

COLLEGIUM

Politici publice și integrare europeană

Seria *Collegium. Politici publice și integrare europeană* este coordonată de Adrian Miroiu și Iordan Gheorghe Bărbulescu.

Volum publicat cu susținerea financiară a Open Society Foundation Budapesta – International Policy Fellowship Program.



Michal Ben-Gera, „Rolul ministerelor în procesul politicilor: elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor”

Publicat inițial în limba engleză de către OECD cu titlul: *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*

© 2007 OECD

All rights reserved.

© 2008 Editura POLIROM pentru prezenta ediție în limba română

Publicată cu permisiunea OECD, Paris.

Editura POLIROM este responsabilă pentru calitatea traducerii în limba română și conformitatea sa cu textul original.

Les Metcalfe, „Pregătirea națională pentru elaborarea politicii internaționale. Capacități pentru administrarea coordonării politicii naționale în contextul integrării europene”

Publicat inițial în limba engleză de către OECD cu titlul: Sigma Paper No 6 „Internationalisation of Policy-Making”

© 1996 OECD

All rights reserved.

© 1999 Centrul de Inovații Sociale Moldova pentru prezenta ediție în limba română

Publicată cu permisiunea OECD, Paris.

Centrul de Inovații Sociale Moldova este responsabil pentru calitatea traducerii în limba română și conformitatea sa cu textul original.

© 2008 by Editura POLIROM

www.polirom.ro

Editura POLIROM

Iași, B-dul Carol I nr. 4 ; P.O. BOX 266, 700506

București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33, O.P. 37;

P.O. BOX 1-728, 030174

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României:

COLLINS, PAUL E.

Managementul politicilor publice: transformări și perspective / Paul E. Collins, Claudiu Crăciun
(coord.) – Iași: Polirom, 2008

Bibliogr.

Index

ISBN: 978-973-46-0549-1

I. Crăciun, Claudiu (coord.)

Printed in ROMANIA

Paul E. Collins, Claudiu Crăciun
(coordonatori)

Managementul politicilor publice

Transformări și perspective

POLIROM
2008

Rolul ministerelor în procesul politicilor: elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor

Michal Ben-Gera

Introducere și descriere generală

Conceptul de *politică* este unul complex, cu înțelesuri multiple. În limbaj uzual, se aplică unei largi categorii de acțiuni, de la cele mai personale („Ține de politica mea să nu dau niciodată informații personale prin telefon”) la cele globale (politica globală de mediu, politica nucleară internațională) și chiar până la cele universale („Onestitatea este cea mai bună politică”). În această lucrare vom folosi conceptul într-un sens restrâns, axându-ne pe politicile dezvoltate și implementate de partea executivă a Guvernului. Definiția care va servi scopurilor noastre este următoarea: *politica reprezintă o acțiune deliberată a Guvernului care modifică sau influențează, într-un anumit mod, societatea sau economia. Include impozitarea, ordonanțele, cheltuielile, informația, declarațiile, cerințele legale și prohibițiile legale, dar nu se limitează la acestea.*

Cititorul ar trebui să fie conștient de imposibilitatea de a distinge în mod clar între termenii *politică* și *strategie* așa cum sunt folosiți de obicei. Ceea ce poate fi numit de un guvern „strategie de dezvoltare economică” poate fi numit de către un altul „politică de dezvoltare economică”. În acest studiu vom încerca să folosim termenul *strategie* pentru a ne referi la documente cu obiective cuprinzătoare interministeriale și au cel puțin un orizont temporal mediu. În acest sens, o strategie nu poate fi implementată de la sine, în mod direct. Mai curând, pentru ca scopurile acesteia să fie atinse, o strategie presupune dezvoltarea și aprobarea unor politici și proiecte legislative. Astfel, o strategie de dezvoltare economică va avea un orizont temporal de cinci până la zece ani și va necesita ca un număr mare de ministere să dezvolte politici și legislații astfel încât, cumulate, acestea să promoveze obiectivele strategiei.

Totodată, este dificil să facem distincție între termenii *politici* și *politică*, multe limbi neavând nici măcar termeni diferiți pentru aceste două concepte. Este util să le distingem folosind termenul *politică* pentru a ne referi la activitățile politicianilor, în scopul de a fi aleși sau realeși. Pe de altă parte, politicile reprezintă ceea ce decid politicianii să implementeze. Pentru siguranță, deciziile de a adopta și a implementa o politică sunt bazate deseori pe considerații politice, dar, în mod normal, este posibilă distingerea între aceste considerații și rezultate.

Politicile sunt produse de procesul politic, conceptualizat de obicei ca un ciclu. Un model simplificat al ciclului politic este prezentat mai jos, iar o mare parte a acestui capitol expune elaborarea detaliată a acestui proces.

Așa cum arată și modelul, procesul politicii este inițiat, de obicei, printr-o decizie politică (de cele mai multe ori, sub forma obiectivelor generale ale politicii) și este urmat de o elaborare detaliată a acesteia, ce produce opțiuni și propune instrumentele de politici ce urmează a fi utilizate. Trebuie precizat cititorului faptul că acești pași nu sunt mereu deliberați, sistematici sau de o înaltă calitate, dar sunt urmați mereu, la diferite grade, în mod conștient sau nu.

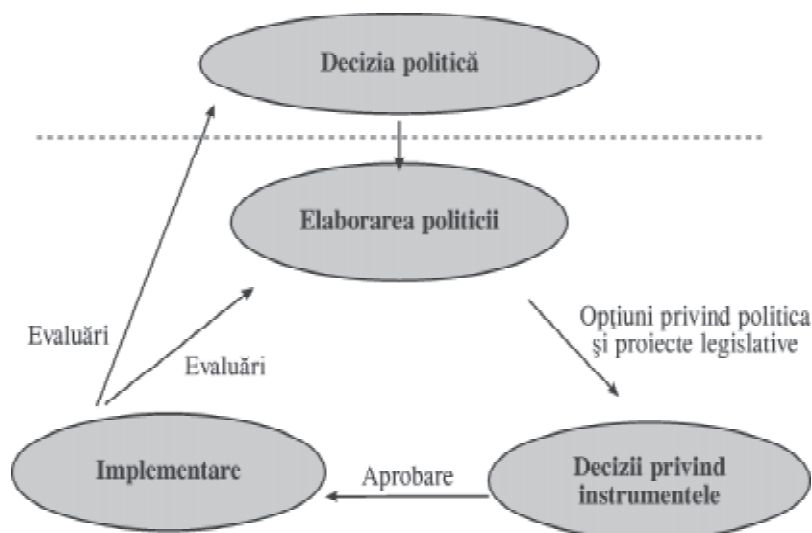


Figura 1. Procesul simplificat al politicii publice

În cadrul sistemului de politici publice există o serie de *actori* importanți. Aceștia sunt: șeful Guvernului (primul-ministru sau președintele Guvernului), Guvernul (Consiliul de Miniștri), comitetele Guvernului, ministerele individuale, Secretariatul General, ministerele și societatea civilă. (Parlamentul este, de asemenea, implicat în aprobarea legislației guvernamentale, propunerea legislației sau amendarea proiectelor guvernamentale. Cu toate acestea, nefăcând parte din structura executivă,

rolul său nu este analizat în detaliu în această lucrare). Pe baza Constituției, legilor, reglementărilor, convențiilor și culturii politice, fiecare actor al sistemului de politici are un rol (sau mai multe roluri) și activități specifice de executat.

Procesele ce definesc și ghidează sistemul de politici sunt codificate de obicei în „regulile de procedură” ale Guvernului sau în documente similare. În mod tipic, aceste reguli de procedură specifică modul în care Guvernul și comisiile sale iau decizii, felul în care Secretariatul General al Guvernului trebuie să trateze pregătirea ședințelor de guvern, modul în care ministerele și alte organisme administrative trebuie să prezinte propuneri în cadrul acestor întâlniri, precum și acțiunile pe care ministerele trebuie să le întreprindă înaintea prezentării, cum ar fi consultările interministeriale și revizuirea acestora de către structurile juridice ale Guvernului. Regulile de procedură nu sunt, de obicei, foarte specifice în privința modului în care ministerele trebuie să-și dezvolte politicile și propunerile legislative, deși, în ultimii ani, câteva țări din regiune au adăugat anumite elemente, cum ar fi evaluarea impactului fiscal.

Politicile publice constituie *rezultatele* sistemului de politici și sunt concretizate aproape întotdeauna în legi. Deși acest punct este de multe ori ignorat, este important de realizat faptul că orice act legal concretizează politica, chiar și acolo unde aceasta nu este enunțată în mod clar sau coerent. De exemplu, legislația care stabilește limitele de viteză pe diferite tipuri de drumuri concretizează politica guvernamentală de reducere a vitezei și modalitatea în care viteza să fie redusă diferențiat pe autostrăzi, drumuri secundare și străzi din zonele în construcție. Obiectivele stabilirii unor limite variate de viteză pot fi stipulate în act (de exemplu, pentru creșterea siguranței, reducerea accidentelor, a consumului de benzină sau pentru limitarea zgomotului) sau pot să nu fie stipulate și se deduc astfel din actul legislativ în sine. Este posibil, de fapt, ca legăturile dintre obiectivele stipulate și prevederile legale să nu fie logice sau coerente. Cu toate acestea, prin definiție, prevederile legale concretizează întotdeauna anumite politici, chiar dacă acest lucru se întâmplă numai de la sine.

Teoretic, este posibilă distincția între o politică și un proiect de lege, precum și între activitățile privind dezvoltarea politicii și cele privind redactarea actelor normative. Altfel spus, politica reprezintă conținutul sau substanța, iar proiectul de lege este concretizarea acestei substanțe într-un limbaj și un format legal. Elaborarea politicii constituie procesul prin care se decide ținta de atins, ce trebuie făcut pentru atingerea acesteia, cum trebuie făcut, cine ar trebui să o facă etc. De exemplu, urmând decizia politică de a întreprinde măsuri pentru reducerea accidentelor de circulație, dezvoltarea politicii va presupune analizarea cauzelor accidentelor, distribuția acestora pe diferite subclase de populație și drumuri, regulile și politicile deja existente, experiența altor țări etc. Apoi, va fi dezvoltat un număr de opțiuni pentru reducerea accidentelor (de exemplu, limite de viteză mai scăzute, o mai bună aplicare a limitelor existente, creșterea vârstei minime pentru primul permis, campanii de educare și informare). Este necesară apoi evaluarea costurilor și a beneficiilor

implicate de fiecare opțiune (evaluarea impactului, consultări publice) și prezentarea opțiunilor și a analizelor aferente în fața Guvernului, pentru ca acesta să decidă. Toți acești pași fac parte din elaborarea politicii. Odată ce se decide asupra unei (unor) opțiuni, poate începe redactarea actelor normative, transpunându-se opțiunea sau opțiunile selectate într-un limbaj ce corespunde tradiției legale, Constituției etc.

Cu toate acestea, în lumea reală, distincția este mult mai neclară, întrucât considerentele legale în sine reprezintă un aspect important al substanței. De exemplu, opțiunile ce necesită aplicarea limitelor de viteză trebuie să specifice cum și de către cine vor fi executate. Cu toate acestea, menționarea are implicații legale, unele neputând fi cunoscute până când proiectul nu a fost pregătit și juriștii nu au analizat legalitatea diferitelor abordări, cum ar fi implicațiile în termeni de libertăți fundamentale. Mai mult, actul normativ ce introduce o nouă politică poate fi în dezacord cu altele, motiv pentru care procesul de redactare poate necesita anumite reevaluări ale deciziilor și opțiunilor de politici. Astfel, este foarte important ca, în practică, atunci când se pregătesc itemii pentru proiectele de acte normative, să se folosească metodele și tehnicile care țin atât de analiza politicilor, cât și de redactarea legală. De obicei, este util și ajută la reducerea efortului să se înceapă mai întâi cu elementele ce țin de dezvoltarea politicii, decât cu o redactare legală grăbită, începută înainte ca principalele obiective și principii ale politicilor să fie clarificate. Cu toate acestea, nu este necesar și de multe ori nici util ca aceste activități să fie separate în pași strict secvențiali. Cooperarea cu juriștii în fazele timpurii ale elaborării politicii poate constitui un mod eficient de a evita pierderea timpului prin analizarea opțiunilor care contravin prevederilor legale în vigoare.

Tema acestui capitol este rolul ministerelor (și al anumitor organisme administrative) în cadrul sistemului de politici și funcțiile pe care acestea trebuie să le îndeplinească la fiecare pas al procesului politicilor publice. Ministerele joacă un rol central în acest sistem, întrucât reprezintă organismele primare ce dezvoltă și implementează politici și reglementări. Funcțiile ministerelor derivă din responsabilitățile sectoriale și sunt numite de multe ori „funcții de resort”.

