>915.353.640 мкд x мултипликатор од 1,3 = 1.189.959.732 мкд годишно</p>	<p>Пресметка: (субвенција за закупнина* + субвенција од 1500мкд) x 12 месеци x број на вкупно потребни станови = 915.353.640 мкд годишно индиректна субвенција на животниот стандард на крајните корисници под опцијата субвенционирана кирија за стан под закуп од трето лице</p> <p>* по регион</p>
6.	<p>Нето-вредност од ефект на мултипликатор од зголемена добивка на агенции за недвижности, имено зголемената добивка на агенциите за недвижности се проценува како позитивно влијание во БДП со мултипликатор од 1.15, односно секој субвенциониран (инвестиран) денар се враќа како 1.15 денари</p>	<p>23.308.115 x 1,15 = 26.804.332 мкд годишно, односно додатната вредност која треба да се земе во обзир е разликата од 0,15 а тоа е 3.496.217 мкд годишно</p>	<p>Пресметка: Профитна маржа од провизија за закупнина x 1.15 = вредноста на ефектот од краткорочниот стимуланс во БДП 23.308.115 x 1.15 = 26.804.332</p>

7.	<p>Нето-вредност од ефект на мултипликатор од зголемена добивка на сопствениците на приватни станови доколку сите потребни 14.800 станови се дадени под закуп, односно нивната зголемена добивка е проценета како позитивно влијание во БДП со мултипликатор од 1,4</p>	<p>672.622.056 x 1,4 = 941.670.878 МКД годишно, односно додатната вредност која треба да се земе предвид е разликата од 0,4 а тоа е 269.048.822 МКД годишно. Плус, оваа сума секоја наредна година се намалува за 1% поради зголемување трошоци за одржување.</p>	<p>Пресметка: Вкупен годишен приход за сопствениците на приватни станови x 1,4 = вредноста на ефектот во БДП 672.622.056 x 1,4 = 941.670.878</p>
8.	<p>Нето-вредност од ефект на мултипликатор од профитот на градежниот сектор кој е проценет како позитивно влијание во БДП со мултипликатор од 1,4. Се проценува дека секој инвестиран денар од државата во изградбата на станбени единици кој останува како профит за градежните фирми продолжува да се ефектуира во БДП со претпоставка дека тој профит е инвестиран за зголемување на конкурентноста на самите градежни фирми.</p>	<p>591.417.870 x 1,4 = 827.985.018 МКД годишно, односно додатната вредност која треба да се земе во обзир е разликата од 0,4 а тоа е 236.567.148 МКД годишно</p>	<p>Пресметка: Вкупен годишен профит за градежните фирми x 1,4 = вредноста на ефектот во БДП (1.774.253.610 / 3) x 1,4 = 591.417.870 x 1,4 = 827.985.018</p>

АНАЛИЗА НА ТРОШКОВНА ЕФЕКТИВНОСТ

Јавните финансиски средства треба да се користат во согласност со начелата на добро финансиско управување што подразбира остварување на најповолен сооднос помеѓу потрошените средства и постигнатите резултати. Според тоа, мерките можат да се сметаат за „ефикасни“ или „ефективни“ во однос на трошоците ако планираните цели се постигнат со најмал трошок или ако посакуваното влијание од мерките кои се воведуваат е најголемо во однос на искористените ресурси. Ова начело е основа за спроведување на проценката на влијанија и претставува важен фактор во донесувањето на одлуките на Владата.

Овој метод има за цел да ги пресмета трошоците кои ќе бидат потребни за постигнување на саканите резултати и овозможува споредба на трошоците за разните опции. Анализата се применува како алтернатива на анализата на трошоци/придобивки во случаи кога е тешко или неможно придобивката да се пресмета во монетарна смисла.

Со оваа метода придобивката наместо монетарно се изразува квантитативно односно во единица мерка соодветна за резултатот кој треба да се постигне (на пр.: број на деца опфатени во училиштата, број на спасени животи, количина кубни метри прочистена вода, количина на кубни метри чиста вода за пиење итн.). Од друга страна, трошокот утврден во секоја опција за постигнување на саканиот резултат се изразува монетарно (во денари). Соодносот трошок наспроти ефективност се пресметува за секоја опција поединечно според следнава формула:

$$TE = T/E$$

каде: **T** е трошокот (мерен и изразен во денари)

E е ефективноста или придобивката (мерена во утврдената единица)

Онаа опција каде соодносот помеѓу трошокот и ефективноста е најмал се смета за оптимална бидејќи претставува најевтин, односно најисплатлив начин за постигнување на посакуваниот резултат.

При анализата можат да се земат предвид следниве видови на трошоци:

- директни трансфери (на директни корисници или трети лица) од буџетот;
- директни трошоци за деловните субјекти и граѓаните;
- административни трошоци за министерствата и другите органи на државната управа;
- трошоци за човечки ресурси потребни за спроведување на предлогот.

Што појасно се дефинирани очекуваните цели и резултатите на предлог-законот тоа полесно ќе биде да се анализираат трошоците наспроти ефективноста. Доколку целите на предлогот се повеќекратни, а очекуваните резултати се нејасно утврдени ќе биде тешко да се поврзат трошоците со влијанијата (придобивките). На тој начин нема да биде можно да се утврди соодносот помеѓу трошоците и придобивките.

МУЛТИКРИТЕРИУМСКА АНАЛИЗА

Во повеќето случаи, придобивката која се очекува од можните решенија не е можно да се изрази монетарно. Во вакви случаи се користи мултикритериумската анализа (МКА) која овозможува анализата едновременно да се направи според неколку различни критериуми. Постојат разни техники за МКА чија заедничка цел е да ги концентрира бројот на позитивните и негативните влијанија во една рамка заради полесна споредба на опциите. Овој метод може да биде корисен во случаи кога постојат голем број на различни влијанија со квалитативни, квантитативни и монетарни индикатори со различни стапки на сигурност. Анализата може да се користи за:

- да се утврди преферираната опција;
- да се рангираат опциите;
- да се направи список на ограничен број опции кои потоа ќе се оценуваат подетално;
- да се направи разлика помеѓу прифатливи и неприфатливи опции.

Во МКА за секоја од утврдените цели на предлог-законот се дефинираат мерливи критериуми и тежински фактори за да се дефинираат преференциите помеѓу разните опции. Притоа, се утврдуваат карактеристиките на секоја опција кои потоа се оценуваат според дефинираните критериуми. Важноста на секој критериум се оценува (на пр. од 1 до 10), а потоа се прави збир од тежинските фактори и оценките за да се дојде до единствена вредност. Откако ќе се утврдат целите на предлог-законот и можните решенија за постигнување на целите, клучните чекори во спроведувањето на МКА се:

- утврдување на критериумите кои ќе се користат при споредувањето на опциите (критериумите треба да бидат мерливи, барем во квалитативна смисла);
- утврдување на оценки (во одреден опсег на пр.: од 1 – 10 или 1 – 100) за да се утврди до кој степен секоја од опциите ги задоволува дефинираните критериуми;
- утврдување на тежински фактори за секој критериум за да се изрази

- релативната важност на одреден критериум за одредена одлука;
- утврдување на редослед на опции врз основа на комбинација на пресметка или проценка на тежинските фактори и оценките.

Резултатите од МКА се претставуваат во табела наречена матрица на перформанси во која:

- во секој ред се опишува една од опциите кои се разгледуваат;
- секоја колона го содржи критериумот или перформансот кој се разгледува и кој е важен за споредба помеѓу разните опции;

во полињата на табелата се внесуваат оценките (според избрана скала од 1 – 10 или 1 – 100) за тоа како секоја од опциите е оценета во однос на соодветниот критериум.

МКА не треба да се користи како алтернатива на анализите на трошоци/придобивки и трошоци/ефективност во случаи кога е потребна поригорозна квантитативна анализа. МКА треба да се применува како дополнителна алатка наместо алтернатива на овие анализи бидејќи резултатите се помалку објективни и веродостојни.

АНАЛИЗА НА ОСЕТЛИВОСТ

Анализата на осетливост се користи да се истражи на кој начин опциите кои се анализираат би се измениле како резултат на варијации во клучните параметри и какво е нивното взаемно влијание.

Влијанието на мерката (опцијата) која ја анализирате може да се промени, на пример, како резултат на стапката на економски раст, промени во стапките на инфлација, процентот на производители кои ќе усвојат одреден стандард и други параметри кои можат значително да влијаат на очекуваните резултати. Може да се случи само еден конкретен фактор или пак комбинација на фактори да има одлучувачко влијание во одлуката за тоа дали одредена опција е оптимална или не. Во вакви случаи, се користи анализата на осетливост за да се испита до кој степен намалувањето или зголемувањето на вредностите на факторот можат да влијаат на оптималноста или исплатливоста на одредена опција.

Иако вредностите на овие фактори ретко можат со сигурност да се пресметаат, честопати постои опсег на вредности кои се помалку или повеќе веројатни. Анализата е корисна бидејќи овозможува да се утврдат точките на промена, односно за колку треба да се измени вредноста на несигурниот фактор или претпоставката за да се предизвика промена на влијанијата на опцијата. Притоа, треба да се утврди веројатноста да дојде до промена на критичната вредност.

При анализата се утврдува математички модел преку серија на равенки, влезни фактори, параметри и променливи (варијабилни) за да се утврдат карактеристиките на процесот кој се испитува. Влезните информации зависат од многу извори на несигурност како на пример грешки при мерење, недостаток на информации и слабо или делумно разбирање на причинско-последичните сили и механизми. Постојат неколку можни постапки за спроведување на анализата, а најчестата постапка се заснова на тестирање на примерок, односно кога моделот постојано се повторува со различни комбинации на вредности.

Првиот чекор во спроведување на анализата на осетливост е да се заменат оценките што се направени за секој поединечен трошок и придобивка со најпесимистички проценки кои може оправдано да се претпостават. Ова треба да се направи едновременно за секоја променлива (варијабилна) за да се види колку износот на нето-сегашна вредност ќе се промени. Ако резултатот е поголем или еднаков на 0, тогаш може да се

заклучи дека дури и во најлош случај резултатите за најповолната опција ќе бидат исти.

Вториот чекор е да се направи оценка за тоа колку е ризичен предлогот, односно кои променливи (варијабилни) значително ќе влијаат на менување на нето-сегашната вредност, а кои не. Ова може да се утврди со менување на вредностите на секоја променлива (варијабилна) една по една, додека другите променливи остануваат непроменети. При спроведувањето на анализата на осетливост треба да се концентрирате на најважните опции и да ги утврдите промените во вредностите.

Оваа метода е најдобар начин да се анализираат аспектите на несигурност и стабилноста на резултатите добиени преку другите методи.

Повеќе информации за карактеристиките, моделите и начините за спроведување на оваа анализа можат да се најдат на <http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/index.php?id=617>.

АНАЛИЗА НА РИЗИЦИ

Во случаи кога проблемот кој се анализира е поврзан со ризик, односно кога постои веројатност проблемот да се развива на повеќе можни начини, тогаш во текот на процесот за ПВР треба да се спроведе анализа на ризици за да може да се утврди најдобриот начин за справување со ризиците.

Работната дефиниција на ризикот е: вредноста на одреден ризик е еднаква на големината (сериозноста) на штетата помножена со веројатноста таа да настане.

Кога штетата која се анализира може да има последици кои се уште не се научно докажани, а особено кога се работи за ризици по животната средина и здравјето на луѓето, животните и растенијата, безбедноста и други ризици како прв чекор во управувањето на ризиците се применува „начелото на претпазливост“. Тоа значи дека ќе треба да се донесат привремени одлуки врз основа на непотполни податоци или докази сè до моментот кога ќе се спроведе потполна анализа и научна проценка.

