

SHTOJCA 3

UDHËZIME MBI PËRGATITJEN E KONCEPT DOKUMENTEVE

Qëllimi i koncept dokumenteve

1. Praktikisht, të gjitha vendet evropiane përgatisin një formë të materialeve analitike për të shoqëruar propozimet e politikave (p.sh. për projektligje ose veprime administrative) të prezantuara para Qeverisë. Qëllimi i këtij materiali është të përcaktoj parimet dhe ndikimin e projekt propozimeve para se të arrihet ndonjë vendim në Mbledhjen e Qeverisë . Ky material do të përfshinte:

- një përmbledhje të qartë dhe koncize të vendimeve kryesore të cilat duhet të aprovohen;
- opsionet tjera që janë marrë parasysh;
- politika më e rëndësishme (p.sh. ekonomike, sociale),ndikimet fiskale, rregullatore dhe ligjore të këtyre opsioneve;
- arsyeshmëria e opsioneve të rekomanduara; dhe
- si duhet të komunikohen këto vendime.

Përmbajtja e zakonshme e koncept dokumenteve

2. Së bashku me “koncept dokumente”, llojet e analizave që duhet të shoqërojnë një projekt propozim të një ministrie para qeverisë, janë si vijon:

- ndikimi i politikave (vlerësimi se si opsionet e ndryshme do të kenë ndikim pozitiv ose negativ ose si do të përceptohen nga sektorët ose grupet e ndryshme; p.sh. grupet ekonomike, sociale apo të lobimit);
- ndikimi financiar (vlerësimi shumëvjeçar i shpenzimeve/kursimeve në buxhet);
- ndikimi rregullator (një sërë ndikimesh të politikave që fokusohen në koston e përputhshmërisë me punën e rregullores së qeverisë; kjo mund të jetë e nivelit të lartë apo të hollësishëm) dhe
- koncepti ligjor (arsyeshmëria ligjore dhe strategjia hartuese që duhet ndjekur nëse propozimi ka të bëjë me një ligj të ri ose ndryshim të ndonjë ligji ekzistues).

3. Rezultatet e këtyre analizave duhet të konsolidohen në formë të përmbledhjes ekzekutive për Qeverinë, që paraqet një pjesë të rëndësishme të çdo koncept dokumenti.

4. Rregullorja e Punës së Qeverisë (Neni 24) , kërkon që draft ligjet dhe veprimet tjera që kanë të bëjnë me politika të jenë të certifikuara si temë e koncept dokumenteve të aprovuara në Mbledhjen e Qeverisë para se të shqyrtohen më tutje. Kjo bëhet për të siguruar se :

- Propozimet janë mirë të koordinuara
- Theks i mjaftueshëm është vendosur në ndërlidhjen e propozimit me prioritetet e Qeverisë, rezultatet e pritura, komunikimi publik etj dhe
- Janë hartuar planet e implementimit

Veprimet e rekomanduara

Rregullorja e Punës prandaj ofron qasje në dy etapa për vendimmarrje, duke përdorur koncept dokumentet në raundin e parë të shqyrtimit. Raundi i dytë duhet të vijonte në formë të projektligjeve, masave administrative etj, nëse në Mbledhjen e Qeverisë merret vendim në bazë të koncept dokumentit që të vazhdohet tutje.

5. Ministritë janë përgjegjëse për përgatitjen e koncept dokumenteve dhe SKQ-ja është përgjegjëse për koordinimin e prezentimit të koncept dokumenteve në Mbledhjen e Qeverisë (duke u konsultuar me MEF, ZSHNJ, Agjencia për Integritet Evropiane, etj.) që aprovimet e nevojshme dhe vlerësimet e ndikimit janë kryer.

Shënimet e detajizuara në formë të mostrës për përgatitjen e koncept dokumenteve janë të dhëna në Shtojcën A. Shtojca B përfshin instrumentet e politikave, përveç ligjeve, që duhet të shqyrtohen si opsione për zbatimin e propozimeve të koncept dokumenteve.

SHTOJCA A

MOSTRA PËR STRUKTURËN E KONCEPT DOKUMENTEVE

1. Koncept dokumenti duhet të jetë gjëja e vetme dhe udhëheqëse që duhet të dërgohet Sekretariatit Koordinues të Qeverisë (SKQ) për tu futur në rendin e ditës së mbledhjes së qeverisë. Në mënyrë që ministrave t'u ofrohen informatat më të rëndësishme që ju nevojiten për të diskutuar parimet e propozimit të paraqitur para tyre dhe për të marrë vendimet e nevojshme. Prandaj, duhet të jetë i shkurtër (maksimum 4-5 faqe), i qartë, konciz dhe informativ.
2. Informatat faktike në koncept dokument duhet të nxirren nga materialet shoqëruese siç është Vlerësimi i Ndikimit Financiar dhe Rregullator dhe shtojcat tjera analitike. Edhe pse është joshëse që të përfshihen të gjitha nuancat që mund të kenë ndikim në opsionet që diskutohen, sfida në hartimin e një koncept dokumenti të mirë, qëndron në përqendrimin e nënvizimit të informatave dhe analizave kryesore për ti informuar ministrat për çështjen në fjalë. Paraqitja më e hollësishme e faktorëve ndikues dhe rrethanave lehtësuese duhet të bashkëngjiten si shtojca ose, më mirë të paraqiten në një fazë të mëvonshme.
3. Brenda një ministrie ose organi që përgatit materialin për mbledhje të Qeverisë, koncept dokumenti mund të jetë i dobishëm si verifikim përfundimtar se të gjitha çështjet e rëndësishme janë analizuar dhe zgjidhur.
4. Dokumenti duhet të ketë titullin në faqen e parë dhe nëntë seksione, si vijon:

I Vendimi i kërkuar

Ky seksion duhet të informojë në mënyrë precize qysh në fillim Qeverinë se çfarë çështje kërkohet të shqyrtohet dhe miratohet nga propozuesi. Kjo do të ndihmonte që diskutimi të përqendrohet në çështjen kyçe.

II Opsioni i shqyrtuar

Ky seksion duhet të shpjegojë shkurtimisht se cilat opsione i ka shqyrtuar propozuesi përfshirë të gjitha opsionet përveç ligjeve – sa i përket metodologjisë shih Shtojcën B. Informatat kritike përshkruese ose kontekstuale duhet të ofrohen për secilin opsion, preferohet me një koment prej një ose dy fjalive. Komenti duhet të përfshijë implikimet kryesore, përfshirë pro-të dhe kontrat ndaj secilit opsion.

III Opsioni i rekomanduar dhe arsyeshmëria

Ky seksion duhet të theksojë opsionin e rekomanduar dhe të avancojë rastin drejt zgjedhjes nga alternativat e mundshme. Aty ku ekziston mundësia duhet të theksohet lidhshmëria me prioritetet strategjike dhe përkushtimet tjera të Qeverisë dhe me vendimet e Qeverisë. Gjithashtu, në këtë seksion duhet ti kushtohet vëmendje qëndrimeve të publikut dhe efektivitetit të kostos.

IV. Kostoja e opsionit të rekomanduar

Në bazë të VNF-së, ky seksion duhet të nënvizojë koston e pritur nga opsioni i rekomanduar dhe aty ku është e mundur, të sugjerojë burimin e financimit (p.sh. fondet e ministrisë, buxhetin e vitit të ardhshëm, rezervat etj.).

V. Ndikimet e pritura

Ky seksion duhet të përmbledh, shkurtimisht, ndikimin që mund të ketë vendimi për p.sh. publikun, grupet e synuara, tatimpaguesit, interesat e biznesit, ekonominë, punësimin, mjedisin, etj. Duhet të nxirret nga analizat e ministrisë përkatëse dhe hulumtimeve kuantitative.

VI Harmonizimi me legjislacionin e BE-së

Ky seksion duhet të shpjegojë shkurtimisht çfarëdo rëndësie të propozimit në lidhje me harmonizimin e ligjeve që dalin si rrejdhojë me legjislacionin e BE-së.

VII Rezultati kryesor i konsultimeve

Ky seksion duhet ti identifikojë ato ministri, OJQ-të dhe grupet tjera tek të cilat ky propozim do të kishte ndikim të madh. Duhet të nënvizojë ato me të cilat janë konsultuar dhe kanë shqetësime të konsiderueshme të pazgjdhura. Është shumë me rëndësi që këto pikëpamje të pasqyrohen në mënyrë të sinqertë dhe të saktë.

Ju lutem keni parasysh se qëllimi i këtij seksioni nuk është të bëjë komente të vogla të lidhura me formatin dhe hartimin.

VIII Plani i implementimit

Ky seksion duhet të përmbledh karakteristikat kyçe të planit implementues siç janë koha, nevoja për implementim pilot apo me faza, ndikimi mbi numrat e stafit, etj.

IX Porositë për komunikim

Ky seksion duhet ti sugjerojë ministrave një numër të vogël të porosive komunikatave që duhet të theksohen gjatë shpalljes dhe/ose shpjegimit të vendimit përkatës dhe pse Qeveria ka vendosur të merr atë vendim. Kjo është në veçanti e rëndësishme në rastet kur vendimi pritet të jetë i padëshirueshëm nga publiku ose nga ndonjë grup i caktuar me interes.

SHTOJCA B

IDENTIFIKIMI I OPSIONEVE TJERA ALTERNATIVE PËRVEÇ LEGJISLACIONIT

Identifikimi i opsioneve të ndryshme për të arritur një objektiv të qeverisë është i domosdoshëm në një koncept dokument. Nëse nuk është identifikuar e tërë shtrirja e opsioneve, mund të shqyrtohen disa drejtime më të mira të veprimeve dhe ndikimi i tyre të mos vlerësohet.

