



Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE EVROPSKE UNIJE**

SIGMA RADOVI 23, 26, 27, 31, 35

Br. 23: PRIPREMA DŽAVNIH UPRAVA ZA
EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR

Br. 26: ODRŽIVE INSTITUCIJE ZA ČLANSTVO U
EVROPSKOJ UNIJI

Br. 27: EVROPSKI PRINCIPI ZA DRŽAVNU UPRAVU

Br. 31: POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ
PROCENU UTICAJA

Br. 35: KOORDINACIJA PRI CENTRU VLADE:
FUNKCIJE I ORGANIZACIJA KANCELARIJE VLADE



Evropski pokret
Srbija



Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE EVROPSKE UNIJE**

**PRIPREMA DŽAVNIH UPRAVA ZA
EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR**

SIGMA RADOVI: br. 23

**ODRŽIVE INSTITUCIJE ZA ČLANSTVO U
EVROPSKOJ UNIJI**

SIGMA RADOVI: br. 26

EVROPSKI PRINCIPI ZA DRŽAVNU UPRAVU

SIGMA RADOVI: br. 27

**POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ
PROCENU UTICAJA**

SIGMA RADOVI: br. 31

**KOORDINACIJA PRI CENTRU VLADE:
FUNKCIJE I ORGANIZACIJA KANCELARIJE VLADE**

SIGMA RADOVI: br. 35, 2004. godina

Originalno objavljeno od strane OECD na engleskom jeziku pod naslovom:
SIGMA paper No. 23: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space
© 1998 OECD
Sva prava zadržana.
© 2006 Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropski pokret u Srbiji za ovo izdanje na srpskom jeziku
Kvalitet prevoda na srpski i njegova doslednost originalnom tekstu su odgovornost Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropskog pokreta u Srbiji.

Originalno objavljeno od strane OECD na engleskom jeziku pod naslovom:
SIGMA paper No. 26: Sustainable Institutions for European Union Membership
© 1998 OECD
Sva prava zadržana.
© 2006 Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropski pokret u Srbiji za ovo izdanje na srpskom jeziku
Kvalitet prevoda na srpski i njegova doslednost originalnom tekstu su odgovornost Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropskog pokreta u Srbiji.

Originalno objavljeno od strane OECD na engleskom jeziku pod naslovom:
SIGMA paper No. 27: European Principles for Public Administration
© 1999 OECD
Sva prava zadržana.
© 2006 Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropski pokret u Srbiji za ovo izdanje na srpskom jeziku
Kvalitet prevoda na srpski i njegova doslednost originalnom tekstu su odgovornost Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropskog pokreta u Srbiji.

Originalno objavljeno od strane OECD na engleskom jeziku pod naslovom:
SIGMA Paper No. 31: Improving Policy Instruments through Impact Assessment
© 2001 OECD
Sva prava zadržana.
© 2006 Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropski pokret u Srbiji za ovo izdanje na srpskom jeziku
Kvalitet prevoda na srpski i njegova doslednost originalnom tekstu su odgovornost Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropskog pokreta u Srbiji.

Originalno objavljeno od strane OECD na engleskom jeziku pod naslovom:
SIGMA paper No. 35: Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office
© 2004 OECD
Sva prava zadržana.
© 2006 Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropski pokret u Srbiji za ovo izdanje na srpskom jeziku
Kvalitet prevoda na srpski i njegova doslednost originalnom tekstu su odgovornost Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Republika Srbija i Evropskog pokreta u Srbiji.

Izdavači
Evropski pokret u Srbiji
i
Republika Srbija
Vlada
Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji

Za izdavače
Ksenija Milivojević
i
dr Tanja Miščević

Stručni tim
mr Milena Mihajlović
Nebojša Milenković

Urednik
mr Milena Mihajlović

Prevod
mr Milena Mihajlović

Lektura i korektura
mr Milena Mihajlović
Meran Lukić

Grafička obrada i štampa
EXCELSIOR, Beograd

ISBN 86-82391-24-4
Beograd, 2006

CIP Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02 (4-672EU)
341.176 (4-672EU)
341.232 (4-672EU)
339.923 : 061.1EU

Sigma radovi : 23, 26, 27, 31, 35 /
grupa autora ; prevod Milena Mihajlović.
-Beograd : Evropski pokret u Srbiji :
Republika Srbija, Vlada, Kancelarija za
pridruživanje Evropskoj uniji, 2006
(Beograd, Excelsior) - 312 str. : graf.
prikazi ; 30 cm

ISBN 86-82391-24-4

Tiraž 500. - Napomena prevodioca: str.
3 - 4. - Napomene i bibliografske reference uz
tekst. - Bibliografija uz pojedine radove.

a) Европска унија - Придруживање б)
Европа - Интеграција
COBISS.SR-ID 132318476

NAPOMENA PREVODIOCA

Ovo izdanje predstavlja pokušaj da se uveća obim literature na srpskom jeziku u oblasti u kojoj se evropske integracije prožimaju sa reformom državne uprave i institucionalnom izgradnjom uopšte. Ono je namenjeno ne samo državnim službenicima i funkcionerima koji su direktno zainteresovani za ove oblasti, već i širem krugu zaposlenih u javnom sektoru, kao i profesorima i studentima koji izučavaju evropske integracije i javno upravljanje. Budući da je terminologija u ovoj oblasti na srpskom jeziku još uvek veoma neustaljena i da su za mnoge engleske termine na srpskom jeziku u upotrebi različiti prevodi, prevodilac je pokušala da svaki od svojih izbora prikladno i objasni, iako možda uvek i ne postoji idealno obrazloženje za bilo koji izbor.

Za neke termine namerno su korišćeni različiti prevodi koji su podjednako u upotrebi u postojećoj domaćoj literaturi u ovoj oblasti. Tako se npr. francuski termin *acquis communautaire*, koji se i na engleskom koristi da opiše skup svih izvora prava Evropske unije, koristi i u tom originalnom obliku (kao i skraćenom obliku *acquis* onda kada je tako upotrebljen i u originalu) i u prevodu „pravna tekovina EU” (ili samo „pravna tekovina”). Takođe, izraz *institution building*, koji je na engleskom sasvim ustaljen u tom obliku, na srpski se može prevesti na više načina: „izgradnja institucija”, „institucionalna izgradnja” ili pak „institucionalna dogradnja”. Stoga su i ovi prevodi podjednako korišćeni u ovom tomu. Slično tome, *evaluation* se može prevesti kao „ocena”/ „ocenjivanje” i „evaluacija”, *implementation* kao „sprovođenje” ili „implementacija”, a *administrative* (pridev) kao „upravni” ili „administrativni”, u zavisnosti od slučaja. U svim ovim situacijama kada različit prevod ne menja značenje originalnog termina prevodilac je sebi dozvolila slobodu da različitim prevodima na srpski obogati tekst.

