

П Р И Р А Ч Н И К за

Анализа на состојбата во процесот на креирање политики



Република Македонија
Влада на Република Македонија
Генерален Секретаријат



Agency for
Public Management
and eGovernment



Center for
Research and
Policy
Making

Скопје, Ноември 2008

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

35.07 (497.7) (035)

РИСТЕСКА, Марија

Прирачник за анализа на состојбата во процесот на креирање
политика / [автор Марија Ристеска; во соработка со Наталија Спасовска].—
Скопје :

Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, 2008.
- 71 стр. : табели ; 23см

Библиографија: стр. 66– 68

ISBN 978-608-4527-00-8

1. Спасовска, Наталија [автор]

- а) Управни органи– Креирање политика– Македонија– Прирачници
- б) Управни органи– Процеси на одлучување– Македонија– Прирачници

COBISS. MK– ID 74880010

Развиен и финансиран од НОРМАК Проектот – Норвешка поддршка на Република Македонија на полето на европска интеграција и реформа на јавната администрација, во соработка со Центарот за истражување и креирање политики

Издавач на изданието е Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија

Автор:
М-р Марија Ристеска

Во соработка со:
Наталија Спасовска
Ристе Змејкоски
Димитар Николовски

Лектура:
Виолета Карацовска – Стојанова

Рецензенти:
Eivor B. Nebben, Anne Kalleberg, Sanja K. Skaar
-Norwegian Agency for Public Management and e-Government - Difi.
Сузана Никодијевиќ-Филиповска
-Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија
Проф.Д-р.Гордана Силјановска-Давкова
-Правен факултет, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“, Скопје

Прирачникот во PDF формат ќе може да го превземете на следниве интернет страници: www.vlada.mk и на www.crpm.org.mk

Превод од:
Manusl on Situation Analysis in the Policy Development Process

Тираж 500 примероци

Дизајн:
Ристе Змејкоски | zmejkoski@crpm.org.mk

Печат:
Print and design | www.printanddesign.com.mk

Скопје, Ноември 2008



Предговор

Од осамостојувањето, Република Македонија поминува низ интензивен процес на правни и институционални реформи. Суштински реформи се спроведуваат во областа на економската политика и зголемување на инвестициите преку подобрување на бизнис климата, во здравството, социјалната политика и во други ресори. Сите овие предизвици, а особено усогласувањето на законодавство на Република Македонија со законодавството на Европската унија, како една од основните претпоставки за интеграција на нашата земја во Европската унија, имаат значително влијание врз законодавниот процес и квалитетот на усвоените политики.

Република Македонија прави сериозни напори за реформирање на системот за планирање и подготвување на политиките, преку донесување на новиот Деловник на Собранието на Република Македонија, воведувањето на механизмот на проценка на влијанието на регулативата, како и јакнењето на функциите на планирање и координација во Генералниот секретаријат на Владата.

Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, во рамките на НОРМАК проектот (Норвешката поддршка на Република Македонија на полето на европска интеграција и реформа на јавната администрација) во јануари 2007 година публикуваше Прирачник за креирање политики, кој претставува корисен водич за државните службеници како да постапуваат во одделените фази во процесот на креирање политики, согласно позитивните искуства од земјите членки на Европската унија, постојните прописи и практика во Република Македонија.

Утврдувањето на јасни цели на политиката, преку анализа на состојбите и консултации со заинтересираните страни е од исклучително значење за донесување на квалитетни и кохерентни одлуки на Владата, но истовремено и претпоставка за европска интеграција на државата.

Прирачникот за анализа на состојбата во процесот на креирање политика е подготвен врз основа на истражување спроведено од страна на Центарот за истражување и креирање политики во периодот јуни-јули 2008 година во неколку јавни институции¹ и претставува дел од нашите напори за унапредувањето на законодавниот процес и квалитетот на законодавството во Република Македонија.

*ГЕНЕРАЛЕН СЕКРЕТАР
Стојан Тодоров*

Содржина

Акроними	8
Дефиниции	9
Поглавје 1	
Јавна политика и креирање на јавни политики	11
Јавна политика	12
Креирање на политиката и анализа на политиката во Македонија	13
Поглавје 2	
Анализа на состојбата	15
Чекор 1. Појаснување на проблемот	19
Пример 1	20
Чекор 2. Да се размисли за евентуално позадинско/ дополнително истражување на проблемот	22
Пример 2	23
Пример 3	29
Чекор 3. Дефинирање на засегнатите страни со прашањето	31
Пример 4	35
Чекор 4. Анализа на обезбедените податоци- изготвување на анализи кои ги идентификуваат недостатоците	36
Пример 5	39
Чекор 5. Распространување на извештајот	41
Прилози	43
Прилог 1	
Методологии на прибирање и анализа на податоците	44
Чекор 1. Идентификување на постоечките извори на податоци	45
Чекор 2. Идентификување на дополнителни потреби од податоци и нивните извори	45
Чекор 3. Утврдување на методите за прибирање на новите податоци	46
Чекор 4. Инструменти за прибирање на податоците	48
Чекор 5. Толкување на податоците	52

*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

Чекот 6. Презентирање на податоците	53
Прилог 2	
Анализа на засегнатите страни	54
Чекор 1. Идентификување на засегнатите страни	56
Чекор 2. Проценка на интересите на главните чинители и потенцијалното влијание на политиката на овие интереси	59
Чекор 3. Проценка на влијанието и важноста на засегнатите страни	61
Чекор 4. Изготвување нацрт на стратегија за информирање на засегнатите страни/ раскажување приказни	63
Чекор 5. Изготвување нацрт на стратегија за учество на засегнатите страни	64
Препорачана литература	68
Извори и забелешки	69

Акроними

МОТ	Меѓународна Организација на Трудот
АРС	Анкета за Работната Сила
ЕУ	Европска Унија
ЕБОР	Европска Банка за Обнова и Развој
ОЕЦД	Организација за Економска Соработка и Развој
АЈУЕУ	Агенција за Јавно и Е-Управување (Норвешка)
МБРР	Меѓународна Банка за Реконструкција и Развој
СБ	Светска Банка
СФД	Светски Фонд за Дивината
ЦИКП	Центар за Истражување и Креирање Политики

Дефиниции

Јавна политика – „Процес за преземање или непреземање активности од страна на Владата за да се реши одреден проблем или низа меѓусебно поврзани проблеми, како и начин за утврдување насоки за остварување на утврдените цели“²

Креирање на политика – “Процесот на креирање политики е процес во кој се донесува одлука за тоа што треба да се постигне со политиката, што треба да се направи за да се постигне тоа, како да се направи тоа на ефикасен и економичен начин, кој треба тоа да го направи и тн.”³

Анализа на политика – „Аналитички пристап во решавање на сложени општествени проблеми.“⁴

Инструменти за креирање на политика –

- Регулативни инструменти (закони и други прописи);
- Материјали (анализи, извештаи, осврти и информации) кои даваат пресек на политиката за остварување на регулативните инструменти;
- Финансиски инструменти (субвенции, даноци, даночни ослободувања и намалувања, придонеси и надоместоци, буџетски трошоци); и
- Информативни инструменти (издавање на информативни материјали, брошури, реклами, пропаганди и други видови на материјали, користење на средства за јавно информирање и употреба на web страници.⁵

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

Анализа на засегнатите страни – „Анализата на засегнатите страни претставува метод за идентификување на интересите и влијанието на разните групи кои се засегнати и изменување на политиката за да ги задоволи потребите на групите (доколку е можно), како и планирање на стратегии за тоа како да се вклучат или ублажат разните групи“.⁶





*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

Поглавје 1

Јавна политика и креирање на јавни политики

Јавна Политика

Постојат повеќе дефиниции за јавна политика, и покрај тоа што секоја од нив е различна сите се согласуваат околу еден клучен аспект – “политиките се резултат на одлуките кои владите ги донесуваат, но и дека одлуките на владите да не направат ништо се исто толку јавни политики колку и одлуката да сторат нешто”.⁷

Оттука, најупотребувана дефиниција за јавна политика во светот е онаа на Томас Дај⁸ кој вели дека јавна политика е се она што “Владата ќе одлучи да го направи или да не го направи”. Оваа дефиниција на наједноставен начин го дефинира главниот актер кој ја креира јавната политика – Владата укажувајќи на фактот дека она што го прават и одлуките кои ги донесуваат другите чинители (интересни групи, синдикати, бизнис заедницата, невладиниот сектор и граѓаните) во процесот на креирање политики не се јавни политики.

Нивните активности и одлуки секако влијаат на одлуките на владата но не креираат јавна политика. Второ, Дај го потенцира во својата дефиниција и фундаменталниот избор што го прави Владата да преземе нешто или да не преземе ништо.

Концептот на непреземање е малку потежок за разбирање, но конкретно, се работи за одлука да се задржи статус-кво на сегашната состојба, со што се доведува до состојба на континуирано занемарување на идентификуваните проблеми и создавање или модифицирање на постоечките јавни политики.

За разлика од Дај, кој јавната политика ја сфаќа како избор, Методологијата за анализа на политиката и координација⁹ ја дефинира јавната политика како: “процес за преземање или непреземање активности од страна на Владата за да се реши одреден проблем или низа меѓусебно поврзани проблеми, како и начин за утврдување насоки за остварување на утврдените цели “.

Оваа дефиниција во себе ги вклучува горенаведените дефиниции и, уште повеќе, додава нови аспекти кои имплицираат постоење на меѓусебно поврзани проблеми, со што се сугерира дека секој проблем е сложен и би можел да се решава преку соработка помеѓу разните чинители и секој од нив има моќ да одлучува во својата сопствена област на надлежност и делување.

Секоја од овие дефиниции укажува дека проучувањето на јавната политика во една област (на пример: здравство, образование, економија, општински развој и сл.) не е едноставно бидејќи не може да се направи само со

разгледување на официјалните одлуки на Владата во таа област, искажани преку закони, подзаконски акти, одлуки, регулативи и сл. Иако овие документи претставуваат важен и релевантен извор на информации за јавната политика во определена област, сепак јавната политика исто така се искажува и преку волјата на Владата да ги имплементира одлуките (изборот кој бил направен или не бил направен, изразен во законите и другите акти и документи) во конкретни историско, општествено-економски и политички околности.

Во таа смисла, јавната политика не може да се сфати ограничено, како закон со кој се уредува една област, туку таа претставува збир на законски и подзаконски акти кои се создаваат врз основа на темелни анализи за можностите и придобивките на секое одделено законско решение; потоа мрежа на институции кои ги имплементираат истите (со определен капацитет и професионалност); процедури кои се применуваат/или не се применуваат; но и низа на фактори кои влијаат врз спроведувањето на политиките (како што се интересите на крајните корисници на политиките-граѓаните или групи на граѓани; правната и политичката култура; степенот на развој на различни средини/заедници; менталитетот; традицијата и обичаите).

Креирање на политиката и анализа на политиката во Македонија

Формулирањето на јавната политика е постојан процес. Во Република Македонија и во другите земји со релативно младо пазарно стопанство, поради фактот што мораше истовремено да бидат решавани повеќекратни системски проблеми, владите имаат тенденција да ги преземат политиките кои се покажаа како успешни во соседните земји или кои се дел од агендата за приближување кон Европската Унија. Земањето во предвид на најдобрите искуства (или уште наречени „научените лекции“) на другите држави секако дека е корисна работа. Сепак, не смее да се остане на тоа дека тие политики биле прифатени само затоа што биле успешни во други држави без да се има впредвид нивната релевантност за Македонија. Споредувањето на македонските состојби со тие на одредени држави треба да го надополни целиот процес на истражување и изнаоѓање најсоодветни решенија за нашите проблеми наместо да биде главниот аргумент за оправдување на соодветноста на предложената политичка мерка.