1. **Konsiderimi i alternativave në legjislacion.**- Shpeshherë reagimi impulsiv ndaj një problemi është të hartohet një ligj ose rregullore e re. Megjithatë kjo është vetëm një mënyrë e trajtimit të çështjeve me të cilat ballafaqohet Qeveria. Sa më shumë ligje, aq më vështirë është për publikun që të përcjellë obligimet të tyre. Veç kësaj edhe nëse individët janë në dijeni për ligjin, barra e rregullimit mund të jetë aq e madhe saqë mund të ndalojnë zbatimin vullnetar. Qasjet pasuese alternative – për shembull, përforsimi i mekanizmave të tregut ose informimit publik – mund të jenë mënyra më pak ndërhyrëse në arritjen e qëllimeve të Qeverisë.
2. **Zakonisht, një prej opsioneve është që të mos bëhet asgjë.**- A ekziston me të vërtetë një rast për Qeverinë që të reagojë? Nuk mund të zgjidhen të gjitha problemet me intervenim të Qeverisë. Problemi mund të ekzagjerohet ose të zgjidhet nga të tjerët. Një ndërhyrje mund të zhvendosë kahjen e problemit. Kostoja e intervenimit mund ti tejkalojë përfitimet. Forcat alternative, siç janë zgjedhja e konsumatorit, besnikëria e konsumatorit, konkurrenca dhe risitë mund të çojnë në zgjidhje më të shpejta dhe më të besueshme.
3. **Përmirësimi i zbatimit të ligjeve ekzistuese.**- Zgjidhja mund të jetë përmirësimi i publicitetit ose udhëzimi se si ti binden ose të sigurohet që metodat ekzistuese të zbatimit janë duke u shfrytëzuar në mënyrë efektive, ose për të përmirësuar zbatimin e ligjit në përgjithësi.
4. **Përmirësimi i informimit.** Ndryshimet në sjellje mund të inkurajohen përmes reklamimit ose ofrimit të këshillave ose informatave nga Qeveria. Nëse problemi vjen nga shitësit që kanë informatat që blerësit nuk kanë – për shembull rreth elementeve përbërëse të produktit – zgjidhja mund të bazohet në zbulimin e informatave. Kjo mund të përfshijë publicitetin ose zbulimin e informatave nga Qeveria ose zbulimi i detyrueshëm në mënyrë të drejtpërdrejt nga shitësi për blerësin. Përparësitë e qasjeve të tilla janë se nuk e kufizojnë zgjedhjen e konsumatorit. Megjithatë, shpenzimet administrative në veçanti për zbulimin e detyrueshëm, mund të jenë të larta.
5. **Futja e skemës vullnetare.**- Kjo mund të aplikohet aty ku ka ndërthurje të interesave private dhe publike, ashtu që stimulimet për ndryshime mund të rezultojnë me interes reciprok e jo me sanksione, por përmes negociatave dhe marrëveshjeve ndërmjet Qeverisë dhe sektorit privat. Shembujt përfshijnë, kodet e biznesit të padetyrueshëm, marrëveshjet për standarde, ose zbulimi i informatave (p.sh. etiketimi).
6. **Mbështetja në vetërregullimin nga një profesion ose industri.**- Në shumë vende, profesionet si juristët dhe mjekët rregullohen në këtë mënyrë edhe pse hyrja në to është e rregulluar, në mënyrë tipike përmes legjislacionit. Shpeshherë,

standardet e observuar nga industritë e caktuara që prekin shumë interesat publike – siç janë reklamimi, shtypi ose industria e kinemasë – janë të vetërregulluara. Një qasje e tillë mund të jetë adekuate në ato raste kur një organ i jashtëm me rol rregullativ ka ekspertizë që i mungon Qeverisë. Rregullat mund të observohen më lehtë nëse janë bërë nga vetë industria dhe mund të azhurnohen më shpejtë. Kërcënimi i legjislacionit të Qeverisë mund të mbahet në rezervë. Megjithatë, ministrat mund të mos jenë në gjendje të kontrollojnë përmbajtjen e hollësishme të rregullave dhe duhet të kujdesen që të mbrohen interesat publike para atyre private (për shembull, vetërregullimi mund të shfrytëzohet nga brenda për të krijuar barriera për hyrje në treg).

7. **Shfrytëzimi i stimulimeve ekonomike ose të drejtat pronësore tregtare.**- Sjellja mund të ndryshohet në mënyrë të dobishme, përmes masave financiare siç janë futja e pagesave për ndotësit e ajrit ose gjoba për hedhjen e mbeturinave. Kjo qasje mund të jetë efektive në aspektin e kostos, të stimulojë risitë dhe do të ketë nevojë më të vogël të azhurnimit sesa rregullimi i drejtpërdrejt. Megjithatë, rezultati mund të jetë më pak i sigurt sesa rregullimi i drejtpërdrejt dhe mund të shkaktojë evazion sistematik që është i shtrenjtë. Të drejtat pronësore tregtare mundësojnë shitjen dhe blerjen e të drejtave ose detyrimeve të krijuara përmes rregullimit. Shembujt përfshijnë lejet tregtare të ndotjes ose të drejtat për ngritje dhe aterrim në aeroporte të ngarkuara. Prapë, kjo mund të rezultojë me zgjidhjen më të lirë, të stimulojë risitë dhe të shmanget revidimeve të shpeshta.