Со цел управување на ризикот, треба да се разгледаат и донесат соодветни мерки за негова контрола или намалување. Постоенењето, оценката и мерките за справување со ризикот треба јасно да бидат наведени во Извештајот за ПВР.

Анализата на ризици треба да се спроведе кога:

- веројатноста за појава на штетни влијанија или настани е поголема од нула;
- не може да се предвиди кој ќе биде најмногу погоден од штетата;
- штетните последици за граѓаните, деловните субјекти, регионите, областите ќе бидат сериозни и неповратни (можна појава на смртност, повреди, сериозни хаварии или загадување на животната средина и сл.).

Анализата на ризици се спроведува во три чекори:

- 1. Утврдување на ризиците** со давање на јасен опис на потеклото на ризикот и природата на последиците кои можат да настанат. Притоа, треба да се утврди за кого или за што ризикот ќе има негативно влијание, во кои околности и на кој начин.
- 2. Утврдување на веројатноста** да се случат негативните последици и **степенот на штетата** која би настанала. Колку што е можно, овие два параметри треба да се квантификуваат со користење на научни докази, а не со субјективна проценка. Во случаи кога се работи за ризици по здравјето или животната средина тешко е степенот на штетата да се изрази во пари. Сепак, постојат методи кои можат да помогнат во дефинирање на монетарната вредност на овој вид ризици и штети.
- 3. Опис на алтернативните начини** за намалување на утврдените ризици. Ризиците ретко можат да се намалат на нула без големи трошоци. Целта на анализата на ризици е да се утврди кои мерки можат да се применат за да се намалат ризиците на ефикасен начин. Контролата на ризикот може да се направи преку намалување на веројатноста од појавување на ризикот, преку ограничување на степенот на негативните последици од ризикот или преку комбинација на двата пристапа.

Влијанијата од ризикот (штетата) треба да се квантификуваат за да можат да се споредат разните трошоци кои ќе се јават при појава на ризикот со трошоците за намалување на ризикот.

Резултатите од анализата на ризици се директно поврзани со утврдувањето на целите (односно дали целта ќе биде да се елиминира или намали ризикот) и со можните решенија (опции) за управување со ризикот.

Пример:

Анализа на ризик за Закон за социјално домување

Критериуми	Опис на ризик	Веројатност на појавување	Ефект	Фактор на ризик	Начин на справување
Изградба на нови станбени единици	1. Зголемување на цената за изградба на m ²	20%	4	0.8	1. Обезбедување на финансиски средства од дополнителни финансиски извори 2. Гаранции за почитување на утврдените рокови за завршување на градбата
	2. Несоодветни податоци за потребниот број на станови	60%	7	4.2	1. Воведување на регистар 2. Консултација со повеќе експерти и засегнати страни и барање на мислења за бројот 3. Одредување на одреден број дополнителен од утврдената потреба како резерва 4. Ажурен регистар 5. Одредување на приоритетни ранливи групи
	3. Гетоизација/ Стигматизација	60%	7	4.2	1. Помали згради 2. Дисперзирани локации 3. Кампањи за инклузија на корисниците на социјални станови
	4. Одржување	30%	4	1.2	1. Кампања за одржување и почитување на законските обврски

Изградба на нови станбени единици	5. Несоодветен квалитет на градба во однос на минимум пропишаното	40%	6	2.4	<p>1. Воведување на пенали и преку заштитна клаузула во договорот</p> <p>2. Соодветен надзор врз процесот на изградбата</p> <p>3. Утврдување на строги критериуми при изборот на изведувач</p>
	6. Пролонгирање / доцнење со изградбата	60%	8	4.8	<p>1. Воведување на пенали преку заштитна клаузула во договорот</p> <p>2. Соодветен надзор врз процесот на изградбата</p> <p>3. Утврдување на строги критериуми при изборот на изведувач</p> <p>4. Предвидување на потребите за сместување со кирија за време на доцнењето и одделување на соодветни парични средства</p>
	7. Спроводливост на опцијата	80%	10	8	<p>1. Спроведување на политиката преку комбинација од двете опции</p>
	8. Необезбеденост на финансиски средства	75%	9	6.75	<p>1. Обезбедување на финансиски средства од дополнителни финансиски извори</p>

Субвенционирана кирија за стан под закуп од трето лице	1. Зголемување на киријата на долг рок	50%	7	3.5	1. Предвидување повеќе средства за кирија за наредните години
	2. Зголемување на киријата бидејќи ќе се зголеми побарувачката	65%	8	5.2	1. Организирање на парцијална набавка 2. Лимитирање на цените со јавна најавка за набавка
	3. Непочитување на должничко-доверителски односи за одржување на континуирано живеење	70%	7	4.9	1. Договори со јасни клаузули и пенали 2. Подигање на свеста за обврските
	4. Несоодветни услови за живеење во однос на минимум пропишаните	35%	4	1.4	1. Воведување на минимум потребни критериуми за избор на стан под закуп
	5. Несоодветни податоци за потребниот број на социјални станови	90%	9	8.1	1. Воведување на регистар 2. Консултација со повеќе експерти и засегнати страни и барање на мислења за бројот 3. Одредување на одреден број дополнителен од утврдената потреба како резерва 4. Ажурен регистар 5. Одредување на приоритетни ранливи групи
	6. Намалување на расположливиот фонд за кирии во идниот период	30%	9	2.7	1. Преземање на долгорочна обврска за сместување на лицата и соодветно долгорочно буџетско планирање

Субвенционирана кирија за стан под закуп од трето лице	7. Спроводливост на опцијата	80%	10	8	1. Спроведување на политиката преку комбинација од двете опции
	8. Неконзистентност на понудата - станите да не се нудат под закуп на лица за социјално домување	60%	9	5.4	1. Кампања за политиката за сместување и против дискриминацијата
	9. Несоодветно одржување	30%	4	1.2	1. Медиумска кампања за одржување и почитување на законските обврски

МОДЕЛ НА СТАНДАРДНИ ТРОШОЦИ

Административните трошоци се дефинираат како трошоци кои се наметнати на деловните субјекти, невладините организации, органите и претпријатијата во јавниот сектор и граѓаните (засегнати страни) како резултат на почитување на законска обврска за давање информации на органите на државната управа или други органи или на приватни правни и физички лица.

Обврската за известување (ОИ) се дефинира како низа од информации кои се утврдени со закон или друг пропис и кои засегнатите страни се обврзани да ги приложат до надлежниот орган или да ги имаат на располагање во архива. Односно, тоа е законска обврска за подготвување, обезбедување и чување на информации за да истите бидат доставени до или бидат достапни за увид од страна на надлежниот орган (орган на државна управа, надлежен ревизор и др.).

Според методологијата на МСТ, класифицирани се следниве 13 позначајни категории на ОИ.

РЕДЕН БРОЈ	ВИД НА ОИ ВО МСТ	ОПИС НА ОИ	ПРИМЕРИ ЗА ОИ
1	Барања и жалби	Сите видови на барања до државни органи и жалби за одлуки од истите.	Барања за изводи, социјална помош итн.
2	Обезбедување на задолжителни информации за трети лица	Разни обврски за известувања на трети лица. Под трети лица се подразбираат потрошувачи, вработени и лица со удели (акционери), но не и државните институции.	На пример, издавање на фискална сметка за потрошувачи или презентација на доказ за уплатени придонеси на вработените. Понатаму, финансиски извештаи за акционерите, извештаи за промена на капитал итн.
3	Задолжително обележување за трети лица	Обележување и маркирање заради информирање.	На пример, ознаките за штетно дејство од пушење коишто се обележани на кутиите со цигари или пак бандеролата означувајќи ги како акцизна стока.
4	Соработка со ревизори/инспекции	Целосна соработка со инспекторите за време на инспекција и барања од ревизори за време на ревизија.	Подразбира приложување на бараните документи од страна на инспектори или ревизори и останата интерактивна помош за успешно извршување на нивните обврски.

5	Архивирање на податоци	Чување на архива.	Ги подразбира сите обврски за задолжително архивирање на разни документи: фактури, сметки, документи за тендери, регистратори и останати слични податоци.
6	Апликации за субвенции, грантови и слично	Барања, апликации ослободување од обврски или друг вид на парична и друга помош.	Субвенции за земјоделци, грантови од ИПАРД, субвенции за вработувања итн.
7	Спроведување на задолжителни контроли	Контроли спроведени од самата фирма.	Во случаи каде што самата фирма (деловниот субјект) се бара да спроведе контроли, истражувања и слично. Вообичаено тоа се инспекции спроведени на трети лица и може да вклучува проверка од главниот изведувач на подизведувачот како законска обврска.
8	Пријавување во листа/ регистар	Запишување или зачленување во некој регистар.	Запишувања во централен регистар, пријавување како извозник, регистар на социјални случаи итн.
9	Барања за поврат на данок и известувања	Доставување до надлежната државна институција пресметки, пријави и известувања за обврски или барања.	Се однесува само на регуларни барања за поврат на ДДВ, а не и на исклучоци. Пример месечна даночна пријава за данок на додадена вредност (ДДВ-04 пријава).
10	Ивестувања за одредени активности	Ивестување до надлежната државна институција за извршување на одредена активност.	Транспорт на опасни стоки, користење на привремени работници од странство.
11	Апликација за авторизација/ лиценца	Апликација од компанијата за одобрување на статус или повластици.	Добивање на овластување за вршење на одредена дејност, како на пример, продажба на алкохолни пијалаци, трговија со нафтени деривати итн.
12	Апликација за одобрување или изземање	Аплицирање за дозвола, или пак за изземање од веќе пријавена обврска.	Подразбира апликации за дозвола за месечен ДДВ обврзник или пак откажување од месечна обврска за ДДВ.
13	Барање на појаснување или насоки	Барање до надлежната државна институција за совет при постапување во определени ситуации, мислење или упатство за извршување на одредена активност.	Појаснување дали одредена трансакција подлежи на ДДВ итн.

Административна активност (AA) се дефинира како активност или активности кои засегнатата страна треба да ги изврши со цел исполнување на **обврската за известување** (ОИ). Тоа може да биде посебна активност или цел процес во кој се потребни низа од активности за извршување на една ОИ.

Според методологијата, следениве 16 административни активности се одбрани како позначајни.

Реден број	Административна активност во МСТ	Подетален опис на административната активност	Практични примери за административната активност
1	Запознавање со потребните информации	Времето потребно субјектот да се запознае со обврските за известувањето. Тоа подразбира пресметка на потребното време за запознавање со задачата, кои се потребните податоци за исполнување на обврската за известување.	Потребно време потрошено за запознавање со потребните документи за одредено барање за субвенција.
2	Обезбедување/ собирање на потребни информации	Обезбедување на потребни информации за одреден податок потребен за извршување на одредена обврска за информирање.	Само обезбедувањето на информациите за одреден потребен податок кои се претходно креирани, а не и самото нивно креирање треба да е вклучено во оваа активност. На пример, за барање на поврат на ДДВ субјектот ќе мора да обезбеди податоци од влезно и излезно ДДВ за даден период.
3	Оценка	Откако сите потенцијално релевантни податоци се обезбедени, потребно е да се утврди кои од нив се всушност потребни за подготвување на бараниот податок од страна на државната институција.	При апликација за земјоделска субвенција како релевантни податоци се сметаат големината на обработлива површина, принос по хектар, односно податоци врз кои се одредува висината на самата субвенција и подобноста за истата.