Владата на Република Македонија вложува сериозни напори во стандардизирањето и унапредувањето на процесите на креирање на

*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

политиката. Водечка улога во спроведувањето на овие процеси има Генералниот секретаријат на Владата. Во изминатиот период, користејќи ја финансиската и техничка поддршка од норвешката и британската влада, Генералниот секретаријат ги утврди клучните инструменти за анализа на политиката и креирање на политиката во Македонија:

- Најважен акт на Владата со кој се регулира системот за планирање и креирање на политиките е Деловникот за работа на Владата на Република Македонија¹⁰ каде се утврдени основите на процесите на стратешко планирање, заедно со анализата на политиките и координација.
- Методологијата за стратешко планирање и подготвување на годишната Програма за работа на Владата¹¹ има за цел да ги дефинира фазите и постапките во процесот на стратешкото планирање вклучувајќи ги и временските рамки за остварување на конкретните мерки и активности, како и поврзаноста со буџетскиот процес со јасно дефинирање на надлежностите на Генералниот секретаријат и Министерството за финансии како органи одговорни за координација на двата процеси.
- Методологијата за анализа на политиките и координација¹² ги дефинира клучните начела на креирањето на политиката и чекорите во секоја од фазите на креирање на политиката.
- Методологијата за проценка на влијанието на регулативата¹³, од друга страна, ги регулира процедурите и фазите за проценка на влијанието на регулативата кои треба да бидат преземени од сите чинители во креирањето на политиката.
- Прирачникот за креирање политики нуди практични насоки и совети за релевантните чекори во процесот на креирање политики.



*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

Поглавје 2

Анализа на состојбата



15



Анализа на состојбата во процесот на креирање политики

Изготвувањето на соодветно решение за некој проблем бара од предлагачите на политиката да ја познаваат сегашната состојба на политиката, политичката рамка, домашните и меѓународните околности како и факторите кои влијаат во релевантната област – **да се познава контекстот**. Анализата на состојбата претставува процес кој ќе ви помогне вам и на вашата работна група да изградите заедничко разбирање на контекстот во кој ги креирате или имплементирате политиките. Со употреба на инструментите за анализа на состојбата, предлагачите на политиката се стекнуваат со поширока и посеопфатна слика за моменталната состојба која ќе им помогне во утврдувањето на насоките за промена на политиката како и во изготвувањето на подобри решенија кои се базираат на докази и кои создаваат јавна вредност.

Анализата на состојбата претставува инструмент за креирање на политиката кој содржи анализа на клучните фактори кои влијаат врз вашите цели, што вклучува директни и индиректни закани, можности и овозможувачките услови. Обично секој фактор може да се доведе во врска со една или повеќе засегнати страни. Анализата на состојбата најчесто вклучува поврзани фактори кои се активни на локално, национално и меѓународно ниво. Ова значи дека, со примена на анализата на состојбата, како инструмент, вие ќе бидете во можност да стекнете знаење за условите на локално ниво и, потоа, и економските и институционалните промени кои ги прават владите и приватниот сектор на национално и меѓународно ниво, кои влијаат врз тие локални услови. На локално ниво, таа ги истражува прашањата како што се: кои се проблемите на локалното население и институциите и дали имаат доволни услови за живот. На национално и меѓународно ниво овој инструмент ги анализира односите со поважните домашни прашања како што се, на пример, јавниот долг, трговските политиките, владините или приватни инвестиции и стратегиите за намалување на сиромаштијата.

Без јасна претстава за тоа што се случува во вашата област, речиси е невозможно да се утврдат општи и конкретни цели, како и активности, кои ги земаат во предвид условите и состојбата во вашата област. Освен тоа, многу често работните групи на разни државни институции *мислат* дека имаат единствено разбирање за контекстот во нивната област како и за главните закани и можности. Сепак, во рамките на формалниот процес за документирање на главните претпоставки за политичкиот контекст, тимовите кои ја креираат политиката често согледуваат дека имаат различна перцепција за иста состојба. На пример, екологите имаат тенденција да се фокусираат на еколошките аспекти на новата заобиколница во Скопје додека, пак, Владата, Македонија Пат и ЕБОР, како директно инволвирани чинители во овој проект кој е дел од националната развојна политика, имаат тенденција да се фокусираат на општествено-економските влијанија кои ќе ги има

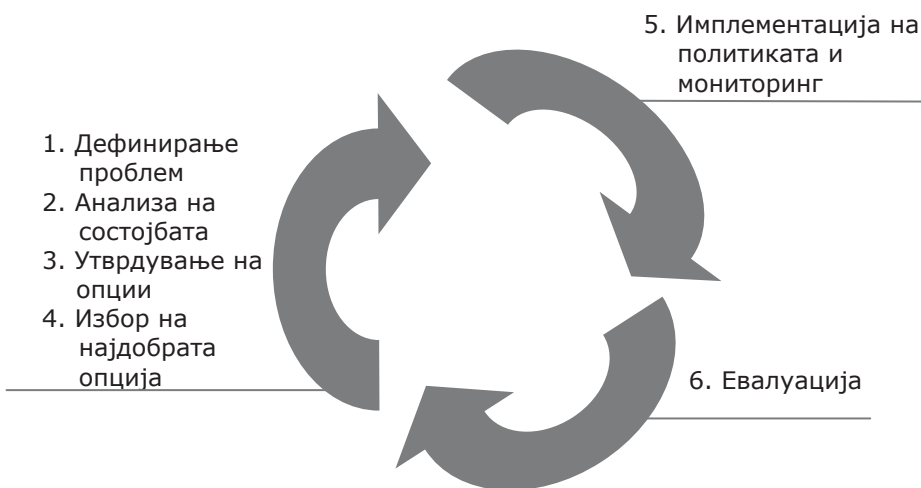
Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

заобиколницата на локално и национално ниво. Анализата на состојбата им помага на сите членови на работната група да имаат заедничко разбирање за контекстот на политиката, нејзините суштински закани, суштинските фактори (кои се индиректните закани и можностите), компромиси и стимулации кои треба да се земат во предвид при планирањето на политиката.

Анализата на состојбата вообичаено вклучува:

1. Анализа на правната рамка, административни процедури и други документи
2. Проценка на влијанието на политиката

Оние на кои веќе им е познат циклусот на креирање политики¹⁴ можат многу лесно да лоцираат во која фаза од циклусот на креирање политики е најсоодветно да се користи анализата на состојбата како инструмент. Во оваа смисла, можеме да укажеме дека *анализата на состојбата може да се користи со цел запознавање со состојбите во одредена област или со природата на проблемот, но исто така и како инструмент и алатка за мониторинг и евалуација на актуелните политики.*



Слика 1

*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

Во анализа на состојбата, четири прашања мора да бидат одговорени:

1. Кој е проблемот?
2. Зошто е важно да се решава тоа прашање?
3. Кој е засегнат со проблемот кој сме го утврдиле?
4. Што е направено досега и што уште може да се направи во иднина?

Оваа табела ги прикажува неопходните чекори кои треба да се преземат кога се прави анализа на состојбата.

Табела 1: Чекори во анализата на состојбата

Чекор 1	Појаснување на проблемот
Чекор 2	Истражување за проблемот
Чекор 3	Утврдување на засегнатите страни од прашањето
Чекор 4	Анализа на обезбедените податоци
Чекор 5	Изготвување на извештај за прашањето

Чекор 1

Појаснување на проблемот

Пред да направите анализа на состојбата, најпрвин е потребно да го појасните проблемот. За оваа цел ќе ви бидат потребни сите информации кои ја формулираат политиката во одредена област како што се информации кои не се директно во врска со таа област, но кои имаат влијание на проблемот или политиката. За да го разберете подобро изобилството од информации до кои ќе дојдете, земајќи го во предвид фактот дека повеќето од нив ќе бидат од вашата област на специјалност, за оние за кои не сте специјалист ќе биде потребно да се поврзете со другите стручни лица од јавните служби како и надвор од владините институции.

Доколку почнувате со анализата на состојбата, направете **кратко истражување и обезбедување на информации** како подготовка на состанокот на работната група. Примери за вакви релевантни информации се извештаи од истражувања и владини стратешки документи кои се значајни за проектот, како и истражувања и анализи на сродните национални политики и процеси.

Составете ја вашата **работна група**. Планирајте дека ќе треба да поработите заедно барем неколку часа (идеално би било цел ден). Работната група може да се ограничи само на внатрешни вработени лица, но идеално би било доколку кон неа се приклучат и надворешни експерти кои би ја прошириле

Анализа на состојбата во процесот на креирање политики

базата на информации и би опфатиле области во кои не се експерти вработените, но кои се релевантни за прашањето.

Целта на овој состанок е да се постигне **заедничко разбирање на проблемот** како и контекстот во кој тој се појавува, и влијанијата кои тој ги има на општеството, економијата, културата, и општиот развој. При појаснување на проблемот треба исто така заеднички да разговарате која е целта што сакате да ја постигнете. Ако проблемот е комплексен, вашата цел би можела да биде да се спречат факторите кои влијаат на него.



Пример 1

Проблем: Невработеност

Невработеноста е најголемиот структурален проблем во Македонија. Тој има влијание на економскиот развој на земјата, како и на квалитетот на животот на граѓаните, со оглед на тоа дека јавните услуги и форми на социјална поддршка се обезбедени со парите од изведените економски активности, вклучувајќи ги и даноците на доход. Исто така, има разни фактори кои ја поттикнуваат. Овие фактори се меѓу-секторски: во економијата тие се – сива економија, ограничен пристап до финансии, мали инвестициски текови; во финансии тие се - високи даноци на доход, високи даноци генерално; во образованието тие се – ниско-стручна работна сила; во трудовата политика тие се - ниски стапки на активност, нефлексибилен пазар на труд. Сепак, овие фактори варираат од една земја до друга и поради тоа е важно да се собираат податоци за сите индикатори кои се релевантни за невработеноста во Македонија за да се запознае проблемот подобро.

Многу интервенции можат да бидат превземени за да се спречи било кој од овие фактори бидејќи борбата против невработеноста бара комплексна реформа во неколку области: економија (поедноставување на процедурите за водење бизнис, обезбедување подобар пристап до финансии и стимулирање инвестиции); финансии (намалени даночни стапки, намалени давачки од плата); труд (промовирање на флексибилност на пазарот на труд, обезбедување активни мерки за вработување); образование (зголемување на образовното ниво на граѓаните, обезбедување преквалификација на работници, доживотно учење).

За да се избере која мерка да се примени во вашата област вие мора да ги поставите целите кои сакате да ги постигнете. Поради тоа, мора да бидете реални и скромни (на пример зголемување на образовното ниво на граѓаните за 10% во рок од пет години).




*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*


Вашата работна група би требало да има бура на идеи во врска со јаките страни и можностите, како и заканите и слабостите (основа за подготовка на SWOT-анализа) на постоечката политика која се однесува на појаснетиот проблем.

Во оваа фаза би требало да се идентификуваат факторите кои влијаат на проблемот. За секој фактор, вие би можеле да ги идентификувате засегнатите страни кои се одговорни за факторот и/или мотивацијата за нивните постапки. Во оваа фаза од анализа на состојбата обидете се да не се задржувате на еден конкретен фактор – ако има несигурности, вие треба само да ги обележите за наредно истражување.

На средбата вие нема да можете да ги анализирате детално овие фактори. За повеќето од нив, вие би требало да започнете истражување кое би ви помогнало да го разберете проблемот подобро и да најдете изводливи решенија. Поради тоа, на крајот на состанокот, осигурајте се дека едно или две лица се задолжени да ја земат секоја закана и придружни фактори и да напишат краток текст, за тоа како тоа преставува закана.



Овој процес е во голема мера повторувачки и потребно да поразговарате во рамките на вашата група за вашето ниво на доверба во разните делови од анализата и за тоа кои други клучни чинители или експерти евентуално е потребно да ги консултирате, како надворешна експертиза, за да ја доловите реалната состојба и потребите на граѓаните, фирмите или другите целни групи.



Главните активности во оваа фаза се:

- Формирање на работна група
- Анализа на заканите и можностите
- Опис на проблемот и целите кои сакате да ги постигнете преку наоѓање решение на проблемот

Чекор 2

Да се размисли за евентуално позадинско/ дополнително истражување на проблемот

Врз основа на базичната анализа која беше спроведена во рамките на вториот чекор погоре, вие и вашата работна група сега сте подготвени да продолжите со истражување на суштината на проблемот – кои се факторите кои го предизвикуваат и на кој начин тие влијаат на граѓаните. За оваа цел потребно е, најпрвин, да се запознаете со темата. Од тие причини треба да ги **обезбедите** сите релевантни **податоци** (кои најчесто се квантитативни)¹⁵ за спецификите на целната група, статистички податоци **за проблемот**, анализа на податоци од мониторинг и сл. Може да го разгледате и јавниот дискурс за тоа прашање и да видите колку медиумите посветувале внимание на него. Потоа утврдете кое е **мислењето** кое преовладува **кај јавноста**. Дополнителен чекор би бил да се испитаат и **ставовите на разни групи кои се засегнати со тоа прашање**, бидејќи секогаш има најмалку две или три општествени групи кои се заинтересирани за областа во која вие креирате политика и кои се еднакво ангажирани и да влијаат на неа.