Mai mult, anumite ministere dețin și „funcții orizontale” în cadrul sistemului de politici, confruntându-se astfel direct cu alte ministere, și nu cu lumea exterioară. De exemplu, Ministerul de Finanțe, pe lângă responsabilitățile de resort (impozitarea) are responsabilitatea orizontală de a pregăti și de a administra bugetul. Se confruntă, pe această cale, cu toate ministerele în timpul pregătirii bugetului și are totodată rolul de a examina toate propunerile ministerelor care au implicații bugetare. În anumite țări, Ministerul Justiției, pe lângă responsabilitatea de resort (sectorială) pentru sistemul juridic (Codul Penal, judecători, operațiunile Curții), are responsabilitatea de a asigura integritatea corpului de legislație. Astfel, este însărcinat cu revizuirea proiectelor de legi pregătite de ministere în ceea ce privește limbajul legal și respectarea Constituției și a altor legi în vigoare. (În țările fostei Iugoslavii, această funcție este performată de obicei de către un secretariat legislativ, nu de Ministerul Justiției). Aceste ministere îndeplinesc un rol dublu în cadrul sistemului de politici,

atât ca ministere cu portofoliu în ceea ce privește aria lor de competență, cât și ca ministere orizontale, cu un rol special în cadrul sistemului în sine. Acolo unde este necesar, ambele aspecte vor fi tratate în acest capitol.

Capitolul se axează doar marginal asupra rolului Guvernului în luarea deciziilor și pe rolul de coordonator al sistemului global de politici al Secretariatului General (SIGMA, 2004). Totodată, lucrarea nu va prezenta în detaliu chestiunile tehnice implicate în dezvoltarea efectivă a politicii, cum ar fi analiza de politici, evaluarea impactului și consultarea publică. Acestea pot fi găsite în lucrarea SIGMA (SIGMA, 2005).

Funcțiile ministerelor în procesul de executare a politicilor

Pentru a examina în detaliu rolul ministerelor, este necesar să împărțim procesul de realizare a politicilor în 12 etape separate și să analizăm funcțiile ce vor fi performate de ministere la fiecare etapă. Procesul cuprinde stabilirea priorităților, dezvoltarea de politici, luarea de decizii, monitorizarea și evaluarea. O listă concisă a celor 12 etape, precum și a actorilor implicați este prezentată mai jos. Așa cum se poate observa în tabel, ministerele au câte un rol în fiecare dintre cele 12 etape, deși dețin fie rolul de conducere, fie un rol secundar sau chiar minor.

Rolul ministerului în cei 12 pași ai procesului de executare a politicii

<i>Etapă</i>	<i>Organismul cu rol de conducere în pregătire/susținere</i>	<i>Alte organisme care contribuie</i>	<i>Decizie/aprobare</i>
1. Definierea priorităților	Partide, Cabinetul Primului-ministru (Secretariatul General)	Secretariatul General, toate ministerele	Guvernul, Parlamentul
2. Planificarea politicilor și cea legislativă	Secretariatul General	Toate ministerele (Secretariatul Legislativ)	Guvernul
3. Pregătirea propunerilor de politici	Ministerul inițiator	Grupuri de lucru, ONG-uri, experți externi	Ministrul
4. Pregătirea proiectelor de acte normative	Ministerul inițiator	Grupuri de lucru, ONG-uri, Secretariatul Legislativ, experți externi	Ministrul
5. Consultarea interministerială	Ministerul inițiator	Anumite/toate celelalte ministere (de obicei, Ministerul de Finanțe, cu competență orizontală)	Ministrul

6. Trimiterea la Secretariatului General	Ministerul inițiator		Ministrul
7. Analiza de către Secretariatul General	Secretariatul General	Ministerul inițiator	Secretarul General
8. Analiza de către comitetele interministeriale	Secretariatul General	Ministerul inițiator	Președintele Comisiei, Guvernul
9. Deciziile luate de Guvern	Secretariatul General	Ministerul inițiator	Guvernul
10. Procesul parlamentar și aprobarea	Secretariatul Parlamentului	Secretariatul General, ministerul inițiator	Parlamentul
11. Implementarea	Ministerul inițiator	ONG-uri, experți externi, administrație locală	Ministrul
12. Monitorizarea și evaluarea	Ministerul inițiator, Secretariatul General	Experți externi, ONG-uri	Ministrul, Guvernul

În această secțiune vom discuta fiecare dintre cele 12 etape, conturând o descriere generală a fiecăreia și a rolului ministerului și punând sub semnul întrebării modul în care aceste etape sunt urmate în prezent de către țările vest-balkanice.

Pentru pregătirea acestei lucrări, SIGMA a solicitat unor state membre UE (inclusiv noilor membri) informații despre modul în care ministerele acestora participă la procesul de realizare a politicilor. Au fost primite la timp opt răspunsuri (Austria, Republica Cehă, Germania, Ungaria, Polonia, Slovacia, Slovenia și Spania). Acolo unde este posibil și relevant, vom prezenta exemple pentru aceste răspunsuri.

Acestea constituie indicații foarte utile în ceea ce privește variabilitatea abordărilor, deși cele opt cazuri furnizează numai o bază limitată pentru analiza comparativă, întrucât nu toate urmăresc structura solicitată. În consecință, acestea variază enorm în privința accentului. Unele descriu în detaliu structura globală a Guvernului și a ministerelor, în timp ce altele fie se axează pe sistemul constituțional, fie acoperă numai una sau două etape din procesul de realizare a politicilor sau se axează pe un singur minister. Alegerea exemplurilor este dificilă și poate denatura semnificația elementului selectat în cadrul contextului global.

Toate răspunsurile primite au un punct comun: se axează pe procedurile de transmitere a documentelor în cadrul procesului, și nu pe activitățile ministerelor de dezvoltare și analiză a politicilor. Motivul pentru care se întâmplă așa se datorează diferențelor în abordare și a capacităților de elaborare a politicilor diferitelor ministere; a fost astfel dificil pentru autori să prezinte acest proces. Un alt motiv poate fi faptul că acest subiect nu este minuțios reglementat, informația despre practicile uzuale fiind dificil de obținut.

Prima etapă. Definirea priorităților guvernamentale

Descrierea generală a etapei

Deși procesul de realizare a politicilor este văzut de obicei ca un ciclu, este logic să considerăm prioritățile guvernamentale un punct de plecare. Prioritățile de politici constituie declarații de intenție stabilite de Guvern ca întreg. În cele mai multe țări europene și vest-balkanice, noile guverne prezintă un program de patru ani în momentul confirmării lor inițiale de către Parlament. Aceste programe au fost dezvoltate pe parcursul campaniei electorale și au fost deseori finalizate în timpul negocierilor de coaliție. Mai mult, în timpul mandatului, multe guverne se angajează în diferite forme de planificare strategică formală (anuală sau multianuală) și stabilesc din când în când priorități orizontale ale politicilor, prin documente adoptate de către guvern (Strategia de Integrare Europeană, Strategia de Privatizare și de Dezvoltare Economică). Procesul anual de bugetare este folosit în anumite state ca o oportunitate pentru a stabili direcții strategice prin realocarea de fonduri către ariile considerate prioritare pentru Guvern. Cumulate, aceste documente variate stabilesc cadrul strategic pentru activitățile Guvernului.

Cadrul strategic trebuie să formeze baza pentru elaborarea politicilor. În practică, este dificil de identificat o situație în care toate documentele guvernamentale strategice sunt aliniate unele cu altele și pot forma astfel un ghid coerent al procesului de realizare a politicilor. Din moment ce prioritățile sunt prezentate într-o formă abstractă și generală, poate fi dificil să derivăm din acestea acțiuni specifice. Documentele strategice pot fi pregătite de diferiți agenți (și uneori de consultanți externi) și apoi adoptate de către Guvern fără o prea mare atenție asupra dimensiunii practice sau interrelaționale a documentelor. Cu toate acestea, programele strategice și de lungă durată adoptate de către Guvern furnizează anumite idei privind intențiile politice ale acestuia, constituind astfel un punct de plecare util pentru întregul proces.

În general, aceasta trebuie să fie sarcina și responsabilitatea Secretariatului General al Guvernului, pentru a se asigura că aceste strategii sunt interconectate, iar activitățile ministerelor sunt în acord cu strategiile.

Rolul ministerelor

În ceea ce privește prioritățile guvernamentale, rolul ministerelor este esențial în două sensuri.

În primul rând, ele trebuie să fie implicate în definirea priorităților în sine. În anumite cazuri, cei care pregătesc strategiile pot solicita contribuția ministerelor, așa cum se întâmplă în cazul pregătirii strategiilor naționale privind integrarea europeană. Cu toate acestea, chiar și acolo unde echipa care dezvoltă strategia nu solicită în mod concret contribuția ministerelor, acestea trebuie să fie pregătite să o „convingă” să

includă în strategie anumite priorități ministeriale. Dacă strategia este adoptată, aceasta le va permite ministerelor să o folosească drept justificare adițională (și ca o sursă posibilă de noi fonduri) pentru urmărirea priorităților acestora. Chiar dacă ministerelor li se cere sau nu contribuții, acestea trebuie să deruleze un proces intern de analiză și să aibă capacitatea de a identifica mai întâi prioritățile din cadrul propriei arii de competență, pentru ca apoi să le introducă efectiv în documentele guvernamentale strategice. În orice caz, proiectele de documente strategice trebuie transmise ministerelor pentru comentarii înainte ca acestea să fie finalizate, iar ministerele trebuie să aibă capacitatea de a revizui astfel de documente într-o manieră instituțională coerentă.

În al doilea rând, ministerele trebuie să analizeze toate documentele guvernamentale strategice pentru a identifica priorități care să li se poată aplica și trebuie să le răspundă cu propriile inițiative privind politicile ce se conformează strategiei și contribuie la realizarea acesteia. În anumite cazuri, apare ca evident într-un document strategic faptul că un anumit minister va trebui să pregătească o politică specifică sau un act normativ. Cu toate acestea, nu se întâmplă tot timpul așa, pentru că, pe de o parte, strategiile pot fi generale și vagi, iar pe de altă parte, anumite priorități strategice pot atinge interesele ministerelor numai indirect. De exemplu, Guvernul poate include într-un document de strategie angajamentul de a îmbunătăți serviciile pentru comunitățile dezavantajate sau pentru anumite regiuni sărace ale țării. Ministerele interesate ar trebui să-și revizuiască apoi activitățile și serviciile pentru a identifica ideile pentru politici și/sau legislația care va contribui la atingerea acestui angajament strategic.

Câteva exemple

Slovenia. În iunie 2005, Guvernul sloven a adoptat Strategia de Dezvoltare pentru perioada 2004-2013 (primii zece ani în calitate de membru UE), ce constituie un document de politici ce tratează dezvoltarea globală a întregii țări.

Există totodată un set de documente aprobate de Parlament foarte important pentru procesul global de realizare a politicilor în care rolul ministerelor este semnificativ : programele naționale. Acestea constituie documente pentru pregătirea politicilor naționale. În prezent, există 14 programe naționale în diferite zone ale dezvoltării sociale (cercetare, servicii sociale, sport, protecția mediului, siguranța traficului rutier etc.). Programul național este pregătit și schițat de ministrul responsabil și propus în fața Guvernului. Acesta din urmă, după ce îl acceptă, îl transferă Parlamentului, care, la rândul său, îl trece printr-o procedură legislativă specială. Un program național nu reprezintă legea, dar este adoptat de către Parlament și are implicații semnificative pentru zona vieții sociale reglată de acesta.

Primul-ministru poate da ministrului o directivă obligatorie pentru activitatea ministerului respectiv. Dacă ministrul consideră că directiva obligatorie nu corespunde setului de politici al Guvernului, acesta/aceasta poate pretinde ca Guvernul să discute chestiunea respectivă.

Ungaria. În conformitate cu regulile de procedură, Guvernul trebuie să elaboreze un program legislativ pentru o perioadă de cinci ani, descriind legile și cele mai importante decrete guvernamentale ce trebuie pregătite. De-a lungul elaborării acestui program legislativ, sunt consultați toți șefii instituțiilor executive împreună cu Președintele Curții Supreme, Procurorul-Șef, organizațiile sociale și sindicatele, administrația locală din Budapesta și administrațiile locale cu un anumit grad de autonomie.

Austria. La începutul unui nou mandat, funcționarii publici ai ministerelor studiază în amănunt programele guvernamentale, strategiile și obiectivele politice pentru a putea fi capabili de a deriva din acestea liniile și acțiunile viitoare.

Slovenia. Documentul primar ce schițează orientarea guvernului și obiectivele acestuia în ariile individuale ale politicii publice este programul guvernamental, pe care fiecare guvern trebuie să-l prezinte în fața Consiliului Național în 30 de zile de la numirea acestuia. Pe baza acestui program, Parlamentul oferă un vot de încredere și oferă mandatul Guvernului.

Programul guvernamental poate fi considerat astfel un mandat al majorității parlamentare dat Guvernului, pentru ca acesta să pregătească și să implementeze etapele propuse în program. Acest mandat are două aspecte. În primul rând, reprezintă o expresie generală de încredere în Guvern a majorității deputaților ce reprezintă cetățenii (pe baza rezultatelor alegerilor generale). Cu toate acestea, la un nivel mult mai practic, expresia de încredere bazată pe program poate fi percepută totodată ca un angajament nonformal al majorității parlamentare pentru a susține proiectele de lege introduse de guvern în acord cu programul.

