

Procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Macedonia

Victor SACA,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Oleg SOLOMON,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Each state has its own decision - making process, based on the cultural, moral, spiritual, political, social and economic values. Always the governments like to believe that their decision – making process is the best or is the worst, or it doesn't need any improvements. But the logical question is how you can know that your decision-making process is the best or worst if you don't know how this process works in other countries, especially in developed states. So, from this point of view, we are going to analyze the decision-making process from the Republic of Macedonia, through the legal framework and to understand how it works.

Cadrul legislativ și reglementările administrative dispun la modul general de un rol central în mecanismul de funcționare a economiei și, totodată, comportă un caracter esențial în procesul de preluare a eșecurilor de piață, promovare a emulației, siguranței, sănătății, bunăstării și facilitării protecției mediului. Reglementările care sunt împovărătoare, complexe sau nepractice pot înrăutăți funcționalitatea mecanismului politico-social prin încetinirea creșterii economice, reducerea cooperării publice și creșterea costurilor publice.

Calitatea reglementărilor poate fi stabilită prin evaluarea impactului, înlăturarea poverii sau a obstacolelor administrative, asigurarea coerenței acțiunilor de coordonare intersectorială, desfășurarea consultărilor publice și asigurarea accesului la textul consolidat al reglementărilor, implementarea conformă și întocmai, precum și desfășurarea evaluării ex-post.

Începând cu anul 2001, guvernul macedonean s-a angajat într-o reformă com-

prehensivă a sistemului decizional, care a vizat dezvoltarea și perfecționarea elementelor de planificare strategică, corelarea și asigurarea echilibrului între planificarea strategică și activitatea cotidiană, furnizarea mecanismelor de coordonare a politicilor cum ar fi „Centrul guvernului”, precum și a mecanismelor de îmbunătățire a calității reglementărilor.

Secretariatul general al guvernului a fost transformat fundamental dintr-o autoritate care acorda doar suport administrativ și logistic într-o autoritate cu capacități și capacități de a furniza suport guvernului vizavi de planificarea strategică și dezvoltarea politicilor publice. Procesul de reformare s-a soldat cu creșterea nivelului de înțelegere și acceptare a importanței procesului de planificare strategică, conștientizarea beneficiilor analizei și dezvoltării politicilor publice, precum și cu stabilirea rapoartelor de coordonare și îmbunătățire a reglementărilor.

Conform Regulilor de procedură cu

privire la activitatea Guvernului, Secretarul General al Guvernului dispune de următoarele competențe de bază în cadrul actului de organizare și coordonare a activităților Guvernului: îndeplinește sarcinile legate de organizarea și pregătirea ședințelor organelor de lucru ale guvernului, precum și ale Guvernului; participă la lucrările sesiunilor Guvernului fără dreptul de a lua decizii și administrează chestiunile de procedură în ședința de Guvern; cooperează cu ministerele și alte organe ale administrației de stat, în special pe subiectele legate de prioritățile strategice și analiza politicilor publice; organizează pregătirea și punerea în aplicare a programului anual de activitate al Guvernului; semnează deciziile Guvernului, cu excepția celor care se semnează de Prim-Ministru, le distribuie ministerelor și altor organe ale administrației de stat și organizează punerea în aplicare a acestora; asigură condiții de funcționare a Colegiului secretari de stat și a organelor de lucru ale Guvernului; de asemenea, asigură cooperarea și punerea în aplicare a obligațiilor guvernamentale, în raport cu Parlamentul. [1, p. 10, 24]

Un rol semnificativ în cadrul procesului decizional guvernamental al Republicii Estonia îl are și Biroul Primului-Ministru, care este abilitat să acorde asistență Primului-Ministru în punerea în aplicare a drepturilor și obligațiilor prevăzute de cadrul legal, prin oferirea de consiliere și opinii bazate pe cunoștințe științifice și de expertiză. [1, p. 8]

Cooperarea Secretarului General cu ministerele și organele administrației de stat constituie factorul sinergetic care contribuie la realizarea Programului de activitate al Guvernului și la furnizarea unui act de guvernare eficient și eficace pe care cetățeanul de rând și-l dorește și îl așteaptă. În scopul punerii în aplicare a Programului anual de activitate al Guvernului, Secretariatul General participă la procesul de examinare și analiză a subiectelor și materialelor aferente prezentate de către ministere

și alte organe ale administrației de stat Guvernului pentru examinare, în mod special în cazul celor care sunt direct sau indirect relaționate cu programul de activitate. În cazurile în care ministerele și alte organe ale administrației de stat au poziții și opinii diferite în privința anumitor subiecte specifice, Secretariatul General cooperează și coordonează cu entitățile date, în vederea soluționării divergențelor. Totodată, Secretariatul General discută cu ministerele și alte organe administrative despre impactul politicilor propuse de acestea asupra priorităților strategice ale Guvernului. Ministerele și alte organe ale administrației de stat, care prezintă subiecte pentru adoptare Guvernul, trebuie să distribuie în prealabil aceste subiecte organelor administrației de stat și altor organe de stat responsabile sau relevante și interesate în funcție de natura subiectului care urmează să fie examinat, pentru exprimarea opiniilor și punctelor de vedere profesionale. Subiectele și materialele aferente ce nu dispun de astfel de avize nu sunt incluse pe agenda sesiunilor organelor de lucru și a Guvernului. Totuși, în cazuri excepționale și urgente, acestea pot fi prezentate Guvernului fără avizele necesare și fără a fi prezentate pentru discuții la Colegiul General, fiind doar însoțite de o argumentare motivată. Orice propunere cu privire la adoptarea unui proiect de act legislativ sau normativ, sau alte propuneri de politici publice elaborate la cererea Guvernului de către o comisie specială, instituție academică sau profesională, sau de către cercetători individuali sau experți, acestea necesită a fi prezentate pentru comentarii ministerului responsabil și Secretariatului pentru Legislație. Pentru ca aceste subiecte să ajungă la organele de lucru ale Guvernului pentru examinare și aviz, Secretarul general verifică dacă acestea dispun de avizele ministerelor relevante și alte organe ale administrației de stat. [1, p. 7], [6, p. 21]

Cadrul legal care guvernează procesul de luare a deciziilor în Republica Macedonia, este reprezentat de Constituție, Legea cu privire la Guvern, Legea cu privire la organizarea și activitatea organelor administrației de stat, Regulile guvernamentale cu privire la proceduri, precum și de legi secundare și documente care ghidează procesele relevante pentru funcționarea sistemului de luare a deciziilor. [1], [2], [3], [6, p. 21]

Legea cu privire la guvern stabilește competențele, responsabilitățile, domeniile și principiile de funcționare și organizare a Guvernului. Legea include, de asemenea, reglementări cu privire la stabilirea secretariatelor de suport care oferă asistență legală, de expertiză și de coordonare Guvernului. Guvernul desfășoară procese decizionale și decide în privința politicilor economice și de dezvoltare ale statului, adoptă acțiuni pentru implementarea acestora, elaborează și dezvoltă politici pentru implementarea legilor și a altor reglementări ale Parlamentului și monitorizează implementarea acestora. Guvernul și fiecare dintre membrii acestuia poartă responsabilitate și răspundere în fața Parlamentului pentru exercitarea competențelor funcționale. Guvernul monitorizează activitatea ministerelor și a altor autorități publice centrale, stabilește, de asemenea, termene-limite pentru adoptarea reglementărilor și a altor documente instituționale din domeniul de responsabilitate al autorităților monitorizate. [4, p. 11], [6, p. 21]

Legea cu privire la organizarea și activitatea autorităților administrației de stat [4, p. 12] prescrie competențele, responsabilitățile, principiile de bază, organizarea și activitatea autorităților administrației de stat care sunt reprezentate de ministere, alte autorități publice ale administrației de stat care, în funcție de responsabilitățile și gradul de autonomie ale acestora, pot fi autorități autonome sau subordonate

unui anumit minister, precum și organizații administrative. Autoritățile administrației de stat autonome raportează Guvernului, iar autoritățile subordonate ministerului, îi raportează acestuia. Autoritățile administrației de stat sunt responsabile de implementarea actelor normative și a celor de reglementare, elaborarea propunerilor normative și de reglementare, monitorizarea activităților în domeniul politicilor publice, pregătirea și adoptarea deciziilor administrative.

Regulile cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului stabilesc cadrul pentru sistemul decizional de luare a deciziilor incluzând planificarea strategică, analiza politicilor și procesele de coordonare. Prioritățile politice stabilite de către guvern sunt corelate cu procesele anuale de stabilire a priorităților strategice și cu cele bugetare, iar ulterior sunt convertite în politici și acțiuni specifice prezentate în programul anual de activitate al Guvernului. Regulile cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului, de asemenea, conțin reglementări vizavi de necesitatea asigurării faptului că informații relevante sunt furnizate pentru suportul tuturor subiectelor prezentate pentru examinare și decizie guvernului, desfășurarea coordonărilor interministeriale în vederea asigurării coerenței politicilor publice, precum și consultarea acestora cu societatea civilă. [1, p. 2]

Cadrul cu privire la dezvoltarea sistemului de planificare strategică și anuală, care asigură implementarea și monitorizarea priorităților strategice ale Guvernului, este reglementat de către Regulile cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului și Metodologia cu privire la planificarea strategică și pregătirea programului anual de activitate. [4, p. 12] Potrivit acestor acte normative, Ministerul Finanțelor dispune de un rol important în cadrul procesului de planificare strategică și a politicilor publice. Personalul departamentului pentru

buget din cadrul ministerului conlucrează în mod continuu cu ministerele și alte autorități ale administrației de stat în cadrul procesului de planificare și bugetare, pentru a asigura programele prioritare cu fonduri adecvate, astfel contribuind la realizarea priorităților strategice ale Guvernului.

De asemenea, au fost consolidate interfețele între procesul de luare a deciziilor și cel de bugetare din moment ce toate propunerile noi cu privire la cheltuieli care sunt prezentate Guvernului pentru aprobare trebuie să dispună de evaluarea impactului de cost. În conformitate cu Legea cu privire la organizarea și activitatea autorităților administrației de stat, majoritatea ministerelor dispun de unități pentru planificare strategică și monitorizare, care raportează direct secretarului de stat.

Elaborarea politicilor și a propunerilor normative constituie responsabilitatea de bază a ministerelor în cadrul sistemului de elaborare a politicilor. Propunerile de politici publice sunt elaborate, de obicei, în cadrul departamentelor ministeriale, unde aportul departamentului juridic prevalează. În cazul unei politici intersectoriale, aceasta este elaborată de grupul de lucru condus de ministerul în responsabilitatea căruia intră obiectul politicii. Regulile cu privire la procedurile de activitate ale guvernului solicită ministerelor să desfășoare un proces complex de analiză a politicilor publice, precum și să evalueze impactul fiscal, economic, societal și de mediu al acestora. [1, p. 21], [3, p. 145]

Pentru perfecționarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor, precum și pentru furnizarea unei informații mai calitative factorilor de decizie, Guvernul macedonean a elaborat câteva instrumente de bază în acest sens. Primul instrument este Memorandumul cu privire la Guvern, care are drept scop de a furniza autorităților administrației de stat cele mai importante și relevante informații de care acestea au nevoie pentru a examina su-

biectele care le sunt prezentate și pentru a lua deciziile ce se impun. [4, p. 32]

Un alt instrument este reprezentat de acțiunea de evaluare a impactului fiscal, responsabilitate ce aparține autorităților administrației de stat care sunt obligate să desfășoare procese de evaluare a costurilor bugetare conform unui format convenit pentru toate propunerile de politici publice prezentate Guvernului pentru decizie. [4, p. 32]

Aplicarea metodologiei și formeii evaluării impactului regulator reprezintă un alt instrument potrivit căruia fiecare propunere de act normativ sau modificare normativă, cu excepția celor cu caracter urgent, necesită să dispună de forma evaluării impactului de reglementare. [4, p. 32]

Un alt instrument administrativ care este reprezentat de un sistem electronic de gestionare a regulilor și reglementărilor existente, precum și a proiectelor acestora la faza lor de dezvoltare, este Registrul electronic unic al reglementărilor. Registrul permite tuturor părților interesate să prezinte comentarii și propuneri în format electronic direct autorităților competente. Emiterea declarației de conformitate reprezintă instrumentul ce are drept scop prezentarea impactului cadrului legal european asupra celui național în contextul armonizării și evaluării nivelului de armonizare. [4, p. 32]

Potrivit Regulilor cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului, ministerele care propun și înaintează proiecte normative sau alte proiecte de documente Guvernului, dispun de obligativitatea de a consulta părțile interesate din cadrul administrației de stat. După expirarea termenului-limită stabilit pentru activitatea de consultare, ministerele pot prezenta propunerile elaborate Secretariatului general în vederea planificării acestora pentru ședința Colegiului General al Secretarilor de Stat care decide asupra acceptării sau suspendării anumitor subiecte care nu au fost

consultate cu părțile interesate sau dacă nu întrunesc alte condiții și criterii reglementate de cadrul legal. Secretariatul General asigură examinarea proiectelor doar din punct de vedere formal, fără a dispune de autoritatea formală pentru a returna ministerelor documentele de propuneri publice ce nu au fost consultate cu factorii decizionali relevanți din cadrul administrației de stat sau din afara acestuia. [1, p. 24]

Odată cu introducerea registrului electronic unic al reglementărilor, acesta oferă o privire de ansamblu consolidată vizavi de legislația primară și secundară pe domenii de politici, astfel promovându-se și asigurându-se un nivel mai ridicat de transparență. În acest sens, Secretariatul General este responsabil pentru publicare și administrarea registrului prin intermediul portalului electronic oficial al Guvernului. Ministerele dispun de obligativitatea de a asigura publicarea proiectelor de reglementare pe portalurile electronice oficiale, precum și în registrul unic electronic, astfel creându-se posibilități pentru toate părțile interesate de a examina și comenta proiectele propuse. La finalizarea procesului de consultare, ministerele au obligația de a pregăti un raport vizavi de comentariile recepționate, argumentarea acestora și justificarea în cazul în care acestea n-au fost luate în considerație. Raportul se publică pe portalul oficial al ministerului și în registrul electronic unic. În contextul susținerii și menținerii raportului de colaborare cu organizațiile nonguvernamentale, în anul 2007 a fost adoptată o strategie (Strategia de cooperare a Guvernului cu sectorul civil pentru perioada 2007-2012), care urmărea drept scop consolidarea tendinței de participățiune a societății civile în cadrul procesului de elaborare a politicilor publice, precum și consolidarea parteneriatului dintre societatea civilă și Guvern. Actualmente, este în exercițiu Strategia de cooperare a Guvernului cu societatea civilă pentru perioada 2012-2017 care, de al-

tfel, vine să furnizeze continuitate în raportul de colaborare dintre societatea civilă și guvernare. Astfel, în cadrul Secretariatului General a fost instituționalizată unitatea pentru colaborare cu organizațiile nonguvernamentale pentru obținerea susținerii acestora în implementarea strategiilor și, totodată, aceasta să reprezinte puntea de legătură între Guvern și organizațiile nonguvernamentale. [1, p. 22], [4, p. 33], [7], [8]

Conform Regulilor cu privire la procedurile de activitate a Guvernului, toate proiectele documentelor de politici publice sunt furnizate și preluate în cadrul procesului de luare a deciziilor în format electronic. Din moment ce au fost prezentate, acestea sunt examinate, în primul rând, de către colegiul de experți al Secretariatului General prin prisma conținutului și a formei de prezentare. Rezultatele procesului de examinare sunt reflectate printr-un raport scris care se prezintă Secretariatului General în vederea pregătirii ședinței următoare de examinare, cea a Colegiului General al Secretarilor de Stat. [1, p. 24]

Secretariatul General poate oferi informații relevante ministerelor, precum și să le asiste în cadrul procesului de elaborare a proiectelor de acte normative și de politici publice. Pe parcursul ultimilor ani de activitate, capacitățile Secretariatului General au fost consolidate, cu scopul de a acționa ca un mediator în cadrul disputeelor interministeriale. [1, p. 7]

Procesul decizional al Guvernului Republicii Macedonia este organizat pe patru niveluri administrative, fiecare nivel fiind reprezentat de structuri organizatorice instituite de către Guvern pentru pregătirea cât mai calitativă și mai completă a proiectelor de decizie și a materialelor aferente acestora care urmează a fi discutate și examinate în cadrul ședințelor Guvernului. [1]

Primul nivel decizional în cadrul Guvernului Republicii Macedonia este reprezentat de către grupurile de lucru special insti-

tuite de către Guvern pentru a examina și a forma proiectele de decizie pentru subiectele din aria de competență a Guvernului, precum și pentru a examina și pregăti avize pentru anumite situații problematice specifice. [1, p. 10] Grupurile de lucru ale Guvernului se clasifică în două categorii și anume: grupuri de lucru permanente și grupuri de lucru temporare.

Pentru desfășurarea procesului de examinare a subiectelor decizionale din aria de responsabilitate a Guvernului și formarea proiectelor de decizie pentru acesta, grupurile de lucru dezvoltă relații de cooperare și coordonare cu ministerele și alte organe ale administrației de stat prin intermediul Secretariatului General. Astfel, pe parcursul procesului de pregătire și elaborare a proiectelor de decizie, grupurile de lucru asigură armonizarea tuturor propunerilor și punctelor de vedere sosite de la ministere, alte organe ale administrației de stat, Colegiul General vizavi de subiectele ce constituie obiectul proceselor decizionale desfășurate la acel moment în cadrul grupurilor de lucru. Președinții și membrii grupurilor de lucru sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern și dispun de același mandat de activitate în termeni temporali ca a Guvernului. [1, p. 10-14]

Grupurile de lucru permanente ale Guvernului sunt reprezentate de comisiile permanente și comisiile speciale. Din cadrul comisiilor permanente fac parte Comisia pentru sistemul politic, Comisia cu privire la sistemul economic și politica economică curentă și Comisia pentru resurse umane și dezvoltare durabilă. Din categoria comisiilor speciale ale Guvernului macedonean fac parte Comisia pentru privatizare, Comisia locativă, Comisia pentru scopuri speciale de producție și Comisia privind numirile. [1, p. 10]

Pe lângă grupurile de lucru permanente, Guvernul macedonean mai instituie și două consilii de expertiză (Consiliul juridic și Consiliul economic) în calitate de

organisme consultative permanente. În cadrul consiliilor de expertiză, Guvernul angajează oameni de știință și experți și câte un membru din Secretariatul General și Oficiul Primului-Ministru. Președinții și membrii consiliilor sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern, la propunerea Primului-Ministru. Secretarul Secretariatului legislativ, de asemenea, participă la ședințele consiliilor de expertiză.

Pentru punerea în aplicare a obiectivelor strategice de integrare a statului în Uniunea Europeană, Guvernul Republicii Macedonia instituie și organe speciale de activitate, care administrează nemijlocit subiectele ce vizează elaborarea și dezvoltarea reformelor naționale prescrise de acquis-ul comunitar european. [1, p. 15]

Grupurile de lucru ale Guvernului își organizează și desfășoară activitatea în ședințe, în cadrul cărora pe lângă membrii grupurilor de lucru mai participă și Secretarul Secretariatului pentru Legislație, funcționari publici cu funcții manageriale din cadrul Secretariatului General, precum și funcționari publici de conducere din cadrul Biroului Primului-Ministru. La invitația președinților grupurilor de lucru, la ședințe pot participa reprezentanții părților interesate, asociațiilor civice, mediului academic, pentru a prezenta puncte de vedere pe subiectele discutate în cadrul grupurilor de lucru. În cazul autorităților publice care pregătesc și înaintează subiecte pentru decizii la ședințele grupurilor de lucru, sunt obligate să fie reprezentate la ședințele date, în caz contrar, subiectele prezentate de acestea nu sunt supuse procesului de examinare. Grupurile de lucru își desfășoară activitatea funcțională în cadrul ședințelor, numai dacă este asigurat cvorumul pentru acestea, reprezentat de majoritatea membrilor numiți. Deciziile în cadrul ședințelor de activitate ale grupurilor de lucru se adoptă cu majoritatea de voturi din numărul total de membri. Totuși, în situații urgente, când se deliberază pe

subiecte legate de securitatea țării și pregătirea pentru apărare, grupurile de lucru pot adopta decizii doar cu votul majorității membrilor prezenți la ședință. [1, p. 16]

La finalizarea ședințelor, grupurile de lucru prezintă rapoarte scrise Guvernului, incluzând opinii și propuneri vizavi de subiectele analizate. Subiectele sau proiectele de decizie care ajung la Guvern pentru a fi examinate, dar care nu dispun de rapoartele grupurilor de lucru sau grupurile de lucru nu au adoptat decizii finale pe subiectele date, acestea nu sunt incluse pe agenda ședinței guvernamentale. [1, p. 18]

Al doilea nivel de luare a deciziilor în cadrul Guvernului Republicii Macedonia este reprezentat de ședințele comisiilor guvernamentale. [1, p. 19] Astfel, pentru examinarea și luarea deciziilor la nivelul al doilea al procedurii administrative se instituie următoarele comisii: Comisia pentru apărare; Comisia pentru afaceri interne, sistemul judiciar, administrația de stat, autonomia locală și activități religioase; Comisia în domeniul economiei și finanțelor; Comisia pentru domeniul transporturilor, comunicațiilor și mediului; Comisia pentru educație, știință și cultură; Comisia pentru forța de muncă, politici sociale și sănătate; Comisia pentru agricultură, silvicultură și economisirea resurselor; Comisia pentru cadastru și înregistrarea bunurilor imobile; Comisia pentru drepturile de proprietate și terenurile de construcții; Comisia pentru pensii și asigurări de invaliditate; precum și Comisia pentru deetatzare.

Comisiile de la nivelul al doilea decizional sunt formate, de regulă, dintr-un președinte care este numit de către Guvern, la propunerea Comisiei pentru numiri, dintre membrii guvernului, adjuncții lor, Secretarul General sau adjunctul acestuia, și a secretarilor de stat, și patru membri care, de asemenea, se numesc de către Guvern, la propunerea Comisiei pentru numiri, din rândul funcționarilor publici de conducere

și experți din cadrul ministerelor și al altor organe ale administrației de stat și de la Secretariatul General. [1, p. 20]

Al treilea nivel decizional în cadrul Guvernului Republicii Macedonia este reprezentat de Colegiul General care se compune din Secretarul General, secretarii de stat din cadrul ministerelor, Secretarul din cadrul Secretariatului pentru Legislație, precum și Secretarul de stat din cadrul Secretariatului pentru Afaceri Europene. [1, p. 24] Scopul principal al Colegiului General rezidă în desfășurarea procesului de analiză și examinare comprehensivă a gradului de pregătire a proiectelor de decizie și a subiectelor ce necesită decizii pentru sesiunile Guvernului, precum și în îmbunătățirea actului de funcționare a Guvernului. Colegiul General este condus de către Secretarul General sau de către adjunctul acestuia. Funcționarii publici de conducere din cadrul Secretariatului General, precum și reprezentanții Oficiului Primului-Ministru participă la ședințele Colegiului General, fără dreptul de a lua decizii, cu scopul de a furniza expertiză și operațiuni organizatorice. Colegiul General își desfășoară activitatea în ședințe, convocate de Secretarul General. În cazurile în care Colegiul General este sesizat cu subiecte specifice asociate cu prioritățile strategice ale Guvernului, Secretarul General dispune de dreptul de a convoca Colegiul General în ședințe tematice. [1, p. 25]

Ședințele Colegiului General se deschid cu acțiunea de discutare și aprobare a agendei de desfășurare a ședinței, după care fiecare secretar de stat prezintă un raport de progres vizavi de executarea deciziilor rezultate din ședința precedentă a Guvernului. Ulterior, ședința continuă cu prezentarea proiectelor de decizie și subiectelor propuse pentru ședința Guvernului de către fiecare secretar de stat în parte și discutarea acestora în cadrul ședinței. După ce discuțiile din cadrul ședinței pentru fiecare subiect în parte se fi-

nalizează, se purcede la deliberare pentru adoptarea deciziilor ce se impun pentru fiecare subiect discutat și analizat, care ulterior sunt expediate organelor de lucru ale Guvernului. Dacă în rezultatul deliberărilor în cadrul Colegiului General se formează opinii divergente pe anumite subiecte, atunci se adoptă decizia care este susținută de majoritatea membrilor Colegiului din numărul total al acestuia. Decizia adoptată de către Colegiul General este comunicată ministerului de resort de către Secretarul de stat. În cazul în care ministerul de resort nu susține decizia adoptată de către Colegiul General, dezbaterile pe subiectul dat continuă în grupul de lucru guvernamental, responsabil de domeniul respectiv. În aceeași ordine de idei este de menționat faptul că Colegiul General, de asemenea, poate decide ca subiectele ce nu au fost prezentate la ședință conform procedurii prescrise în acest sens sau care mai necesită a fi discutate datorită pozițiilor divergente prezentate de ministere, pot fi suspendate pentru o altă ședință. [1, p. 25]

Ultimul nivel este reprezentat de ședința Guvernului, care este convocată și condusă de către Primul-Ministru. Agenda ședinței guvernamentale săptămânale este propusă de Secretarul General și aprobată de către Primul-Ministru. [1, p. 28]

Subiectele și materialele aferente ce urmează a fi supuse procesului de examinare în cadrul ședinței Guvernului sunt prezentate de Prim-Ministru, miniștrii, directorii organelor independente ale administrației de stat sau de către Secretarul General. Subiectele și materialele aferente ce urmează a fi prezentate pentru ședința Guvernului de către alte organe ale administrației de stat necesită a fi prezentate în prealabil ministerului de resort pentru examinare. Autoritățile care înaintează la ședințele Guvernului proiecte de acte normative, precum și alte proiecte de acte de reglementare sunt obligate să prezinte un tabel de concordanță și o declarație pri-

vind armonizarea reglementărilor cu legislația Uniunii Europene. În cazul în care se înaintează pentru examinare un proiect de act legislativ, atunci acesta trebuie să fie însoțit și de proiectul de act secundar, iar în cazul în care acesta lipsește, proiectul de lege nu se supune procesului de examinare. [1, p. 26]

Analizele, rapoartele, evaluările și informațiile care conțin probleme curente și care rezultă din punerea în aplicare a legilor și a altor reglementări ale Parlamentului, pentru care Guvernul ar trebui să adopte o decizie, precum și alte materiale care sunt propuse Guvernului pentru examinare, necesită să dispună de observații concludente, propuneri de decizie, precum și obiectivele ce trebuie realizate prin implementarea propunerilor de decizie exprimate. Propunerile de decizie înaintate Guvernului pentru examinare trebuie pregătite în forma lor finală și să dispună de măsuri și sarcini concrete, responsabilitățile organelor administrației de stat, termenele-limită de executare și, bineînțeles, planul de implementare. [1, p. 26]

Subiectele și materialele aferente pentru ședința Guvernului, după cum am menționat anterior, se transmit prin intermediul Secretarului General, împreună cu o scrisoare de însoțire, care trebuie să indice: titlul materialului prezentat pentru discuții; alinierea acestuia cu obligațiile asumate în conformitate cu acordurile internaționale și cu Programul anual de activitate a Guvernului; avizele necesare ale ministerelor de resort; numărul ședinței de Guvern pentru care se propune subiectul; natura subiectului (informații clasificate, acces limitat sau acces liber); anexele; analiza impactului fiscal; declarația cu privire la conformitatea reglementărilor cu legislația UE; iar în cazul proiectelor de acte legislative primare și secundare se necesită și tabelul de concordanță. [1, p. 27] Acestea, de asemenea, trebuie să fie însoțite și de un memorandum pentru fiecare

subiect în parte, care în esență reprezintă un document informativ ce furnizează informații clare cu privire la conținutul documentului înaintat. Memorandumul trebuie să includă titlul (ca cel declarat în scrisoarea de însoțire); descrierea de ansamblu a problemei și soluțiile posibile analizate (argumente pro și contra); rezultatele consultărilor cu ministerele de resort și alte organe ale administrației de stat; soluția recomandată (însoțită de o justificare); impactul fiscal și impacturile anticipative ale propunerilor; avizul Secretariatului legislativ, precum și elementele-cheie de comunicare pentru public. [1, p. 27]

Sesiunile Guvernului se convoacă în mod regulat la inițiativa Primului-Ministru sau la cererea a, cel puțin, o treime din membrii Guvernului, sau la cererea miniștrilor unui partid de coaliție. Primul-Ministru poate convoca și sesiuni speciale și tematice pentru a discuta prioritățile strategice, strategia fiscală și cadrul macroeconomic și fiscal, precum și pentru a audia rapoartele de progres vizavi de implementarea programului anual de activitate a Guvernului și executarea bugetului. [1, p. 28]

Ordinea de zi propusă pentru sesiunea de Guvern se întocmește de către Primul-Ministru, la propunerea Secretarului General. Ordinea de zi pentru ședințele Guvernului, de regulă, include trei tipuri de subiecte: subiecte pentru deliberare și luarea deciziilor; subiecte numai pentru decizii, din considerentul că anterior acestea au fost discutate în cadrul organelor de lucru unde soluțiile au fost identificate; și subiecte pentru informarea Guvernului. [1, p. 28] În cazul subiectelor de urgență sau stringente, la discreția Primului-Ministru sau la propunerea unui ministru, Guvernul poate decide includerea acestora pe ordinea de zi a ședinței, fără ca acestea să fi fost examinate de organele de lucru ale Guvernului. [1, p. 28]

După aprobarea agendei ședinței propuse de Primul-Ministru, Guvernul începe

ședința cu adoptarea procesului-verbal de la ședința de Guvern precedentă. Membrii Guvernului au dreptul de a oferi comentarii în formă scrisă cu privire la procesul-verbal înainte de sesiune sau în formă verbală la sesiunea acestuia. Procesul-verbal se semnează de Primul-Ministru și Secretarul General. La începutul discuțiilor pe subiecte specifice de pe ordinea de zi a ședinței guvernamentale, autoritatea publică administrativă căreia îi aparține subiectul, dispune de dreptul de a expune o prezentare scurtă pe subiectul înaintat. Propunerile de politici publice, proiecte de acte legislative și normative, precum și alte reglementări, de regulă, sunt analizate mai întâi la modul general și apoi în detalii pe conținutul acestora. Secretarul Secretariatului legislativ, de asemenea, dispune de dreptul de a participa la activitatea Guvernului, însă nu dispune de dreptul de a lua decizii. [1, p. 30]

La finalizarea discuțiilor din cadrul ședinței guvernamentale, în baza recomandărilor cuprinse în rapoartele organelor de lucru, precum și a propunerilor enunțate în timpul ședinței, Guvernul adoptă decizii finale pentru fiecare dintre subiectele discutate. Prin concluziile adoptate, Guvernul trebuie să confirme sau să adopte subiectul sau actul; să amâne subiectul pentru a fi revizuit și amendat; să transmită dosarul unui grup de lucru pentru amendare, armonizare sau formulare normativă (pentru subiectele care au fost adoptate de către guvern); precum și să stabilească subiecții și termenele pentru implementarea acestora. [1, p. 31]

Ministerele și alte organe ale administrației de stat sunt obligate să raporteze Guvernului, prin intermediul Secretarului General, despre punerea în aplicare a deciziilor și progresul înregistrat în termenele stabilite în acest sens. Secretarul General, în cooperare cu secretarii de stat și directorii organelor administrației de stat, este responsabil pentru oferirea unei informații

exacte cu privire la nivelul de punere în aplicare a deciziilor Guvernului. La fiecare 45 de zile, sau de câte ori este necesar, Secretarul General înaintează Primului-Ministru raport de progres cu privire la executarea deciziilor guvernamentale. Despre realizarea rezoluțiilor guvernamentale individuale se raportează zilnic sau cu o altă frecvență la solicitarea Primului-Ministru sau a membrilor Guvernului. [1, p. 32]

După cum relevam apriori, din moment ce proiectele de politici publice sau de acte normative au fost adoptate de către Guvern, acestea necesită a fi implementate de către ministere și alte autorități relevante ale administrației de stat care dispun de competențe directe sau conexe la acestea. La fel, ministerele sunt responsabile și de procesele de monitorizare a activităților de implementare a politicilor în domeniul lor de activitate, prin elaborarea evaluărilor de impact ex-post. În acest sens, Regulile cu privire la procedurile de activitate a Guvernului prescriu proceduri standardizate pentru activitățile de monitorizare și raportare regulată a acțiunilor de implementare a politicilor publice. [1, p. 33]

Metodologia și forma de desfășurare a procesului de evaluare a impactului de reglementare a fost eficientizată prin excluderea poverii administrative, astfel încât autoritățile publice administrative, care înaintează propuneri de acte normative sau de politici publice, dispun de obligativitatea de a prezenta expertize și confirmări cu privire la lipsa noilor dificultăți administrative pentru cetățeni sau pentru lumea de afaceri în proiectele elaborate și înaintate.

Ministerul Societății Informaționale și Administrației este ministerul ce dispune de responsabilități pentru înlăturarea poverii administrative și facilitarea participării publice. În anul 2009, a fost adoptată Metodologia evaluării impactului de reglementare [3, p. 147] care stabilește obligativități pentru autoritățile publice

ale administrației de stat în vederea desfășurării anuale a evaluărilor ex-post pentru toate documentele de reglementare din anul precedent. Evaluarea efectelor de reglementare se realizează anual în cadrul procesului de evaluare a gradului de implementare a programului de activitate a Guvernului.

Pentru explicarea și promovarea raportelor de colaborare cu societatea civilă, au fost elaborate de către Guvern ghiduri obligatorii pentru administrarea proceselor de participare publică. Raportul cu privire la rezultatele procesului de participare publică prescris de ghidurile obligatorii constituie parte componentă la propunerea de politică publică prezentată Guvernului.

Pentru asigurarea coerenței și consistenței procesului de planificare strategică, de elaborare a propunerilor de politici publice și de revizuire a strategiilor sectoriale, Secretariatul General conduce și coordonează procesul menționat și oferă consultanță ministerelor în acest sens. [1, p. 7] Capacitățile ministeriale pentru elaborarea politicilor publice și a proiectelor de acte normative sunt dezvoltate prin focusarea accentuată a eforturilor instituționale pe evaluarea impactului de reglementare a acestora pentru a se asigura că toate impacturile, inclusiv capacitățile administrative de implementare a reglementărilor propuse sunt gândite în mod judicios. Pentru a se asigura că procedurile de elaborare a evaluării impactului de reglementare corespund rigorilor stabilite de Guvern, ministerele pot solicita asistență și suportul Secretariatului General care, conform competențelor funcționale, este abilitat pentru a oferi consultanță ministerelor și Guvernului în materie de evaluare a impactului de reglementare. De asemenea, Secretariatul General este mandatat să examineze procesele de evaluare a impactului de reglementare desfășurate de către ministere și să recomande îmbunătă-

țirile de rigoare dacă acestea se impun. [1, p. 22] Conform Regulilor cu privire la procedurile de activitate a Guvernului, evaluarea impactului de reglementare se referă, în primul rând, la proiectele de acte de reglementare, dar, totodată, aceasta este obligatorie pentru orice proiect, program sau document strategic care presupune apariția unor situații noi sau cheltuieli bugetare. Unitățile de evaluare a impactului din cadrul ministerelor cooperează cu instituțiile de cercetare specializate în acest domeniu pentru subiectele de o complexitate mai extinsă. [1, p. 26], [3, p. 150]

În Macedonia, cadrul cu privire la evaluarea impactului de reglementare a fost adoptat în contextul ajustării legislației și procesului legislativ la cel al UE. Procesul de evaluare a impactului de reglementare cuprinde categoriile de evaluare care, în linii generale, corespund reglementărilor UE și care se referă la impactul economic, social și de mediu. [1, p. 157] Totuși este evident faptul că modelul evaluării impactului de reglementare macedonean se extinde doar asupra proiectelor de acte legislative elaborate de către guvern. În modelul macedonean, ministerele sunt unicele autorități autorizate pentru desfășurarea evaluărilor, cu excepția evaluării pentru mediu, care este condusă de alte structuri specializate. De asemenea, trebuie să menționăm faptul că evaluarea impactului de reglementare dispune de susținerea politică atât a partidelor aflate la guvernare, cât și de cea a partidelor aflate în opoziție, reflectată de către „ghilotina de reglementare,” o campanie pentru simplificarea cadrului de reglementare. [1, p. 157]

Pornind de la ipoteza că nivelul de dezvoltare a oricărui stat este direct proporțional cu calitatea actului de guvernare, iar actul de guvernare nu reprezintă altceva decât suma tuturor deciziilor adoptate de guvernele perindate în zona de exercitare a puterii publice, se deduce faptul că procesele decizionale desfășurate la o

anumită perioadă de dezvoltare a statelor determină nivelul de progres sau regres al acestora. Construind o paralelă între procesul decizional din Republica Moldova și cel din Republica Macedonia putem constata următoarele similarități și diversități. La fel ca și în cazul Republicii Moldova, Republica Macedonia este implicată activ în procesele integraționiste de aderare la UE. Similar, au loc procese de reformare și modernizare a sistemelor social, politic și economic recomandate de structurile instituționale abilitate ale UE.

Totuși există și diferențe între cele două state vizavi de metodologia și ritmul de dezvoltare a proceselor integraționiste. Dacă în cazul Republicii Moldova Acordul de Asociere a fost semnat în luna iunie trecut, iar regimul liberalizat de vize a fost aplicat din aprilie 2014, atunci în cazul Republicii Macedonia, Acordul de Stabilizare și Asociere (ASA) între fosta Republică Iugoslavia a Macedoniei și UE a fost semnat în anul 2001 și a intrat în vigoare în anul 2004, iar regimul liberalizat de vize a intrat în vigoare încă în anul 2009. [5, p. 3-8] În anul 2005, Consiliul European a acordat Republicii Macedonia statut de țară candidată, iar în octombrie 2009, Comisia a făcut recomandări Consiliului de a deschide negocieri cu această țară pentru a trece la a doua fază de punere în aplicare a ASA. În martie 2012, a fost lansat un Dialog la nivel înalt de accesare în UE, care are drept scop de a impulsiona procesele de reformare prescrise de UE pentru integrarea europeană a țării.

În final, putem concluziona că procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Macedonia este unul ce dispune de elemente ale modelului incremental de luare a deciziilor, condus de către șeful Guvernului, dar care este în continuă dezvoltare absorbind metode și tehnici moderne de dezvoltare a proceselor decizionale europene.

BIBLIOGRAFIE

1. The Rules of Procedure for Operation of the Government of the Republic of Macedonia. <http://arhiva.vlada.mk/files/doc/eng/strategic_documents/rules.pdf> (accesat la 20.06.2014).
2. Constitution of the Republic of Macedonia. <<http://www.constitution.org/cons/macedoni.txt>> (accesat la 20.06.2014).
3. Risteska M. Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) Learned. Centre for Research and Policy Making, Uprava IX(3), 2011, p. 141-164. <<http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-HGCIHSIA/9fb7192c-feb-4a0c-b130-f2b9ee516b72/PDF>> (accesat la 20.06.2014).
4. Public Administration Reform Strategy 2010-2015 Republic of Macedonia 21 december 2010. Strengthening the Capacity of the General Secretariat - Sector for Policy Analysis and Coordination - Unit for Public Administration Reform and Unit for NGO Cooperation EuropeAid/127747/C/SER/MK. <http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategija_zaj_RJA_en.pdf> (accesat la 20.06.2014).
5. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 16.10.2013. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf> (accesat la 20.06.2014).
6. Gorica Atanasova., et all. Macedonia Integration Perspectives And Synergic Effects Of European Transformation. Center for EU Enlargement Studies, July 2008. <<https://cens.ceu.hu/projects/integration-perspectives-and-synergic-effects-of-european-transformation-in-the-countries-t>> (accesat la 20.06.2014).
7. Strategy for cooperation of the Government with the civil sector (2007-2011). Government of the Republic of Macedonia, General Secretariat. Skopje, January 2007. <http://www.ecnl.org/dindocuments/150_Government%20Strategy%20for%20Cooperation.pdf> (accesat la 20.06.2014).
8. Macedonian Strategy for cooperation between the Government and civil society (2012-2017). Government of the Republic of Macedonia, General Secretariat. Skopje, January 2012. <http://www.nvosorabotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_zaj_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf> (accesat la 20.06.2014).

Prezentat: 8 decembrie 2014.

E-mail: soacbu77@yahoo.com