Сите овие информации се многу важни и истите може да се обезбедат со **канцелариски преглед на извештаи**, бази на податоци и други секундарни извори на информации. Сепак, ваквите информации обично не се доволно да се спроведе целосна анализа на состојбата, но сепак се важна почетна точка за дополнително прибирање на податоци преку **теренско истражување**. Со спроведување на канцелариското истражување ќе се запознаете со темата и ќе знаете што да очекувате, како да одговорите на одредени реакции од разни групи, итн.

Пример 2

Проблем: Невработеност

Основни факти кои треба да ги обезбедат предлагачите на политиката кога го анализираат овој проблем се следните: бројот на работната сила во Македонија, нивното ниво на образование и возраст (види табела 4); активност, неактивност, стапки на вработеност или невработеност (види табела 2).

Од табелата 2 предлагачите на политиката можат да видат дека учеството во работната сила во Македонија во изминатите неколку години е на ниско ниво – само 58% до 62% од работоспособното население е економски активно. Стапката на вработување е ниска и, во некои случаи, еднаква на стапката на невработеност (согласно стандардите на МОТ). Обемот на непријавените вработувања не е утврден, но се проценува дека изнесува 30% од невработените лица¹⁶ и дека придонесува со околу 35% во бруто-домашниот производ во 2004 година.¹⁷

Учеството помеѓу работоспособното население во Македонија е ниско. Табелата 3 покажува дека тоа се случува најмногу поради стапките на учество на жените кои се пониски од просекот. Дополнителната анализа на податоците од анкетата на работна сила укажува дека ниските стапки на учество на жените најмногу се должат на ниското ниво на учество на младите жени од руралните општини кои немаат работни вештини. Конкретно, учеството на жените од руралните општини во работната сила изнесуваше 39% во 2006 година.¹⁸

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Табела 2: Индикатори на пазарот на трудот, население на возраст 15-64 година, за период 2004-2007 година

Стапки (%)	2004	2005	2006	2007 ¹⁹
Стапка на активност	58.8	60.7	62.2	62.7
Стапка на неактивност	41.2	39.3	37.8	37.3
Стапка на вработеност	36.8	37.9	39.6	40.7
Стапка на невработеност согласно МОТ	37.4	37.6	36.3	35.1
Долгорочна невработеност	85	86	86	82

Извор: Државен завод за статистика и Агенција за вработување

Стапката на неактивност во Македонија е релативно висока и таа опфаќа околу 37,3% од работоспособното население (на возраст од 15 до 64 години). И покрај тоа што истата малку се намали во изминатите четири години таа и понатаму е висока во однос на просекот на Европската унија (30.2%-во 2004 година).²⁰

Табела 3. Стапки на неактивност во Македонија, по возраст и полова припадност (2006 година)

	Вкупно	Мажи	Жени
Неактивни лица (15-64)	537214	180110	357103
Стапка	37.8	25.0	50.8
Возраст			
15-24	209209	96938	112271
Стапка (% од таа возрасна група)	61.1	58.0	70.7
25-34	72412	16086	56325
Стапка (% од таа возрасна група)	23.4	10.2	37.2
35-44	58771	9096	49675
Стапка (% од таа возрасна група)	19.8	6.0	34.0
45-54	71467	15454	56012
Стапка (% од таа возрасна група)	25.2	7.0	40.0
55-64	125355	42536	82819
Стапка (% од таа возрасна група)	61.2	43.2	77.7

Извор: Државен завод за статистика, Анкета на работната сила, 2006 г.

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Уделот на популација на основната возраст (25-54 години) во вкупната неактивна популација во Македонија изнесува 22,8% и содржи 7,7% мажи и 37,% жени. Како и секаде во светот, неактивноста е феномен кој е најочигледен кај жените и кај населението на возраст 15-24 и 55-64 години.

Табела 4. Стапки на неактивност во Македонија според образовна и полова структура; лица на 15 годишна возраст и постари (2006 година)

Ниво на образование	Вкупно	мажи	жени
Незавршено основно или без образование	177702	46189	131513
Стапка	75.7	59.0	84.1
Основно образование	311839	102014	209826
Стапка	57.7	40.1	73.5
Средно образование	207954	99850	108104
Стапка	30.6	25.7	37.2
Вишо или универзитетско образование	29307	16639	12668
Стапка	17.7	18.9	16.3

Извор: Државен завод за статистика, Анкета на работната сила, 2006

Стапките на неучество се намалуваат како што се зголемува нивото на образование. Сепак, во табелата 4 можеме да забележиме еден интересен тренд кај половите. Имено, неучеството на жените е поголемо од неучеството на мажите и ова се однесува на секоја од групите, освен за жените со вишо или универзитетско образование. Ова укажува дека економската неактивност кај жените треба првенствено да се гледа како феномен кој зависи од нивото на образование.

Сите горенаведени докази и факти не водат кон неколку клучни согледувања кои се однесуваат на проблемот на невработеноста во Македонија:

- Невработеноста најмногу се базира на ниското ниво на образование
- Неактивност кај жените
- Најголем проблем е долгорочната невработеност

При спроведувањето на примарното истражување треба да сте во можност да ги утврдите прашањата од истражувањето на кои не сте успеале да

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

обезбедите одговори и кои се суштински за подобро разбирање на проблемот. За овие прашања/ проблеми најпрвин треба да направите дополнително истражување за да обезбедите податоци и докази. Ова може да се направи на многу начини: неформални разговори со колеги, експерти, крајни корисници; официјални статистички податоци, бази на податоци и извештаи за тие дејности; студии на меѓународни организации и информации за политиката, тинк-тенкови, академски извори, консултанти; информации од медиумите и други извори. Податоците може да прикажат колку лица се засегнати со проблемот, резултатите од имплементацијата на инструментите на политиката и промените кои може да се случат со текот на времето.

За да може ефективно да се спроведе истражувањето и прибирањето на нови податоци и докази, **потребно е планирање** пред да се оди на терен. Мора да ги утврдите изворите на податоци и да ги одредите членовите на работната група кои ќе контактираат со овие извори и ќе ги обезбедат квалитативните и/ или квантитативните податоци за потребите на анализа на состојбата. Ќе биде потребно да **доделите време и ресурси** за секоја од истражувачките задачи. Изготвувањето на акционен план е практично средство кое помага во следењето на напредокот на истражувачката работа на вашата работна група. Оваа табела ќе ви помогне во изготвувањето на ваков акционен план за вашата работна група.

Табела 5: Акционен план за потребите на истражувачката работа

Активност	Опис на активноста – какви дејствија	Зошто ви се потребни овие податоци	Кога ќе ја спроведете? (почетен датум)	До кога би ја завршиле? (датум на завршување)	Пресметани трошоци за надворешна експертиза
Истражувачка активност 1					
Истражувачка активност 2					
Истражувачка активност 3					

За да се има корист од овие податоци, потребно е соодветно време за да се прочитаат табелите. Исто така ќе биде потребно да ја осознаете и целокупната рамка на политиката, вклучувајќи ги и индиректните фактори и можности за решавање на проблемот. Во Рамка 1 е содржан список на прашања кои би можеле да ги користите додека работите во оваа фаза на анализа на состојбата.

Истражувањето може да го направи вашата работна група со употреба методологиите и истражувачките инструменти содржани во Прилогот 1 од овој Прирачник. Доколку имате буџет за тоа, би можеле и да размислите за ангажирање надворешни истражувачи или консултанти за да спроведат специјална студија.

**Рамка 1: Примери за прашања за
идентификување на директните закани и
можности**

Овие прашања може да се користат за идентификување и објаснување на индиректните закани и можности кои се важни во анализата на состојбата во однос на проблемот. Прашањата може да се користат при првиот состанок на работната група или за време на анализата. Не сите прашања ќе бидат релевантни за состојбата која ја истражувате, а исто така можеби има и други прашања кои не се наведени тука, а се важни за вашата анализа.

Демографски промени

- Какви се тенденциите на демографски промени во Македонија?
- Дали зголемувањето на бројот на население е во врска со промените во тенденциите во производството?
- Дали зголемувањето на бројот на население предизвикува менување на тенденциите кај ресурсите?
- Какви општествени, политички и економски промени предизвикуваат демографските промени?
- На кој начин (и дали) демографските промени го засегаат или влијаат на проблемот?

Нееднаквост и сиромаштија

- Кои се карактеристиките на домашното стопанство и клучните еколошки прашања кои влијаат врз добросостојбата и доволното ниво на приходи за живот на локалните групи и поединците?

Анализа на состојбата во процесот на креирање политики

- Кои се главните динамики на локалната сиромаштија и кои се главните двигатели на овие динамики?
- Дали сиромаштијата го спречува посакуваните инвестиции во областа?
- Дали проширувањето на комерцијалното производство предизвикува раселување на населението?
- Дали политиките во областа се насочени кон сиромаштија и колку се тие чувствителни кон родовите?
- Дали политиките создаваат дополнителна нееднаквост?

Јавни политики, пазари и политика

- Кои се главните институции и општествени односи на локално, национално и меѓународно ниво кои влијаат врз динамиката на локалниот развој?
- На кој начин националните институции создаваат услови и можности со кои сиромашното локално население може да го подобри своето ниво на приходи доволно за живот и да управува со својата средина?
- Кој има моќ да ги креира политиката и пазарите?
- Кој има корист од политиките и пазарите?
- На чиј пристап до „евтини“ ресурси се дава предност?

Макроекономски политики и структури

- Кои се главните економски и развојни политики кои во моментот влијаат на можностите за развој и на можностите на локалните чинители, и како овие политики се пренесуваат до локалното ниво?
- Дали промените во економските политики ги промениле и начините на искористување на ресурсите?
- Каква е врската помеѓу производните тенденции и националната и меѓународната побарувачка и инвестиции?
- Каква е положбата на малите и големи производители на пазарот?

Општествени промени и развојни предрасуди

- Дали владината политика го фаворизира проширувањето на одредена индустрија?
- Дали руралното население гледа алтернативи за економски развој?
- Што се случува со традиционалните општествени и културни механизми за регулирање на економијата, трговијата и околината?
- Дали општествените промени предизвикале прекршување на потрошувачките шеми?
- Кои општествени или културни притисоци придонесуваат за промени на шемите на развој, потрошувачка и доставување услуги?

Вообичаените излезни резултати од оваа фаза на анализа на состојбата се следните:

- Извештај со основни информации
- Список на работи кои треба подетално да се истражат
- Нацрт прашалник за теренско истражување
- План за теренско истражување
- Спроведување на теренското истражување и прибирање на докази

Пример 3

Извештај со основни информации за следниот фактор на политиката: неактивност на жените кои имаат ниско ниво на вештини

Традиционалните вредности се изразуваат така што не им дозволуваат на жените да работат, или им дозволуваат да се ангажираат само во одредени професии. Тие исто така содржат и поширок спектар на други ограничувања. На пример, семејството не и' дозволува на жената да го продолжи своето образование по основното училиште бидејќи заедницата смета дека дополнително образование не им е потребно со оглед на тоа што ќе бидат домаќинки. Од друга страна, жените кои завршиле само основно (или не го завршиле) обично не сакаат или не можат да работат бидејќи многу занимања не им се достапни, а оние кои им се достапни не се атрактивни. Исто така многу од нив се веќе оптоварени со домашни обврски и со оглед на тоа што самите сметаат дека е добро заедницата да гледа на нив како на исполнителни домаќинки, дури и не размислуваат за можноста да побараат формално вработување. Како што може да се забележи, факторите кои се во меѓусебна спрега во овој маѓепсан круг е многу тешко да се скријат.

Обезбедувањето на дополнително образование се чини дека е факторот кој најлесно може да се „контролира“ (т.е. на кого е најлесно да се влијае). Во оваа смисла, новата владина политика која го направи средното образование задолжително (во примена од септември 2008 година), може да го подобри нивото на образование на новите генерации и да ги зголеми нивните можности за учество во работната сила. Сепак, главниот предизвик е да се поттикнат девојките/ жените да го завршат средното образование и да се охрабрат да бараат вработување.