4	Пресметка	Се подразбира извршување на потребната пресметка за усогласување со обврската за информирање.	Пресметка на износот кој се бара по основ поврат на ДДВ.
5	Презентација на информации и бројки во одреден формат	Повторно надоврзувајќи се на претходниот пример, ова претставува презентирање/ пополнување на пресметките во пропишана табела/ образец.	Пополнување на податоците од пресметките во ДДВ-04 пријава (образец) или податоците за годишна даночна пријава во формуларот ПДД-ГДП.
6	Проверки	Времето потребно за самостојна проверка на претходно пресметаните податоци.	Проверка од самиот субјект на завршна годишна пресметка во однос на сите пресметки од коишто е сочинета.
7	Исправки	Времето потребно за извршување на потребни исправки утврдени преку сопствена проверка.	Доколку во конечниот финансиски извештај на проектните активности е утврдена грешка, тука се подразбира времето потребно за исправање на тие грешки.
8	Опишување/ објаснување	Подразбира какво било објаснување за презентираниот податок.	Информации за тоа што ги сочинува вкупните приходи, што се смета како трошоци за набавка итн.
9	Плаќања	Трансфер на финансиски средства.	Подразбира извршување на обврската за плаќање казни и слични достасани обврски кон надлежната државна институција.
10	Внатрешни состаноци	Состаноци кои се одржуваат интерно, помеѓу разни членови од деловниот субјект (засегнатата страна) со цел усогласување со обврските за информирање.	Состанок помеѓу секторите во одредена компанија за имплементација на стандарди за квалитет - ИСО, НАССР итн.

11	Надворешни состаноци	Состаноци со надворешните советници или други лица за исполнување на обврските за информирање.	Состанок со компании за управување со отпад во врска со годишна пријава на количина на отпад од пакувања.
12	Државна инспекција	Контакти и состаноци со инспекторите за време на инспекцијата.	Обврска на субјектот да му помогне на инспекторот при спроведување на инспекција. Тоа е времето потрошено за контакти со службеникот од надлежниот државен инспекторат за време на неговата посета (инспекција). Пример за контакти е обезбедување на бараните податоци од инспекторите.
13	Исправки како резултат од државната инспекција	Исправање на утврдени недостатоци од државната инспекција.	Времето потребно за коригирање на недостатоци утврдени од страна на надворешна контрола (на пример - инспекција од надлежен државен инспекторат).
14	Обуки	Спроведување на обуки за пресметка и обезбедување на потребните податоци.	Времето потрошено за обука за заштита на работниците од повреди на работно место.
15	Копирање, дистрибуција и заведување во досие	Времето потребно за извршување на овие активности.	Времето потребно за правење на копија од потребен документ (на пример копија од ДДВ-04 пријавата) и нејзино заведување во досие. Тука не спаѓаат трошоците за архивирање.
16	Известување и доставување на информациите	Во случаи каде што усогласувањето со одредена обврска наложува поднесување/ доставување на информации до надлежната државна институција или до трета страна, времето потребно да се достави таа информација.	Доставување на податоци до Државниот завод за статистика од работењето на претпријатието.

Административните трошоци се состојат од две компоненти:

- Трошоци за секојдневно работење - кои произлегуваат како резултат на прибирање и обработка на информации кои деловните субјекти ги вршат и без постоење на регулативата и
- Административни оптоварувања – кои произлегуваат од процесите кои треба да се спроведат токму заради постоење на регулативата односно законската обврска.

Пресметување на административните трошоци

Административните трошоци се проценуваат врз основа на просечните трошоци за потребната административна активност (**цена**) помножена со вкупниот број на активности извршени во една година (**количина**). Просечниот трошок по активност се проценува кога ќе се помножи **тарифата** (просечен трошок за работна сила на час) и **времето** потребно за извршување на секоја од активностите. Во одредени случаи треба да се земат предвид и други трошоци, како на пример ангажирање на надворешна фирма/лице за извршување на одредени активности, набавка на опрема или други материјали и сл.

Количината се пресметува како фреквенција на потребните активности помножено со вкупниот број на правни лица кои треба да ги извршуваат активностите. Ако за исполнување на законската обврска е потребно да се спроведуваат повеќе административни активности, тогаш се прави збир од трошоците за сите активности за да се добие административниот трошок за секоја обврска. Основната формула за пресметување на МСТ е:

Σ Ц x К

при што: за пресметување на **Ц** (цена) = тарифа x време и
за пресметување на **К** (количина) = број на правни лица x фреквенција

Примена на моделот и чекори во спроведување на анализата

Напорите за проценување на административните трошоци треба да бидат пропорционални на степенот на административни трошоци кои се наметнуваат со предлог-законот, односно при анализите треба да се примени начелото на пропорционалност – колку се поголеми очекуваните административни оптоварувања толку треба да биде подетална анализата. Според тоа, доколку со предлог-законот се бара на пример набавка на помала опрема при што времето потрошено за една активност е кратко, а фреквенцијата на активности во текот на годината е мала, тогаш административните трошоци ќе бидат ниски и незначителни. Одлуките за длабочината на анализите треба да се донесат од случај до случај, а причините треба да се образложат во Извештајот за ПВР.

Анализата на позитивните или негативните влијанија од административните оптоварувања за деловните субјекти, граѓаните или администрацијата треба да почне со утврдување на потребата од нови информации за секоја од опциите кои се разгледуваат. Анализата треба јасно да покаже како секоја од опциите се разликуваат во однос на обврските за давање информации. Компаративната анализа треба да се прикаже во табела каде се прикажуваат видот на обврската за информација, податоците кои ќе треба да се доставуваат, целната група и фреквенцијата на обврската. Во табелата, исто така, треба да се утврди која обврска ќе резултира во значителни административни оптоварувања кои се утврдуваат со квалитативна оценка на бројот на правни лица кои најверојатно ќе бидат засегнати, како и на фреквенцијата и сложеноста на потребните податоци. Кога ќе се утврди дека трошоците ќе бидат значителни, тогаш тие треба приближно квантитативно да се дефинираат (во пари) со помош на формулата дадена погоре.

СИСТЕМАТИЗИРАНИ ТРОШОЦИ СПОРЕД МОДЕЛОТ НА СТАНДАРДНИ ТРОШОЦИ Закон за занаетчиска дејност

ПРАВНА ПРОЦЕДУРА	ОПИС НА ОБВРСКА ЗА ИЗВЕСТУВАЊЕ (ОИ)	ОПИС НА АДМИНИСТРАТИВНА АКТИВНОСТ (АА)	Тарифа по минута		Потребно време (во минути)		Други значајни трошоци за усогласување со правната процедура (годишно)	Режиски трошоци	Цена	
			Интерно	Екстерно	Интерно	Екстерно				
РЕГИСТРАЦИЈА НА ЗАНАЕТЧИЈА ВО ЦЕНТРАЛЕН РЕГИСТАР	ПРИЈАВУВАЊЕ ВО ЛИСТА/РЕГИСТАР	ЗАПОЗНАВАЊЕ СО ПОТРЕБНИТЕ ИНФОРМАЦИИ	1.96		25			1.30	63.70	
		ОБЕЗБЕДУВАЊЕ/СОБИРАЊЕ НА ПОТРЕБНИ ИНФОРМАЦИИ	1.96		30			1.30	76.44	
		ПРЕЗЕНТАЦИЈА НА ИНФОРМАЦИИ И БРОЈКИ ВО ОДРЕДЕН ФОРМАТ	1.96		20			1.30	50.96	
	АПЛИКАЦИЈА ЗА АВТОРИЗАЦИЈА/ЛИЦЕНЦА		ПЛАЌАЊА	1.96		10	1,550		1.30	1,575.48
			ЗАПОЗНАВАЊЕ СО ПОТРЕБНИТЕ ИНФОРМАЦИИ	1.96		25			1.30	63.70
			ОБЕЗБЕДУВАЊЕ/СОБИРАЊЕ НА ПОТРЕБНИ ИНФОРМАЦИИ	1.96		30			1.30	76.44
			ПРЕЗЕНТАЦИЈА НА ИНФОРМАЦИИ И БРОЈКИ ВО ОДРЕДЕН ФОРМАТ	1.96		20		4,000	1.30	4,050.96
			9. ПЛАЌАЊА	1.96		10		300	1.30	325.48

ПРАВНА ПРОЦЕДУРА	ОПИС НА ОБВЕРСКА ЗА ИЗВЕСТУВАЊЕ (ОИ)	ОПИС НА АДМИНИСТРАТИВНА АКТИВНОСТ (АА)	Популација (број на засегнати субјекти)	Број на годишно повторување (фреквенција)	Процент на прифатеност од субјектите (од 0 до 100%)	Количина	Вкупен административен товар по одредена активност	Вкупно административен товар по одредена информација	Вкупно административен товар по одредена правна процедура	
РЕГИСТРАЦИЈА НА ЗАНАЕТЧИЈА ВО ЦЕНТРАЛЕН РЕГИСТАР	ПРИЈАВУВАЊЕ ВО ЛИСТА/РЕГИСТАР	ЗАПОЗНАВАЊЕ СО ПОТРЕБНИТЕ ИНФОРМАЦИИ	5,000	1	100%	5,000.00	318,500.00	8,832,900.00		
		ОБЕЗБЕДУВАЊЕ/СОБИРАЊЕ НА ПОТРЕБНИ ИНФОРМАЦИИ	5,000	1	100%	5,000.00	382,200.00			
		РЕГИСТРАЦИЈА НА ИНФОРМАЦИИ И БРОЈКИ ВО ОДРЕДЕН ФОРМАТ	ПЛАЌАЊА	5,000	1	100%	5,000.00	254,800.00		31,415,800.00
			ЗАПОЗНАВАЊЕ СО ПОТРЕБНИТЕ ИНФОРМАЦИИ	5,000	1	100%	5,000.00	318,500.00		
		АПЛИКАЦИЈА ЗА АВТОРИЗАЦИЈА/ЛИЦЕНЦА	ОБЕЗБЕДУВАЊЕ/СОБИРАЊЕ НА ПОТРЕБНИ ИНФОРМАЦИИ	5,000	1	100%	5,000.00	382,200.00	22,582,900.00	
			РЕГИСТРАЦИЈА НА ИНФОРМАЦИИ И БРОЈКИ ВО ОДРЕДЕН ФОРМАТ	5,000	1	100%	5,000.00	20,254,800.00		
			ПЛАЌАЊА	5,000	1	100%	5,000.00	1,627,400.00		

ПРИЛОГ БР. 5

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за економија
Назив на предлог законот:	Закон за вршење на занаетчиска дејност
Одговорно лице и контакт информации:	
Вид на Извештај	<input checked="" type="checkbox"/> Нацрт <input type="checkbox"/> Предлог
Обврската за подготовка на предлог законот произлегува од:	<input type="checkbox"/> Годишната програма за работа на Владата <input type="checkbox"/> НПАА <input checked="" type="checkbox"/> Заклучок на Владата <input type="checkbox"/> Друго _____
Поврзаност со Директивите на ЕУ	Нема транспонирани ЕУ мерки
Дали нацрт извештајот содржи информации кои се дефинирани согласно Законот за класифицирани информации	<input type="checkbox"/> Да <input checked="" type="checkbox"/> Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	
Датум на доставување на нацрт Извештајот до МИОА:	
Датум на добивање на мислењето од МИОА:	
Рок за доставување на предлог законот до Генералниот секретаријат	

1. ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ ВО ОБЛАСТА И ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ

1.1 Опис на состојбите

Занаетчискиот сектор во Република Македонија е релативно мал, разновиден и се карактеризира со многу специфични подгрупи. Занаетчиските бизниси се карактеристично мали по обем и се географски распространети. Сепак анализите покажуваат дека овој сектор има голем потенцијал да стане значаен работодавец, да обезбеди прифатливи, одржливи бизниси во сите региони на државата, особено во руралните делови. Последните достапни податоци за бројот на занаетчии во Република Македонија, од 2010 година, изнесува 5000, од кои најголем дел од нив се во Скопје и Тетово. Според Законот за вршење на занаетчиска дејност од декември 2004 година и измените направени во 2007 година, во моментот на територијата на Република Македонија регистрирана е една Национална занаетчиска Комора на Македонија и 14 Регионални занаетчиски комори. Правната рамка која ја регулира областа на занаетството е Законот за вршење на занаетчиска дејност, кој е донесен во 2004 година.