8. **Konsiderimi i instrumenteve të ndryshme që janë në dispozicion të Qeverisë:-**

- ‘Instrumentet rregullative’ përmbajnë rregulla që rregullojnë sjelljen në formë të të drejtave ligjore të zbatueshme, detyrave dhe ndalesave, ose licencimit ose caktimit të standardeve.
- “instrumentet financiare” përfshijnë subvencionet, tatimet dhe uljen e tatimeve, pagesat për shfrytëzim dhe llojet e caktuara të shpenzimeve buxhetore, siç janë investimet kapitale, transferet, stimulimet dhe prokurimet publike;
- “instrumentet informative” përfshijnë fushatat reklamuese, broshurat informative ose shfrytëzimin e internetit.

Për shembull, nëse qëllimi është reduktimi i pirjes së duhanit, Qeveria mund të rregullojë këto gjëra si mosha e lejuar për blerjen e duhanit, vendeve ku duhani është i lejuar, etj; ose mund të ngritë tatimin në duhan; ose mund të nis një fushatë arsimore për të shpjeguar efektet e dëmshme të pirjes së duhanit. Ka edhe opsione tjera brenda secilit lloj të instrumentit të politikave: për shembull, nëse pirja e duhanit ndalohet në vende publike, ka shumë opsione për vendet ku mund të ndalohet pirja. Shumë opsione të mundshme përdorin kombinim të instrumenteve, p.sh. opsionet rregullative dhe informative. Kështu që një fushatë informative mund të përqendrohet në ata që preken parimisht nga ndryshimet ligjore nga përfshirja e vendeve ku është i ndaluar duhani.

ANNEX 3

INSTRUCTIONS ON PREPARATION OF CONCEPT PAPERS

Purpose of Concept Papers

1. Virtually all European countries prepare some form of analytical material to accompany policy proposals (e.g. for draft legislation or administrative action) presented to the Government. The purpose of this material is to set out the principles and impact of policy proposals before the Government Meeting reaches any kind of decision- This material will include:

- a clear, concise summary of the key decisions that they are being asked to approve;
- other options that were considered;
- the major policy (e.g., economic, social), financial, regulatory and legal impacts of these options;
- the rationale for the recommended option; and
- how these decisions should be communicated.

Contents of Concept Papers

2. Within a concept paper the following types of analysis should accompany a ministry proposal to the government:

- policy impact (assessment of how various options will positively or negatively affect or be perceived by various sectors or groups; e.g., economic, social, environmental or pressure groups);
- financial impact (multi-year assessment of savings/costs to the budget);
- regulatory impact (a sub-set of policy impacts focusing on the compliance cost to business of government regulation; this can be at a high or detailed level); and
- legal concept (the underlying legal rationale and drafting strategy to be pursued where the proposal involves drafting a new law or revisions to an existing law).

3. The Rules of Procedure (Article 24) require draft laws and other policy action to be certified as having been the subject of a concept paper approved by the Government Meeting before they can be considered further.. This is to ensure that:

- proposals are well coordinated;
- sufficient emphasis is placed on linking the proposal to Government priorities, expected results, public communications, and
- implementation plans are developed.

Recommended action

The Rules of Procedure therefore provide for a two-stage approach to decision making using concept papers at the first round of consideration. The second round should take the form of draft laws, administrative measures etc. if the Government Meeting has taken a decision on the basis of the concept paper to proceed further.

5. Ministries are responsible for preparing concept papers, and that the Government Coordination Secretariat (GCS) is responsible for coordinating the presentation of the concept papers to the Government Meeting (checking with MFE, the OLSS, the Agency for European Integration, etc.) that the necessary clearances and impact assessments have been obtained.

Detailed notes in the form of a template for the preparation of concept papers are at Annex A. Annex B lists policy instruments other than legislation, which should be considered among options for implementation of the concept paper's proposal.

ANNEX A

TEMPLATE FOR THE STRUCTURE OF CONCEPT PAPERS

1. The concept paper should be the leading – and arguably the only -written item sent to the Government Coordination Secretariat (GCS) for scheduling on the Government Meeting agenda. In order to provide Ministers with the most important information that they need to discuss the principles of the proposal brought to them, and to make the necessary decisions it needs to be short (4-5 pages maximum), clear and concise, and informative.
2. Factual information in the concept paper should be drawn from any supporting material such as the Financial and Regulatory Impact Assessments and other analytical appendices. While it may be tempting to include every nuance that may have an impact on the options under discussion, the challenge in writing a good concept paper is to focus on highlighting the key information and analysis that Ministers require to inform their discussion of the issue at hand. The more detailed exposition of influencing factors and mitigating circumstances should be consigned to appendices or, better still, tabled at a later stage.
3. Within the Ministry or Body that prepares the material for the Government Meeting, the concept paper can also be useful as a final check that all the important issues have been analysed and resolved.
4. The paper should have a title page, and nine sections as follows:

I. Decision(s) required

This Section should tell the Government Meeting very precisely at the outset, what issue(s) the proposer is asking them to consider and approve.