Nasuprot tome, ima termina čije različito prevođenje utiče na značenje originalnog teksta. U takvim slučajevima prevodilac se opredelila za jedan prevod i dosledno ga koristila u celom tomu. Takav je slučaj, na primer, sa terminom *governance* koji se na srpskom sreće i kao „vladavina” i kao „upravljanje”. U ovom tomu ovaj termin je preveden kao „vladavina” budući da više tekstova pominje upravljanje (*management*) u drugačijem kontekstu, a u nekima se o ta dva koncepta upravo i raspravlja kao o dva različita pojma. U slučaju engleske reči *policy*, koja se na srpski obično prevodi prosto kao „politika” (često sa pridevom ili sintagmi koji određuju o kojoj politici se radi – npr. ekonomska, spoljna, poljoprivredna, politika evropskih integracija, itd.), uvek kada uz nju ne stoje pridev ili sintagma koji je određuju korišćen je izraz „javna politika” kako se ovaj termin ne bi pomešao sa prevodom engleske reči *politics*, koji na srpskom takođe glasi „politika”. Prevodilac je svesna fine razlike koja postoji na engleskom jeziku između reči *policy* i *public policy* (koja se doslovce prevodi kao „javna politika”), ali je između mogućnosti mešanja značenja termina *policy* i *politics*, ako bi se oni preveli na isti način, i upotrebe sasvim novog prevoda kao što je „praktična politika”, koji je u upotrebi u veoma uskim akademskim krugovima, izabrala srednje rešenje za koje se čini da proizvodi najmanje zabune.

Za one termine koji su ustaljeni u našem jeziku, a razlikuju se od onoga što bi bio precizan prevod engleskog termina, korišćeni su oni izrazi koji su u upotrebi u domaćim propisima koji uređuju te oblasti. Takav je slučaj posebno sa terminima „državna uprava” i „državna služba” čiji bi precizan prevod sa engleskog bio „javna uprava” (budući da je engleski termin *public administration*) i „civilna služba” ili „javna služba” (budući da se u engleskom govori o *civil service* ili *public service*).

Prevodilac bi takođe želela da skrene pažnju čitaocima da su neki od tekstova u ovom tomu napisani još 1998. godine, te su brojne informacije sada zastarele (naročito titule i adrese autora i učesnika konferencija i brojevi članova osnivačkih ugovora Evropske zajednice i Evropske unije). Prevodilac je pri svakom pomenu članova osnivačkih ugovora navela sadašnji broj tog istog člana u fusnoti. Tamo gde se to činilo neophodnim, i neke druge informacije su uključene u primedbe prevodioca koje se nalaze u fusnotama obeleženim sa „prim. prev.” (naročito izvorni nazivi od kojih potiču neke skraćenice koje se ne prevode). Treba pomenuti da se vrednost ovih tekstova ipak ne nalazi u tačnosti takvih informacija, već u analizama brojnih iskustava zemalja srednje i istočne Evrope u procesu institucionalne izgradnje u kontekstu integracije u EU, kao i u

analizama administrativnih principa i modela koji su potrebni ili poželjni u zemljama koje teže članstvu u EU. Takve informacije ne zastarevaju.

Svakako će biti čitalaca koji poznaju oblasti o kojima je reč u prevedenim tekstovima koji se neće složiti sa nekim od izbora prevodioca, ali je u ovom tomu napravljen pokušaj da se održi ravnoteža između vernosti originalnom tekstu i terminoloških ograničenja koja postoje u srpskom jeziku s obzirom na često sasvim drugačije sisteme iz kojih dolaze originalni tekstovi.

Na kraju, prevodilac bi želela da se zahvali kolegama iz Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Srbije na korisnim savetima, a naročito Nebojši Lazareviću čiji su komentari bili od neprocenjive vrednosti. U lekturi i korekturi značajno je pomogao Meran Lukić.

Prevod ovih materijala omogućila je podrška **Inicijative za lokalnu vladavinu i reformu državne službe (*Local Government and Public Service Reform Initiative*)** koja pripada **Institutu za otvoreno društvo (*Open Society Institute*)**. Za administriranje projekta od strane donatora zaslužna je **NISPAcee (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*)**. Veći deo sredstava za štampanje ove publikacije obezbedila je **Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Srbije**. Projekat je sproveo **Evropski pokret u Srbiji**.

Ovde izražena mišljenja su lična mišljenja autora i nikako se ne mogu shvatiti kao da odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije, a ne odražavaju neminovno ni mišljenja OECD i njenih država članica ili država korisnica koje učestvuju u programu Sigma.

Autor prevoda,

mr Milena Mihajlović

SADRŽAJ

PRIPREMA DRŽAVNIH UPRAVA ZA EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR SIGMA RADOVI: br. 23	7
I DEO: UPRAVLJANJE EVROPSKIM POSLOVIMA	19
Poglavlje 1: Upravljanje evropskim poslovima u zemljama kandidatima za članstvo: popis trenutnog stanja, Autor: Toni Verhejen	19
Poglavlje 2: U susret izazovu pristupanja, Autor: Les Metkalf	41
Poglavlje 3: Prenošenje uputstava Zajednice u zakonodavstvo i propise država članica EU, Autor: Žan-Lui Kvermon	61
II DEO: PREGOVORI O ČLANSTVU I PRIPREME ZA PRISTUPANJE	75
Poglavlje 4: Pripreme institucija EU i zemalja SIE za pregovore o pristupanju, Autor: Alan Mejhju	75
Poglavlje 5: Evropska komisija i pregovarački proces u prethodnim talasima proširenja Evropske unije, Autor: Francisko Granel	87
Poglavlje 6: Plenum glavnih pregovarača: Glavni zaključci, Autor: Toni Verhejen	97
III DEO: PRIPREME ZA ULAZAK U EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR	103
Poglavlje 7: Administrativna reforma prema mišljenjima Komisije o pristupanju zemalja srednje i istočne Evrope Evropskoj uniji, Autor: Žak Furnije	103
Poglavlje 8: Vladavina i evropske integracije – pouzdana državna uprava, Autor: Žak Furnije	111
Poglavlje 9: Integracija u EU i reforma državne službe, Autor: Žak Ziler	127
Poglavlje 10: Uticaj pristupanja EU na budžetiranje, kontrolu i reviziju, Autori: Kjel Larson i Ričard Alen	145
Poglavlje 11: Ponovna izgradnja države: Administrativna reforma u Srednjoj i Istočnoj Evropi, Autor: Joakim Jens Hese	157
LISTA UČESNIKA	169
ODRŽIVE INSTITUCIJE ZA ČLANSTVO U EVROPSKOJ UNIJI SIGMA RADOVI: br. 26	181
EVROPSKI PRINCIPI ZA DRŽAVNU UPRAVU SIGMA RADOVI: br. 27	203
POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ PROCENU UTICAJA SIGMA RADOVI: br. 31	227
KOORDINACIJA PRI CENTRU VLADE: FUNKCIJE I ORGANIZACIJA KANCELARIJE VLADE SIGMA RADOVI: br. 35	271