Având în vedere condițiile unui guvern de coaliție (nu numai în Slovenia), un program guvernamental îndeplinește totodată un rol non-formal, dar crucial: rolul unei înțelegeri între partidele politice individuale ce participă la formarea Guvernului asupra obiectivelor și instrumentelor din ariile individuale ale politicilor publice. Perioada de pregătire pentru formarea Guvernului și a programului va trebui să fie apoi una în care viitorii membri ai coaliției acceptă principalele limite și ambiții de guvernare ce vor da posibilitatea Guvernului, membrilor săi și Parlamentului ca, odată ce se conformează acestora, să coopereze productiv în limitele stabilite.

Polonia. Prioritățile privind politicile sunt stabilite de către Guvern ca întreg și sunt acceptate în momentul formării acestuia și, uneori, a unei înțelegeri de coaliție. Această procedură nu este însă una de natură sistemică. Depinde în mod special de relația dintre partenerii de coaliție. Documentul principal care stabilește prioritățile Guvernului constă într-o expunere a primului-ministru în fața Parlamentului la începutul mandatului guvernamental. Toate programele guvernamentale de lucru trebuie să fie în acord cu expunerea primului-ministru.

Republica Cehă. Nu există proceduri formale prescrise pentru pregătirea Declarației Guvernamentale privind Politicile publice. Aceasta este pregătită de obicei de Cabinetul de Consilieri ai Primului-ministru. Declarația privind Politicile reprezintă,

mai mult sau mai puțin, o compilație de contribuții individuale ale ministerelor. Aceasta poate pune în pericol, așa cum s-a întâmplat în multe cazuri, consecvența și coerența Declarației privind Politicile. Din păcate, de cele mai multe ori, nu există timpul necesar pentru pregătirea și ajustarea acesteia. Nu are loc o consultare substanțială cu ministerele înainte ca declarația să fie prezentată în fața Guvernului și a Parlamentului.

În afara unui număr mic de priorități politice hotărâte și evidențiate în timpul negocierilor de coaliție, cum ar fi reforma Sistemului de Pensii sau proiectele de legi importante, este vorba despre o putere discreționară ce aparține celor însărcinați cu scrierea Declarației privind Politicile publice, în care vor fi incluse sarcini legislative sau de politici. Multe schimbări apar în ultimul moment, în timp ce departamentele se află „în competiție” pentru introducerea în Declarație a propriei viziuni legislative și de politici și pentru a obține resurse pentru aceasta. Astfel, putem identifica într-un domeniu o listă foarte detaliată de proiecte de acte normative ce urmează a fi pregătite, pe când în altul există numai declarații generale privind politicile.

O altă modalitate de a stabili prioritățile guvernamentale este pregătirea unor concepte privind strategii guvernamentale cum ar fi Programul de Convergență sau Strategia Economică. Un minister anume este de obicei responsabil pentru pregătirea unui astfel de document. Deși procedurile formale de pregătire a propunerilor de politici guvernamentale există, stilul, modalitatea de pregătire și calitatea unui astfel de conținut al documentelor diferă.

Chestiuni de discutat

- Sunt ministerele implicate direct în pregătirea documentelor strategice? Li se cere o contribuție? Au ministerele oportunitatea de a revizui și comenta proiectele documentelor strategice?
- Au ministerele un proces intern de identificare a problemelor pe care le pot introduce în documentele guvernamentale strategice? Dacă da, care este procesul și cine este responsabil?
- Există un proces clar prin care ministerele pot revizui documentele guvernamentale strategice pentru a identifica politicile pe care ministerul trebuie să-i dezvolte? Dacă da, care este procesul și cine este responsabil?

Etapa a doua. Politicile anuale și planificarea legislativă

Descrierea generală a etapei

În majoritatea țărilor, există un proces stabilit pentru planificarea politicilor guvernamentale și a activității legislative, desfășurat în mod normal pe o bază anuală. În anumite cazuri, există două planuri separate, unul pentru toate documentele ce ar trebui să fie prezentate în ședința de guvern și altul numai pentru actele legale.

Planul se constituie, de obicei, dintr-o listă de documente pregătite de către ministere, numele ministerului responsabil, precum și termenul (de obicei, luna respectivă) de prezentare a documentului în ședința de guvern. Pregătirea planului reprezintă sarcina Secretariatului General, care monitorizează totodată progresul făcut în implementarea planului, revizuiindu-l, dacă este necesar (de obicei, trimestrial).

Planurile anuale sunt pregătite pe baza contribuției furnizate de ministere. În anumite cazuri, acesta reprezintă pur și simplu un proces „de jos în sus”, în care Secretariatul General doar compilează propunerile primite de la ministere, în timp ce, în alte cazuri, Secretariatul General are autoritatea de a influența conținutul și structura planului bazat pe contribuțiile furnizate. Asta înseamnă că Secretariatul General estimează dacă planurile prezentate de ministere iau în calcul suficient de mult prioritățile guvernamentale și poate solicita contribuții adiționale de la un minister dacă nu a inclus elementele necesare în prioritățile strategice. Pe de altă parte, acesta poate indica ministerului faptul că a inclus prea multe elemente, pe care Guvernul sau Parlamentul nu ar avea timp să le ia în considerare. Astfel, pregătirea planului devine un proces interactiv între ministere, ce promovează priorități sectoriale specifice, și Secretariatul General, responsabil pentru luarea în considerare a chestiunilor intersectoriale și guvernamentale. Decizia finală a planului, ce include rezolvarea oricăror conflicte, reprezintă responsabilitatea Guvernului.

Rolul ministerelor

Ministerele joacă un rol semnificativ în determinarea agendei legislative și de politici. Ele ar trebui să fie permanent conștiente de schimbările și problemele din ariile lor de competență, astfel încât să poată identifica nevoia de a dezvolta politici și propuneri legislative. Planurile ministerului ar trebui să ia în considerare :

- prioritățile guvernamentale declarate ;
- presiunea publică (inclusiv din partea unor grupuri interesate) ;
- înțelegerile și angajamentele internaționale ;
- problemele politicilor existente (inclusiv problemele de aplicare și implementare) ;
- nevoia de a implementa mai eficient politici și de a economisi bani.

Pe lângă acest proces continuu, ministerele trebuie să aibă un mecanism intern funcțional pentru a putea răspunde la solicitarea anuală a Secretariatului General de a trimite contribuția lor, asigurându-se că :

- prioritățile guvernamentale sunt reflectate în planul ministerului, în special prioritățile ce privesc armonizarea cu legislația europeană ;
- toate departamentele ministerului sunt implicate în determinarea priorităților ministerului privind politicile și inițiativele legislative din anul următor ;

- departamentul juridic (acolo unde există) este pe deplin implicat ;
- există un proces de coordonare internă, pentru a se asigura că abordarea globală a ministerului este realistă și echilibrată ;
- ministerul are capacitatea de a realiza planul stabilit.

Ministerele ar trebui să deruleze totodată un proces intern care să asigure îndeplinirea totală a planului și care să permită modificări în cazul imposibilității de a-i implementa. În mod ideal, dacă ministerul consideră că nu poate pregăti toate detaliile planului, ar trebui să poată decide ce politici sunt prioritare și să poată orienta resursele pentru a le implementa.

Câteva exemple

Slovenia. Programul anual guvernamental constă într-o listă de legi și reglementări planificate să fie adoptate în anul următor. Fiecare proiect legislativ trebuie să aibă o justificare scurtă. Programul guvernamental anual reprezintă mai mult un plan de lucru decât un document de politici. Există de asemenea un raport anual ce conține o listă de legi și reglementări adoptate în acel an.

Spania. Identificarea unei probleme se face de obicei, pe baza unui program guvernamental. Acesta este un rezumat al programului electoral și se constituie într-un calendar legislativ. Acesta ia forma unui document pregătit de centrul Guvernului în acord cu Ministerele.

În afara programului guvernamental și a problemelor neprevăzute (cum ar fi catastrofele naturale), celelalte surse de identificare ale problemelor sunt opinia publică și acordurile internaționale.

Slovacia. Programul guvernamental din Slovacia este transpus în două documente guvernamentale esențiale de planificare a politicilor publice: planul de lucru și planul sarcinilor legislative. Aceste documente anuale sunt aprobate de către Guvern la începutul fiecărui an și constituie nu numai planul de implementare al programului guvernamental, ci și o ocazie de a completa prioritățile guvernamentale-cheie, stabilite anticipat, cu alte sarcini ce reprezintă rezultatul inițiativelor ministeriale sau al elementelor neacoperite în programul inițial.

Pe baza planului de lucru și al planului legislativ, ministerelor individuale li se cere să-și prezinte propunerile pentru deliberările guvernamentale din luna programată.

Ungaria. În acord cu Hotărârea de Guvern privind regulile guvernamentale de procedură, Guvernul decide asupra planului său de lucru pentru o perioadă de jumătate de an, în care sarcinile de îndeplinit sunt detaliate și programate lunar. În paralel cu pregătirea planului de lucru, Guvernul adoptă un program de adoptare a legilor publicat în *Monitorul Oficial*. Pe parcursul elaborării planului de lucru și a programului de adoptare a legilor, Guvernul ia în considerare obligațiile ce derivă din calitatea de membru al UE. Planificarea pe perioade de jumătate de an asigură posibilitatea modificării politicilor existente acolo unde este cazul, ca

rezultat al problemelor de implementare, a evoluțiilor economice sau a situațiilor de urgență.

Polonia. Procesul de planificare privind activitățile Consiliului de Miniștri se bazează pe programe anuale de lucru și este administrat de obicei de către Cancelaria Primului-ministru. Există programe de lucru anuale și uneori pe termen mai scurt ale Consiliului de Miniștri, compilate de Cancelaria Primului-ministru pe baza inputurilor furnizate de ministere printr-o procedură de jos în sus. Cancelaria Primului-ministru nu este responsabilă pentru asigurarea coerenței planurilor operaționale cu prioritățile Guvernului. Asigurarea coerenței cu obiectivele strategice globale ale Guvernului ține de responsabilitatea ministerelor.

Republica Cehă. Planul anual guvernamental legislativ, precum și planul anual guvernamental non-legislativ sunt pregătite de Secretariatul General și aprobate de către Guvern în fiecare an. Mai mult, perspectivele legislative și non-legislative ale guvernului pentru următorii doi ani sunt puse în discuție în fiecare an. Aceste documente sunt integrate de către Secretariatul General pe baza propunerilor ministerelor și pe baza Programului guvernamental. Secretariatul este responsabil totodată pentru monitorizarea modului în care ministerele respectă planurile amintite. În fiecare lună, Guvernul discută raportul de îndeplinire a sarcinilor guvernamentale pentru luna care a trecut.

Chestiuni de discutat

- Sunt departamentele din minister capabile să identifice nevoile și problemele din domeniile care necesită intervenție legislativă și de politici?
- Au ministerele un proces intern prin care își pregătesc contribuțiile anuale la planul guvernamental anual? Dacă da, care este procesul? Sunt toate departamentele implicate, inclusiv cel juridic?
- Există un proces intern prin care se monitorizează progresul de implementare a planului în timpul anului? Care este acest proces?
- Există o unitate responsabilă pentru coordonarea contribuțiilor ministerului la planul guvernului?
- Există o capacitate de a transfera resursele ministerelor pentru analiza de politici de la politicile cu prioritate redusă la cei cu prioritate ridicată? Sunt administrate într-o manieră coerentă resursele departamentului juridic?

Etapa a treia. Pregătirea propunerilor de politici (inclusiv analiza de politici, evaluarea impactului, consultarea societății civile)

Descrierea generală a etapei

Procesul elaborării propunerilor de politici include, de obicei, următorii pași:

- identificarea problemelor pe care politica trebuie să le corecteze sau să le îmbunătățească;

- stabilirea obiectivelor specifice (cantitative și calitative) ce urmează să fie atinse de politică ;
- pregătirea opțiunilor prin care vor fi atinse obiectivele ;
- evaluarea impactului produs de aceste opțiuni ;
- consultări interministeriale pentru identificarea problemelor ce privesc mai multe ministere ;
- consultarea societății civile ;
- recomandări făcute ministrului privind o opțiune preferată.

Dezvoltarea politicilor poate constitui o activitate complexă și necesită frecvent abilitățile unei echipe multidisciplinare, care să includă economiști, sociologi, specialiști în problemele respective (de exemplu, agricultură, educație), specialiști financiari și juriști. Acolo unde administrația nu are resurse interne, ea poate contracta asistență externă sau poate căuta asistență provenită de la organizațiile internaționale.

Rolul ministerelor

În mod esențial, toate sarcinile din cadrul acestei etape sunt îndeplinite de către ministerul inițiator (numai dacă pregătirea nu este atribuită unui organism extern, însă aceasta constituie o excepție). Pregătirea propunerilor de politici reprezintă rolul central al ministerelor în cadrul sistemului de politici. Din moment ce ministerele sunt cele aflate în interacțiune regulată cu sectoarele lor, acestea sunt singurele organisme ale administrației ce dețin cunoștințe detaliate suficiente și experiența practică privind problemele ce necesită intervenții guvernamentale. În anumite situații, pentru executarea acestei etape, Guvernul poate institui organisme speciale sau grupuri de lucru interministeriale, dar chiar și atunci rolul ministerului ce deține cunoștințe specializate este crucial, întrucât conduce, de obicei, grupul de lucru.

Personalul expert al ministerului are responsabilitatea să se asigure că ministerul respectiv și Guvernul primesc cea mai bună informație, întrucât aceste formațiuni iau decizii ce pot afecta societatea și economia. De fapt, toate tehnicile de analiză și elaborare de politici ținesc spre obținerea de informație de calitate și sigură pentru actorii ce iau decizii. În cazurile în care este dezvoltată o politică nouă sau revizuită una existentă, pregătirea propunerilor de politici necesită o analiză detaliată și consultarea cu mandatarii, precum și o atenție specială acordată cerințelor de finanțare și de implementare concretă (incluzând personalul și instituțiile).

Acolo unde politica se intersectează cu responsabilitățile a cel puțin două departamente din cadrul ministerului, se creează, de obicei, un grup de lucru în cadrul celui minister pentru dezvoltarea politicii și efectuarea studiilor necesare. Totodată, acolo unde politica intersectează reponsabilitățile a cel puțin două ministere, este

utilă crearea unui grup de lucru interministerial, sub conducerea ministerului principal, pentru asigurarea faptului că, în faza de pregătire și analiză, sunt luate în considerare toate aspectele politicii.

Există în mod esențial două modele pentru organizarea și managementul dezvoltării de politici în cadrul ministerului: fie aparțin în totalitate departamentului (sectorului) în chestiune, fie există și o unitate centrală de suport, având ca responsabilități de redactare a legislației și o parte din coordonare.

În cele mai multe cazuri, responsabilitatea pregătirii și dezvoltării politicilor îi este atribuită departamentului unde politica se potrivește cel mai bine. Departamentul este responsabil de efectuarea oricăror analize necesare, de consultarea cu societatea civilă și de clarificarea problemelor în cadrul ministerului și cu personalul politic al acestuia. Dacă se organizează grupuri de lucru ministeriale sau interministeriale, departamentul le va conduce și totodată va conduce consultările interministeriale și instrucțiunile venite din partea ministrului, acolo unde este necesar.

Totodată, ministerele obișnuiesc să aibă o direcție juridică, iar dacă aceasta este implicată sau nu în redactarea legislației depinde, cel puțin în anumite cazuri, de expertiza legală existentă în cadrul departamentului sectorial. În anumite situații, direcția juridică este responsabilă și cu coordonarea prelucrării comentariilor primite de la alte ministere în timpul consultărilor interministeriale, precum și cu administrarea procesului de fiecare dată când ministerul este consultat de către alte ministere. Alteori, direcția juridică reprezintă punctul de contact cu Secretariatul General înainte și după ce comisiile și Guvernul discută politicile propuse de către minister.

Din analiza SIGMA asupra celor opt țări, pare evident că rolul direcției juridice în procesul dezvoltării politicilor este de multe ori inegal și poate varia de la minister la minister în aceeași țară. Rolul său pare să depindă de puterea relativă a direcției și a departamentelor sectoriale, precum și de stilul de lucru al conducătorilor ministerului sau de tradiție. Este important de notat că nici una dintre cele opt țări nu are o unitate centrală cu expertiză în analiza politicilor sau în evaluarea impactului, ce ar putea constitui o resursă pentru întregul minister.

Prin evaluările realizate de SIGMA privind realizarea de politici și capacitățile de coordonare în statele candidate la UE din Europa Centrală și de Est și în statele vest-balcanice în ultimii ani, s-a descoperit în mod repetat că abilitățile și deprinderile pentru executarea politicilor nu sunt bine dezvoltate în ministerele acestor țări. Lipsa tradiției în realizarea de politici și recunoașterea insuficientă a importanței acesteia au făcut ca ministerele să treacă aproape direct la redactarea actelor normative, fără a efectua anticipat o analiză pertinentă. Rezultatul este, de obicei, o legislație care nu are o bază reală, care poate fi costisitoare sau dificil de implementat, poate cauza resentimente în rândul grupului-țintă și necesită amendamente repetate. Lucrarea SIGMA nr. 31, *Îmbunătățirea instrumentelor politicilor prin evaluarea impactului*, furnizează detalii semnificative în ceea ce privește tehnicile ce trebuie folosite în

elaborarea politicilor. Cu toate acestea, este evident că ministerele vor necesita instruire semnificative în privința acestor tehnici și că miniștrii vor trebui să devină convinși de valoarea analizelor de politici înainte să fie făcute orice îmbunătățiri în acest domeniu.

Această chestiune este importantă de luat în calcul mai ales pentru că dezvoltarea politicilor în cadrul ministerului nu reprezintă rolul unui grup mic de oameni. Așa cum am menționat și mai sus, elaborarea politicilor în această regiune este sarcina tuturor departamentelor ministerului, astfel încât instruirea în tehnicile de analiză a politicilor trebuie să fie aplicată tuturor pentru a se obține rezultate. Din fericire, astfel de module și cursuri prin care pot fi învățate abilitățile necesare există deja.

Câteva exemple

Slovenia. Analiza cost/beneficiu a fiecărui proiect de legislație (sau proiect de lege) se axează numai pe efectul asupra bugetului de stat. Schimbările în bugetul de stat trebuie să fie estimate pe următorii trei ani și trebuie să includă propuneri pentru compensația cheltuielilor ridicate sau a venitului scăzut în bugetul statului. Când analiza financiară nu estimează costul pentru buget și costurile care vor apărea ulterior, acestea sunt compensate din rezerva bugetară a formațiunii care întreprinde analiza (de obicei, un minister).

Ciclul de politici în administrație este unul formalizat și legalist. Activitățile în elaborarea politicilor, în monitorizare și evaluare sunt prescrise; nu este loc pentru pregătirea politicilor ca opțiuni ce ar folosi unui proces de consultare. În sistem pot fi găsite numai câteva lucrări referitoare la politici (strategii guvernamentale, programe naționale). Elaborarea de politici constă, în mare parte, în redactarea actelor normative. În acest proces, tehnicile de evaluare a impactului, de pregătire și analizare a diferitelor opțiuni sunt rare. Evaluarea reglementată a impactului se limitează la impactul asupra bugetului; consecințele pentru alți actori implicați (economie, cetățeni, mediu) nu sunt evaluate în mod sistematic.

Spania. O inițiativă, odată negociată cu celelalte părți interesate, ia în mod definitiv forma unui proiect de act normativ care trebuie să se bazeze pe un memorandum explicativ și pe unul economic. În timpul procesului de elaborare a politicilor, sunt utilizate și modificate diferite proiecte în acord cu contribuțiile diferiților actori implicați în proces.

Memorandumurile explicativ și economic sunt obligatorii pentru toate proiectele de acte normative. Totodată, în Spania, este necesar ca legile să conțină un memorandum referitor la efectele posibile privind egalitatea dintre bărbați și femei. Proiectele care se ocupă de mediul înconjurător trebuie să conțină și un raport privind orice impact pe care acestea îl pot avea asupra acestuia.

Slovacia. Legea privind diviziunea sarcinilor și responsabilităților alocă ministerelor și celorlalte agenții guvernamentale responsabilități privind sectoarele de politici. Legea investește aceste organisme cu responsabilitatea formulării unei

singure politici în ariile alocate, dar și cu responsabilitatea implementării acesteia. Legea le însărcinează ulterior cu studierea „chestiunilor privind domeniile ce țin de jurisdicția acestora și să analizeze rezultatele obținute [...] să ia măsuri pentru rezolvarea problemelor curente [...] să identifice strategii pentru dezvoltarea sectoarelor și pentru rezolvarea probleme de mare importanță, să pregătească proiecte de legislație și, după procesul de revizuire, să le prezinte Guvernului”.

În Slovacia, rareori se întâmplă ca un minister să aibă o unitate pentru politici responsabilă cu elaborarea tuturor politicilor și nici unul dintre ministerele multi-sectoriale să nu o aibă. Chiar și acolo unde există o unitate pentru politici (de exemplu, Ministerul Mediului), acest loc nu e sursa unică de documente de politici și legislație în cadrul unui minister, dar este unul dintre producătorii acestora și este însărcinat cu asigurarea coerenței și coeziunii tuturor celorlalte documente. Astfel, structura uzuală a ministerului în Slovacia conține diferite departamente sectoriale, responsabile cu politicile din zona lor de activitate. Aceste departamente schițează cele mai multe sau chiar toate documentele politicilor, însă trebuie menționat și rolul a două departamente cu funcții orizontale.

Departamentul juridic al fiecărui minister este responsabil cu redactarea legislației. Din moment ce legislația este una dintre formele-cheie ale elaborării de politici în Slovacia, nefiind precedată de nici un document formal de politici ce ar prezenta în detaliu politica ce urmează a fi legiferată, departamentele legale sunt implicate serios în elaborarea politicilor, în virtutea responsabilității lor pentru legislație. Totodată, departamentul financiar este responsabil pentru pregătirea și executarea bugetului, ceea ce implică, de asemenea, un important rol privind politicile. În plus, fiecare proiect legislativ și fiecare plan de lege trebuie să fie evaluate, sarcină îndeplinită uneori de departamentele în linie, iar alteori de Departamentul Financiar.

Mai recent, Slovacia a cunoscut o inovație instituțională în două ministere, Ministerul de Finanțe și Ministerul Muncii, al Afacerilor Sociale și al Familiei, prin înființarea Institutului de Politici Financiare și a Institutului de Politici Sociale, ca departamente în cadrul ministerului. Aceste două institute se comportă ca o mixtură între un *think-tank* intern și o unitate de politici privind chestiunile care depășesc limitele departamentelor sectoriale sau pentru care ministerul nu este responsabil în mod oficial, dar în privința căruia are un interes stabil.

Regulile formale și informale pentru procesul intraministerial de pregătire a politicilor acoperă etapele de la bun început, până când documentele politicilor sau proiectele de legi sunt aprobate de către un ministru și expediate mai departe. Însă, ministerele din Slovacia tind să nu aibă reguli formale privind modul în care trebuie să fie dezvoltate documentele politicilor și a modului în care trebuie organizat procesul. În schimb, procesul tinde să fie organizat într-o manieră ad-hoc, extrem de variată.

Ungaria. În timpul elaborării politicilor, ministerul responsabil de domeniul respectiv formează diferite tipuri de organisme consultative, ce pot fi compuse din experți, cercetători și alți specialiști. În cazul chestiunilor orizontale, este format un

comitet de reprezentanți ai structurilor instituționale în cauză pentru a dezvolta o politică și pentru a elabora o decizie bazată pe consens.

În cadrul ministerelor, departamentele responsabile de diferite domenii din cadrul instituției direcționează elaborarea politicii în cauză și luarea deciziilor. O unitate specială pentru analize și elaborarea de strategii există numai în câteva ministere. Potrivit acestei structuri, departamentele sectoriale, în colaborare cu unitățile de analiză și elaborare a strategiilor, dacă acestea există, pregătesc documentele legate de politica sectorială respectivă, iar departamentele juridice sunt responsabile numai cu elaborarea și finalizarea textelor de lege.

Republica Cehă. Abordarea concretă a pregătirii politicilor (analiza anticipată, consultarea actorilor interesați, stabilirea grupurilor de lucru etc.) constituie o responsabilitate exclusivă a ministerului specializat (sau a altei autorități). Astfel, abordarea diferă nu numai de la un minister la altul, dar și de la un document la altul. Cel mai uzual mod este acela în care ministrul atribuie sarcina de a pregăti propunerea unui anumit departament din minister. Departamentul își va asuma apoi activitățile de pregătire, precum analiza situației existente, adunarea de date etc. Dacă este necesară cooperarea cu alte departamente sau ministere, acestora li se va cere ajutorul concret pe o bază ad-hoc. Mai rar, un grup de lucru ministerial sau interministerial este format de către departamentul responsabil. Foarte rar, actorii interesați din afara Guvernului sunt invitați să participe la grupul de lucru.

Dacă apare o schimbare substanțială în document, justificarea schimbării trebuie pregătită și trimisă mai întâi Guvernului. Ministerul poate începe lucrul la redactarea paragrafului abia după ce justificarea este aprobată de Guvern. Justificarea substanțială trebuie să includă analiza condițiilor legale și factuale, o propunere de soluționare împreună cu demonstrarea necesității unei acțiuni guvernamentale și analiza impactului economic, social și de mediu, inclusiv cel asupra bugetelor publice, asupra mediului și tratării egale a femeilor și bărbaților. Procedurile de evaluare a impactului, precum și cele pentru consultările publice sunt în pregătire.

Recent, calitatea evaluărilor impactului asupra mediului de afaceri este revizuită de către Departamentul pentru Reforma Reglementării și Reforma Administrației Centrale din cadrul Secretariatului General în colaborare cu Cabinetul Vicepremierului însărcinat cu Economia. Aceasta este o fază-pilot ce trebuie să rezulte într-un control sistematic al calității evaluărilor impactului economic, social și de mediu.

Germania. Aprobarea legislației privind o chestiune specifică și forma pe care o ia aceasta constituie indicatori ai culturii politice și relevă multe informații despre starea unei societăți. În Germania, între 400 și 500 de legi sunt aprobate în medie în fiecare trimestru legislativ. Mai mult de 80% din legislația propusă este proiectată de ministerele federale. Revizuirile acestor propuneri solicitate de Bundestag în timpul consultărilor sale sunt proiectate, de obicei, de către ministerul abilitat, într-un proces cunoscut ca asistență pentru formularea legislativă. Ca rezultat, ministerele sunt responsabile cu pregătirea și planificarea noii legislații federale. Cu toate acestea, ministerele nu au diviziuni legislative speciale; mai degrabă unitatea

responsabilă cu subiectul în cauză este responsabilă și pentru proiectarea legislativă asociată acestuia.

Legile trebuie să conțină și un memorandum explicativ. Următoarea listă furnizează o descriere generală a unei categorii largi de elemente ce fac subiectul aprobării și examinării. Organizația responsabilă este obligată să ia în considerare aceste criterii și să le aplice cât se poate de concret. Aceasta trebuie să explice :

- scopul și necesitatea legii și a dispozițiilor individuale ;
- realitățile și constatările pe care se bazează legea ;
- dacă există alte soluții posibile și dacă sarcina poate fi îndeplinită de structuri private și ce considerații duc la respingerea acestora, așa cum se poate întâmpla ;
- dacă legea poate fi limitată în timp ;
- dacă legea propune simplificarea procedurilor legislative și administrative și, în special, dacă simplifică sau înlocuiește reglementările curente ;
- dacă legea este compatibilă cu legile Uniunii Europene ;
- schimbările privind pozițiile legale curente.

Legile trebuie să conțină totodată o declarație privind impactul acestora. Acesta include efectele principale pe care le are o lege, acoperind efectele intenționate și cele secundare neintenționate. Raportul privind impactul de reglementare prevăzut trebuie întocmit prin consultarea ministerelor federale competente și, având în vedere implicațiile financiare, trebuie să indice pe ce se bazează calculele sau presupunerile. Impactul asupra venitului bugetar public și asupra cheltuielilor (brute) trebuie prezentat, incluzând efectele previzibile ce rezultă din implementarea legii. Venitul și cheltuielile ce revin bugetului federal trebuie să fie divizate în funcție de perioada planificării multianuale a Federației, precizând dacă și în ce fel cheltuielile adiționale sau veniturile anuale reduse sunt luate în considerare în planificarea financiară pe mai mulți ani și cum pot fi acestea compensate. Poate deveni necesară calcularea sau chiar estimarea sumelor, prin consultarea cu Ministerul Federal de Finanțe. Dacă nu apar efectele financiare previzibile, acest fapt trebuie menționat într-un memorandum explicativ.

Mai mult, memorandumul trebuie să ofere detalii, prin consultarea cu Ministerul Federal al Economiei și Muncii, despre :

- costurile de conformare impuse industriei și al întreprinderilor mici și mijlocii în special ;
- impactul legii asupra prețurilor și a efectelor asupra consumatorului.

Ministerul federal responsabil pentru lege trebuie să obțină detalii privind expertii și asociațiile implicate și în special privind întreprinderile mici și mijlocii.

Ca regulă generală, unitățile de lucru din cadrul ministerului cunosc căror asociații interesate li se va da oportunitatea să răspundă chestiunilor respective. În multe cazuri, asociațiile solicită să fie incluse în consultări. Includerea nu numai că servește la creșterea acceptării noii legislații, ci poate totodată să elibereze judecătorii (de

exemplu, prin indicarea unor conflicte posibile, ce pot fi ulterior rezolvate în legislație). Fără ajutor, un minister nu poate anticipa toate efectele posibile ale noii legislații, dată fiind complexitatea rețelei de probleme și consecințe neintenționate. Din această cauză, căutarea de contribuții din partea asociațiilor interesate este crucială pentru îmbunătățirea calității legislației.

Polonia. Pregătirea propunerilor de politici este constituțională și devine astfel sarcina predominantă a ministerelor și a altor instituții publice. Cu toate acestea, în anumite circumstanțe, Guvernul poate atribui sarcina unui organism specializat (grup ad-hoc). Guvernul are în vedere opțiunile privind politicile și agreează principiile de politici înaintea redactării legislației de către ministere. Cu toate acestea, în cazurile de urgență, acestea trec direct la redactarea proiectelor de acte normative.

Chestiuni de discutat

- Dezvoltă ministerele propuneri de politici înainte să redacteze legislația? Dacă da, sunt acestea discutate cu ministrul și acceptate înainte de codificarea legislativă?
- Este uzuală prezentarea propunerilor de politici în fața Guvernului pentru decizie sau numai proiectele de acte normative?
- Există reguli care stabilesc când propunerile de politici sunt necesare înainte de redactarea actelor normative?
- Există în cadrul ministerului o unitate sau un departament centralizat care să performeze anumite sarcini privind elaborarea de politici, precum evaluarea impactului sau a implicațiilor bugetare?
- Au ministerele capacitatea de a realiza analize de politici publice? Sunt ministerele instruite în elaborarea de politici?
- Regulile de procedură necesită ca ministerele să prezinte Guvernului rezultatele evaluării impactului sau alte analize care sprijină proiectele de acte normative pe care le prezintă pentru aprobare?

Etapa a patra. Pregătirea proiectelor de acte normative

Descrierea generală a etapei

Această etapă implică proiectarea textelor legislative necesare implementării politicilor (legislație, codurile taxelor, decretele etc.). În mod ideal, proiectarea începe după ce opțiunile în privința politicilor au fost evaluate (de obicei, de către ministerul inițiator) în termeni de impact și implementabilitate și după ce Guvernul sau măcar ministerul au hotărât opțiunea preferată. Cu toate acestea, în cele mai multe state central-, est-europene și vest-balkanice apare foarte rar o separare între faza elaborării politicilor și cea a redactării legislației. Aceasta ține de tradiție, dar și de resursele limitate și constrângerile de timp. Combinarea elaborării politicilor cu proiectarea legilor nu este ideală, dar, din moment ce acest obicei nu poate fi modificat foarte

repede, este important să fie căutate cele mai eficiente modalități prin care acestea să fie combinate.

Un ghid folositor și liste de control detaliate asupra proiectării de legi sunt furnizate într-un raport SIGMA (SIGMA, 2001).

Rolul ministerelor

Redactarea reprezintă sarcina ministerelor, susținute de către structurile juridice și de către consiliile legislative. Rolul ministerelor în cadrul acestei etape este unul evident și nu ridică probleme. Majoritatea ministerelor din regiune au capacitatea de a pregăti proiecte de legi și sunt totodată capabile să lucreze împreună cu consiliile legislative pentru a rezolva problemele care apar. Redactarea este realizată de obicei fie de departamentul specializat din cadrul ministerului, fie de un departament juridic și uneori de către o combinație a celor două.

Un proces bine articulat este demarat, de obicei, în cadrul ministerului, pentru ca proiectele de lege să fie aprobate la nivel intern de către colegiul ministerului, prezidat de ministru. Personalul politic al ministrului (cabinetul) joacă de obicei un rol în procesul de aprobare internă.

Câteva exemple

Ungaria. Textele reglementărilor legale trebuie să fie elaborate sub coordonarea ministerului competent. Textul actelor trebuie pregătit prin cooperare cu Ministerul Justiției, responsabil cu calitatea legală a legilor. În cazul pregătirii celor mai importante sau complicate acte, Guvernul poate decide organizarea unui comitet de redactare în cadrul căruia participă delegați ai Guvernului, organizații civile, sindicate, cercetători și experți.

În conformitate cu prevederile legale, cetățenii au dreptul de a participa la formularea reglementărilor. Decretul guvernamental asupra regulilor guvernamentale procedurale include și obligația de a asigura participarea societății civile și a partenerilor sociali la pregătirea legilor. ONG-urile, organizațiile sociale și sindicatele trebuie să fie implicate în toată procedura de elaborare a regulilor, de fiecare dată când interesele pe care le-au definit sunt în relație cu domeniul reglementat. În practică, aceste organizații sunt consultate în legătură cu schițele textelor. Aceasta înseamnă că ministerul trimite legea și stabilește o dată limită pentru primirea comentariilor. În anumite cazuri, dar pe o bază facultativă, schițele textelor sunt publicate pe site-ul ministerului pentru a fi puse în discuție.

În cazul unor reglementări cuprinzătoare, Guvernul și ministerele pot organiza și întâlniri de consultare, întâlniri publice cu principalele organizații interesate, cu experți universitari, administrații locale, reprezentanți ai sectorului privat și experți ai organizațiilor internaționale.

Organizarea ministerului și, implicit, metodologia de lucru variază de la un minister la altul, dar în fiecare dintre acestea există un departament specializat în

problemele legislative și activitatea de codificare, iar în câteva dintre acestea, un secretar de stat delegat conduce această activitate.

Republica Cehă. Regulile de procedură se axează mai mult pe aspectele formale decât pe procedurile de pregătire. Conform acestor reguli, pregătirea este precedată de o analiză a situației legale și factuale curente. Proiectele legislative sunt trimise Consiliului Legislativ al Guvernului (CLG) pentru o opinie. Consiliul reprezintă o comisie independentă, compusă din funcționari publici, experți independenți și academicieni și este prezidată de ministrul responsabil cu legiferarea (uneori, acesta e un reprezentant al primului-ministru, iar alteleori această funcție se îmbină cu cea de ministru al Justiției). CLG își discută poziția cu ministerul inițiator.

Germania. Pregătirea planului legislativ constituie subiectul prevederilor stipulate în regulile de procedură, realizate de Ministerul Federal al Internelor. Structurarea planului legislativ face subiectul prevederilor stipulate în *Manualul Redactării Legislației*, realizat de Ministerul Federal al Justiției, și al recomandărilor acestui minister în cazuri individuale.

Ministerul Federal al Internelor și cel al Justiției trebuie implicate în examinarea tuturor normelor legale pentru compatibilitatea cu Legea de Bază (Constituția) și în toate celelalte cazuri când apar nelămuriri privind aplicarea acesteia. În particular, aceste două ministere au o funcție de sprijin: prin examinarea constituționalității legii și a impactului regulator al acesteia, ele asigură un control al calității. Fără susținerea acestora, proiectul de act normativ nu poate fi trimis Guvernului Federal spre adoptare.

Limbajul folosit în legi trebuie să fie corect și inteligibil pentru toată lumea, pe cât este posibil și să reflecte egalitatea dintre bărbați și femei. În general, legile trebuie trimise oficiului editorial al Societății de Limbă Germană din Bundestagul German pentru verificarea corectitudinii și a comprehensibilității limbajului folosit.

Chestiuni de discutat

- Există probleme în etapa redactării legislației?
- Există suficient personal legal disponibil de bună calitate, iar dacă nu, există soluții pentru această problemă?
- Există în minister o unitate centrală de redactare a legislației? Dacă da, redactează aceasta toate proiectele legislative sau numai o parte dintre acestea?
- Care sunt avantajele și dezavantajele unui departament juridic centralizat de redactare a legislației, în comparație cu elaborarea legislației de către fiecare departament responsabil?

Etapa a cincea. Consultări interministeriale

Descrierea generală a etapei

În mai multe domenii se intersectează competențele mai multor ministere. Acest fapt este adevărat în cazul ministerelor de resort, pentru că multe politici sociale sunt interconectate (politicile de educație și sănătate sunt legate de forța de muncă) și pentru că politicile din multe domenii au consecințe pentru economie (mediu, transport și agricultură). În cazul ministerelor cu funcții orizontale, cum este Ministerul de Finanțe, este evident că aproape toate politicile au implicații bugetare și afectează astfel mandatul acestuia. Scopul consultărilor interministeriale este de a se asigura că sunt discutate la nivel de experți și interesele altor ministere, astfel încât să poată fi rezolvate din timp cât mai multe conflicte, înainte ca propunerile să fie prezentate în ședința Guvernului (sau a comisiilor acestuia).

De obicei, cerințele detaliate pentru consultările interministeriale sunt stabilite prin regulile de procedură. Propunerile sunt trimise către alte ministere sub semnătura ministrului. Regulile de procedură stabilesc apoi limitele pentru consultări și specifică faptul că ministerul inițiator va trimite Guvernului, alături de propunere, o listă cu toate comentariile care nu au fost acceptate, împreună cu o justificare.

Rolul ministerelor

Ministerele îndeplinesc două roluri diferite. Pe de o parte, în calitate de ministere inițiatoare, ele sunt responsabile cu îndeplinirea și administrarea consultărilor. Aceasta implică :

- hotărârea către care minister va fi trimisă propunerea pentru comentarii (numai dacă regulile nu menționează „toate ministerele”);
- colectarea comentariilor, analizarea acestora și stabilirea acelor care vor fi acceptate și introduse în document;
- în anumite cazuri, stabilirea unor întâlniri pentru discutarea comentariilor, mai ales în cazul comentariilor substanțiale;
- pregătirea unei liste de comentarii respinse și justificarea acestei respingeri.

Al doilea rol este acela de a fi în calitate de minister „consultat” și de a pregăti răspunsuri pentru propunerile trimise de către alte ministere pentru consultare. Această funcție necesită un proces în interiorul ministerului pentru distribuirea propunerii către departamentele relevante, adunând și confruntând comentariile, acceptându-le printr-un proces intraministerial și pregătind o scrisoare pentru ministru, care va trimite mai departe comentariile către omologul său din ministerul inițiator.

În majoritatea statelor vestice, consultările sunt necesare nu numai pentru proiectele de lege, ci și pentru toate propunerile de politici de pe agenda ședințelor guvernamentale. Acest lucru nu se întâmplă și în cazul statelor central-, est-europene sau

vest-balcanice, în care consultările interministeriale se axează numai pe proiectele de lege și au loc de obicei într-o fază târzie a elaborării lor. Această abordare este inadecvată pentru asigurarea unei analize interministeriale serioase, a esenței politicilor. Consultările privind proiectele finalizate, elaborate amănunțit, au loc mult prea târziu, se desfășoară mult prea formal pentru a da ocazia unor discuții în amănunt și tind să se axeze pe detaliile marginale. Când se întâmplă așa, principalul obiectiv al consultărilor interministeriale, acela de a îmbunătăți esența politicilor, nu este atins.

Câteva exemple

Spania. Negocierile cu celelalte ministere au loc în două faze. Într-o primă fază, în timp ce este pregătit primul proiect și odată ce ministerul și-a definitivat poziția internă, negocierea este demarată printr-o cerere formală. Secretarul General al Ministerului este responsabil cu solicitarea acestor observații. Totodată, este responsabil cu administrarea procesului de răspundere la cererile de consultare venite de la celelalte ministere.

Dacă observațiile făcute de către celelalte ministere nu sunt acceptate, ministerul inițiator trebuie să le explice celor care au făcut observațiile motivele pentru care au fost respinse.

A doua fază a negocierilor interministeriale are loc prin intermediul unei Comisii ce reunește Secretarii și Subsecretarii de stat. Comisia se întâlnește săptămânal și analizează toate problemele ce urmează a fi rezolvate în ședința Guvernului din acea săptămână. De obicei, un proiect legislativ este aprobat de către Comisie în minimum trei săptămâni, astfel încât Consiliul de Miniștri să poată lua o decizie în privința acestuia.

Deși Comisia se întâlnește oficial miercuri, sub conducerea Centrului Guvernului (CG), ea funcționează permanent ca o „comisie virtuală”. Activitatea comisiei este facilitată de o aplicație pe computer ce permite ministerelor să facă observații asupra anumitor proiecte prin Intranet.

În urma întâlnirii, comisia realizează două liste. Lista Roșie adună situațiile în care nu s-a ajuns la nici o înțelegere. Aceste situații sunt amânate pentru o întâlnire ulterioară, abandonate sau lăsate pe seama ședinței de Guvern pentru a lua o decizie definitivă.

Lista Verde se compune din acele situații asupra cărora Comisia a căzut de acord. Astfel, Guvernul le aprobă fără discuții ulterioare. În cele din urmă, Guvernul are autoritatea de a revizui o propunere care a fost deja acceptată în cadrul Comisiei și chiar de a o respinge.

Slovenia. O propunere acceptată de către ministru/alt inițiator poate fi, teoretic, prezentată de către acesta în mod direct, în cadrul ședinței de Guvern, unde propunerea poate fi acceptată cu sau fără modificări sau respinsă. Cu toate acestea, din cauza faptului că Guvernul este supraîncărcat și din cauza naturii sale politice, un

astfel de sistem nu va fi eficient. Există astfel mai mulți pași intermediari între elaborarea versiunii ministeriale și introducerea proiectului în cadrul ședinței guvernamentale. Primul pas presupune procesul de consultare între agenții. În cadrul acestui proces, inițiatorul trimite proiectul către toate organismele centrale care sunt în legătură într-un fel sau altul cu propunerea și către alte instituții relevante. În practică, aproape toate proiectele sunt trimise pentru comentarii către toate agențiile guvernamentale centrale, reprezentanți ai primului-ministru și instituții non-guvernamentale relevante (sindicate, angajatori, autogovernări locale și bazate pe profesii etc.). Persoanele, entitățile și instituțiile implicate pe această cale își pot prezenta comentariile asupra proiectului.

Ungaria. În cadrul ministerului, departamentul responsabil pentru problemele legale și codificare este responsabil cu coordonarea și formularea poziției ministerului pe parcursul procesului de consultare. În cazul proiectelor elaborate de către alte instituții ale administrației publice, departamentul juridic formulează poziția oficială a ministerului rezumând opiniile diferitelor departamente specializate. Departamentul juridic, în colaborare cu departamentul specializat, este responsabil pentru luarea în considerare a poziției altor ministere.

Precedând ședința Guvernului, întâlnirea secretarilor de stat, asemeni unui forum de pregătire a deciziilor, formulează pozițiile și face propuneri. Obiectivul principal al întâlnirii este de a clarifica diferențele luând în considerare opiniile participanților. În cadrul întâlnirii secretarilor de stat, se discută propunerile și rapoartele de pe agendă, se formulează poziții și se fac recomandări pentru Guvern. Întâlnirea secretarilor de stat are sarcina de a rezolva orice diferențe rămân în urma procesului de consultare interministerială și de a formula poziții privind problemele administrative sau tehnice controversate. În cadrul întâlnirii, se poate decide și trimiterea propunerii către unul dintre comitetele ministeriale pentru o discuție ulterioară. Astfel, acest forum reprezintă o legătură între mecanismul guvernamental de management administrativ și mecanismul guvernamental de luare a deciziilor.

Întâlnirea secretarilor de stat poate invita inițiatorul să prezinte o propunere suplimentară în cadrul ședinței Guvernului, prin care să se reflecteze într-un format acceptat, dacă este posibil, rezultatul întâlnirii. Dacă propunerea trebuie revizuită, se poate solicita prezentarea unei noi propuneri în acord cu cerințele expuse în decizie. Ministerul ce inițiază propunerea trebuie să încerce să clarifice orice probleme nerezolvate prin consultare bilaterală înaintea întâlnirii Guvernului.

Germania. În ceea ce privește problemele din responsabilitatea a mai mult de un minister federal, acele ministere vor lucra împreună, pentru a se asigura că Guvernul Federal acționează coerent. Implicarea promptă și comprehensivă constituie responsabilitatea ministerului federal inițiator. În cazurile simple, pozițiile verbale sunt suficiente, însă trebuie înregistrată în documente. Propunerile venite din partea altor ministere pentru cosemnătură vor fi procesate și trimise fără întârziere. Opiniile trebuie aduse în atenția ministerelor federale implicate. Atât timp cât persistă

diferențele de opinie, ministerul federal inițiator nu trebuie să ia nici o decizie prin care să forțeze aprobarea celorlalte ministere federale.

Cu cât impactul acțiunii unui minister este mai mare, cu atât mai importantă este cooperarea și coordonarea cu celelalte ministere și instituții. Propunerile legislative devin astfel subiectul unor proceduri formale.

Ministerele federale vizate de legislația propusă vor fi implicate dintr-o fază timpurie în pregătirea și redactarea acesteia. Ministerile federale „afectate” sunt cele cărora le sunt afectate zonele de responsabilitate.

Diferențele de opinie între ministere vor fi rezolvate înaintea întâlnirii cabinetului; Cancelaria Federală va încerca personal să medieze între ministerele federale. Dacă o încercare de obținere a unui acord prin aplicarea Regulilor de Procedură ale Guvernului Federal este fără succes, propunerea trebuie să o menționeze. Trebuie specificate punctele controversate, împreună cu propunerile pentru soluții. Ministerul federal care susține o soluție opusă trebuie să trimită ministerului inițiator o contribuție care trebuie inclusă în propunerea prezentată Cabinetului.

Polonia. Președintele Cancelariei Primului-ministru poate organiza conferințe interministeriale și sesiuni ad-hoc ale comitetelor permanente, pentru a rezolva divergențele care au apărut în timpul consultărilor interministeriale.

Republica Cehă. Consultările interministeriale sunt specificate prin reguli și se aplică atât în cazul propunerilor non-legislative, cât și al celor legislative. Documentele non-legislative trebuie trimise spre avizare către toate ministerele, către reprezentanții primului-ministru și către șeful Secretariatului General al Guvernului. Acest material este trimis spre informare și la Cabinetul Primului-ministru. Șefii altor autorități centrale ale administrației de stat, Avocatul Poporului și/sau șefii guvernelor regionale vor obține documentul pentru comentarii numai dacă acesta este în legătură cu agenda lor. Ministerile (și alte autorități menționate mai sus, dacă este cazul) vor avea la dispoziție 10 zile lucrătoare pentru prezentarea comentariilor. Acest termen poate fi scurtat numai în cazuri excepționale, cu acordul primului-ministru.

Dacă documentul are legătură cu probleme ale UE, procedura interministerială de comentare descrisă mai sus poate fi înlocuită cu proceduri formale stabilite pentru funcționarea Comitetul Guvernamental pentru UE. Aceasta se poate întâmpla numai dacă nici unul dintre membrii Comitetului nu solicită consultări interministeriale standard.

Proceduri similare se aplică și în cazul pregătirii propunerilor legislative. Proiectul (fie el o hotărâre, un proiect de lege sau proiectul unei rezoluții guvernamentale sau cu statut local) este trimis pentru comentare tuturor ministerelor, reprezentanților primului-ministru, șefului Secretariatului General și guvernatorului Băncii Naționale a Cehiei. Proiectul trebuie trimis și către alte autorități (Cabinetul Președintelui, Curtea Constituțională, Oficiul Suprem de Audit, guvernele regionale etc.) numai dacă este în legătură cu ariile acestora de competență. Mai mult, în cazurile specificate, proiectul este trimis și către Camera de Comerț și Asociația Cooperativelor. În cele din urmă, dacă proiectul are un impact asupra angajatorilor și a intereselor

angajaților, atunci este trimis și către asociațiile corespunzătoare incluse în așa-numitul „tripartit” (sindicate și patronate).

Perioada pentru trimiterea comentariilor are minimum 15 zile lucrătoare (20 în cazul redactării unui paragraf pentru un proiect de lege). Acest termen poate fi scurtat numai în cazuri excepționale și numai cu acordul primului-ministru sau al președintelui Consiliului Legislativ al Guvernului. Proiectul este trimis spre informare și Departamentului de Compatibilitate și Departamentului Legislației Guvernamentale al Secretariatului General al Guvernului.

Dacă există comentarii marcate cu termenul „fundamental”, ministerul inițiator trebuie să-l ia în considerare și să încerce să identifice o soluție consensuală. Dacă nu este posibil, acest „dezacord” trebuie indicat în mod clar în raport, alături de documentul prezentat.

Raportul privind consultările interministeriale, ce include o listă cu instituțiile către care a fost trimis, perioada de timp acordată comentariilor și rezultatele obținute (chiar dacă există „dezacorduri”), face parte din așa-numitul „raport de prezentare” ce trebuie să însoțească propunerea. Dacă propunerea este schimbată în mod substanțial în urma procedurii interministeriale de consultare, atunci trebuie trimis din nou, pentru un set nou de comentarii.

Trebuie notat faptul că sistemul electronic este folosit pentru procedurile interministeriale de consultare, cât și pentru prezentarea documentelor către Guvern.

Chestiuni de discutat

- Permit consultările ministeriale tratamentul de substanță al problemelor ce privesc mai multe ministere ?
- Consultațiile între ministere sunt predominant formale sau ajung de cele mai multe ori la esența problemelor ?
- Este obișnuită demararea unor consultări privind propunerile de politici, dar și proiectele de acte normative deja elaborate ?
- Există, în cadrul ministerelor, un proces prin care se asigură faptul că acestea tratează corespunzător propunerile primite de la alte ministere pentru consultare ?
- Iau ministerele în serios comentariile primite de la alte ministere ? Încearcă acestea să le înțeleagă pe deplin și să răspundă la aceste comentarii ?

Etapa a șasea. Trimiterea propunerilor către Secretariatul General al Guvernului

Descrierea generală a etapei

Odată ce documentul de politică publică sau proiectul de lege este gata, acesta e semnat de către ministru și trimis Secretariatului General al Guvernului pentru programare sau direct pentru ședința de Guvern ori pentru întâlnirea comitetelor ministeriale.

Rolul ministerelor

Ministerul este responsabil cu finalizarea proiectului și cu aprobarea acestuia în acord cu regulile interne până la nivelul ministrului. Ministerul completează totodată dosarul ce cuprinde documentația de susținere care trebuie să însoțească toate documentele pregătite pentru ședința Guvernului.

Câteva exemple

Spania. Coordonarea internă pentru finalizarea trimiterii documentelor către Consiliul de Miniștri este realizată de un departament central din cadrul ministerului. Secretariatul General Tehnic constituie unitatea orizontală principală de suport pentru minister. Acesta are ca sarcină raportarea privind proiectele legislative inițiate de către minister. Totodată, această unitate creează memorandumul explicativ ce trebuie să însoțească întregul proiect și care explică în ce constă politica și care sunt motivele pentru care aceasta este elaborată. Secretariatul General Tehnic supraveghează redactarea memorandumului explicativ pe baza informației date de secretarul de stat care a inițiat politica respectivă.

Chestiuni de discutat

- Există un proces de aprobare internă și, dacă da, este unul satisfăcător? Există roluri atribuite în mod evident și responsabilități pentru aprobarea interministerială?
- Procesul oferă ministrului și stafului său politic sentimentul de proprietate asupra propunerii? Sunt ministerele interesate, în general, de propunerile trimise Guvernului?

Etapa a șaptea. Analiza de către Secretariatul General al Guvernului

Descrierea generală a etapei

Secretariatul General deține, în aproape toate sistemele, autoritatea de a revizui prezentările primite de la ministere și de a le returna pentru modificări ulterioare, dacă este necesar. În anumite state central-, est-europene și vest-balcanice, Secretariatul General are numai competența și capacitatea de a revizui aspectele formale ale documentului, cum ar fi dacă toate semnăturile necesare și documentele atașate au fost incluse în dosar și dacă toate consultările cerute de lege au avut loc. Secretariatul General din majoritatea statelor OECD revizuieste și esența propunerilor, în mod special pentru a se asigura că problema a fost analizată cu suficientă atenție, opțiunile alternative de politici au fost evaluate, problemele interministeriale au fost rezolvate, interesele intersectoriale au fost tratate corespunzător, iar propunerea este în linie cu politica și prioritățile guvernamentale, și cu alte inițiative de politici. În anumite cazuri, există o revizuire paralelă efectuată de către consilierii Cabinetului Primului-ministru, care se ocupă de problemele politice legate de partide sau de coaliție.

Rolul ministerelor

În această etapă, rolul ministerelor este numai acela de a fi pregătite să discute orice probleme și de a răspunde oricăror întrebări puse de Secretariatul General. În mod ideal, ministerul desemnează o persoană pe care Secretariatul o poate contacta în cazul unor probleme ce trebuie discutate.

Anumite state din regiune au dezvoltat în ultimii ani un sistem prin care secretarii ministerelor se întâlnesc săptămânal sub conducerea Secretarului General pentru a revizui colectiv propunerile, înainte ca acestea să ajungă în sesiunile comisiilor și ale Guvernului. Aceasta permite o ultimă verificare a propunerilor și analizarea unor probleme care nu au fost rezolvate de către experții ministerelor, dar care nu necesită hotărâri politice. Dacă are loc o astfel de întâlnire, personalul ministerului trebuie să-l informeze pe secretarul acestuia, înainte ca întâlnirea să aibă loc în legătură cu propunerile inițiate ministerului și problemele nerezolvate ale propunerilor celorlalte ministere.

Chestiuni de discutat

- Există linii deschise de comunicare între ministere și Secretariatul General al Guvernului? Există dificultăți în cadrul acestei interacțiuni?
- Dacă există o întâlnire săptămânală de pregătire a secretarilor, există un proces în cadrul ministerului prin care reprezentantul acestuia să fie pus în temă și ajutat să se pregătească pentru întâlnire? Dacă da, care este procesul? Este acesta eficient?

Etapa a opta. Analiza de către comitetele interministeriale

Descrierea generală a etapei

În majoritatea statelor, există un sistem de comitetele interministeriale ce revizuiesc propunerile înainte ca acestea să fie înaintate de către Guvern. Comitetele (numite comisii în țările fostei Iugoslavii) sunt organizate de obicei în acord cu problema respectivă (integrarea europeană, probleme sociale sau economice), membrii acestora fiind miniștri din sectoarele asociate. Comitetele pot fi prezidate de către primul-ministru, de un reprezentant al acestuia sau de ministrul vizat în mod direct de problema în chestiune a comitetului. În multe state comitetele funcționează ca niște „comitete-pâlnie”, în sensul că propunerile *trebuie* să treacă de comitet înainte să fie programate pentru ședința de Guvern. În aceste cazuri, comitetele au autoritatea de a solicita ministerelor modificări adiționale sau rezolvarea conflictelor înaintea recomandării unei propuneri mai departe în ședința de Guvern. Secretariatul General stă aproape întotdeauna la dispoziția comitetelor.

Rolul ministerelor

În această etapă, rolul ministerelor este de a pregăti ministrul pentru întâlnirile comitetului la care va lua parte, pentru a se asigura, pe cât posibil, că acesta este bine informat în ceea ce privește chestiunile relevante ce vor fi discutate în ședință, în special în ceea ce privește propunerile inițiate de către minister, dar și acelea față de care ministerul are nelămuriri semnificative de rezolvat.

În anumite cazuri, ministerul poate trimite experți pentru a susține ministrul în clarificarea întrebărilor tehnice din cadrul ședinței comitetului.

Câteva exemple

Slovenia. Fiecare problemă care trece prin procedura guvernamentală trebuie să treacă de organismul de lucru și trebuie să aibă consensul membrilor acestui organism. Formațiunile guvernamentale de lucru sunt permanente sau temporare. Miniștrii și directorii serviciilor guvernamentale sunt membri ai acestor organisme prin poziția pe care o ocupă.

Spania. Aspectele economice ale propunerii sunt negociate în Comisia Ministerială. Comisia Delegată pentru Probleme Economice analizează impactul și relevanța propunerii din perspectiva raționalității și a controlului cheltuielilor publice. Comisia e compusă din miniștrii ministerelor economice. Totodată, la Comisie participă și directorul Cabinetului Prezidențial (al Primului-ministru), directorul Cabinetului Economic Prezidențial (al Primului-ministru), Secretarul de Stat pentru Economie și Secretarul de Stat pentru Finanțe și Buget.

Ungaria. Există un număr de comitete ministeriale numite „cabinete”. Cabinetul este un organism consultativ ce exprimă opinia preliminară privind chestiunile care necesită Hotărâri de Guvern sau care afectează obiectivele economice ale Guvernului. Cabinetele nu sunt autorizate să ia decizii în locul acestuia. În prezent, există următoarele cabinete :

Cabinetul de Politici Sociale – discută problemele de o importanță majoră pentru scopurile politicilor sociale, specifică măsurile necesare pentru rezoluțiile acestora și pregătește deciziile asociate ;

Cabinetul Economic – comentează asupra problemelor conceptuale legate de economie, pregătește Hotărârile de Guvern privind politicile economice și ia poziție privind problemele politicilor legate de reforma finanțelor publice. Cabinetul discută propunerile ce vor fi trimise Guvernului cu privire la economie sau conținând angajamente bugetare ;

Cabinetul Securității Naționale – coordonează politicile ce au în vedere securitatea națională și pregătește deciziile legate de protejarea statului și a siguranței publice ;

Cabinetul Afacerilor Europene discută problemele strategice care își au originea în calitatea Ungariei de membru al UE împreună cu proiectele de o importanță majoră asociate UE și cu măsurile interne ce decurg din acestea. Mai mult, Cabinetul

asigură reprezentarea eficientă și eficace a intereselor Ungariei ca stat membru al UE ;

Cabinetul Dezvoltării de Politici coordonează dezvoltarea planurilor și propunerilor de politici guvernamentale și pregătește deciziile asociate acestuia ;

Cabinetul Politicilor Rurale întărește eficiența politicilor rurale, facilitând pregătirile și implementările acțiunilor guvernamentale necesare pentru îmbunătățirea situației și a condițiilor municipalităților mici, a satelor și a fermelor.

Polonia. Propunerile de politici și acte normative trebuie prezentate și dezbătute de către un comitet relevant înainte să fie programate pentru Ședința de Guvern. În aceste cazuri, comitetele au, de obicei, autoritatea de a solicita clarificări adiționale și de rezolvarea problemelor disputate înaintea trimiterii acestora în Ședința de Guvern. În mod normal, ministerele își pregătesc miniștrii pentru sesiunile comitetelor. În multe cazuri, înalții funcționari publici participă la ședințele Comitetelor pentru a-și sprijini miniștrii.

Chestiuni de discutat

- Există, în cadrul ministerului, un proces de pregătire a ministrului pentru ședințele comitetelor guvernamentale ? Este acest proces unul adecvat ?
- Personalul poate asista la comitetele ministeriale ? Dacă da, cu ce competență ?

Etapa a noua. Luarea deciziei de către Guvern

Descrierea generală a etapei

Agenda Ședinței de Guvern este pregătită de obicei de către Secretariatul General al Guvernului și aprobată uneori de către primul-ministru. Dosarele ședinței sunt trimise miniștrilor de către Secretariatul General cu un anumit număr de zile înaintea acesteia. Pentru a se asigura că pe agendă apar numai propunerile care au fost agreate propunerile, practica aducerii propunerilor direct în cadrul ședinței este de obicei descurajată, deși această regulă se aplică cu grade diferite de succes. În urma Hotărârii de Guvern, propunerile sunt fie trimise înapoi la ministerul abilitat relevant – pentru acțiuni ulterioare sau pentru implementare –, fie către Parlament, pentru decizii în cazul legislației primare.

Rolul ministerelor

La fel ca în cazul comitetelor guvernamentale, rolul principal al ministerelor în cadrul acestei etape este de a pregăti ministrul pentru Ședințele de Guvern pentru a se asigura pe cât posibil că acesta este informat în legătură cu toate problemele relevante ce pot fi discutate în cadrul ședinței, în special în legătură cu propunerile inițiate de către minister, dar și în legătură cu propunerile inițiate de alte ministere în privința cărora ministerul respectiv a avut nelămuriri importante.

În urma întâlnirii, fiecare minister trebuie să proceseze decizia care i se aplică și să asigure o continuare.

Chestiuni de discutat

- Există un proces, în cadrul ministerului, de pregătire a ministrului pentru Ședința de Guvern? Este acest proces unul adecvat?
- Există un proces sistematic pentru urmărirea Hotărârilor de Guvern pentru implementarea la timp a sarcinilor atribuite ministerului?

Etapa a zecea. Procesul parlamentar și aprobarea

Descrierea generală a etapei

Această etapă este necesară pentru anumite Hotărâri de Guvern, nu pentru toate. Procedurile pentru aprobarea legislației în Parlament sunt stabilite de obicei prin Constituție și/sau chiar de către Parlament. Pentru legislația care își are originea în activitatea Guvernului, Secretariatul General este responsabil să se asigure că interesele Guvernului sunt reprezentate.

Rolul ministerelor

În cadrul acestei etape, rolul ministerelor este să fie pregătite să explice și să apere propunerile legislative inițiate în cadrul dezbaterilor parlamentare și al comitetelor parlamentare care le revizuiesc. În majoritatea cazurilor, însuși ministrul trebuie să apară înaintea Parlamentului, însă cel mai probabil va avea nevoie de sprijinul experților juridici și al experților în politici în cazul unor complicații.

Dacă Parlamentul propune amendamente substanțiale, ministerul trebuie să fie pregătit să le analizeze și să le evalueze, precum și să dezvolte un răspuns corespunzător (de acceptare, respingere sau compromis) și să-l justifice.

Câteva exemple

Spania. În cadrul Cabinetului Ministrului, există consilieri personali responsabili cu pregătirea răspunsurilor la întrebările venite din partea membrilor Parlamentului și cu organizarea audierilor miniștrilor în fața parlamentului.

Ungaria. În cadrul Cabinetului Primului-ministru există o unitate specială, Secretariatul Parlamentar, responsabil, din partea Guvernului, cu trimiterea legilor, a propunerilor și a rapoartelor în fața Parlamentului, cu pregătirea participării Guvernului la activitățile Parlamentului și cu coordonarea elaborării pozițiilor Guvernului în raport cu amendamentele și celelalte propuneri ale membrilor Parlamentului sau ale comitetelor parlamentare. În plus, în cadrul fiecărui minister există o unitate specială, subordonată în mod direct ministrului sau secretarului de stat care pregătește activitatea ministrului și a secretarului de stat în relație cu Parlamentul.