II. Options considered

This section should explain briefly what options the proposer considered including options other than legislation –for methodology see Annex B. Critical descriptive or contextual information should be provided for each option, preferably with a one or two sentence commentary. The commentary should include the major implications, including the arguments for and against each option..

III. Recommended option and rationale

This section should indicate the recommended option, and advance the case for its being chosen over the alternatives. Where possible, links should be emphasised to the Government’s strategic priorities and other commitments and to Government Meeting decisions. Considerations based on cost-effectiveness and on public attitudes are also relevant in this section.

IV. Cost of recommended option

Based on the FIA, this section should indicate the expected cost of the recommended option, and, where appropriate, suggest the source of funding (e.g.,the Ministry’s own funds, next year’s Budget, reserve, etc.).

V. Expected impacts

This section should briefly summarise the impact the decision may have on e.g. the public, target groups, taxpayers, business interests, the economy, employment, the environment, etc. It should draw on the ministry’s analysis and any quantitative research.

VI. Harmonisation with EU legislation

This Section should explain briefly any significance which the proposal has in respect to the harmonisation of any consequential legislation with EU legislation.

VII. Main outcome of consultations

This section should identify those Ministries, NGO's, and outside target groups for which this proposal would have a major impact. It should highlight those which have been consulted and have substantive unresolved concerns. It is important that these views are reflected frankly and accurately. Please note that the purpose of this section is not to make minor comments related to formats and drafting.

VIII. Implementation Plan

This section should summarize the key features of the implementation plan, such as timing, the need for pilots or phased implementation, the impact on staff numbers, etc.

IX. Communication messages

This section should suggest to Ministers a small number of key communications messages that should be used when announcing and/or explaining this decision and why the Government Meeting decided to take it. This is particularly important in cases where a decision can be expected to be unpopular with the public at large, or with particular interest groups.

ANNEX B

IDENTIFYING ALTERNATIVE OPTIONS INCLUDING ALTERNATIVES TO LEGISLATION

Identifying different options for achieving the government's objectives is a necessary ingredient in a concept paper. If the full range of options is not identified, some of the better courses of action may be overlooked and their impact not assessed.

1. **Consider alternatives to legislation.**- Often the automatic reaction to a problem is to draft a new law or regulation. However, this is only one way of dealing with the issues that Government faces. The more legislation there is, the more difficult it is for the public to keep track of their obligations. Furthermore, even if individuals are aware of the law, the burden of regulation may become so great that they cease to comply voluntarily. Consequently alternative approaches – for example, use of market mechanisms or public information – can be less interventionist ways of achieving the government's goals.
2. **Doing nothing is usually an option.**- Does a case for Government action really exist? Not every problem can be solved by Government intervention. The problem may have been exaggerated or may be best resolved by others. Intervention may simply shift the problem elsewhere. The costs of intervening may outweigh the benefits. Alternative forces, such as consumer choice, customer loyalty, competition and innovation may lead to faster or more reliable solutions.
3. **Improve implementation of the existing law.**- The solution may be to improve publicity or guidance on how to comply, or to ensure that existing methods of enforcement are being effectively used or to improve enforcement generally.
4. **Improve information.** Changes in behaviour can be encouraged through advertising or the provision of advice or information by Government. If the problem results from sellers having information that buyers do not - for example, about product ingredients - solutions might be best based on information disclosure. This might involve publicity or disclosure of information by the Government or mandatory disclosure directly from sellers to buyers. The advantages of such approaches are that they do not restrict consumer choice. However, the administrative costs, especially of mandatory disclosure, can be high.
5. **Introduce a voluntary scheme.**- This may be appropriate where public and private interests coincide, so that incentives for change can result from mutual interest rather than sanctions or from negotiation and agreement between Government and private sector providers. Examples include non-mandatory codes of practice, agreements on standards, or information disclosure (e.g. labelling).
6. **Rely on self-regulation by a profession or industry.**- In many countries, professions such as lawyers and doctors are regulated in this way, although entry to them is typically regulated by legislation. Often the standards observed by certain industries which impinge heavily on public interests – such as advertising, the press, or the cinema industry – are self-regulated. Such an approach can be especially appropriate where an outside body with a regulatory role has expertise that Government lacks. Rules may be observed more readily if they are made by the industry itself and they may be updated more quickly. The threat of government legislation can be kept in reserve. However, Ministers may not be

able to control the detailed content of the rules, and care needs to be taken to ensure that public rather than private interests are protected (for example, self regulation can be used by insiders to create barriers to market entry).

7. **Use economic incentives or tradable property rights.**- Behaviour can be usefully changed by financial measures such as emission fees for pollutants or charges for waste disposal. This approach can be cost-effective, stimulate innovation and may need updating less frequently than direct regulation. However, the outcome may be less certain than with direct regulation and may lead to systematic evasion that can be costly to deal with. Tradable property rights allow the buying and selling of rights or obligations created by regulation. Examples include tradable pollution permits or takeoff and landing rights at crowded airports. Again, this can result in least cost solutions, stimulate innovation and avoid frequent revisions.