Nije poverljivo

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 13-Maj-1998
Dist. : 19-Maj-1998



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD CENTRA ZA SARADNJU
SA EKONOMIJAMA NEČLANICA I PHARE PROGRAMA EVROPSKE
UNIJE, PRETEŽNO FINANSIRANA KROZ PHARE**

Or. Eng.

Nije poverljivo
CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

Briše i zamenjuje isti dokument:
poslat na OLIS 07. maja 1998.

**PRIPREMA DRŽAVNIH UPRAVA ZA
EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR**

SIGMA RADOVI: br. 23

65428

Ceo dokument dostupan na OLIS u svom originalnom formatu
Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Eng.

SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge države, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

Novе države članice EU (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

Države kandidati za članstvo u EU (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

Države Zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo¹)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa državama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

¹ Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

UVODNA REČ

*Priprema državnih uprava*² za *Evropski administrativni prostor* sadrži radove predstavljene na susretu više zemalja na temu evropskih integracija i administrativne reforme koji je organizovan za visoke službenike vlada dvanaest zemalja srednje i istočne Evrope – Albanije, BJR Makedonije, Bugarske, Češke, Estonije, Letonije, Litvanije, Mađarske, Poljske, Rumunije, Slovačke i Slovenije. Sastanak je održan u Atini od 8. do 10. oktobra 1997. godine i domaćin je bilo grčko Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije i grčki Nacionalni centar za državnu upravu.

Pomenuti sastanak je poslužio kao forum za razmenu ideja između zemalja srednje i istočne Evrope o pripremama za pristupanje Evropskoj uniji i kao važna veza sa reformom državne uprave. Kolege iz država članica Evropske unije su pozvani na seminar da podeli svoja iskustva u ovim oblastima, zajedno sa stručnjacima iz Evropske komisije i Sigme.

Broj učesnika na takvom skupu je, naravno, ograničen, ali su teme o kojima se raspravljalo važne za širu publiku, naročito u državama kandidatima. Kroz široku podelu ovih radova državnim službenicima i političkim ličnostima u Srednjoj i Istočnoj Evropi, Sigma se nada da dopre do onih koji direktno pomažu svojim zemljama u postizanju cilja članstva u EU. Njihov zadatak će biti dug i naporan. Čest komentar država članica EU je da je ispunjavanje zahteva za pristupanjem često komplikovanije nego što zemlje zamišljaju na početku i da će ono povećati zahteve već preopterećenim državnim službama koje se nalaze usred velike transformacije.

Ova publikacija sadrži pregled seminara, propratne radove – uključujući i presek stanja sistema upravljanja evropskim integracijama u državama kandidatima – kao i deset pitanja koja su se pojavila za vreme plenarnih rasprava glavnih pregovarača. Poglavlja su grupisana oko tri glavne teme kojima se seminar bavio: (1) upravljanje evropskim poslovima; (2) pregovori o članstvu i priprema za pristupanje; i (3) priprema za ulazak u tzv. Evropski administrativni prostor koji je u nastajanju.

Da bi se obezbedilo nesmetano odvijanje seminara na kome je učestvovalo više zemalja, a koji je održan van Sekretarijata Sigme, bio je potreban intenzivan rad na organizaciji i logistici. Uspehu seminara su doprinele prostorije za konferenciju koje su obezbedili grčki domaćini, kao i njihove informacije o tome šta sve obuhvata proces postajanja jedne države članicom EU i o njihovim naporima u reformi uprave.

Sigma želi da zahvali Neli Sakelariadi iz grčkog Ministarstva unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije na koordinaciji celog događaja. Osoblje Sigme Linda Dubosk, Vini Maršal i Džozan Stodart je pružilo logističku podršku, a Mihael Ben-Gera, Žak Furnije i Toni Verhejen su izradili program, napisali propratne radove i kopredsedavali zasedanjima zajedno sa grčkim domaćinima. Ostale propratne radove su obezbedili stručnjaci u oblasti seminara.

Za dalje informacije molimo Vas da kontaktirate Mihael Ben-Geru na adresi koja se nalazi ispod.

Na francuskom jeziku naslov ove publikacije je *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen*.

Ovaj izveštaj je objavljen na odgovornost generalnog sekretara OECD.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Faks (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

² Engleski termin je *public administration*, što bi bilo najpravilnije prevesti kao „javna uprava”, ali budući da propisi Republike Srbije u ovoj oblasti koriste termin „državna uprava”, taj termin je korišćen u svim prevodima u ovom tomu. Prim. prev.

UVODNI GOVOR³ Gospodina Stavrosa Benosa

Dame i gospodo,

Sa velikom radošću otvaram seminar „Uprava i evropska integracija” organizovan od strane Sigma programa, čiji su domaćini (grčko) Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije i Nacionalni centar za državnu upravu.

Takođe želim da vam prenesem srdačne pozdrave ministra unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije gospodina Papadopulosa i da vas uverim da mi u potpunosti podržavamo velike napore Sige⁴ u stvaranju optimalnih preduslova za saradnju i komunikaciju sa državama srednje i istočne Evrope na putu ka stvaranju velike ujedinjene Evrope.

Takođe sam vrlo srećan što se ovaj seminar održava u našoj zemlji i tako nam pruža mogućnost da u kontekstu ovog Foruma podelimo sa predstavnicima prijateljskih zemalja u predintegracionom procesu svoja iskustva iz integracije naše zemlje u Evropsku uniju i da takođe saslušamo njihove probleme, planove i brige.