Chestiuni de discutat

- Există un proces în cadrul ministerului ce se derulează ca ministrul să fie pregătit și sprijinit pentru dezbaterile parlamentare asupra proiectelor realizate de ministerul respectiv ?
- Care este acest proces ? Rolul este atribuit unei singure unități specifice ? Este adecvat acest proces ?

Etapa a unsprezecea. Implementarea

Descrierea generală a etapei

În funcție de nevoia unei legislații parlamentare, implementarea poate urma direct Hotărârii de Guvern sau poate începe după ce legea este aprobată. Implementarea include pregătirea și aprobarea legislației secundare (acolo unde este necesar), urmată de implementarea concretă, care nu mai ține de scopul acestui studiu.

Rolul ministerelor

Implementarea constituie responsabilitatea miniștrilor individuali și a ministerelor și agențiilor acestora. În cazul legislației primare, aprobarea din partea Parlamentului creează nevoia pregătirii unei legislații secundare în cadrul ministerului. Pregătirea unei astfel de legislații reprezintă, de fapt, un „mini-proces” de politici și poate necesita astfel o parte din activitățile descrise în etapele 3-5, fiind urmată apoi de aprobarea internă în cadrul ministerului și de semnătura ministrului.

Odată ce este finalizat întregul cadru legal, poate începe implementarea concretă și/sau intrarea în vigoare. Aceste activități fac parte din responsabilitățile administrative globale ale ministerului și ale agențiilor asociate și depășesc scopul acestui capitol.

Chestiuni de discutat

- Care este procesul ministerial de pregătire a legislației secundare ?
- Pregătirea legislației secundare presupune și consultările și evaluările costurilor și a resurselor necesare ?

Etapa a douăsprezecea. Monitorizare și evaluare

Descrierea generală a etapei

Există două tipuri de monitorizare și evaluare. Primul este formal și presupune în primul rând monitorizarea performanței ministerelor în respectarea termenelor stabilite prin Hotărârile de Guvern. Acesta este rolul Secretariatului General, multe state

deținând un sistem (de obicei, computerizat) pentru urmărirea Hotărârilor de Guvern și pentru monitorizarea sarcinilor atribuite ministerelor.

Al doilea tip implică evaluarea eficacității politicilor și a legislației în atingerea obiectivelor propuse. Acest tip de evaluare poate avea loc numai la un anumit timp după implementare, la mai mult de un an sau doi. Metodele și tehnicile de aplicare a unei astfel de evaluări ex-post sunt foarte asemănătoare celor folosite pentru evaluări ex-ante.

Rolul ministerelor

Evaluarea eficienței activităților în termeni de atingere a obiectivelor politicilor și a eficienței costurilor ar trebui să țină de rolul ministerelor. Cu toate acestea, putem spune că această activitate este rareori realizată în regiune și nu pe o bază riguroasă și coerentă. Este foarte probabil să aibă loc o „evaluare” informală, întrucât cei care implementează politicile nu pot evita formarea unei opinii asupra eficacității politicilor. Din cauză că această evaluare informală este făcută ad-hoc, nu poate susține legătura necesară între politica existentă și nevoia de schimbare și reformă a acestuia.

Este puțin probabil ca în cadrul ministerelor să fie dezvoltat un proces sistematic. De cele mai multe ori, Secretariatul Guvernului elaborează proceduri specifice și urmărește respectarea acestora. Odată ce acest lucru a fost făcut și odată ce ministerele și-au acceptat responsabilitatea de a se angaja în evaluare în mod regulat, acestea se pot orienta către obținerea unei expertize specifice în evaluarea politicilor.

Câteva exemple

Spania. Evaluarea politicilor publice este văzută în Spania ca o evaluare obiectivă. Nu se întâmplă tot timpul așa, întrucât, de multe ori, obiective cuantificabile nu sunt precizate. Astfel, de exemplu, Spania se bazează pe un Observator permanent al imigrației, care elaborează rapoarte statistice exhaustive. Nu în ultimul rând, necuantificând numărul așteptat de imigranți sau nivelul de integrare a acestora, este foarte dificil de măsurat dacă politicile sunt sau nu de succes.

Pentru a evita aceste probleme, Guvernul actual a decis instituirea Agenției de Evaluare a Calității Politicilor Publice în cadrul Ministerului Administrației Publice. În plus, Agenția va stabili mecanismele de cooperare cu alte administrații de stat, în special cu Comunitățile Autonome, având în vedere că acestea administrează cea mai mare parte a serviciilor publice din Spania.

În ciuda existenței asociațiilor care aduc împreună experți pentru evaluarea politicilor publice, inițiativa publică pare necesară pentru ca evaluarea politicilor în Spania să fie făcută la același nivel ca în statele avansate din jurul ei.

Ungaria. În acord cu legislația în vigoare, instituțiile care formulează reglementări și cele care le execută trebuie să urmărească efectele acestora și sunt obligate să clarifice condițiile care împiedică aplicabilitatea, lipsa eficienței și dificultățile de

implementare. Experiențele acestor eșecuri trebuie luate în considerare în cazul reformulării ulterioare a reglementărilor.

Ministerele, în colaborare cu miniștrii interesați și cu organismele administrației publice, trebuie să examineze continuu eficacitatea reglementărilor și, după tragerea concluziilor, acestea trebuie să ia măsurile necesare pentru atingerea scopurilor acestora.

În activitatea de monitorizare, Secretariatul General, împreună cu Cabinetul Primului-ministru au o sarcină specială : înregistrează sarcinile și termenele stabilite prin rezoluțiile guvernamentale sau planurile de lucru. Unitatea pregătește și un registru lunar privind eșecurile implementării. Ministerul responsabil cu implementarea trebuie să explice în scris motivele nerespectării termenelor și cele pentru care nu a indicat data modificată pentru finalizare. Secretariatul General pregătește și trimite Guvernului lunar o propunere ce conține recomandările de modificare a termenelor pentru diferite sarcini. Dacă implementarea cu succes a unei politici sau a unei sarcini specificată în rezoluția guvernamentală necesită modificări, ministrul responsabil trebuie să inițieze modificarea regulilor existente sau o nouă regulă, în cadrul unei propuneri separate.

În plus, primul-ministru poate solicita ministerelor să raporteze în privința implementării sarcinilor delegate de către Guvern.

Germania. În cadrul memorandumului explicativ al legii, ministerul federal inițiator trebuie să menționeze dacă, cum și după ce perioadă de timp se poate realiza un control pentru a se verifica dacă efectele intenționate au fost atinse, în ce măsură costurile implicate sunt proporționale cu rezultatele și dacă au apărut efecte secundare.

Polonia. Cancelaria Primului-ministru monitorizează implementarea și furnizează Guvernului rapoarte regulate pe baza cărora ministerele implementează cu succes Hotărârile de Guvern.

Republica Cehă. Secretariatul General al Guvernului este responsabil și pentru monitorizarea implementării Hotărârilor de Guvern. Dacă rezoluția Guvernului îi însărcinează pe unii miniștri cu anumite sarcini (de obicei, pregătirea unei lucrări sau a unui proiect de lege și/sau trimiterea acestuia către Guvern), „foaia de sarcini” este pregătită pentru fiecare Hotărâre de Guvern. Secretariatul General monitorizează dacă sarcinile au fost îndeplinite. Dacă nu, acesta poate informa Guvernul și primul-ministru. Cu toate acestea, nu există un control asupra modului în care au fost îndeplinite Hotărârile de Guvern în termeni de conținut, performanță și eficiență.

Chestiuni de discutat

- Realizează ministerele o evaluare ex-post a eficacității politicilor și a programelor pe care le dezvoltă ?
- Ce este necesar pentru facilitarea evaluării ?
- Există și alte metode de învățare din experiență și de introducere a lecțiilor învățate în procesul politicilor ? Pot fi îmbunătățite aceste metode ?

Rezumat și recomandări

Ministerele se află în poziția unică de a ocupa rolul principal într-o serie de etape ale procesului de realizare a politicilor. Aceste etape se află în legătură cu conținutul politicii: elaborarea lor, redactarea propunerilor¹, consultări, implementare, monitorizare și evaluare. Aceste domenii au în comun faptul că sunt legate în mod direct de esența politicii în sine și de responsabilitatea ministrului individual într-un domeniu specific de activitate mai degrabă decât de responsabilitatea colectivă a Guvernului ca întreg. Aceasta este logica diviziunii responsabilității între miniștri ca membri individuali ai Guvernului (sprijiniți de către ministerele din care fac parte) și Guvern ca întreg (sprijinit de către Secretariatul General al Guvernului).

În domeniul specific de competență al ministerului, acesta are (sau ar trebui să aibă) un avantaj în îndeplinirea sarcinilor, pentru că tocmai ministerul este responsabil pentru dezvoltarea și menținerea:

- contactelor cu publicul afectat în mod evident de politicile și legislația implementată de minister;
- cunoașterii amănunțite și specializate a domeniului particular de activitate;
- cunoașterii politicilor și a legislației existente, inclusiv slăbiciunile acestora (cum ar fi dezamăgirea beneficiarilor);
- cunoașterii nevoilor și a dificultăților de implementare și de intrare în vigoare.

Acest fapt constituie totuși o sabie cu două tăișuri. Dacă ministerul nu menține în ordine elementele mai sus-menționate prin păstrarea unui contact constant cu persoanele și grupurile din aria sa de competență și dacă ministerul nu ascultă și nu învață din experiență, atunci nu va fi capabil să elaboreze politici și acte normative de bună calitate. Elaborarea politicilor nu constituie o știință teoretică sau un proces mecanic obiectiv, chiar dacă se folosește de anumite instrumente științifice și de proceduri formale pentru analizarea problemelor și evaluarea soluțiilor. În mod fundamental, elaborarea politicilor evoluează într-un proces interactiv desfășurat de experții ministerului și actorii sociali pe care aceștia îi servesc și ale căror acțiuni le reglementează.

Pentru a îmbunătăți rolul ministerelor în procesul politicilor, trebuie luate în considerare următoarele aspecte:

1. „Regulile de procedură” trebuie să descrie mai exact responsabilitățile ministerelor în ceea ce privește furnizarea către Guvern a unor informații de bună calitate pentru a sprijini propunerile de politici. Regulile pot specifica tipul de analiză ce

1. În țările care aplică modelul anglo-saxon, responsabilitatea pentru redactarea legislației aparține Parlamentului (în Marea Britanie) sau Ministerului Justiției (în Canada) mai mult decât ministerelor. Acest lucru este posibil atâta timp cât ministerele pregătesc propunerile de politici, furnizând detalii suficiente, astfel încât să permită redactarea de către experții juriști care nu sunt experți în domeniul specializat.

- trebuie îndeplinită (evaluarea impactului, analiza cost/beneficiu și analiza comparativă). Ministerele ar putea specifica și tipul informației solicitate (impactul asupra industriei, distribuirea costurilor și beneficiilor, avantajele și dezavantajele opțiunilor, opiniile ONG-urilor și ale organizațiilor societății civile și opiniile altor ministere).
2. Secretariatul General al Guvernului ar trebui să-și dezvolte capacitatea de a evalua calitatea informației furnizată de ministere pentru justificarea propunerilor și ar trebui să i se dea autoritatea să returneze propunerile, dacă informația este insuficientă sau de slabă calitate.
 3. Regulile de procedură ar trebui să includă solicitarea ca documentele de politici să fie prezentate și discutate de către Guvern înaintea redactării actelor normative, cel puțin în cazurile în care se iau în considerare schimbările majore ale politicii. Nu este ușor ca această solicitare să devină operațională, dar acest lucru este posibil și necesar.
 4. Ministerele trebuie să-și revizuiască și să-și corecteze procedurile interne pentru pregătirea propunerilor pentru Guvern, acordând o atenție specială clarificării și consolidării :
 - procedurilor de planificare anuală a politicilor ;
 - procedurilor de consultare a grupurilor externe interesate ;
 - procedurilor de consultări interministeriale ;
 - procesului de aprobare intraministerială ;
 - procedurilor de monitorizare, evaluare și raportare a realizărilor și deficiențelor politicilor.
 5. Ministerele trebuie să instituie o metodă și o procedură pentru controlul calității politicilor și al normelor legale.
 6. Ministerele trebuie să clarifice și să reglementeze rolurile și responsabilitățile departamentelor juridice în procesul politicilor.
 7. Ministerele trebuie să dezvolte expertiza personalului din cadrul departamentelor sectoriale în ceea ce privește analiza politicilor și evaluarea impactului. Ca un prim pas, ministerele trebuie să ia în considerare instituirea în aceste domenii a unei unități mici, cu expertiză tehnică, pentru a se comporta ca un „consultant” intern pentru departamentele sectoriale.

Bibliografie

- SIGMA, 2001, *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, SIGMA Paper, No. 15, OECD/SIGMA, Paris.
- SIGMA, 2004, *Coordination at the Centre of Government : The Functions and Organization of the Government Office*, SIGMA Paper, No. 35, OECD/SIGMA, Paris.
- SIGMA, 2005, *Improving policy instruments through impact assessment*, SIGMA Paper, No. 3, OECD/SIGMA, Paris.