Исто така треба да постојат и посебни програми кои би овозможиле образование за возрасни (основно и средно) и тоа бесплатно (или со симболичен надомест) на лица кои не го завршиле формалното образование.

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Ова исто така треба да претставува внимателно изготвена програма која ќе биде проактивна (институции кои бараат учесници и ги мотивираат) и со конкретни цели во вид на број на завршени слушатели во текот на годината.

Понатаму, обука за развивање на вештините за барање работа би била корисна за сите. Многу луѓе не можат да се „продадат“ себеси на пазарот на трудот, и покрај тоа што поседуваат доволни професионални вештини. Како резултат од постојаните одбивања од работодавачите, тие се чувствуваат дека се жртви на институционалните политики. Со тоа, стекнувањето на одредени вештини за претставување на самите себе може да биде мошне ефективен начин за зголемување на нивната самодоверба и реално да ги зголеми можностите за обезбедување на вработување.²¹

Чекор 3

Дефинирање на засегнатите страни со прашањето

Врз основа на извештајот со основни информации треба да сте во можност да утврдите кои се релевантните засегнати страни. Нивното идентификување е мошне важно бидејќи креирањето на политиката во Република Македонија е консултативно. Методологијата за анализа на политиката и координација го вклучува во себе процесот на консултации и става акцент на консултациите помеѓу министерствата. Сепак, треба исто така да размислите и за дополнително отворање на процесот на креирање на политиката и кон други државни чинители (единици на локалната самоуправа, независни агенции, фондови и сл.) и недржавни чинители (невладини организации, фирми, меѓународната заедница, локалните групи, експертските групи и сл.) со оглед на тоа што идентификувањето на чинители кои треба да учествуваат во процесот на консултации претставува важен чекор во анализата на состојбата.

Целта на овој чекор е да го **разбере влијанието кое чинителите го имаат на проблемот и евентуалните решенија**. Во таа смисла, анализата на засегнатите страни претставува суштински дел од анализата на политиката, како најважен за дефинирање на проблемот и избор на најдобрата опција која би се прифатила и имплементирала.

Анализа на состојбата во процесот на креирање политики

Теоретски, анализата на засегнатите страни може да биде: (а) тековен и постојан партиципативен процес во кој би можеле да се вклучат сите страни заинтересирани за тоа прашање, проблем или политичко решение; или (б) проценка направена само од една страна (аналитичар, планер и/ или советник во министерство, единица на локалната самоуправа, или регулаторно тело).

Анализата на засегнатите страни како партиципативна стратегија е создадена така да ги „извлече“ идеите и повратниот одговор од различни засегнати страни. Истата се спроведува со уверување дека учесниците ќе помогнат да се изгради подобра политика и дека нивното учество ќе придонесе кон нејзина успешна имплементација. Во текот на развивањето и имплементацијата на политиката се предвидуваат повеќе интеракции со групи од засегнати страни. Во голем број на системи ова се нарекува консултации со засегнатите страни. Овие консултации обично се организирани од институциите задолжени за креирање на политиката – и сите засегнати страни (агенции кои ја имплементираат, тела за мониторинг, директни и индиректни корисници и заинтересирани граѓани) кои се поканети да учествуваат на овие настани и да разговараат за решенијата. Иако конечната одлука во однос на решенијата за кои се разговара, како и одговорноста за истата е во рацете на институцијата надлежна за креирање на политиката, овој вид на партиципативна стратегија бара посветеност и одредено ниво на отвореност во креирањето на политиката.

Вториот начин на анализа на засегнатите страни е поединечна (индивидуална) проценка која ја врши аналитичар. Во овој случај, аналитичарот разговара со сите релевантни групи на чинители со користење на прашања од отворен тип, наменети за прибирање на податоци во однос на интересите на разните чинители и нивното влијание на проблемот, а со тоа и на решението. Како ќе вршите разговори и интервјуа со чинителите зависи од нивната достапност како и подготвеноста да зборуваат на отворен форум или зад затворени врати. За оние кои немаат проблем да зборуваат пред други, може да размислите за организирање на фокус групи. За оние другите, посоодветни се директни и непосредни разговори, без присуство на јавноста. Кога сакате да утврдите и кои сè други податоци ќе бидат достапни со посетите на лице место, размислете да организирате посета на тоа место и состаноци со членови на заедницата. Овие методи е најдобро да се користат кога сакате да го искористите суштинското знаење за некое прашање кое, инаку, не е можно да се обезбеди преку состаноци или со прибирање на статистички податоци.

Анализата на засегнатите страни значи идентификување и анализа на влијанието и важноста на разните чинители на проблемот и, евентуално,

*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

негово решение. Под „влијание“ се подразбира моќта која засегнатите страни ја имаат врз одредена политика. Некои засегнати страни имаат директни надлежности и овластувања за креирање на политика (Собранието, Владата, Претседателот на државата, министерства, агенции, единици на локалната самоуправа, Уставниот суд и сл.) додека, пак, други, немаат формални овластувања но имаат пристап до креаторите на политиката (невладини организации, деловната заедница и сл.) или лица кои влијаат врз јавното мислење (научни работници, јавни личности) и кои го креираат јавното мислење, со што влијаат врз креаторите на политиката или нејзиниот резултат. Важноста се однесува на степенот до кој постигнувањето на целите на политиката зависи од активното инволвирање на одредени засегнати страни.

Кој е важен за донесувањето на политиката или кој е важен за успешна примена на политиката? На пример, вработените во Агенцијата за вработување не можат да одлучуваат за донесување на било какви нови политички мерки за активно генерирање на нови вработувања но можат да ја отежнат или спречат имплементацијата доколку не ги разбираат целите на таквите мерки или доколку не ги поддржуваат. Според тоа, овие чинители немаат влијание врз креирањето на политиката, но се важни за успехот на нејзината имплементација. Други важни чинители се лицата кои би имале корист од мерките на политиката. На пример, имплементацијата на активни политики за вработување кои се насочени кон млади лица до 27 години за стимулација на нивното вработување за прв пат зависи од учеството на овие лица во програмата. Кога вработените, групите од заедницата, поединците или фирмите имаат можност да влијаат врз политиката или нејзините резултати, предлагачите на политиката треба да изготват стратегии за нивно инволвирање во процесот на креирање на политика или нивно информирање за политиката, поволностите од неа и сл.

За да го анализираат влијанието и важноста на засегнатите страни, предлагачите на политиката треба да изготват приоритетен список на засегнати страни, зависно од нивото на нивното влијание врз политиката и нивната важност врз имплементацијата на политиката. Табелата 6 помага да се мапираат влијанието и важноста на клучните чинители, и ги содржи последните два чекори во анализата на засегнатите страни.

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Табела 6: Мапирање на влијанието и важноста на клучните чинители

Влијание на клучните чинители	Важност на клучните чинители					
	Непознато	Мала важност	Одредена важност	Средна важност	Значителна важност	Суштински чинител
Непознато						
Мало влијание						
Одредено влијание						
Средно влијание						
Значително влијание						
Многу влијателен						

Придобивките стекнати во оваа фаза се тространи. Најпрвин, политичкиот аналитичар е во можност да добие претстава за ставовите на разни групи кон актуелните политики. Второ, политичкиот аналитичар или прдлагачот на политиката е во можност претходно да ги тестира евентуалните реакции во случај да бидат предложени одредени решенија. Трето, аналитичарот може да има полза од предлозите кои ги добива со оглед на тоа што тие го инспирираат да формулира политика која најдобро ќе одговара на различните интереси на засегнатите страни и, конечно, политика која го решава проблемот.

Резултат видлив веднаш во оваа фаза е: Извештајот од анализата на засегнатите страни (деталите за анализата на засегнатите страни се содржани во Прилогот 2 од овој Прирачник)

Пример 4

Анализа на засегнатите страни: Патријархатот во семејствата и групи кои застапуваат женски права

Како што и се очекува, традиционалната улога на доминантен патријарх е нешто што се уште преовладува во голем број на муслиманско но и рурални христијански заедници. Иако ова влијание е најсилно кај албанската заедница, тоа донекаде е исто така присутно и во ромската, турската и македонската заедница. Некои мажи многу цврсто се придржуваат кон овие вредности и повеќето жени не го креваат својот глас да се спротивстават на овие норми туку ги прифаќаат како составен дел од нивната култура.

Имплементирањето на едукативни активности и промовирањето на активни мерки за вработување во култури каде што доминираат мажите е мошне тешко. Патријархатот во семејствата има клучно влијание во многу области (кој во семејството ќе продолжи со образованието, кој ќе работи и кои професии се „соодветни“ за жените) и за да можат овие програми да дадат резултат потребни е активно инволвирање на патријархот. Сепак, со оглед на фактот дека постои волја кај многу жени од овие заедници (особено кај помладите) за дополнително образование и унапредување на нивните вештини, тие може да делуваат и како медијатори за опфат и до жените од традиционалните семејства со ниско ниво на образование. Ова ќе претставува предизвик бидејќи нивните социјални кругови се ограничени. Сепак, се чини дека женските невладини организации имаат капацитет да допрат до некои од овие жени и да работат со нив во насока на промена на традиционалниот став кој образованието и вработувањето на жените (на ниво на поединци и во кругот на семејството).

Уште поважно, жените изгледа дека им веруваат на овие организации и се потпираат на нив кога станува збор за спроведување на обуки кои имаат за цел надградба на нивните вештини. Потоа овие вештини можат да ги искористат за да заработат пари, а да не мора да го напуштаат својот дом (на пример, продажба на рачни производи кои ги прават дома). Исто така можно е да се постигне и системско решение за овој проблем со поврзување помеѓу жените кои имаат одредени вештини (кои не се официјално признати, односно потврдени со диплома) и фирмите кои имаат потреба од такви вештини. Тука, одредени невладини организации делуваат како врска помеѓу двете страни – ги идентификуваат жените и кои вештини тие ги имаат и истите ги споредуваат со потребите на фирмите.²²

Чекор 4

Анализа на обезбедените податоци - изготвување на анализи кои ги идентификуваат недостатоците

Оваа фаза е од суштинско значење бидејќи таа е речиси последниот чекор кога од вас се бара да ги резимирате и соберете на едно место најважните согледувања. Врз основа на вашата претпоставка за тоа што е најважно, а што помалку важно, вие правите една општа „скица“ на главните контури на конечниот извештај во вашата анализа на состојбата.

Оваа конечна анализа се состои од длабинска анализа на проблемот, факторите кои влијаат врз создавањето на проблемот како и директните закани за можните решенија на проблемот. Ова треба да се направи во даден политички контекст, во рамка составена од закони, подзаконски акти и институционалната поставеност кои помагаат да се имплементираат таквите политики. Освен тоа, веќе би требало да сте во можност да обезбедите информации за нивото на остварување на овие политики, дали тие ги остваруваат зацртаните цели и дали се зависни од создавањето на проблемот или се индиректна закана, па дури и можност за решавање на проблемот. Со ова и преку вашите извештаи, ќе бидете во можност да го информирате вашиот министер, Владата и другите креатори на политиката за

недостатоците во фазите на имплементација и практиките на раководење или на неможноста актуелната политика да ги исполни потребите на граѓаните, интересните групи и/ или фирмите. Анализата која ги идентификува недостатоците и празнините најчесто се нарекува **анализа на недостатоците**. Секако дека ова е од суштинско значење за да можете лесно да утврдите кои се недостатоците на сегашната политика како и на системот кој се применува за имплементација на мерките. Понатаму, креаторите на политиката се информирани дали политиката целосно одговара на потребите на целните групи или, можеби, ги преферира интересите на некоја одредена група, занемарувајќи ги другите.

Можно е да има и случаи каде што конкретната област никогаш претходно не била предмет на регулирање, кога започнувате со анализа на состојбата. Во такви случаи треба да ги преземете истите чекори за истражување на разните фактори кои влијаат врз тој проблем или врз таа област. Добро е да се следат и примерите од други земји кои ја регулираат истата област. Најсоодветни се споредби со држави кои се слични по големина, население, општествено-економски развој и сл. Во случајот на Република Македонија такви се балтичките земји Естонија, Летонија и Литванија како и земјите од поранешна Југославија – Хрватска и Словенија. Може да се прави споредба и со Бугарија, како една од соседните земји.