Mi, dame i gospodo, delimo sa vama i razumemo ne samo prepreke na putu ka integraciji naših država u Evropsku uniju, već i vaše vizije o Evropi naroda, o velikoj državi koja će štititi naše nacionalne identitete kroz razvoj jedinstvene evropske svesti zajedničke za sve nas. Dozvolite mi da vas podsetim da je antička Grčka bila kolevka ne samo ideje o harmoničnoj koegzistenciji država u kontekstu velikog političkog, ekonomskog i društvenog entiteta, već je to i zemlja koja je ostvarila tu ideju na jedinstven način, unutar geografskih granica ovog doba.

Uloga državne uprave u procesu evropskog ujedinjenja se pojavljuje kao odlučujuća, ali ne samo zato što je vezana za institucionalne i druge vladine mehanizme, već i zato što je stvarno praktično, tehničko i „estetsko” ujednačavanje različitih administrativnih kultura ključni element evropske integracije.

Dame i gospodo, sredstvo kojim državna uprava postiže uspešne rezultate u ovom procesu se zove državna reforma. A nju planira i sprovodi naša vlada, dozvolite mi da kažem, ne samo uz potrebno znanje, već i sa strašću, težeći ka upravi koja će biti na nivou standarda i zahteva, ne samo ujedinjene Evrope, već i očekivanja grčkih građana.

Globalne intervencije koje menjaju administrativnu mapu zemlje, kao što je lokalna vlast kroz prefekturu; stvaranje novih regiona; ujedinjenje lokalnih vlasti prvog stepena; nove institucije u službi građana, kao što je ombudsman; i promene koje čine krute birokratske strukture i procese fleksibilnim predstavljaju osu na kojoj su zasnovane administrativne reforme. Sve ovo je moguće kroz dogradnju najdragocenijeg od svih resursa, tj. ljudskih resursa, koji rade u upravi težeći ka postizanju najkvalitetnijih rezultata.

Naše iskustvo iz administrativne reforme koja je u procesu materijalizacije može da pruži konstruktivan doprinos promenama administrativne strukture u vašim državama.

Čvrsto verujući da ovaj seminar može biti vrlo važan korak u tom pravcu, želim vam veliki uspeh u radu.

Hvala vam.

³ Obraćanje gospodina Stavrosa Benosa, zamenika ministra u grčkom Ministarstvu unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije, Seminaru o evropskoj integraciji i reformi državne uprave, organizovanom od strane Sige u Atini 8-10. oktobra 1997. godine na kojem je učestvovalo više država.

⁴ Sigma je zajednička inicijativa OECD Centra za saradnju sa ekonomijama nečlanica i Phare programa Evropske unije. Inicijativa pruža podršku naporima u reformi državne uprave u trinaest zemalja u tranziciji i pretežno je finansira Phare.

SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM	8
UVODNA REČ	9
UVODNI GOVOR Gospodina Stavrosa Benosa	10
PREGLED	14
Upravljanje i koordinacija procesa pristupanja EU	14
Veza između evropskih integracija i reforme državne uprave	16
I DEO: UPRAVLJANJE EVROPSKIM POSLOVIMA	19
Poglavlje 1: Upravljanje evropskim poslovima u državama kandidatima za članstvo: popis trenutnog stanja, Autor: Toni Verhejen	19
1. Uvod	20
2. Centralne strukture za odlučivanje	20
2.1. Ministarski odbori	21
2.2. Odbori viših zvaničnika	21
2.3. Stalni sekretarijati	22
2.4. Zaključci o centralnim strukturama za odlučivanje	22
3. Evropski poslovi unutar i između ministarstava	23
4. Priprema za pristupanje	25
5. Usklađivanje zakonodavstva	26
6. Upravljanje finansijskom pomoći.....	28
7. Samoanaliza sistema za upravljanje evropskim poslovima	28
8. Reforma uprave i evropske integracije.....	29
9. Zaključci	30
Aneks 1: Klasifikacija odgovora na upitnik	32
Poglavlje 2: U susret izazovu pristupanja, Autor: Les Metkalf	41
1. Uvod: Voljne i sposobne?	42
2. Izazovi i kapaciteti – unutrašnje upravljanje odnosima u EU	43
3. Četvrti talas.....	44
4. (Ojačana) pretpristupna strategija	45
5. Upravljanje pregovorima o pristupanju: dolazak do stola.....	46
6. Planiranje pristupnih partnerstava	48
7. Modeli partnerstva.....	49
8. Žuriti se polako.....	50
9. Pet uslova za uspešnu reformu	51
10. Definisanje strategije izgradnje kapaciteta	52
10.1. Pristupanje kao proces upravljanja projektom	53
10.2. Pristupanje kao priprema za članstvo.....	55
10.3. Upravljanje pristupanjem i reforma domaćeg javnog upravljanja	57
11. Zaključci	58
Poglavlje 3: Prenošnje uputstava Zajednice u zakonodavstvo i propise država članica EU, Autor: Žan-Lui Kvermon	61
1. Uvod	62
2. Osobenost uputstava i dodirne tačke pravnih sistema Evropske zajednice i država članica	63
3. Različiti načini sprovođenja uputstava u glavnim državama članicama EU.....	65
4. Problemi sa kojima se suočavaju države kandidati i Evropska unija po pitanju proširenja, a u pogledu uputstava	71