Политиките за развој и поддршка на занаетството се дефинирани во Национална стратегија за развој на занаетството (2012-2020) и Годишни програми за развој на претприемништвото, конкурентноста и иновативноста на МСП, кои предвидуваат средства за кофинансирање на проекти за поддршка и промоција на занаетството и субвенции за традиционалното занаетство.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Постојат неколку причини од кои произлезе потребата за носење на нова регулатива за вршење на занаетчиската дејност, а се однесуваат на недоволно прецизирање на одредбите во постојниот закон, неефикасно функционирање на системот „регионални занаетчиски комори“ како и нефункционалност на системот на образованието кај занаетчиите во делот на мајсторски испит и основањето на центрите за обука.

Постојниот систем на регионално коморско здружување на занаетчиите е неефикасен бидејќи постои недоволен просторен и административен капацитет во регионалните комори за спроведување на обуки на занаетчиите, развој на занаетството и нивна соодветна поддршка. Досегашното искуство покажува дека недостасува координацијата и соработката помеѓу регионалните комори и Централната комора, не се

одржуваат заеднички средби на кој би се разменуваале искуства и би се креирале планови за соработка и развој. Исто така не се пројавени заеднички иницијативи на коморите за подобрување на нивната работата и взаемна соработка како и заедничко аплицирање на проекти за искористување на достапните фондови. Со ова Владата нема на располагање соодветен социјален партнер за соработка со кој ќе може заедно да ги креира политиките за развој на оваа гранка.

Дополнително, капацитетот и квалитетот на консултантските услуги за подготовка на проекти со цел зголемено искористување на достапните фондови за развој на занаетството е многу слаб и поради тоа занаетчиите и коморите се соочуваат со помала достапност до информации и значително помала поддршка за нивен развој. Имајќи го предвид слабиот капацитет и нефункционирање на системот за добивање на мајсторска титула, Регионалните занаетчиски комори не можат да обезбедат континуирано образование и развој на стручните вештини кај занаетчиите што доведува до намалување на нивната конкурентност на национално и меѓународно ниво и послаб квалитет на финалниот занаетчиски производ. Занаетчиите се соочуваат и со нелојална конкуренција која доаѓа од присутните вршители на занаетчиска дејност на пазарот кои немаат квалификации за вршење на истите со што ги загрозува и онака малкуте стручни и квалитетни занаетчи. Дополнително нивната состојба се повеќе се загрозува со увозот на производи од странство кои се со поевтини цени. Нееднаквиот квалитет на работа помеѓу занаетчиите, појавата на нелојална конкуренција и сите останати проблеми во оваа дејност доведува до непостоење перцепција за занаетството како пропулзивна дејност со голем потенцијал за развој. Промоцијата на оваа дејност е на едно незавидно ниво со значително високи трошоци за промотивни активности кои не се целно насочени по вид на занаетчи. Присутни се и проблемите поврзани со постоење на неунифициран тарифник за регистрација како и непостоење на централна база на податоци за занаетчиите кој придонесува за несоодветно креирање на политиките за поддршка и развој на занаетството врз основа на нецелосни информации. Сега податоците се чуваат на најразлични места во регионалните комори, па дури и во архивите на поедини членови на коморите. Исто така државата нема контрола врз јавните овластувања кои со законот се предадени на коморите.

2. ЦЕЛИ НА ПРЕДЛОГ РЕГУЛАТИВАТА

Целта на новата предлог регулатива е обезбедување на квалитетна поддршка за развој на конкурентноста на занаетството и еднакви услови за регистрација и вршење на занаетчиската дејност.

3. МОЖНИ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Моменталниот систем на здружување на занаетчиите се одвива преку воспоставените 14 Регионални занаетчиски комори и една Национална занаетчиска комора на Република Македонија. Системот е неефикасен и доколку се продолжи и понатаму да се спроведува, без никакви унапредувања, постојните проблеми и трошоци ќе се продлабочуваат и зголемуваат. Постои нејасно дефинирање на односите помеѓу Занаетчиската комора на РМ (ЗКРМ) и Регионалните комори, улогата на ЗКРМ како социјален партнер на Владата е несоодветно исполнета и во иднина може целосно да се изгуби. Бидејќи соработката помеѓу коморите е несоодветна и не се пројавени иницијативи за развој на занаетството, Владата нема силен партнер преку кој може да ги спроведува проектите.

Поради проблемот со непостоење на централна база на податоци, односно регистар за вршители на занаетчиска дејност, доколку истата не се воспостави и не се одржува Владата ќе креира политики врз основа на нецелосни информации. Некои од позначајните проблеми со кои се соочуваат занаетчиите е слабата конкурентност на занаетчиските производи и услуги, појавата на нелојална конкуренција и ниски цени од увезените занаетчиски производи од странство. Доколку Владата не преземе соодветни чекори со кои ќе се зајакне конкурентноста на занаетството во земјата, оваа значајна стопанска гранка може полека да изумре. Моментално Регионалните комори имаат несоодветен капацитет за ефикасно опслужување и задоволување на потребите на занаетчиите. Капацитетите на регионалните комори за одржување на обуки за занаетчиите за развој на стручните вештини е многу слаба и со значително повисоки трошоци, што во иднина може дополнително да се зголемуваат како што ќе се зголемуваат и потребите на занаетчиите. Исто така недостасува и капацитет за промоција на занаетчиските производи во странство како и консултантски услуги за подготовка на проекти или аплицирање за кредити. Ако не се интервенира соодветно сите наведени проблеми директно ќе влијаат врз забавување на развојот на занаетството во земјата, а со тоа овој значаен сектор ќе стане неатрактивен за развој на малите бизниси и бројот на занаетчиите ќе се намалува секоја година.

3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

Во текот на процесот на ПВР беа разгледувани и споредувани три можни опции за регулирање на концептот за вршење на занаетчиска дејност, и тоа:

1. Унапредување на постојниот систем на регионално коморско здружување,
2. Воспоставување на Централна комора
3. Воспоставување на Централна комора со упис на занаетчиите во Централниот регистар на Република Македонија.

Со цел успешно спроведување на првата опција потребно е унапредување на постојната инфраструктура на институции и подобрување на институционалниот капацитет на Централната комора и на регионалните занаетчиски комори, преку вработување на нови лица и обука на постоечките со цел задоволување на потребите и опслужување на сите занаетчиите. За спроведувањето на втората и третата опција кои се однесуваат на централно коморско здружување неопходно е носење на нов закон за вршење на занаетчиска дејност со кој ќе допрецизираат одредбите на постојниот закон кој ја регулира оваа област во делот на здружување на коморите и нивно поврзување, јавните овластувања, допрецизирање на постапката за стекнување мајсторска титула итн.

4. ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕЈАТА НА РЕГУЛАТИВАТА

Можни позитивни и негативни влијанијата од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

Во насока на дефинирање и анализирање на можните придобивки и трошоци за секоја од предвидените опции беше извршена анализа на трошоци - придобивки, при што се разгледуваа трошоците и придобивките, изразени во монетарни единици, за сите засегнати страни односно Владата, занаетчиите, коморите и крајните потрошувачи. За целите на подготовка на проценка на влијанието на Законот за вршење на занаетчиска дејност, трошоците и придобивките за секоја опција беа дефинирани согласно неколку важни аспекти за имплементација на процесот на занаетчиска дејност, и тоа:

- Постоене на унифицирана регистрација и тарифник;
- Спроведување на обука и доследно спроведување на критериумите на мајсторскиот испит;
- Промоција и интернационализација;
- Јавни овластувања;
- Централна база на податоци;
- Консултантска поддршка за занаетчиите и капацитет за проекти и
- Конкурентност.

Резултатите од примената на оваа алатка се следниве:

Опција 1- Регионални комори – Унапредување на системот на регионални комори

По однос на првата опција, односно задржување на моменталниот систем на Регионални занаетчиски комори, негативните влијанија, односно трошоците, врз Владата произлегуваат од немањето на податоци на централно ниво и недостаток на централна база на податоци што предизвикува несоодветно креирање на политиките, како и негативни ефекти од злоупотреба на јавни овластувања од страна на регионалните комори. Дополнително негативните влијанија од овој систем на здружување се однесуваат и на процесот на промоција на занаетството, при што потенцијалот за промоција не е целосно искористен бидејќи интересите на занаетчиите се распространети на повеќе регионални комори и различните гранки во занаетството не се еднакво промовирани.

Потенцијалните трошоци за втората засегната страна - занаетчиите се однесуваат на неунифицираниот тарифник за регистрација помеѓу регионалните комори и нецелосна покриеност на сите региони во државата, што предизвикува и нелојална конкуренција на пазарот. Трошоците кои се поврзани со промоција на производитите и занаетството како и консултантските услуги за подготовка на проекти се значително повисоки и со понизок квалитет бидејќи се подготвуваат за помал број на занаетчи во рамките на секоја регионална комора. Поради слабиот административен капацитет на регионалните комори, занаетчиите се соочуваат и со недоволна поддршка и помала достапност до информации што влијае директно врз нивната конкурентност. Можните придобивки за занаетчиите од продолжување на системот на регионални комори се задржување на уникатноста и автентичноста на регионот во кој тие ја вршат својата дејност.

Негативните влијанија врз коморите, како засегнати страни, произлегуваат од неефикасниот систем за регистрација на занаетчиите и неунифициран тарифник за регистрација што влијае врз работата и функционалноста на коморите, а дополнително придонесува и за нелојална конкуренција на пазарот. Слабиот административен капацитет на регионалните комори предвидува повисоки трошоци за обука или дополнително ангажирање на човечки ресурси за ефикасно спроведување на обуките за занаетчиите, промоција во странство и давање на консултантски услуги за подготовка на проекти и аплицирање за кредити. Сето ова доведува и до слабо искористување на потенцијалот за користење на меѓународните фондови.

Поради малите финансиски средства за промоција регионалните комори не ги застапуваат доволно своите интереси на национално и меѓународно ниво. Еден од позначајните трошоци во системот на децентрализирано коморско здружување е непостоењето на единствен регистар на податоци, односно регистар за вршители на занаетчиска дејност кој треба да биде поврзан со останатите релевантни државни институции. Економските придобивки за регионалните занаетчиски комори се приходите што ги остваруваат од регистрација на занаетчиите, како и располагање со јавните овластувања кои им се доделени согласно законските прописи.

Крајните потрошувачи, за кои всушност се наменети финалните занаетчиски производи, добиваат производи со понизок квалитет поради сите наведени слабости на системот како и слабата поддршка на занаетството и појавата на нелојална конкуренција.