8. **Consider different instruments at the Government's disposal: -**

- 'Regulatory instruments' contain rules governing behaviour, in the form of legally enforceable rights, duties and prohibitions or licensing or standards-setting
- "financial instruments" include subsidies, taxes and tax deductions, user fees and certain types of budgetary expenditures, such as capital investment, transfers, incentives and public procurements
- "informational instruments" include advertising campaigns, information booklets, or use of the Internet.

For example, if the objective is to reduce smoking, the government might regulate such things as the age below which people are forbidden to buy cigarettes, the places where smoking is allowed, etc.; or it might increase the taxes on tobacco; or it might launch an education campaign to explain the harmful effects of smoking. Different options also exist within each kind of policy instrument: for example, if smoking is to be banned in public places, there are many options as to the places to be covered by the ban. Many viable options use a combination of instruments e.g. both regulatory and informational options might be followed. So, an information campaign may be targeted on those primarily affected by legal changes extending the places where smoking is to be banned.

PRILOG 3

UPUTSTVA ZA PRIPREMU KONCEPT DOKUMENTATA

Cilj koncept dokumenata

1. Praktično sve evropske zemlje spremaju jednu formu analitičkih materijala kako bi se dostavili zajedno sa političkim predlozima (na pr. za nacрте zakona ili administrativna delovanja) predstavljeni Vladi. Cilj ovog materijala je da utvrdi načela i uticaj koncepta predloga pre nego što se postigne neka odluka na sednici Vlade. Ovaj bi materijal obuhvatio:

- Jasan i koncizan sažetak glavnih odluka koje se trebaju usvojiti
- Ostale opcije koje su uzete u obzir
- Najznačajnija politika (na pr. ekonomska, socijalna) fiskalni, regulatorski i zakonski efekat ovih opcija ,
- Opravdanost preporučenih opcija;
- Kako se trebaju saopštiti ove odluke.

Običan sadržaj koncept dokumenta

2. Zajedno sa „ koncept dokumentima“ vrste analize koje se trebaju priložiti uz nacrt predloga jednog ministarstva ispred vlade su kao što sledi:

- Uticaj politika (procena pozitivnog ili negativnog uticaja raznih opcija ili kako će biti prihvaćene od strane raznih sektora ili raznih grupa ; na pr. ekonomske , socijalne grupe ili lobiranje);
- Finansijski uticaj (višegodišnja procena troškova / ušteda budžeta);
- Regulativni uticaj (niz uticaja politika koje se fokusiraju na usaglašenosti troškova sa radom prema poslovniku vlade, to može biti visokog ili približnog nivoa) i
- Zakonski koncept (pravna opravdanost i strategija izrade koju treba pratiti ako se predlog odnosi na jedan novi zakon ili izmenu nekog postojećeg zakona).

3. Rezultati ovih analiza se trebaju sakupiti u formi izvršnog pregleda za Vladu, što predstavlja značajan deo svakog koncept dokumenta.

4. Poslovnik o radu vlade (član 24) iziskuje da nacrti zakona i ostala delovanja koja se odnose na politike, budu certifikovani kao tema koncept dokumenata usvojenih na sednici Vlade pre nego što se budu razmatrali dalje. To se vrši kako bi se obezbedili da :

- su predlozi dobro kordinisani,
- značajan naglasak je stavljen na vezu predloga sa prioritetom Vlade , očekivanim rezultatima javnom komunikacijom i dr. I
- izrađeni su planovi za implementaciju.

Preporučeni postupci

Poslovnik, stoga pruža pristup odlučivanju u dve etape, koristeći koncept dokumente u prvoj rundi razmatranja. Druga runda će se trebati pratiti u formi koncepta zakona, administrativnih mera i dr, ako se na sednici vlade bave odlukom na osnovu koncept dokumenta koji se dalje nastavlja.

5. Ministarstva su odgovorna za pripremanje koncept dokumenta i KSV je odgovoran za kordinisanje prezentacije koncept dokumenata na sednici vlade (konsultujući se sa MPF, KPUP, Agencije za evropske integracije i dr.) da su potrebna usvajanja i procene izvršene.

Detaljne beleške u formi uzoraka za pripremanje koncept dokumenata su priložena u prilogu A. Prilog B obuhvata instrumente politika, osim zakona koji se trebaju razmotriti kao opcije za sprovođenje predloga koncept dokumenata.