II DEO: PREGOVORI O ČLANSTVU I PRIPREME ZA PRISTUPANJE	75
Poglavlje 4: Pripreme institucija EU i zemalja SIE za pregovore o pristupanju,	
Autor: Alan Mejhu	75
1. Pozadina	76
2. Agenda 2000.....	76
3. Scenario za pregovore	77
4. Uloga institucionalnih aktera u EU	77
4.1. Savet ministara	77
4.2. Komisija	79
4.3. Evropski parlament	80
5. Uloga institucija zemalja SIE u pregovorima o pristupanju.....	81
5.1. Mehanizam koordinacije	81
5.2. Timovi za evropske integracije u ministarstvima	82
5.3. Misije zemalja SIE u Briselu.....	82
5.4. Odnosi sa javnošću/ funkcija informisanja	82
5.5. Kontakti van vlade	83
6. Odnosi zemalja SIE sa bilateralnim i multilateralnim institucijama.....	83
6.1. Bilateralni odnosi sa državama članicama	84
6.2. Bilateralni kontakti sa trećim državama.....	84
6.3. Kontakti između zemalja SIE koje pregovaraju.....	85
6.4. Kontakti sa multilateralnim organizacijama	85
6.5. Kontakti sa grupama za pritisak na nivou EU.....	85
7. Upotreba resursa zemalja SIE	85
Poglavlje 5: Evropska komisija i pregovarački proces u prethodnim talasima proširenja	
Evropske unije, Autor: Francisko Granel	87
Poglavlje 6: Plenum glavnih pregovarača: glavni zaključci, Autor: Toni Verhejen	97
1. Uvod	98
2. Grčka	98
3. Austrija	100
4. Portugalija	100
5. Rasprava	101
III DEO: PRIPREME ZA ULAZAK U EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR	103
Poglavlje 7: Administrativna reforma prema mišljenjima Komisije o pristupanju	
zemalja srednje i istočne Evrope Evropskoj uniji, Autor: Žak Furnije	103
1. Uvod	104
2. Značaj pitanja državne uprave u mišljenjima Komisije	104
3. Kakav model državnih institucija proističe iz mišljenja?.....	104
3.1. Političke institucije	104
3.2. Državna uprava	105
3.3. Sektorske politike	106
4. Kako mišljenja Komisije procenjuju državnu upravu kandidata za članstvo?.....	107
4.1. Političke institucije	107
4.2. Pravosuđe	107
4.3. Lokalna vlast	107
4.4. Administrativna reforma	108
4.5. Centralna uprava	108
4.6. Državna služba	108
4.7. Borba protiv korupcije	109
4.8. Sektorske uprave	109
4.9. Ukupna procena administrativne sposobnosti.....	110
Poglavlje 8: Vladavina i evropske integracije — pouzdana državna uprava,	
Autor: Žak Furnije	111
1. Uvod	112
2. Evropa i vladavina: Evropski administrativni prostor.....	112

3. Posebne potrebe zemalja srednje i istočne Evrope u pogledu državne uprave: usmeravanje tranzicije, ispunjavanje obaveza članstva	113
3.1. Demokracija	113
3.2. Tržište	114
3.3. Integracija	114
3.4. Sektori i sistemi	115
4. Mogući doprinos Evrope administrativnoj reformi u zemljama srednje i istočne Evrope: podstreci i modeli pre nego prinuda	115
5. Postupci i problemi: neki primeri	119
5.1. Proces reforme državne uprave u celini	119
5.2. Vlada, nacionalna državna uprava, centralizovano odlučivanje	120
5.3. Sredstva za postupanje i kontrolu	121
6. Zaključci	124
Poglavlje 9: Integracija u EU i reforma državne službe, Autor: Žak Ziler	127
1. Uvod	128
2. Zašto bi EU vršila procene sistema državne službe kandidata za integraciju?	128
2.1. Integracija zemalja SIE u EU	128
2.2. Pravni temelji u osnivačkim ugovorima EU	129
2.3. Temelji u pravu i javnim politikama EZ	130
3. Uticaj opštih standarda država članica EU na državne službe	131
3.1. Demokracija i neutralnost državne službe	131
3.2. Vladavina prava kao temelj moderne uprave	132
3.3. Javno upravljanje u tržišnoj ekonomiji	133
3.4. Uticaj pristupanja i učestvovanja u EU na državne službe članica EU	133
3.5. Uticaj tradicije i reforma državne službe	134
4. Karakteristike sistema državne službe u državama članicama EU	134
4.1. Definicija državne službe	134
4.2. Pravni izvori	136
4.3. Obaveze i prava	136
4.4. Rekrutovanje	138
4.5. Pokretljivost	139
4.6. Obuka	141
4.7. Upravljanje državnom službom	141
Poglavlje 10: Uticaj pristupanja EU na budžetiranje, kontrolu i reviziju, Autori: Kjell Larson i Ričard Alen	145
1. Uvod	146
2. Fiskalni uticaj proširenja EU	146
2.1. Članstvo u EU i budžetska samostalnost	147
3. Studija Sigme: iskustva i naučene lekcije	147
3.1. Budžet EZ	148
3.2. Uloga ministarstva finansija	149
3.3. Carinska i poreska uprava	150
3.4. Upravljanje poljoprivrednim i programima strukturnih fondova	151
3.5. Finansijska kontrola	152
3.6. Spoljna revizija	153
4. Zaključci	154
Poglavlje 11: Ponovna izgradnja države: administrativna reforma u Srednjoj i Istočnoj Evropi, Autor: Joakim Jens Hese	157
1. Uvod	158
2. Zajedničke reformske tendencije	159
3. Institucionalna pitanja u centru vlasti	160
4. Srednji/regionalni nivo vlasti	161
5. Lokalna vlast	161
6. Državna služba	162
7. Zaključci	164
LISTA UČESNIKA	169

PREGLED

1. Mišljenje Evropske komisije iz jula 1997. godine je potvrdilo da je administrativni kapacitet ključni sastojak sposobnosti preuzimanja obaveza da bi država **postala**, a zatim i **bila** članica Evropske unije. Shodno tome, može se smatrati da administrativni kapacitet u tom pogledu ima dva međusobno povezana, ali prepoznatljiva aspekta: kapacitet da pripremi, koordiniše i izvede sam proces pristupanja i kapacitet da sprovede *acquis communautaire*⁵ i da neprestano delotvorno radi unutar Unije.
2. Da bi doprinela poboljšanju administrativnog kapaciteta i pripremama za pregovore o pristupanju država kandidata iz srednje i istočne Evrope, Sigma je u Atini 8-10. oktobra 1997. godine organizovala seminar na kojem je učestvovalo više država. Seminaru su prisustvovali viši zvaničnici iz deset država kandidata srednje i istočne Evrope, kao i Albanije i BJR Makedonije. Grčko Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije i grčki Nacionalni centar za državnu upravu su bili domaćini.
3. Dva aspekta administrativnog kapaciteta su uobličila teme seminara: prvo, upravljanje i koordinacija procesa evropskih integracija; i drugo, odnos između evropskih integracija i reforme državne uprave. U oba slučaja seminar je bio usredsređen na pregled i procenu napretka do sada i na identifikovanje i pojašnjavanje narednih koraka. Sastanak je održan u ključnom trenutku u procesu proširenja, između objavljivanja mišljenja Komisije u julu i sastanka Evropskog saveta u Luksemburgu u decembru 1997. godine.
4. Jedan od predloga koje je Komisija izložila u dokumentu *Agenda 2000* bio je da se poveća pomoć državam kandidatima. Gospodin Džordž Zavos, savetnik u generalnom direktoratu 1A, predstavio je novi pristup Komisije obezbeđivanju tehničke pomoći. On je objasnio da će pomoć biti vođena procesom pristupanja i da će biti dodeljivana u okviru pristupnog partnerstva koje će biti zaključeno sa svakom državom kandidatom. Razvoj institucionalne infrastrukture neophodne za delotvorno članstvo u EU će biti glavni element ovih sporazuma o partnerstvu. Tačan sadržaj individualnih sporazuma o partnerstvu će biti definisan na osnovu analiza trenutnih institucionalnih kapaciteta koje će izvršiti Komisija i države kandidati. Jedan od predloženih metoda za oslobađanje pomoći će biti twinning⁶ ministarstava država kandidata i sadašnjih država članica. Takođe će se na godišnjoj osnovi procenjivati napredak ka postizanju ciljeva plana.

Upravljanje i koordinacija procesa pristupanja EU

a) Procena

5. Države kandidati za članstvo u EU su podnele izveštaje o značajnom napretku u razvoju institucija i struktura za upravljanje evropskim poslovima. Strukture koje su prvobitno osnovane za upravljanje Evropskim sporazumima se postepeno pretvaraju u strukture koje stvaraju osnovu za pregovore sa EU i kasnije za učešće tih zemalja kao država članica u procesu kreiranja javnih politika u EU. Pravni osnov za institucionalni okvir je stvoren u svim državama, kao i većina institucija predviđenih zakonodavstvom. Pristup razvoju institucionalnog okvira značajno varira između država. Međutim, jedan od zanimljivih aspekata ovih struktura je naglasak na strukturama za političko odlučivanje, a ne na administrativnoj pripremi. Čini se da je razvoj administrativnih struktura za pripremu predloga javne politike najslabiji element u procesu institucionalnog razvoja.

⁵ *Acquis communautaire* se prevodi kao „pravna tekovina” ili „pravna tekovina EU”. U ovom tekstu koristi se i naziv u originalu (kao i skraćeni oblik *acquis*), a i prevedeni termin budući da su oni jednako u upotrebi. Prim. prev.

⁶ Twinning – program bratimljenja EU. Prim. prev.

6. Jedan primer ovoga se može uočiti u pogledu funkcionisanja različitih nacionalnih sistema međuministarskih radnih grupa. Dok su strukture za političko odlučivanje za evropske poslove relativno stalne, u strukturi i položaju radnih grupa se prave česte izmene. Odgovori na upitnik odaju utisak da su strukture radnih grupa i dalje najslabija karika u institucionalnom sistemu. O ovom problemu treba razmisliti, budući da međuministarske radne grupe imaju važnu ulogu i u formulaciji javnih politika u pogledu suštinskih pitanja i u doprinošenju koordinaciji na nivou viših zvaničnika.

7. Strukture za upravljanje procesom usklađivanja zakona su uglavnom već uhodane. Postupci kojima se obezbeđuje usklađenost novog zakonodavstva sa standardima EU su uspostavljeni, a nacionalne strategije za reviziju i prilagođavanje zakonodavstva su u procesu sprovođenja. Međutim, postupci koji su uvedeni se uglavnom odnose na proces unutar uprave. Odnosi između uprave i parlamenta u procesu usklađivanja nisu uvek dobro razvijeni, što može uzrokovati probleme, naročito u slučajevima koalicionih vlada ili u slučajevima kada vlada nema jasnu većinu u parlamentu. Razvoj sistema kontrole usklađenosti za ceo institucionalni sistem je pitanje koje treba razmotriti.

8. Zapažanja zvaničnika nadležnih za evropske poslove u državama kandidatima otkrivaju opštu slabost kapaciteta za koordinaciju u većini njihovih uprava. Isto važi i za implementaciju javnih politika, gde su zemlje srednje i istočne Evrope morale da stvore novu mrežu institucija za sprovođenje javnih politika. Ovaj proces još nije završen u većini država kandidata, a to utiče na sprovođenje javnih politika u evropskim poslovima isto koliko i na sprovođenje javnih politika u bilo kojoj drugoj oblasti. Države kandidati su takođe navodile i nedostatak kvalifikovanih kadrova. Ova tema se pojavljivala tokom celog seminara, naročito u oblasti priprema za same pregovore.

b) Predstojeći zadaci

9. Prezentacije i rasprave u okviru seminara u vezi sa procesom pregovaranja su održane u kontekstu neizvesnosti oko rezultata Evropskog saveta u Luksemburgu. Uprkos tome, bilo je moguće usredsrediti se na brojna značajna pitanja koja bi morala da se reše bez obzira na konačni plan. [U trenutku sastavljanja ovog Sigminog rada, sastanak Evropskog saveta u Luksemburgu je već održan i države članice su prihvatile preporuku Komisije da se otpočinu pregovori sa pet zemalja srednje i istočne Evrope i postavile okvir za nastavak procesa sa drugih pet država. Pregovori sa Estonijom, Češkom, Mađarskom, Poljskom i Slovenijom su počeli u martu 1998. godine.]

10. Glavni motiv seminara bio je to da je proces od **postajanja** jedne države članicom EU do **funkcionisanja kao** države članice EU neprekidan i da je administrativni kapacitet od presudnog značaja pre i nakon postizanja članstva. Ova ideja je odražena u mišljenju i objašnjava naglasak Komisije na institucionalnoj dogradnji kao centralnom elementu strategije pristupanja, kao i značajnu usredsređenost finansijske pomoći kandidatama u predstojećim godinama na to pitanje. To znači da će biti potrebno usredsrediti se ne samo na koordinaciju evropskih poslova i na dovršavanje zadatka usklađivanja zakonodavstva, već i na razvoj kadrova i organizaciju u ključnim ministarstvima koja su nadležna za sprovođenje važnih delova *acquis*.

11. Grčki predstavnici su naglasili da je važno da vlade budu realne u izradi svojih strategija za prilagođavanje nacionalnih sistema zahtevima EU. Ako se države kreću previše brzo i prihvate nerealne rokove koji im se nameću, to može imati ozbiljne posledice jednom kada pristupe Uniji. Stoga je važno koristiti tehnike kao što je analiza uticaja da bi se odredila realna nacionalna strategija za pregovore i važnije je pristupiti pod realnim uslovima, nego pristupiti što je pre moguće. Odgovori na upitnik odaju utisak da se do sada relativno malo razmišljalo na tu temu.