Правото на Европската унија (EU *acquis communautaire*) е изворот на информации кој најчесто се користи кога се изготвуваат писмените извештаи на Европската комисија во кои се утврдуваат недостатоците. Во оваа смисла, македонското законодавство се споредува со она на ЕУ и аналитичарите се во можност да проценат дали е потребно приближување (усогласување) или не; како треба да се регулира новата област ако претходно не постоело такво законодавство и кои се најдобрите искуства, или оние кои ги препорачува Европската Комисија да бидат усвоени од земјите-кандидатки како што е Република Македонија. Европската унија континуирано го оценува напредокот на Македонија во процесот на приближување и ова го поставува како услов за членство во Европската унија. На овој начин, Унијата ги обврзува земјите аспиратки да ги ревидираат постоечките политики и, понекогаш, да усвојуваат готови политички опции за да постигнат кохезија во развојот на нивната земја со оној на ЕУ. Ова ја става Македонија во улога на „преземач“ на политики. Сепак, кога Република Македонија ќе стане земја членка на ЕУ, за имплементирање на правото на ЕУ ќе бидат важни нејзините национални преференции. Со ова „прилагодување на преференциите“, Република Македонија го потврдува својот капацитет за членство, капацитет на креатор на политика наместо „преземач“ на политика. Креирањето на политиката во Република Македонија, како земја -кандидат за членство во ЕУ, со амбициозна агенда за приближување кон европското

Анализа на состојбата во процесот на креирање политики

законодавство, треба да се базира на докази кои ќе ги откриваат преференциите на државата и на овој начин ќе го покажат нејзиниот капацитет за креирање на политиката. Правото на Европската унија може да се прилагоди на специфичните околности на секоја земја која се стреми за членство и притоа апсолутен приоритет на креаторите на политиката треба да бидат познавањето на состојбата во соодветната област на јавната политика, потребите и интересите на граѓаните, корисниците и националната економија. Правото на Европската унија може да се прилагоди на оваа состојба. Во оваа смисла, анализата на состојбата станува ваш примарен инструмент при „прилагодување на преференциите“ во процесот на ЕУ интеграција на Република Македонија.

Да резимираме – конечната анализа им дава на креаторите на политиката сеопфатна слика за тоа каде се наоѓате во однос на некое конкретно прашање, што е добро а што не во однос на постоечките политики, што нè спречува да го надминеме проблемот, кој би бил ризикот доколку не се преземе никаква мерка, како статус-кво состојбата влијае на граѓаните и - конечно и најважно - што може да се направи за да се разреши тоа прашање. Последниот дел содржи неколку препораки кои треба дополнително да бидат разгледани од предлагачот на политиката, за да бидат во можност да ја донесат најдобрата можна одлука. Препораките треба да се ограничат на утврдување на опции кои понатаму ќе бидат предмет на анализа од аспект на регулаторното влијание.

Оваа фаза треба да ги произведе следните резултати:

Конечен извештај кој содржи:

1. Извештај со основни информации за проблемот, како и директните и индиректни закани
2. Анализа на недостатоците
3. Извештај од анализата на засегнатите страни
4. Препораки

Пример 5

Дел од анализа на недостатоците на актуелни политики

Министерството за труд и социјална политика неодамна промовираше неколку активни политики за вработување. Податоците од мониторингот кои се содржани во оваа табела ги покажуваат целните групи кон кои тие се насочени, потрошениот буџет и успехот од имплементацијата, насочена кон решавање на горенаведениот проблем на невработеноста кој е предмет на анализа.

Табела 7: Имплементација на активните мерки за вработување во 2007 г.

Вид на активна мерка за вработување	Целна бројка	Вкупно учесници	Планиран буџет (денари)	Потрошен буџет за конкретната мерка (денари)
Јавни работи во единиците на локалната самоуправа	1000	965	18.000.000	19,835.415,00
Субвенции за самовработување	500	815	73.300.000	84.506.490,00
Субвенции за прво вработување на млади лица на возраст до 27 години	?	600	?	?
Ангажирање во јавни работи и средина на невработени во рурални области	432	418	19.900.000	20.180.974
Субвенции за вработување на самохрани родители, хендикепирани и деца без родители	800	339	8.960.000	3.796.800
Обука за деловно планирање и совети за невработените или лицата кои биле отпуштени поради технолошки вишок	3000	3866	50.000.000	52.097.796

Извор: Министерство за труд и социјална политика врз основа на базата на податоци на Агенцијата за вработување

Од податоците добиени од мониторингот (прикажани во Табелата 7), можеме да забележиме дека најпопуларни биле две активни мерки за вработување, а во насока на отворање на сопствен бизнис (на пример,



*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

субвенции за самовработување и обука и совети за невработени или лица кои биле отпуштени поради технолошки вишок). За мерките кои промовираат вработување на загорени групи (лица од рурални средини, самохрани родители (во Република Македонија најчесто имаме самохрани мајки), хендикепирани лица и деца без родители) има недостаток на интерес. Ако го споредиме планираниот Буџет со оној кој бил реализиран можеме исто така да видиме дека се потрошени повеќе средства кај речиси сите активни мерки за вработување, освен за субвенции за вработување на самохрани родители, хендикепирани и деца без родители. Само најмалку користената мерка е насочена кон жените со ниско ниво на вештини, а ниту една директно не ја засега оваа целна група или долгорочно невработените лица.



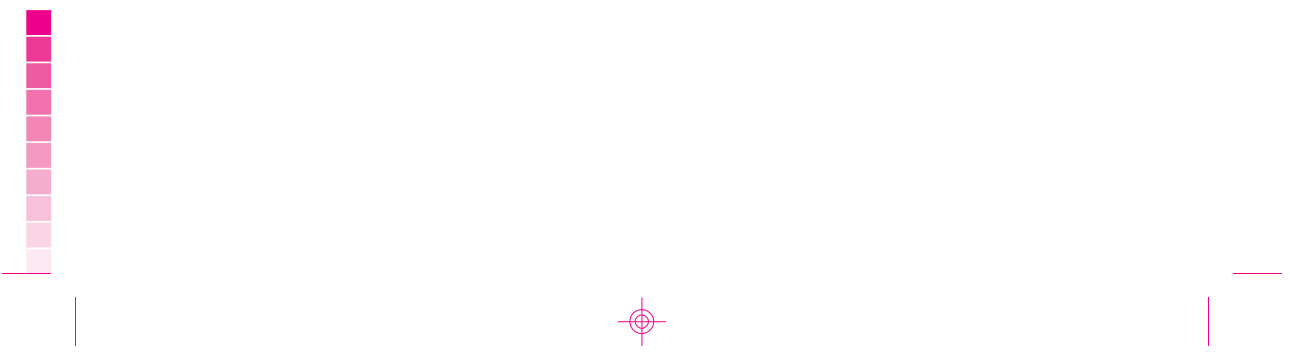
40



Чекор 5

Распространување на ивештајот

Овој чекор е неопходен бидејќи тој ги информира не само креаторите на политиката за сегашната состојба туку и сите други засегнати страни. За оваа цел најпрвин треба да изготвите **список на сите засегнати страни** со кои сте разговарале, соодветните креатори на политиката и другите чинители кои мислите дека би можеле да влијаат на конечниот исход на формулирањето на политиката. Ова би можело да опфати медиуми, академската јавност, бизнис заедницата, здруженија на граѓани, меѓународни владини и невладини организации. Списокот може да се менува согласно опфатот на проблемот и степенот до кој тој го засега населението, но притоа неизбежни се претставници на трите главни сектори да се најдат на овој список – владините структури, приватниот сектор и граѓанскиот сектор, бидејќи владеење, согласно модерните сфаќања, опфаќа многу повеќе од вклученост на Владата или министерствата, и покрај фактот што тие се органите кои ги донесуваат конечните одлуки.



Прилози

ИЗОЛИДЦ

Прилог 1

Методологии на прибирање и анализа на податоците

Прибирањето на податоците може да чини многу и да бара многу време. Во таа смисла ваша цел треба да биде **да се обезбедат само оние податоци кои се релевантни** за вашата анализа на политиката и, со оглед на тоа што огромното количество на податоци може непотребно да го одзема вниманието и да води кон ситуации во кои креаторите на политиката едноставно ќе ги игнорираат доколку не се вклопуваат во приказната, не откриваат трендови или не идентификуваат важни фактори кои влијаат на проблемот кој се анализира.

Следните чекори во обезбедувањето на податоци можат да ви помогнат во прибирањето на точните податоци кога правите анализа на состојбата во определена област од јавните политики.

Чекор 1

Идентификување на постоечките извори на податоци

Доказите и податоците се достапни веднаш! Државниот завод за статистика, Републичкиот завод за здравствена заштита, Агенцијата за катастар на недвижности, информатичките системи и матичната евиденција во образованието, полицијата и судовите чуваат податоци кои се корисни за анализа на политиката во голем број области на јавната политика. Затоа пред да организирате прибирање на нови изворни податоци, утврдете дали постојат извори кои веќе би ги имале тие податоци. Други корисни податоци се **административните податоци** за лицата кои се вработени кај вас, бројот на корисници кои ги користат вашите јавни услуги, бројот и опфатот на услугите кои ги нудите, ресурсите кои се користат и трошат како и резултатите кои сте ги оствариле. Овие податоци се суштински, особено кога правите утврдување на цените на јавните услуги или сакате да видите колку сте успешни во имплементирање на одредена политика.

Исто така не ги заборавајте и доказите и **податоците кои се достапни на интернет**. Интернет ерата направи револуција во достапноста на информациите и знаењето. Владините институции и општините во Република Македонија (иако не сите) имаат пристап до интернет и до базите на податоци за политички и општествени науки, како што е EPSCO. Сепак, не сите информациите достапни преку интернет имаат еднаква важност или квалитет. Голем број од страниците содржат „докази“ кои се двосмислени или неиздржани од научен и политички аспект. Ваквата состојба ја отежнува работата во тоа да бидете сигурни дека информацијата одговара на бараниот квалитет, за да може да се смета како издржан, валиден и сигурен доказ. Ова уште повеќе ја прави важна улогата на владините аналитичари и на пошироката академска заедница, да **обезбеди критичка проценка и научна проверка на таквите информации** пред да се користат како докази за креирање на политиката.

Чекор 2

Идентификување на дополнителни потреби од податоци и нивните извори

Следниот чекор е да ги утврдите потребните податоци кои не се дел од вашите сегашни материјали за истражување, а кои треба да се приберат во оваа фаза на процесот на прибирање на податоци. Прибирањето на нови

*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

податоци е сложена и, понекогаш, тешка задача. Притоа, мора да ги селектирате најважните податоци кои ви се потребни за да одговорите на прашањата кои сте ги утврдиле во анализата на состојбата, а кои се предмет на истражување. Табелата 8 ќе ви помогне да ги организирате утврдените потребни податоци

Табела 8

Податоци	Извори	Ќе се обезбедат преку истражување

Чекор 3

Утврдување на методите за прибирање на новите податоци

Изборот на конкретен метод за прибирање на податоците ќе зависи од природата на прашањата кои се користат во истражувањето. Постојат два главни видови на податоци: квантитативни и квалитативни. **Квалитативните податоци** се во описна, раскажувачка форма и се корисни за објаснување на причините или прибирање на мислења. **Квантитативните податоци** се нумерички и може статистички да се анализираат, во временски серии, или со основни аритметички инструменти преку употреба на табели.