PRILOG A

UZORAK ZA STRUKTURU KONCEPT DOKUMENATA

1. Koncept dokumenta treba biti jedini i rukovodeći dokumenat koji se treba dostaviti Kordinacionom sekretarijatu Vlade (KSV) da bi se ubacio u dnevni red sednice vlade. Kako bi se ministrima pružile najznačajnije informacije koje su im potrebne da bi se dikutovala načela njima podnetog predloga i da bi se donele potrebne odluke. Stoga treba da je kratak (maksimum 4 – 5 stranica) jasno , koncizno i informativno.
2. Faktičke informacije u nacrtu dokumenta se trebaju izvući iz materijala u prilogu kao što je procena finansijskog i regulativnog uticaja i ostali analitički prilozi. Iako je privlačno da se obuhvate sve nijanse koje mogu imati uticaja na opcije koje se diskutuju , izazove u izradi jednog dobrog koncepta dokumenta, sastoji se u koncentrisanju podvlačenja informacija i glavnih analiza kako bi se ministri informisali o navedenom pitanju. Detaljnije podnošenje faktora uticaja i olakšavajućih okolnosti se trebaju priložiti kao prilog ili bolje da se podnesu u nekoj kasnijoj fazi.
3. Unutar jednog ministarstva ili organa koji priprema materijal za sednicu vlade , koncept dokumenat može biti koristan kao konačno verifikacija da su sva značajna pitanja analizirana i rešena.
4. Dokumentat treba da ima naziv na prvoj stranici i devet sekcija kao što sledi:

I tražene (a) odluke (a)

Ovaj odeljak treba precizno da informiše još na početku Vladu, koje se pitanje treba tražiti da se razmotri i usvoji od predlagača. To bi pomoglo da se diskusija koncentriše na ključna pitanje.

II Razmotrena (e) opcija (e)

Ovaj odeljak treba da ukratko objasni koje je opcije razmotrio predlagač uključujući sve opcije osim zakona – što se tiče metodologije vidi Prilog B. Kritički opisne ili kontekstualne informacije se trebaju pružiti za svaku opciju, preferiše se uz jedan komentar od jedne ili dve rečenice. Komentar treba da obuhvati glavne implikacije uključujući pro i kontra prema svakoj opciji.

III Preporučena opcija i obrazloženje

Ovaj odeljak treba da istakne preporučenu opciju ,i da avansira slučaj u pravcu rešenja iz mogućih alternativa. Tamo gde postoji mogućnost treba se istaći povezanost sa strateškim prioritetima i ostalim zalaganjima i odlukama Vlade. U ovom odeljku takođe se treba posvetiti pažnja stavovima javnosti i učinkovitost koštanja.

IV Troškovi preporučene opcije

Na osnovu VNF –a, ovaj odeljak treba da istakne očekivani trošak za preporučenu opciju, i tamo gde je moguće sugerisati izvor finansiranja (na pr. fondovi ministarstva , budžet za sledeću godinu , rezerve i dr.)

V Očekivani uticaji

Ovaj odeljak treba ukratko sažeti uticaj koji se može imati odluka za na pr. javnost, ciljane grupe, poreske obveznike, interese poslovanja, privredu, zapošljavanje , sredinu i dr. Treba se izvući iz analize i kvantitativnog istraživanja dotičnog ministarstva.

VI Usklađenost sa zakonodavstvom EZ

Ovaj odeljak treba da objasni ukratko bilo kakav značaj predloga u vezi sa usklađivanjem zakona koji sledi kao rezultat EZ.

VII Glavni rezultat konsultacija

Ovaj odeljak treba da identifikuje ona ministarstva , NVO i ostale grupe kod kojih bi ovaj predlog imao veliki uticaj. Treba da istaknem ono sa čime su se konsultovali i postoje značajne nerešene brige. . Veoma je važno da se ovi pogledi iskreno i tačno odraze . Molim vas imajte u vidu da cilj ovog odeljka nije da vrši male komentare u vezi sa formatom i izradom.

VIII Plan za implementaciju

Ovaj odeljak treba da sažme ključne karakteristike plana za implementiranje kao što su vreme, potreba za implementaciju pilot ili u fazama, uticaj na broj osoblja i dr.

VIII Poruke za saopštenje

Ovaj odeljak treba da sugeriše ministrima jedan malih broj poruka koje se trebaju istaći tokom objavljivanja i / ili objašnjavanja dotične odluke i zašto je vlada odlučila da donese tu odluku. To je posebno značajno u slučajevima kada se očekuje da odluka bude nepoželjna za javnost ili jednu određenu zainteresovanu grupu.

PRILOG B

IDENTIFIKOVANJE OSTALIH ALTERNATIVNIH OPCIJA OSIM ZAKONODAVSTVA

Neophodno je identifikovanje raznih opcija kako bi se postigao ovaj cilj vlade u jednom koncept dokumentu. Ako nije identifikovan celokupan opseg opcija mogu se razmotriti nekoliko najboljih pravaca delovanja i da se njihov uticaj ne procenjuje.

