

Организация за икономическо сътрудничество и развитие

9 септември 2004 г.

Дирекция за обществено управление и териториално развитие

Сигма – съвместна инициатива на ОИСР и Европейския съюз

**Координация на централната администрация
на изпълнителната власт: функции и
организация на администрацията на
Министерски съвет**

от Михал Бен-Гера

Март 2004 г.

GOV/SIGMA(2004)2

(неофициален превод)

Документ на СИГМА No. 35, 2004

За по-нататъшна информация, моля свържете се с Анке Фрайберт, мениджър на програмата Западни Балкани, тел: (33 1) 45 24 13 99 - факс: (33 1) 45 24 13 00 - Email: anke.freibert@oecd.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	3
Резюме.....	3
Функции:.....	4
Структура:.....	5
Реформа на администрациите на Министерски съвет	6
Бележка за терминологията и съкращенията, използвани в този документ	6
1. Въведение	8
2. Основна цел и специфични цели на администрацията на Министерски съвет	9
3. Инструменти за по-голяма съгласуваност на политиката	11
4. Основни функции на АМС: осем измерения на координация	13
4.1 Координация на подготовката на правителствените заседания.....	13
4.1.1 Срокове за приемане и разпространение на материали за заседанията ...	14
4.1.2 Дневен ред за заседанията на МС	18
4.1.3 Преглед на материалите, за да се гарантира, че преписките са пълни и са изпълнени процедурите за консултации	19
4.2 Координация на законовото съответствие	21
4.3 Координация на подготовката на правителствена програма (стратегически приоритети, годишни работни планове) и вметването им в бюджета.....	22
4.3.1 Стратегическо планиране.....	24
4.3.2 Годишно оперативно планиране	25
4.4 Координация на политическото съдържание на предложенията за МС (подготовка в министерствата, дейности на АМС)	25
4.4.1 Подготовка на материали в министерствата: ролята на АМС при определяне на процедури за анализ на политиките	26
4.4.2 Преглед на политиките в АМС: координация и решаване на конфликти	29
4.5 Координация на комуникационни послания.....	35
4.6 Координация на мониторинга на изпълнението на дейността на правителството.....	37
4.7 Координация на връзките с други части на държавата (президент, парламент)	38
4.8 Координация на специфични хоризонтални стратегически приоритети (европейска интеграция, административна реформа).....	39
5. Структура на администрациите на МС.....	41
5.1 Парадоксът на променливостта и сходството	41
5.2 Структурна бележка за КМП.....	43
6. Заключение: към укрепване на администрацията на МС	46

ПРЕДГОВОР

Повечето страни в Западните Балкани едва наскоро са започнали да адаптират своите институции и правни рамки към потребностите и изискванията на западната пазарна икономика. Въпреки това сложните изисквания на процеса на стабилизация и асоцииране, и в още по-голяма степен на присъединяване и членство в ЕС изискват добре развит капацитет за координация, мониторинг и оценка на политиките. На практика във всички страни от Западните Балкани и в няколко от новите страни-членки се наблюдава слабо развит капацитет на правителствата и администрациите да определят приоритети на политиките, да разработват възможни опции за политики, да извършват анализ, мониторинг и оценка на изпълнението на политики. В страните от Западните Балкани министерствата и секретариатът на правителството (администрацията на Министерски съвет) изглежда не разбират напълно ролята, която трябва да играят в процеса на разработване, координация, мониторинг и оценка на политиките. Преобладава мнението, че тяхната задача е чисто административна, т.е. изпълнение на поръчки на правителството или министрите. Изключението от това правило често прави министерството или дирекцията, която ръководи европейската интеграция (ЕИ), но то не може да замени функционираща администрация на Министерски съвет, и дори да го направи, може да създаде дисбаланс между министерствата. Във всички случаи, тъй като липсва капацитет за професионални политики на централно ниво и в министерствата, независимо дали такъв капацитет съществува във ведомството, отговарящо за ЕИ, това не гарантира, че избраните приоритети и изпълняваните решения са най-подходящите за страната. Без тези две предпоставки реализацията може да се окаже прекалено скъпа и неефикасна. В страните-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и в развитите западни демокрации администрацията на Министерски съвет играе ключова роля за координация и оценка на политиките. Всъщност тя е гарантът за съгласувана правителствена политика, съответстваща на поставените от правителството приоритети.

Тази публикация бе разработена за пръв път като подготвителен документ за един семинар на Сигма за страните от Западните Балкани, посветен на ролята на администрацията на Министерски съвет. По молба на участниците в семинара, информационната база за документа бе разширена и актуализирана. Съдържанието се позовава на предишни изследвания на Дирекция за държавно управление и териториално развитие на ОИСР (GOV) и Сигма. Предвижда се разработването на обща база данни на GOV/Сигма за структурите и задачите на централната администрация на изпълнителната власт, която да предостави сравнителни данни на мрежите на ОИСР и Сигма. Целевата аудитория за тази публикация са преди всичко администрации/секретариати на Министерски съвет в страните от Западните Балкани, но публикацията може да бъде от полза и на други страни в преход, които в момента са в процес на подобряване на капацитета си за координация на политиките. Всички публикации на Сигма са публикувани на интернет страницата на Сигма (www.sigmaxweb.org).

РЕЗЮМЕ

Една добре функционираща администрация на Министерски съвет действа като координатор на системата за вземане на решение и е от ключово значение за капацитета на правителството да определя колективни цели и да работи за постигането им.

“Администрацията на министерски съвет” е базисен термин, който се отнася до институцията (институциите) на централно ниво на управление, които носят отговорност да подкрепят министър-председателя и да обслужват Министерски съвет като колективен орган за вземане на решение. Този документ описва и анализира функциите и

организацията на администрациите на Министерски съвет в сравнителен план, като обхваща страните от ОИСР, Централна и Източна Европа (ЦИЕ) и страните от Западните Балкани (бившата Югославия и Албания). Анализът се базира на информация, събрана от Сигма и GOV (PUMA)¹ от средата на 1990-те, към която са прибавени резултатите от писмения въпросник, разпространен от Сигма и GOV през 2003 г.

Функции:

Съвременното управление е комплексно – и като тематика, и като организация – и това налага наличието на една централна точка за координация. Това е основната отговорност на администрация на Министерски съвет. Тази администрация е преди всичко координиращ орган, чиято основна задача е да обезпечи ефикасност и съгласуваност между различните дейности на отделните министерства и агенции. В тази рамка документът анализира и сравнява функциите на администрацията на Министерски съвет в различните страни по осем измерения на координацията:

- Координация на подготовката на заседанията на Министерския съвет, включително изготвянето на дневния ред и разпространението на материали до участниците;
- Координация на дейностите за обезпечаване на правно съответствие, включително съответствие на проектите на нормативни текстове с конституцията и с действащото законодателство;
- Координация на подготовката и приемането на стратегическите приоритети и работната програма на правителството и обезпечаване на тяхната обвързаност с бюджета;
- Координация на политическото съдържание на предложенията за решение на Министерски съвет, включително дефиниране на процеса за подготовка на секторни политики от министерствата, междуведомствено съгласуване и съгласуваност на предложенията помежду им и с приоритетите на правителството;
- Координация на комуникационните дейности на правителството с цел да се обезпечат синхронизирани послания, ефикасно разполагане във времето и съдържание на министерските послания;
- Координация на мониторинга на работата на правителството, за да се гарантира, че правителството като колективен орган работи ефикасно и изпълнява обещанията си към обществеността;
- Координация на връзките между правителството и другите части на държавата (президента, парламента); и
- Координация на специфични хоризонтални стратегически приоритети, като реформата в публичната администрация, европейската интеграция или междуправителствените отношения във федерациите.

Анализът показва, че по-голяма част от администрации на Министерски съвет изпълняват повечето от тези задачи. През последното десетилетие администрациите на Министерски съвет в страните от ЦИЕ все повече се приближават във функционално отношение до администрациите на Министерски съвет в страните от ОИСР. Като цяло администрациите на Министерски съвет в страните от Западните Балкани изостават в изпълнението на някои от функциите, особено в сферата на планиране и координация на политиките.

¹ Службата на ОИСР за публично управление (PUMA) се превърна в Дирекция за публично управление и териториално развитие (GOV) през септември 2002 г.

Структура:

Администрациите на Министерски съвет са много различни по своята структура, но тази разнородност крие фундаментални прилики. Макар да няма базисна администрация на Министерски съвет, не е много трудно да се изгради един общ модел на такава администрация, в която почти всяка страна може да види значително сходство със своята. Повечето администрации на Министерски съвет са ръководени от министър или главен секретар (който се назначава от правителството или от министър-председателя). В повечето случаи главният секретар (дори да е държавен служител) се сменя при смяна на министър-председателя. Повечето администрации на Министерски съвет осигуряват както пряка политическа, така и логистична подкрепа на министър-председателя и на Министерския съвет като колективен орган. В някои случаи има две отделни организации, докато в други съществува само една, но с вътрешно разграничение между държавни служители и политически назначени лица. Организацията на администрациите на Министерски съвет обикновено включва съчетание от звена (дирекции, отдели, сектори и т.н.), всяко от които отговаря за изпълнението на една или повече от координационните функции. Като цяло основните звена са:

- Кабинетът на министър-председателя (КМП): това е политически кабинет, който осигурява логистична и политическа подкрепа конкретно на министър-председателя;
- Кабинети на заместник министър председатели (където съществуват) и кабинети на другите министри без портфейл;
- Пресслужба или звено за комуникации: в много случаи това звено е част от Кабинета поради предимно политическия характер на комуникациите;
- Звено за техническа/логистична подготовка на заседанията на Министерски съвет и срещите на междуведомствените съвети (където съществуват);
- Звено или звена, занимаващи се с координация на политиките и даване на съвети на Министерски съвет, министър-председателя и председателите на комисии: в много случаи има от три до пет подобни звена, които са дефинирани по сектори (напр. икономическа политика, социална политика, отбрана, външна политика);
- Звено за планиране: в някои случаи няма отделно звено за планиране и планирането е една от задачите на звената за координация на политиките;
- Правно или законодателно звено;
- Звено, което се занимава с мониторинг на изпълнението на правителствените решения: където мониторингът е предимно технически, тази функция може да се изпълнява от звеното, подготвящо заседанията на Министерски съвет;
- Звено за управление на връзките на правителството с Парламента и/или Президентството;
- Специализирани звена, които да управляват значимите хоризонтални въпроси, влизащи в правомощията на администрацията на Министерски съвет, като например европейските въпроси или междуправителствените отношения (във федерациите); и
- Звено за вътрешно администриране на администрацията на Министерски съвет (човешки ресурси, бюджет, информационни технологии и др.)

Реформа на администрациите на Министерски съвет

Документът заключава, че е възможно и често е желателно да се реформира администрацията на Министерски съвет в страните в преход. Основните изводи за такива реформи са следните:

- Необходимо е да се обезпечи ангажираност за провеждане на реформа, в идеалния случай от министър-председателя, но поне на ниво главен секретар;
- Най-добре е да се започне от съществуващата организация и да се надгражда върху нея, вместо да се започне на чисто или да се заеме чужд модел. Струва си да се отделят време и усилия за първоначална оценка, за да се очертае сегашната ситуация и след това да се разработят идеи от тази оценка.
- Външната помощ често е полезна, но ако няма тесни работни отношения с ръководството и служителите от администрацията на Министерски съвет, стойността на външната помощ намалява рязко след първоначалната оценка.
- Отнема време да се реализират промените, тъй като процесът на изпълнение често е труден, изисква решения от министър-председателя и правителството, планиране, правни/нормативни промени, ресурси и обучение. Може да отнеме година или повече, преди този процес да започне да дава резултати и дори две до три години, за да завърши изпълнението.
- Реформата на администрацията на Министерски съвет трябва да върви ръка за ръка с нарастващия капацитет в министерствата. Голяма част от работата на администрацията на Министерски съвет зависи от материалите, внесени от министерствата. Ако министерствата нямат капацитет да разработват висококачествени предложения, да се консултират и да правят оценка на въздействието, администрацията на Министерски съвет не може да обезпечи информирано взимане на решения.
- Успешната реформа изисква промяна в културата на организацията. Администрацията на Министерски съвет се нуждае от държавни служители, готови да направят повече от прилагане на правилата и да дадат обосновани становища във връзка с последствията от възможностите, внесени за решение в Министерски съвет. Посланието на документа е, че е възможно и много желателно да се реформира администрацията на Министерски съвет в страните в преход чрез изграждане на техния капацитет за политики и планиране, за да могат правителствата да изпълняват успешно многобройните задачи по време на прехода.

Бележка за терминологията и съкращенията, използвани в този документ

Правителство/Министерски съвет (МС): Тези термини са използвани като взаимозаменяеми в този документ. Те се отнасят до членовете на правителството колективно. В някои страни терминът Министерски съвет се отнася до заседанията – обикновено ежеседмични – на правителството. За яснота, когато се говори за заседания, това се упоменава изрично, напр. заседанието на правителството, заседанието на МС.

Администрация на Министерски съвет (АМС): този базисен термин се използва в целия документ, за да обозначи административния орган, който обслужва правителствения ръководител (обикновено това е министър-председателят) и правителството/Министерски съвет. В различните държави се използва различен термин, например Общ секретариат, Администрация на Министерски съвет, Правителствен секретариат, Канцелария, Кабинет и т.н. Този термин се използва тук дори в случаи, когато целият орган, който обслужва

правителството се нарича Служба на министър-председателя (напр. Полша, Австралия, Дания, Сърбия и Черна гора/Косово и Холандия).

Кабинетът на министър-председателя (КМП): Общият термин се използва в целия документ, за да се отнася до службата, която обслужва **конкретно** ръководителя на правителството, обикновено министър-председателя. Този кабинет е в най-общи линии политически и почти винаги е част от АМС, поне за административни цели. В някои страни (напр. България и Ирландия), той е сравнително малък и се занимава преди всичко с логистична подкрепа, докато в други (напр. Франция и Канада), той е доста голям и съдържа значителен капацитет за политика и политически съвети.