Регионални комори

ТРОШОЦИ	2013	2014	2015	2016	2017	
ВЛАДА						
1. Трошоци за надзор и координација на регионалните комори	912,000	672,000	672,000	672,000	672,000	2 (нови вработени во ME) x28000 (плата) x12 + еднократен трошок од 120000 по вработен за опремување, само за првата година.
2. Индиректни трошоци	201,600	201,600	201,600	201,600	201,600	30% од вкупните трошоци за новите вработени се индиректни трошоци
Вкупно трошоци за Владата	1,113,600	873,600	873,600	873,600	873,600	
ЗНАЕТЧИИ						
нема						
Вкупно трошоци за занаетчи	0	0	0	0	0	
КОМОРИ						
1. Трошоци за вмрежување, база за обуки, мајсторски испит и одржување	3,936,000	50,000	50,000	50,000	50,000	Во првата година трошоците се пресметуваат за одржување на обуки и мајсторски испит за занаетчиите, а за останатите години се пресметуваат трошоците само за одржување
2. Трошоци за вработување нови вработени и обука на административниот капацитет за квалитетно спроведување на обуки (24 нови вработувања)	11,952,000	9,072,000	9,072,000	9,072,000	9,072,000	Од вкупно 25 нови вработени 18 ќе бидат на работна позиција со плата од 28000 а останатите 6 на раководна работна позиција со плата од 42 000 денари. Во првата година се пресметуваат и трошоците од 12000 денари по вработен за опремување
						18x28000 x12 + 6x42000x12 6.048.000+3.024.000= 9.072.000

3. Зголемени финансиски средства за издавање на промотивен материјал	560,000	560,000	560,000	560,000	560,000	560,000	брошури за секоја година и за секоја комора одделно 14x100x40 денари (Пресметката вклучува принтање на промотивен материјал, за сите 14 регионални комори, од 1000 примероци со единечна цена од 40 денари
4. Трошоци за нови вработувања за квалитетна изработка на проекти	5,304,000	4,704,000	4,704,000	4,704,000	4,704,000	4,704,000	14 нови вработени x трошоци за вработување(28000)= 392000x12 + Трошоци за опремување + нивна обука (2 обуки за сите вработени x120000 ден)
5. Воспоставување и одржување на систем на Централна база на податоци	6,000,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	6000000 ден/ за воспоставување на системот и секоја наредна година трошоци за одржување на истиот (120 000 денари годишно)
Вкупно трошоци за комори	27,752,000	14,506,000	14,506,000	14,506,000	14,506,000	14,506,000	
Вкупно трошоци за сите засенати страни	28,865,600	15,379,600	15,379,600	15,379,600	15,379,600	15,379,600	

КОМПИ

	2013	2014	2015	2016	2017	
ПРИДОБИВКИ	60,000	15,000	15,000	15,000	15,000	
Административни такси						број на нови регистрирани занаетчи + 50 годишно)X300
	5,904,000	7,380,000	8,856,000	10,332,000	11,808,000	300 денари административна такса, каде за првата година се пресметуваат трошоците за 200 нови занаетчи, со претпоставка дека наредните години ќе има раст на бројот за 50 занаетчи
Приход од персонален данок 10%						приход од персонален данок со земен просечен месечен приход од 400 еур т.е. 24600x200x12, со зголемување секоја година за бројот на новорегистрирани занаетчи
Приход од ДДВ 18%	4,749,223	9,593,430	14,534,522	19,574,435	24,715,146	Пресметката за ДДВ е детално дадена во прилог 4
Вкупно придобивки за Владата	10,713,223	16,988,430	23,405,522	29,921,435	36,538,146	
ЗАНАЕТЧИ						
1. Придобивки од искористување на достапните фондови и поквалитетни консултантски услуги	3,690,000	3,874,500	4,068,225	4,271,636	4,485,218	300.000 ЕУР искористеност на фондови, од кои 20% за занаетчиство +5% раст за секоја наредна година
Вкупно придобивки за занаетчи	3,690,000	3,874,500	4,068,225	4,271,636	4,485,218	

	2013	2014	2015	2016	2017	
КОМПИ						
ПРИДОБИВКИ						
1. Приходи од регистрација	800,000	200,000	200,000	200,000	200,000	Регистрација во коморите 4000 денари за 200 нови регистрирани занаетчи, и за секоја наредна година по 50 нови занаетчи
2. Приходи од членарина	60,000	15,000	15,000	15,000	15,000	годишна членарина 300 ден x 200 нови занаетчи.
3. Абсорпционен капацитет на коморите за искористување на достапните фондови	14,760,000	15,498,000	16,272,900	17,086,545	17,940,872	Зголемување на абсорпциониот капацитет за коморите за искористување на фондовите од 80%
Вкупно придобивки за комори	15,620,000	15,713,000	16,487,900	17,301,545	18,155,872	
Вкупно придобивки за сите засегнати страни	30,023,223	36,575,930	43,961,647	51,494,616	59,179,237	
Придобивки - Трошоци	1,157,623	21,196,330	28,582,047	36,115,016	43,799,637	
Дисконт	0.892	0.797	0.711	0.635	0.567	
Дисконтирани придобивки	1,032,600	16,893,475	20,321,835	22,933,035	24,834,394	
Нето сегашна вредност	86,015,339					

Опција 2- Централна комора

Втората опција која беше анализирана е воспоставување на систем на централно коморско здружување со 6 регионални/ општински комори. За воспоставување и имплементација на овој систем не се предвидени никакви трошоци за Владата, додека економските придобивки се поврзани со формирање на централна база на податоци која ќе придонесе кон ефикасно креирање и имплементација на политиките, како и креирање на силен социјален партнер на државата. Дополнително придобивките за Владата се и зголемено учество на занаетството во БДП и приход од даноци од вршење на занаетчиска дејност. Подобрената перцепција за занаетството, зголемената поддршка како и соодветното креирање на политиките ќе придонесе кон пораст на бројот на занаетчиите што директно ќе влијае врз намалување на невработеноста.

Предвидените потенцијални трошоци за занаетчиите се трошоците за регистрација и упис во Централната комора. Бидејќи се предвидува бројот на регионални комори да се намали од 14 на 6, со тоа и ќе се намали достапноста за занаетчиите и нивните патни трошоци за регистрација во коморите ќе бидат повисоки.

Придобивките за занаетчиите од постоењето на систем на централизирано коморско здружување се постоење на здрава конкуренција на пазарот и креирање на еден единствен унифициран тарифник за сите занаетчии, но и повисок квалитет на обуки и континуиран развој на стручни вештини, како резултат на ангажирање на соодветни и поквалитетни обучувачи. Исто така критериумите за стекнување на мајсторска титула доследно и еднакво ќе се спроведуваат бидејќи детално ќе бидат допрецизирани во новиот закон. Ангажирање обучен кадар кој ќе може да пружи квалитетни консултантски услуги ќе придонесе кон отворање на поголеми можности за користење меѓународните фондови. По однос на промотивните активности, централизираниот пристап ќе овозможи заштеда на трошоците за промотивен материјал поради искористување на економијата од обем, поефикасна промоција и поголем опфат на сите занаетчии и зголемување на можностите за извоз на занаетчиските производи.

Економските трошоци за коморите, при втората опција на централизиран систем се поврзани со формирање на нови 6 регионални/општински комори, односно градење на административен капацитет и финансиски средства за опремување и нивно функционирање. Предвидени се трошоци за вработување на 5 нови лица и еднократни трошоци за опремување на нивното работно место. Бидејќи се предвидува воспоставување на нова централна база на податоци, потребни ќе бидат и значителни финансиски средства за нејзино воспоставување, поврзување со регионалните комори и одржување. Економските придобивки за коморите кои беа

идентификувани се централизирање на приходите од регистрација на занаетчиите, соодветен административен капацитет кој ќе може ефикасно да ги врши функциите на комората за одржување на обуки, промоција на занаетчиското производство и давање на консултантски услуги за изработка на проекти. За обуки кои се поврзани со генерички вештини и за видови на занаетчиство кое е застапено во повеќе региони, централизираниот начин на организирање и спроведување дозволува искористување на економијата од обем и повисок квалитет на обуките како резултат на поголемо искуство и ангажирање на поквалитетни обучувачи. Од друга страна, доколку се работи за обуки кои се специфични за одреден регион, т.е. стручноста е тесно поврзана со регионот и наследувањето на занаетот од колено на колено, тогаш многу поефикасни се специјализирани обуки со помал број на учесници.

Централната занаетчиска комора поефикасно ќе ги застапува интересите на коморите и ќе ја унапреди соработката на регионално ниво, а исто така ќе придонесе кон поквалитетна изработка на проекти и зголемување на капацитетот за искористување на достапните фондови. Промотивните активности при централизираниот пристап на здружување се очекува да дадат поголем ефект бидејќи се искористуваат придобивките од заедничко дејствување и работење и со малку финансиски средства ќе се добијат поголеми промотивни ефекти.

Овој систем на централно коморско здружување сепак е и делумно децентрализиран, имајќи предвид дека ќе се воспостават и ќе функционираат 6 регионални комори, со што се дозволува задржување на специфичните карактеристики на занаетчиството но и фокусирање на потенцијалот за негов развој.

Централна комора

ТРОШОЦИ	2013	2014	2015	2016	2017	
ВЛАДА						
1. Трошоци за промоција на новиот концепт	200,000	0	0	0	0	организирање на кампања, еднократен трошок за првата година од 200.000 ден.
ЗНАЕТЧИИ						
Вкупно трошоци за Владата	200,000	0	0	0	0	
1.Патни трошоци за регистрација (1500 занетчи x 1000 ден)	1,500,000	1,560,000	1,620,000	1,680,000	1,740,000	предвидено е 30% од занаетчиите (1500 од вкупно 5000) од другите региони да треба да патуваат за да се регистрираат. Трошокот за патување е 1000 денари, а бројот на занаетчи секоја година ќе расте за 200
КОМПИ						
Вкупно трошоци за занаетчи	1,500,000	1,560,000	1,620,000	1,680,000	1,740,000	
1. Трошоци за вмрежување , база за обуки, мајсторски испит и одржување	3,936,000	50,000	50,000	50,000	50,000	Во првата година трошоците се пресметуваат за одржување на обуки и мајсторски испит за занаетчиите, а за останатите години се пресметуваат трошоците само за одржување
2. Трошоци за формирање на нови комори (опремување и административен капацитет)- воспоставување на систем на Централна комора со општински комори (1+6)	2,448,000	1,848,000	1,848,000	1,848,000	1,848,000	само 5 нови вработени во ЦК , од кои 4 со плата од 28000 и една раководна позиција со плата од 42000 денари. 4 x28000 x 12 месеци +1 x 420000 x 12 мес.+ 5x120000=

КОМОРИ						
4. Трошоци за креирање на база и обработка на податоци и одржување на систем	5,000,000	90,000	90,000	90,000	90,000	Трошок во првата година од 5000 000 денари за креирање на систем за поврзување на 6 РК, а за секоја наредна година ќе се пресметуваат трошоците за одржување на системот во износ од 90 000.
5. Дополнителни трошоци за кирија	72,000	72,000	72,000	72,000	72,000	Трошоци за изнајмување на канцеларија за ЦК од 6000 денари месечно
6. Трошоци за вработување на нови лица во регионалните комори кои ќе работат на регистрација на нови занаетчи	2,736,000	2,016,000	2,016,000	2,016,000	2,016,000	Трошоци за по еден нов вработен во секоја комора= 6 + Трошоци еднократни за опремување во првата година
7. Трошоци за обуки на новите вработени	60,000	0	0	0	0	обука на нови вработени- 60000(трошок за обука)
Вкупно трошоци за комори	14,252,000	4,076,000	4,076,000	4,076,000	4,076,000	
Вкупно трошоци за сите засегнати страни	15,952,000	5,636,000	5,756,000	5,696,000	5,816,000	

	2013	2014	2015	2016	2017	
ПРИДОБИВКИ						
1. Приходи од персонален данок 10%	16,236,000	23,247,000	30,918,510	39,296,880	48,437,676	приход од персонален данок со земен просечен месечен приход од 400 еур т.е. 24600 за првата година и зголемување на приходот секоја година за 5% како и зголемување на бројот на новорегистрирани занаетчи за 200 годишно
2. Приходи од ДДВ 18%	11,873,057	24,339,767	37,429,813	51,174,360	65,606,136	24600 ден. X 550x12= (1 год) секоја година расте за 5% Пресметките за ДДВ се дадени во прилог 4
3. Приход од административна такса	165,000	60,000	60,000	60,000	60,000	број на нови регистриран занаетчи + 200 годишно) x300 денари административна такса
Вкупно придобивки за Владата	28,274,057	47,646,767	68,408,323	90,531,240	114,103,812	