Во табелата 9 подолу се наведени основните јаки страни и слабости на двата метода. Во повеќето случаи овие два методи се користат во комбинација бидејќи ниту еден проблем не може да се реши само со обезбедување на статистички или наративни докази. Исто така добро е и комбинирањето на различни методи за прибирање на податоци со цел, на пример:

- Да се заштедат пари
- Да се подобри географската покриеност
- Да се надминат проблемите при работење со мал репрезентативен примерок

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

- Подобрување на квалитетот на податоците, како што се стапките на одговор или недавање на одговори
- Забрзување на прибирањето на податоци
- Надминување на проблемите со ресурси

Табела 9: Јаки страни и слабости на квалитативните и квантитативните методи на истражување

	Квалитативни	Квантитативни
Јаки страни	Флексибилност	Создава статистички податоци
	Овозможува истражување на значењата на концептите или настаните	Кога се користат примероци по случаен избор, можно е да се дефинираат проценки на истражувањето во одредени граници на прецизност
	Создава валидни податоци при доволно длабоко истражување на прашањата за обезбедување на соодветно разбирање	Може да го мери постоењето, зачестеноста, големината и силата на набљудуваните карактеристики, разлики, односи и сл.
	Овозможува проучување на мотивациите и шаблоните на/ за здружување помеѓу факторите	Може да ја утврди важноста на факторите во влијанието врз резултатите
	Овозможува детално разбирање за тоа како поединецот стапува во интеракција со нивната средина, како се справува со промените и сл.	Користи стандардизирани процедури и прашања, овозможувајќи повторливост на резултатите
Ограничувања		Може да чини многу доколку популацијата е мала или тешко достапна
	Треба да може да предвидува/ очекува фактори кои имаат врска со прашањето кое е предмет на проучување, да изготват добра стратегија за земање на примерок	Можно е да не постои рамка за земање примерок

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

	Методите на разговори зависат од разумно точните одговори на анкетираниите	Структурираното интервју или разговор го попречува деталното истражување на причините за таквата одлука или гледишта
	Анализата на податоците со цел добивање на заклучоци не секогаш е транспарентна или не секогаш може да се повтори/ преслика	Стандардизираниите прашалници и административните средства овозможуваат мала флексибилност доколку анкетираниот не го разбира прашањето (или доколку намерно не го разбира), со што имаме проблем со валидноста
	Генерализирањето на согледувањата може да претставува проблем	Бара клучни концепти да бидат јасно дефинирани и „преведени“ во разбирливи анкетни прашања. „Нејасните“ концепти е тешко да се мерат

Чекор 4

Инструменти за прибирање на податоците²³

Изборот на тоа кој инструмент ќе се користи за прибирање на податоци ќе зависи од природата на прашањето кое е предмет на истражување, видот на потребните информации, нивото на потребни детали, нивото на точност на бараните податоци, карактеристиките на целната популација, времето и средствата.

Анкетата е основен начин на прибирање на податоци. Постои широк спектар на методи за прибирање на квантитативни податоци преку анкета. Истите се наведени во следната табела 10.

Табела 10: Видови на методи за прибирање на податоци

Методи со кои управува анкетарот	Методи со самостојно пополнување
. Директен контакт	. По пошта
. Телефонски	. Интернет (електронска пошта или веб страница)

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Во поширока смисла, постојат три видови на фактори кои ќе влијаат на одлуката кој метод за прибирање на податоци би можел да се примени:

- Управувањето со анкетата и ресурсите на располагање
- Нешта поврзани со прашалниците
- Квалитетот на податоци

Разликите помеѓу **директните контакти, телефонските и поштенските анкети**, со земање во предвид на овие фактори, се наведени во следната табела 11.

Табела 11: Преглед на јаките страни и слабостите на разните начини за прибирање на податоците*

Параметар на изготвување	Директен контакт	Телефон	Пошта
Трошоци на прибирање на податоците	Обично ова е најскапиот методи	Обично околу 50%-70% од трошоците за директен контакт, за истото интервју	Релативно евтино (но прашалниците мора да бидат кратки и едноставни)
Износ и видови на потребни ресурси	Потребни се специјализирани лица за теренската работа и соодветно управување со нив	Потребни се специјализирани вештини за вршење на интервју и ресурси неопходни за управување	За примероци помали од 1.000 доволни се и вообичаените канцелариски ресурси
Временска рамка	Може да бара неколку месеци освен ако анкетираниите лица не се лесно достапни	Обично е најбрз начин за прибирање на податоци но зависи од достапноста на анкетираниите лица	Може да потрае и неколку месеци, доколку се користат потсетници за одговор

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Контрола на работењето	Најдобар за контролирање на земањето примерок и прибирањето на податоците	Добар за надзор врз оној кој ја врши анкетата но оној кој ги дава одговорите може да има ограничено трпение.	Малку можности за контрола како се пополнуваат прашалниците
Количество/ сложеност на податоците кои се прибираат	Најдобар/ задолжителен за долги и сложени прашалници	Ограничувања во должината и сложеноста на податоците во споредба со директниот контакт	Слаб метод за групи кои не се писмени или кои се слабо мотивирани, но може да биде добар за експертите
Веројатен квалитет на податоци	Најдобар за сложени теми и прашања. Компјутерската поддршка го подобрува квалитетот. Може да има одредени влијанија од оној кој го врши разговорот	Добар за едноставни фактички и прашалници кои ги испитуваат ставовите. Компјутерската поддршка го подобрува квалитетот. Оној кој го врши разговорот има помало влијание	Најлош за податоци кои недостасуваат, грешки и недоразбирања
Статистичка ефикасност	За намалување на трошоците за теренската работа потребни се помали групирани примероци за потребните на анкети на национално ниво	Не бара групирани примероци но може да има проблеми со земањето примерок	Не бара групирани примероци
Очекувана стапка на одговори	Обично има највисока стапка на одговори	Веројатно е да биде 10-40% помалку во споредба со директниот контакт	Обично има најниска стапка. Често може да биде и под 50% за помалку писмените/ мотивираните

* Преземено од Lupp & Thomas, 2003.

Постојат голем број на разни видови инструменти за истражување кои може да се користат за прибирање на информации потребни за да се одговори на прашањата кои се предмет на истражување. Такви се:

- Структурирани прашалници
- Дневници
- Мерења (на пример за висина, тежина, големина на простор, брзина)
- Тестови (на пример читање, меморија, функционирање на некоја електронска апликација и сл.)
- Набљудувања (на пример квалитет на условите за живот во домот).

Прашалниците обезбедуваат информации преку однапред формулирани прашања. Со прашалниците може да управува анкетар или да ги пополнува лице кое одговара на нив. Доколку е ова второто, редоследот на прашалникот е однапред утврден.

Прашалниците може да прибираат фактички, бихевиорални (информации врзани за однесувањето на определени групи) или информации кои се однесуваат на ставовите, како и мерење на знаењето на оние кои одговараат на прашањата, иако ова знаење може веродостојно да се обезбеди само доколку оној кој го врши интервјуто управува со прашалникот или доколку оној кој одговара го пополнува прашалникот во контролирана средина.

Дневниците овозможуваат податоците да се прибираат во моментот на случување на настанот. Тие се еден вид на прашалник кој го пополнува самото лице и притоа тие се замолени во еден временски период да ги запишуваат впечатоците за одредени настани од интерес. Очекувањата од ова ќе може да се евидентира вообичаеното однесување на оној кој одговара на прашањата. Дневниците може да „фатат“ многу подетални информации за однесувањето отколку што е тоа случај со прашалникот и може да се користи заедно со структуриран прашалник.

Мерењата може да се користат за да се обезбедат фактички информации како што се висината, тежината, брзината, големината на просторот и сл. Како и кај дневниците, овие мерки може да се прибираат во содејство со информациите обезбедени од прашалникот (и дневникот). Потребно е да се изготват протоколи за да се обезбеди дека овие податоци се добиваат на стандардизиран начин. Во одредени случаи можеби е потребно и етичко одобрување.

Тестовите може да се користат како стандардни инструменти за проценка на способноста определено лице, работна група, институција, оперативен

Анализа на состојбата во процесот на креирање политики

систем да спроведе определена активност во одредено опкружување (на пример нова јавна политика). Исто како и кај обезбедувањето на мерните податоци, потребно е да се изготват протоколи со кои ќе се обезбеди дека со тестовите се управува на доследен и сигурен начин при нивното спроведување од различни лица (за да се добијат исти податоци за едно лице без разлика кој го спровел тестирањето).

Набљудувањата може да се однесуваат на фактички информации како што се условите за живеење на лицето кое ги дава одговорите. Оние кои набљудуваат треба да бидат соодветно обучени за да можат да ги бележат информациите на доследен начин. Податоците од набљудувањето може да се прибираат истовремено со другите видови на информации за да се овозможи подетална слика за околностите во кои се наоѓаат анкетираниите лица.

Чекор 5

Толкување на податоците

Поделбата на податоците по групи (обично според факторите за кои е утврдено дека влијаат на проблемот, како што се родовите, живеењето во рурална или урбана средина, со или без деца, во брак или не, нивоа на приходи и сл.) ви помагаат да ги разграничите групите или да направите споредување помеѓу групите. Исто така од помош е и расчленувањето на податоците – во утврдувањето на проблемите, во утврдувањето на резултатите кои може да се презентираат како најдобри искуства, и во проценката на правичноста.

Откако податоците ги имаме на располагање, вие мора да утврдите **тренд** кој би бил веројатен доколку податоците ги презентирате врз одредена временска рамка. Мошне корисно е и споредување на актуелните податоци со одредена основа или друга референтна точка. Во пракса овие се нарекуваат **репери** (benchmarks) кои најчесто се користат во политичката анализа:

- Претходен учинок
- Однапред утврдени цели
- Споредување со други држави (кои имаат слична големина, економски учинок и број на жители)
- Учинок на слични програми
- Разни начини на спроведување на услугите

Чекор 6

Презентирање на податоците

Во анализата на политиката се користат податоци кои придонесуваат Владата и граѓаните подобро да разберат определен проблем, прашање или политика. Исто така, како што беше покажано во многу примери во овој Прирачник, податоците се суштински кога сакате да подготвите аргументи за промена на политиката или кога го оценувате учинокот на тековната политика. За да можете ефективно да ги користите податоците, потребни ви се вештини за генерирање само на оние податоци кои се релевантни за целите на политиката, да знаете како да ги толкувате податоците и, конечно, ефективно да ги презентирате таквите податоци на вашата институција, Владата или, едноставно, на граѓаните.

Постојат повеќе начини за презентирање кои обично се користат кога се прави анализа на политиката:

- Промени со текот на времето
- Актуелни постигнувања во однос на целите
- Споредување помеѓу различни општини или држави
- Демографски карактеристики
- Графициони
- Табели со хоризонтални линии
- Графициони во вид на пита
- Мапи

Прилог 2

Анализа на засегнатите страни

Кога Градот Скопје одлучи да го подобри квалитетот на такси услугите така што воведо стандарди за боите на возилата, светлата, критериумите за обезбедување на дозвола и начинот на наплата од корисниците, такси возачите излегоа на улиците плашејќи се дека нивната работа ќе страда и дека новите прописи значат поголемо инвестирање во нивното возило: бојадисување, инсталирање на нови табли, нови таксиметри и нови фискални апарати. Градскиот совет ја усвои новата одлука без многу консултации со соодветните претставнички тела на такси возачите, како што се Групацјата на такси возачи на Скопје – членка на Регионалната стопанска комора на Градот Скопје. Како резултат на ова неколку дена по ред сообраќајот во главниот град на Република Македонија беше блокиран од возила на такси возачи кои беа поставени на секоја поважна раскрсница во градот. Во обид да ја отстрани блокадата во градот, градоначалникот се сретна со возачите и одлучи да ја одложи примената на Одлуката за такси услугите во Скопје.²⁴

Градската администрација изготви политика за унифицирање на такси услугите во главниот град. Иако проектот за воведување на оваа нова политика беше добро изготвен, од аспект на неговите општи цели и планови за воведување на единствен изглед на сите такси возила во Скопје и истиот го содржеше интересите на македонските граѓани²⁵, тој не успеа да ги земе

соодветно во предвид интересите и влијанието на засегнатите страни.

Штетата која што новата регулатива можеше да ја предизвика на постоечките и добро етаблирани такси компании секако дека можеше да се предвиди. Овие компании требаше да изгубат големи средства доколку требаше да инвестираат во секое возило поединечно²⁶ - стандардизирањето на нивниот изглед како и квалитет на услугите кои се нудат. Но како можеше добро и однапред да се испланира нивното спротивставување?

„Анализа на засегнатите страни е метода за идентификување на интересите и влијанието на разните засегнати групи, измена на политиката да излезе во пресрет на потребите на групите (доколку е можно) и плански стратегии за тоа како да се вклучат или слушат разните групи“.²⁷ Доколку била направена анализа на засегнатите страни за стандардизирање на такси услугите во Градот Скопје, тогаш нејзината имплементација ќе се одвиваше поедноставно. Такси компаниите се уште ќе се чувствуваа како да се под закана со споменатите мерки – суштински дел од реформата – но можеби им се веќе одземени некои од нивните оружја. Индивидуалните такси возачи можеше да бидат информирани за оваа иницијатива и лесно да бидат придобиеени да обезбедат поддршка за новата политика²⁸ наместо да и’ се спротивставуваат.