12. S tim u vezi je pitanje kontinuiteta i stabilnosti unutar državne uprave. Potrebno je vreme da bi se razvile institucije, a u demokratskim sistemima gde se vlade i koalicije menjaju potrebno je obezbediti da takve promene ne oslabe institucije i kadrove. Kako je više govornika primetilo, to je presudno za sam proces pristupanja i pregovora. Naglašeno je, na primer, da članstvo u pregovaračkom timu i u timu zvaničnika kod kuće koji pružaju podršku pregovaračima mora biti stabilno. Ovi zvaničnici ne treba da budu predmet promena kada se promeni vlada. Timovi treba da budu sastavljeni od visoko kvalifikovanih pojedinaca koji mogu da predstavljaju državu kroz ceo proces koji obično traje više godina. Kako timovi

napreduju kroz pregovore, oni razvijaju znanje, timski duh, veze u Komisiji i sa predstavnicima država članica, kao i „korporativno pamćenje”. Sve to znanje i iskustvo ne sme biti izgubljeno kroz neizbežne promene vlade i parlamentarnih većina.

13. Slično tome, mandat za pregovaranje, kao i pristup pregovorima i pripreme zemlje za pregovore, ne smeju se menjati sa vladom ili sastavom koalicije. Stručnjaci koji su bili visoki članovi pregovaračkih timova u svojim zemljama u prethodnim rundama proširenja podvukli su da mandat pregovarača stoga treba smatrati profesionalnom stvari unutar odgovornosti izvršne vlasti i da on ne treba da bude predmet odluke u parlamentu. S druge strane, uloga parlamenta bi bila da ratifikuje ispregovarani sporazum.

14. Govornici iz država članica koji su podelili iskustva svojih zemalja naglasili su složenost Evropske unije i, shodno tome, složenost procesa pregovaranja. Oni su na više načina istakli važnost izgradnje detaljnog znanja unutar uprave o tome kako EU funkcioniše i kako se odvijaju procesi unutar nje. Na primer, proces pregovaranja nije samo multilateralan (npr. Savet ministara sa svim državama članicama), već i „više-učesnički” budući da i Komisija i Evropski parlament i pojedinačne države članice i čak neki moćni lobiji imaju svoje načine uticanja na sadržaj i napredak pregovora. Vešt tim bi morao da pregovara sa svim učesnicima i da dobro razume njihove interese, stilove i političke pritiske.

15. I pored toga, i uprkos svoj ovoj složenosti, svi iskusni pregovarači su se složili da je najteži element pregovora „domaći front”. Sva ministarstva imaju aktivnosti i interese na koje pristupanje može da utiče i svi oni treba da budu spremni i sposobni da podrže tim stalnim informacijama, analizama i idejama. Takođe moraju ponekad da prihvate da njihovi interesi mogu biti deo kompromisa koji bi morao da bude ponuđen da bi se zaštitili drugi interesi. Pritisak i obim poslova bi ponekad bili snažni i ogroman napor bi bio potreban da se proces koordiniše iznutra. Stoga nije previše rano ni za jednu od država kandidata da razvija i obučava timove koji rade na evropskim poslovima u svim ministarstvima i da osnivaju efikasne strukture za koordinaciju.

Veza između evropskih integracija i reforme državne uprave

a) Snažna indirektna veza

16. Kako se približava pristupanje, veza između evropskih integracija i reforme državne uprave deluje sve snažnija. Važno je da Evropska komisija stavlja veliki naglasak u svom mišljenju na sposobnost uprava država članica da sprovedu sistem evropskog prava (*acquis communautaire*) na vreme, iako se ovo pitanje nikada nije postavljalo u prethodnim talasima proširenja.

17. Ova veza je indirektna budući da ne postoji evropsko pravo u sferi državne uprave. Kao što pojedinačne države članice mogu slobodno da sastavljaju svoj ustav, tako mogu slobodno i da organizuju svoju upravu kako smatraju da je najbolje. Ovo je pitanje koje potpada pod princip subsidiarnosti. U stvarnosti, strukture i uređenja državnih uprava između sadašnjih država članica EU se u velikoj meri razlikuju. Sve one ljubomorno čuvaju nezavisnost po tom pitanju. Nezamislivo je da bi one odbile da priznaju pravo države kandidata na istu tu nezavisnost.

18. Iako indirektna, veza između pristupanja i reforme državne uprave je ipak veoma realna. Države članice moraju biti sposobne da sprovedu javne politike i zakonodavstvo EU u svojim zemljama. Da bi to uradile, moraju imati upravu koja dobro funkcioniše. Ovo je veoma važan zahtev za EU kao celinu i za pojedinačne države članice. Unija nema svoju upravu na nivou pojedinačnih zemalja te se stoga oslanja na svaku državu članicu da sprovede njene odluke. Na isti način, pojedinačne države članice zavise jedna od druge u sprovođenju propisa Zajednice, na primer, o zdravstvenim standardima proizvoda ili o kvalifikacijama potrebnim za određena zanimanja.

19. Uprava EU je u stvari lanac nacionalnih uprava. Taj lanac – kao što se vidi kod kontrole spoljnih granica – onoliko je jak koliko i njegova najslabija karika. Dok za države kandidate ne postoje nikakvi zahtevi u pogledu sredstava koja koriste (niko im ne diktira kako treba da organizuju svoje uprave), one moraju da zadovolje ono što pravnici zovu „standardima učinka” ili „obavezom u pogledu rezultata”.