ВЛАДА

	2013	2014	2015	2016	2017			
ПРИДОБИВКИ								
1. Поголеми можности за застаеичните за добивање на проекти и искористување на можностите од програмите на ЕУ и други меѓународни фондови	3,690,000	4,069,000	4,261,950	4,475,048	4,698,800	20% од искористеноста на достапните меѓународни фондови (300 000 ЕУР) се искористени за застаеичи при што предадениот раст на искористеноста на фондовите на годишно ниво е од 10%	470,964,600	4,945,128,300
2. Приход од зголемено производство	0	7,800,000	10,800,000	14,000,000	17,400,000	Се предвидува зголемување на приходот на застаеичите секоја година за 500 денари и зголемување на бројот на застаеичи за 200 годишно		
Вкупно придобивки за застаеичи	3,690,000	11,869,000	15,061,950	18,475,048	22,098,800			
КОМПИ								
1. Поефикасна и квалитетна изработка на проекти, зголемен абсорпционен капацитет и пристап до меѓународни фондови	14,760,000	16,236,000	17,047,800	17,900,190	18,795,199	80% од достапните фондови се искористени за страна на комарите и се предвидува нивниот абсорпционен капацитет да се зголемува за 10% на годишно ниво		

	2013	2014	2015	2016	2017	
ПРИДОБИВКИ						
2. Приходи од регистрација	2,200,000	800,000	800,000	800,000	800,000	550 нови регистрирани занаетчи во првата година, а 4000 денари изнесуваат трошоци за регистрација. Се предвидува раст на регистрираните занаетчи од 200 годишно
3. Приходи од членарина	165,000	60,000	60,000	60,000	60,000	Приходи од членарина за ново-регистрираните занаетчи по 300 денари од занаетчија
Вкупно придобивки за комори	17,125,000	17,096,000	17,907,800	18,760,190	19,655,199	
Вкупно придобивки за сите засегнати страни	49,089,057	76,601,767	101,378,073	127,766,478	155,857,811	
Придобивки - Трошоци	33,137,057	70,965,767	95,682,073	122,010,478	150,041,811	
Дисконтирани	0.892	0.797	0.711	0.635	0.567	
Дисконтиран придобивки	29558254.9714286	56559716.4128571	68029953.6490714	77476653.4778393	85073706.6564712	
Нето сегашна вредност	316,698,285					

КОМПИ

Опција 3- Централна комора со упис во Централен регистар на Р. Македонија

По однос на третата опција не беа идентификувани трошоци за Владата. Економските придобивки за Владата произлегуваат од воспоставување на ефикасен систем на регистрација и постоење на унифициран тарифник, како и искористување на веќе постоечката инфраструктура за креирање на Централна база на податоци, од Централниот регистар со што ќе се зголеми ефикасноста на креирањето и имплементацијата на политиките поради достапност на релевантни и целосни податоци. Дополнително, преку поефикасен развој на занаетчиската дејност ќе дојде до зголемено учество на оваа гранка во БДП и зголемен приход во буџетот од даноци.

Придобивките за занаетчиите, како засегната страна се намалени патни трошоци поради целосна покриеност на државата, земајќи предвид дека Централниот регистар има голем број на канцеларии низ државата, со што ќе се воспостават еднакви услови за сите занаетчии и претпријатија. За занаетчиите ќе бидат достапни обуки со значително повисок квалитет и со пониски трошоци поради ангажирање на високо квалификувани обучувачи. Како резултат од поефикасни меѓународни промотивни активности, кои ќе бидат целно насочени по вид на занаетчии или дејности, ефектите врз зголемување на извозот на занаетчиските производи се очекува да биде поголем. Креирање на еднакви услови за работа и развој на занаетството ќе резултира со лојална конкуренција на пазарот и просперитет за развој на оваа стопанска гранка. Преку искористување на поквалитетни консултантски услуги, како и заедничко дејствување на коморите ќе се отворат поголеми можности за добивање на проекти и искористување на можностите од програмите на ЕУ и други меѓународни фондови. Сето ова ќе резултира со поквалитетни финални производи, зголемено производство и поголеми можности за извоз. Повисок квалитет на услугата и крајниот производ е клучна придобивка и за крајните потрошувачи.

Идентификуваните трошоци за комората се потребни за зајакнување на соработката помеѓу регионалните комори како и трошоци за креирање на новиот систем на централно коморско здружување со нови 6 регионални комори, при што се предвидува да се вработат уште 5 нови лица кои ќе работат во Централната комора како и трошоци за опремување на нивното работно место. Придобивките за коморите кои произлегуваат од третата опција се намалени трошоци за обуки како резултат на искористување на економијата од обем и задоволителен и квалитетен административен капацитет за вршење на обуки и давање на консултантски услуги. Една од позначајните придобивки за коморите е искористување на постоечкиот технички и административен капацитет за креирање и одржување на централна база на податоци со регистар на мајстори, од Централниот регистар. Централизираниот пристап на здружување и меѓусебното дејствување и соработка овозможува поефикасно застапување на интересите на коморите и унапредување на меѓународната соработка како и зголемување на капацитетот на користење на достапните фондови за развој и поддршка на занаетството.

Овој систем на централно коморско здружување, сепак е и делумно децентрализиран, имајќи предвид дека ќе се воспостават и ќе функционираат 6 регионални комори, со што се дозволува задржување на специфичните карактеристики на занаетството но и фокусирање на потенцијалот за негов развој.

Централна комора со упис во Централен регистар на РМ

	ТРОШОЦИ	2013	2014	2015	2016	2017	
ВЛАДА	1. Трошоци за промоција на новиот концепт (организирање на кампања)	200,000	0	0	0	0	Трошок во првата година во износ од 200 000 денари за промоција на кампања за промоција на новиот концепт
	Вкупно трошоци за Владата	200,000	0	0	0	0	
ЗАНАЕТЧИИ	нема						
	Вкупно трошоци за занаетчи	0	0	0	0	0	5800

КОМРОИ	1. Трошоци за вмрежување, база за обуки, мајсторски испит и одржување	5,936,000	50,000	50,000	50,000	50,000	* Повисок Трошок во првата година од 200000 денари споредбено со другите две опции бидејќи потребно е од централно ниво да се врши координација и вмрежување	
	2. Трошоци за формирање на нови комори (опремување и административен капацитет)- воспоставување на систем на Централна комора со општински комори (1+6)	2,448,000	1,848,000	1,848,000	1,848,000	1,848,000	1,848,000	само 5 нови вработени во ЦК, од кои 4 со плата од 28000 и една раководна позиција со плата од 42000 денари. 4 x28000 x 12 месеци +1 x 420000 x 12 мес.+ 5x120000=
КОМРОИ	3. Трошоци за обуки на новите вработени	60,000	0	0	0	0	обука на нови вработени- 60000(трошок за обука) во првата година	
	4. Дополнителни трошоци за кирија	72,000	72,000	72,000	72,000	72,000	Трошоци за изнајмување на канцеларија за ЦК од 6000 денари месечно	
	Вкупно трошоци за комори	8,516,000	1,970,000	1,970,000	1,970,000	1,970,000		
	Вкупно трошоци за сите засегнати страни	8,716,000	1,970,000	1,970,000	1,970,000	1,970,000		

ПРИДОБИВКИ	2013	2014	2015	2016	2017					
1. Приходи од персонален данок 10%	16,236,000	23,247,000	30,918,510	39,296,880	48,437,676	приход од персонален данок со земен просечен месечен приход од 400 еур т.е. 24600 за првата година и зголемување на приходот секоја година за 5% како и зголемување на бројот на новорегистрирани занаетчи за 200 годишно				
						24600 ден. X 550X12= (1 год)				
						секоја година расте за 5%	1230.00	25830	27121.5	28476
2. Приход за регистрација во Централниот регистар на Република Македонија	852,500	310,000	310,000	310,000	310,000	Прошокот за регистрација во Централен регистар изнесува 1550 денари и се пресметува во првата година за новите регистрирани занаетчи 550 и по 200 за секоја наредна година.				

ВЛАДА

	2013	2014	2015	2016	2017			
ПРИДОБИВКИ								
3. Приходи од ДДВ 18%	11,873,057	24,339,767	37,429,813	51,174,360	65,606,136	Се пресметува приходот од ДДВ со претпоставка дека учеството на занаетчиството во БДП расте за 5% на годишно ниво и истот се однесува само за новиот приход од ДДВ		
4. Приходи од административни такси	165,000	60,000	60,000	60,000	60,000	број на нови регистрирани занаетчи + 200 годишно) x 300 денари административна такса		
ВКУПНО ПРИДОБИВКИ за Владата	29,126,557	47,956,767	68,718,323	90,841,240	114,413,812			
1. Приход од зголемено производство	0	7,800,000	10,800,000	14,000,000	17,400,000	Се предвидува зголемување на приходот на занаетчиите секоја година за 500 денари и зголемување на бројот на занаетчи за 200 годишно		
2. Поголеми можности за занаетчиите за добивање на проекти и искористување на можностите од програмите на ЕУ и други меѓународни фондови	3,690,000	4,059,000	4,261,950	4,475,048	4,698,800	искористеноста на достапните меѓународни фондови (300 000 ЕУР) се искористени за занаетчи при што предвидениот раст на искористеноста на фондовите на годишно ниво е од 10%		
ВКУПНО ПРИДОБИВКИ за занаетчи	3,690,000	11,859,000	15,061,950	18,475,048	22,098,800			

ВЛАДА

Занаетчи

ПРИДОБИВКИ	2013	2014	2015	2016	2017		
1. Поефикасна и квалитетна изработка на проекти, зголемен абсорпционен капацитет и пристап до меѓународни фондови	14,760,000	16,236,000	17,047,800	17,900,190	18,795,199	80% од достапните фондови се искористени за страна на коморите и се предвидува нивниот абсорпционен капацитет да се зголемува за 10% на годишно ниво	
	165,000	60,000	60,000	60,000	60,000	Приходи од членарина за новорегистрираните занаетчи по 300 денари од занаетчија	
Вкупно придобивки за комори	14,925,000	16,296,000	17,107,800	17,960,190	18,855,199		
Вкупно придобивки за сите засегнати страни	47,741,557	76,111,767	100,888,073	127,276,478	155,367,811		
Придобивки - Трошоци	39,025,557	74,141,767	98,918,073	125,306,478	153,397,811		
Дисконтирани	0.892	0.797	0.711	0.635	0.567		
Дисконтиран придобивки	34,810,797	59,090,988	70,330,750	79,569,613	86,976,559		
Нето сегашна вредност	330,778,707						

КОМОРИ

Преглед на пресметка за ДДВ Мултикритериумска анализа

	БДП	УЧЕСТВО НА ЗАНАЕТЧИИТЕ ВО БДП 2% (2001. СТУДИЈА СО 35000	ПРОЦЕНКА НА БДП 2012 СО 5000 ЗАНАЕТЧИИ (2001 ГОД/7)	БДП НИВО 2013 (2012 + 5%)	РАЗЛИКА ПОМЕГУ БДП 2012 - 2013	ДДВ КАКО ПРИДОБИВКА ЗА 2013	БДП 2014 (2013+5%)	РАЗЛИКА ПОМЕГУ БДП (2014 - 2012)	ДДВ КАКО ПРИДОБИВКА ЗА 2014
Регионални комори	461,730,000,000	9,234,600,000	1,319,228,571	1,345,613,143	26,384,571	4,749,223	1,372,525,406	53,296,834	9,593,430
Централна комора	461,730,000,000	9,234,600,000	1,319,228,571	1,385,190,000	65,961,429	11,873,057	1,454,449,500	135,220,929	24,339,767
	БДП 2015 (2014 + 5%)	РАЗЛИКА МЕГУ БДП 2015 - 2012	ДДВ КАКО ПРИДОБИВКА ЗА 2015	БДП 2016 (2015 + 5%)	РАЗЛИКА МЕГУ БДП 2016 - 2012	ДДВ КАКО ПРИДОБИВКА ЗА 2016	БДП 2017 (2016 + 5%)	РАЗЛИКА МЕГУ БДП 2017 - 2012	ДДВ КАКО ПРИДОБИВКА ЗА 2017
Регионални комори	1,399,975,914	80,747,342	14,534,522	1,427,975,432	108,746,861	19,574,435	1,456,534,941	137,306,369	24,715,146
Централна комора	1,527,171,975	207,943,404	37,429,813	1,603,530,574	284,302,002	51,174,360	1,683,707,102	364,478,531	65,606,136