Во ова поглавје ќе објасниме како да се спроведе анализа на засегнатите страни. Разбирањето на влијанието кое го имаат засегнатите страни претставува суштински дел од анализата на политиката, суштинска за дефинирање на проблемот и изборот на најдобра опција која би се усвоила и имплементирала.

Основните чекори во анализата на засегнатите страни се следни:

Чекор 1	Идентификување на клучните засегнати страни
Чекор 2	Проценка на интересите на засегнатите страни и потенцијалното влијание на политиката на овие интереси
Чекор 3	Проценка на влијанието и важноста на засегнатите страни
Чекор 4	Изготвување нацрт на стратегија за информирање на засегнатите страни/ раскажување на приказна
Чекор 5	Изготвување нацрт на стратегија за учество на засегнатите страни

Чекор 1

Идентификување на засегнатите страни

Анализата на засегнатите страни претставува суштински дел од анализата на политиката и најчесто се користи како поддршка во дефинирањето на проблемот, проектирање на прифаќањето на решение и предвидување на евентуалното спротивставување на политиката. Информациите кои се обезбедени со анализата на засегнатите страни може да бидат корисни во планирање на имплементацијата на политиката. Преку таквите анализи предлагачот на политиката, најпрвин, идентификува кој е засегнат со проблемот или решението на проблемот. Понатаму, предлагачот на политиката треба да ги дознае интересите на поединечните чинители и истите ги поврзе со предложената политика, која ќе помогне во групирање на чинителите како поддржувачи или опоненти на политиката која предлага промени. Со утврдувањето на оние кои ја поддржуваат или критикуваат политиката, креаторите на политиката може да донесуваат подобри политички одлуки и да се обидат да го ублажат спротивставувањето кон истите.

Во оваа смисла, првата група на прашања кои треба да ги постави предлагачот на политиката кога врши анализа на засегнатите страни се оние кои се во насока на идентификување на засегнатите страни и притоа утврдува дали истите добиваат или губат и како, за возврат, ќе се однесуваат кон усвојувањето и имплементацијата на политиката:

- *Кои се потенцијалните корисници на промената на политиката?*
- *Кој ќе биде засегнат (било позитивно или негативно) со промената на политиката?*
- *Кој може да влијае на имплементацијата на политиката?*

Кога се дава одговор на горенаведените прашања, треба да размислите за следното: потенцијални корисници; поранешни корисници на претходната политика; здруженија (интересни групи) на корисници; вработени кои ја имплементираат програмата; загрозени групи; политичари и други официјални лица кои ги застапуваат интересите на страната или на државата; фирмите и невладините организации. Последното прашање исто така им помага на предлагачите на политиката да ги идентификуваат оние засегнати страни кои можеби нема да имаат интерес и идеи во фазата на планирање на политиката но кои би биле силни партнери или критичари во фазата на имплементација на таа политика. Имаме и политичари; официјални владини службеници (како што се државните службеници или директори на независни агенции); меѓународни организации; интересни групи; невладини

организации и граѓани. Прашањето кое треба да се постави е кој, помеѓу сите овие категории, ја поддржува а кој се спротивставува на имплементацијата на политиката?

Кај засегнатите страни ќе ги идентификувате оние кои може да влијаат врз исходот на политиката. Владините претставници често имаат овластување да ги одобрат новите политики, да го утврдат нивото на финансирање и да донесуваат други одлуки како што се нови вработувања, набавки на опрема, обезбедување на простории и сл. Успехот на одлуката која сакате да ја донесете зависи од сите горенаведени одлуки кои го донесуваат владините претставници. Исто така, значително влијание може да имаат и донаторските агенции, интересните групи, деловните асоцијации, невладините организации, институтите кои ги креираат политиките и граѓаните. На пример, Меѓународниот монетарен фонд и Светската банка се во можност да влијаат па дури и да ги изменат националните политики преку условите кои се составен дел на програмите за прилагодување кои овозможуваат директна буџетска поддршка. НАТО и Европската унија исто така имаат нивно ниво на вакви услови насочено кон менување на националните политики и поврзано со идното членство на Македонија во секоја од овие организации. Други, како што се интересните групи, деловните асоцијации и невладините организации (особено оние со секторско искуство) може целосно или делумно да ја бојкотираат имплементацијата на политиката, како што беше тоа случај со такси возачите во Скопје на почетокот од ова поглавје.

Втората група на прашања која ќе ви помогне да ги обезбедите информациите кои се релевантни за идентификување на засегнатите страни се следните:

- **Каков е односот помеѓу овие чинители?**
- **Кој треба да биде вклучен во имплементацијата на политиката?**

Целта на овие прашања е да ви ги обезбедат потребните податоци за веројатноста на овие групи добро да работат заедно во насока на имплементирање на политиката или, пак, постојат конкурентни интереси поради кои соработката нема да биде можна. Засегнатите страни кои се инволвирани во имплементацијата не секогаш се силни како оние инволвирани во планирањето на политиката и усвојувањето бидејќи тие немаат политичко или деловно влијание. Во имплементацијата на политиката, подготвеноста и капацитетот на вработените, како и нивната спремност да соработуваат со другите чинители задолжени за постојано имплементирање, зависи од фактот дали политиката може или не може да биде успешно имплементирана.

*Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики*

Врз основа на информациите обезбедени со користење на горенаведениот прашалник, ќе бидете во можност да ги идентификувате засегнатите страни кои се релевантни за политиката која би сакале да ја спроведете. Сепак, овие чинители имаат различни „влогови“ во самиот процес и, поради тоа, може да се подредат по приоритет и тоа како:

<p>А Примарни чинители</p>	<p>чија што дозвола, одобрување или финансиска поддршка ви се потребни за креирање на политиката и кои се директно засегнати од политиката и/ или нејзината имплементација</p>
<p>Б Секундарни чинители</p>	<p>кои што се индиректно засегнати од политиката и/ или нејзината имплементација</p>
<p>В Терцијарни чинители</p>	<p>кои не се инволвирани или кои не се засегнати но кои може да влијаат врз мислењата за или против политиката или нејзината имплементација</p>

Чекор 2

Проценка на интересите на главните чинители и потенцијаното влијание на политиката на овие интереси

Да се знаат интересите на сите релевантни чинители претставува мошне тешка задача. Само предлагачите на политиката кои имаат редовни консултации со нивните главни засегнати страни се во можност да обезбедат информации за тоа кои се нивните интереси. Препорачуваме четири прашања кои ќе треба да ги истражите за да дознаете нешто повеќе за интересите на вашите засегнати страни:

А Очекувања

Најпрвин треба да знаете кои се очекувањата на засегнати страни. Очекувањата може да се разликуваат зависно од расположливите информации и од тоа како поединецот или групата го дефинираат проблемот. На пример, деинституционализацијата на болниците за ментално здравство е проблем за лицата кои работат во нив – тие ќе се соочат со губење на сигурно работно место а истовремено и општината губи даночни приходи. Во оваа смисла, предлогот за затворање на болниците за ментално здравје би можел да содржи и надоместоци за невработеност за овие вработени лица но најверојатно нема да може да ги замени загубените работни места и само минимално ќе ги врати даночните приходи за општината.

Б Бенефиции/ трошоци

Во првиот чекор засегнатите страни се идентификуваат и класифицираат според тоа дали тие ќе бидат засегнати на позитивен или негативен начин. Втор чекор во анализата е опишување на конкретните начини на кои засегнатите страни може да се соочат со проблеми или со загуби. На пример, Општината Велес заштеди пари така што затвори едно од основните училишта и ги консолидираше децата во другите училишта кои работат. Оваа одлука, од друга страна, предизвика повисоки трошоци за родителите и губење време бидејќи требаше да ги носат нивните деца во подалечните училишта од местото на живеење. Доколку ги земеме како пример такси возачите од почетокот на ова поглавје тогаш ќе треба да забележине на кој начин градската администрација се постави во изборот на стандарди за такси услугите во Скопје, каде што приватните такси компании беа во загуба, барем на краток рок, бидејќи требаше да инвестираат во возилата.

В Ресурси

Засегнатите страни може да обезбедат поголем број на ресурси кои може да се користат во сите фази на циклусот на креирање на политиката: од формулирање на политиката, имплементацијата па се' до нејзино евалуирање. Засегнатите страни може да ги искористат нивните ресурси или како поддршка или како спротивставување на конкретна политика и, поради тоа, треба да бидат сфатени мошне сериозно, особено во фазите на формулирање и имплементација на политиката. Некои од ресурсите за кои треба да бидете свесни се следните:

Владата

- Кадар со искуство во имплементирање на слични политики
- Компјутерски бази на податоци, други податоци, канцелариски простор и друга опрема
- Можности и способност за внатрешно лобирање
- Финансиски ресурси
- Можност да се допре до различни засегнати страни
- Можност да се координираат сите планирани задачи
- Пристап до медиумите

Локална самоуправа

- Персонал, канцелариски простори и друга опрема
- Финансиски ресурси
- Можност да се допре до различни засегнати страни
- Можност да се координираат сите планирани задачи
- Пристап до медиумите

Невладини организации

- Пристап до потенцијалните корисници
- Можност да се истражуваат и генерираат конкретни анализи
- Можност да се испорачаат услуги
- Пристап до медиуми
- Понекогаш и финансиски ресурси

Приватен сектор

- Понекогаш финансиски ресурси
- Можност да се испорачаат услуги
- Политичко влијание

Меѓународни владини организации

- Понекогаш финансиски ресурси
- Техничка поддршка
- Политички совети
- Политичко влијание

Г Конфликти

Некои конфликти помеѓу засегнатите страни можеби се неизбежни. Вие, како учесник во креирањето на политиката, треба да бидете во можност да ги идентификувате па дури и предвидите конфликтните прашања, и да изготвите стратегии како овие прашања може да се решат со предлог на политика или со активности кои се планираат за имплементација на политиката.

Информациите кои се однесуваат на четирите горенаведени прашања може да се генерираат преку интервјуа со засегнатите страни и, доколку се стават во табела (како што е Табелата 12) истите може да дадат основа за дополнителна анализа.

Табела 12: Идентификување на интересите на засегнатите страни

Главен чинител	Интерес во однос на политиката	Влијание на политиката врз интересот

Чекор 3

Проценка на влијанието и важноста на засегнатите страни

Со цел анализа на влијанието и важноста на засегнатите страни, предлагачите на политиката треба да направат приоритетен список на засегнати страни, зависно од тоа колкаво е нивото на нивното влијание врз политиката и нивната важност врз имплементацијата на политиката. Табелата 13 помага да се мапира влијанието и важноста на клучните чинители и таа дава податоци за последните два чекори во анализата на засегнатите страни.

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Табела 13: Мапирање на важноста и влијанието на клучните чинители

Влијание на чинителот	Важност на чинителот					
	Непозната	Мала важност	Одредена важност	Средна важност	Поголема важност	Најважен чинител
Непознато						
Мало влијание						
Одредени влијание						
Средно влијание						
Поголемо влијание						
Највлијателен						

Табелата 14 содржи простор за дополнителна вкрстена анализа на интересите, влијанието и важноста на засегнатите страни.

Табела 14: Идентификување на интересите, влијанието и важноста на засегнатите страни

Главен чинител	Негов интерес во однос на политиката	Влијание на политиката врз тој интерес	Важноста на чинителот во однос на успехот на политиката	Степен на влијание кое чинителот го има врз политиката
+ позитивен - негативен		U - непознат O – неутрален N - негативен	U – непозната 1 – мала 2 – одредена 3 – средна 4 – голема 5 - суштинска	1 – мало 2 – одредено 3 – средно 4 – големо

Чекор 4

Изготвување нацрт на стратегија за информирање на засегнатите страни/ Раскажување приказни

Нивото на знаење кај засегнатите страни за конкретната политика многу често е предмет на интересирање на раководителите и креаторите на политиката. Ова ниво на знаење може да се презентира како општ заклучок, особено доколку е слично за најголемиот дел на чинители, или чинителите може да се поделат според нивното ниво на знаење (1, 2 или 3). Оваа последна опција е корисна за насочување на стратегијата за комуникација кој одредена група на засегнати страни, особено кон оние кои имаат најмалку знаење за политиката. Овие засегнати страни би се групирале во Групата 1 на ниво на знаење.