1. **Uzimanje alternativa u obzir u zakonodavstvu.-** Često je impulsivno reagovanje prema jednom problemu da se izradi jedan novi zakon ili pravilnik. Ipak je to samo jedan način tretiranja pitanja sa kojima se suočava Vlada. Što više zakona to je teže da javnost prati svoje obaveze. Osim toga i u slučaju da pojedinci imaju saznanja o zakonu, teret regulisanja može biti toliko veliki da može da spreči dobrovoljno sprovođenje. Sledeći alternativni pristup – na pr. jačanje tržišnih mehanizama ili mehanizama javnog informisanja - mogu biti manje posredan način u postizanju ciljeva vlade.
2. **Obično jedna od opcija je da se ništa ne uradi.-** Da li postoji uistinu neki slučaj za vladu da reaguje ? Ne mogu se rešiti svi problemi intervencijom vlade. Problem se može uveličati, ili se rešiti od drugih. Jedno mešanje može da premesti smer problema. Troškovi intervenisanja mogu da prevaziđu koristi. Alternativne snage kao što je izbor potrošača , vernost potrošača , konkurencija i novine mogu voditi ka bržem i poverljivijem rešenju.
3. **Poboljšanje primene postojećih zakona.-** Rešenje može biti poboljšanje publiciteta ili uputstvo kako da se ubede ili da se obezbede da se postojeći metodi primene delotvorno koriste ili da bi poboljšali sprovođenje zakona uopšte.
4. **Poboljšanje informisanja.** Promena ponašanja se može postaći putem reklama ili pružanja saveta ili informacija Vlade. Ako problem dolazi od prodavaca koji imaju informacije koje kupci nemaju - na pr. oko sastavnih elemenata proizvoda – rešenje se može bazirati u otkrivanju informacija. To može obuhvatiti publicitet ili otkrivanje informacija od strane vlade ili prinudno neposredno otkrivanje u pravcu prodavac – kupac. Prednosti takvog pristupa su jer ne ograničavaju izbor potrošača. Ipak, administrativni troškovi, posebno u prinudnom otkrivanju, mogu biti visoki.
5. **Uvođenje dobrovoljne šeme.-** To se može primeniti tamo gde postoji prepletanje privatnih i javnih interesa, tako da stimulacija za promene može rezultirati recipročnim interesom a ne sankcijama, nego putem pregovora i sporazuma između vlade i privatnog sektora. Primeri obuhvataju kodove obavezujućih biznisa , sporazume o standardima ili otkrivanje informacija. (na pr. etiketiranje).
6. **Oslanjanje na samo regulisanje od strane jedne profesije ili industrije.-** U mnogim zemljama profesije kao što su pravnici i lekari se regulišu na ovaj način, iako je stupanje regulisano tipično putem zakonodavstva. Često su standardi posmatrani od određenih industrija koji zahvataju mnogo javne interese – kao što je reklamisanje, štampa ili filmska industrija samo regulisani. Jedan takav pristup može biti adekvatan u onim slučajevima kada jedan spoljni regulativni organ ima vrši stručnu procenu koja nedostaje vladi. Pravila se mogu nadzirati lakše ako ih je sama industrija uspostavila, i mogu se brže ažurirati. Ugrožavanje

zakonodavstva vlade se može sprečiti. Ipak, mogu da ne budu u stanju da kontrolišu detaljan sadržaj pravila i trebaju se pobrinuti da se zaštite javni interesi u odnosu na one privatne (na pr. samo-regulisanje se može koristiti iznutra, kako bi se stvorile barijere za ulazak u tržište).

7. **Korišćenje ekonomskih stimulacija ili imovinska trgovačka prava.**- Ponašanje se može promeniti, na koristan način, putem finansijskih mera kao što je ubacivanje nadoknade za zagađivače vazduha, ili kazni zbog bacanja otpadaka. Ovakav pristup može biti delotvoran sa aspekta troškova, da stimuliše novine i imaće manje potreba za ažuriranjem nego neposredno regulisanje i može da prouzrokuje sistematsku evaziju što je skupo. Trgovačka imovinska prava omogućavaju prodaju i kupovinu prava ili obaveza nastalih putem regulisanja. Primeri uključuju trgovačke dozvole za zagađivanje ili prava za poletanje i sletanje na opterećenim aerodromima. To može da rezultira ponovo slobodnijim izborom, da stimuliše novine i da se izbegne često revidiranje.
8. **Uzimanje u obzir raznih instrumenata koji su vladi na raspolaganju:-**
 - „regulativni instrumenti“ sadrže pravila koja regulišu ponašanje u formi primenjivih zakonskih prava, zadataka i zabrana ili licenciranja ili utvrđivanja standarda.
 - „finansijski instrumenti“ obuhvataju subvencije, poreze i smanjenje poreza, isplate za korišćenje i određene vrste budžetskih troškova kao što su kapitalne investicije, transferi, stimulacije i javna nabavka.
 - „informativni instrumenti“ obuhvataju reklamne kampanje, informativne brošure ili korišćenje interneta.

Na pr. ako je cilj redukovanje pušenja, vlada može ove stvari da reguliše tako što odredi dozvoljenu starosnu dob u kojoj se može kupovati duvan, ili može da pokrene jednu obrazovnu kampanju kako bi se objasnilo štetno delovanje pušenja. Postoje i druge opcije u okviru svake vrste instrumenta politika: na pr. ako se zabrani pušenje na javnim mestima, postoje mnoge opcije za mesta gde se može zabraniti pušenje. Mnoge moguće opcije koriste kombinovanje instrumenata, na pr. regulativne i informativne opcije. Tako da se jedna informativna kampanja može koncentrisati na ono što je načelno zahvaćeno zakonskim promenama usled obuhvatanja mesta u kojima je zabranjeno pušenje.