4.2 Фискални влијанија

Фискалните влијанија за трите можни опции беа предмет на анализа со користење на анализата на трошоци- придобивки (cost- benefit). Првата разгледувана опција, односно моменталниот систем на регионални занаетчиски комори, предизвикува директни трошоци за буџетот на државата преку проектираните трошоци за вработување на 2 лица во Министерството за економија, кои ќе работат на надзор и координација на регионалните комори. Се предвидува дека вредноста на овие трошоци за првата година ќе изнесува 912.000 денари, а за наредните години трошокот е само за исплата на плати и вклучени индиректни трошоци, односно вкупно 672.000 денари за секоја наредна година. Проекциите за приходите во буџетот на Р. Македонија се однесуваат на приходи од персонален данок како и приходи од ДДВ и приходи од административни такси. Согласно проекциите, при продолжување на сегашниот систем на регионални занаетчиски комори, односно првата разгледувана опција, бројот на занаетчии секоја година ќе расте за само 50 занаетчии, додека учеството на занаетството во БДП ќе расте за 2% на годишно ниво, а приходот ќе се задржи на нивото од 24600 денари. Соодветно на ова ќе растат и приходите од персоналниот данокот и ДДВ, кој приход вкупно би изнесувал 10,713.223 денари за 2013 година и ќе расте соодветно за секоја наредна година. (Податоци од анализата се дадени во прилог)

Анализите на втората и третата опција на централизирано коморско здружување на занаетчиите покажаа дека при нивната имплементација ќе се постигне ефект на зголемена добивка за буџетот поради поголемиот број на регистрирани занаетчии и развој на занаетчиската дејност, односно зголемени приходи од персонален данок и данок на додадена вредност. Вкупните приходи за буџетот на Р. Македонија за втората опција се очекува да изнесуваат 28,274,057 денари за првата година и соодветно да се зголемуваат со растот на бројот на занаетчиите за 200 секоја наредна година и пораст на учеството на занаетството за 5% на годишно ниво. По однос на третата опција, покрај овој приход, постои и дополнителен приход за буџетот од регистрација на занаетчиите во Централниот регистар на Р. Македонија. Овој приход за првата година би изнесувал 852,500 денари и секоја натамошна година ќе расте со пораст на бројот на занаетчии за 200.

Предвидените трошоци за буџетот, за реализација на втората и третата опција се трошоци за организирање на информативна кампања за занаетчиите и коморите со цел запознавање со новиот концепт на работа. Овие трошоци, во износ од 200,000 денари, се еднократни и се однесуваат само на првата година.

4.3 Социјални влијанија

Понатамошно функционирање на постоечкиот систем на регионално коморско здружување на занаетчиите може да предизвика влијание врз вработеноста преку регистрација и вршење на занаетчиска дејност на 50 нови лица за секоја наредна година. Системот на воспоставување на Централна комора како и Централна комора со упис во Централниот регистар на Република Македонија ќе има позитивно социјално влијание врз намалување на сиромаштијата преку нови вработувања и регистрација на занаетчи, чиј што број е предвидено секоја година да се зголемува за дополнителни 200 занаетчи, како и подобрување на квалитетот на производите и подобрување на стандардот на живот.

4.4 Влијанија врз животната средина

Анализираните опции не предизвикуваат влијанија врз животната средина.

4.5 Административни влијанија и трошоци

а) трошоци за спроведување

Согласно направената анализа на опциите, за ефикасно спроведување на првата опција на регионално здружување потребни се трошоци за вработување на 2 нови лица во Министерството за економија кои ќе работат на надзор на регионалните комори, како и трошоци за опремување на нивно работно место. Вкупната вредност на овие трошоци за првата година од нивната работа предвидено е дека ќе изнесуваат 912.000 денари, а за наредните години трошокот е само за исплата на плати и вклучени индиректни трошоци, односно вкупно 672.000 денари за секоја наредна година.

б) трошоци за почитување на регулативата

Со цел пресметување на новите административни трошоци кои се поврзани со почитување на регулативата беше користена алатката Модел на стандардни трошоци. Резултатите од направената анализа покажуваат дека вкупните трошоци за вршителите на занаетчиска дејност од спроведувањето на третата опција, односно централно коморско здружување со упис во Централниот регистар, изнесуваат 3.455.738 денари, за првата година кога е предвидено да се регистрираат нови 550 занаетчи. Иако при анализата ги разгледувавме само новите трошоци, дополнително беше направена и пресметка за првата година, за вкупниот број на занаетчи, 5000, чија што вредност на административно оптоварување изнесува 31.415.800 денари.

5. КОНСУЛТАЦИИ

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Засегнатите страни, врз кои предлог регулативата ќе има влијание, се Владата, занаетчиите, регионалните занаетчиски комори и Централната комора, како и крајните потрошувачи.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

5.3 Мислења кои не биле земени предвид и зошто

6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ

6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)

За предвидените опции беа спроведени детални анализи со користење на аналитичките алатки, меѓу кои и мултикритериумска анализа, при што споредбата беше направена врз основа на неколку значајни критериуми и тоа: регистрација и тарифник, обука и мајсторски испит, промоција, јавни овластувања, централна база на податоци, консултантска поддршка за занаетчиите, капацитет за проекти и конкурентност. (Мултикритериумска анализа во прилог 4)

При анализата и споредбата на опциите може да се заклучи дека придобивките и негативните страни на опциите кои предвидуваат централизирање на системот на коморско здружување во голема мера се преклопуваат, освен во делот на воспоставувањето на централната база на податоци.

Позитивните страни на предложениот концепт на централно коморско здружување со упис на занаетчиите во Централниот регистар се воспоставување на унифициран тарифник и ефикасен систем на регистрација на занаетчиите, поголема достапност за сите занаетчии и еднакви услови за регистрација. За споредба, во моменталниот систем на регионално коморско здружување постои неунифициран тарифник и неефикасен систем на регистрација на занаетчиите. По однос на спроведувањето на обуките и мајсторскиот испит, системот на регионално коморско здружување не ги дава посакуваните резултати, бројот на

одржани обуки и опфатот на занаетчиите е многу мал и трошоците за нивно одржување се значително повисоки поради дисперзираниот пристап. Исто така критериумите за спроведување на мајсторскиот испит не се спроведуваат доследно и еднакво за сите занаетчиини. Споредувајќи го новиот концепт на централно коморско здружување по однос на овој критериум, анализите покажуваат дека преку воспоставување на централизиран систем на коморско здружување административниот капацитет ќе биде доволен за да може да ги задоволи потребите на сите занаетчиини. Квалитетот на обуките ќе биде значително подобрен имајќи предвид дека ангажираните обучувачи ќе бидат поквалитетни и стручни, опфатот на бројот на занаетчиини ќе биде поголем, а финансиските трошоци пониски како резултат на искористување на економијата од обем. По однос на критериумите за спроведување на мајсторски испит, позитивните страни на предложеното решение се дека тие ќе бидат појасно прецизирани и истите доследно и еднакво ќе се спроведуваат за сите занаетчиини.

Третиот критериум по однос на кој се правеше анализа и споредба се однесува на капацитетот и ефектите од промоцијата. Негативните страни од моменталниот систем на регионално коморско здружување се слабиот квалитет и ефект на промотивни активности, недоволно финансиски средства за нивно одржување и слаба координација како и неискористување на потенцијалот, што доведува до низок степен на интернационализација и извоз на македонски занаетчиски производи. По однос на овој критериум, системот на централизирано коморско здружување се очекува да ги намали трошоците за промотивни активности бидејќи дејствувањето ќе биде координирано, а промотивните активности целно насочени по вид на занаетчија или дејност. Согласно законските прописи, во системот на регионално здружување, јавните овластувања се доделени на регионалните комори при што не се употребуваат соодветно, а државата нема контрола. Оваа негативна страна, во моменталниот систем се очекува да се надмине при централизирање на системот на коморско здружување, што всушност претставува позитивна страна на новиот систем, а придобивките за Владата ќе бидат поголема транспарентност и отчетност и контрола врз јавните овластувања. Исто така, еден од позначајните проблеми и негативна страна во моменталниот систем на функционирање претставува немањето на централна база на податоци, што предизвикува креирање на политики врз основа на нецелосни податоци. Трошоците за дополнително воспоставување и одржување на база на податоци се високи и се идентификувани во првата опција, на регионално коморско здружување, и во втората опција на централно коморско здружување. Позитивните страни од препорачаната опција на централно коморско здружување со упис на занаетчиите во Централен регистар е тоа што може да се искористи веќе постоечката инфраструктура и капацитет на Централниот регистар,

што ја прави оваа опција да биде поприватлива. При споредба на трите опции по однос на критериумот на достапност на консултантска поддршка за занаетчиите и капацитет за проекти, може да се заклучи дека позитивните страни од централното коморско здружување се во достапноста на квалитетни консултантски услуги, соработката и взаемното дејствување на коморите и поквалитетно изработени проекти со што ќе се зголеми потенцијалот за искористување на меѓународните фондови. Во моменталниот систем, соработката помеѓу регионалните комори е многу слаба, консултантските услуги се незадоволителни и не постои никаква иницијатива за заедничко аплицирање со проекти и искористување на достапните финансиски средства. Сите горе наведени негативни страни и проблеми придонесуваат за слаба конкурентност на занаетчиите, присуство на странски производи по пониски цени, лоша перцепција за занаетчиството во целина и намален потенцијал за развој на оваа гранка и многу мал извоз. Овие негативни страни на системот на регионално коморско здружување во споредба со очекуваните резултати од централизирање на коморското здружување укажуваат дека со новиот концепт, перцепцијата за занаетчиството како пропульзивна дејност ќе се зголеми, конкурентноста на занаетчиите и квалитетот на финалниот производ значително ќе се подобри, а со тоа и потенцијалите за извоз на македонски занаетчиски производи.

Преглед на пресметка за ДДВ

ЕЛЕМЕНТИ	ПОНДЕРИРАНА ЗНАЧАЈНОСТ
Регистрација и тарифник	20%
Обука и мајсторски испит	15%
Промоција	15%
Јавни овластувања	10%
Централна база на податоци	10%
Конкурентност	20%
Консултантска поддршка и капацитет за проекти	10%

6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)

Со цел дефинирање на можните ризици за воспоставување и имплементација на можните опции беше извршена анализа на ризик за трите дефинирани опции кои се предмет на разгледување. Дополнително беше дефинирана и веројатноста на појавување на секој ризик, како и ефектот што ќе го има врз имплементација на самата опција. Скалата по која беа оценувани ризиците е од 1-10, каде 10 е највисок степен на ризик.

По однос на постоечката опција беа дефинирани следниве ризици со соодветниот ефект на појавување: Послаба конкурентност на национално ниво, со вредност 3,6, која ќе се појави како резултат на постоењето на нелојална конкуренција на пазарот; Нецелосен опфат на занаетчиите од иста дејност од различни подрачја, со вредност 4,2, која е резултат на регионалниот пристап и различната функционалност на сите комори; Погрешно креирање на политики поради нецелосни и нерелевантни информации (6,3), Зголемување на незадоволството на занаетчиите од нееднаквите услови и некавалитетната поддршка (6,4), како и Намалување на членовите на коморите и нерегистрирање на занаетчиите, со вредност 4,5, кој може да се појави поради неефикасна поддршка за сите занаетчиите.

По однос на втората опција на постоење на Централна комора со регионални комори, при анализата на ризик беа идентификувани следниве ризици: Отпор од згаснување на регионалните комори, со веројатност на појавување 3,6; Губење на уникатноста (1,5); Отпор од повторна регистрација и повисоки трошоци (1,6), Маргинализирање на регионалните комори (1,8), Поделување на интереси (3,5), Отпор од регионалните комори за соработка со централната (2,28), Достапност на коморите до занаетчиите за регистрација (0,4).

По однос на имплементацијата на третата опција беа дефинирани следниве ризици кои може да се појават: Отпор од згаснување на регионалните комори (3,6), Соработка помеѓу Централната комора и Централниот регистар (1), Губење на уникатноста (1,5); Отпор од повторна регистрација и повисоки трошоци (1,6), Маргинализирање на регионалните комори (1,8), Поделување на интереси (3,5), Отпор од регионалните комори за соработка со централната (2,28).

Анализа на ризик

ОПЦИИ	ОПИС НА РИЗИК	ВЕРОЈАТНОСТ ЗА ПОЈАВУВАЊЕ (P)	ЕФЕКТ (I)	ВРЕДНОСТ (P*I)	УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИКОТ
РЕГИОНАЛНИ КОМОРИ	Послаба конкурентност на национално ниво	0,6	6	3,6	Вмрежување на коморите и организација на заеднички активности
	Нецелосен опфат на занаетчи од иста дејност од различни подрачја	0,7	6	4,2	Кампања за воедначен опфат на сите занаетчи по региони
	Погрешно креирање на политики	0,9	7	6,3	Релативизирање на податоците
	Зголемување на незадоволството на занаетчиите од нееднаквите услови и неквалитетната поддршка	0,8	8	6,4	Издначување на условите и промовирање на еднаква основа и услови за сите занаетчи
	Намалување на членовите на коморите и нерегистрирање на занаетчиите	0,5	9	4,5	Издначување на условите и промовирање на еднаква основа и услови за сите занаетчи

ОПЦИИ	ОПИС НА РИЗИК	ВЕРОЈАТНОСТ ЗА ПОЈАВУВАЊЕ (P)	ЕФЕКТ (I)	ВРЕДНОСТ (P*I)	УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИКОТ
ЦЕНТРАЛНА КОМОРА	Отпор од згаснување на регионалните комори	0,6	6	3,6	Укажување на предностите од централно здружување на коморите и објаснување на нивната нова улога во системот на коморско работење
	Губење на уникатноста	0,3	5	1,5	Поголема инволвираност на новите општински комори во креирањето на политиките, поддршката и промоцијата од интерес за секој регион.
	Отпор од повторна регистрација и повисоки трошоци	0,4	4	1,6	Укажување дека се случува само еднаш и можност за субвенционирање и помош за повторна регистрација
	Маргинализирање на регионалните комори	0,9	2	1,8	Улогата на регионалните коморите треба да биде дефинирана во статутот со точни надлежности и права за кои мора да се согласат.
	Поделување на интереси	0,7	5	3,5	Интензивирање на комуникацијата помеѓу регионалните комори и централната комора и креирање на статус кој рамноправно ќе ги претставува сите комори
	Отпор од регионалните комори за соработка со централната	0,57	4	2,28	Укажување дека е законска и статутарна обврска. Организирање на јавни трибини, дебати, состаноци со кои ќе се укаже на придобивките од нивната вклученост.
	Достапност на коморите до занаетчиите за регистрација и сл	0,2	2	0,4	Укажување дека регистрацијата е законска обврска. Организирање на јавни трибини, дебати, состаноци и менаџирање со процесот

ОПЦИИ	ОПИС НА РИЗИК	ВЕРОЈАТНОСТ ЗА ПОЈАВУВАЊЕ (P)	ЕФЕКТ (I)	ВРЕДНОСТ (P*I)	УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИКОТ
ЦЕНТРАЛНА КОМОРА СО УПИС ВО ЦР	Отпор од згаснување на регионалните комори	0,6	6	3,6	Укажување на предностите од централно здружување на коморите и објаснување на нивната нова улога во системот на коморско работење
	Губење на уникатноста	0,3	5	1,5	Поголема вклученост на новите општински комори во креирањето на политиките, поддршката и промоцијата од интерес за секој регион.
	Отпор од повторна регистрација и повисоки трошоци	0,4	4	1,6	Укажување дека се случува само еднаш и можност за субвенционирање и помош за повторна регистрација
	Маргинализирање на регионалните комори	0,9	2	1,8	Улогата на регионалните комори треба да биде дефинирана во статутот со точни надлежности и права за кои мора да се согласат.
	Парцијализација на интереси	0,7	5	3,5	Интензивирање на комуникацијата помеѓу регионалните комори и централната комора креирање на статут кој рамноправно ќе ги претставува сите комори.
	Отпор од регионалните комори за соработка со централната	0,57	4	2,28	Укажување дека е законска и статутарна обврска. Организирање на јавни трибини, дебати, состаноци со кои ќе се укаже на придобивката од нивната вклученост.
	Соработка помеѓу Централната комора и Централниот регистар	0,5	2	1	Укажување за можноста за добивање на дополнителни средства од проекти, зголемена координација од страна на МЕ и учество на МЕ во управувањето и надзорот.

6.3 Препорачано решение со образложение

Согласно резултатите од спроведената детална анализа и споредба на трите опции преку користење на аналитичките алатки се препорачува спроведување на третата опција, односно опцијата на воспоставување на централно коморско здружување со упис на занаетчиите во Централниот регистар на Република Македонија.

Новиот концепт предвидува потреба од менување на системот на регионално коморско здружување. Тоа е неопходно за да може да се постигне посакуваната цел, да се обезбеди квалитетна поддршка за развој на конкурентноста на занаетството и еднакви услови за регистрација и вршење на занаетчиската дејност.

Препорачаното решение предвидува функционален систем на регистрација на занаетчиите, со нивен упис во Централниот регистар на Република Македонија, со што за сите занаетчи би постоел единствен систем на регистрација и еднакви трошоци за сите занаетчи. Користењето на веќе постоечката инфраструктура на Централниот регистар значително ќе ги намали трошоците за воспоставување на нова база на податоци и поврзување со истата, а воедно ќе се креира и единствена база на податоци. Со тоа што ќе се воспостави единствена база на податоци, Владата ќе има на располагање точни и целосни информации при креирањето на политиките за развој и поддршка на занаетството. Предложениот концепт предвидува централизирање на надлежностите и јасно дефинирање на односот помеѓу Централната занаетска комора и регионалните комори, со што Централната занаетска комора ќе може соодветно да ја извршува својата улогата како социјален партнер на Владата. Со централизирање на надлежностите, улогата на Централната комора ќе се зајакне и истата ќе може соодветно да ги задоволи потребите на занаетчиите. Капацитетите на Централната комора ќе бидат доволни за ефикасно и квалитетно организирање на обуки и надградување на стручните вештини на занаетчиите. Со новиот концепт ќе се допрецизираат критериумите за спроведување на мајсторски испит и истите доследно ќе се спроведуваат.

Во исто време трошоците за обуки и промоција ќе бидат пониски. Промотивните активности ќе бидат целно насочени и ќе бидат опфатени сите видови на занаетчи, а соработката на регионално и државно ниво ќе се унапреди со што интересите на коморите ќе бидат соодветно застапени. Поради централниот начин на функционирање, ЦК ќе може да пружи и квалитетни консултантски услуги за подготовка на проекти, а со тоа ќе се зголеми и капацитетот на коморите и занаетчиите за искористување на достапните фондови наменети за развој на занаетството. Сите наведени придобивки значително ќе придонесат кон зголемување на квалитетот на занаетчиските производи, а со тоа и нивната конкурентност и можностите за извоз во странство.

За секоја опција беше направена анализа за вкупните трошоци и придобивки за сите засегнати страни. Резултатите од нивната споредба покажуваат дека односот помеѓу придобивките и трошоците кај третата, односно предложената опција на централно коморско здружување со упис на занаетчиите во Централниот регистар на Република Македонија, е значително повисок во споредба со останатите две опции, односно вкупните придобивки се значително повисоки од вкупните трошоци, што е едно од значајните елементи во донесувањето на одлуката за прифатливото решение. Пресметките покажуваат дека со дисконтирање на вредностите по стапка од 12%, нето сегашната вредност за третата опција, односно Централна комора со упис во Централниот регистар, изнесува 330.778.707, за втората опција (Централна комора) изнесува 316.698.285, додека за првата опција (Регионални комори) само 86.741.502.

7. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕПОРАЧАНОТО РЕШЕНИЕ

7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области

Со цел воспоставување на препорачаната опција потребно е да се донесе нов Закон за вршење на занаетчиска дејност кој ќе ја воспостави правната рамка и подетално ќе го уреди начинот на функционирање на системот на една Централна занаетчиска комора со 6 регионални комори, со упис на занаетчиите во Централниот регистар на Република Македонија.

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување

- *Правилник за определување на дејностите кои можат да ги вршат занаетчиите*
- *Правилник за исполнување на минимални технички услови*
- *Правилник за водење на регистарот на мајстори,*
- *Правилник за начин и водење на занаетческиот регистар*
- *Правилник за формата и содржината на поканата за едукација,*
- *Правилник за мајсторски испит.*

7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување

Надлежно за спроведување на предложената опција ќе биде Министерството за економија и Централниот регистар на Република Македонија.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлог законот

Во насока на ефикасно спроведување на предложената регулатива, ќе биде организирана информативна кампања за запознавање на засегнатите страни, занаетчиите и коморите, за придобивките од новиот концепт на Централно здружување, односно воспоставување на Централна комора со упис во Централниот регистар на Република Македонија. Кампањата ќе вклучи претставување на новиот концепт на постојните комори и објаснување на нивната улога во новиот систем на здружување, презентирање на придобивките од централизирање на коморското здружување и плановите за развој и поддршка на занаетчиството.

8. СЛЕДЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Ефектите од спроведувањето на решението ќе се следат од страна на надлежните институции, Министерство за економија и Централниот регистар врз основа на предвидените индикатори. Министерството за економија по завршувањето на првата година ќе направи анализа за степенот на исполнување на предвидените индикатори, ќе следи дали ќе се воспостават предвидените 6 регионални комори и начинот на функционирање на Централната комора. Исто така, Министерството за економија ќе следи дали законот за вршење на занаетчиска дејност доследно и целосно ќе се спроведува. Со цел добивање на информации за имплементацијата и ефектите од регулативата ќе се одржат состаноци и интервјуа со занаетчиите за да се утврдат дали посакуваните резултати и цели се постигнати, дали занаетчиите се позадоволни од новиот систем и дали тој ги задоволува нивните потреби. Дополнително Министерството за економија ќе биде во континуирана соработка со Централната комора и ќе го следи бројот на поднесените и добиени проекти за искористување на достапните фондови за развој и поддршка на занаетчиството, како и промотивните активности кои ги организираат коморите, во смисла на број на направени публикации, подготвен промотивен материјал,

организирани меѓународни средби со сродни институции и степенот на соработка, како и учество на саеми за промоција на занаетството.

8.2 Евалуација на ефектите од предлог законот и рокови

Евалуацијата на ефектите од имплементација на регулативата ќе се следат врз основа на поставени индикатори за следење односно:

- Воспоставување на 6 регионални комори
- Вработување на 5 нови лица во Централната комора
- Регистрација на 550 нерегистрирани занаетчији во првата година
- Пораст на бројот на занаетчији за 200 на годишно ниво
- Воспоставување на унифицирана регистрација во коморите од 4000 денари
- Функционални податоци од Централниот регистар
- Зголемување на приход кај занаетчиите за 5% на годишно ниво
- Зголемување на добиените средства од достапните фондови за секоја година
- Зголемување на приходи од персонален данок и данок на додадена вредност за државата
- Доследно спроведување на критериумите за мајсторски испит