Н.В. Предвид голямото разнообразие на организационни структури и терминология е почти невъзможно да бъдем абсолютно сигурни за разграничението АМС/КМП, без подробно изследване на отделните страни. В частност таблиците в този документ се основават на въпросници, попълнени от самите държави, и това разграничение може да не е било следвано съвсем стриктно. В настоящия документ са положени всички усилия тези термини да се използват систематично, както е обяснено по-горе. Ако органът обслужва само МС или и МС, и министър-председателя, в настоящия документ ще се нарича АМС. Ако обслужва конкретно министър-председателя и особено ако е предимно политически, ще се нарича КМП. Още по-объркващо е, че в някои страни АМС се нарича КМС. Когато това е оправдано от функциите им, в настоящия документ тези органи се наричат АМС.

Секторна политика: Това е сложен термин, който дори не съществува на всички езици. Секторната политика е подход за решаване на даден проблем или за подобряване на ситуацията. Тя често е вплътена в закон или разпоредба, или дори в множество закони и разпоредби, но това не е задължително. Например, правителството може да обяви, че основната цел на външната му политика е да се присъедини към НАТО или че разработва политика в подкрепа на МСП чрез съчетание от данъчни и инвестиционни мерки.

Законодателство, нормативни актове: Това са най-разпространените средства за даване тласък на дадена политика. Нормативният акт вплъщава дадена секторна политика или политики, както и общи въпроси, свързани с изпълнението и прилагането на тази политика.

Министър-председател: Терминологията, която се използва в различните страни включва президента на правителството, председателя на МС, Канцлера и Тийшък². Общото име министър-председател се използва в настоящия документ, за да обозначи лицето, което председателства МС.

Държавен секретар: Този термин се използва обобщаващо, за да обозначи административния ръководител на министерство. Съществуват големи различия в ролите, отговорностите, мястото в йерархията и начина на назначаване на държавните секретари. Самото име е объркващо, особено като се има предвид фактът, че в някои държави държавният секретар е название, което се използва за младши министри.

Главен секретар: Този термин се използва обобщаващо в настоящия документ, за да обозначи ръководителя на администрацията на Министерски съвет. Срещат се големи различия между функциите, отговорностите, статута и начина на назначаване на главните секретари, но това изглежда е най-срещаното и най-малко объркващо наименование.

Междуведомствени съвети: Този термин обозначава официални междуведомствени съвети, които обикновено се сформират, за да се занимават с определен сектор, напр. икономически въпроси, социални въпроси или конкретни теми, напр. европейската

² Названието на министър-председателя на Република Ирландия

интеграция, малцинства, равнопоставеност. Те обикновено са постоянни, поне по време на мандата на даден министър-председател и често се председателстват от висши министри или заместник министър-председатели. Тези съвети често се използват като форум за обсъждане на въпроси в детайли или за решаване на спорове, преди въпросите да стигнат до целия МС.

Забележка за източниците на информация за този документ

Примерите, използвани в този документ са взети предимно от “Профили на централна администрация на изпълнителната власт” (PUMA, ОИСР, 1996г.) и от прегледи на системите за вземане на решения в страните от ЦИЕ и Западните Балкани, извършвани от Сигма между 1997 и 2003 г. Профилите на PUMA са подготвени от участващите правителства, но има значителни различия в използваната терминология и в детайлността. (За страните от ЦИЕ основният източник на анализ са докладите на Сигма и оценките, направени впоследствие от Жак Фурние, Михал Бен-Гара, Саймън Джеймс и Тони Верхейен.)

След това тази информация бе препотвърдена с помощта на въпросник, изпратен до страните-членки на ОИСР, страните от ЦИЕ и от Западните Балкани. Въпросникът бе попълнен от почти всички правителства, което осигури обстойна информация за структурата, функциите и щата на АМС и КМП. Всички данни в таблиците са взети директно от отговорите на въпросника. Във всички случаи, тази таблица няма за цел да представи в подробности информацията, получена от въпросника, нито да разглежда в дълбочина определена страна. Примерите са включени по-скоро като илюстрация на общите наблюдения. Аналитичният материал, подготвен от PUMA/GOV също бе използван, най-вече един кратък доклад за съгласуваност в политиките. Някои непубликувани материали, изготвени от Ан Евънс и Саймън Джеймс също предоставиха полезни коментари в един по-ранен вариант на този документ. Бенджамин Кумф оказва подкрепа при проверката на въпросниците и данните, посочени в тях.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на този документ е да помогне на правителствата в страните от ЦИЕ и Западните Балкани да реформират и развият своите администрации на Министерски съвет и Кабинети на министър-председателя, като по този начин укрепят системите си за вземане на решения. Приема се, че правителствата могат да се учат едно от друго относно различните подходи при организиране и набиране на служители в АМС и КМП. Голямото разнообразие на подходи подсказва, че няма един-единствен модел, който да отговаря на всички системи, а това сочи, че основното предимство на сравнителния подход е, че той е източник на идеи, които могат да бъдат обмислени от хората, планиращи реформи. Същевременно се признава, че всяко усилие за реформи е уникално и трябва да се основава на задълбочен анализ на условията в конкретната страна, за да могат да се приспособят местните АМС и КМС към потребностите и целите на дадена конституционна, политическа и административна система.

В примерите, включени в този документ, страните са в една от трите групи: страни от ОИСР, страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) или страни от Западните Балкани. Тъй като тези класификации не са взаимноизключващи се, решението към коя група да се причисли страната е въпрос на преценка. Например Полша, Унгария, Чехия и Словакия са както страни от ЦИЕ, така и страни-членки на ОИСР. Тъй като целта на документа е да допринесе за реформата на АМС в новите демокрации, и тъй като тези страни не са били

обхванати от профилите на РУМА през 1996 г. избрахме да ги третираме като страни от ЦИЕ в настоящия документ. Дефиницията за страни от Западните Балкани в този документ обхваща страните от бившата Югославия (с изключения на Словения, която е включена в групата страни от ЦИЕ), както и Албания. Тези групи включват някои формирования, чийто статут още не е напълно определен, така че групата включва съществуващи правителства, без това да влияе на бъдещи промени в статута.

В обобщение страните/републиките/формированията, включени в сравнителните таблици за трите групи са следните:

ОИСР: Австралия, Австрия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Холандия, Норвегия, Испания и Швеция. От страните-членки на ОИСР решихме да включим в таблицата горепосочените 10 страни, които представляват различни географски региони, големина и подходи към АМС и КМП. Текстът понякога включва примери от други страни. Не сме включили държави с президентско управление, тъй като дискусиата на АМС и КМП не са напълно приложими в техния случай. В полупрезидентските системи, като във Франция, фокусът е върху министър-председателя и правителството (а не върху президентската администрация).

Страни от ЦИЕ: България, Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Словакия и Словения. (Румъния не попълни въпросника, така че не беше включена в таблиците).

Западните Балкани: Албания, Босна и Херцеговина (на ниво държава и федерация), Хърватска, бившата югославска република Македония, Сърбия и Черна гора (на ниво държавен съюз и Република Черна гора) и Косово [Сърбия и Черна гора/Сърбия и Босна и Херцеговина/Република Сръбска не предоставиха информация, така че не бяха включени в таблиците.]

2. ОСНОВНА ЦЕЛ И СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Съвременното правителство и администрация са комплексни; всъщност те представляват набор от компоненти с много различни измерения. Има огромен брой теми, свързани с правителството, от правата на човека до икономическото развитие, екологията, транспорта, образованието, селското стопанство, полицията и пенсиите. Правителството и администрацията се занимават с непосредствените и дългосрочни ценности на индивида и стремежите на колективни общности, местни и глобални въпроси, граждани, групи, региони, етнически малцинства, нации и международната общност. Има и взаимосвързани нива на управление – общинско, местно, регионално, национално и наднационално. В страните от ЦИЕ, Западните Балкани и бившия Съветски съюз правителствата трябва да се занимават с всички тези аспекти в контекста на прехода (национален и икономически) и да го направят бързо, за да отговорят на амбициите на своето население, които нямат търпение да “настигнат” запада, като запазят и изградят свои собствени култури и институции.

Освен това правителството и администрацията са организационно комплексни, съставени от множество министерства, които от своя страна включват множество сектори и единици, децентрализирани и деконцентрирани структури, както и агенции, комисии и международни представителства. Демократичните правителства съчетават променлив елемент, който подлежи на периодични избори и подмяна и по-постоянни служители, които обслужват както гражданите, така и политиците. Взаимодействието между тези два елемента, всеки със собствена мотивация и стремежи, често не е никак лесно. Истинско чудо е, че съвременните правителства не се разпадат по-често, отколкото в

действителност! Друга банална истина е, че координацията е от изключително значение за едно ефикасно правителство, както и за всяка сложна организация. В речника *American Heritage* определението за думата *координация* е “регулиране на разнообразни елементи в интегрирано и хармонично действие. Речникът Кеймбридж дефинира *координирам* като “карам различни неща да работят ефикасно като едно цяло”. В по-оперативен план Бордо и Уасон, в статия за информация и комуникация (1997 г.) дефинират *координация* като “управляване на зависимости между дейности и взаимовръзки между действащите лица”. Има няколко неща, които трябва да бъдат отбелязани във връзка с тези дефиниции. Първо, думата *координация* предизвиква главно положителни асоциации, което се потвърждава от качествяването ѝ като *хармонична* или *ефикасна*. Второ, приема се, че координацията не се случва сама по себе си, а изисква управление и регулиране. Трето, като цяло “координацията” се дефинира като процес, а не толкова като резултат. И накрая, координацията позволява на елементите и участниците да останат разнообразни и различни, докато се стреми резултатите да бъдат хармонични и ефикасни.

Всички големи и комплексни организации развиват средства за координация, често на различни нива в организацията. Централата на Кока Кола в Атланта, или на ООН в Ню Йорк, или генералният щаб на всяка военна организация стоят на върха на една система с множество нива на координация във и между звената, които могат да бъдат организирани на базата на регион, сектор или друга форма на групиране. Във всяка голяма и сложна организация, причината за съществуването, основанието и “добавената стойност” на централата е управлението на координацията, вземането на решения и следенето на изпълнението на дейността на организацията като цяло. Централата не заменя звената или отделите, не върши работата им вместо тях, и в идеалния случай, не ги управлява на микро-ниво. Централата има за цел да обезпечи, по най-добрия възможен начин, че всеки клон, дъщерна фирма или отдел, изпълнява възложените му задачи и че всички те заедно изпълняват колективните цели.

Аналогията с правителството е ясна. При парламентарните системи и до голяма степен в полупрезидентските системи, върхът в системата за вземане на решение е седмичното заседание на Министерски съвет, председателствано от министър-председателя. В тези системи, целта на тези заседания е да се постигне следното:

- Да се погледне стратегически: определяне на цялостни правителствени цели, очертаване на приоритетите сред тях и разпределяне на ресурси за тези приоритети;
- Да се обсъдят политическите и комуникационни въпроси, пред които е изправено правителството;
- Да се вземат важни решения от името на правителството, като се обезпечи ангажираност на всички министри;
- Да се вземат съгласувани решения: т.е. решения, които са законни, за които са набелязани финансови и човешки ресурси, и за които са установени различните интереси на министрите и е намерена пресечна точка между тях; и
- Да се поеме колективна отговорност за изпълнението на дейността на правителството;

Вземането на решения в демократичните парламентарни системи (включително полупрезидентските системи) се обуславя от изпълнението на двойна роля от страна на всички членове на правителството. Като цяло, министрите поемат лична отговорност за дадена секторна политика (финанси, здравеопазване, земеделие и т.н.), а при изпълнението на тази отговорност те се обслужват от отделните си министерства. Освен това, те се събират

редовно на заседания на Министерски съвет, където обсъждат предложения от членове на правителството, вземат решения и от тях се изисква да поемат колективна отговорност за програмата на правителството и за конкретни решения. При изпълнение на колективната си роля, и по-конкретно като едно правителство, министрите се подпомагат и подкрепят от АМС.

Основната отговорност на министър-председателя е за колективната работа на правителството – роля, която обикновено се изпълнява чрез председателстването на заседанията на Министерски съвет - и за обезпечаване на добро и съгласувано изпълнение на програмата на правителството. Министър-председателят е отговорен и за представяне на страната в чужбина и за управление на коалицията. Като председател на МС, министър-председателят се подкрепя от АМС. Политическият кабинет на министър-председателя (КМП) обикновено също е част от АМС, поне административно, и двете администрации обикновено са в една и съща сграда, макар и функционално да остават доста ясно разграничени.

В обобщение, отговорностите на АМС произтичат пряко от колективните отговорности на правителството и министър-председателя. Следователно преди всичко, единствената цел на АМС е да обслужва Министерски съвет и неговия председател при отговорността им за координиране на дейностите на всички министерства, с цел да улесняват ефективното и ефикасно изпълнение на колективните им задължения. Следователно АМС е преди всичко координиращ орган в рамките на администрацията. Много често АМС трябва да изпълнява координиращата си роля, без официално да е в по-висока йерархична позиция спрямо министерствата. Следователно капацитетът ѝ да изпълнява координиращата си роля не произтича от възможността да издава заповеди или нареждания на министерствата да действат по определен начин, а от това, че всички действащи лица в системата осъзнават колко е важна координацията. Там, където това не е достатъчно, АМС се нуждае от авторитета на министър-председателя, за да наложи колективна дисциплина на правителството.

3. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПО-ГОЛЯМА СЪГЛАСУВАНОСТ НА ПОЛИТИКАТА

През последните няколко години, Службата на ОИСР за публично управление (PUMA) – която от септември 2002 г. вече се нарича Дирекция за публично управление и териториално развитие (GOV) – подчерта нарастващата нужда и трудности на страните-членки на ОИСР да постигнат съгласуваност на политиката. Причините са много и разнообразни, включително необходимостта да се управляват и да се постигне максимална ефикасност на ограничените ресурси, бързи и непрекъснати промени, които изискват гъвкавост; взаимното проникване на полетата на международната и вътрешната политика, което налага управление на множество слоеве от разработването на политики; информационният взрив, който умножи броя на действащите лица на политическата сцена и който допринесе за разпокъсаност на политиките. В едно Приложно изследване, озаглавено “Изграждане на съгласуваност в политиките – инструменти и проблеми”,³ PUMA посочва, че международните организационни въпроси също имат връзка със съгласуваността и отбеляза, че:

“Правителствата са подложени на различни политически напрежения, често въплътени в конфликтни, секторни интереси на министерствата, които се съревновават помежду си за финансови ресурси, докато бюджетното

³ *Building Policy Coherence — Tools and Tensions*, Public Management Occasional Paper, PUMA, OECD, 1996.

министерство обикновено се опитва да контролира разходите. В някои страни, степента на конкуренция между политиките на различните министерства се поддържа умишлено, за да поддържа едно ниво на креативно напрежение и да стимулира оспорването на съветите по секторните политики. Във всички страни трябва да се правят взаимни отстъпки между различни интереси на най-високо ниво.”

В Приложното изследване се отбелязва, че днес се наблюдава по-добро разбиране на факта, че несъгласуваните политики крият по-висок риск от дублиране, неефективно изразходване на средства, по-ниско качество на обслужване, трудности при постигането на целите и накрая, намален капацитет за управление. Въпреки това в изследването се предупреждава, че макар да има добри причини за укрепване на съгласуваността в политиката, има и нужда от предпазливост, предвид реалните практически ограничения, до които може да достигне съгласуваността. Освен това е важно да се гарантира, че усилията за постигане на по-голяма съгласуваност не водят до твърде голям контрол и последваща загуба на гъвкавост и креативност в системата за разработване на политики.

След като направи преглед на опита на страните-членки на ОИСР, GOV установи осем основни инструмента за съгласуваност. След като отбеляза, че “основният инструмент за съгласуваност е информираното вземане на решения”, GOV отбелязва следните инструменти с уговорката, че те могат да бъдат адаптирани спрямо всяка национална система предпазливо и внимателно:

- Ангажираността на политическото лидерство е необходима предпоставка за съгласуваност и инструмент за подобряването ѝ;
- Създаването на стратегическа политическа рамка помага да се гарантира, че индивидуалните политики отговарят на правителствените цели и приоритети.
- Хората, вземащи решения се нуждаят от съвети въз основа на ясно дефиниране и добър анализ на въпросите, с изрично посочване на възможни несъответствия;
- Съществуването на централен капацитет за преглед и координация е жизненоважен, за да обезпечи хоризонтална съгласуваност между политиките;
- Механизмите да се предусещат, откриват и разрешават конфликти в политиките на ранен етап в процеса спомагат да се открият несъответствията и да се намали липсата на съгласуваност.
- Процесът на вземане на решение трябва да бъде организиран така, че да постига ефикасен баланс между политическите приоритети и бюджетните изисквания.
- Процедурите за изпълнение и механизмите за мониторинг трябва да бъдат разработени така, че да гарантират възможност за адаптиране на политиките според постигнатия напредък, нова информация и промяна в обстоятелствата.
- Административната култура, която насърчава междусекторното сътрудничество и систематичния диалог между различни политически общности допринася за укрепване на политическата съгласуваност.

Основните действащи лица, които трябва да използват тези инструменти са политическото лидерство, министерствата, АМС и КМП.

През последните дванайсет години работата, извършена от Сигма в различните администрации на МС в ЦИЕ и Западните Балкани доведе до много сходни заключения за укрепване на системата за политики и ролята на АМС в това отношение. От 1997 г. Сигма е направила подробни прегледи на АМС в седем страни от региона. Освен това от 1999 г.

Сигма прави оценка за Европейската комисия за работата на политическата система във всички страни от ЦИЕ спрямо обща базова основа. Едно от основните заключения от всички тези оценки е, че ефикасното използване на тези инструменти за насърчаване на по-добра съгласуваност на политиките изисква взаимосвързан капацитет в министерствата и в АМС.

В министерствата, ефикасното използване на инструментите изисква процедури и капацитет за развитие на висококачествени политически и законодателни предложения. По-конкретно, процедурите трябва да са насочени към междуведомствени консултации и консултации със заинтересованите страни и трябва да има капацитет предложенията да се базират на валиден анализ въз основа на предварителна оценка на въздействието на предложения и периодична последваща оценка на резултатите.

АМС има централна роля при определяне, насърчаване и използване на тези инструменти за постигане на по-голяма последователност на политиките. АМС отговаря за създаване, актуализиране и прилагане на процедурите за подготовка и внасяне в МС. Тя трябва да може да осигурява координация, анализ и съвети по политиките, за да улеснява и да обезпечава потока на висококачествена информация за заседанията на МС и да гарантира, че по-голямата част от конфликтите, особено на техническо ниво, се разрешават преди въпроса да стигне в МС.

Функциите и дейностите на АМС в страните от ОИСР, ЦИЕ и Западните Балкани са разгледани в сравнителната схема в следващия раздел на този документ.

4. ОСНОВНИ ФУНКЦИИ НА АМС: ОСЕМ ИЗМЕРЕНИЯ НА КООРДИНАЦИЯ

Полезно е да се разгледат всички функции на АМС във връзка с координацията. Като цяло, АМС рядко е пряко отговорна за определена политическа сфера (макар и да има някои изключения). Вместо това АМС е координатор, чиято задача, ако отново цитираме речника Кеймбридж, е “да накара различни неща да работят ефикасно като едно цяло”. В този раздел общите функции на АМС в различните страни са разгледани по осем признака, свързани с координацията. В много случаи АМС дели някои от тези отговорности с КМП, но постоянните разграничения между двете ще усложни и ще затрудни настоящото изследване, така че всички споменавания на АМС трябва да се считат за включващи и КМП. Осемте измерения на координацията, разгледани в настоящия документ са следните:

1. Координация на подготовката на правителствените заседания;
2. Координация на правното съответствие;
3. Координация на подготовката на правителствената програма и приоритети и обвързването им с бюджета;
4. Координация на политическото съдържание на предложенията за МС;
5. Координация на комуникациите, напр. съобщения за пресата;
6. Координация на мониторинга на работата на правителството;
7. Координация на връзките с други части на държавата (Президентство, Парламент);
8. Координация на конкретни хоризонтални стратегически приоритети.

4.1 Координация на подготовката на правителствените заседания

Най-често срещаният начин, по който АМС допринася за координацията е чрез управление на логистиката за подготовката на заседанията на МС. Тази функция се среща във всички

АМС в страните от ОИСР, ЦИЕ и Западните Балкани. По същество това е техническа функция и тя е ключова за успеха на МС, тъй като се отнася до управлението на процеса на вземане на решение чрез определяне на правила и налагане на изпълнението им. Като процес координацията на политиките е насочена към създаването на условия – в частност, стандартни процедури в рамките на държавния апарат – при които координацията може да бъде постигната в рамките на и между различни сектори. Както ще бъде показано по-късно, координацията на процедурите не е достатъчна за обезпечаване на висококачествен резултат от заседанията на МС, но е абсолютно задължителна за висококачествено вземане на решения. Процедурната координация има допълнителното предимство, че може да бъде лесно усъвършенствана с техники, които са безспорни и не са трудни за внедряване.

С едно-две изключения всички АМС, разглеждани в настоящото изследване, имат редовни седмични заседания, които се фокусират предимно върху въпроси, подготвени от министерствата и изпратени в АМС за преглед и включване в дневния ред. Логистичната подкрепа на АМС се изразява в следните основни дейности:

4.1.1 Срокове за приемане и разпространение на материали за заседанията

Ако материалите не пристигнат достатъчно рано, министрите обикновено нямат време да ги разгледат и да се консултират със служителите си преди заседанието на МС. В повечето страни АМС носи отговорност за спазване на сроковете. В Австрия, например, материалите се разпределят пет дни преди заседанието, за да оставят възможност за предварителни консултации (напр. с коалиционни партии). В Белгия материалите трябва да стигнат в АМС в понеделника преди петъчното заседание, а в Ирландия материалите трябва да бъдат разпространени три дни преди заседанието. В България, Чехия и Естония, материалите трябва да бъдат разпратени седем дни преди заседанията. В повечето страни стандартният срок за разпространение е между три и седем дни преди заседанието.

В повечето страни, дневният ред за всяко заседание се изготвя от главния секретар и се одобрява от министър-председателя. За всяко седмично заседание обикновено има правила, които определят краен срок, в който материалите трябва да бъдат внесени в АМС, за да могат да бъдат разгледани на дадено заседание. Тук се вземат предвид дните, изисквани от АМС за разглеждане на материалите, за всички срещи, които може да се наложи да се проведат за разискване на въпроси преди заседанието на МС (напр. “филтърни” комисии в МС, седмични срещи на главните секретари). В Бившата Югославска Република Македония, например, въпросите за заседанието на правителството трябва да пристигат в АМС 15 дни преди заседанието, ако засягат устройствени закони или други важни тематика, а в останалите случаи – 8 дни предварително.

Таблица 1. Подготовка на правителствените заседания

Страни-членки на ОИСР	Краен срок за изпращане на материали от министерства до АМС преди датата на заседанието на МС	Краен срок за разпространение на материали до министерствата преди датата на заседание на МС
Австралия	5 дни	5 дни
Австрия	5 дни	5 дни
Франция	5 дни	3 дни

Германия	14 дни	7 дни
Исландия	Няма срок	Няма срок
Ирландия	3 дни	3 дни
Холандия	7 дни	7 дни
Норвегия	2 дни	2 дни
Испания	4 дни	4 дни
Швеция	1 ден	Няма срок

Страни от Централна и Източна Европа	Краен срок за изпращане на материали от министерства до АМС преди датата на заседанието на МС	Краен срок за разпространение на материали до министерствата преди датата на заседание на МС
България	10 дни	7 дни
Чехия	7 дни	7 дни
Естония	14 дни	7 дни
Унгария	4 дни	Няма срок
Латвия	2 дни	4 дни
Литва	20-28 дни	3 дни
Полша	5 дни	5 дни
Словакия	Няма срок	Няма срок
Словения	4 дни	4 дни

Страни от Западните Балкани	Краен срок за изпращане на материали от министерства до АМС преди датата на заседанието на МС	Краен срок за разпространение на материали до министерствата преди датата на заседание на МС
Албания	Няма срок	2 дни
Босна и Херцеговина (държавно ниво)	Няма срок	3 дни
Босна и Херцеговина (федерация)	7 до 2 дни	2 дни
Хърватия	Няма точен срок, но има редовна процедура за предварителна оценка	7 дни
Бивша югославска република Македония	15 дни	15 дни

Сърбия и Черна гора (федерация)	5 дни	Веднага щом бъдат получени
Сърбия и Черна гора/ Черна гора	9 дни	7 дни
Сърбия и Черна гора/ Косово	5 дни	5 дни

Много страни използват междуведомствени комитети или комисии, за да обсъждат въпроси и да решават конфликти, още преди да са достигнали МС. В тези случаи въпросите трябва да пристигат навреме, за да могат да бъдат насрочвани най-напред за комисиите, а след това да остане време за разпространението им в целия МС. В Канада документите трябва да пристигат пет дни преди срещата на съответните комисии, за да бъдат разпространени до членовете им поне три дни предварително. След това въпросите се насрочват за разпространение до целия МС, след като са минали през комисиите и трябва да се предвиди време за по-нататъшно разпространение.

В някои страни от ЦИЕ и Западните Балкани, напр. Румъния, Чехия, Словакия и Босна и Херцеговина (държавно ниво), съществува проблем, тъй като твърде много материали се появяват в последния момент и се внасят директно за заседанието на МС. В повечето страни е възможно да се внесат материали в последния момент, но това се превръща в проблем, когато те заемат значителна част от дневния ред и когато включват важни въпроси, свързани със секторните политики, които се нуждаят от по-обстойно разглеждане. Важно е АМС да разработи методи за контролиране на тази тенденция, за да не позволи (или да ограничи) ситуацията, при които важни решения се взимат без достатъчно обмисляне. Например в Португалия правилото гласи, че единствено министър-председателят може да внася въпроси, които не са включени в дневния ред на заседанието. В много други страни правилото е, че министрите могат да включват въпроси в дневния ред в последния момент само с предварително разрешение на министър-председателя.

Основният въпрос тук е дали и до каква степен на министрите е “позволено” да внасят материали директно на заседанието, без да спазват сроковете. Когато това се случи, предложенията заобикалят процеса на допълнителното разрешаване на конфликти преди заседанието, напр. чрез междуведомствени комитети и седмични срещи на главните секретари (където има такива), както и предварително щателно разглеждане от АМС (виж по-долу). Повечето системи допускат някои изключения, но в идеалния случай подобни изключения трябва да са редки и да бъдат процедурно регулирани, напр. трябва да са неотложни и да изискват разрешение от министър-председателя или главния секретар. В крайна сметка единственият човек, който може да контролира тенденцията да се внасят въпроси, които не са напълно подготвени обикновено е министър-председателят. През последните години докладите на Сигма посочват България като добър пример за правителство, където министър-председателят е използвал властта си, за да контролира много ефикасно практиката за вкарване на въпроси в последния момент.

Таблица 2. Спазване на правилата

Страни-членки на ОИСР	Спазва ли се обикновено крайния срок за внасяне?	Министрите внасят ли директно в заседанията на МС въпроси, които не са включени в дневния ред?

Австралия	Да	Рядко
Австрия	С много изключения	Рядко
Франция	С някои изключения	Не
Германия	Да	Не
Исландия	С много изключения	Рядко
Ирландия	Да	Често
Холандия	Да	Рядко
Норвегия	Да	Рядко
Испания	Да	Рядко
Швеция	С много изключения	Рядко

Страни от Централна и Източна Европа	Спазва ли се обикновено крайния срок за внасяне?	Министрите внасят ли директно в заседанията на МС въпроси, които не са включени в дневния ред?
България	Да	Не
Чехия	С много изключения	Често
Естония	С много изключения	Рядко
Унгария	Да	Рядко
Латвия	С много изключения	Рядко
Литва	С много изключения	Рядко
Полша	Да	Рядко
Словакия	С много изключения	Често
Словения	Да	Рядко

Страни от Западните Балкани	Спазва ли се обикновено крайния срок за внасяне?	Министрите внасят ли директно в заседанията на МС въпроси, които не са включени в дневния ред?
Албания	Да	Рядко
Босна и Херцеговина (държавно ниво)	Не	Често
Босна и Херцеговина (федерация)	С много изключения	Рядко
Хърватия	Да	Рядко
Бивша югославска	С много изключения	Често

република Македония		
Сърбия и Черна гора (федерация)	Да	Рядко
Сърбия и Черна гора/ Черна гора	Да	Рядко
Сърбия и Черна гора/ Косово	С много изключения	Рядко

Резултатите от въпросниците, отчетени в тези таблици подсказват, че крайният срок сравнително често не се спазва, но практиката да се внасят въпроси директно в МС, без предварително разглеждане и вкарване в дневния ред не е широко разпространена. В миналото Сигма често е ставала свидетел, че подобни практики всъщност са били доста разпространени в страните от ЦИЕ и Западните Балкани и са им давали негативна оценка. Отчетените резултати могат да подсказват, че има известно подобрене в тези практики и че АМС в региона вече могат по-добре да контролират процеса на подготовка за заседанията на МС. Освен това има вероятност самоотчитането да е прекалено положително.

4.1.2 Дневен ред за заседанията на МС

Предварителното планиране на дневния ред на МС е важно. В много страни въпросите, включени в дневния ред зависят почти изцяло от предложенията, които пристигат от министерствата до определена дата. Ирландия е типичен представител на този подход: “Дневният ред се подготвя от секретаря на правителството и представлява списък с всички въпроси, получени от министерствата.” Други държави се опитват да въведат известно предварително планиране. В Естония, Латвия и Сърбия и Черна гора/Косово, например, седмичната среща на държавните секретари, която определя въпросите в дневния ред за текущата седмица, изготвя и дневния ред за следващата седмица.

Във Франция една още по-комплексна система позволява по-добро предварително планиране на дневния ред. Дневният ред е следствие на правителствената работна програма, която обикновено се изготвя всяко шестмесечие от Кабинета на министър-председателя и АМС (генералния секретариат на правителството). Проектите за дневен ред за следващите осем срещи на Министерски съвет се изготвят в две последователни петъчни срещи. Първата е вътрешна за АМС; втората е обща среща между КМП и АМС.

Структурата на дневния ред за МС може да се използва и за оптимизиране на заседанията и за заделяне на повече време за важни или спорни въпроси. Във Франция, например, дневният ред е разделен на три части: първата включва проекто-текстове, които обикновено не предизвикват дискусии, тъй като всички въпроси са изяснени; втората включва назначения, които обикновено не изискват обсъждане; само третата част на дневния ред съдържа въпроси, свързани с политики и комуникация, изискващи дискусия и разглеждане на различни становища. Очевидно именно третата част е фокусът на заседанията. В Холандия и Германия, дневният ред се състои от две части в зависимост от това дали въпросът се нуждае от обсъждане.

В Румъния първата част на седмичния дневен ред на заседанието на правителството е посветен на обсъждане на стратегически въпроси. Едва след като тези въпроси са били обсъдени, срещата преминава към обсъждане на правните документи и други въпроси, изискващи официално обсъждане. Включването на въпроси в първата част на дневния ред

се решава от министър-председателя по предложение на министрите, които обикновено подготвят документи за дискусия за своите въпроси. Неотдавна Бившата югославска република Македония също започна да използва дневен ред, съставен от три части, по подобие на Франция, и министрите отчитат, че това е подобрило провеждането и ефективността на заседанията. Разделянето на дневния ред на части може да помогне на министрите да фокусират подготовката и вниманието си към важните въпроси; това е особено важно, когато дневният ред е дълъг и когато към него са приложени значително количество материали.

4.1.3 Преглед на материалите, за да се гарантира, че преписките са пълни и са изпълнени процедурите за консултации

Повечето страни имат подробни процедури, регулиращи подготовката на документите за МС, включително изисквания за придружаващия анализ. В правилника обикновено са включени и стъпките, които министерството-вносител трябва да следва, за да обезпечи, че са направени консултации с останалите заинтересовани министерства, а понякога и с някои външни групи, преди въпросът да бъде внесен в АМС за включване в дневния ред. Качеството и задълбочеността на подобно междуведомствено и друго съгласуване дават много важен принос за последователност на политиките. Консултациите трябва да включват всички заинтересовани страни, да се проведат на ранен етап в процеса на подготовка и да дадат на консултираните достатъчно време да обмислят въпросите и да отговорят. Те трябва да са открити и неформални. Ако консултациите се проведат както трябва, има голяма вероятност противоречивите или нелогични елементи от политиките и законопроекта да бъдат коригирани, още преди въпросите да стигнат до заседание на МС. Министрите носят отговорност за консултациите и обикновено АМС има за задача да провери дали такива консултации са били направени с всички заинтересовани страни и че техните мнения са изслушани с необходимото внимание. Тъй като процедурите обикновено са изредени в правилници, АМС трябва най-малкото да провери дали са били спазени. Но това не винаги е толкова просто. Например, в много случаи, съгласно правилника, винаги трябва да се провеждат консултации с някои министерства (напр. на финансите и/или на правосъдието) или че трябва да се консултира законодателният секретариат по всички юридически актове. Освен това, правилата често казват, че “трябва да се провеждат консултации и с всички релевантни министерства”. Добър пример за подобен подход се наблюдава в Австралия. “Правителственият наръчник изисква министрите и длъжностните лица в министерствата, които имат отношение към дадено предложение да имат добри възможности да допринасят за неговото разработване и да изглаждат различията преди предложението да бъде внесено в АМС. Предложението трябва да съдържа коментари от координацията между всички министерства, имащи отношение към въпроса.” Може ли винаги да се разчита на министерствата, че винаги ще определят правилно с кого да се консултират? А отговорът на министерство-вносител на коментарите на останалите? Дали ги е приело сериозно или, ако е отхвърлил коментарите, дали това е направено основателно? АМС, като част от отговорността си да обезпечи информирано вземане на решения, трябва да е овластена да провери всички тези аспекти на подготовката и консултациите от министрите. Ето защо е полезно, ако АМС се включи в процеса още в ранен етап и получи добра документация за процеса на консултации. Като цяло АМС е пазител на правилата за пълна окомплектовка на документацията. Например, тя проверява дали са положени необходимите подписи, дали са включени обяснителните бележки и дали вторичното законодателство е приложено към първичното (където това се изисква от правилата). Основният въпрос е: ако документацията е непълна, ако липсват важни неща, ако не е направена консултация с релевантни министерства и т.н., може ли АМС да върне документацията в министерството и да откаже да я включи в дневния ред,

докато не бъде окомплектована напълно? В почти всички страни от Западните Балкани, правилникът позволява на АМС да връща въпроси на министерствата само на технически, формални основания, напр. ако липсват необходимите документи или подписи. За съжаление, това често не включва аспектите, свързани с пълнотата и целесъобразността на консултациите. Например, в много от тези страни, правилниците предвиждат министерството вносител задължително да включва документ, посочващ с кого са проведени консултации и резултатът от тези консултации. АМС има право да върне даден въпрос в министерството, ако този документ липсва. Но АМС няма право да преценява дали са проведени консултации с всички необходими министерства и след това да върне документите, ако прецени, че има пропуски. В много случаи, дори когато АМС има формални правомощия да връща въпроси, на нея може да ѝ липсва капацитет или власт да приложи това решение на практика. В миналото оценките на Сигма обикновено стигаха до заключението, че ситуацията в страните от ЦИЕ също е от този тип. Въпросниците, обаче, посочват, че в пет от деветте страни от ЦИЕ, АМС вече има власт да разглежда някои аспекти от качеството на политиките и програмите и да връща въпроси в министерствата за повече работа, ако съдържанието по същество се сметне за недостатъчно добро. И накрая, ако министрите искат да вкарат някой въпрос по-бързо, те често отиват при министър-председателя и вкарват въпроса в дневния ред в последния момент. Следователно АМС се нуждае от подкрепата на министър-председателя, когато връща непълни преписки в министерствата, или рискува да изгуби един много полезен инструмент за опазване интегритета на системата за вземане на решение.

Таблица 3. Основания за връщане на въпроси в министерствата за по-нататъшна работа

Страни-членки на ОИСР	АМС може да връща въпроси на министерствата по технически причини	АМС може да връща въпроси на министерствата заради политиките
Австралия	Да	Да
Австрия	Да	Да
Франция	Да	Някои (решавани от АМС по други начини)
Германия	Да	Да
Исландия	Няма власт да връща въпроси	Няма власт да връща въпроси
Ирландия	Някои	Да
Холандия	Няма власт да връща въпроси	Няма власт да връща въпроси
Норвегия	Да	Не
Испания	Да	Да
Швеция	Да	Да

Страни от Централна и	АМС може да връща въпроси	АМС може да връща
------------------------------	----------------------------------	--------------------------

Източна Европа	на министерствата по технически причини	въпроси на министерствата заради политиките
България	Да	Не
Чехия	Да	Да
Естония	Да	Не
Унгария	Да	Да
Латвия	Да	Да
Полша	Да	Да
Словакия	Да	Не
Словения	Да	Не

Страни от Западните Балкани	АМС може да връща въпроси на министерствата по технически причини	АМС може да връща въпроси на министерствата заради политиките
Албания	Да	Не
Босна и Херцеговина (държавно ниво)	Да	Не
Босна и Херцеговина (федерация)	Да	Не
Хърватия	Да	Не
Бивша югославска република Македония	Да	Не (но се планира като част от реформата)
Сърбия и Черна гора (федерация)	Да	Не
Сърбия и Черна гора/ Черна гора	Да	Да
Сърбия и Черна гора/ Косово	Да	Не

4.2 Координация на закононото съответствие

Тясно обвързана с подготовката на заседанията на МС е координацията на закононото съответствие на законопроекти. В континентална Европа и особено в Централна и Източна Европа и Западните Балкани, МС има ключова роля в законодателния процес; трябва да се направи внимателен преглед на всички законови материали, които се внасят в МС за решение, за да се гарантира, че те отговарят на законовите изисквания на страната. Тези изисквания по традиция се отнасят до три измерения: трябва да са съобразени с Конституцията, с други закони и разпоредби и със стила за изготвяне на закони. За

страните, които желаят да се присъединят към ЕС, вече се добавя и четвърто измерение – съобразеност с правото на Общността.

Повечето АМС в страните от ЦИЕ и Западните Балкани имат силен фокус върху правния преглед, докато това е в сила само за част от страните от ОИСР. Доста рядко АМС в страните от ОИСР възприемат това като централна функция. Например, от 25-те страни-членки на ОИСР, които са попълнили профила на РУМА за своята централна администрация през 1996 г. само една-две са изброили правния преглед като една от функциите на своята АМС. (Новият въпросник представя една по-различна картина, но естеството на отговорите подсказва, че този въпрос може да е бил разбран погрешно и това се нуждае от по-нататъшно изследване.) В случая на Профилите на централната държавна администрация в страните от ЦИЕ, изготвени от Сигма, всички страни са споменали правните прегледи като функция на АМС. В страните от бившата Югославия, от друга страна, е обичайно да има отделен, независим правен съвет, който отговаря за правния преглед. В много страни, както страни членки на ОИСР, така и страни от ЦИЕ, АМС не е единственият административен орган, който прави преглед на законовото съответствие. Например, в Словакия и в Чехия, законовото съответствие се проверява от АМС и Законодателния съвет, а в Естония и от АМС, и от Министерство на правосъдието.

В общия случай, тази функция не е проблемна сама по себе си, и действа гладко в повечето страни от ЦИЕ и Западните Балкани, независимо дали е в рамките на АМС или в независим съвет. Тя рядко е субект на каквито и да било предложения за реформа в някоя оценка на Сигма. Но има някои въпроси, които си струва да се обмислят. Най-важният въпрос – от гледна точка на последователността на политиката – е, че фокусът върху законовото съответствие в страните от ЦИЕ и Западните Балкани често е заместител на загрижеността за съдържанието на политиката в предложени нормативен акт. Този проблем се появява не само по отношение на почти изключителното фокусиране на АМС върху техническите/правни аспекти, но и на етапа на подготовка и консултации от министерства. Например, доста е разпространено за министерствата в страните от Западните Балкани и ЦИЕ да минават директно към писане на законопроекта, преди да е изяснено и да е обърнато внимание какво ще означават те за политиката и изпълнението. Много често междуведомственото съгласуване също се прави едва след като предложенията са изцяло изготвени като законопроекта. В резултат на това, консултациите често са доста формални, с натиск върху консултираните да коментират върху технически въпроси и въпроси, свързани с формулировки, вместо върху фундаменталните въпроси за политиката и съотношението разходи-ползи. По тази причина, някои от по-обхватните усилия за реформа на АМС – напр. в Латвия, Литва и в Бившата югославска република Македония – са ориентирани към укрепване на ролята на АМС по отношение на политическия анализ и координацията.

4.3 Координация на подготовката на правителствена програма (стратегически приоритети, годишни работни планове) и вметването им в бюджета

Планиране – както стратегическото, така и оперативното – и управлението на динамичните връзки между двете са основополагащи отговорности на правителството и министър-председателя. Стратегическата рамка, както бе отбелязано от РУМА, е централен инструмент за постигане на последователност в политиката. В парламентарните демокрации, определянето на стратегически цели на правителството е политическа отговорност, която често се отразява в изявления на правителството в парламента. От друга страна, изготвянето на планове, анализът, който се изисква, за да се осигури устойчивост на плановете и дейностите, които се изискват за изпълнение на плановете са

задачи на администрацията. Докато министерствата подготвят идеи и анализират информация в различните им сфери на дейност, АМС има отговорност да координира материалите и да подпомага правителството при определяне на приоритети сред съревноваващите се искания на фискални и други ресурси.

Таблица 4. Капацитет за стратегическо и оперативно планиране за МС

Страни-членки на ОИСР	Капацитет за стратегическо планиране	Капацитет за годишно оперативно планиране
Австралия	В КМП	В АМС
Австрия	Не	Не
Франция	В АМС	В АМС
Германия	В АМС	В АМС
Исландия	Няма	В КМП
Ирландия	В КМП	В АМС
Холандия	Няма (скоро ще бъде създаден)	Няма
Испания	В КМП	В КМП и АМС
Швеция	В АМС	В АМС

Страни от Централна и Източна Европа	Капацитет за стратегическо планиране	Капацитет за годишно оперативно планиране
България	В АМС	В АМС
Чехия	В АМС	В АМС
Естония	Няма	В АМС
Унгария	В АМС	В АМС
Латвия	В АМС	В АМС
Литва	В АМС	В АМС
Полша	В отделен орган, който се отчита пряко пред министър-председателя	В КМП
Словакия	В АМС	В АМС
Словения	Не	В АМС

Страни от Западните Балкани	Капацитет за стратегическо планиране	Капацитет за годишно оперативно планиране
Албания	В АМС	Не
Босна и Херцеговина	Не	В АМС

(държавно ниво)		
Босна и Херцеговина (федерация)	Не	В АМС
Хърватия	В АМС	Не
Бивша югославска република Македония	В АМС	В АМС
Сърбия и Черна гора (федерация)	Не	В АМС
Сърбия и Черна гора/ Черна гора	Не	В АМС
Сърбия и Черна гора/ Косово	Не	Не

4.3.1 Стратегическо планиране

Като цяло ролята на АМС по отношение на стратегическото планиране включва следното:

- Да обезпечи, че разискванията на правителството по стратегическите му приоритети се провеждат с широка оценка на цялостната икономическа, политическа и социална ситуация;
- Да обезпечи, че стратегическите приоритети са съобразени с други стратегически документи на правителството, като присъединяване към ЕС, икономически и фискални стратегии и други ключови стратегии за политики и реформи;
- Да обезпечи, че процесът на подготовка на бюджета взема предвид и отразява стратегическите приоритети;
- Да обезпечи, че оперативните планове на министерствата отразяват стратегическите планове на правителството;
- Да обезпечи, че министър-председателят е редовно осведомяван за новите развития, които оказват въздействие върху стратегическите приоритети и годишните оперативни планове и за възможни отговори или корекции, където е уместно.

Много администрации на МС в страните от ОИСР отговарят за стратегическото планиране. В Австрия, например, една от функциите на АМС е “да формулира общите правителствени политики, в частност насоката на икономическите политики.” В Канада АМС “предлага на министър-председателя стратегическо решаване на правителствените въпроси, както и цялостно планиране и определяне на приоритетите.” В Швейцария на всеки четири години АМС “изготвя правителствена програма за следващия парламентарен мандат, съвместно с министерствата. Тази “Програма за мандата” очертава основните проблеми и представя конкретни решения под формата на декларация” на МС.

От друга страна, в страните от ЦИЕ и Западните Балкани капацитетът на администрациите на МС да координират подготовката на стратегически планове се среща рядко⁴. Неотдавна бяха предприети стъпки за укрепване на стратегическия капацитет в някои страни, например в Латвия, Литва, Полша и Бивша Югославска Република Македония. Неотдавна, като част от общата реформа на своята АМС, Бившата Югославска Република прие решение за създаване на звено за стратегическо планиране в АМС и в момента се предприемат стъпки за създаване на широк процес на планиране, обвързващ бюджетните и стратегическите приоритети. Подобно развитие се наблюдава и в Латвия и Литва. Таблица 4 показва, че всъщност известен капацитет за стратегическо планиране съществува в седем от деветте страни от ЦИЕ, отговорили на въпросника. Румъния, която не е отговорила, няма такъв капацитет. Информацията, събрана от Сигма в последния кръг от оценките на координация на политиките (2000 г.) навява на мисълта, че в повечето страни от ЦИЕ този капацитет до голяма степен е недостатъчен.

4.3.2 Годишно оперативно планиране

Повечето правителства извършват една или повече форми на оперативно планиране, обикновено ежегодно. Програмите се фокусират върху всички въпроси, планирани от министерствата за МС, или само върху някои аспекти, напр. законодателната програма. В почти всички случаи подготовката на подобни планове е задача на АМС, а Таблица 4 показва, че почти всички имат капацитет да изготвят годишни оперативни планове.

Основният въпрос във връзка с подготовката на годишен работен план/ планове е дали този процес върви “отдолу-нагоре” и АМС само събира материалите, внесени от министерствата, или пък АМС има властта и капацитета да взема решения при изготвяне на плана въз основа на подадените сведения. Това означава, например, че АМС оценява дали плановете, внесени от министерствата са достатъчно съобразени с приоритетите на правителството и могат да поискат допълнителни сведения от министерство, ако изглежда, че не са включени въпросите, необходими за изпълнение на стратегическите приоритети. И обратно, АМС може да посочи на дадено министерство, че е включило твърде много въпроси, някои от които правителството или парламентът може да не успее да разгледа. По този начин, подготовката на оперативния план се превръща в интерактивен процес между министерствата, който извежда на преден план конкретни секторни приоритети, и АМС, която отговаря за въпросите, обхващащи различни сектори и цялата администрация. Ясно е, че финалното решение по оперативния план, включително разрешаването на конфликтите, остава отговорност на МС.

4.4 Координация на политическото съдържание на предложенията за МС (подготовка в министерствата, дейности на АМС)

Като цяло, системите за разработване на проекти на политики и законодателство възлагат на всеки министър задачите да:

- Идентифицира проблемите, които изискват отговор от правителството;
- Инициране на разработването на решения за политиките;
- Консултиране със заинтересованите министерства и външни групи;
- Анализирание на последиците от предложените решения; и

⁴ Последната оценка на Сигма на координацията на политиките в страните от ЦИЕ бе направена през 2000 г.; през 2003/4 г. бяха направени оценки на страните/формированията в Западните Балкани.

- Представяне на предложеното решение (или на няколко възможни опции за решение) за вземане на колективно решение от МС.

При изпълнение на тези задачи министърът е подкрепян от своето министерство. В случай, че въпросът е сложен, министърът може да потърси допълнителна подкрепа от външни експерти или от специална работна група (включително междуведомствени работни групи). Мотивът за инициране на работа по секторни политики могат да са правителствени приоритети, анализ на самото министерство, международни задължения или външен натиск от фирми, заинтересовани групи или граждани. Независимо от първоначалния мотив, първоначалните стъпки принадлежат на министъра, подкрепян от своето министерство.

От друга страна, тъй като решенията за политиката са колективна отговорност на правителството, необходимо е МС като цяло да бъде уверен, че предложенията от отделни министерства са били изготвени в съответствие с приетата процедура, че предложенията са съобразени с правителствените планове, графици и приоритети и че не влизат в противоречие с други решения. Това е координация на политиката и естественото ѝ място е в АМС, като централната организация, обслужваща МС.

Координацията на политиката е основен инструмент на АМС при изпълнение на колективната отговорност на МС да разработва и изпълнява последователни политики. По-конкретно, АМС трябва да обезпечи, че въпросите, стигащи до правителството и ведомствените комисии са последователни, съгласувани и координирани. Това налага изпълнението на дейности в АМС, които да обезпечат, че:

- Секторните и общи въпроси са били разглеждани и обмисляни във всичките им аспекти;
- Анализаторният и аналитичен материал (данъчен, икономически, социален, екологичен и т.н.), заложен в предложенията от министерствата е с високо качество;
- Предложенията от министрите са съобразени с правителствените стратегически и бюджетни приоритети;
- Несъгласията между министерствата по материали, внасяни в правителството се решават или свеждат до минимум преди заседанията на МС; и
- Министър-председателят и председателите на ведомствените комисии са осведомени за въпросите, достигнали до комисии и МС за решение.

4.4.1 Подготовка на материали в министерствата: ролята на АМС при определяне на процедури за анализ на политиките

Подготовката и разработването на предложения за МС е отговорност на министрите и техните министерства във всички разглеждани страни. Сам по себе си процесът на разработване на политики и законодателство е извън обхвата на настоящия документ. Важно е да се отбележи обаче, че в много страни АМС има централна роля за насочване на процеса на подготовка, особено чрез определяне на правилата за представяне в МС. По-просто казано, ако АМС изисква представянето на определен вид информация и анализ в МС, министерството-вносител обикновено ще трябва най-напред да извърши този анализ в процеса на подготовка и да го включи в материалите си.

Поради тази причина е обичайно АМС в много страни-членки на ОИСР (напр. Канада, Обединеното Кралство и Дания) да подготвят наръчник с инструкции за министерствата за конкретните видове информация, които се изискват от министрите за обсъждане в МС.

Тъй като анализът и проучването в подкрепа и обосновка на дадено предложение се изготвя от всеки министър и подчиненото му/й министерство, общите инструкции имат за цел да се гарантира, че е обърнато внимание на най-важните въпроси и те са подчертани в кратко резюме (обикновено ограничено до около пет страници), представено в предварително зададен формат. Резюмето, ако е добре подготвено, помага да се фокусира дискусиата в МС върху важните въпроси, а не върху технически подробности (които е най-добре да бъдат оставени на експертите). Освен това, то прави процеса на подготовка по-дисциплиниран, помага за вътрешните дискусии в рамките на министерството и дава добра основа за АМС, като разглежда предложението в по-широкия контекст на секторната политика.

Конкретните елементи на краткия меморандум с резюмето до министрите се различава до известна степен в различните страни и в различните периоди, както и форматът. Важно е да се отбележи, че АМС носи отговорност да обезпечи, че министрите получават информацията, която им е необходима, за да вземат информирани решения. Макар че подобна информация трябва да дойде от министерството-вносител, в крайна сметка АМС отговаря за нейното качество и пълнота. Ако е добре подготвено, краткото резюме често осигурява фокус за министрите, когато се подготвят за заседанието на МС, и често служи като отправна точка за обсъжданията им по време на самото заседание.

Основните въпроси, които обикновено се изискват при внасяне на въпроси в МС са дадени в двата примера по-долу.

Общ пример за формат на кратко резюме за МС

<p>1. Необходимо решение (решения)</p> <p>В този раздел на МС се казва, в едно-две изречения, какъв въпрос(и) им задава вносителят за разглеждане и приемане.</p>
<p>2. Разглеждани опции</p> <p>В този раздел се обяснява накратко какви опции са били разглеждани от вносителя. За всяка опция трябва да се предоставя най-важната описателна или контекстуална информация, за предпочитане с коментар от едно-две изречения. Коментарът трябва да включва основните последици, както и аргументите за и против.</p>
<p>3. Основен резултат от консултациите</p> <p>Този раздел трябва да идентифицира онези министерства, НПО и други целеви групи, върху които това предложение ще има голямо въздействие и да подчертае онези, с които са направени консултации и които имат съществени неразрешени опасения. Важно е тези становища да са отразени честно и точно в обобщението.</p>
<p>4. Препоръчана опция и обосновка</p> <p>Този раздел трябва да посочва препоръчаната опция и да дава аргументация защо трябва да бъде избрана препоръчаната опция пред останалите алтернативи. Където е възможно, трябва да се правят връзки със стратегическите приоритети на правителството и с други ангажменти и решения на МС. Аргументи, базирани на ефективност на разходите и на обществените нагласи също са полезна информация, която трябва да бъде включена в този раздел.</p>
<p>5. Стойност на препоръчаната опция</p> <p>Въз основа на пълен финансов анализ, този раздел трябва да посочва очакваните разходи за препоръчаната опция и, където е уместно, да предлага източник на финансиране (напр.</p>

<p>собствени фондове на министерството, бюджета за следващата година, държавния резерв и т.н.). В някои случаи (напр. в Бившата Югославска Република Македония), този раздел трябва да бъде подкрепен от оценка на цялостното фискално въздействие.</p>
<p>6. Очаквано въздействие</p> <p>Този раздел обобщава накратко въздействието, което може да има дадено решение, напр. върху обществеността, целевите групи, данъкоплатците, икономиката, заетостта, околната среда. Това резюме трябва да се позовава на анализа и на всички количествени изследвания, съдържащи се в материала, внесен в МС.</p>
<p>7. Хармонизация със законодателството на ЕС</p> <p>Този раздел трябва да обясни накратко значението на предложения материал по отношение на хармонизацията на законодателството с това на ЕС. При законопроекти, то трябва да посочва дали материалът е бил разглеждан и дали това е удостоверено от компетентния орган, отговорен за правната хармонизация.</p>
<p>8. Комуникационни послания</p> <p>Този раздел трябва да предложи на МС малък брой ключови комуникационни послания, които трябва да се използват, когато се обявява съответното решение и/или се обяснява защо МС е решил да го приеме. Това е особено важно в случаите, когато се очаква дадено решение да е непопулярно сред широката общественост или сред определени обществени групи или е застрашено да не се спазва.</p>

<p>Каре 1. Насоки за изготвяне на въпроси за заседанията на МС в Норвегия (неофициален превод)</p>
<p>Министерство на здравеопазването</p>
<p style="text-align: right;">Поверително</p> <p style="text-align: right;">Меморандум до правителството в МС</p> <p style="text-align: right;">13 август 2000 г.</p>
<p>Заглавие, описващо кратко и сбито темата на меморандума по същество</p>
<p>1. Предистория</p> <p>Целта на този меморандум е да получи одобрението на правителството за нова схема за възстановяване на средства за лекарства по лекарско предписание. На 22 октомври 1997 г. комисията, която бе назначена да разгледа въвеждането на подобна схема направи препоръки...</p>
<p>2. Алтернативни решения</p> <p>Аз разгледах няколко алтернативни начина за решаване на въпроса. Една от възможните алтернативи би могла да бъде....</p>
<p>3. Аргументи за и против предложението</p> <p>Аргументи за.....</p> <p>Аргументи против.....</p>
<p>4. Моята препоръка</p> <p>След като претеглих различните аргументи, реших да препоръчам алтернатива 2.</p>

Основанията ми за това са следните:

.....
.....

5. Изпращане за коментари

Правителственият меморандум бе изпратен до министъра на финансите и министъра на околната среда. Министърът на финансите нямаше коментари. Министърът на околната среда направи следните коментари:

“.....”

(Алтернативно заключение, ако е уместно)

“.....”

6. Заключение

1. Трябва да бъде въведена схема, по която...
2. Разходите за схемата трябва да бъдат поети от сегашната бюджетна рамка на Министерството на здравеопазването...

4.4.2 Преглед на политиките в АМС: координация и решаване на конфликти

След като дадено предложение за МС достигне до АМС, важно е да се направи преглед на съдържанието, за да се гарантира, че то е готово за обсъждане и решение в заседанието или във ведомствените комисии. Повечето АМС в страните-членки на ОИСР са включили координацията на политиките и решаването на спорове като една от своите основни функции; някои дори го изброяват като единствената си функция. В Германия, например, една от трите посочени функции на АМС е “да дава на Канцлера информация и капацитет за координация, необходими за провеждане на цялостната политика на правителството”. В Ирландия, основната посочена функция е “да осигури съвети за политиките и административна подкрепа на Тийшък” [министър-председателя]. В Нова Зеландия, основната функция на АМС е “да насърчава колективния интерес на правителството и ефикасната координация на процеса на разработване на политики”. В Турция една от функциите на АМС е “да осигури координация между министерствата, да извършва мониторинг на изпълнението на политическия дневен ред на правителството.”

Ситуацията в страните от ЦИЕ и Западните Балкани е доста различна. Както сочат оценките на Сигма, там липсата на капацитет за политики често е основната слабост на АМС. Естествено, има някои окуражителни знаци, че тази ситуация се променя. Един от най-добрите примери за това е Унгария, където от 1998 г. на реструктурираната АМС се дава по-влиятелна роля в изпълнение на целите на правителството и обезпечаване на координация по същество. Група експерти, наречени “Рефература” действа като министерства в сянка, за да обезпечи хоризонтална координация. Латвия е създадала “Отдел за координация на политиките” в своята АМС, а Бившата Югославска Република Македония също е в напреднал стадий на създаване на подобен отдел. Други страни, напр. България и Словакия, вече имат известен капацитет за политики в АМС, но все още трябва да го укрепят капацитета и експертния й опит.

Координацията на политиките е комплексен и понякога нееднозначен процес. От служителите, занимаващи се с политика в АМС не се очаква да имат задълбочени знания по секторите, с които се занимават министерствата и обикновено не бива да се опитват да

заместват експертите в министерствата при разработването на политики. Вместо това служителите, занимаващи се с политики обикновено са “общии секторни специалисти”, т.е. икономисти или експерти по социална или външна политика, които имат поглед върху целия сектор. След като проучат дадено предложение, обикновено имат на разположение четири средства за координация:

- **Широка перспектива:** могат да използват знанията си за правителствените приоритети и за сектора като цяло, за да посочат на служителите в министерството къде може да се наложат корекции на предложенията от министерството.
- **Пазител на процеса:** могат да информират и напомнят на министерствата за правилата за изготвяне на предложения за МС и за важността на висококачествения анализ и открити консултации, както и да посочват случаи, където процедурата може да бъде управлявана по-добре.
- **Разрешаване на конфликти:** могат да свикват и да председателстват междуведомствени срещи на длъжностни лица (официални или неформални), за да решават конфликти и да разработват решения.
- **Осведомяване на висшестоящите:** когато важни въпроси не могат да намерят разрешение, те могат да информират министър-председателя, председателите на ведомствените комитети или главния секретар за проблемите по дадено предложение, така че въпросът да бъде отнесен до по-високо ниво. Могат да предложат на главния секретар нерешените въпроси да бъдат поставени за обсъждане на седмичните срещи на главните секретари и да дадат предложение на министър-председателя (посредством главния секретар) как да бъде поднесен въпросът на заседанието на МС.

Участието на ранен етап в процеса на разработване на политики в министерствата е критичен за успешното използване на горепосочените средства. Като цяло на служителите, които се занимават със секторни политики в АМС се възлага да следят дадено министерство, няколко министерства или цял сектор (икономически, социален, външни отношения и отбрана). В случаите, когато се разработва значима инициатива за политика в някое от министерствата в техния ресор, служителите от АМС трябва да знаят всичко по въпроса посредством своите формални или неформални мрежи. Могат да присъстват и на срещи на работните групи за подготовка или да обсъждат неформално въпросите с лицата, изготвящи концепциите или ранните проекто-документи. Могат да предложат ранни междуведомствени срещи на експерти за обсъждане на въпросите, преди да се вземе решение, или да предложат допълнителни идеи за източници на информация и международен опит.

За обобщена таблица на участието на АМС в прегледа на съдържанието на политиките, моля погледнете таблица 3 по-горе.

Описание на начина на действие на *Рефературата* в Унгария показва използването на някои от тези средства. Експертите се включват в подготовката на документите на министерствата още в ранен етап, така че са добре запознати със съдържанието им до момента, в който документите достигнат АМС. Служителят, който отговаря за въпроса в *Рефературата* изготвя записка за всеки документ, включваща предисторията, описание на предложението, резултата от междуведомствените консултации, неразрешените въпроси и тези, които според АМС са проблематични, както и предложения за разрешаването им. Записката се изпраща на министър-председателя, министърът, който отговаря за АМС, ръководителя на *Рефературата* и правителствения говорител.

За разрешаване на междуведомствени конфликти по повод на различни секторни политики, преди да се вземе окончателно решение от МС, срещите на висши длъжностни лица, организирани и/или водени от АМС са често използвано средство. Те могат да бъдат много официални, както във Франция (*арбитраж*), или пък неформални, както в Канада. Могат да са малки, включващи две министерства, където е възникнал сериозен проблем (например където съществува фундаментален конфликт между целите на Министерството на транспорта и на Министерството на околната среда). Срещите могат да бъдат и доста големи и в тях да участват много министерства и дори агенции и регионални служби. Служителят на АМС, който свиква и председателства подобни срещи има предимството, че служи като “честен посредник”, тъй като не представлява интересите на нито едно министерство, а само колективната отговорност на правителството.

Като последен координиращ етап преди разглеждането на въпроси от министрите (в комитети или в целия МС), много държави, особено тези в ЦИЕ, изглежда намират за полезно да свикат среща на главните секретари на всички министерства, председателствана от главния секретар. Подобни срещи се провеждат, например, в Унгария, Литва, Латвия, Бившата Югославска Република Македония, Естония, Испания, Норвегия, Финландия и Германия. За тази среща главният секретар трябва да бъде добре информиран от служителите, занимаващи се със съответната политика от АМС, за да може да се съсредоточи върху нерешените въпроси и може би да изясни някои от тях, преди да са стигнали до етап вземане на решение от министрите. И тук ранното и непрекъснато участие на служителите от АМС в разискването на въпросите и взаимодействието им с ресорните им министерства ще увеличи качеството на информацията, която предоставят на главния секретар.

И накрая, много страни са разработили система на ведомствени комисии, които заседават и разискват въпроси в дълбочина и решават крайните конфликти, преди пълното заседание на МС. Тези комисии, които понякога се наричат “филтриращи”, събират на едно място министри (а понякога и техни подчинени служители), обикновено в широки секторни обединения, напр. комитет за икономическа политика, комитет по социални въпроси или комитет за европейска интеграция. Тези комитети могат да бъдат председателствани от министър-председателя или заместник министър-председател или висш министър в дадена сфера. Прегледът от такъв комитет може да бъде изискване за всички въпроси, които стигат до МС, или пък комитетите могат да се свикват, за да обсъдят конкретни въпроси от политическа или стратегическа важност. В повечето случаи работата на тези комитети се подкрепя от АМС.

Таблица 5. Срещи за координация, преди заседанието на МС

Страни-членки на ОИСР	Обсъждат ли се въпросите от ведомствени комисии, преди да се вземе решение от МС?	Има ли седмична среща на висшестоящите служители в министерствата за обсъждане и финализиране на въпросите от дневния ред?
Австралия	Да, това е изискване	Не
Австрия	Да, това е изискване	Да, всяка седмица
Франция	Да, това е изискване	Не (но често се използват срещи за <i>арбитраж</i>)

Германия	Да, това е изискване	Да, всяка седмица
Исландия	Обсъждат се само важните въпроси	Не
Ирландия	Само важните въпроси се обсъждат от комисии	Не
Холандия	Да, това е изискване	Не
Норвегия	Не	Да, всяка седмица
Испания	Да, това е изискване	Да, всяка седмица
Швеция	Не, няма ведомствена комисия. Въпросите се обсъждат сред министерствата на общи разисквания.	Не

Страни от Централна и Източна Европа	Обсъждат ли се въпросите от ведомствени комисии, преди да се вземе решение от МС?	Има ли седмична среща на висшестоящите служители в министерствата за обсъждане и финализиране на въпросите от дневния ред?
България	Обсъждат се само важните въпроси	Да, всяка седмица
Чехия	Обсъждат се само важните въпроси	Да, всяка седмица
Естония	Не	Да, всяка седмица
Унгария	Да, това е изискване	Да, всяка седмица
Латвия	Да, това е изискване	Да, всяка седмица
Литва	Обсъждат се само важните въпроси	Да, всяка седмица
Полша	Да, това е изискване	Да, всяка седмица
Словакия	Обсъждат се само важните въпроси	Не
Словения	Да, това е изискване	Да, всяка седмица

Страни от Западните Балкани	Обсъждат ли се въпросите от ведомствени комисии, преди да се вземе решение от МС?	Има ли седмична среща на висшестоящите служители в министерствата за обсъждане и финализиране на въпросите от дневния ред?
Албания	Обсъждат се само важните	Понякога

	въпроси	
Босна и Херцеговина (държавно ниво)	Да, това е изискване	Не
Босна и Херцеговина (федерация)	Не	Не
Хърватия	Да, това е изискване	Не
Бивша югославска република Македония	Да, това е изискване	Да
Сърбия и Черна гора (федерация)	Да, това е изискване	Не
Сърбия и Черна гора	Да, това е изискване	Да, всяка седмица
Сърбия и Черна гора/ Косово	Обсъждат се само важните въпроси	Да, всяка седмица

Много полезно средство за гарантиране, че усилията на АМС за координация на политиката оказват въздействие върху изхода от дискусиите в АМС е подготовката на докладна записка за Председателя на МС (обикновено министър-председателя). Подобна записка позволява на АМС да информира председателя за нерешените въпроси и конфликти между министерствата, които може да се нуждаят от специално внимание по време на заседанието. Фактът, че АМС осведомява Председателя преди заседанието също дава на АМС известен статут в системата и неформално право да настоява за по-добра информираност и да решава конфликти. Ако министерствата знаят, че председателят може да бъде информиран в докладната записка, че въпросът не е готов за МС, те могат да положат допълнителни усилия да решат проблемите и да избегнат “негативното” съобщение.

Таблица 6. Съвети за политиките от АМС

Страни-членки на ОИСР	АМС изготвя ли записка до председателя на МС за въпросите в дневния ред за заседанията на МС?	Записката до председателя включва ли препоръки за решаване на въпроса на заседанието?	Записките до председателя разпращат ли се до другите членове на МС?
Австралия	Да, за всяка точка	Да	Не, тя е само за председателя
Австрия	Не	Не	Не се изготвят записки
Франция	Да, за всяка точка	Да (от КМП)	Не, тя е само за председателя и говорителя
Германия	Да, за всяка точка	Да	Не, тя е само за

			председателя
Исландия	Не	Не се изготвят записки	Не се изготвят записки
Ирландия	Да, за всяка точка от комисии	Понякога	Не, тя е само за председателя
Холандия	Да, за всяка точка	Да	Не, тя е само за председателя
Норвегия	Да, за всяка точка	Да	Не, тя е само за председателя
Испания	Само за някои въпроси	Понякога	Не, тя е само за председателя
Швеция	Само за някои въпроси	Да	Не, тя е само за председателя

Страни от Централна и Източна Европа	АМС изготвя ли записка до председателя на МС за въпросите в дневния ред за заседанията на МС?	Записката до председателя включва ли препоръки за решаване на въпроса на заседанието?	Записките до председателя разпращат ли се до другите членове на МС?
България	Да, за всяка точка	Да	Да, до всички членове
Чехия	Да, за всяка точка	Да	Не, тя е само за председателя
Естония	Да, за всяка точка	Понякога	Не, тя е само за председателя
Унгария	Да, за всяка точка	Да	Не, тя е само за председателя
Латвия	Само за някои въпроси	Да	Не, тя е само за председателя
Литва	Да, за всяка точка	Да	Да, до всички членове
Полша	Да, за всяка точка	Да	Не, тя е само за председателя
Словакия	Само за някои въпроси	Понякога	Не, тя е само за председателя
Словения	Да, за всяка точка	Да	Да, до всички членове

Страни от	АМС изготвя ли	Записката до	Записките до
------------------	-----------------------	---------------------	---------------------

Западните Балкани	записка до председателя на МС за въпросите в дневния ред за заседанията на МС?	председателя включва ли препоръки за решаване на въпроса на заседанието?	председателя разпращат ли се до другите членове на МС?
Албания	Да, за всяка точка	Понякога	Не, тя е само за председателя
Босна и Херцеговина (държавно ниво)	Не	Не	Не се изготвят записки
Босна и Херцеговина (федерация)	Не	Не	Не се изготвят записки
Хърватия	Не	Не се изготвят записки	Не се изготвят записки
Бивша югославска република Македония	Не	Не	Не се изготвят записки
Сърбия и Черна гора (федерация)	Да, за всяка точка	Не	Не, тя е само за председателя
Сърбия и Черна гора	Да, за всяка точка	Да	Да, за всички членове
Сърбия и Черна гора/ Косово	Само за някои въпроси	Понякога	Само за министъра (министрите), които са пряко ангажирани.

По отношение на подготовката на докладни записки за политиките, резултатите от въпросниците подсказват, че страните от ЦИЕ са постигнали значителен напредък през последните няколко години след последните оценки на Сигма за разработването на политики през 2000 г. Освен ако това не е в резултат на завишена самооценка, този факт би могъл да сочи нарастваща роля на АМС по въпросите, свързани с политиките. Както по много други въпроси, разгледани в настоящия доклад, страните от Западните Балкани изглежда изостават.

4.5 Координация на комуникационни послания

През последните няколко десетилетия, връзката между секторните политики и комуникациите става все по-тясна, заедно с връзката между политиката и медиите. В резултат на това, процесът на разработване на политики и правителствените комуникации се преплитат. Някои от причините за по-тясната връзка между разработването на политика и комуникациите са:

- Все по-важна характеристика на съвременната демокрация е прозрачността, което налага задължение за правителствата да обясняват на най-широката общественост какво правят и защо. Достъпът до информация за политиките и решенията на правителството започва да се счита за основно право на гражданите.
- Успехът на действията на правителството в крайна сметка зависи от обществената търпимост и приемане: ако даден закон или данък се възприема като несправедлив, има по-голяма вероятност да бъде неспазван или избягван. Ако се обяснява обосновката, която стои зад решенията на правителството, това увеличава вероятността действията му да се увенчаят с успех.
- Ако правителството не успее да обясни защо предприема дадено действие, то е изложено на критики, че мотивите му са нечисти. Ако пресата задава въпроси, а правителството няма добри отговори или министрите дават противоречиви отговори, много хора ще си извадят неблагоприятни заключения.
- Много действия на правителството създават както “печеливши”, така и “губещи” страни. Тези, които губят от дадена нова правителствена политика – било то реформирана данъчна система или решение за изграждане на нови пътища – вероятно ще са по-гласовити от печелившите и има по-голяма вероятност пресата да застане зад каузата на критиците. В подкрепа на политиката си, правителството има интерес да обяснява пълната картина.
- Правителствата са много чувствителни към публичния си имидж по време на целия им мандат и особено с приближаване на избори. Те имат интерес да оказват въздействие върху начина, по който се представят новините и да имат известно влияние върху съдържанието и момента на разпространение на посланията. Ако всеки министър има пълна свобода да разпространява послания до пресата, колективното управление на правителството и неговите политики вероятно ще изглеждат противоречиви.

Нарасналото обществено търсене на информация също е увеличило интереса на правителствата да контролират и координират посланията си, за да увеличат популярността и приемливостта на политиките си. Този контрол и координация от правителството не позволява на министерствата да изпращат различни и противоречащи си послания. Ето защо много правителства разработват колективен подход спрямо комуникациите, като обикновено министър-председателят поема основната отговорност да се погрижи обществеността да бъде информирана за работата на правителството. Министрите, от друга страна, се грижат, след консултации с министър-председателя, гражданите да бъдат информирани за новостите в собствената им сфера на компетентност. Ежедневното управление и координация на комуникационните функции често се възлага на АМС или на КМП, директно в ръцете на правителствения говорител или ръководителя на пресслужбата на правителството/ министър-председателя.

След това АМС създава механизми, за да обезпечи, например, че информацията, която се предоставя от едно министерство е съобразена с информацията, изнесена от останалите и от правителствения говорител и че инициативите са синхронизирани и съобщенията се правят в най-подходящия момент, за да имат най-силно въздействие. Механизмите за координация включват: изискване да се посочват комуникационните послания като част от обобщения меморандум до МС (виж горния пример); седмични срещи на съветниците на министрите по комуникациите, председателствани от правителствения говорител; точка, посветена на комуникациите в дневния ред на седмичните заседания на МС и стратегическо планиране на комуникациите.

В много страни капацитетът за координация на правителствените комуникации е в АМС или КМП. В Словения, например, службата за връзки с обществеността и медиите е отчасти звено, отчасти координационен механизъм. Тя предоставя пълна подкрепа за връзките с обществеността и информацията на правителството като цяло и осигурява информация на обществеността в страната и в чужбина, включително по въпросите на европейската интеграция. Директорът ѝ е официалният правителствен говорител. Службата координира и работата по връзки с обществеността на министерствата чрез добре организирана мрежа на служители в министерствата. В Австрия един от петте отдела на Федералното правителство се нарича “Федерална информационна и пресслужба”, а немското правителство включва правителствена информационна и пресслужба с много голям щатен състав, подчинена на държавен секретар.

Правителствените комуникации почти винаги се движат по тясната линия между информацията и пропагандата. В една демокрация трябва да се прави разграничение между информиране и влияние върху обществеността. Поради тази причина, координацията и управлението на правителствената информация и комуникации често се извършва от политическата част на МС (КМП), а не от административната. В много страни, обаче, има елементи както в АМС, така и в КМП, като първата отговаря за “информацията”, а втората за “комуникациите”. Това разграничение е в основата на колективната отговорност на правителството да осведомява обществеността и политическото ѝ право да обяснява, оправдава и дори да “продава” политиките и законодателството си на обществеността.

4.6 Координация на мониторинга на изпълнението на дейността на правителството

Изпълнението на правителствените решения и мониторингът на резултатите по същество са отговорност на отделните министри. Но правителството като цяло, и особено лично министър-председателят имат отговорност (конституционна, правна или по традиция) както за индивидуалното, така и за колективното изпълнение на дейността. В информацията, предоставена за гореспоменатите Профили на РУМА, Холандия е формулирала това накратко: “Изпълнението на решенията на Министерски съвет е отговорност на съответните министри. Периодично Министерски съвет прави преглед на програмата на правителството и напредъкът по предвидените политически предложения. Докладът за напредъка се подготвя от секретаря на Министерски съвет” [ръководителя на АМС]. Повечето страни-членки на ОИСР и много страни от ЦИЕ и Западните Балкани са приели подобен подход, а болшинството АМС включват поне ограничен капацитет за мониторинг на дейността.

Най-честият проблем, който се среща в страните от ЦИЕ и Западните Балкани по отношение на мониторинга е, че той е насочен почти изцяло върху формалните аспекти на мониторинг; т.е. те извършват мониторинг върху аспекти като например възложени задачи и срокове за изпълнение (често чрез компютърна система), но не са насочени към реалното въздействие и ефект върху обществото и икономиката. Тази тенденция е свързана с една прекалено правна дефиниция на изпълнението, която отъждествява “изпълнението” с приемането на закон и/или вторично законодателство (разпоредба). В този контекст едно решение се счита за изпълнено, когато законът е приет и се смята, че даден министър е изпълнил решение на МС, ако е прието съответното вторично законодателство.

Макар да е безспорно, че приемането на правни актове е необходима стъпка за пълното приемане, със сигурност не е резонно да се заключи, че бюджетната, или данъчната, или учебната програма е “изпълнена”, когато законите и разпоредбите, с които са създадени, бъдат приети. Изпълнението включва по-скоро някои конкретни стъпки, напр. нова учебна програма се изпълнява, когато всички (или повечето) учители и училища я използват. Едно

от предизвикателството пред реформата в държавната администрация в страните от ЦИЕ и Западните Балкани е да разширят концепциите за изпълнение и мониторинг отвъд чисто формалните и правни дефиниции. АМС може да допринесе за това развитие, като се разшири дефиницията за това какво се включва в понятието колективно изпълнение и като разшири дейностите си за мониторинг така, че да се фокусират върху реалното и конкретно изпълнение на политики и законодателство.

4.7 Координация на връзките с други части на държавата (президент, парламент)

Задачата за поддържане на последователност на политиките често трябва да продължава отвъд решението на МС. Във всички страни, разгледани в настоящия документ, парламентът приема първичното законодателство и в този процес може да се опита да измени законодателството на правителството. В допълнение, парламентът е и инициатор на закони и тези закони могат да се вписват добре или не в приоритетите и политиките на правителството. Този проблем се усеща особено остро в страните от ЦИЕ, където парламентите обикновено инициират голям брой закони и където управлението често е в ръцете на проблемни и нестабилни коалиции, така че правителствата могат да имат проблеми с контролирането на дневния ред на политиките. Следователно има необходимост да се координират връзките с парламента, за да се гарантира, че министрите са на разположение, за да дискутират и защитават законите в техните ресори и да представят обща позиция, когато е необходимо.

Друга важна връзка за правителството е президентът (и Президентството). Очевидно това е случаят в полу-президентските системи, където много често има общи или свързани сфери на отговорност между президента и министър-председателя. Но дори в чисто парламентарните системи, държавният глава има влияние върху политиките, поне от време на време, и във всички случаи президентът обикновено подписва законопроекта, за да се превърнат в закони, но не винаги автоматично.

Поради тези причини е доста обичайно за АМС да отговаря за управление и координация на връзките с парламента от името на правителството, особено планиране и задаване на график на правителственото законодателство. Например в Италия, Белгия, Франция и Германия, АМС включва звено, което се занимава с въпроси, свързани с парламента. В страните от ЦИЕ, тази функция често е доста значима. В Литва, тя е отговорност на висш служител от АМС. В Полша, важна функция на МС е “координацията на сътрудничеството на Министерски съвет и министър-председателя със Сейма (парламента), Сената и президента на Републиката.” Задачите на подобни звена включват мониторинг на движението на законопроекта на правителството, организиране и насрочване на график за присъствието на членове на правителството в парламента, осигуряване на информация за подготовката на “правителствения час” или периода на отправяния на запитвания в парламента, мониторинг на писмените отговори на въпроси от депутати и предоставяне на обща информация и съвети за връзките с парламента и с отделни депутати.”

В парламентарните системи, отделите за връзки с държавния глава са по-рядко срещани, отколкото звената за координация с парламента, тъй като подобни връзки често са ограничени по обхват, обикновено са свързани по-скоро с церемонии, отколкото с политики, и не дават повод за противоречия. Въпреки това в някои страни, например във Великобритания, Германия и Канада, АМС се занимава и с връзките с държавния глава. Управлението на взаимоотношенията между правителството и президента е важна задача в полу-президентските системи, като Франция (но и Португалия, Финландия и вероятно Полша). Очертаването на компетенциите варира в широки граници между тези системи, но

подробното разглеждане на въпросите, възникващи в полу-президентските системи не влиза в обсега на настоящия документ.

4.8 Координация на специфични хоризонтални стратегически приоритети (европейска интеграция, административна реформа)

Почти всички АМС включват някои допълнителни функции, налагащи изпълнението на задачи, които не са ключови за основните им отговорности за управление на системата за вземане на решения от името на министър-председателя и Министерски съвет. Тези функции често включват дейности, които са специфични за дадена страна или период. Примери за дейности, специфични за дадена страна включват управлението на междуправителствени въпроси във федерациите, като Канада и Германия, или въпроси, свързани с децата в Румъния. Примери за дейности, специфични за даден период включват службите, създадени за справяне с резултатите от наводненията в Полша, за изпълнение на конституционната реформа във Великобритания и за управление на Рамковото споразумение в Бившата Югославска Република Македония.

Някои допълнителни функции, обаче, се срещат по-често в АМС. Като цяло тези дейности се извършват от АМС, тъй като обхващат различни сфери и са с висок стратегически приоритет, а като такива са координиращи по природа. Например във федерални държави, като Канада, Германия и Австрия, управлението и координацията на отделните правителства (*ландове*, провинции) е възложено на АМС. В страните от ЦИЕ и Западните Балкани, две области на политиката понякога са в ресора на АМС: реформата на държавната администрация и европейската интеграция. В региона тези дейности не винаги попадат в полето на действие на АМС, както показва таблицата по-долу. Въпреки това са достатъчно разпространени, за да е резонно обсъждането им, особено като се има предвид, че чуждестранните консултанти често препоръчват на правителствата да поставят тези функции в АМС.

Таблица 7. Звена за координация на ЕС и административната реформа

Страни-членки на ОИСР	Звено, координиращо отношенията с ЕС	Звено, координиращо реформата в администрацията
Австралия	Не е приложимо	АМС
Австрия	КМП Министерство на външните работи	КМП
Франция	В отделен секретариат	Министерство на държавната служба
Германия	АМС	Министерство на вътрешните работи
Исландия	Министерство на външните работи	КМП
Ирландия	КМП/ Външни работи	КМП/Министерство на финансите
Холандия	Министерство на външните работи	Министерство на вътрешните работи

Испания	Министерство на външните работи	Министерство на държавната администрация
Швеция	КМП Министерство на външните работи	Министерство на финансите

Страни от Централна и Източна Европа	Звено, координиращо отношенията с ЕС	Звено, координиращо реформата в администрацията
България	КМП	КМП
Естония	Министерство на външните работи	Няма такова звено
Чехия	Министерство на външните работи	КМП
Унгария	Министерство на външните работи	АМС
Латвия	Звено за Европейска интеграция	АМС (звено в рамките на отдел Координация на политиките)
Литва	АМС КМП	Министерство на вътрешните работи
Полша	Министерство на външните работи	Министерство на вътрешните работи и администрацията
Словакия	АМС	Няма такова звено
Словения	Правителствена служба за европейски въпроси	Министерство на вътрешните работи

Страни от Западните Балкани	Звено, координиращо отношенията с ЕС	Звено, координиращо реформата в администрацията
Албания	АМС (Държавен министър по интеграцията)	АМС
Босна и Херцеговина (държавно ниво)	Независима дирекция	Министерство на правосъдието
Босна и Херцеговина (федерация)	Няма	Няма
Хърватия	Министерство на европейската интеграция	Правителствена работна група в Министерството на европейската интеграция
Бивша югославска	АМС	Може да премине към АМС

република Македония		
Сърбия и Черна гора (федерация)	Министерство на международните икономически отношения	Служба за организация и щат на администрацията
Сърбия и Черна гора	Министерство на икономиката и европейската интеграция	Министерство на правосъдието
Сърбия и Черна гора/ Косово	АМС	Министерство на държавната служба

Интересното е, че в близо половината държави от ЦИЕ и Западните Балкани европейската интеграция се включва в АМС, докато административната реформа се възлага на АМС в сравнително малък брой страни. В страните-членки на ОИСР е доста необичайно АМС/КМП да носи отговорността за реформата в администрацията, макар че в няколко случая тези служби делегат тази отговорност с някое министерство.

Важно ли е поставянето на тези две функции в администрацията на МС? Макар че са извършени няколко оценки на управлението на европейската интеграция в страните от ЦИЕ, изглежда няма еднозначен отговор на този въпрос. Мястото, обаче, не е толкова важно, колкото координацията. В общи линии има три модела на разположение – в АМС, в Министерството на външните работи или в специализирано министерство – и всички те са доказали, че могат да бъдат ефикасни. Важното е да има ясна ориентация към координацията на дейностите, свързани с европейската интеграция в цялата администрация; координиращият орган да се признава и авторитетът му да не се подлага на съмнение от бюрократична или административна гледна точка; централната точка да има добра връзка със звената в министерствата и да разполага с достатъчен щатен състав с необходимите квалификации.

По отношение на административната реформа, ситуацията е много по-неясна. Както бе посочено по-горе, чуждестранните консултанти често съветват правителствата да поставят административната реформа в АМС на подчинение на министър-председателя. Този съвет се основава на тезата, че след като административната реформа оказва въздействие върху всички министерства и държавни органи и е както неотложна, така и трудна, тя ще има ефект, само ако се води от най-високо място. В действителност, обаче, няма големи проучвания по този въпрос и няма ясни емпирични доказателства, които да доказват, че когато административната реформа се постави в АМС, има по-голям шанс да бъде ефикасна, отколкото ако бъде разположена другаде.

5. СТРУКТУРА НА АДМИНИСТРАЦИИТЕ НА МС

5.1 Парадоксът на променливостта и сходството

Често се наблюдава, че администрациите на МС варират повече в различните страни, отколкото министерствата, като например министерството на земеделието или министерството на здравеопазването. Има някои сериозни основания за това. Например, в сравнение със структурата на секторните министерства, структурата на АМС е по-пряко свързана с конституционното разделение на властите. Структурата на АМС подлежи на промени в отговор на политическите обстоятелства (еднопартийно управление спрямо тясна или широка коалиция, наличие или не на заместник министър-председатели). Освен това е по-зависима от потребностите и личността на даден министър-председател,

отколкото едно министерство зависи от тези на своя министър. И наистина, ако погледнем организационните схеми на различни администрации на МС, ще забележим много големи вариации в тяхната структура.

И което е по-важно, в много от страните от ЦИЕ и Западните Балкани, самата АМС е в преход и все още няма установена и стабилна структура. В някои случаи това е полезен експеримент, за да се види кое работи най-добре в дадена система. В други случаи това може да е резултат от противоположни съвети от външни консултантите и техническо съдействие, или от други административни промени, като приемането на нов закон за държавната служба. Независимо каква е причината, прегледите и оценките, които се извършват в региона през последните дванайсет години показваха, че функциите и структурите на АМС продължават да се променят.

Парадоксалното е, обаче, че променливостта в структурите на АМС крие и фундаментални сходства. Макар да няма една базисна АМС, не е много трудно да се конструира един общ модел на АМС, който ще има значителни сходства с АМС в почти всяка страна. Изследванията показват, че по отношение на общи функции, администрациите на МС почти във всички случаи изпълняват дейности, които са вътрешни за работата на правителството и администрацията, а не обслужващи граждани и фирми. Като цяло те изпълняват една или няколко от следните функции: логистични и технически функции, свързани със заседанията на МС; стратегическо и оперативно планиране, координация на политиката, съвети по политиките и разрешаване на конфликти; правни функции; комуникационни функции, някои функции по мониторинг и функции по собственото си вътрешно управление. Администрациите на МС рядко изпълняват функции, свързани с административно обслужване, регулаторни или надзорни функции.

Начело на АМС почти винаги стои министър или главен секретар (който се назначава или от правителството, или от министър-председателя). В повечето случаи главният секретар (дори ако е държавен служител) може да бъде сменен при смяна на министър-председателя. От страните от ЦИЕ, в Унгария, Полша, Словакия, Словения и Чехия, ръководителят на администрацията на МС е министър. По същия начин, сред страните-членки на ОИСР, по-голямата част от ръководителите на АМС са висши служители, с изключение на Германия и Испания.

Най-често организацията на АМС включва съчетание от подразделения (отдел, сектор, звено и т.н.), които отговарят за изпълнение на дейностите, описани подробно в раздел 4 на настоящия документ. Общите звена са следните:

- КМП: Кабинетът осигурява логистична и политическа подкрепа конкретно на министър-председателя;
- Кабинети на заместник министър председатели (където съществуват) и кабинети на другите министри без портфейл;
- Прес-служба и звено за комуникации: в много случаи това звено е част от Кабинета поради предимно политическия характер на комуникациите;
- Звено за техническа подготовка на заседанията на Министерски съвет и срещите на междуведомствените съвети (където съществуват), за да играе роля в системата за вземане на решения;
- Звено или звена, занимаващи се с координация на политиките и даване на съвети на Министерски съвет, министър-председателя и председателите на комисии: в много случаи има от три до пет подобни звена, които са дефинирани по сектори (напр. икономическа политика, социална политика, отбрана, външна политика);

- Звено за планиране: в някои случаи няма отделно звено за планиране и планирането е една от задачите на звената за координация на политиките;
- Правно или законодателно звено;
- Звено, което се занимава с мониторинг на изпълнението на правителствените решения: където мониторингът е предимно технически, тази функция може да се изпълнява от звеното, подготвящо заседанията на Министерски съвет;
- Звено за управление на връзките на правителството с Парламента и/или Президентството;
- Звено за вътрешно управление на администрацията на Министерски съвет (човешки ресурси, бюджет, информационни технологии и др.)

Освен това, повечето АМС имат някои допълнителни функции (както бе описано в точка 4.8 по-горе). Тези функции са уникални за всяка система, което прави обобщаването невъзможно.

5.2 Структурна бележка за КМП

В настоящият документ не се разглеждат в детайли функциите и организацията на КМП, който е част от централния апарат, обслужващ конкретно министър-председателя като политически ръководител на правителството (за разлика от председателя на заседанията на МС). Но в контекста на дискусиата за организационната структура на АМС е уместно да се кажат няколко думи по тази тема.

Важен структурен въпрос е разпределението на отговорностите между АМС и КМП. Както бе отбелязано по-горе, КМП почти винаги е част от АМС в административния смисъл на думата. По отношение на функциите има два крайни модела с множество вариации между тях. В единия край е моделът, където повечето от функциите по същество (правни, политически и т.н.) са част от АМС, което оставя на КМП в общи линии ограничената функция да обслужва преките потребности на министър-председателя, като секретариат, шофьор, управление на дневния ред, съставител на речи, пресаташе, един или двама лични политически съветници. В този модел, всяка друга форма на подкрепа за министър-председателя се предоставя от АМС като част от обслужването на МС. Ясни примери за този модел са България, Бившата Югославска Република Македония и Дания. Вторият краен модел включва две разграничаващи се институции, като КМП изпълнява много от същите функции като тези на АМС, но от политическа гледна точка. Ясни примери за този модел са Канада и Франция; а през последните години и Великобритания върви в тази посока.

По отношение на организацията изглежда, че сред страните-членки на ОИСР двата модела са по-интегрирани, като ръководителят на АМС почти винаги отговаря и за КМП. В страните от ЦИЕ и Западните Балкани тенденцията е към по-голямо разделение между АМС и КМП. В случаите, когато ръководителят на АМС е и ръководител на КМП, обикновено това е с административна цел. Това означава, че бюджетът и човешките ресурси са отговорност на АМС, но няма правомощия на оперативно ниво, няма възлагане на работа и няма наблюдение от страна на ръководителя на АМС върху служителите в КМП.

На практика този въпрос е по-маловажен, отколкото изглежда. Дори в страните, където има отделни организации, двата органа често се намират в една и съща сграда и ползват една и съща административна подкрепа. Освен това дори страни с общи организации

обикновено имат ясно функционално разграничение между двете служби, което им позволява да функционират като паралелни органи. На практика това, което има много по-голямо значение от формалната структура е ясното функционално разграничение между двата органа и тясното оперативно сътрудничество между тях. Това изисква разграничение между политическите функции от една страна, и политическите и административни функции, от друга.

По същия начин функциите и структурата на КМП трябва да бъдат разглеждани в по-широкия контекст на цялостния административен апарат, който подкрепя заседанията на правителството, министър-председателя, заместник министър председателите и министрите без портфейл. Важно е да се обезпечи изпълнението на всички необходими функции. След това те могат да бъдат възложени или на АМС, или на КМП според потребностите и традициите на всяка страна.

Въпросите, свързани с човешките ресурси са ключови за това разграничение. В тази обща структура има нужда от баланс между управлението на политиките, съвети по политиките, политически принос и техническа/логистична подкрепа. Следователно се изискват два вида човешки ресурси:

- Постоянен елемент, който да обезпечи стабилност на структурата и последователност на процедурата и знания за политиките, така че една смяна на правителството да не предизвика прекъсване на работата и намаляване на ефективността; и
- Временни елементи, които да позволят някои политически съвети в подкрепа на възгледите на министър-председателя, които могат да се променят за всеки министър-председател.

В повечето страни АМС е постоянният орган, в който работят предимно държавни служители, а в КМП работят временни, политически назначени служители. Такъв е случаят в Латвия, България и Канада. Но в други страни, напр. Франция, също успешно са съчетали както постоянни държавни служители, така и временни, политически назначени служители в КМП, което осигурява полезен елемент на приемственост при смяна на правителството.

Таблица 8. Връзки между АМС и КМП

Страни-членки на ОИСР	Една или две организации са АМС и КМП?	Ръководителят на АМС изпълнява ли и ролята на ръководител на КМП?
Австралия	Две	Не е приложимо
Австрия	Една	Да
Франция	Два	Да, само за административни цели
Германия	Една	Да, само за административни цели
Исландия	Една	Да
Ирландия	Една	Да
Холандия	Една	Да

Норвегия	Една	Да
Испания	Две	Да, само за административни цели
Швеция	Една	Да

Страни от Централна и Източна Европа	Една или две организации са АМС и КМП?	Ръководителят на АМС изпълнява ли и ролята на ръководител на КМП?
България	Една	Не
Чехия	Една	Да, само за административни цели
Естония	Една	Да, само за административни цели
Унгария	Една	Да
Латвия	Една	Да, само за административни цели
Литва	Една	Да, само за административни цели
Полша	Една	Да
Словакия	Една	Да, само за административни цели
Словения	Една	Не

Страни от Западните Балкани	Една или две организации са АМС и КМП?	Ръководителят на АМС изпълнява ли и ролята на ръководител на КМП?
Албания	Две	Не
Босна и Херцеговина (държавно ниво)	Две	Да, само за административни цели
Босна и Херцеговина (федерация)	Една	Не
Хърватия	Две	Не
Бивша югославска република Македония	Две	Да, само за административни цели
Сърбия и Черна гора (федерация)	Две	Не е приложимо
Сърбия и Черна гора	Една	Да, само за административни цели

Сърбия и Черна гора/ Косово	Една	Да
--------------------------------	------	----

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: КЪМ УКРЕПВАНЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА МС

Настоящият документ засяга голям брой въпроси, свързани с целта, функциите и структурата на АМС в страните от ОИСР, ЦИЕ и Западните Балкани. Безспорно нито един от тези въпроси не бе разгледан в детайли, тъй като всички те са много по-комплексни и не могат да бъдат изчерпателно обхванати в такъв кратък преглед. Настоящият документ повдига много въпроси за дискусия и подсказва, че може да се научи много от другите, стига да е налице желание да се усъвършенстват подкрепящите действия, предоставяни на Министерски съвет и на министър-председателя. Същевременно разнообразието само на национални системи подсказва, че прякото копиране вероятно няма да се увенчае с успех.

През годините Сигма е натрупала значителен опит при оценяването на администрациите на МС и оказването на съдействие за реформите им. Някои от по-важните изводи и поуки са следните:

Ангажимент на високо ниво: За да се постигне успех, тласъкът и непрекъснатата подкрепа за реформиране на АМС трябва да идват от най-горе, в идеалния случай – от министър-председателя, но най-малкото от ниво главен секретар. Освен това, волята на министър председателя е ключов фактор за поддържане на устойчивост на реформираната система.

Започване от съществуващата организация и надграждането ѝ: Реформата на АМС трябва да започне с щателен преглед на съществуващата администрация, вместо от един абстрактен модел. Тъй като съществуващата АМС често има основа, върху която да се гради – множество добри служители и процедури – ще бъде неефективно и абсолютно нереалистично реформата на администрацията да започне от нула или от чужд модел. Струва си да се инвестират време и усилия да се очертае настоящата ситуация и да се изградят идеи за реформа върху тази база.

Стойността на външната помощ: Външната помощ често е полезна, но ако тези външни експерти нямат тясно оперативно сътрудничество с ръководството и служителите на АМС, стойността на подобна помощ рязко намалява след първоначалната оценка.

Изпълнението на промените изисква време: Първоначалният преглед на АМС не бива да отнема много време и често два месеца са достатъчни. Процесът на изпълнение, от друга страна, е дълъг и труден, включва решения от правителството, планиране, законодателни/регулаторни промени, ресурси и обучение. Може да отнеме година или повече, преди процесът да започне да дава плодове, и дори от две до три години, за да завърши изпълнението.

Реформата на администрацията на МС трябва да върви ръка за ръка с нарастващ капацитет за разработване на секторни политики в министерствата: Един координатор се нуждае от нещо, което да координира. Качеството на работа на АМС зависи от материалите, които получава от министерствата. Ако министерствата нямат капацитет да разработват висококачествени предложения, да се консултират и да правят оценка на въздействието, АМС не може да обезпечи информирано вземане на решения.

Успешната реформа изисква промяна в културата на организацията: Едно от упоритите наследства от миналото е липсата на опит у служителите да използват преценката си. В миналото служителите са били обучавани преди всичко да прилагат правилата или в най-добрия случай да търсят обективни данни и информация. Но

разработването и координацията на политики са колкото изкуство, толкова и наука и изискват преди всичко преценка. Макар да се признава, че вземането на решения за политики в крайна сметка е отговорност на МС, министрите трябва да имат съвети и подкрепа от експерти, които не просто се позовават на предходни решения и нормативни правила. Те трябва да разполагат с оценка на възможните крайни резултати на дадена политика, както и политически неутрална оценка на реакцията на гражданите на тази политика.

Да се реформира администрацията на МС е важно и възможно: Капацитетът да се разработва и изпълнява последователна политика е важен за европейската интеграция. Той е дори още по-важен за успешното членство след присъединяването.