Информациите кои може да се најдат во податоците за знаењето може да се споредат со анализата на влијанието/ важноста наведена погоре за да го потенцираат нивото на важност на засегнатите страни со ниското ниво на знаење. Оваа споредбена анализа ќе резултира дури и со помала приоритетна група кон која ќе бидат насочени стратегиите за комуникација.

Податоците за знаењето може исто така да се споредат и со ставот на засегнатите страни за да се утврди дали оние кои се противат на политиката имаат постојано ниско ниво на знаење. Ова би бил индикатор за предлагачот на политиката, или за оној кој ја промовира оваа политика, дека комуницирањето на целите и основите на политиката и запознавањето на чинителите со нив би можело да го намали отпорот.

За да направите анализа која ќе ви помогне во развивањето на информациона/ комуникациона стратегија која ќе го зголеми опфатот на политиката на што е можно поголем број на потенцијални корисници, или за да ја зголемите поддршката од чинителите, најпрвин треба да генерирате податоци за нивото на знаење за конкретната политика кај секој чинител; како тие ги добиваат информациите; каков е нивниот став кон политиката која сакате да ја формулирате и/ или имплементирате; кои се нештата кои тие ги ценат?

Сите овие прашања се важни во донесувањето одлука за тоа што да се каже кому, на кој начин и сл. за да може да ја обезбедите неговата/ нејзината поддршка во фазата на формулирање или фазата на имплементирање на политиката. Искуствата во јавната политика имаат утврдено едноставен и лесен начин за комуницирање со разните засегнати страни со користење на методи како што се раскажување на приказни. Секое прашање од јавната

Анализа на состојбата во процесот на креирање политики

политика има своја приказна. Кога се обидуваме да ја вклучиме јавноста во решенијата (на пример, да обезбедиме здравствена заштита за поголем број на деца, да преземеме чекори неопходни за борба против климатските промени, за поддршка на новата програма за обука за вработување наменета за невработените лица), ние се обидуваме да раскажеме приказна зошто треба нашата публика да размислува за оваа тема и зошто е потребен “јавен” одговор за решавање на овие проблеми.

Раскажувањето на приказна има бројни предности во споредба со традиционалните организациско-комуникациски техники. Најпрвин, таа овозможува артикулирање на емотивните аспекти како и фактичката содржина, со што се изразува скриеното знаење кое можеби би било тешко да се „извлече“ и сподели. Второ, во овозможувањето на поширок контекст во кој се обезбедува знаењето, раскажувањето на приказна може да го зголеми потенцијалот за споделување на знаењето кое има соодветно значење. Доколку фактите ги базираме на наративна (раскажувачка) структура, поверојатно е да се случи учење и истото да се споделува понатаму.²⁹

Кога користиме приказни за промена, било општествена или институционална, треба да ги земете во предвид следните клучни фактори. Приказната:

- Треба да биде едноставна и силна;
- Треба да одговара на барањата и временски усогласена со конкретните можности;
- Треба да обезбедува решение на итните и на пошироките проблеми;
- Треба да биде насочена кон луѓето кои имаат моќ да донесат одлуки и да ги променат нештата;
- Треба да „игра“ со она што веќе постои во главата на луѓето.

Чекор 5

Изготвување нацрт на стратегија за учество на засегнатите страни

Врз основа на анализата на засегнатите страни, предлагачот на политиката може да идентификува кои елементи ќе и’ бидат утврдени на политиката за да се овозможи нејзина соодветна имплементација или успех во нејзината имплементација. За да се создаде и поширока поддршка на предложената политика, предлагачот на политиката треба исто така да изготви и стратегија за учество на засегнатите страни.

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

Владите имаат различни нивоа на отвореност кон инволвираност на други страни во креирањето на политиката. Владата на Република Македонија, со своите процедури за креирање на политиката воспостави една отворена рамка на процесот на консултации во фазите на утврдување на проблемот и формулирање на политиката. Сепак, фазите на имплементација, мониторинг и евалуација се фази во циклусот на креирање политики кои треба уште повеќе да се унапредат во смисла на соработка, па дури, во одредени случаи, и овластување на невладините чинители да учествуваат во креирање на политиката.

Табела 15: Формулирање на стратегија за учество на засегнатите страни

Фаза во циклусот на креирање на политики	Споделување на информации (еднонасочен процес)	Консултации (двонасочен процес)	Соработка (зголемување на контролата врз донесувањето на одлуки)	Давање овластувања (пренесување на контролата врз одлуките и ресурсите)
Идентификување на проблемот				
Идентификување на опции				
Донесување на одлуката				
Имплементација и мониторинг				
Евалуација				

Стратегијата за учество на засегнатите страни обично треба да се усогласи со основната култура на органот кој ја креира политиката или со основната култура на агенцијата која ја имплементира. Сепак, доколку проблемот или политиката е веројатно дека ќе предизвикаат контроверзии, одредени институции можеби ќе треба да ги изменат нивните практики за да одговорат на потребите и интересите на засегнатите страни.³⁰

Во таа смисла, последен чекор во анализата е да се разгледаат оние нешта кои би можеле да ги направите за да добиете поддршка од засегнатите страни и да ги намалите спротивставувањата. Размислете како би можеле да им пристапите на секој од чинителите. Какви информациите ќе им бидат потребни? Колку е важно чинителите да бидат инволвирани во процесот на планирање? Дали постојат други групи или поединци кои може да влијаат врз чинителите да ја поддржат вашата иницијатива? Евидентирајте ги вашите

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

стратегии за да обезбедите поддршка или да ги намалите пречките за вашиот проект во последната колона од матрицата.

Еве некои општи стратегии или најдобри искуства за тоа како да ги инволвираат засегнатите страни.³¹

Засегнати страни со големо влијание и голема важност – потребно е тесно да бидат инволвирани во сите фази на креирањето на политиката. Тоа се главните креатори на одлуките и веројатно е дека тие, или нивни претставници, ќе го насочуваат имплементирањето на политиката.

Засегнати страни со големо влијание и ниска важност – треба да бидат информирани и нивните ставови да се земат во предвид. Овие лица обично нема да бидат инволвирани во планирањето и имплементацијата но сепак треба да бидат консултирани или информирани за најважните одлуки.

Засегнати страни со мало влијание и голема важност – не треба да се занемарат. Треба да бидат вклучени за да се обезбеди дека се исполнети нивните потреби и дека нивното учество има смисла. Вработените или корисниците може да добијат информации и можности за повратен одговор од нивна страна.



Препорачана литература

1. Foundations of Success and Dawn Montanye (MPO Washington) “*Resources for Implementing the WWF Project & Program Standards*”, WWF 2004
2. Jennifer Rietbergen – McCracken and Deepa Narayan, “*Participation and social assessment: Tools and Techniques*” (Washington DC: IBRD / WB, 1998)
3. Kristin Morse, Raymond J. Struyk “*Policy Analysis for effective development: strengthening transition economies*”, Lynne Rienner Publishers, Inc. 2006
4. Ben Ramalingam “, 2005 by Overseas Development Institute is available on: http://www.odi.org.uk/rapid/publications/Documents/KM_toolkit_web.pdf
5. Swiss Development Cooperation “*Story Guide – Building bridges using narrative techniques*”, 2004 available on: http://www.sparknow.net/page_attachments/0000/0233/SDC_Story_Guide.pdf
6. WWF, *Cross cutting tool – Stakeholder analysis - Sourcebook for WWF Standards Stakeholder Analysis*, 2005 available on: http://assets.panda.org/downloads/1_1_stakeholder_analysis_11_01_05.pdf
7. Bailar B.B. (1989) 'Information Needs, Surveys and Measurement Errors' in Kasprzyk D., Duncan G., Kalton G., Singh M.P. [eds] *Panel Surveys*. New York: John Willey & Sons; 1-24.
8. Flatley F. (2001) 'The Internet as a mode of data collection in government social surveys: issues and investigations.' *Survey Methodology Bulletin*. 49: 1-10.
9. Foddy W. (1993) *Constructing Questions for Interviews and Questionnaires: Theory and practice in social research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Извори и забелешки

1. Министерство за животна средина и просторно планирање, Државен инспекторат за животна средина, Министерство за труд и социјална политика, Агенција за вработување и Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија
2. Методологија за анализа на политиките и координација „Службен весник на РМ“ бр. 52/06
3. Прирачник за креирање политики на Владата на Република Македонија
4. Kristin Morse, Raymond J. Struyk “Policy Analysis for effective development: strengthening transition economies”, Lynne Rienner Publishers, Inc. 2006 (стр.12)
5. Како што е дефинирано во Методологијата за анализа на политиките и координација на Владата на Република Македонија
6. Kristin Morse, Raymond J. Struyk “Policy Analysis for effective development: strengthening transition economies”, Lynne Rienner Publishers, Inc. 2006 (стр.37)
7. Michael Howlett and M. Ramesh “Policy science and political science”, *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford University Press 1995) стр. 2-17
8. Thomas R. Dye “Understanding Pubic policy” (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972):2
9. Методологија за анализа на политика и координација „Службен весник на РМ“ бр.52/2006
10. Деловник за работа на Владата на Република Македонија (пречистен текст), „Службеник весник на Република Македонија“ бр.36/08
11. Методологија за стратешко планирање и подготвување на годишната Програма за работа на Владата на Република Македонија „Службен весник на РМ“ бр. /2008
12. Методологија за анализа на политиките и координација, „Службен весник на РМ“ бр. 52/06
13. Методологија за проценка на влијанието на регулативата „Службен весник на РМ“ бр.37/2008
14. Види слика 1
15. Види ја дефиницијата на почетокот на овој прирачник
16. Извор: ILO Bureau of Statistics on the basis of official national data
17. Center for Economic Analysis, *Report on the Labor Market in Macedonia*, March, 2005
18. Angel-Urdinola, D. and Macias-Essedin, V. *Macedonia Employment Profile, 2004-2006* (unpublished manuscript), 2008
19. Податоците за 2007 се однесуваат на последната четвртина поради тоа што LFS за 2007 не беше достапна за време на подготвување на Прирачникот
20. G. Faggio and S. Nickell, Patterns of Work Across the OECD, May 2006, <http://www.nuffield.ox.ac.uk/users/nickell/papers/PatternsOfWorkacrosstheOECD.pdf>

Анализа на состојбата
во процесот на креирање политики

21. ЦИКП, *Анализа на причините за економска неактивност кај жените со ниско ниво на вештини кои припаѓаат на малцинските заедници во Македонија* (необјавен текст), Светска банка, 2008
22. ЦИКП, *Анализа на причините за економска неактивност кај жените со ниско ниво на вештини кои припаѓаат на малцинските заедници во Македонија* (необјавен текст), Светска банка, 2008
23. Овој дел е базиран на Книгата Магента на Владината Единица за Општествени Истражувања на Обединетото Кралство
24. Одлука за авто-такси превоз на патници на подрачјето на Град Скопје. 69та Седница на Советот на Град Скопје. 02. 07. 2008/10. 07. 2008
25. Идентификувано преку анкета објавена на интернет-страница на Град Скопје
26. Има околу 3000 регистрирани такси возила во Скопје
27. Kristin Morse, Raymond J. Struyk “Policy Analysis for effective development: strengthening transition economies”, Lynne Rienner Publishers, Inc. 2006 (p.37)
28. Бидејќи такви дејства би имплицирале лесна идентификација и казнување на илегалните возачи на такси – едно од клучните побарувања на легално регистрираните возачи
29. A template designed by Sparknow Consulting (www.sparknow.net) further developed as a Guide: Tools for Knowledge and Learning – A guide for development and humanitarian organizations, Ben Ramalingam 2005 by Overseas Development Institute is available on: http://www.odi.org.uk/rapid/publications/Documents/KM_toolkit_web.pdf
30. Kristin Morse, Raymond J. Struyk “Policy Analysis for effective development: strengthening transition economies”, Lynne Rienner Publishers, Inc. 2006 (p.42)
31. Овој дел е базиран на Jennifer Rietbergen – McCracken and Deepa Narayan, “Participation an social assessment: Tools and Techniques” (Washington DC: IBRD / WB, 1998)



Забелешки:



