



Република Македонија
Влада на Република Македонија
Генерален секретаријат

**ИНФОРМАЦИЈА ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ МЕХАНИЗМИ ЗА
КООРДИНАЦИЈА ПОМЕЃУ ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА
УПРАВА КОИ ГИ ИЗВРШУВААТ ФУНКЦИИТЕ НА
„ЦЕНТАР НА ВЛАДАТА“**

Мерка 1.3.2 од Акцискиот план 2018-2022
на Стратегијата за реформа на јавната администрација

Скопје, декември 2018 година

1. ВОВЕД

Создавање стручна, ефикасна, отчетна и транспарентна јавна администрација и усогласување на работата на јавната администрација со стандардите на Европската унија заради целосна интеграција на македонскиот со европскиот административен простор се приоритетни цели на Владата на Република Македонија. Раководејќи се од овие предизвици, Владата на Република Македонија, во Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, утврди мерка Воспоставување механизми за координација помеѓу органите на државната управа кои ги извршуваат функциите на „Центар на Владата“, преку: Анализа на регулативата и праксата во однос на механизмите за координација помеѓу Генералниот секретаријат, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и администрација, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за законодавство и подготвување на предлог за воспоставување ефикасни механизми за координација и постигнување на поголема усогласеност во сите точки од процесот каде е неопходна координација-планирањето, координација на политиките, усогласување на законодавството, следењето, известувањето, евалуацијата; Спроведување на консултации помеѓу органите кои го сочинуваат „Центарот на Владата“ по однос на предлогот и прилагодување на предлогот за механизмите за координација; Подготвување на регулатива (методологија, насоки) со цел систематизирање на механизмите и процесот на координација; и Спроведување на циклични средби за координација во текот на клучните фази во процесите.

2. МОНИТОРИНГ ИЗВЕШТАЈ НА СИГМА „ПРИНЦИПИ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА“

Согласно Мониторинг извештајот на СИГМА „Принципи на јавната администрација“ од ноември 2017 година, едно од клучните барања/принципи во делот Креирање на политики и координација е органите кои го сочинуваат Центарот на Владата да ги извршуваат сите функции што се неопходни за добро организиран, конзистентен и компетентен систем на креирање политики. Вредноста на индикаторите за оценката на Република Македонија според ова клучно барање е 3 (во ранг на вредности на индикаторите од 0 до 5) и се совпаѓа со регионалниот просек на земјите од Западен Балкан. Во извештајот е содржана констатација дека, согласно релевантната правна рамка, органите кои ги извршуваат функциите на Центар на Владата се: Генерален секретаријат, кој ги подготвува седниците на Владата, ја координира подготовката на стратешките приоритети и годишната Програма за работа на Владата, ја следи работата на Владата, ја координира комуникацијата на Владата и управува со односите помеѓу Владата и другите државни органи; Секретаријатот за законодавство, кој обезбедува правна усогласеност, вклучително усогласеност на националното законодавство со европското *acquis* и (заедно со Секретаријатот за европски прашања) го оценува степенот на хармонизација; Министерството за финансии, кое ги подготвува Фискалната стратегија и Буџетот и обезбедува мислење на проценките на фискалните

импликации од страна на министерствата и Министерството за информатичко општество и администрација, кое ја промовира употребата на проценката на влијанието на регулативата. Оваа правна рамка, согласно извештајот, соодветно не ја регулира содржината на предлозите доставени за одлучување од страна на Владата, бидејќи јасно не наведува како да се обезбеди кохерентност на новите предлози со Владините приоритети и претходно објавените политики. Органите кои го сочинуваат Центарот на Владата не ја проценуваат содржината на предлозите на политики, не постојат насоки за секторски стратегии и мислењата на органите кои го сочинуваат Центарот на Владата не се консолидирани.

Исполнување на клучните функции на органите кои го сочинуваат Центарот на Владата					
Вкупна вредност на индикаторот	0	1	2	3	4 5
Под-индикатор	Вредност				
1. Клучните функциите на органите кои го сочинуваат Центарот на Владата се правно утврдени	7/8				
2. Постојат насоки за министерствата и други органи на државната управа	3/4				
3. Институционализирање на односите на координацијата помеѓу органите кои го сочинуваат Центарот на Владата	0/4				
Вкупно	10/16				

Во овој дел од извештајот се препорачува на краток рок (1-2 години) Генералниот секретаријат да ја предвиди координацијата на содржината на политиките во предлозите за одлучување од страна на Владата како задолжителна обврска на едно од неговите организациони единици и да обезбеди дека оваа координација постојано се практикува пред одржувањето на седниците на Комисиите на Владата. На среден рок (3-5 години), се препорачува, органите кои го сочинуваат Центарот на Владата да иницираат практика на координирани мислења пред нивното финализирање, почнувајќи од клучните одлуки на Владата, како што се стратегии и закони или барем за важни измени на законите.

3. ФУНКЦИИ НА ОРГАНИТЕ КОИ ГО СОЧИНУВААТ ЦЕНТАРОТ НА ВЛАДАТА

Генералниот секретаријат, како стручна служба на Владата, обезбедува координација и стручна поддршка за потребите на Владата во врска со организирањето и подготвувањето на седниците на работните тела и на Владата, но и ги обезбедува неопходните информации и стручни совети и мислења во врска со креирањето и анализа на политиките на Владата.

Генералниот секретаријат врши контрола на квалитетот на материјалите што се доставуваат за разгледување на седниците на Владата од аспект на нивната подготвеност и доставување во согласност со Деловникот за работа на Владата на Република Македонија. При тоа, во е-седници на Владата се објавуваат само материјалите кои се подготвени и доставени согласно Деловникот, а нецелосните материјали со образложение се враќаат на доработка на предлагачот (член 75-в став 2 од Деловникот). Постапувајќи согласно овие одредби од Деловникот за работа на Владата,

вкупниот број на материјали што Генералниот секретаријат ги вратил до предлагачите на докомплетирање во 2016 година е 81, а во 2017 година е 114.

Во функција на координација на политиките, во Деловникот за работа на Владата на Република Македонија (член 68) предвидена е обврска за министерствата и другите органи на државната управа за консултација со надлежните и заинтереситаните органи на државната управа и други државни органи (Министерството за финансии, Министерството за правда, Министерството за одбрана, Министерството за надворешни работи, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за информатичко општество и администрација, Секретаријатот за европски прашања, Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Дирекцијата за заштита на личните податоци, Државната комисија за спречување на корупцијата, Агенцијата за катастар на недвижности) за материјалите што и ги доставуваат на Владата за разгледување, со прецизирање на материјалите по одделни органи. Согласно овие одредби, задолжително е мислење од Министерството за финансии за сите материјали кои имаат фискални импликации како и материјалите што се однесуваат на располагањето со државни средства и на финансиското работење или со кои се утврдуваат финансиско-материјалните обврски на државата, општините и прописите што содржат финансиски одредби. Министерството за информатичко општество и администрација дава мислење по материјалите од областа на државната управа, како и предлозите на законите кои подлежат на проценка на влијанието на регулативата, а Секретаријатот за европски прашања за сите материјали и предлози на закони и други прописи и акти кои се предвидени во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (со европско знаменце), а кои се однесуваат на обврски кои произлегуваат од процесот на европска интеграција или се однесуваат на користење на фондовите на ЕУ или друга странска помош. Секретаријатот за законодавство дава мислење по предлозите на законите и другите прописи и акти, согласно законските надлежности поврзани со обезбедување на конзистентноста на правниот систем и давање стручни мислења за усогласување на предлозите на законите и на другите прописи со Уставот на Република Македонија, со законодавството на Европската Унија и со меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија.

Доколку министерствата и другите органи на државната управа не ги достават своите писмени мислења во рок од 7 дена од денот на приемот на материјалите, односно 5 дена кога се работи за прашања по кои треба итно да се заземе став или да се донесе одлука, материјалите се доставуваат за разгледување на седница на Генералниот колегиум (член 69-а од Деловникот).

Материјалите по кои не е прибавено мислење во смисла на овие одредби од Деловникот за работа на Владата, нема да се разгледуваат на седница на работните тела и на Владата. Но, ако се работи за прашања што се итни и не трпат одлагање, предвидена е можност да се достават до Владата и без предвидените мислења (освен од Министерството за финансии, што и во овој случај е задолжително) и без да се достават на разгледување на Генералниот колегиум, а предлагачот ја известува Владата за причините, поради кои не ги прибавил мислењата (член 68 ставови 3 и 4 од Деловникот).

Вкупниот број на материјали дополнети на дневен ред на седниците на работните тела и на Владата во 2016 година е 818, од кои: на Комисијата за економски систем и

тековна економска политика 289, на Комисијата за политички систем 54, на Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој 136, а на седница на Владата 339 материјали.

Вкупниот број на материјали дополнети на дневен ред на седниците на работните тела и на Владата во 2017 година е 417, од кои: на Комисијата за економски систем и тековна економска политика 70, на Комисијата за политички систем 41, на Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој 28, а на седница на Владата 278 материјали.

Деловникот за работа на Владата не предвидува обврска за предлагачите на материјалите да ги прифатат и имплементираат забелешките од органите од кои е побарано мислење, туку доколку се дадени забелешки или предлози кои не се прифатени од предлагачот, предлагачот треба да се произнесе по нив со писмено известување во кое ќе ги наведе причините поради кои забелешките и предлозите не се прифатени (член 68 став 5 од Деловникот).

Дополнителен механизам за координација во случај кога постојат неусогласени ставови помеѓу предлагачот на материјалот и одделните органи е предвиден во член 67-б од Деловникот за работа на Владата. Имено, за материјалите и актите што се доставуваат до Владата, а за кои министерствата и другите органи на државната управа по одредени прашања имаат различни ставови и мислења, Генералниот секретаријат за разрешување на прашањата соработува и врши координација со министерствата и со другите органи на државната управа, со цел да се разгледаат последиците врз утврдената политика и нивното влијание врз стратешките приоритети на Владата.

Генералниот секретаријат усогласувањето на ставовите, како и усогласувањето на материјалите на предлагачите со другите државни органи го прави со препораки, укажувања и задолженија кои што произлегуваат од заклучоците од седниците на Генералниот колегиум, комисиите на Владата и седниците на Владата.

4. ПРЕДЛОГ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ ЕФИКАСНИ МЕХАНИЗМИ ЗА КООРДИНАЦИЈА И ПОСТИГНУВАЊЕ НА ПОГОЛЕМА УСОГЛАСЕНОСТ ВО ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

Прашањето за воспоставување на добро организиран, конзистентен и компетентен систем на креирање политики подолго време е предмет на анализа во Генералниот секретаријат и органите на државната управа кои ги извршуваат функциите на „Центар на Владата“, а институционализирањето на односите на координацијата помеѓу овие органи е дел од препораките содржани во неколку истражувања и проекти (пр. документите „Предизвици и препораки за подобрување на законодавниот процес“ на Националниот демократски институт – НДИ, прв нацрт, јуни 2018 година и „Наоди и препораки за унапредување на законодавниот процес посебно во процесот на хармонизација со европското законодавство“, ноември 2016 година, на Меѓуресорската работна група за следење на законодавната постапка и квалитет (МЛЕГ), формирана во рамките на твининг проектот „Понатамошно јакнење на институционалните и организациски капацитети во европската интеграција“. Извадоци од препораките на овие документи се содржани во Прилозите 1 и 2, што се составен дел на оваа Информација).

Со цел воспоставување практика на координирани мислења на органите на државната управа кои ги извршуваат функциите на „Центар на Владата“ (Генерален

секретаријат, Секретаријат за законодавство, Секретаријат за европски прашања, Министерство за финансии и Министерство за информатичко општество и администрација), за клучните одлуки на Владата, како што се стратегии и закони или барем за важни измени на законите, се препорачува формирање на стручна координативна група во Генералниот секретаријат (Стручен колегиум), која ќе врши проверка на квалитетот на предлозите на стратегии и закони што се доставуваат до Владата, пред тие да се стават на дневен ред на седница на Колегиумот на државни секретари (Генерален колегиум).

Во составот на Стручниот колегиум се предлага да членуваат: вработени во Генералниот секретаријат – Сектор за нормативно - правни работи поврзани со седниците на Владата и работните тела на Владата, претставници на Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и администрација и претставници на министерствата предлагачи на материјалите.

На Стручниот колегиум ќе се отстрануваат неусогласеностите помеѓу министерствата, ќе се утврдува хоризонталната поврзаност и ќе се проверуваат предлозите од аспект на почитување на минималните стандарди на квалитет, и тоа: (1) Фазите, обврските и роковите во законодавната постапка, вклучително и формирање на работна група за изработка на законодавниот предлог и спроведени консултации со засегнатите страни; (2) Согласност со Уставот и правниот поредок на Република Македонија, владеење на правото и заштита на човековите права; (3) Правно - номотехничка и јазична уреденост; (4) образложението да е јасно, со јасни појдовни основи, правен концепт, цели и причини, како и избрана опција; (5) усогласеност со мислењата од Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и администрација; (6) Спроведување на проценка на влијанието на регулативата (ПВР) темелена на анализи и релевантни податоци, избор на најдоброто решение на проблемот при регулирање на одредена област и утврдување на целите на предлогот на закон во консултација со засегнатите страни; (7) Квалитетно пополнета Изјава за усогласеност и Кореспондентна табела за усогласеност со законодавството на Европската Унија и со Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА). Доколку не се почитуваат минималните стандарди на квалитет, Стручниот колегиум ќе го врати материјалот на доработка на предлагачот.

За воспоставување на ефикасни механизми за координација и постигнување на поголема усогласеност во процесот на креирање политики и доставување на квалитетни/кохерентни материјали до Владата на Република Македонија, односно конзистентен и ефикасен приод во работењето на Генералниот колегиум, основните комисији на Владата и Владата, се препорачува Генералниот секретаријат, во консултации и соработка со Секретаријат за законодавство, Секретаријат за европски прашања, Министерство за финансии, Министерство за информатичко општество и администрација, Канцеларијата на Претседателот на Владата на Република Македонија и министерствата да пристапи кон:

- Подготвување на правна основа за воспоставување на стручна координативна група (Стручен колегиум) - Предлог-Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, во кој ќе се предвиди

образување на Стручен колегиум, како стручна координативна група од претставници на Генералниот секретаријат, Секретаријат за законодавство, Секретаријат за европски прашања, Министерство за финансии и Министерство за информатичко општество и администрација, која ќе врши проверка на квалитетот на предлозите на стратегии и закони што се доставуваат до Владата, пред тие да се стават на дневен ред на седница на Генерален колегиум и ќе се преиспитаат роковите за давање мислење по доставени материјали (член 69-а) и случаите кога може да има дополнување на дневниот ред на седниците на Генералниот колегиум, основните комисии на Владата и на Владата на Република Македонија (член 68 став 4, член 75 став 2 и член 77 став 4).

- Категоризација на материјалите (предлози на закони и стратегии) што ќе се разгледуваат од Стручниот колегиум;
- Утврдување на минимални стандарди за квалитет на законодавните предлози и обезбедување корективни механизми од страна на Стручниот колегиум;
- Континуирано јакнење на стручните и аналитички капацитети на министерствата за подготовка на квалитетни законодавни предлози.

Согласно сето претходно наведено, се предлага Владата на Република Македонија да ги донесе следните

ПРЕДЛОГ – ЗАКЛУЧОЦИ

1. Владата на Република Македонија ја разгледа и усвои Информацијата за воспоставување механизми за координација помеѓу органите на државната управа кои ги извршуваат функциите на „Центар на Владата“.
1. Се задолжува Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, во соработка со Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и администрација, Канцеларијата на Претседателот на Владата на Република Македонија и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, да изготви Предлог-Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија и во рок од 30 дена од усвојувањето на овој заклучок да го достави до Владата на Република Македонија да го донесе.

Прилог 1: Предизвици и препораки за подобрување на законодавниот процес (Национален демократски институт – НДИ, прв нацрт, јуни 2018 година)

Оптимизација на работата на телата на Владата и делегирање на надлежности. Генералниот секретаријат, како стручна служба и „центар на Владата“, треба да обезбеди услови за оптимална работа на телата на Владата согласно реалните капацитети и да воведи приоритети: (1) да направи анализа на планираната и реалната работа, по категорија, институции, и приоритети и да ја следи реализацијата; (2) да направи анализа и категоризација на материјалите кои се разгледуваат на телата на Владата и на квалитетот и бројот на заклучоците на Влада и да обезбеди корективни механизми (пр. приоритизација на материјали, враќање на некомплетни материјали и материјали кои не треба да се разгледуваат од страна на Владата, почитување на стандардите за подготовка на заклучоци и следливост на истите); (3) Со цел намалување на бројот на точки кои ги разгледува Владата, за различни категории на материјали (пр. нотарски акти, информации за движни и недвижни ствари, концесии итн), периодично, на синтетизиран начин, да ги доставува до работните тела на Владата; (4) Преку различни механизми, треба да се обезбеди соодветно делегирање на надлежностите, и на работните тела и на министерствата.

Формирање на стручна координативна група во Генералниот секретаријат (стручен колегиум), која ќе врши проверка на квалитетот на предлозите на стратегии и закони, кои се доставуваат до Владата, и ќе воведува приоритети. Групата треба да ги разгледува материјалите пред да се достават на дневен ред на Генерален колегиум. Во составот на групата треба да членуваат: Стручните служби на Генералниот секретаријат за поддршка на работата на телата на Владата, Министерството за информатичко општество и администрација, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за финансии, Секретаријатот за законодавство, и стручните предлагачи од министерствата. Групата ќе може да ги врати на доработка предлозите, кои не се подготвени согласно минималните стандарди на квалитет. Како дел од координативниот систем за креирање на политики, стручната координативна група треба постепено да ги дефинира стандардите на квалитет, за законодавниот процес, и за квалитетот на законите, согласно интернационалните стандарди.

Минимални стандарди на квалитет се: (1) работна група за подготовка на законодавниот предлог, фазите, обврските и роковите во законодавниот процес; (2) Усогласеност со Уставот и правниот поредок, владеење на правото и заштита на човековите права; (3) Правно номотехничка и јазична уредност, и терминологија; (4) Образложението на законодавниот предлог да е доволно јасно, со јасни појдовни основи, правен концепт, цели и причини, како и избраната опција; (4) Усогласени мислења од Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за финансии; (5) Спроведена Проценка на влијанието на регулативата (ПВР) според минимум стандарди на трите основни опции (не прави ништо, измени на постојно законодавство и ново законодавство) по што би се одбрала најповолната опција и препорачано решение; (6) Изјава за усогласеност и Табела на коресподентност на предлогот на законодавните предлози во усогласувањето со законодавството на Европската Унија и со Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА).

Прилог 2 : Наоди и препораки за унапредување на законодавниот процес посебно во процесот на хармонизација со европското законодавство (Меѓуресорска работна група за следење на законодавната постапка и квалитет - МЛЕГ)

Меѓуресорската работна група за следење на законодавната постапка и квалитет (МЛЕГ), формирана во рамките на твининг проектот „Понатамошно јакнење на институционалните и организациски капацитети во европската интеграција“, составена од претставници на Секретаријатот за европски прашања, Секретаријатот за законодавство, Министерството за информатичко општество и администрација, Генералниот секретаријат на Владата и Службата на Собранието, го разгледа процесот на координација и следење на законодавните политики, низ трите поврзани процеси: Планирање, координација и усогласување на планските документи (Годишната програма за работа на Владата, Планот за ПВР и ревизијата на НПАА - законодавен дел); Законодавниот процес и текот на движење на законодавниот предлог низ сите фази, како и надлежните институции за проверка на квалитетот и примената на стандардите; и Законодавната постапка во НПАА, посебните контролни механизми и правни инструменти и во ноември 2016 година подготви документ „Наоди и препораки за унапредување на законодавниот процес посебно во процесот на хармонизација со европското законодавство“. Генерална оценка на групата е дека постои воспоставен систем на правно и институционално ниво, но дека праксата покажува бројни недостатоци, поради што се потребни сериозни напори за воспоставување на кохерентен систем на планирање и координација на законодавните политики, институционализиција на законодавниот процес и следење на текот низ сите фази, заострување на контролните механизми, обврски и одговорности, обезбедување почитување на минималните стандарди на квалитет, како и воспоставување платформа за систематско јакнење на стручните капацитети и континуирана едукација.

МЛЕГ групата препорачува зајакнување на системот на координација на политиките, и воспоставување на системска платформа за законодавниот процес и контрола на квалитет, преку: воведување систем на приоритети во процесот на одлучување; јакнење на капацитетите на Секретаријатот за европски прашања, Секретаријатот за законодавство, Министерството за информатичко општество и администрација, Генералниот секретаријат и Министерството за финансии, така, за да можат да дадат квалитетни мислења; да се обезбедат контролни точки во законодавната постапка, кои ќе служат за проверка на квалитетот, и тоа: (1) Во рана фаза на законодавниот процес (работна верзија – нацрт-предлог), (2) да се обезбеди квалитет во процесот на ПВР (проценка на влијанието на регулативата), (3) да се обезбеди квалитет во Генералниот секретаријат - со формирање на стручно работно тело - Стручен колегиум (стручни работни групи). **Стручниот колегиум**, претставува **системска платформа** за контрола на квалитет на стратегии, законодавни предлози и други материјали кои имаат правна природа. Стручниот колегиум би требало да биде составен од претставници на Генералниот секретаријат (сектори за поддршка на работните тела на Владата), претставници на Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за финансии и стручни претставници од сите

министерства, предлагачи на законодавниот предлог. На ваков начин, на едно место, ќе се разгледуваат предлозите од самите предлагачи (стручни лица кои го подготвуваат предлогот), ќе се отстрануваат неусогласеностите меѓу министерствата, ќе се утврдува хоризонталната поврзаност и ќе се проверуваат предлозите од аспект на почитување на минимум стандардите на квалитет, и тоа: (1) Фазите, обврските и роковите во законодавната постапка, (2) Сogласност со Уставот и правниот поредок на Република Македонија, (3) Правно - номотехничка и јазична уреденост, (4) нема усогласено мислење на Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за финансии; (5) не е спроведена ПВР според минимум стандарди; (6) нема изјава за усогласеност и Табела на коресподентност на предлогот на закон, во усогласувањето со законодавството на ЕУ и со ССА.

Компаративни искуства:

Со цел надминување на воочените недостатоци во законодавниот процес, МЛЕГ групата ги разгледа и практиките на неколку земји од регионот и Европа. Иако се работи за различни правни и институционални системи, како и традиции, следењето на законодавниот процес, од иницијација до усвојување е сличен, односно, базиран на правила дефинирани во соодветните Деловници за работа на владите и на нивните парламенти. Исто така, во сите земји се користат слични алатки и правни инструменти, за обезбедување квалитетни предлози: Иницијативи за ГПРВ и НПАА, и доследно следење на нивната реализација, Оценка на влијанието на политиките, вклучително и законодавните политики (ПВР), Оценка на фискалните импликации на законодавниот предлог, оценка на влијанието на мали и средни претпријатија, како и задолжителни правни инструменти (Изјава за усогласеност и Табели на коресподентност), во случај да се врши усогласување со правото на ЕУ. Некои од искуствата можат да се применат и во нашата земја.

Словенија:

Словенија има интегриран систем во процесот на планирање, подготовка и проверка на квалитетот на законодавните предлози. Контролата на квалитетот е главно концентрирана во една институција, Секретаријат за законодавство, како стручно тело на владата, кое е одговорно за: Подготовка на нормативниот план на владата, и нормативниот план за усогласување со ЕУ, и во соработка со Генералниот секретаријат, следење на реализацијата на планот во текот на годината; Проверка на уставноста и номотехничките правила; Проверка на проценката на влијанието на правните прописи и Проверка на степенот на усогласеност со ЕУ. Проверката на фискалните влијанија е во надлежност на Министерството за финансии, а проверката на влијанијата на малите и средни претпријатија на Министерството за економија.

Секретаријатот за законодавство е задолжен за подготовка на нормативниот план на владата. Воспоставен е интегриран информатички систем за планирање и следење на законодавниот предлог од иницијација до усвојување. Секретаријатот за законодавство ги внесува (задава) роковите (ако е усогласување со правото на ЕУ задава крајни рокови), и ги одобрува сите предлози на закони уште во фаза на планирање. Министерствата се

должни да ги почитуваат роковите. Законодавни предлози (како непланирани, и итни), се многу ретки, и за нив се бара добро образложение, или нема да бидат вклучени во планот. Нормативниот план на Владата, се објавува и следи на транспарентен начин. Планот е поделен на прописи за кои е надлежно Собранието, прописи за кои е надлежна Владата, и прописи за кои се надлежни министерствата. Собранието, врз основа на овој нормативен план, подготвува свој план за работа. Во јуни, се доставува и листа на корекции (ако има).

Секретаријатот за законодавство е одговорна институција и за воведување на проценката на влијание на прописите, и проверка на квалитетот. Со цел подобрување на квалитетот на законодавните предлози, усвоена е и Резолуција за квалитет на законодавните предлози помеѓу Владата и Собранието на Словенија. Оценката на влијанието на прописот е вградена во образец, кој е составен дел на предлог-законот. Проверка на фискалните влијанија се подготвува само ако надминува одредена сума на средства.

Секретаријатот за законодавство е одговорен и за проверка (одобрување) на роковите на законодавните предлози кои се усогласуваат со правото на ЕУ, и на степенот на усогласеност со правото на ЕУ. Само со дозвола на Секретаријатот за законодавство и негово одобрување на табелите на коресподентност и изјавите на усогласеност и степенот на транспонираност, законодавниот предлог може да премине во следна фаза на законодавниот процес.

Секретаријатот за законодавство е одговорен и за претходно меѓуресорско усогласување со ресорните министерства и обезбедување мислење по предлог-законите од сите надлежни институции. Во Деловникот за работа на Владата на Словенија, јасно се дефинирани роковите и обврските за задолжителен одговор на предлогот, во случај на неприфатено мислење. Секретаријатот за законодавство преку интегрираниот информатички систем, има можност на блокирање на било каков законодавен предлог, кој не е подготвен според зададените правила и рокови, и за кој не се прибавени мислења како и доставени повратни образложенија, или ако образложението на законодавниот предлог не ги опфаќа сите елементи кои се бараат.

Во Генералниот секретаријат на Владата на Словенија, постои група (стручна група), која, во соработка со Секретаријатот за законодавство, го разгледува законодавните предлози и го подготвува дневниот ред на Генералниот колегиум. Бидејќи има случаи на прескокнување на чекорите (итни, непланирани, недоставени мислења, или модификација на предлог-законите кои се веќе проверени од страна на Секретаријатот за законодавство итн.), утврден е дополнителен филтер на контрола во интегрираниот информатички систем: само со дозвола на Секретаријатот за законодавство (дополнително на редовната), законодавните предлози можат да се постават на дневен ред на Генералниот колегиум. Стручната група, на неделна основа, ги разгледува законодавните предлози и обезбедува навремена координација со ресорните министерства, за меѓуресорско усогласување. Стручната проверка на Секретаријатот за законодавство и Генералниот секретаријат (како последен филтер) пред седницата на нивниот ГК, е гаранција дека се подготвени законодавни предлози според минимум критериуми на квалитет и согласно нивните правила.

Во текот на постапката во Владата, само усогласени предлози можат да преминат на следното ниво - работните тела (комисии). Во случај да има неусогласени мислења,

даден е рок од 1 месец на министрите да се усогласат, и во случај да не е постигната согласност, предлогот се симнува од дневен ред, и се враќа повторно на ресорните министерства.

Исто така, Словенија има во својата програма систематска обука за номотехника, проценка на влијанието, правото на ЕУ и техники на транспозиција. Обуките се спроведуваат од експертите од Секретаријатот за законодавство, универзитети и експерти од администрацијата.

Хрватска:

Во Хрватска, Секретаријатот за законодавство, и директоратот за ЕУ при Министерството за надворешни работи и европска интеграција, ги имаат следните (поделени) надлежности: Секретаријатот за законодавство е одговорен за подготовка на нормативниот план на Владата и во соработка со директоратот за ЕУ, нормативниот план за усогласување со правото на ЕУ (кој ги дава роковите за транспозиција); Воведување на проценка на влијанието на прописите и тоа дво-степенска: претходна проценка на влијанието, и целосна проценка на влијанието. Во Хрватска постои Закон за спроведување на проценката на влијанието. Секретаријатот за законодавство е одговорен за проверка на квалитетот на проценката на влијанието на прописите и за проверка на уставноста и примената на номотехничките правила. Директоратот за ЕУ е одговорен за проверка на степенот на усогласеност со правото на ЕУ. За проверка на фискалните влијанија е одговорно Министерство за финансии, а за проверка на влијанието на мали и средни претпријатија Министерство за економија.

При упатувањето на законодавните предлози во постапка во Владата, Генералниот секретаријат обезбедува проверка на мислења од сите надлежни институции, согласно Деловник за работа на Владата на Хрватска и ги поставува материјалите за седница на Генералниот колегиум. По одржувањето на Генералниот колегиум, сите материјали по кои се одлучува се доставуваат до стручни работни групи.

Стручната проверка се спроведува по седница на Генералниот колегиум (државни секретари), откако ќе се обезбедат комплетирани законодавни предлози, со сите мислења и повратни одговори (ако не се прифатени), односно, пред седница на постојаните работни тела, вкупно 7.

Стручните работни групи, за секое работно тело, се составени од стручни претставници од Генералниот секретаријат, претставници од потесниот кабинет на претседателот на Владата и од стручни претставници од сите министерства (стручни предлагачи на предлог-закон, државни советници, односно, експерти од областа, номинирани од нивните државни секретари/министри). Тие ги разгледуваат сите материјали за кои треба да се одлучува на работните тела. Стручните предлагачи детално го образложуваат законодавниот предлог, целите, проблемите, проценката на влијанието итн., пред сите стручните претставници на сите министерства.

Материјалите за стручните работни групи се подготвуваат една недела пред одржувањето на седниците на постојаните работни тела.

Во случај квалитетот на законодавните предлози да не е задоволителен (според минимум критериуми на квалитет, согласно правилата и Законот за проценка на влијанието на прописите), законодавниот предлог се враќа на доработка (не се разгледува).

Во случај да има спротиставени мислења, законодавниот предлог се враќа на министерствата.

Стручните работни групи подготвуваат Извештај за работата, во кој наведуваат: за кои материјали постигната е согласност на стручно ниво и можат да се разгледуваат на постојаните работни тела, за кои материјали не е постигната согласност на стручно ниво, и се упатува на работното тело да одлучи. На ваков начин, се обезбедува разграничување на стручната од политичката одговорност за законодавниот предлог.

Полска:

Во Полска, Секретаријатот за законодавство и Директоратот за европски прашања во рамките на Министерството за надворешни работи, ги имаат поделено надлежностите на сличен начин како во Хрватска:

- Секретаријатот за законодавство е задолжен за подготовка на нормативниот план на Владата, и во соработка со Директоратот за ЕУ, нормативниот план за усогласување со ЕУ. Годишниот нормативен план е отворен, но со строга контрола: во Владата постои посебно тело (Комитет за подготовка на годишниот нормативен план), кој дава одобрување за вклучување на секој законодавен предлог. Два пати годишно, Владата доставува до Собранието листа на законодавни предлози кои треба да се достават.
- Директорат за ЕУ дава мислења за секој чекор во законодавниот процес, при подготовка на законодавен предлог, при разгледување на дневен ред на Генералниот колегиум, одбори (работни тела на Владата) и при разгледување на седница на Владата и во законоданиот процес во Собранието.
- Во Полска постои и посебен правен инструмент, со кој се утврдува можно нарушување на степенот на усогласеност со правото на ЕУ.
- Проценката на влијанието е дво-степенa: претходна оценка (која се одобрува), и целосна проценка на влијанието. Во Владата постои тело кое го проверува квалитетот на проценката на влијание.

Во Владата постојат повеќе стручни групи и постојани работни тела. На секое ниво на одлучување, постојат механизми на контрола, и враќање на усогласување. Пред да се достави до седница на Владата, Секретаријатот за законодавство (правен совет) дава мислење за уставноста, номотехничката усогласеност, како и правната терминологија.

Во Собранието сите законодавни предлози поминуваат 3 читања, само по исклучок (наведни конкретно во кои случаи), законодавните предлози може да се разгледуваат во посебни (скратени постапки).

Исто така, во Секретаријатот за законодавство и во соработка со универзитетите и експерти, се спроведува задолжителна програма за обука на сите стручни предлагачи, во траење на една година. Секоја година, околу 30 правници, од сите министерства, ги посетуваат овие обуки, вклучително и пракса (менторство во Секретаријатот за законодавство). На крајот, се полагаат испити пред Комисија, и се добиваат сертификати (легиластори).

Германија:

Традицијата на претходни консултации, уште за време на подготовка на правото на ЕУ, и консултации на сите нивоа (федерално, регионално, локално), овозможува утврдување на законодавните политики, уште во многу рана фаза. Законодавните планови на годишно ниво се поделени: Законодавни планови од стручната администрација и Планови утврдени со коалицискиот договор. Уреденоста на законодавниот процес е дефинирана со процедури и правила, од кои нема отстапки. Исто така, не може да се случи да не се почитува стручното мислење на администрацијата во врска со законодавниот предлог.

Во Германија постои програма за обука на администрацијата (и на студенти кои сакаат да се вработат во администрацијата) за подготовка на закони. Проценката на влијанието на прописите е фокусирана на фискалните влијанија и оптеретувањето на администрација (постои фискален совет кој дава мислења).

Македонија:

Во нашата земја, планирањето на законодавните политики и контролата на квалитетот на законодавните предлози се фрагментирани, главно во следните институции: Генерален секретаријат, Секретаријат за законодавство, Секретаријат за европски прашања, Министерство за информатичко општество и администрација и Министерство за финансии:

- Генералниот секретаријат е одговорен за подготовка на годишната Програма за работа на Владата, додека Секретаријатот за европски прашања е надлежен за подготовка на НПАА;
- Секретаријатот за законодавство е надлежен за давање мислење по уставноста, номотехничките правила, како и за степенот на усогласеност со европското законодавство;
- Секретаријатот за европски прашања е надлежен за давање мислење по усогласеност со Спогодбата за стабилизација и асоцијација ССА;
- Министерството за информатичко општество и администрација е надлежно за давање мислење по Извештајот за проценка на влијанието на регулативата;
- Министерството за финансии е надлежно за проверка на фискалните влијанија.

Фрагментираноста на контролата на квалитет и воочените недостатоци во законодавниот процес (неусогласеност на ГПРВ, големиот број на непланирани ад-хок законодавни предлози во текот на годината, честите измени, прескокнувањето на чекорите во законодавниот процес, и непочитувањето на правилата дефинирани во Деловникот на Владата итн), како и генерално слабиот квалитет на законодавните предлози, укажуваат на сериозно намалување на стручните капацитети во изминатиот период.

Дел од искуствата на Словенија, Хрватска и Полска можат да се применат и кај нас, секако прилагодени според нашите услови и правила, и нашите реални капацитети.

Се предлага воспоставување на стручна платформа за проверка на квалитет во Генералниот секретаријат (координативна група, еквивалент на стручен колегиум), составена од претставници од Генералниот секретаријат за поддршка на телата на Владата, Канцеларијата на Претседателот на Владата, претставници од Секретаријатот за законодавство, Министерството за информатичко општество и администрација,

Министерството за финансии, Секретаријатот за европски прашања и претставници на министерствата - стручни предлагачи на законодавниот предлог. Стручната координативна група треба да биде стручен филтер, за проверка на квалитетот на законодавните предлози, кои се досавуваат за разгледување од страна на Владата.

Стручните предлагачи се раководители на сектори, стручни лица кои го подготвуваат предлог-законот (односно раководители на работна група за подготовка на предлог-закон), или советници. Стручните предлагачи ги номинира ДС или Министерот.

Исто така, стручната координативна група, може да покани претставници на други министерства, засегнати со законодавниот предлог. Особено треба да се внимава на предлог-закони поврзани со усогласување со правото на ЕУ (задолжителна меѓуресурска работна група за подготовка на предлог закон).

Стручната координативна група, треба да има редовни состаноци, една недела пред седниците на Генералниот колегиум. Стручната група не е замена/ филтер за комплетирање на законодавните предлози, туку за проверка на квалитетот на комплетирани предлози.

Стручната група ќе разгледува само комплетирани законодавни предлози, и треба да обезбеди почитување на правилата од Деловникот за работа на Владата и обврските (вклучително и образложение на неприфатени мислења), како и консултациите со засегнатите страни. Некомплетираните предлози НЕ треба да се разгледуваат. На ваков начин, ќе се спречи прескокнувањето на чекорите во законодавниот процес и непочитување на Деловникот за работа на Владата.

Стручните предлагачи на законодавниот предлог од надлежните министерства, треба да го образложат предлог-законот, проблемите и целите, опциите и препорачаното решение, прифатените и неприфатените мислења, како и образложение зошто не се прифатени. Стручните предлагачи треба темелно да ги образложат и Извештајот за спроведена ПВР, фискалните влијанија, како и Изјавите на усогласеност и Табелите на коресподентност.

Само со проверка од страна на стручната координативна група, законодавниот предлог треба да помине во следната фаза - седница на Генерален колегиум. Во случај да има спротивставени мислења, стручната работна група треба да го врати предлог-законот на доусогласување.

Стручната работна група, по секој состанок, треба да подготви Извештај за работата (усогласени законодавни предлози кои поминуваат во следната фаза - седница на Генерален колегиум или неусогласени законодавни предлози, со образложение), и да го поднесе до Генералниот секретаријат.

Минимум стандарди на квалитет кои треба да се проверуваат:

- Устав (СЗ);
- Номотехнички правила (СЗ);
- Извештај за спроведена ПВР (МИОА);
- Мислење за усогласеност со ССА (СЕП);
- Степен на усогласеност (Изјава за усогласеност, Коресподентна табела) (СЗ);
- Образложение на предлог-законот;
- Поврзаност со други закони;
- Подготвени тези на подзаконски акти и образложение;

- Фискални импликации (МФ);
- Дали е предвиден во ГПРВ, и ако не е, дали има образложение (да се воведат корективни механизми);
- Дали е во НПАА, и ако не е, дали има образложение.

На ваков начин, на едно место, ќе се обезбедува проверка на квалитет според минимум стандарди. Имајќи ги во предвид реалните капацитети, критериумите на квалитет постепено ќе се надоградуваат. Исто така, постепено ќе се обезбеди и јакнење на стручните и аналитички капацитети на министерствата.

Стручната координативна група (стручен колегиум), би требало да обезбеди и разграничување на стручната и политичката одговорност. Ова е важно за квалитетот на процесот на одлучување во Владата. Само усогласени законодавни предлози треба да се разгледуваат на седница на Владата.

Исто така, стручната група може да претставува платформа за стандардизација на законодавниот процес и јакнење на капацитетите. Воведувањето на систематски обуки за подготовка на квалитетни закони (по примерот на Словенија, Полска, Германија) би требало да обезбеди создавање на доволно стручен капацитет за подготовка на квалитетни законодавни предлози.