

Не е од доверлива природа

Организација за економска сооработка и развој

21 март 2007

ДИРЕКТОРАТ ЗА ЈАВНО УПРАВУВАЊЕ И ТЕРИТОРИЈАЛЕН РАЗВОЈ

SIGMA – ЗАЕДНИЧКА ИНИЦИЈАТИВА НА ОРГАНИЗАЦИЈАТА ЗА ЕКОНОМСКА СОРАБОТКА И РАЗВОЈ И ЕВРОПСКАТА УНИЈА, ГЛАВНО ФИНАНСИРАНА ОД ЕУ

УЛОГАТА НА МИНИСТЕРСТВОТА ВО СИСТЕМОТ ЗА РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ:  
РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ, СЛЕДЕЊЕ И ОЦЕНУВАЊЕ

ТРУД НА SIGMA БР. 39

*Ова издание се заснова врз труд од Sigma и врз извештаи од земјите-членки на ЕУ подготвени во 2005 год. на барање на неколку нови земји-членки. Оригиналниот труд и некои извештаи од земјите-членки беа употребени како основна документација за работилница на Sigma за земјите во регионот на CARDS за улогата на министерствата во системите за развој на политики одржана во ноември 2005 год. Ревидираната верзија на трудот, подготвена по работилницата, вклучува како анекс резиме на податоците од земјите-членки на ЕУ како и споредбени информации кои се однесуваат на земјите во регионот на CARDS, кои беа собрани во текот на работилницата со помош на прашалник.*

*Ова издание ги претставува чекорите во процесот на развој на политики и нуди една рамка за оценување и развивање на улогата на министерствата во процесот на развој на политики, како и сознанија за тоа како е процесот на развој на политики моментално организиран во земјите од Западен Балкан. Содржината на овој труд ги дополнува информациите обезбедени во предходниот труд на Sigma, каде што беше нагласена структурата и работата на владиниот секретаријат.*

За дополнителни информации ве молиме стапете во контакт со г-ца/ѓа Анке Фрајберт, Sigma; тел: (33 1) 45 24 13 99 – електронска пошта: [anke.freibert@oecd.org](mailto:anke.freibert@oecd.org)



SIGMA

Поддршка за подобрување на управувањето и раководењето  
Заедничка иницијатива на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и  
Европската унија, главно финансирана од ЕУ

**УЛОГАТА НА МИНИСТЕРСТВОТА ВО СИСТЕМОТ ЗА РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ:  
РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ, СЛЕДЕЊЕ И ОЦЕНУВАЊЕ**

**Труд на SIGMA БР. 39**

**Подготвен за Sigma од Михал Бен-Гера**

Реализацијата на овој документ е финансиски потпомогната од Европската унија. Ставовите кои се изнесени тука се на авторот и во никој случај не може да се толкуваат како да го одразуваат официјалното мислење на Европската унија, или ставовите на OECD и на нејзините земји-членки или на земјите-кориснички кои учествуваат во Програмата Sigma.

**Издавач:** Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола  
Факултет за администрација и менаџмент на информациски системи  
ул. Партизанска бб  
7000 Битола, Република Македонија  
Тел: +389 (0)47 259 921

**За издавачот:** проф. д-р Виолета Маневска, Декан

**Во оригинал објавено од OECD на англиски јазик под наслов:**  
**Sigma Paper No. 39: The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation**

© 2007 OECD

Сите права се задржани.

© 2010 Факултет за администрација и менаџмент на информациски системи за ова македонско издание

Објавено во договор со OECD, Париз

Квалитетот на македонскиот превод и неговата доследност до оригиналниот текст е одговорност на Факултетот за администрација и менаџмент на информациски системи.

**Превод:** м-р Силвана Нешковска  
м-р Лела Андреевска  
Методи Чадловски

**Јазична ревизија на преводот:** м-р Соња Китановска-Кимовска

**Графичка подготовка и печатење:** Киро Дандаро - Битола

**Тираж:** 200

Преводот на овој материјал е овозможен со поддршка од Иницијативата за реформи во локалната самоуправа и јавните услуги (во партнерство со Институтот отворено општество).

## ПРОГРАМАТА SIGMA

Програмата Sigma – Поддршка за подобрување на управувањето и раководењето - е заедничка иницијатива на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и Европската унија, главно финансирана од ЕУ.

Работејќи во партнерство со земјите-кориснички, Sigma го поддржува успешното управување преку:

- Оценување на напредокот во реформите и утврдувањето на приоритети наспроти основните одредници кои ја отсликуваат добрата европска пракса и постоечката законска регулатива на ЕУ (*acquis communautaire*)
- Помагање на носителите на одлуки и администрациите во воспоставувањето на организации и процедури за да ги задоволат европските стандарди и добрата пракса
- Овозможување на помош од донатори од и надвор од Европа преку помош за осмислување на проекти, обезбедување на предуслови и поддржување на спроведувањето.

Од 2007 год. Sigma работи со следниве земји-партнери:

- **Новите земји-членки на ЕУ** - Бугарија и Романија
- **Земјите-кандидатки за членство во ЕУ** - Хрватска, Поранешната Југословенска Република Македонија и Турција
- **Земјите од Западен Балкан** – Албанија, Босна и Херцеговина (Држава, Федерација на БиХ и Република Српска), Црна Гора, Србија и Косово (од јуни 1999 год. под управа на Привремената административна мисија на Организацијата на Обединетите нации на Косово - UNMIK)
- **Украина** (активности финансирани од Шведска и Обединетото Кралство)

Програмата Sigma ги поддржува напорите за реформи на земјите-партнери во следниве области:

- Правни и административни рамки, државна администрација и правда, системи за јавен интегритет
- Јавна внатрешна финансиска контрола, надворешна ревизија, анти-измама, и управување со средствата од ЕУ
- Управување со јавните расходи, буџет и благајнички системи
- Јавни набавки
- Развој на политики и координирање
- Подобра регулатива.

За дополнителни информации за Sigma, информирајте се на нашата веб-страница:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторски права на OECD, 2007

Барање за дозвола за умножување или преведување на целиот или дел од овој материјал треба да се достави до: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

## ПРЕДГОВОР

Земјите од Западен Балкан, водени од барањата на процесот за стабилизација и асоцијација и изгледите за пристапување кон ЕУ, се обидуваат да ги подобрат своите капацитети за развој на политики, особено на ниво на министерства. Капацитетите на ресорните министерства, во земјите од Западен Балкан и во некои од новите земји-членки, за развивање на опции за политиките, спроведување на анализа на политиките, следење на спроведувањето на политиките и оценување на истите често се многу слаби.

Ова издание се заснова врз труд од Sigma и врз извештаи од земјите-членки на ЕУ подготвени во 2005 год. на барање на неколку нови земји-членки. Оригиналниот труд и некои извештаи од земјите-членки беа употребени како основна документација за работилница на Sigma за земјите во регионот на CARDS за улогата на министерствата во системите за развој на политики одржана во ноември 2005 год. Ревидираната верзија на трудот, подготвена по работилницата, вклучува како анекс резиме на податоците од земјите-членки на ЕУ како и споредбени информации кои се однесуваат на земјите во регионот на CARDS, кои беа собрани во текот на работилницата со помош на прашалник.

Ова издание ги претставува чекорите во процесот на развој на политики и нуди една рамка за оценување и развивање на улогата на министерствата во процесот на развој на политики, како и сознанија за тоа како е процесот на развој на политики моментално организиран во земјите од Западен Балкан. Содржината на овој труд ги надополнува информациите обезбедени во предходниот труд на Sigma, каде што беше нагласена структурата и работата на владиниот секретаријат.

Целна група на ова издание се примарно владините канцеларии/секретаријати и министерства во земјите од регионот на CARDS, но изданието може да се покаже корисно и за други земји во транзиција кои моментално се во процес на јакнење на нивните капацитети за развој на политики, следење и оценување.

Сите изданија на Sigma се достапни на веб-страната на Sigma.

## СОДРЖИНА

ПРОГРАМАТА SIGMA .....	4
ПРЕДГОВОР .....	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ .....	8
ПОГЛАВЈЕ 1: ВОВЕД .....	11
ПОГЛАВЈЕ 2: ПРЕГЛЕД НА ПРОЦЕСОТ НА РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ.....	13
ПОГЛАВЈЕ 3: ФУНКЦИИТЕ НА МИНИСТЕРСТВОТА ВО ПРОЦЕСОТ НА РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ .....	17
3.1 Чекор 1: Дефинирање на приоритетите на владата .....	18
Општ опис на овој чекор.....	18
Улогата на министерствата.....	19
3.2 Чекор 2: Годишно планирање на политиките и законодавството.....	21
Општ опис на чекорот .....	21
Улогата на министерствата.....	22
3.3 Чекор 3: Подготовка на предлози за политиките (вклучувајќи и анализа на политиките, оцена на влијанието, консултации со граѓанското општество) .....	24
Општ опис на чекорот .....	24
Улогата на министерствата.....	24
3.4 Чекор 4: Подготовка на нацрт-правни акти .....	28
Општ опис на чекорот .....	28
Улогата на министерствата.....	29
3.5 Чекор 5: Меѓуминистерски консултации .....	30
Општ опис на чекорот .....	30
Улогата на министерствата.....	31
3.6 Чекор 6: Поднесување предлози до владината канцеларија .....	33
Општ опис на чекорот .....	33
Улогата на министерствата.....	33
3.7 Чекор 7: Разгледување од страна на владината канцеларија .....	34
Општ опис на чекорот .....	34

Улогата на министерствата.....	34
3.8 Чекор 8: Разгледување од страна на министерските комитети.....	35
Општ опис на чекорот.....	35
Улогата на министерствата.....	36
3.9 Чекор 9: Одлука на владата (советот на министри).....	37
Општ опис на чекорот.....	37
Улогата на министерствата.....	37
3.10 Чекор 10: Парламентарен процес и усвојување.....	39
Општ опис на чекорот.....	39
Улогата на министерствата.....	39
3.11 Чекор 11: Спроведување.....	40
Општ опис на чекорот.....	40
Улогата на министерствата.....	40
3.12 Чекор 12: Следење и оценување.....	41
Општ опис на чекорот.....	41
Улогата на министерствата.....	42
ПОГЛАВЈЕ 4: РЕЗИМЕ И ПРЕПОРАКИ.....	44
4.1 Прашања за подобрување.....	44
4.2 Препорачани наредни чекори.....	46
АНЕКС: ПРИМЕРИ ОД ИЗВЕШТАИТЕ НА ЗЕМЈИТЕ.....	48

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој труд нуди рамка за оценување и развивање на улогата на министерствата во процесот на развој на политики, опфаќајќи ги земјите-членки на OECD, земјите на Централна и Источна Европа (СЕЕС) и земјите од Западен Балкан (поранешна Југославија и Албанија). Анализата се заснова на еден труд кој се смета за основа како и извештаите на земјите подготвени за семинарот за CARDS одржан во Будва (Црна Гора) во ноември 2005 год., кои се дополнети со резултатите од прашалникот во писмена форма пополнет од учесниците на настанот.

### Преглед на процесот на развој на политики

- Шематски зборувајќи, процесот на развој на политики започнува со политичка одлука, по која следува детален развој на политики, изработка на опции за потоа да биде применет инструментот на политиката.
- Процесот на развој на политики го водат учесници (шефот на влада, владата, комитетите на владите, индивидуалните министерства, владината канцеларија, централните и ресорните министерства како и граѓанското општество) кои дејствуваат според деловници за работа и кои продуцираат конкретни резултати (политики).

### Функции на министерствата во процесот на развој на политики

- Во ова издание, процесот на развој на политики е поделен на 12 одделни чекори. Во описот на секој чекор, наведени се функциите (водечки, второстепени, или споредни) кои ги вршат министерствата. За секој чекор обезбедени се информации од прашалникот за ситуацијата во земјите од регионот на CARDS и во новите земји-членки.
- *Дефинирање на приоритетите:* Министерствата треба да дадат свој придонес во дефинирањето на приоритетите како и во анализата на стратешките документи на владата, утврдувајќи приоритети кои се однесуваат на нив. Во анкетираниите земји, министерствата учествуваат во овој процес, но помалку од половината ги користат овие стратешки документи за утврдување на вистинските приоритети на политиките.
- *Планирање на политиките и законодавството:* Министерствата треба да се запознати со случувањата и проблемите во нивната сфера на надлежност, за да можат да ги препознаат потребите за развој на предлози за политиките и законодавството. Тие треба да располагаат со внатрешен капацитет за да придонесат во изработката на годишниот план за работа на владата подготвен од владината канцеларија. Одговорите во прашалникот укажуваат на постојано учество на министерствата во процесот на планирање, но откриваат слабости во хоризонталното планирање и управувањето со човечките ресурси кои одговараат на утврдените приоритети.
- *Подготовка на предлози за политиките (вклучувајќи и анализа на политиките, оцена на влијанието и консултации со граѓанското општество):* Оваа подготовка е водена од соодветно одделение (сектор) во министерствата и/или од помошна централна единица одговорна за изготвување на нацрт-правните акти и координација. Скоро сите влади на земјите на CARDS и новите земји-членки изјавија дека немаат доволен капацитет за изготвување на предлози за политиките. Само околу една третина од земјите-учеснички го консултираат граѓанското општество редовно, а квалитетот на оцената на влијанието често се смета за несоодветен.
- *Подготовка на нацрт-правни акти:* Идеално подготовката на нацрт-правните акти започнува по проценувањето на опциите за политиките и откако владата одлучила



која е најдобрата опција. Во повеќето нови земји-членки и земјите од CARDS, ретко постои одвојување на фазите на развој на политики и подготовка на нацрт-правни акти, со оглед на недостатокот на ресурси но и како резултат на традицијата. Само 4 од 14 земји се изјаснија дека имаат доволно ресурси за подготовка на нацрт-правни акти во министерствата, што е предуслов за усогласување на правните системи со европското *acquis*.

- *Меѓуминистерски консултации*: Деловникот за работа ја поставува потребата од консултации и „консултираните“ министерства се очекува да го подобрат квалитетот на суштината. Спротивно на барањата во земјите на CARDS, во 4те нови земји-членки задолжително треба да се консултираат сите министерства. Меѓутоа, не е јасно, колку „длабоко“ одат овие консултации.
- *Поднесување предлози до владината канцеларија*: По завршувањето на документот за политика или нацрт-правниот акт, вообичаено истиот го потпишува министерот и го проследува заедно со дополнителниот материјал до владината канцеларија за закажување (седница на влада или состанок на министерски комитет). Скоро во сите влади кои беа анкетирани постои внатрешен процес за одобрување на предлозите пред тие да се проследат до владината канцеларија.
- *Разгледување од страна на владината канцеларија*. Во овој чекор, соодветното министерство мора да биде спремно да дискутира за и да ги одговора сите прашања кои може владината канцеларија да ги постави во врска со одреден предлог. Отворената комуникација се чини дека е правилото во повеќето од анкетираниите влади.
- *Разгледување од страна на министерските комитети*: Комитетите (или комисиите, како што се нарекуваат во земјите од поранешна Југославија) дејствуваат како ‘инка’ за предлозите за политиките во сродни области на политиките пред тие да се проследат до владините седници. Сите освен една од владите имаат воспоставено таков систем.
- *Одлука на владата (советот на министри)*: Улогата на министерствата во овој чекор е да го подготват министерот за состаноците на владата и потоа да обезбедат соодветни понатамошни дејства во продолжение. Многу малку од анкетираниите администрации му ја имаат дадено на секретарот на министерството значајната задача за прегледување на владините одлуки и доделување задачи на секторите.
- *Парламентарен процес и усвојување*: Овој чекор обично е утврден со Уставот и/или од парламентот, додека владината канцеларија е одговорна да обезбеди дека интересите на владата се соодветно претставени. Во случај на амандмани во парламентот, министерството мора да подготви соодветен одговор.
- *Спроведување*: Спроведувањето е одговорност на одделни министерства и нивните министри или агенции и често бара подзаконски акти. Одговорите во прашалникот откриваат значајни слабости во повеќето системи за развој на политики во однос на спроведувањето (околу половина од испитаниците укажаа на отсуство на какво било следење, останатите изјавија дека следењето на спроведувањето е под надлежност единствено на министерските сектори).
- *Следење и оценување*: Министерствата треба да ја имаат одговорноста да оценуваат дали целите на политиките се исполнети и дали политиките се исплаќаат во однос на трошоците. Во регионот за кој се прави преглед, многу ретко се спроведува нешто повеќе од едно многу неформално „оценување“, што претставува значителна пречка за обезбедување на повратни информации во процесот на развој на политики.

## Резиме и препораки

Заклучокот во овој труд е дека пожелно е да се зајакне улогата на министерствата во процесот на развој на политики во земјите во транзиција.

- Во нивните посебни сфери на надлежност, во координација со владината канцеларија, министерствата треба да имаат водечка улога во голем број од чекорите во процесот на развој на политики, особено во однос на содржината на политиките – развој на политики, подготовка на нацрт-правни акти, консултации, спроведување, следење и оценување.
- Учесниците на конференцијата ги утврдија приоритетни области за подобрување на процесот на развој на политики, сметајќи ги за најважни следниве области: повеќе обуки за вештини за развој на политики за персоналот на министерствата, зајакнување на централните единици во министерствата за да извршуваат функции во врска со политиките, и појасни процедури внатре во министерствата.
- Мнозинството од учесниците, кога беа запрашани какви промени може да бидат потребни во деловниците за работа, ја нагласија важноста од оценка на влијанието.

Главните препораки за зајакнување на улогата на министерствата во процесот на развој на политики се следниве:

- Деловникот за работа на владата треба да ги опише појасно обврските на министерствата, вклучувајќи го типот на анализа која треба да биде спроведена (на пр. оценка на влијанието, анализа на исплатливост на трошоците)
- Владината канцеларија треба да ги поддржува министерствата во нивната проценка на предлозите за политики.
- Деловникот за работа треба да предвиди дискусија за предлозите за политиките од страна на владата пред да започне процесот на подготовка на нацрт-законот.
- Министерствата треба да ги прегледаат и ревидираат нивните внатрешни процедури за подготовка на предлози за политиките на владата. Исто така, треба да создадат методи и процедури за внатрешно координирање и контрола на квалитетот.
- Обуката на персоналот во министерствата за анализа на политиките и оценка на влијанието во сите сектори како и за техниките за развој на политики треба да биде приоритет.

## ПОГЛАВЈЕ 1: ВОВЕД

Овој труд нуди рамка за оценување и развивање на улогата на министерствата во процесот на развој на политики. Трудот се заснова врз искуството на Sigma во оценувањето на системите за развој на политики и координација во земјите-кандидатки за влез во ЕУ, од кои повеќето станаа земји-членки во 2004. Целта е да се создаде основа за учење од ова искуство, посебно со цел истото да се примени во владите од Западен Балкан (CARDS). Според тоа, првичната верзија од овој труд беше разгледана на работилница организирана од Sigma за владите од регионот на CARDS (Будва, Црна Гора, 1-2 ноември 2005 год.) и оваа верзија од трудот се темели врз резултатите од таа работилница.

При подготовката на првата верзија на овој труд, Sigma им даде задача на неколку земји-членки на ЕУ (вклучувајќи ги и новите членки) да подготват кратки „извештаи за земјата“ со цел да обезбедат информации за тоа како нивните министерства учествуваат во процесот на развој на политики. Беа добиени осум одговори навреме за да бидат вклучени во трудот (Австрија, Република Чешка, Германија, Унгарија, Полска, Словачка, Словенија и Шпанија). Извештаите на овие земји беа корисни како првични индикации за разновидноста на пристапите, иако тие даваа ограничена основа за компаративна анализа како резултат на големите разлики во фокусот и пристапот. Анексот на овој труд обезбедува некои интересни примери од овие извештаи на земјите за да се илустрираат различни аспекти од процесот на развој на политики во министерствата. Комплетните извештаи може да се добијат од Sigma.

Со цел да собере споредбени информации, Sigma подготви прашалник кој беше пополнет од учесниците од сите 10 влади од Западен Балкан во текот на работилницата во Будва. Дополнително, прашалникот беше исто така пополнет од експерти кои учествуваа во работилницата од четири нови земји-членки (Република Чешка, Естонија, Унгарија и Полска). Како резултат, добивме споредбени информации за различни аспекти од процесот на развој на политики во министерствата од 14 влади. Овие информации се претставени во табели во овој труд. Читателот треба да знае дека прашалниците беа пополнети од учесниците на работилницата, и можно е да не ги претставуваат „официјалните“ ставови на владите. Исто така можно е многу од прашањата да подлежат на субјективно толкување а исто така може имаше тенденција за разубавување на реалноста, барем во некои случаи. Како и да е, одговорите се илустративни, и јасно ги посочуваат јаките и слабите страни на процесот на развој на политики во регионот.

Како што беше споменато, фокусот на овој труд се става на улогата на министерствата во процесот на развој на политики. Во трудот само маргинално ќе биде опфатена улогата на самата влада во носењето на одлуките и улогата на владината канцеларија како координатор на целокупниот систем за развој на политики. Овие прашања се разгледуваат детално во Трудот на Sigma бр.35 (2004), *Координација во центарот на владата: Функции и организација на владината канцеларија*. Исто така, во трудот нема да се зборува детално за техничките прашања вклучени во самото развивање на политиките, како што е анализа на политиките, оценка на влијанието, и консултации. Техничките детали може да се најдат во Трудот на Sigma бр.31 (2001), *Подобрување на политичките инструменти преку оценка на влијанието*. И двата овие труда може да се најдат на веб-страната на Sigma ([www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org)).

Забелешка за терминологијата: терминот „Владина канцеларија“ се користи во овој труд за административниот орган којшто му служи на шефот на владата (обично премиерот) и владата/советот на министри. Употребата на самиот термин варира од влада до влада - на пр. Генерален секретаријат, Владина канцеларија, Владин секретаријат, Канцеларија на канцеларот, Кабинет.

## ПОГЛАВЈЕ 2: ПРЕГЛЕД НА ПРОЦЕСОТ НА РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ

Терминот политика е сложен термин, со многу значења. Во секојдневниот говор, се употребува за многу широк спектар на активности, од најлични (на пр. „моја политика е да не давам лични информации по телефон“) до глобални (на пр. глобална политика за животна средина, меѓународна нуклеарна политика) и дури до универзални (на пр. „искреноста е најдобра политика“). Во овој труд, ние го користиме терминот во ограничена смисла, фокусирајќи се на политиката која се развива и спроведува од страна на извршната власт. Корисна работна дефиниција за нашите цели е:

„Политика е намерно дејство на владата (извршната власт) која на некој начин го менува или влијае врз општеството или стопанството надвор од владата. Таа вклучува, но не е ограничена само на, оданочување, регулатива, расходи, информации, изјави, правни барања и правни забрани.“

Читателот треба да е свесен дека е невозможно јасно да се разликуваат термините „политика“ и „стратегија“ поради нивната честа употреба. Она што една влада го нарекува „стратегија за развој на економијата“, друга може да го нарече „политика за развој на економијата“. Во овој труд се обидуваме да го користиме терминот „стратегија“ за документи со широки цели коишто засегаат неколку министерства и имаат барем среднорочна перспектива. Во таа смисла, стратегијата не може да биде, сама по себе, директно спроведена. Всушност, со цел да се постигнат нејзините цели потребно е да се развијат и усвојат голем број политики и законски акти. Така, една стратегија за развој на економијата ќе има временска перспектива од, да речеме, пет до десет години, и за истата голем број од министерствата ќе треба да развијат политики и законски акти, кои заедно би ги промовирале целите на таа стратегија.

Исто така тешко е да се прави разлика меѓу „policy“ и „politics“, и многу јазици дури немаат одделни термини за овие два концепта\*. Корисно е да се разликуваат со користење на терминот „politics“ за размислувањата и активностите на политичарите кои се насочени кон нивниот обид да бидат избрани или реизбрани и да формираат лични и заеднички сојузи меѓусебе. „Policy“, од друга страна, е она што политичарите одлучуваат да го спроведуваат. Сигурно е тоа дека одлуката да се усвои и спроведува една политика често се заснова на политички размислувања, но обично останува возможно да се прави разлика меѓу тие размислувања и резултатите.

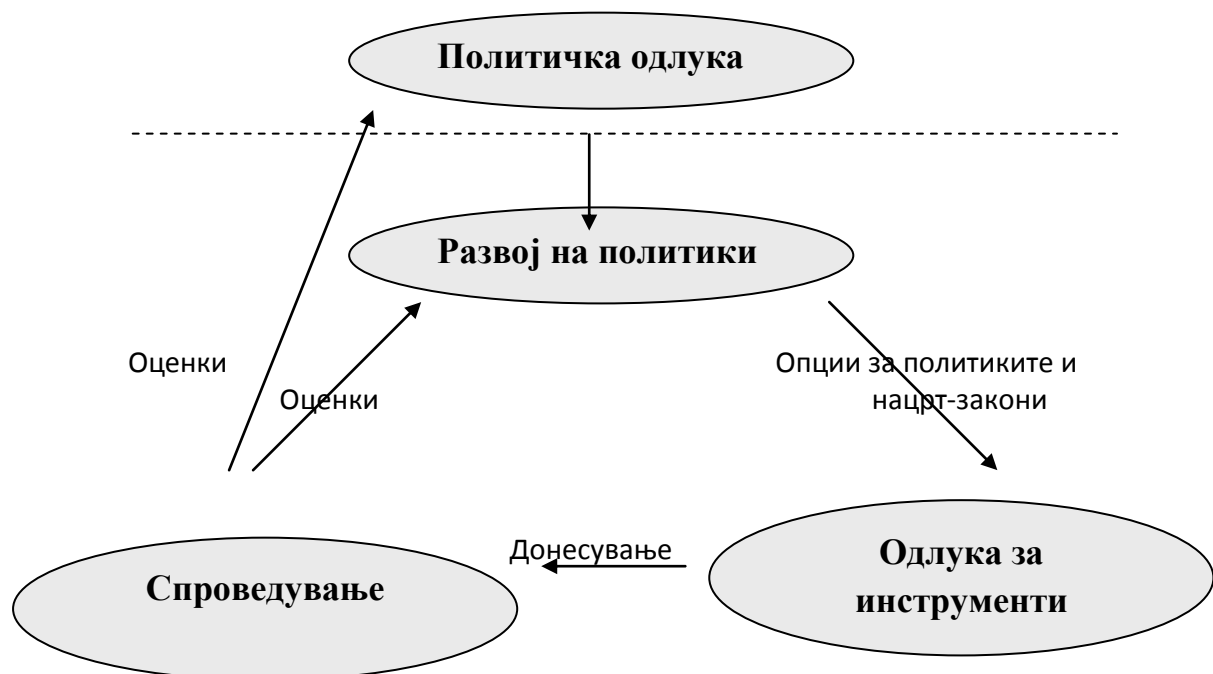
Политиката се прави преку процес на развој на политики, којшто нормално се концептуализира како циклус. Еден упростен модел на циклус за развој на политики е претставен подолу, и голем дел од овој труд нуди понатамошни објаснувања за овој процес.

---

\* Забелешка на преведувачот: Македонскиот јазик е еден од нив. И двата термина на македонски јазик се преведуваат со терминот „политика“. Во преводот на ова поглавје овие термини се дадени во оригинал за читателот да ја увиди разликата во англискиот јазик за која зборува авторот, а која не доаѓа до израз во македонскиот превод.

Како што покажува овој модел, процесот на развој на политики обично започнува со политичка одлука (вообичаено во форма на општи политички цели), по што следува детален развој на политики кој продуцира опции за поконкретни политички одлуки за инструментот на политиката кој ќе биде донесен (усвоен). Кога еднаш е донесен, инструментот се спроведува и последователно се оценува, што пак води кон понатамошен развој на политиката (и можеби кон амандмани на инструментот) или дури и до повторно разгледување и модификација на почетната политичка одлука. Исто така треба да му биде јасно на читателот дека овие чекори не се секогаш намерни и уредни, или висококвалитетни, но како и да е, тие секогаш се случуваат до еден степен или друг, на свесен или несвесен начин.

### Упростен циклус за развој на политики



Во рамките на извршниот систем за развој на политики, има голем број важни учесници. Тие се: шефот на владата (премиерот или претседателот на владата), владата (советот на министри), комитетите на владата, индивидуалните министри, владината канцеларија, централните и ресорните министерства и граѓанското општество. (Парламентот е исто така вклучен - во усвојувањето на владините закони, предлагањето закони, или подобрувањето на владините нацрт-правни акти. Меѓутоа, бидејќи не е дел од извршната власт, неговите активности не се посебно опфатени во овој труд.) Врз основа на уставот, законите, прописите, конвенциите и политичката култура, секој од учесниците во системот за развој на политики има улога (или улоги) и конкретни активности кои треба да ги извршува. Во најголем дел, овие улоги се извршуваат на интерактивен начин со некои од останатите учесници. Во различните елементи или чекори во системот за развој на политики, секој учесник може да има водечка или помошна улога во зависност од природата на задачата што треба да ја изврши.

**Процесите** коишто го дефинираат и водат системот за развој на политики вообичено се кодифицираат во „деловникот за работа“ на владата или во слични документи. Типично, овие деловници за работа утврдуваат како владата (и нејзините комисији) ги носат одлуките, како владината канцеларија треба да се справува со подготовките за состаноците на владата, како министерствата (и некои други „административни тела“) треба да поднесуваат предлози на состаноците на владата, и некои од дејствата кои министерствата треба да ги преземат пред поднесувањето, како што се меѓуминистерските консултации како и прегледувањето од страна на законодавното тело на владата. Деловниците за работа не се многу конкретни за тоа како министерствата треба да ги развиваат своите предлози за политиките и законодавството, иако во последниве години некои влади во регионот додадоа некои детали, како што е барањето министерствата да извршат оценка на влијанието врз фискалната политика.

Политиките го сочинуваат **резултатот** од системот за развој на политики, и тие се скоро секогаш олицетворени во правни акти. Иако ова често се игнорира, важно е да се сфати дека секој правен акт е олицетворение на политика, дури и кога политиката не е јасно или кохерентно изразена. На пример, законската регулатива која поставува ограничувања на брзината на различни типови патишта е олицетворение на политиката на владата за ограничување на брзината на возење, и тоа да го направи различно на автопатите, споредните патишта и улиците во населените области. Целите за поставување на различни ограничувања на брзината може да бидат наведени во законот (на пример, за да се зголеми безбедноста, да се намали бројот на сообраќајните несреќи, да се намали потрошувачката на бензин, или да се ограничи бучавата) или истите може да не бидат наведени, што значи само да се извлечат како заклучок од самиот правен акт. Всушност, возможно е врските меѓу наведените цели и правните одредби да не се логични или кохерентни. Како и да е, по дефиниција, правните одредби секогаш олицетворуваат некаква политика, дури и да е тоа само автоматски.

Теоретски, возможно е да се прави разлика меѓу политика и нацрт-правен акт, и меѓу активностите поврзани со развојот на политики и оние поврзани со изготвувањето на нацрт-правни акти. Едноставно кажано, политиката е содржината, или суштината, а нацрт-правниот акт е олицетворение на оваа суштина во правен јазик и формат. Развојот на политики е процес на одлучување за тоа што треба да се постигне, што треба да се направи за тоа да се постигне, како да се направи, кој треба да го направи, итн. На пример, по политичката одлука да се преземат мерки за намалување на сообраќајните несреќи, развојот на политиката ќе вклучува анализа на причините за сообраќајни несреќи, нивната распределеност меѓу различните суппопулации и на различните патишта, актуелните правила и политики, искуствата на другите влади, итн. Потоа се развиваат голем број опции за намалување на сообраќајните несреќи - како на пример, помали дозволени брзини, подобро почитување на постоечките ограничувања, повисока возрасна граница за добивање на прва возачка дозвола, како и образовни и информативни кампањи. Потоа неопходно е да се направи процена на трошоците и придобивките од секоја од опциите (оцена на влијанието, консултации) и да се претстават опциите и помошните анализи пред владата за таа да донесе одлука. Сите овие чекори се дел од развојот на политики. Веднаш по донесувањето на одлуката за опцијата (опциите) кои треба да се следат, може да започне подготвувањето на нацрт-правниот акт, изразувањето на избраната опција или опции со јазикот кој одговара на правната традиција, уставот, итн.

Меѓутоа, во реалниот свет, разликата е уште понејасна, бидејќи самите правни размислувања се често многу важен аспект на суштината. На пример, опциите кои бараат спроведување на ограничување на брзината мора да прецизираат како и кој ќе го прави тоа. Меѓутоа, таа спецификација има правни импликации, од кои некои се непознати сè до моментот додека нацртот не се изготви и додека правниците добро не ја разгледаат законитоста на различните приоди, како и нивните импликации во смисла на основните слободи. Згора на тоа, правниот акт кој воведува нова политика може да е во судир со други правни акти, и така процесот на изготвување на нацрт-правен акт може да бара повторно проценување на одлуките и опциите за политиката. Во пракса, затоа, многу е важно да се користат методите и вештините и за анализа на политики и за изготвување на нацрт-правни акти при подготвувањето на предлози за кои треба да одлучи владата. Вистина е дека, обично е корисно, и го намалува залудното трошење на труд, прво да се започне со некакво развивање на политика отколку да се избрза со изготвувањето нацрт пред да се разјаснат главните цели и принципи на политиката. Меѓутоа, не е навистина неопходно, а често и воопшто не е корисно, да се одделуваат овие активности целосно во строго последователни чекори. Соработката со правни експерти во раните фази на развивањето на политиката може да биде многу ефикасен начин за да се избегне губење време во разгледување опции кои се косат со правните размислувања.

Темата на овој труд е улогата на министерствата (и некои други административни тела) во системот за развој на политики и функциите коишто тие треба да ги извршуваат во секој чекор од процесот на развој на политики. Министерствата играат централна улога во системот за развој на политики бидејќи тие се основните тела коишто развиваат и спроведуваат политики и законска регулатива поврзана со секторот од економијата и општеството што спаѓа во рамките на нивната сфера(и) на надлежност. Овие функции на министерствата произлегуваат од секторските одговорности и често се нарекуваат „ресорни функции“.

Дополнително, голем број од министерствата исто така имаат „хоризонтални функции“ во рамките на системот за развој на политики, и во тој поглед тие соработуваат директно со другите министерства отколку со надворешниот свет. На пр., Министерството за финансии, покрај своите ресорни одговорности (на пр. собирање данок) има и хоризонтална одговорност за подготовка и управување со буџетот. Во тој поглед, соработува со сите други министерства во текот на подготовката на буџетот, но исто така има и тековна улога во прегледот на сите предлози на министерствата кои имаат буџетски импликации. Во некои земји, Министерството за правда, покрај своите ресорни (секторски) одговорности за правниот систем (кривичното право, судиите, работата на судовите), исто така има одговорност да го обезбеди интегритетот на законодавството. Како такво, Министерството за правда обврзано е да ги прегледува нацрт-правните акти подготвени од министерствата од аспект на правиот јазик и нивната согласност со Уставот и другите закони коишто се на сила. (Во владите на поранешна Југославија, оваа функција вообичаено се извршува од страна на законодавниот секретаријат, а не од Министерството за правда). Овие министерства извршуваат двојна улога во рамките на системот за развој на политики, и како ресорни министерства во делот на нивната сфера на надлежност и како хоризонтални министерства со посебна улога во самиот систем за развој на политики. И двата овие аспекта ќе се разработат во овој труд таму каде што ќе има потреба за тоа.



### ПОГЛАВЈЕ 3: ФУНКЦИИТЕ НА МИНИСТЕРСТВОТА ВО ПРОЦЕСОТ НА РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ

За да се направи детален преглед на улогата на министерствата, корисно е да се раздели процесот на развој на политики на 12 одделни чекори и да се разгледаат функциите што треба да ги извршуваат министерствата во секој чекор. Процесот на развој на политики ги опфаќа фазите во циклусот, вклучувајќи поставување приоритети, развој на политики, одлучување, следење и оценување. Во табелата подолу дадена е листа-резиме на 12те чекори - и учесниците вклучени во секој од нив. Како што може да се види од табелата, министерствата имаат своја улога во секој од 12те чекори, иако во некои од нив тие имаат водечка улога, додека во други имаат второстепена или дури и не толку значајна улога.

**Табела-резиме:** Улогата на министерствата во 12те чекори на процесот на развој на политики

Чекор	Тело со водечка улога во подготовката/ поддршката	Други тела кои даваат свој придонес	Одлука/одобрување
1. Дефинирање на приоритети	Партиите, Кабинетот на Премиерот (владината канцеларија)	Владината канцеларија, сите министерства	Владата, Парламентот
2. Планирање на политиките и законодавството	Владината канцеларија	Сите министерства, Законодавниот секретаријат	Владата
3. Подготовка на предлози за политиките	Министерството-предлагач	Работните групи, невладините организации, надворешните експерти	Министерот
4. Подготовка на нацрт-правни акти	Министерството-предлагач	Работните групи, невладините организации, Законодавниот секретаријат, и надворешните експерти	Министерот
5. Меѓуминистерски консултации	Министерството-предлагач	Некои/сите други министерства (вообичаено Министерството за финансии во своите хоризонтални надлежности)	Министерот
6. Поднесување	Министерството-		Министерот

предлози до владината канцеларија	предлагач		
7. Разгледување од страна на владината канцеларија	Владината канцеларија	Министерството-предлагач	Генералниот секретар
8. Разгледување од страна на комитетите	Владината канцеларија	Министерството-предлагач	Претседателот на комисијата, Владата
9. Одлука на владата	Владината канцеларија	Министерството-предлагач	Владата
10. Парламентарен процес и усвојување	Парламентот	Владината канцеларија, Министерството-предлагач	Парламентот
11. Спроведување	Министерството-предлагач	Невладините организации, надворешните експерти, локалната власт	Министерот
12. Следење и оценување	Министерството-предлагач и владината канцеларија	Надворешните експерти, невладините организации	Министерот, Владата

Во ова поглавје ќе зборуваме за сите од гореспоменатите 12 чекори при што ќе дадеме општ опис за секој чекор како и опис на улогата на министерствата во секој чекор, и ќе ги претставиме резултатите од прашалникот на Sigma. Дополнително, каде ќе има можност за тоа, конкретни примери релевантни за соодветниот чекор ќе бидат обезбедени во анексот на извештаите на земјите.

### **3.1 Чекор 1: Дефинирање на приоритетите на владата**

#### ***Општ опис на овој чекор***

Иако вообичаено е да се гледа на процесот на развој на политики како на циклус, владините приоритети има смисла да се третираат како појдовна точка. Приоритетите на политиките се во суштина политички изјави за намера на владата во целост. Повеќето нови влади во Европа и во Западен Балкан презентираат четиригодишна програма кога ја добиваат првичната потврда од Парламентот. Овие програми се развиваат во текот на изборната кампања, а често се финализираат при преговорите за формирање коалиција. Дополнително, во текот на нивниот мандат, многу од владите се ангажираат околу формално стратешко планирање (годишно или повеќегодишно) и исто така одвреме навреме поставуваат хоризонтални приоритети на политиките преку други документи усвоени од владата - на пр. стратегија за европска интеграција, стратегија за приватизација

и стратегија за развој на економијата. Процесот на подготовка на годишниот буџет исто така се користи во некои влади како можност за поставување стратешки правци преку прераспделување на средства за областите кои се сметаат за приоритетни области за владата. Земено заедно, овие различни документи ја фомираат стратешката рамка за работа на владата.

Стратешката рамка треба да претставува основа за развој на политики. Во пракса, ретко се наоѓа ситуација каде сите стратешки документи на владата се целосно во согласност едни со други и како резултат на тоа да претставуваат јасен водич за процесот на развој на политики. Бидејќи многу често приоритетите се претставени на апстрактен и општ начин, може да е тешко да се извлечат конкретни активности од нив. Стратешките документи може да бидат подготвени од страна на различни работни групи (а понекогаш од надворешни консултанти) и потоа да бидат усвоени од страна на владата без да се земе предвид нивната практичност ни нивната поврзаност. Меѓутоа, стратегиите и долгорочните програми усвоени од страна на владата обезбедуваат некаква идеја за политичките намери на владата, и како такви претставуваат корисна појдовна точка за целиот процес.

Генерално, треба да е задача и одговорност на владината канцеларија да обезбеди дека овие стратегии се поврзани една со друга и дека работата на министерствата е во согласност со стратегиите.

### ***Улогата на министерствата***

Што се однесува до приоритетите на владата, улогата на министерствата во суштина е двојна.

Прво, министерствата треба да бидат вклучени во давањето придонес во дефинирањето на самите приоритети. Во некои случаи, оние коишто ја подготвуваат стратегијата можат да побараат придонес од министерствата, како што вообичаено е случај со подготовката на националните стратегии во врска со европската интеграција. Меѓутоа, дури и таму каде што тимот којшто развива стратегија нема конкретно да побара придонес од министерствата, министерствата треба да бидат подготвени да го „убедат“ тимот да вклучи некои од нивните приоритети во стратегијата. Тоа ќе им овозможи, ако стратегијата е потоа усвоена, да ја употребат усвоената стратегија како дополнително оправдување (и можеби како извор за нови средства) за остварување на нивните приоритети. Без разлика дали од министерствата ќе биде побарано да дадат придонес, ним им е потребен внатрешен процес и капацитет за прво да ги утврдат приоритетите во рамките на нивната сфера на надлежност а потоа да ги вклучат ефективно во стратешките документи на владата. Во секој случај, нацрт-стратешките документи треба да бидат проциркуирани до министерствата за нивни коментари пред да бидат финализирани, а министерствата треба да имаат капацитет да одговорат на таквите документи на кохерентен институционален начин.

Второ, министерствата треба да ги анализираат сите стратешки документи на владата за да ги утврдат приоритетите кои се однесуваат на нив, и треба да одговорат на нив со нивните сопствени иницијативи за политики кои се во согласност со стратегијата и да придонесат за нејзина реализација. Во некои случаи, јасно е од стратешкиот документ

дека одредено министерство ќе мора да подготви конкретна политика или правен акт. Сепак, ова не е секогаш случај, делумно бидејќи стратегиите може да бидат општи и нејасни, и делумно бидејќи некои стратешки приоритети може да се однесуваат на интересите на министерството само индиректно. На пример, во одреден документ за стратегија владата може да ја вклучи заложбата за подобрување на услугите за социјално загрозените заедници или за одредени посиромашни региони од земјата. Засегнатите министерства потоа треба да ги ревидираат своите активности и услуги за да најдат идеи за политики и/или закони кои би придонеле за исполнување на оваа стратешка заложба.

**Табела 1:** Чекор 1: Дефинирање на приоритетите на владата

<b>Регион на CARDS</b>	<b>Министерствата се вклучени во подготовката на документите за владината стратегија</b>	<b>Министерствата имаат процес за учество во стратешкото планирање</b>	<b>Кој е одговорен во рамките на министерствата за стратешките планови</b>	<b>Министерствата имаат процес за извлекување на приоритетите на политиките од стратешките документи</b>
Албанија	Да	Да	Секретарот на министерството	Понекогаш
БиХ - Федерација	Да	Понекогаш	Политичкиот кабинет	Да
БиХ - РС	Да	Да	Политичкиот кабинет	Понекогаш
БиХ - Држава	Да	Да	Политичкиот кабинет	Понекогаш
Хрватска	Понекогаш	Понекогаш	Секој сектор	Понекогаш
Косово	Да	Да	Секретарот на министерството	Да
ПЈР Македонија	Да	Да	Секретарот на министерството	Да
Црна Гора	Да	Да	Секретарот на министерството	Да
Србија	Да	Да	Политичкиот кабинет	Понекогаш

СиЦГ - Сојуз	Да	Да	Политичкиот кабинет	Понекогаш
<b>Нови земји-членки</b>				
Република Чешка	Да	Не	(Нема процес)	Не
Естонија				
Унгарија	Да	Да	Единицата за политики	Да
Полска	Да	Да	Секој сектор и централната единица	Да

Како што покажува табелава, речиси сите влади изјавуваат дека министерствата се вклучени во владиниот процес на стратешко планирање и имаат внатрешен процес за извршување на соодветните задачи. Од друга страна, кога веќе се подготвени стратешките документи, помалку од половина од владите изјавуваат дека имаат конзистентен процес во кој министерствата всушност ги изведуваат своите политички приоритети од таквите документи. Овој наод ги потврдува заклучоците кои често пати ги носи Sigma, дека стратешките документи понекогаш остануваат изјави за добри намери, без никакви понатамошни дејства.

### **3.2 Чекор 2: Годишно планирање на политиките и законодавството**

#### ***Општ опис на чекорот***

Повеќето влади имаат воспоставен процес за планирање на своите политики и законски акти, обично на годишна основа. Во некои случаи, постојат два посебни плана, еден за сите предлози кои треба да бидат доставени на седниците на владата, а другиот само за законските акти. Планот вообичаено се состои од листа на предлози кои треба да бидат подготвени од страна на министерствата, името на одговорното министерство, како и временската рамка (обично конкретниот месец) за поднесување на предлогот до владата за одлучување. Подготовката на планот претставува задача на владината канцеларија, која исто така го следи напредокот во спроведувањето на планот и го ревидира, ако постои потреба за тоа, обично на тримесечна основа.

Годишните планови се подготвени врз основа на информациите обезбедени од страна на министерствата. Во некои случаи, ова е процес кој чисто оди од „долу на горе“, при што владината канцеларија едноставно ги составува сите предлози добиени од министерствата,

додека во некои случаи владината канцеларија има овластување да врши проценка при составување на планот врз основа на добиените информации. Ова значи дека владината канцеларија оценува дали плановите поднесени од страна на министерствата, во доволна мера ги земаат предвид приоритетите на владата, и може да побара дополнителни информации од некое министерство, доколку тоа ги нема вклучено предлозите кои се потребни за исполнување на стратешките приоритети. И обратно, таа може да му посочи на некое министерство дека тоа има вклучено премногу предлози, од кои за некои владата или парламентот можеби нема да имаат време да ги разгледаат. На тој начин, подготовката на планот станува интерактивен процес помеѓу министерствата, кои промовираат специфични секторски приоритети, и владината канцеларија, која е одговорна за разгледување на меѓусекторските прашања, како и прашањата на ниво на цела влада. Конечната одлука околу планот, вклучително и решавањето на сите конфликти, претставува одговорност на владата.

### ***Улогата на министерствата***

Министерствата играат значителна улога во утврдувањето на законодавната агенда и агендата на политиките. Постојано министерствата треба да бидат многу свесни за случувањата и проблемите во своите соодветни полиња на надлежност, за да можат да ја препознаат потребата за развој на предлози за политики и закони. Плановите на министерствата треба да одговорат на:

- изјавените приоритети на владата;
- јавниот притисок (вклучително и оној од посебните групи на интерес);
- меѓународните договори и обврски;
- проблемите кои произлегуваат од тековните политики (вклучително и проблемите околу спроведувањето);
- и
- потребата од поефикасно спроведување на политиката и штедењето пари.

Како дополнение на овој постојан процес, министерствата треба да имаат добар внатрешен процес за одговарање посебно на годишното барање на владината канцеларија за давање на нивен придонес кон планот, со цел да се обезбеди дека:

- владините приоритети се одразени во планот на министерството, особено приоритетите во врска со усогласувањето со европското законодавство;
- сите сектори во рамките на министерството се вклучени во определувањето на приоритетите на министерството за иницијативите околу политиките и законодавството во годината што доаѓа;
- секторот за законодавство (онаму каде што постои) е длабоко вклучен;
- постои внатрешен процес на координација за обезбедување дека целокупниот поднесок на министерството е реален и урамнотежен; и
- министерството има капацитет соодветно да го исполни планот.

Исто така, министерствата треба да имаат и внатрешен процес кој обезбедува максимално исполнување на планот и кој дозволува измени во случај да е апсолутно невозможно да се исполни планот. Во идеален случај, доколку министерството открие дека не може да ги

подготви сите документи во планот, тоа треба да биде во позиција да одлучи кои предлози се од највисок приоритет и да ги пренасочи ресурсите за нивна подготовка.

**Табела 2:** Чекор 2: Годишно планирање на политиките и законодавството

Регион на CARDS	Министерствата целосно учествуваат во годишниот владин процес на планирање	Министерствата имаат внатрешен процес за следење на работата по планот	Кој е одговорен за планирање/следење	Ресурсите на правниот сектор пренасочени редовно кон предлозите со приоритет
Албанија	Да	Не	Секретарот на министерството	Понекогаш
БиХ - Федерација	Да	Да	Секретарот на министерството	Да
БиХ - РС	Да	Да	Секретарот на министерството	Да
БиХ - Држава	Ограничено	Да	Секретарот на министерството/ Политичкиот кабинет	Да
Хрватска	Ограничено	Не	Секретарот на министерството	Понекогаш
Косово	Ограничено	Да	Секретарот на министерството	Да
ПЈР Македонија	Да	Да	Секретарот на министерството	--
Црна Гора	Да	Да	Секретар на министерството/ Политичкиот кабинет	Да
Србија	Да	Да	Секретар на министерството/ Политичкиот кабинет	Понекогаш
СиЦГ - Сојуз	Да	Да	Секретар на министерството/ Политичкиот кабинет	Понекогаш
<b>Нови земји-членки</b>				
Република Чешка	Ограничено	Не	Политичкиот кабинет	Не
Естонија	Да	Да	Секретарот на министерството	Понекогаш
Унгарија	Да	Да	Централната единица во министерството	Да
Полска	Да	Да	Секретарот на министерството	Понекогаш

Одговорите од прашалникот укажуваат на тоа дека не постојат многу проблеми со овој чекор од процесот. Годишното планирање вообичаено го врши владината канцеларија во речиси сите влади и вообичаено тоа се заснова на придонесот од сите министерства, обично во форма на листа на предлози кои министерството планира да ги поднесе до владата во годината што доаѓа. Фактот дека ова вообичаено е одговорност на секретарот на министерството, исто така претставува позитивен наод, бидејќи секретарот на министерството обично е најдобро позициониран за да обезбеди дека процесот на подготвување на информациите е целосно хоризонтален и ги покрива сите единици во министерството. Последното прашање кое се наоѓа во табелата е малку попроблематично. Тоа покажува дека во околу половина од владите, човечките ресурси за изработка на закони во министерствата не се прераспоредуваат по приоритет. Ова веројатно претставува показател дека министерствата не се управувани од внатре како целосно интегрирани организации со соодветно хоризонтално планирање и управување на човечките ресурси. На ова прашање ќе се навратиме повторно во овој извештај.

### **3.3 Чекор 3: Подготовка на предлози за политиките (вклучувајќи и анализа на политиките, оцена на влијанието, консултации со граѓанското општество)**

#### ***Општ опис на чекорот***

Процесот на развој на предлози за политики вообичаено ги вклучува следниве чекори:

- Утврдување на прашањата кои политиката треба да ги поправи или подобри;
- Поставување специфични цели кои треба да ги исполни политиката (квантитативни и квалитативни);
- Подготовка на опции за пристапи и дејства кои би ги исполниле целите;
- Оцена на влијанието на опциите;
- Меѓуминистерски консултации за решавање на прашања што засегаат неколку министерства;
- Консултации со граѓанското општество; и
- Препораки до министерот за претпочитаната опција.

Развојот на политиките може да претставува комплексна активност и често пати бара вештини на повеќедисциплинарен тим, вклучувајќи економисти, социолози, специјалисти за определена област (на пример, земјоделство, образование), финансиски специјалисти и правници. Онаму каде што администрацијата ги нема внатрешните ресурси, таа може да побара надворешна помош или помош од меѓународни донатори.

#### ***Улогата на министерствата***

Во суштина, сите задачи во овој чекор се вршат од страна на министерството-предлагач (освен ако подготовката не е доделена на надворешно тело, но ова претставува исклучок). Подготовката на предлози за политики претставува централна улога на министерствата во рамките на системот за развој на политики. Бидејќи министерствата се тие кои се во редовна интеракција со своите социјални и економски сектори, тие се единствените тела во рамките на



администрацијата, кои поседуваат доволно детално знаење и практично искуство за проблемите кои бараат одговор од политиката или законодавството. Во некои случаи, владата може да воспостави посебни работни групи или меѓуминистерски работни групи за извршување на овој чекор, но дури и тогаш, улогата на министерството со специјализирано знаење е од клучно значење, бидејќи тоа вообичаено ја води работната група.

Експертскиот кадар во министерството има одговорност да обезбеди дека министерот и владата ги добиваат најдобрите информации бидејќи носат одлуки кои влијаат врз општеството и економијата. Всушност, сите техники за анализа и развој на политики имаат за цел да се произведат висококвалитетни, сигурни информации за носителите на одлуките. Во случаи кога се развива значително нова или ревидирана политика, подготовката на предлозите за политики бара значителна анализа и консултација со учесниците, како и посебно внимание околу финансирањето и конкретните барања за спроведување (вклучително и кадар и институции).

Секогаш кога некоја политика е во рамките на одговорностите на повеќе од еден сектор во рамките на министерството, вообичаено е да се направи работна група во рамките на министерството за развивање на политиката и извршување на неопходната анализа. Исто така, секогаш кога некоја политика е во рамките на одговорностите на повеќе од едно министерство, корисно е да се направи меѓуминистерска работна група под водство на водечкото министерство, за да се обезбеди дека сите прашања се разгледуваат во фазата на подготовка и анализа.

Во суштина постојат два модела за организација и управување со развојот на политики во министерствата: или е целосно во рацете на соодветното одделение (сектор) или исто така постои централна единица за поддршка со одговорност за изработка на нацрт-правни акти и координација.

Во повеќето случаи, главната одговорност за подготовка и развој на политика е препуштена на секторското одделение во чијшто опсег прашањето најдобро се вклопува. Секторот е одговорен за извршување на секоја потребна анализа, за консултација со граѓанското општество и за појаснување на прашањата во рамките на министерството, и со политичкиот кадар на министерот. Доколку се воспостави министерска или меѓуминистерска работна група, секторот работи како нејзин претседавач и управува со меѓуминистерските консултации и поднесувања извештаи на министерот, онаму каде што е тоа потребно.

Во исто време, сосема е вообичаено за министерствата да имаат централна правна единица и дали оваа единица е вклучена во изработката на нацрт-правни акти, барем во некои случаи, зависи од правната стручност која е достапна во секторското одделение. Во некои случаи, правната единица, исто така е одговорна за координација на третманот на коментарите добиени од други министерства за време на меѓуминистерските консултации и за управување со процесот секој пат кога министерството е консултирано од страна на други министерства. Во некои случаи, правната единица, исто така претставува точка за контакт со владината канцеларија, пред и откако комисиите и владата ги разгледуваат предлозите развиени од страна на министерството.

Она што се чини јасно од некои од извештаите подготвени за Sigma од страна на осумте земји (погледнете Анекс) е дека улогата на правната единица во процесот на развој на политики често пати е неконзистентна и може да се разликува од министерство до министерство во истата земја. Нејзината улога изгледа дека зависи од релативната сила на правната единица и секторските одделенија, како и од работниот стил на државниот секретар во министерството и од традицијата. Важно е да се нагласи дека ниедна од осумте земји нема централна единица со стручност во анализа на политики или оцена на влијанието, која би можела да служи како ресурс за целото министерство.

Оценките на Sigma во однос на капацитетите за носење политики и координација на кандидатите за прием во ЕУ од владите на Централна и Источна Европа и Западниот Балкан, изминатите неколку години, постојано укажуваат дека вештините и навиките за развој на политики не се добро развиени во министерствата. Со оглед на тоа што изгледа дека не постои традиција за развој на политики, заедно со недоволно препознавање на нејзината важност, министерствата имаат тенденција речиси директно да пристапат кон изработка на закони без доволна претходна анализа. Често пати, резултатот е законодавство кое нема доволна основа во реалноста, може да биде скапо или тешко за спроведување, предизвикува одбојност кај целната група и бара повторни измени. Трудот на Sigma бр. 31, „Подобрување на инструментите за политики преку оцена на влијанието“, дава многу детали за техниките кои треба да се користат за развој на политиките. Сепак, сигурно е дека на министерствата би им требала значителна обука за овие техники, а исто така и дека министрите би требало да станат убедени во вредноста на анализата на политиките, пред да може да се направат некакви подобрувања во оваа област.

Ова прашање е особено важно да се разгледа, поради тоа што развојот на политиките во рамките на некое министерство обично не е улога само на мала група луѓе. Како што беше нагласено погоре, развојот на политиките во овој регион претставува задача на сите структурни сектори во рамките на министерството, па така и обуката за техники за анализа на политиките треба да биде широко распространета за да има резултат. За среќа, веќе постојат многу модули и курсеви за обука на овие теми, каде можат да се научат неопходните вештини.

**Табела 3.1:** Чекор 3: Подготовка на предлози за политиките (вклучувајќи и анализа на политиките, оцена на влијанието, консултации со граѓанското општество)

<b>Регион на CARDS</b>	<b>Министерствата изработуваат предлози за политики, пред изработката на нацрт-правниот акт</b>	<b>Министерствата обично поднесуваат предлози за политики до владата, за носење одлуки</b>	<b>Министерствата имаат централизирана единица за извршување на некои задачи за развој на политики</b>	<b>Министерствата имаат капацитет за извршување задачи за политики</b>
Албанија	Да	Да	Не	Некаков
БиХ - Федерација	Да	Само во посебни случаи	Не	Некаков
БиХ - РС	Да	Да	Не	Некаков

БиХ - Држава	Да	Да	Не	Некаков
Хрватска	Понекогаш	Да	Не	Да
Косово	Понекогаш	Не	Не	Некаков
ПЈР Македонија	Понекогаш	Само во посебни случаи	Не	Некаков
Црна Гора	Да	Да	Не	Некаков
Србија	Да	Да	Сектор за економски и финансиски работи	Некаков
СиЦГ - Сојуз	Да	Да	Да	Некаков
<b>Нови земји- членки</b>				
Република Чешка	Да	Да	Не	Некаков
Естонија	Не	Не	Да	Некаков
Унгарија	Понекогаш	Само во посебни случаи	Не	Некаков
Полска	Да	Да	Не	Да

**Табела 3.2:** Чекор 3: Подготовка на предлози за политиките (вклучувајќи и анализа на политиките, оцена на влијанието, консултации со граѓанското општество)

<b>Регион на CARDS</b>	<b>Деловникот бара од министерствата да поднесуваат оцена на влијанието</b>	<b>Министерствата се консултираат со граѓанското општество при подготовка на документите за политики и нацрт-закопи</b>	<b>Граѓанското општество е способно да даде значаен придонес во предлозите на министерствата</b>
Албанија	Да	Понекогаш	Често
БиХ - Федерација	Да	Понекогаш	Често
БиХ - РС	Да	Да	Често
БиХ - Држава	Да	Понекогаш	Ретко
Хрватска	Да	Понекогаш	Често
Косово	Да	Само кај нацрт- правните акти	Често
ПЈР Македонија	Да	Понекогаш	Често
Црна Гора	Да	Да	Често
Србија	Не	Да	Често
СиЦГ - Сојуз	Не	Само кај нацрт- правните акти	Често
<b>Нови земји- членки</b>			
Република Чешка	Да	Понекогаш	Често
Естонија	Да	Понекогаш	Често

Унгарија	Да	Да	Ретко
Полска	Да	Да	Често

Двете табели погоре се осврнуваат на централното прашање за тоа како министерствата развиваат предлози за политики. Иако повеќето испитаници велат дека министерствата подготвуваат предлози за политики пред изработката на нацрт-правните акти, нашето искуство покажува дека ова не е толку вообичаено. Можеби ова прашање подобро се разгледува преку прашањата кои се повеќе индиректни. На пример, речиси сите влади изјавуваат дека министерствата немаат доволен капацитет да подготвуваат предлози за политики. Дополнително, иако повеќето од нив тврдат дека граѓанското општество често пати може да даде значителен придонес за предлозите за политики, само околу третина од нив се консултираат со граѓанското општество на редовна основа. Соодветно на тоа, иако деловникот кај сите, освен кај две влади, бара министерствата да подготват оценка на влијанијето, изгледа јасно од одговорите на другите прашања дека квалитетот на таквите оценки често пати може да биде недоволен.

Од организациски аспект, интересно е да се забележи дека само Естонија има централна единица во министерствата за извршување на задачи за развој на политики (Хрватска ја спомнува економско-фискалната единица, но се чини дека единицата помага само при пресметување на цената на предлозите). Во оваа смисла, владите во Западен Балкан го следат вообичаениот европски модел (стари и нови земји-членки) каде развојот на политиките се врши во релевантниот сектор на министерството, а не од страна на централна единица на специјалисти (како што е понекогаш случај со изработката на нацрт-правни акти). Според нашето гледиште, овој пристап е сосема валиден, сè додека постојат доволно хоризонтални процеси во министерствата за внатрешно координирање на политиката и за доволно консултирање.

### **3.4 Чекор 4: Подготовка на нацрт-правни акти**

#### ***Општ опис на чекорот***

Овој чекор вклучува изработка на самиот правен текст на инструментите за политика (законодавство, даночни закони, укази, итн.). Во идеален случај, изработката на нацртот почнува откако се оценети опциите за политиките (вообичаено од страна на министерството кое ја покренува иницијативата), во однос на влијанијата и спроведливоста, и откако владата или барем министерот, се имаат согласено за опцијата која ја претпочитаат. Сепак, кај повеќето влади во Источна Европа или Западен Балкан, ретко постои разграничување помеѓу фазата на развој на политики и фазата на изработка на нацрт-правен акт. Ова има врска со традицијата, но исто така и со ограничените ресурси и временските ограничувања. Комбинирањето на развојот на политиките со изработката на нацрт-правни акти не е идеална работа, но бидејќи оваа навика не може да се промени преку ноќ, важно е да се бараат најефективните начини за комбинирање на двата чекора.

Корисен водич и детални листи за проверка, во врска со изработката на нацрт-правни акти, се дадени во Трудот на Sigma бр. 15, „Листи за проверка при изработка на нацрт-правни акти и регулаторно управување во Централна и Источна Европа“.

### **Улогата на министерствата**

Изработката на нацрти е задача на министерствата, поддржани од страна на законодавниот секретаријат. Улогата на министерствата во овој чекор е прилично јасна и непроблематична. Повеќето министерства во регионот имаат капацитет да подготвуваат нацрт-правни акти, а исто така се способни да работат заедно со законодавниот секретаријат за решавање на проблеми, како што тие се појавуваат. Изработката на нацртот обично ја врши или водечкиот сектор во рамките на министерството, или специјализиран законодавен сектор, а понекогаш и комбинација од двете.

Вообичаено се воспоставува добро изразен процес во рамките на министерството, за внатрешно одобрување на нацртите на законите, од страна на колегиумот на министерството со кој претседава министерот. Политичкиот кадар (кабинетот) на министерот вообичаено исто игра таква улога во процесот на внатрешно одобрување.

**Табела 4:** Чекор 4: Подготовка на нацрт-правни акти

<b>Регион на CARDS</b>	<b>Министерствата имаат доволно правен кадар со добар квалитет за подготовка на нацрт-правни акти</b>	<b>Министерствата имаат централна единица за изработка на нацрт-правни акти</b>	<b>Доколку постои централна единица, дали таа е одговорна за изработка на сите нацрт-правни акти на министерството?</b>
Албанија	Да	Во некои министерства	Само за законодавна техника
БиХ - Федерација	Во некои министерства	Во некои министерства	Да
БиХ - РС	Во некои министерства	Не	--
БиХ - Држава	Во некои министерства	Во некои министерства	Не
Хрватска	Не	Да	Не
Косово	Во некои министерства	Да	Да
ПЈР Македонија	Во некои министерства	Не	--
Црна Гора	Во некои министерства	Во некои министерства	Да
Србија	Да	Да	?
СиЦГ - Сојуз	Во некои министерства	Во некои министерства	Да
<b>Нови земји-членки</b>			
Република Чешка	Во некои	Не	Не

	министерства		
Естонија	Да	Да	Да
Унгарија	Да	Да	Да
Полска	Во некои министерства	Во неколку министерства	Не

Интересно е да се забележи, како што покажува првата колона од табелата, дека повеќето испитаници наведуваат дека не постојат доволно ресурси за изработка на нацрт-правни акти во министерствата. Само четири од 14 влади известуваат за доволно ресурси низ министерствата. Ова е изненадувачки, со оглед на правната традиција на овие администрации, и може да се поврзе со ниските плати во администрацијата, во комбинација со потребата од правници на други места во стопанството. Нема потреба да се каже дека да се има доволно ресурси за изработка на нацрт-правни акти во министерствата е неопходен - ако не и доволен - услов за ефикасно функционирање на системот за развој на политики. Значењето на ова прашање во голема мера ќе се зголемува како што владите стануваат сè повеќе вклучени во усогласувањето на своите правни системи со *acquis*-то на ЕУ.

Во поглед на организација, во некои случаи постојат централни единици за изработка на нацрт-правни акти, а во други изработката на нацрт-правни акти се врши (како и развојот на политики) во секој сектор од министерството. Веруваме дека и двата од овие системи можат да функционираат добро, сè додека постои добра и постојана соработка помеѓу специјалистите за политики и правните специјалисти. Во околу половина од владите постои мешан пристап, каде некои министерства имаат централна единица, а други немаат. И ова може да функционира, но може да ги искомплицира работите кога ќе се одлучи да се регулира системот за развој на политики и да се воведат повеќе ред и поконзистентни процедури за работата на министерствата врз политиките. Нормално полесно е да се воспостават правила низ системот кога структурите низ министерствата се конзистентни.

### **3.5 Чекор 5: Меѓуминистерски консултации**

#### ***Општ опис на чекорот***

Во многу области од политиките и законодавството, определен број министерства може да имаат оправдана загриженост бидејќи многу области на политиките спаѓаат во рамките на надлежностите на неколку министерства. Ова важи во случајот на ресорните министерства, бидејќи многу социјални политики се меѓусебно поврзани (на пр. политиките за образование и здравство се поврзани со работната сила), а и бидејќи политиките во многу области носат последици врз економијата (на пр. екологија, транспорт и земјоделство). Во случајот со хоризонтално министерство, како Министерството за финансии, јасно е дека речиси сите политики имаат буџетско влијание, па според тоа, влијаат врз мандатот на министерството. Целта на меѓуминистерските консултации е да се обезбеди интересите на другите министерства да бидат покренати и разгледани на експертско ниво за да се решат што е можно повеќе конфликти пред предлозите да стигнат на седница на владата (или нејзините комисиии), кои би требало да се насочат кон политички прашања.

Обично, деловниците утврдуваат детални барања за меѓуминистерските консултации. Предлозите обично се праќаат до другите министерства, со потпис на министерот. Потоа, деловниците ги утврдуваат временските рокови за консултациите и исто така, вообичаено утврдуваат дека министерството предлагач треба до владата да поднесе, заедно со предлогот, листа со сите коментари кои не биле прифатени, заедно со образложение.

### ***Улогата на министерствата***

Министерствата играат две различни улоги. Од една страна, како министерства-предлагачи, тие се одговорни за спроведување и управување на консултациите. Ова вклучува:

- одлучување на кое министерство да се испрати предлогот за коментари (освен ако правилата не наведуваат „сите министерства“);
- собирање на коментарите, нивна анализа и одлучување кои коментари да се прифатат и да се вметнат во документот;
- во некои случаи, свикување состаноци за да се разгледаат коментарите, особено онаму каде што се многубројни; и
- подготовка на листа со коментари кои се одбиени и обезбедување образложение за одбивањето.

Втората улога е улогата на „консултирано“ министерство и подготовка на одговори за предлозите испратени од страна на други министерства, за консултација. Оваа функција бара процес во рамките на министерството за дистрибуирање на предлогот до релевантните сектори, собирање и групирање на коментарите, согласување за коментарите преку внатрешно-министерски процес и подготовка на писмо за министерот, кој ги препраќа коментарите до својот пандан во министерството-предлагач.

Во повеќето западни земји, консултациите се потребни не само за изработка на нацрт-правни акти, туку и за сите предлози околу политиките кои се на агендата на владините состаноци. Ова не е случај во Централна и Источна Европа и Западен Балкан, каде меѓуминистерските консултации се фокусираат само на изработка на нацрт-правни акти, и тоа обично во доцна фаза од нивниот развој. Овој пристап често пати е несоодветен за обезбедување сериозни меѓуминистерски разгледувања на суштината на политиките. Консултациите за целосно разработените нацрти често пати се случуваат преддоцна и се премногу формални за да обезбедат можност за подлабока дискусија и имаат тенденција да се фокусираат на маргинални детали од составувањето на нацртот. Кога ова е случај, главната цел на меѓуминистерските консултации, која е да се подобри суштината на политиката, не се постигнува во реалност.

**Табела 5:** Чекор 5: Меѓуминистерски консултации

Регион на CARDS	Вид консултации кои се бараат со деловникот	Консултации кои се бараат за документите за политики или само за целосно разработените нацрт-правни акти	Процедурата за меѓуминистерски консултации овозможува детален придонес
Албанија	Министерства со интерес	И двете	Да
БиХ - Федерација	Министерство за финансии, Министерство за правда, Законодавен секретаријат	И двете	Да
БиХ - РС	Министерства со интерес	И двете	Да
БиХ - Држава	Министерства со интерес	И двете	Не
Хрватска	Министерства со интерес	И двете	Да
Косово	Министерства со интерес	Само законодавни нацрти	Да
ПЈР Македонија	Сите министерства	И двете	Да
Црна Гора	Министерства со интерес	Само законодавни нацрти	Не
Србија	Министерства со интерес	И двете	Не
СиЦГ - Сојуз	Министерства со интерес	Само законодавни нацрти	Не
<b>Нови земји-членки</b>			
Република Чешка	Сите министерства	И двете	Не
Естонија	Сите министерства	И двете	Да
Унгарија	Сите министерства	Само законодавни нацрти	Да
Полска	Сите министерства	И двете	Да

Разликата помеѓу владите од Западен Балкан и новите земји-членки на ЕУ е голема во однос на опсегот на барани консултации. Во првите, со исклучок на ПЈР Македонија, министерството-предлагач може да одлучи со кои други министерства ќе се консултира. Во повеќето такви случаи, постои посебна обврска за консултирање на Министерството за финансии, тогаш кога постојат финансиски импликации. Во четирите нови земји-членки, постои обврска за консултирање со сите министерства, пристап кој е поверојатно дека ќе обезбеди ничии интереси да не бидат испуштени. Вреди да се спомене дека мнозинството од владите изјавиле дека процедурата за меѓуминистерските консултации овозможува детален придонес од консултираните министерства. Овој извештај е во спротивност со вообичаените заклучоци на



Sigma, дека поголемиот дел од консултациите е формален и се занимава со минорни прашања околу подготвувањето на нацрт-правни акти. Ова прашање јасно бара понатамошно истражување и веројатно подобра дефиниција на терминот „детален“.

### 3.6 Чекор 6: Поднесување предлози до владината канцеларија

#### *Општ опис на чекорот*

Штом е подготвен документот за политиката или нацрт-правниот акт, тој обично се потпишува од страна на министерот и се испраќа до владината канцеларија, или директно за седницата на владата или за состанокот на министерскиот комитет(комитети).

#### *Улогата на министерствата*

Министерството е одговорно за финализирање на нацртот и за негово одобрување во согласност со внатрешните правила, сè до ниво на министер. Исто така, министерството го комплетира и „досието“ на дополнителни материјали кои мора да се приложат кон сите документи подготвени за одлука од страна на владата.

**Табела 6:** Чекор 6: Поднесување предлози до владината канцеларија

Регион на CARDS	Министерствата имаат определен внатрешен процес на одобрување пред поднесување до владината канцеларија	Ако да, каков е процесот?
Албанија	Да	Консултации со сите сектори
БиХ - Федерација	Да	Министерот одобрува
БиХ - РС	Да	Министерот одобрува
БиХ - Држава	Не	--
Хрватска	Да	Консултации со сите сектори
Косово	Да	Согласност на политичкиот кабинет
ПЈР Македонија	Да	Преглед од страна на експертски колегиум
Црна Гора	Да	Преглед од страна на заменици министри и секретар на Министерството
Србија	?	?
СиЦГ - Сојуз	Да	Преглед од експертски колегиум со министер
<b>Нови земји-членки</b>		
Република Чешка	Да	Сите сектори се консултирани

Естонија	Да	Сите сектори се консултирани
Унгарија	Да	---
Полска	Да	Правен сектор, а потоа министер

Од одговорите се чини дека во речиси сите влади постои посебен процес за внатрешно одобрување на предлозите пред тие да се пренесат до владината канцеларија. Од нив јасно е дека најдобриот пристап – консултација со високото раководство од министерството – е највообичаен.

### **3.7 Чекор 7: Разгледување од страна на владината канцеларија**

#### ***Општ опис на чекорот***

Во речиси сите системи, владината канцеларија има овластување да ги разгледа поднесоците добиени од министерствата и да ги врати за дополнителна работа, ако е неопходно. Во некои влади од Централна и Источна Европа и Западен Балкан, владината канцеларија има надлежност и капацитет само за разгледување на формалните аспекти на документот, на пр. дали сите неопходни потписи и приложени материјали се вклучени во досието и дали сите потребни консултации од правен аспект се одржале. Во повеќето земји на OECD, владината канцеларија исто така ја разгледува и суштината на предлозите, особено за да обезбеди дека прашањето било анализирано доволно длабоко, дека се оценети алтернативните опции за политиките, дека се решени меѓуминистерските прашања, дека е посветено соодветно внимание на прашањата од меѓусекторски интерес и дека предлогот е во склад со владините политика и приоритети и со другите иницијативи за политиките кои се разгледуваат. Во некои случаи, постои паралелно разгледување од страна на советниците во Канцеларијата (Кабинетот) на премиерот, кои се занимаваат со политички/партиски/коалициски прашања.

#### ***Улогата на министерствата***

Во овој чекор, улогата на министерството е едноставно да биде подготвено да дискутира за сите прашања и да одговара на сите прашања кои ги поставува владината канцеларија. Во идеален случај, министерството јасно има назначено лице со кое владината канцеларија може да контактира во случај да постојат некакви прашања за дискусија.

Некои влади во регионот во изминатите неколку години имаат воспоставено систем каде секретарите на министерствата се состануваат неделно, при што владиниот секретар има улога на претседавач, за заеднички да ги разгледаат предлозите пред тие да стигнат до седниците на комисиите и на владата. Ова овозможува последна проверка на подготвеноста на предлозите и решавање на некои прашања кои не биле решени од страна на стручните лица во министерствата, а кои не бараат политичко решение. Доколку дојде до таков состанок, кадарот на министерството треба да биде способен да го подготви секретарот на министерството, пред состанокот, за оние предлози кои ги предлага министерството, како и за сите нерешени прашања во однос на предлозите на другите министерства.

**Табела 7:** Чекор 7: Разгледување од страна на владината канцеларија

Регион на CARDS	Отворени и редовни линии на комуникација помеѓу министерствата и владината канцеларија	Неделен состанок на секретарите на министерството за подготовка на предлозите за владата	Ако е така, дали министерствата го подготвуваат секретарот за овој состанок?
Албанија	Не, најчесто формални	Не (се планира наскоро)	---
БиХ - Федерација	Да	Не	---
БиХ - РС	Да	Не	---
БиХ - Држава	Не, најчесто формални	Не	---
Хрватска	Да	?	?
Косово	Да	Да	Да
ПЈР Македонија	Да	Да	Да
Црна Гора	Да	Не	---
Србија	Да	Не	---
СиЦГ - Сојуз	Да	Не	---
<b>Нови земји-членки</b>			
Република Чешка	Не, најчесто формални	Не	---
Естонија	Да	Не	---
Унгарија	Да	Да	Да
Полска	Да	Не	---

Отворените линии на комуникација помеѓу министерствата и владината канцеларија се чини дека се правило во повеќето влади, со само три исклучоци. Неделниот состанок на секретарите на министерствата (под претседателство на владиниот секретар) е прилично невообичаен, бидејќи се одржува само во три од 14 влади (со уште една влада која планира да го воведат). Со оглед на тоа што таквите состаноци често пати се препорачуваат од страна на консултантите на Sigma, би било интересно во поголема мера да се проучи корисноста на таквите состаноци, на пр. дали тие водат до подобро решавање на меѓуминистерските конфликти и дали тие водат до поефикасни и поефективни владини седници.

### **3.8 Чекор 8: Разгледување од страна на министерските комитети**

#### **Општ опис на чекорот**

Во повеќето влади, постои систем на министерски комитети кои ги разгледуваат предлозите пред за нив да одлучува владата. Комитетите (обично нарекувани комисии во владите на поранешна Југославија) обично се формираат според темата (на пр. европски интеграции, социјални прашања, економски прашања) и нивните членови се министрите во соодветните

сектори. Со комитетите може да претседава премиерот, заменик-премиерот или министерот кој е најдиректно засегнат од темата на комитетот. Во многу влади овие комитети служат како „инка“, што значи дека предлозите **мора** да го поминат комитетот пред да бидат ставени на седница на владата. Во тие случаи, комитетите обично имаат значителен авторитет да бараат од министерствата дополнителна работа или решавање на конфликт пред да препорачаат некој предлог да отиде на седница на влада. Комитетите речиси секогаш се опслужувани од владината канцеларија.

### **Улогата на министерствата**

Улогата на министерствата во овој чекор е да го подготват министерот за состаноците на комитетот на кој тој/таа присуствува, за да се обезбеди, колку што е тоа можно, тој/таа да биде информиран за сите релевантни прашања кои може да излезат на состанокот, особено во однос на предлозите кои ги предлага министерството, но и за други предлози, каде министерството има значителен интерес.

Во некои случаи, министерството може да испрати стручни лица за поддршка на министерот преку одговарање на технички прашања за време на состанокот на комитетот.

**Табела 8:** Чекор 8: Разгледување од страна на министерските комитети

<b>Регион на CARDS</b>	<b>Министерствата имаат процес за подготвување на министрите за состаноците на владините комитети</b>	<b>Вишиот кадар на министерството присуствува на состаноците на владините комитети</b>
Албанија	Да	Само за да го поддржи министерот
БиХ - Федерација	Да	Може да присуствува и да зборува
БиХ - РС	Да	Може да присуствува и да зборува
БиХ - Држава	Политичкиот кабинет	Само за да го поддржи министерот
Хрватска	Да	Може да присуствува и да зборува
Косово	Нема оперативни комитети	---
ПЈР Македонија	Да	Може да присуствува и да зборува
Црна Гора	Политичкиот кабинет	Само за да го поддржи министерот
Србија	Да	Може да присуствува и да зборува
СиЦГ - Сојуз	Да	Може да присуствува и да зборува
<b>Нови земји-членки</b>		
Република Чешка	Политичкиот кабинет	Може да присуствува и да

		зборува
Естонија	Да	Само за да го поддржи министерот
Унгарија	Да	Не
Полска	Да	Само за да го поддржи министерот

Најинтересниот факт од оваа табела е тоа што сите, освен една влада – Косово – имаат комитети на министри за разгледување на прашањата пред тие да стигнат до седницата на владата. (И во Косово моментално има процес за воведување такви комитети). Исто така се чини и дека во сите влади каде постојат комитети, министрите се подготвуваат за нивните состаноци, а вишиот кадар од министерството може да присуствува или за едноставно да даде поддршка на министерот или дури и да зборува. Овие наоди се попозитивни од очекуваното врз основа на претходните заклучоци на Sigma.

### **3.9 Чекор 9: Одлука на владата (советот на министри)**

#### ***Општ опис на чекорот***

Дневниот ред на владината седница обично се подготвува од страна на владината канцеларија и често пати се одобрува од страна на премиерот. Работните материјали за седницата се праќаат до министерствата, од страна на владината канцеларија, определен број денови пред седницата. За да се обезбеди дека само предлози кои биле целосно разгледани се на дневниот ред, практиката за додавање предлози директно на состаноците обично не се поддржува, иако ова правило се спроведува со различни нивоа на успех. По одлуката на владата, предлозите или се праќаат назад до соодветното министерство – за понатамошна работа или спроведување – или до парламентот, за одлуки во случај на примарно законодавство.

#### ***Улогата на министерствата***

Како и во случајот со владините комитети, првата улога на министерствата во овој чекор е да го подготви министерот за состаноците на владата, за да се обезбеди, колку што е тоа можно, тој/таа да биде информиран за сите релевантни прашања кои може да излезат на состанокот, особено во однос на предлозите кои ги предлага министерството, но и за други предлози каде министерството има значителен интерес.

По состанокот, секое министерство мора да ги обработи одлуките кои важат за него и да обезбеди соодветни понатамошни дејства.

**Табела 9:** Чекор 9: Одлука на владата (советот на министри)

<b>Регион на CARDS</b>	<b>Министерствата имаат процес за подготвување на министрите за седниците на владата</b>	<b>Министерствата имаат процес за преземање понатамошни дејства по владините одлуки, за да се обезбеди навремено извршување на задачите на министерството</b>
Албанија	Да	Одговорност на секој сектор
БиХ - Федерација	Да	Управувано централно во министерството
БиХ - РС	Да	Одговорност на секој сектор
БиХ - Држава	Одговорност на политичкиот кабинет	Одговорност на секој сектор
Хрватска	Да	Не
Косово	Одговорност на политичкиот кабинет	Одговорност на секој сектор
ПЈР Македонија	Да	Управувано централно во министерството
Црна Гора	Одговорност на политичкиот кабинет	Управувано централно во министерството
Србија	Да	Одговорност на секој сектор
СиЦГ - Сојуз	Да	Одговорност на секој сектор
<b>Нови земји-членки</b>		
Република Чешка	Да	Одговорност на секој сектор
Естонија	Да	Управувано централно во министерството
Унгарија	---	---
Полска	Да	Управувано централно во министерството

Важното прашање од оваа табела е процесот во министерствата за преземање понатамошни дејства по одлуките на владата и обезбедување дека министерствата ја извршуваат зададената задача. Онаму каде одговорот е дека ова е одговорност на секој сектор, индикацијата изгледа дека е дека министерството како целина можеби не го управува овој чекор соодветно, со оглед на тоа што овој пристап премногу простор остава на случајности. Изгледа дека би било подобро министерствата да имаат процес во кој секретарот на министерството обезбедува по секоја владина седница дека одлуките се разгледани, задачите зададени на посебните сектори или поединци и има процес на известување назад за да се обезбеди навремено завршување. Овој вид на процес се чини дека постои само во неколку администрации кои одговорија на прашалникот.

### 3.10 Чекор 10: Парламентарен процес и усвојување

#### **Општ опис на чекорот**

Овој чекор е потребен за некои одлуки на владата, но не за сите. Процедурите за усвојување на законодавството во парламентот обично се утврдуваат со Уставот и/или самиот парламент. За законодавство кое потекнува од владата, владината канцеларија обично е одговорна да обезбеди дека се застапени интересите на владата.

#### **Улогата на министерствата**

Улогата на министерствата во овој чекор е да бидат подготвени да ги објаснат и одбранат предлозите за законодавството кои ги имаат предложено во парламентарните дебати и во парламентарните комитети кои ги разгледуваат. Во повеќето случаи, самиот министер мора да излезе во парламентот, но тој/таа веројатно ќе има потреба од поддршка од правните и политичките стручни лица на министерството, доколку настанат компликации.

Доколку парламентот предложи бројни амандмани, министерството мора да биде подготвено да ги анализира и оцени и да изготви соодветен одговор (за прифаќање, одбивање или компромис) и да го оправда одговорот.

**Табела 10:** Чекор 10: Парламентарен процес и усвојување

Регион на CARDS	Министерствата имаат процес за подготовка и поддршка на министерот за парламентарни дебати за нацрт-закони	Ако е така, кој е одговорен?
Албанија	Да	На барање од парламентот
БиХ - Федерација	Да	Кадарот назначен од страна на владата
БиХ - РС	Да	Заменик-министерот за специфичниот сектор
БиХ - Држава	Да	---
Хрватска	Да	Заменик- министерот го подготвува министерот
Косово	Да	Правниот сектор и/или политичкиот кабинет
ПЈР Македонија	Да	Кадарот назначен од страна на владата
Црна Гора	Да	Неформална, но вообичаена практика
Србија	Да	Одговорниот сектор
СиЦГ - Сојуз	Да	Одговорниот сектор
<b>Нови земји-членки</b>		
Република Чешка	Не	---
Естонија	Да	Одговорност на владината

		канцеларија
Унгарија	Да	Секретарот за парламентарни односи (во министерството)
Полска	Да	Одговорниот сектор

### 3.11 Чекор 11: Спроведување

#### **Општ опис на чекорот**

Во зависност од потребата за парламентарно законодавство, конкретното спроведување на правните акти може да следува директно од владината одлука или откако парламентарниот закон е усвоен. Спроведувањето вклучува подготовка и усвојување на секундарното законодавство (онаму каде што е неопходно), по што следува конкретно спроведување на терен, што е очигледно надвор од опсегот на овој извештај.

#### **Улогата на министерствата**

Спроведувањето е одговорност на индивидуалните министри и нивните министерства или агенции. Во случај на примарното законодавство усвојувањето од страна на парламентот често ја покренува потребата од подготвување на подзаконски акти во министерството. Подготовката на тие акти е всушност процес на „мини“ политика и како таква може да бара некои од активностите кои се опишани под чекорите 3-5 погоре, по што следува внатрешно одобрување во министерството и потпис на министерот.

Штом ќе се воспостави правната рамка, може да започне конкретното спроведување. Овие активности се дел од целокупните тековни административни одговорности на министерството и сродните агенции и се надвор од опсегот на овој труд.

**Табела 11:** Чекор 11 Спроведување

Регион на CARDS	Министерствата имаат определен процес за следење на спроведувањето на одлуките на владата	Ако да, како се управува со овој процес?
Албанија	Да	Одговорност на секој сектор
БиХ - Федерација	Да	Одговорност на секој сектор
БиХ –РС	Да	Секретарот на министерството
БиХ - Држава	Не	-
Хрватска	Не	Одговорност на секој сектор



Косово	Не	Одговорност на секој сектор
ПЈРМ	Не	Одговорност на секој сектор
Црна Гора	Да	Одговорност на секој сектор (управуван од политичкиот кабинет)
Србија	Да	Одговорност на секој сектор
СиЦГ - Сојуз	Да	Одговорност на секој сектор
<b>Новите земји членки</b>		
Чешка Република	Не	-
Естонија	Не	-
Унгарија	Да	Одговорност на секој сектор
Полска	Да	

Оваа табела ја покажува една од најважните слабости на поголемиот дел од политичките системи во регионот, недоволното внимание во министерството на спроведувањето на одлуките. Околу половина од испитаниците укажуваат дека нема процес во министерствата за следење на спроведувањето. Покрај тоа, од оние кои изјавуваат дека имаат процес, скоро сите изјавуваат дека тоа е одговорност на секој сектор. Како што беше истакнато во однос на следењето на задачите зададени на седниците на владата, „одговорност на секој сектор“ всушност значи дека спроведувањето не се управува постојано од високото раководство на министерството и премногу е оставено на случајности. Без добро разработен процес како може министерството – и министерот – да бидат сигурни дека задачите во врска со спроведувањето (на пр. подготовката на подзаконските акти, воспоставувањето на административните единици и процедури потребни за спроведување) всушност се извршуваат?

### **3.12 Чекор 12: Следење и оценување**

#### ***Општ опис на чекорот***

Генерално има два типа на следење и оценување. Првиот е формален и се однесува главно на следењето на тоа колку министерствата се придржуваат до роковите поставени со одлуките на владата. Ова е улогата на владината канцеларија и многу влади имаат систем (обично комјутеризиран) за следење на извршувањето на владините одлуки и задачите зададени на министерствата.

Второто вклучува оценување на реалната ефективност на барањата на политиката и законодавството при постигнувањето на целите. Овој тип на оценување може да се случи само извесно време по спроведувањето, најчесто повеќе од година или две. Методите и техниките за спроведување на такви експост оценки се во основа многу слични со оние кои се употребуваат за експост оценки на влијанието.

### **Улогата на министерствата**

Оценувањето на ефективноста на активностите во смисла на исполнување на целите на политиката како и ефективноста на трошоците треба да биде улога на министерствата. Сепак може да се каже со малку доверба дека тоа ретко се прави во регионот и секако не на редовна или кохерентна основа. Веројатно е дека има одредено неформално „оценување“ бидејќи тие кои ја спроведуваат политиката не може да избегнат формирање на некакво мислење за ефективноста на политиката. Бидејќи ова неформално оценување главно се прави ад хок, тоа не може да обезбеди повратни информации од спроведувањето на тековната политика за потребите на промените и реформите.

Неверојатно е дека ќе се развие уреден процес во министерствата додека владината канцеларија не разработи упатства и насоки во оваа област за одобрување од страна на владата и додека не има некаков метод за спроведување на овие барања. Кога еднаш ова ќе се направи и министерствата ќе ја прифатат одговорноста да се вклучат во оценувањето на редовна основа, неколку извори на информации укажуваат на тоа како да се направи такво оценување, вклучувајќи курсеви за обука и материјали за обука од различни универзитети и институции за обука.

**Табела 12:** Чекор 12: Следење и оценување

<b>Регион на CARDS</b>	<b>Министерствата спроведуваат експост оценување на ефективноста на нивните политики и програми</b>	<b>Оценување кое се бара со Деловникот</b>
Албанија	Понекогаш	Да
БиХ Федерација	Понекогаш	Да
БиХ –РС	Да	Да
БиХ - Држава	Ретко	Да
Хрватска	Понекогаш	

Косово	Понекогаш	Да
ПЈРМ	-	Не
Црна Гора	Да	Да
Србија	Понекогаш	Не
СиЦГ - Сојуз	Понекогаш	Не
<b>Новите земји членки</b>		
Чешка Република	Не	Не
Естонија	Понекогаш	Не
Унгарија	Понекогаш	Да
Полска	Понекогаш	Не

Табелата повторно покажува една важна слабост во управувањето со политиката во министерствата: недостигот на систематско оценување на ефективноста на политиките и програмите. Мора да се признае дека тоа е тешка задача која одзема многу време и е скапа. Сепак, важна за администрацијата да избегнува сериозни недостатоци во спроведувањето, проблем кој често го утврдува ЕУ кога го оценува напредокот кон прифаќањето на *acquis-to*. Исто така, кога нема експост оценување тогаш е тешко за министерствата да одлучат каде да се ревидираат политиките и законодавството за да ги исполнат целите поефективно. Како што покажува и дел од литературата, често е можно да се направи оценување со ограничени ресурси со користење на евтини техники, како консултации и интервјуа со целни групи и едноставно оценување на ефективноста на трошокот при спроведувањето.

## ПОГЛАВЈЕ 4: РЕЗИМЕ И ПРЕПОРАКИ

### 4.1 Прашања за подобрување

Министерствата имаат уникатна позиција да ја земат водечката улога во голем број чекори во системот за развој на политики. Овие чекори се поврзани со содржината на политиката: развој на политика, подготовка на нацрти<sup>1</sup>, консултации, спроведување, следење и оценување. Она што е заедничко за овие области е тоа што тие се многу директно поврзани со суштината на самата политика и со одговорноста на индивидуалниот министер за одредено поле на делување отколку со колективната одговорност на владата во целина. Ова е логиката на делењето на одговорноста помеѓу министрите од една страна – како индивидуални членови на владата поддржани од нивните министерства – и од друга страна, владата колективно поддржана од владината канцеларија.

Во посебната област на надлежност на министерството, министерството има (или треба да има) предност во извршувањето на овие задачи бидејќи токму министерството е тоа кое е одговорно за тековниот развој и одржувањето на:

- контакти со соодветната јавност која е засегната со политиките и законодавството спроведувани од страна на министерството;
- постојани, продлабочени стручни знаења за посебната област на делување;
- знаења за постоечките политики и законодавство, вклучувајќи ги нивните слабости, како и незадоволството на корисниците; и
- знаења за потребите од и потешкотиите во спроведувањето.

Сепак, ова е меч со две острици. Освен ако министерството ги одржува горенаведените елементи во добар ред при што е постојано во контакт со луѓето и групите во својата област на надлежност и освен ако министерството слуша и учи од искуствата, нема да може да развива добри политики и закони и наместо тоа, ќе ги зголеми очекувањата и фрустрациите. Развојот на политиката не е теориска наука или објективен механички процес, дури и ако користи некои научни алатки и формални процедури за анализа на проблемите и оцена на решенијата. Во основа, развојот на политиките е прашање на расудување кое се развива преку еден интерактивен процес меѓу стручните лица од министерствата и актерите во општеството на кои им служат и чишто активности ги уредуваат.

Испитаниците на прашалникот се чини дека се целосно свесни за важноста на соодветен процес за развој на политики. Од испитаниците се побара да наведат колку е задоволителен системот за развој на политики и закони во министерствата. Сите освен еден одговорија дека системот треба да се подобри. Потоа од испитаниците се побара да наведат во кои области им е потребна модификација на нивните системи. Резултатите се дадени во табела 13

---

<sup>1</sup> Запомнете дека одговорноста за изработка на нацрт-правни акти во земјите кои го следат англосаксонскиот модел е во парламентот (Обединето Кралство) или Министерството за правда (Канада) а не во министерствата. Ова е можно само доколку министерствата ги подготвуваат нивните документи во врска со политиките доволно детално за да овозможат изработка на нацрт-правни акти од страна на правни стручни лица кои не се стручни во дадената област.

(испитаниците можеа да изберат колку што сакаа области, и повеќето од нив избраа пет или шест од 11 предложени области).

**Табела 13:** Што треба да биде фокусот на чекорите за подобрување на процесот на развој на политики?

	<b>Бр. на влади кои ја избраат оваа област:</b>
Ревизија на Деловникот за работа на владата	6
Повеќе контрола од владината канцеларија	8
Јасни процедури во министерствата	10
Барање за подготвка на документи во врска со политиките пред изработката на нацрт-правни акти	8
Подобри меѓуминистерски консултации	7
Повеќе консултации со граѓанското општество	8
Посилни централни единици во министерствата за вршење на функции во врска со политиките	11
Подецентрализиран процес во министерствата	2
Поголема надлежност дадена на правните одделенија во министерствата	3
Повеќе персонал во правните одделенија	6
Повеќе обука за вештини за	13

изработка на политики за персоналот на министерствата	
---	--

Во продолжение, испитаниците беа прашани кои елементи од деловникот ќе биде најважно да се изменат. Резултатите, во табела 14, повторно се фокусираат на подготовката на политиките во министерствата.

**Табела 14:** Кои измени може да се потребни во деловникот за да се подобри процесот?

	Бр. на влади кои го избраа овој елемент
Повеќе време за разгледување на предлозите	3
Подобро прецизирање на меѓуминистерските консултации	6
Појасни барања за концептите во врска со политиките	11
Барања за оценување на влијанието	11
Повеќе надлежност за владината канцеларија да ги разгледува предлозите и да ги враќа ако тие не се соодветни (контрола на квалитет)	6

#### 4.2 Препорачани наредни чекори

За да се подобри улогата на министерствата во процесот на развој на политики треба да се земе предвид следното:

1. Деловникот за работа на владата треба поцелосно да ги опише одговорностите на министерствата во обезбедувањето на висококвалитетни информации на владата како поддршка на предлозите кои ги предлагаат а за кои владата одлучува. Деловникот може да го прецизира типот на анализа којашто треба да се направи (на пр. оценка на влијанието, анализа на исплатливост на трошоците, компаративна анализа). Тој, исто така, може да го прецизира типот на информации кои се потребни (на пр. влијание врз индустријата, дистрибуција на придобивките и трошоците низ земјата, предности и недостатоци на опциите, гледишта на НВО и граѓанските организации, и суштински гледишта на другите министерства).

2. Владината канцеларија треба да го развие својот капацитет за оцена на квалитетот на информациите кои ги обезбедуваат министерствата како поддршка на нивните предлози и треба да ѝ се даде надлежност да ги враќа предлозите на дополнителна работа ако информациите не се доволни или се со слаб квалитет.

3. Деловникот треба да вклучи барање документите во врска со политиките да се презентираат пред и да се разгледуваат од владата пред да се изработат нацрт-правни акти, барем во случаи кога се размислува за поголеми промени во политиките. Не е лесно ова барање да се направи да функционира, но тоа е можно и неопходно.

4. Министерствата треба да ги прегледаат и да ги ревидираат своите внатрешни процедури за подготвување на предлози за владата, особено посветувајќи внимание да ги разјаснат и зајакнат:

- постапката за годишно планирање на работата во врска со политиките;
- постапките за консултирање на надворешни заинтересирани групи;
- постапките за меѓуминистерски консултации;
- процесот за внатреминистерско разјаснување; и
- постапките за следење, оценување и известување за достигнувањата и недостатоците на политиките.

5. Министерствата треба да воспостават метод и постапка за внатрешна координација и контрола на квалитетот на нивните резултати во делот на политиките и законите. Сегашните пристапи за управување со политиките во министерството треба да се разгледаат и министерствата треба сериозно да размислат за развивање на поцентрализирано и посеопфатно управување од страна на највисоките функционери (на пр. секретарот на министерството).

6. Министерствата треба да ги разјаснат и уредат улогите и одговорностите на правната единица во процесот на развој на политики.

7. Министерствата треба да ја подобрат стручноста на персоналот во секторските одделенија за анализа на политики и оцена на влијанието. Обуката на персоналот од сите сектори за техники на развој на политики треба да биде приоритет. Како прв чекор, министерствата може да размислат за формирање на мала единица стручна во овие области за да дејствуваат како внатрешни „консултанти“ на секторските одделенија.

## АНЕКС: ПРИМЕРИ ОД ИЗВЕШТАИТЕ НА ЗЕМЈИТЕ

### Чекор 1: Дефинирање на приоритетите на владата

**Словенија:** Во јуни 2005 Владата ја усвои Стратегијата за развој на Словенија за периодот 2004-2013 (првите десет години од членството во ЕУ), што е документ за политиките кој го опфаќа целокупниот развој на целата земја.

Исто така има и цела група на документи донесени од парламентот, кои се многу важни за целокупниот развој на политики и каде е значајна улогата на министерствата, имено, тоа се националните програми. Националните програми се документи за подготовка на националната политика. Моментално има 14 национални програми во различни области од општествениот развој (истражување, социјална грижа, спорт, заштита на околината, безбедност на патиштата, итн). Националната програма се подготвува и се изработува во нацрт-верзија од одговорното министерство и се предлага на владата. Владата (откога ќе ја прифати) ја поднесува до парламентот, кој ја усвојува низ посебна правна постапка. Една национална програма не е закон но се усвојува од парламентот и има сериозни импликации за сферата од општествениот живот која ја уредува.

Премиерот може да му даде на министерот задолжителна наредба за работата на министерството. Ако министерот смета дека задолжителната наредба не одговара на зацртаната политика на владата, може да побара владата да го разгледа ова прашање.

**Унгарија:** Во согласност со Законот за законодавство владата мора да разработи програма за законодавство за период од пет години, во која ќе ги опише законите и најважните укази на владата кои треба да се подготват. Во текот на разработката на оваа програма за законодавство се консултираат сите раководители на институциите од извршната власт, како и претседателот на Врховниот суд, Врховниот обвинител, социјалните организации и синдикатите и локалната управа на Будимпешта и единиците на локална самоуправа од земјата.

**Австрија:** На почетокот на мандатот на владата, државните службеници од министерствата ги проучуваат детално владините програми, политичките стратегии и политичките цели за да можат од нив да ги извлечат идните насоки за работи и дејства.

**Словачка:** Основниот документ кој ја претставува ориентацијата на владата и нејзините цели во посебните области од јавната политика е манифестот на владата, кој секоја влада мора да го презентира пред Националниот совет 30 дена од своето назначување. Врз основа на манифестот парламентот ѝ гласа доверба и ѝ дава мандат на владата.

Манифестот на владата може да се гледа како мандат од парламентарното мнозинство за владата да ги подготвува и спроведува чекорите предложени во манифестот. Овој мандат има два аспекти. Пред сè, тој претставува општ израз на доверба во владата од мнозинството избраници кои ги претставуваат - врз основа на резултатите од општите избори - граѓаните. Меѓутоа, на попрактично ниво, изразот на доверба врз основа на манифестот може да се сфати



како неформално обврзување на парламентарното мнозинство да ги поддржува законите кои ги воведува владата во согласност со манифестот.

Според условите на коалиционата влада – не само во Словачка – манифестот на владата исто така исполнува и друга неформална но сепак многу важна улога: улога на согласност помеѓу посебните политички партии кои учествуваат во формирањето на владата за нејзините цели и средства во посебните области од јавната политика. Така периодот на подготовки за формирање на владата и нејзиниот манифест треба да биде период во кој идните ученици во владата се договараат за главните начела и амбициите на владеење, кои – ако се придржува до нив - ќе ѝ овозможат на владата, нејзините членови и на парламентот релативно мирољубива и продуктивна работа во договорените граници.

**Полска:** Приоритетите на политиката се одредуваат од владата како целина и се договараат во време на формирање на владата и понекогаш со договор на коалиција. Но оваа процедура не е од систематска природа. Тоа зависи од ситуацијата особено помеѓу партнерите во коалицијата. Главниот документ кој ги поставува приоритетите на владата е експозето на премиерот кое го презентира пред парламентот на почетокот на мандатот на владата. Сите работни програми на владата треба да бидат во согласност со експозето на премиерот.

**Република Чешка:** Нема пропишани формални процедури за подготовка на документот за политиката на владата. Документот обично го подготвува Кабинетот на советници на премиерот. Документот за политиката е помалку или повеќе компилација од поднесоците на одделните министерства. Ова може, и во многу случаи, ги загрозува конзистентноста и кохерентноста на документот за политиката. За жал, често нема доволно време за подготовка и приспособување на документот за политиката. Значајни консултации со министерствата нема пред да се поднесе документот за политиката до владата и парламентот.

Освен неколку политички приоритети за кои се одлучува и се нагласуваат во текот на преговорите за коалицијата, како на пример, пензиската реформа или други важни нацрт-закопи, дискреционо право на оние кои се одговорни за пишување на документот за политиката е тоа кои закони или задачи на политиката ќе бидат вклучени во документот. Многу промени се случуваат во последен момент кога одделенијата се „натпреваруваат“ да обезбедат место за својот планиран закон или предлог во документот за тој да добие важност. Па така може да се најде многу детален список на закони кои треба да се подготват во една област а само неколку општи политички изјави во друга област.

Друг начин на поставување на приоритетите на владата е подготовка на одредени стратегиски концепти како Програмата за конвергенција или Економската стратегија. Одреден министер е обично одговорен за подготовката на таков документ. Иако постојат формални постапки за подготовка на предлозите за политиката на владата, стилот, начинот на подготовката и квалитетот на содржината на таквите документи се разликуваат.

## **Чекор 2: Годишно планирање на политиките и законодавството**

**Словенија:** Годишната програма на владата се состои од список на закони и прописи кои се планира да се усвојат наредната година. Секој закон мора да има само кратко објаснување.

Годишната програма на владата е повеќе план за работа отколку политика. Сличен документ е годишниот извештај кој содржи и список на донесени закони и прописи.

**Шпанија:** Утврдувањето на одреден проблем обично доаѓа од програмата на владата. Владината програма, кој е обично извршно резиме на изборната програма која игра улога во партиските избори за поддршка на владата, добива форма како дел од календарот за носење закони. Календарот за носење закони не е сеопфатен документ кој го подготвува владата во согласност со министерствата.

Покрај програмата на владата и некои непредвидени проблеми (како еколошки катастрофи), другите извори за утврдување на проблеми се јавното мислење и меѓународните договори. Проблемот на семејно насилство е еден од проблемите кои ги покренува јавното мислење. Па така, првиот закон кој го донесе сегашната влада беше Законот за семејно насилство. Истиот важи на пример и за политиката за домување.

**Словачка:** Манифестот на владата во Словачка е одразен во два основни документи за планирање на владата во областа на јавната политика – Планот за работа на владата и Планот на Одделението за законодавство на владата. Овие годишни документи ги одобрува владата на почетокот на секоја година, и затоа тие се сметаат не само како план за спроведување на манифестот на владата туку и како можност за дополнување на клучните владини приоритети, одредени претходно, со другите задачи кои се резултат на иницијативата на министрите или резултат на барањата кои не се опфатени во манифестот.

Врз основа на Планот за работа на владата или Планот на Одделението за законодавство на владата, индивидуалните предлагачи имаат задача да ги претстават своите предлози за владините намери во предвидениот месец.

**Унгарија:** Во согласност со одлуката на владата за процедурите на владата, владата одлучува за својот план за работа за период од половина година, во кој се наведуваат задачите што треба да се исполнат и месечен распоред. Паралелно со подготовката на планот за работа, владата донесува програма за носење закони која се објавува во службен весник. Во текот на изработката на планот за работа и програмата за носење закони, владата исто така ги зема предвид обврските кои произлегуваат од членството на Унгарија во ЕУ. Планирањето на полугодишно ниво ја обезбедува можноста за модифицирање на постоечките политики ако е тоа потребно согласно проблемите во спроведувањето, економските елементи или некои итни ситуации.

**Полска:** Процесот на планирање на работата на советот на министри се заснова на годишните програми за работа, со кои нормално управува Кабинетот на премиерот. Има годишни и некогаш пократкотрајни програми за работа на советот на министри, кои ги подготвува Кабинетот на премиерот врз основа на придонесот од министерствата во постапка од долу на горе. Кабинетот на премиерот не е одговорен за обезбедување на кохерентност на оперативните планови и приоритетите на владата. Одговорност на министрите е да обезбедат кохерентност со целокупните стратешки цели на владата.

**Република Чешка:** Годишниот план на владата за дејствата во врска со законодавството како и Годишниот план на владата за дејствата кои не се во врска со законодавството се подготвуваат од владината канцеларија и се одобруваат од владата секоја година. Покрај тоа, секоја година се издава и Преглед на законодавната и незаконодавната природа на дејствата на владата за следните две години. Овие документи ги составува владината канцеларија по поднесоците на министерствата и врз основа на Документот за политиката на владата. Владината канцеларија е исто така одговорна за следење на тоа дали министерствата се придржуваат до плановите. Секој месец владата го разгледува извештајот за исполнувањето на задачите на владата за изминатиот месец.

### **Чекор 3: Подготовка на предлози за политиките (вклучувајќи и анализа на политиките, оцена на влијанието, консултации со граѓанското општество)**

**Словенија:** Анализата на исплатливоста на трошоците за секој нацрт-закон се фокусира не само на неговиот ефект врз државниот буџет. Мора да се направи проценка на промените во државниот буџет за наредните три години и да се вклучат предлози за надоместок на зголемените трошоци или надоместок на намалените приходи во државниот буџет. Кога финансиската анализа не процени дека ќе има трошоци во буџетот а некои трошоци се јават подоцна, овие трошоци се надоместуваат од ставката во буџетот за поднесувачот на анализата (обично министерството).

Циклусот за развој на политики во администрацијата е многу формализиран и правен. Пропишани се активности за развојот на политики, следењето и оценувањето; нема многу простор за подготовка на политики како опции кои им служат на различни учесници. Само неколку документи за политиката може да се најдат во системот (на пр. владини стратегии, национални програми). Претежно развојот на политики се состои од изработка на нацрт-правни акти. Во процесот на изработка на нацрт-правни акти, техниките за оцена на влијанието, подготовка и анализа на различни опции се ретки. Оцената на регулаторното влијание се ограничува на влијанието врз државниот буџет; не се прави систематска проценка на последиците врз другите учесници (стопанството, граѓаните, животната средина).

**Шпанија:** Иницијативата, откако ќе биде договорена со другите заинтересирани страни, добива конечна форма во нормативен проект кој мора да се потпира на образложение за неговата правна и економска оправданост. Низ процесот на развој на политики, се користат најразлични нацрти и се модификуваат согласно придонесите на различните играчи кои се вклучени во процесот.

Образложението за правната и економската оправданост е задолжително за сите нормативни проекти. Исто така е потребно во Шпанија законите да содржат образложение за нивните можни ефекти врз еднаквоста помеѓу мажите и жените. Проектите кои се однесуваат на природната околина треба да бидат проследени со извештај за влијанието врз околината кое може да произлезе од нив.

**Словачка:** Законот за распределба на задачите и одговорностите им дава одговорност во одредени области од политиката на министерствата и другите централни владини агенции. Законот им наложува на органите одговорност за формулирање на единствена државна политика во дадените области, како и за спроведување на политиката. Законот понатаму ги

задолжува да ги „простудираат прашањата кои спаѓаат во нивна надлежност и да ги анализираат постигнатите резултати ... да преземат мерки со цел решавање на сегашните проблеми ... да разработат стратегии за развој на дадените области и за справување со големите прашања, да изготват нацрти од предложените закони и - по процесот на ревизија – да ги презентираат пред владата“.

Ретко е во Словачка министерствата да имаат единица за политика одговорна за развојот на политики и ниту едно од мултисекторските ресорни министерства нема таква. Дури и онаму каде постои единица за политика (на пр. во Министерството за животна средина), таа не е единствен извор на документи за политиките и законите во министерството, туку таа е еден од производителите и е одговорна да обезбеди конзистентност и кохезија на сите други резултати. Така вообичаената структура на министерството во Словачка содржи различни ресорни одделенија одговорни за политиките во нивното поле на делување. Овие одделенија ги изработуваат повеќето или сите документи за политиките, но треба да се спомене улогата на две други хоризонтални одделенија.

Правното одделение во секое министерство е одговорно за изработката на нацрт-закони. Бидејќи законодавството е една од клучните форми за развој на политики во Словачка и нему често не му претходи никаков формален документ за политиката кој детално би ја образложил политиката што треба да се пропише, правните одделенија се длабоко вклучени во развојот на политиката преку нивната одговорност за законодавството. Исто така, финансиското одделение е одговорно за подготовката и извршувањето на буџетот, што исто така носи важна политичка улога. Дополнително, за секоја предлог-политика и нацрт-закон треба да се пресметаат трошоците, што понекогаш го прават ресорните одделенија, но понекогаш финансиското одделение.

Неодамна Словачка направи неколку институционални иновации, при што две министерства, Министерството за финансии и Министерството за труд, социјални работи и семејство, формираа Институт за финансиска политика и Институт за социјална политика како одделенија во министерството. Овие два институти служат како мешавина од внатрешна консултантска куќа и единица за политика за прашања кои ги надминуваат границите на ресорните одделенија или за кои министерството не е официјално одговорно, но за кои има траен интерес.

Формаланите и неформалните правила за внатрешно министерскиот процес на подготовка на политики ги опфаќаат чекорите од самиот почеток сè додека документот за политиката или нацрт-законот не е одобрен од министерот и испратен во поширокиот свет. Но министерствата во Словачка обично немаат никакви формални правила или прирачници за тоа како треба да се развиваат документите за политиките и како да се организира процесот. Наместо тоа, процесот обично се организира ад хок и на многу различни начини.

**Унгарија:** Во текот на развојот на политики министерството одговорно за дадената област воспоставува различни видови на советодавни тела кои може да се состојат од стручни лица, истражувачи и други специјалисти. Генерално во случај на хоризонталните прашања, се формира комитет од претставниците на засегнатите административни тела за да развие политика и да донесе одлука врз основа на консензус.

Во министерствата одделенијата кои се одговорни за различни полиња на секторската јавна администрација во институцијата го водат развојот на односната политика и носењето на одлуки. Само во неколку министерства има посебна единица одговорна за анализи и правење стратегии. Според оваа структура, секторските одделенија - во соработка со единиците за анализа и стратегија, ако ги има – ги подготвуваат документите во врска со посебните секторски политики, а правните одделенија се одговорни за изработка и финализирање само на правните текстови.

**Република Чешка:** Конкретниот пристап во подготовката на политики (претходна анализа, консултација со учесниците, формирање работни групи, итн.) е дискреционо право на одговорното министерство (или друг орган). Така пристапот се разликува не само од министерство до министерство туку и од документ до документ. Највообичаениот начин е министерот да му доделува задача за подготвување на предлог на одредено одделение во министерството. Одделението потоа ја врши подготвителната работа, како анализа на постоечката ситуација, собирање на податоци, итн. Ако е потребна соработка со другите одделенија или министерства, тогаш од нив се бара конкретна помош ад хок. Помалку често, се формира министерска или внатрешна работна група од страна на одговорното одделение. Поретко учесниците кои се надвор од владата се покануваат да учествуваат во работната група.

Ако се прават значителни измени во законот, прво мора да се подготви и да се поднесе до владата материјал за намери. Само откако материјалот за намери ќе се одобри од страна на владата, министерството започнува да работи на подготовка на самиот текст. Материјалот за намери треба да вклучи анализа на правната и фактичката состојба, предлог-решение, вклучувајќи оправданост на потребата од дејството на владата и анализа на економските, социјалните и еколошките влијанија, вклучувајќи и влијанија врз јавните буџети, деловното опкружување како и правичниот третман на мажите и жените. Упатствата за постапките за вршење на оценка на влијанието како и консултациите со јавноста се во подготовка.

Најново, квалитетот на оцената на влијанието врз деловното опкружување исто така се прегледува од страна на Одделението за регулаторна реформа и реформа на централната државна администрација во владината канцеларија во соработка со Кабинетот на вице-премиерот за економија. Ова е пилот-фаза како резултат на која ќе се врши системска контрола на квалитетот на сите оценки на влијанието врз економијата, општеството и животната средина.

**Германија:** Законодавството одговара на и се обидува да управува со случувањата во општеството. Дали законодавството се носи во врска со одредено прашање и која форма ја има служи како показател на политичката култура и открива многу за состојбата во општеството. Во Германија просечно 400-500 закони се носат во секој законодавен рок. Повеќе од 80 проценти од предложените закони ги изработуваат федералните министерства. Ревизиите на овие предлози кои ги бара Бундестагот во текот на консултациите обично ги изработува исто така соодветното министерство во процесот кој е познат како помош при формулирањето на законите. Како резултат на тоа министерствата се во голема мера одговорни за подготовката и изработката на нацрт-федералните закони. Меѓутоа, министерствата немаат посебни правни одделенија; наместо тоа, единицата одговорна за

односниот предмет е исто така одговорна за изработката на нацрт-законодавството во врска со тој предмет.

Законите мора да содржат образложение. Следниот список дава преглед на широкиот спектар на предлози кои се предмет на одобрување и испитување. Соодветната водечка организација е одговорна да ги земе овие критериуми предвид и да одговори на нив колку што е можно поконкретно. Водечката организација мора да објасни:

- Целта и потребата од законот и неговите посебни одредби;
- Тематиката на законот и наодите врз кои се заснова;
- Дали има други можни решенија и дали задачата може да се изврши од приватни субјекти, и што води до нивно одбивање, како што може да се случи;
- Дали обврските за тајност, другите административни обврски или воздржувања од давање на дозвола се воведуваат или прошируваат заедно со соодветните владини процедури за следење или одобрување, и кои аргументи се против нивното заменување со доброволна обврска на адресатот на правната норма;
- Дали законот може да биде временски ограничен;
- Дали нацрт-правниот акт предлага поедноставување на законските и административните процедури, и посебно дали ги поедноставува или заменува постоечките прописи;
- Дали предлог-законот е во согласност со правото на Европската унија;
- Промените во сегашната правна позиција.

Нацрт-правните акти мора да содржат и изјава за регулаторното влијание. Регулаторно влијание значи главните влијанија на законот. Ова ги опфаќа планираните ефекти како и непланираните несакани ефекти. Прегледот на предвидливите регулаторни влијанија мора да се изработи во консултација со соодветните федерални министерства, а во поглед на финансиските импликации тој мора да наведе врз што се засноваат пресметките или претпоставките. Мора да се презентираат влијанијата врз јавните буџетски приходи и расходи (брuto), вклучувајќи ги и предвидливите влијанија кои произлегуваат од спроведувањето на законот. Приходите и расходите во федералниот буџет мора да се поделат за периодот на повеќегодишното финансиско планирање на Федерацијата, при што да се наведе дали и до кој степен дополнителните расходи или намалените приходи се земаат предвид во повеќегодишното финансиско планирање, и како може тие да се надоместат. Може да стане неопходно да се пресметуваат, или дури и да се прави процена на, суми во консултација со Федералното министерство за финансии. Ако нема предвидливи финансиски влијанија, тоа мора да се наведе во образложението.

Понатаму образложението мора да даде детали, во консултација со Федералното министерство за економија и труд, за:

- Трошоците за индустријата и особено за малите или средните претпријатија; и
- Влијанијата на законот врз цените по единица производ, цените воопшто и ефектите врз потрошувачот.

Федералното министерство одговорно за предлог-законот мора да даде детали за вклучените стручни лица и здруженија, и особено за малите и средните претпријатија.

Како правило, соодветните работни единици во министерството, кои ги одржуваат соодветните списоци, се свесни за тоа на кои заинтересирани здруженија треба да им се овозможи да одговорат на кои прашања. Во многу случаи, здруженијата бараат да бидат вклучени во таквите списоци. Вклучувањето не само што служи да се зголеми прифаќањето на новиот закон, туку исто така може да им олесни на судовите, на пример со истакнување на можни конфликти, кои потоа се разрешуваат во законот. Од министерството не може да се очекува само да ги предвиди сите можни ефекти од новиот закон, со оглед на многу комплексната мрежа на прашања и непланирани последици. Од таа причина, барањето придонес од заинтересираните здруженија е клучно за обезбедување на добро законодавство.

**Полска:** Подготовката на предлози за политиките е уставна и, според тоа, главна задача на министерствата и на другите државни тела. Сепак во одредени околности владата може да му додели задача на специјализиран орган (како *ад хок* работна група). Владата бара опции за политиката и се согласува со начелата на политиката пред министерствата да го изработат нацрт-правниот акт. Сепак во некои итни случаи министерствата директно преминуваат на изработка на нацртот.

#### **Чекор 4: Подготовка на нацрт-правни акти**

**Унгарија:** Текстовите на правните прописи мора да се разработат под одговорност на надлежниот министер. Текстот на законите мора да се подготви во соработка со министерот за правда, кој е одговорен за правниот квалитет на нацрт-правните акти. Во случај на подготовка на најважните или најкомплицираните закони, владата може да одлучи за создавањето на одбор за кодификација во кој учествуваат претставници на владата, граѓанските организации, синдикатите и истражувачи и стручни лица.

Во согласност со Законот за законодавство граѓаните имаат право да учествуваат во формулирањето на прописите. Владиниот указ за процедуралните правила на владата исто така ја вклучува и обврската да се обезбеди учество на претставници на граѓаните и општеството во подготовката на нацрт-правните акти. Тие НВО, социјални организации и синдикати мора да бидат вклучени во целата постапка на носење на правилата секаде каде што нивните дефинирани интереси се поврзани со уредената област. Во пракса, овие организации се консултираат за нацрт-текстовите. Тоа значи дека одговорното министерство го испраќа нацрт-правниот акт и одредува краен рок за примање на забелешките. Во некои случаи, но на факултативна основа, нацрт-текстовите се објавуваат за дискусија на веб-страната на министерството.

Во случај на пропис кој има широк опсег, владата и министерствата може исто така да организираат консултативни средби, јавни расправи со главните заинтересирани организации, универзитетски експерти, локалната самоуправа, претставници на приватниот сектор и експерти од меѓународни организации за понатамошна дискусија.

Организацијата на министерството и методологијата на работа варира од министерство до министерство, но во секое министерство има одделение посветено на правните работи и активностите за кодификација, а во некои од нив заменик-државниот секретар ја води активноста.

**Република Чешка:** Правилата за законодавство на владата повеќе се фокусираат на формалните аспекти отколку на процедурите за подготовка. Според правилата, на подготовката ѝ претходи анализа на сегашната правна и фактичка состојба. Нацрт-правните акти се испраќаат на Законодавниот совет на владата за мислење. Советот е независна комисија која се состои од државни службеници, независни експерти и академици и со која претседава министерот одговорен за законодавство (понекогаш овој министер е исто така и вице-премиер, а понекогаш оваа функција се спојува со функцијата на министерот за правда). Законодавниот совет на владата обично разговара за своето мислење со министерството-предлагач.

**Германија:** Подготовката на нацрт-правен акт е предмет на одредбите од Упатството за изработка на нацрт-правни одредби и административни прописи, издадено од Федералното министерство за внатрешни работи. Структурата на нацрт-правниот акт е предмет на одредбите на Прирачникот за изработка на нацрт-правни документи, издаден од Федералното министерство за правда, и препораките на Федералното министерство за правда во поедини случаи.

Федералните министерства за внатрешни работи и за правда мора да бидат вклучени во испитувањето на сите правни норми за компатибилност со основниот закон и во сите други случаи каде се појавуваат двоумења за примената на основниот закон. Овие две министерства особено имаат услужна функција: преку испитувањето на уставноста на предлог-законот и неговото регулаторно влијание во согласност со начелата за систематско и правно испитување, тие обезбедуваат еден вид контрола на квалитетот. Без позитивен резултат, нацрт-правниот акт не може да се поднесе до Федералната влада на одобрување.

Јазикот кој се користи во нацрт-правните акти мора да биде точен и разбирлив за секој колку што е тоа можно. Тој треба да ја одразува еднаквоста на мажите и жените. Генерално, нацрт-правните акти треба да се поднесат до редакцијата на Друштвото за германски јазик при германскиот Бундестаг за да се прегледа точноста и разбирливоста на употребениот јазик.

#### **Чекор 5: Меѓуминистерски консултации**

**Шпанија:** Преговарите со другите министерства се прават во две фази. Во првата фаза, за време на подготовката на првиот нацрт и кога министерството ќе го усогласи својот внатрешен став, ова се постигнува со формално барање. Техничкиот генерален секретар на министерството е одговорен да го побара ова. Техничкиот генерален секретар на министерството исто така е одговорен и за водење на процесот на одговарање на барањата за консултација од другите министерства.

Ако забелешките дадени од другите министерства не се прифатат, министерството кое го дава предлогот мора да им ги објасни на оние кои ја дале забелешката причините заради кои таа е одбиена.

Втората фаза на меѓуминистерските преговори се одвива преку Генералната комисија на државните секретари и потсекретари. Комисијата се состанува неделно и ги проучува сите прашања кои ќе се појават на Советот на министри таа недела. Нормално за еден правен



проект да биде одобрен од комисијата потребни се најмалку три недели па потоа Советот на министрите може да одлучува.

Иако комисијата формално се среќава во среда по насока на Министерството за претседателство, тоа постојано функционира како „виртуелна комисија“. „Виртуелната комисија“ е компјутерска апликација која им дозволува на министерствата да даваат забелешки на одредени проекти преку интранетот на Министерството за претседателство.

После состанокот комисијата дава два индекси. Црвениот индекс ги содржи прашањата за кои не е постигнат договор. Овие прашања или се одложуваат за некој нареден состанок, се отфрлаат или се оставаат на Советот на министри да донесе крајна одлука.

Зелениот индекс го сочинуваат оние прашања за кои комисијата постигнала договор. По постигнувањето на договор во комисијата, Советот на министри обично ги одобрува без расправа. Во крајна линија, Советот на министри има моќ да се наврати на некое прашање за кое комисијата постигнала договор и дури и да го одбие.

**Словачка:** Нацрт-предлогот кој е одобрен од министерот/друг предлагач може теоретски да го презентира предлагачот директно на владина седница на која тој ќе помине без или со модификации, или ќе се одбие. Меѓутоа, поради фактот што владата е преоптоварена како и поради нејзината политичка природа, таквиот систем не би бил ефикасен ниту пак ќе служи за намената. Затоа има неколку чекори меѓу развојот на министерската верзија и претставувањето на нацртот на владина седница. Првиот таков чекор е меѓуагенцискиот процес на ревизија. Во рамките на овој процес предлагачот го испраќа нацртот до сите централни тела кои се на некој начин засегнати со предлогот и, по можност, до други релевантни институции. Во пракса скоро секој нацрт се испраќа за коментар на сите централни владини агенции, вице-премиери и соодветни невладини институции (синдикати, работодавци, локална самоуправа, итн.). Лицата, субјектите и институциите со кои се стапило во контакт на овој начин може да ги дадат своите коментари на нацртот.

**Унгарија:** Во министерството одделението кое е одговорно за правните работи и кодификацијата е одговорно за координација и формулација на ставовите на министерството во текот на процесот на проследување низ администрацијата. Во случај на нацрт-текстови на правни прописи изработени од други јавни институции, правното одделение го подготвува официјалниот став на министерството, давајќи резиме на мислењата дадени од различните секторски одделенија. Во врска со предлогот кој го изработува самото министерство, правното одделение - во соработка со секторското одделение - е одговорно за земање превид на ставовите на другите министерства.

Директно пред владините седници, состанокот на државните секретари од администрацијата, како форми за подготовка на одлуките, ги формулира ставовите и дава предлози бидејќи главната цел на состанокот е да се разјаснат разликите во гледиштата на компетентните учесници на државниот административен систем. На состанокот на државните секретари се разгледуваат предлозите и се дава извештај за неговата агенда, се формулираат ставови и се даваат препораки на владата. Состанокот на државните секретари има задача да ги разреши сите разлики кои останале по процесот на циркулација низ администрацијата и да формулира ставови за констраверзните административни или технички прашања. Состанокот исто така

може да одлучува да го испрати прашањето на еден од министерските комитети за понатамошно разгледување. Така овој форум е врска помеѓу владиниот механизам за управување со администрацијата и владиниот механизам за политичко одлучување.

На состанокот на државните секретари може да се покани промоторот да поднесе дополнителен предлог за владината седница, со што ќе се одрази ставот на состанокот во одобрен формат, доколку е тоа можно. Ако предлогот треба да се преработи, состанокот на државните секретари може да побара поднесување на нов предлог во согласност со барањата наведени во одлуката. Министерот кој го дава предлогот мора да се обиде да ги разјасни сите отворени прашања преку лични консултации пред владината седница.

**Германија:** За работи кои спаѓаат во надлежност на повеќе од едно федерално министерство, тие министерства ќе работат заедно за да обезбедат дека Федералната влада работи и постапува доследно. Брзо и сеопфатно вклучување е одговорност на водечкото федерално министерство. Во едноставни случаи вербалното вклучување е доволно, но мора да биде забележано во евиденцијата. Нацртите од другите федерални министерства кои доаѓаат за заедничко потпишување мора да се обработат и да се испратат брзо. На засегнатите федерални министерства мора да им се скрене вниманието на мислењата. Доколку има различни мислења, водечкото федерално министерство не смее да носи никакви генерални обврзувачки одлуки за кои се бара одобрување од другите федерални министерства.

Колку е поголемо потенцијалното влијание на некое дејство на министерството, толку е поважно да се соработува и да се координира со другите министерствата и заинтересираните страни. Поднесоците до Кабинетот и правните предлози се според тоа предмет на формални услови и барања.

Федералните министерства засегнати од предложениот закон треба да се вклучат во рана фаза од неговата подготовка и изработка на нацрт. „Засегнати“ федерални министерства се оние чијашто надлежност е засегната.

Разликите во мислењата помеѓу министерствата се решаваат пред состанокот на Кабинетот; федералниот канцелар лично се обидува да постигне разбирање помеѓу федералните министри. Ако личниот обид за постигнување на договор според Деловникот за работа на Федералната влада не успее, во поднесокот до Кабинетот ова мора да е наведено. Мора да се наведени материјалните точки кои се предмет на разгледување, заедно со предлозите за решенија. Федералното министерство кое бара спротивно решение мора да испрати до водечкото федерално министерство придонес кој мора да биде вклучен во поднесокот до Кабинетот.

**Полска:** Шефот на Кабинетот на премиерот може да организира меѓуминистерски конференции и *ад хок* сесии на постојаните комитети за да се решат разликите кои се појавиле за време на меѓуминистерските консултации.

**Република Чешка:** Меѓуминистерските консултации се утврдени со правилата и се однесуваат на предлозите и за законодавството и за други предлози. Незаконодавните документи мора да се испратат за коментари до сите министерства, вице-премиери и раководителот на владината канцеларија. Материјалот исто така се испраќа и до Кабинетот на премиерот за информација.

Раководителите на другите централни органи од државната администрација, народниот прваобранител и/или раководителите на регионалната власт ќе го добијат документот за коментари само ако тоа е поврзано со нивната агенда. Министерствата (и другите власти споменати погоре, ако е погодно) имаат 10 работни дена за поднесување коментари. Овој рок може да се скрати само во исклучителни случаи и со согласност на премиерот.

Ако документот се однесува на работите на ЕУ, гореопишаната постапка за меѓуминистерски коментари може да се замени со формалните постапки утврдени за владиниот комитет за ЕУ. Ова може да се случи само ако никој од членовите на комитетот не побара стандардни меѓуминистерски консултации.

Слични постапки има и за подготовката на законодавните документи. Нацртот (дали е материјал за намери, нацрт-закон или нацрт-одлука на владата или подзаконски акт) се поднесува за коментари до сите министерства, вице-премиери, раководителот на владината канцеларија како и гувернерот на чешката национална банка. Нацртот мора да се испрати до други органи (на пр. Кабинетот на претседателот, Уставниот суд, Врховниот завод за ревизија, регионалните влади, итн.) само ако е во врска со нивната област на надлежност. Покрај тоа, во избрани случаи нацртот се испраќа и до Стопанската комора како и до Здружението на задруги. Последно но не помалку важно, ако нацртот има влијание врз интересите на работодавците и работниците, тој исто така се испраќа на нивните соодветни здруженија вклучени во т.н. „трипартит“.

Времето за поднесување на коментарите е најмалку 15 работни дена (20 во случај на разгледување на формулацијата на нацрт-законот). Овој рок може да се скрати само во исклучителни случаи и со согласност на премиерот или раководителот на законодавниот совет на владата. Нацртот исто така се испраќа за информација на Одделението за компатибилност и Одделението за владино законодавство на владината канцеларија.

Ако некој коментар се означи како „основен“, министерството-поднесувач треба да го реши и да се обиде да најде консензуално решение. Ако тоа не е можно, ова „несогласување“ треба јасно да е наведено во извештајот во прилог на документот кој се поднесува.

Извештајот за меѓуминистерските консултации, вклучувајќи и список со сите на кои бил испратен документот, колку било долго времето за коментари, и кои се резултатите (дали има некакви „несогласувања“) е дел од таканаречениот „извештај за поднесување“, кој мора да оди во прилог на документот кој се поднесува. Ако документот е значително променет по постапката за меѓуминистерски коментари, тој мора да се прати на уште една рунда коментари.

Треба да се забележи дека се користи електронски систем за постапката за меѓуминистерски коментари како и за поднесувањето на документи до владата.

#### **Чекор 6: Поднесување предлози до владината канцеларија**

**Шпанија:** Внатрешната координација за да се финализираат поднесоците до Советот на министри ја прави централно одделение во министерството. Техничкиот генерален секретар е главната единица за хоризонтално советување на министерството. Тој е одговорен за известување за правните проекти кои ги започнало министерството. Извештаите кои ги

објавува Техничкиот генерален секретар се во строга врска со формалните правни аспекти на предлогот. Исто така оваа единица го создава и образложението кое мора да оди во прилог на целиот проект и кое служи да објасни од што се состои политиката и причините кои довеле до неа. Техничкиот генерален секретар го надгледува изработувањето на нацртот на образложението врз основа на информациите дадени од државниот секретар кој ја покренал политиката.

#### **Чекор 7: Разгледување од страна на владината канцеларија**

Извештаите од земјите не даваат конкретни примери.

#### **Чекор 8: Разгледување од страна на министерските комитети**

**Словенија:** Секое прашање кое оди во владина процедура мора да помине низ работното тело и мора да има консензус меѓу членовите на телото. Работните тела на владата се постојани или привремени. Министрите и директорите на владините служби се членови на работните тела на владата по својата функција.

**Шпанија:** Економските аспекти на сите предлози се договараат во министерската комисија. Комисијата за економски прашања го анализира влијанието и релевантноста на предлогот од гледна точка на рационалност и контрола на јавните расходи. Комисијата се состои од министрите од економските министерства. Директорот на Канцеларијата на претседателот (премиерот), директорот на Канцеларијата на претседателот (премиерот) за економија, Државниот секретар за економија, Државниот секретар за финансии и буџет исто така присуствуваат.

**Унгарија:** Има голем број министерски комисии кои се нарекуваат „кабинети“. Кабинетот е консултативно тело кое дава прелиминарно мислење за прашања за кои се бара одлука од владата или кои влијаат на политичките или економските цели на владата. Кабинетите не се овластени да носат одлуки наместо владата. Во моментот постојат следните кабинети:

Кабинетот за *социјална политика* разгледува прашања од огромна важност за социјалната политика, ги одредува мерките потребни за нивно решавање и ги подготвува одлуките во врска со тоа.

*Економскиот кабинет* коментира за концептуални прашања во врска со економијата, ги подготвува одлуките за економската политика на владата и зазема ставови за политички прашања во врска со реформата на јавните финансии. Кабинетот ги разгледува предлозите кои се поднесуваат до владата во врска со економијата или кои го засегаат буџетот.

Кабинетот за *национална безбедност* ги координира политиките поврзани со националната безбедност и ги подготвува одлуките кои се поврзани со заштитата на државата и јавната безбедност.

Кабинетот за *европски прашања* ги разгледува стратегиските прашања кои произлегуваат од членството на Унгарија во ЕУ, заедно со нацртите во врска со ЕУ кои се од огромно значење заедно со домашните мерки кои произлегуваат од нив. Понатаму, кабинетот обезбедува

ефикасно и ефективно претставување на унгарските интереси како земја-членка во Европската унија.

Кабинетот за *политиката за развој* ги координира плановите и предлозите на владата за политиката за развој, го координира развојот на вториот План за Европа и ги подготвува одлуките во врска со тоа.

Кабинетот за *рурална политика* ја зајакнува ефикасноста на руралната политика, како дел од што овозможува посолидна подготовка и спроведување на потребните владини дејства за подобрување на состојбата и условите во помалите општини, селата и имотите.

**Полска:** Предлозите за политиките и законодавството мора да се поднесат и да се разгледаат од страна на соодветен постојан комитет пред да се закажат за седница на владата. Во овие случаи, комитетите обично имаат значајна моќ да бараат дополнителна работа или капацитет за решавање на оспорените прашања пред да ги препратат на седница на владата. Обично, министерствата ги подготвуваат министерите за седниците на комитетите. Во многу случаи, високите државни службеници учествуваат на седниците на комитетите како поддршка на нивните министри.

#### **Чекор 9: Одлука на владата (советот на министри)**

Извештаите од земјите не даваат конкретни примери.

#### **Чекор 10: Парламентарен процес и усвојување**

**Шпанија:** Во Кабинетот на министерот има парламентарни советници на министерот кои се одговорни за подготовка на одговорите на прашањата од членовите на парламентот и за подготовка на излагањата на министрите пред парламентот.

**Унгарија:** Во Канцеларијата на премиерот посебна единица, Парламентарен секретаријат, е одговорна во име на владата да предлага нацрт-правни акти, предлози и извештаи до парламентот, да ја подготви владата за учество во активностите на парламентот и да го координира градењето на ставови на владата во врска со амандманите на членовите на парламентот и другите предлози, и оние на парламентарните комисии. Покрај тоа, во секое министерство има посебна единица, директно под министерот или политичкиот државен секретар, која ја подготвува активноста на министерот и на политичкиот државен секретар во врска со парламентот.

#### **Чекор 11: Спроведување**

Извештаите од земјите не даваат конкретни примери.

#### **Чекор 12: Следење и оценување**

**Шпанија:** Во Шпанија на оценувањето на јавните политики се гледа како на објективно оценување. Тоа не е секогаш така бидејќи во многу случаи не се одредени цели кои може да се изразат квантитативно. Така, на пример, Шпанија се потпира на постојана опсерваторија за имиграција која составува многу исцрпни статистички извештаи. Сепак, без да се квантификува

очекуваниот број на имигранти или нивото на интеграција на овие имигранти, тешко е да се измери дали политиката е или не е успешна.

За да се избегнат овие проблеми и да се преиначат основните недостатоци за да се создадат јавни служби во Шпанија кои добро ќе функционираат, сегашната влада одлучи да формира Агенција за оценување на квалитетот на јавните политики, која ќе припаѓа под Министерството за јавна администрација и ќе работи со службеници како и со професионалци од неколку сектори. Покрај тоа, Агенцијата ќе воспостави механизми за соработка со други институции од државата, особено со автономните заедници, со оглед на тоа дека тие управуваат со најголемиот дел на јавните служби во Шпанија.

Покрај постоењето на здруженија во зародиш кои обединуваат универзитетски експерти за оценување на јавните политики, се чини дека е потребна јавна иницијатива за оценувањето на политиките во Шпанија да е на исто ниво како и во повеќето напредни нации околу неа.

**Унгарија:** Во согласност со Законот за законодавство, институциите кои ги поставуваат правилата и оние кои ги извршуваат мора да ги следат ефектите од правните прописи, тие се исто така обврзани да ги прикажат елементите кои ја попречуваат применливоста, недостатокот на ефективност, или потешкотиите во спроведувањето. Искуствата на овие неуспеси мора да се земат предвид во текот на понатамошната процедура за поставување правила.

Министерствата, во соработка со односните министри и органите на јавната администрација, мора да ја испитуваат постојано ефикасноста на правните прописи и по носењето заклучоци да ги преземат потребните мерки за постигнување на соодветните цели.

Владино биро, кое функционира во рамките на Канцеларијата на премиерот, има посебна задача во следењето. Тоа води евиденција за задачите со роковите утврдени со одлуките на владата или планот за работа. Оваа единица подготвува и месечен извештај за неуспесите во спроведувањето. Министерот одговорен за спроведувањето мора на писмено да ги објасни причините за непридржувањето до роковите и да ги наведе изменетите датуми до кои ќе се завршат задачите. Владино биро секој месец подготвува и поднесува до владата предлог кој содржи препораки за измени на датумите за завршување на различните задачи. Ако успешното спроведување на политиката или задачата утврдена со одлуката на владата бара одредена модификација, одговорниот министер мора да започне со измени на постоечкото правило или со давање на ново во рамките на посебен предлог.

Понатаму, премиерот може да ги повика министрите да дадат извештај за спроведувањето на задачите делегирани од владата.

**Германија:** Во образложението за нацрт-правниот акт, водечкото федерално министерство мора да каже дали и, ако е така, по колку време, треба да се направи преглед за да се потврди дали се постигнати очекуваните ефекти, дали настанатите трошоци се разумно соодветни на резултатите, и кои несакани ефекти се појавиле.

**Полска:** Кабинетот на премиерот го следи спроведувањето и обезбедува редовни извештаи за владата за степенот до кој министерствата успешно ги спроведуваат одлуките на владата.

**Република Чешка:** Канцеларијата на владата е исто така одговорна за следење на спроведувањето на одлуките на владата. Доколку со одлука на владата некој министер се задолжи со некој вид на задача (обично да подготви документ или нацрт-закон и/или да го поднесе до владата), „списокот со задачи“ се подготвува за секоја одлука на владата. Канцеларијата на премиерот следи дали се извршени задачите. Ако не се, таа може да ги извести владата и премиерот. Сепак, нема преглед на тоа како се извршуваат одлуките на владата во смисла на содржина, исполнување и ефикасност.