20. Zemlje srednje i istočne Evrope su napravile veliki napredak u reformi državne uprave. Nekoliko zemalja su definisale ukupnu strategiju reforme. Skoro svaka zemlja je učinila napor da efikasno organizuje poslove vlade i da poboljša procese odlučivanja. Zakonodavstvo o državnoj upravi je već uvedeno ili je u procesu izrade nacarta. Propisi o oporezivanju i javnim nabavkama su pojašnjeni. Postavljene su unutrašnje i spoljne kočnice i ravnoteže. Ukratko, postavljaju se glavni elementi vladavine prava u demokratskom sistemu.
21. Međutim, put je još uvek dugačak do izgradnje kapaciteta u državama kandidatima za sprovođenje celokupnog korpusa prava Zajednice. U tom pogledu, od pomoći je analiza mišljenja Komisije. Komisija je, kao što joj nalaže njen mandat, detaljno pregledala situaciju u oblastima javne politike Zajednice (uređenje konkurencije, telekomunikacija, indirektnog oporezivanja, veterinarske kontrole i kontrole zdravlja bilja, saobraćaja, radne inspekcije, životne sredine, zaštite potrošača, kontrole granica, međunarodne policijske/sudske saradnje, carina, finansijske revizije, itd.). U većini ovih oblasti nađene su ozbiljne neadekvatnosti.
22. Osim ovih neadekvatnosti u pojedinim sektorima, pojavile su se i druge, uopštenije kritike iako je Komisija vodila računa da ne nameće nikakav model: nedostatak koherentnog ukupnog plana administrativne reforme u nekoliko zemalja; loše zakonodavstvo, resursi i moral u državnoj službi⁷; neuspesi u međuministarskoj koordinaciji; i slabosti u borbi protiv pronevere, korupcije i kriminala.
23. Na toj osnovi, ukupna procena je bila i pažljiva i nijansirana. Nijedna država kandidat za članstvo nije ocenjena kao savršeno sposobna da primenjuje evropsko pravo u srednjem roku. Međutim, za četiri od njih se smatra da je verovatno da će biti sposobne, a za drugih šest da je moguće da će biti sposobne. Drugim rečima, sve države kandidati treba da čine dalje napore u reformi.
24. Proces pregovora o pristupanju koji počinje 1998. godine obuhvata značajnu pažnju na problemima u državnoj upravi. Kao što znamo, postojaće tri faze u procesu: pristupna partnerstva, za koja će opšti okvir biti postavljen na nivou Zajednice; nacionalni programi za usvajanje prava EU kojima su kandidati privrženi; i, na kraju, planovi institucionalne dogradnje koji će naznačiti aktivnosti koje treba preduzeti ka državnoj upravi.
25. Učesnici seminara u Atini su prepoznali ove prioritete koji su bili presudni za uspeh pretpristupne faze.
26. Prvo, za zemlje o kojima se radi je presudno da budu sposobne da **zadrže kontrolu nad reformom svoje državne uprave**. Kao što je neko rekao na seminaru u Atini, same zemlje moraju biti „pokretačke sile” reforme. To je u skladu sa principima koji uređuju odnose između država članica EU. Takođe je i logično. Reforma može da deluje samo ako je zasnovana na savršenom lokalnom poznavanju zemlje na koju se odnosi i ako oni koji će je sprovoditi preuzmu vlasništvo nad njom.
27. Drugi ključ uspeha je **snažna politička odlučnost** u formi sveobuhvatnog plana aktivnosti vlade i odgovarajućih struktura koje će voditi njegovu implementaciju.
28. I u sadašnjim i u potencijalnim državama članicama EU administrativna reforma ne pobuđuje uvek interesovanje političara, ili zato što potcenjuju ono što je u stvari uloga od vitalnog značaja koju vlada igra u tržišnoj ekonomiji, ili zato što ih sputavaju neprijatna pitanja koja ne daju uvek spektakularne rezultate. U pretpristupnoj fazi nema više mesta za nedostatak interesovanja. Svaka vlada je sada svesna da je ovo važno pitanje. Na njima je da se njime pozabave na pravi način.
29. Treći prioritet koji je identifikovan je potreba da se **napravi ravnoteža između horizontalnog i sektorskog pristupa administrativnoj reformi**. Evropska komisija će verovatno naglasiti, u skladu sa svojim mandatom, aktivnosti potrebne u svakom sektoru da bi se primenila pravna tekovina EU. Mnoge od inicijativa podrške i twinning programa koje planira Komisija će biti posvećene tome.

⁷ Engleski termin je *civil service* (u nekim slučajevima *public service*), što bi najispravnije bilo prevesti kao „civilna služba” ili „javna služba”. Međutim, budući da propisi Republike Srbije u ovoj oblasti koriste termin „državna služba” za istu kategoriju, taj termin je korišćen u svim prevodima u ovom tomu. Prim. prev.

30. Međutim, sektorska pitanja ne treba da sakriju širu sliku. Naravno, pravni okviri za poljoprivrednu, ekološku politiku ili politiku telekomunikacija moraju da se osnuju. Takođe je preporučljivo imati policijske, carinske i veterinarske službe koje dobro rade i u pogledu kvantiteta i kvaliteta, ali se to ne može postići u izolaciji. Uspeće samo ako su osnovani ili reorganizovani određeni opšti sistemi – međuministarska koordinacija, odlučivanje vlade, propisi i upravljanje u pogledu državne službe, budžetski postupci i mehanizmi kontrole – kako bi se obezbedio nesmetani rad državne uprave.

31. Odlučivanje o suštini javne politike, naravno, treba prepustiti pojedinačnoj zemlji. Imajući to u vidu, što je poslednji važan prioritet, korisno bi bilo za države kandidate da istraže rešenja usvojena u drugim zemljama sa kojima dele zajedničke vrednosti u pogledu vladavine prava, demokratije i tržišne ekonomije.

32. Jasno je da sada počinje da se pojavljuje Evropski administrativni prostor. Postepeno pojavljivanje ovog „prostora” koji ne nameće standarde je logičan korak unapred u izgradnji Evropske unije. Nacionalne vlade se susreću, upoređuju beleške i ujedinjuju snage da naprave i primene standarde EU. Sasvim je prirodno da bi trebalo sve više da utiču jedna na drugu.

33. U svakoj sferi administrativne politike državama kandidatima se pružaju brojna rešenja koja su dovoljno slična da mogu da pruže neki zajednički osnov i dovoljno široka da ostavljaju svakoj zemlji znatan prostor za manevrisanje u pogledu opcija javne politike.

I DEO: UPRAVLJANJE EVROPSKIM POSLOVIMA

**Poglavlje 1:
Upravljanje evropskim poslovima u državama kandidatima za članstvo:
popis trenutnog stanja**

Autor: Toni Verhejen¹

¹ Toni Verhejen je trenutno Administrator za kreiranje javne politike, koordinaciju i uređenje u Sigmi u Parizu. Na odsustvu je sa svoje pozicije predavača u oblasti državne uprave i evropske integracije na Univerzitetu u Limeriku u Irskoj.

1. Uvod

34. Ovaj rad daje pregled odgovora na Sigmin upitnik o strukturama za upravljanje evropskim poslovima koji je poslat u deset država kandidata za članstvo iz srednje i istočne Evrope u junu 1997. godine. Devet zemalja je odgovorilo na upitnik. Zbog reforme sistema za upravljanje evropskim poslovima koja je u toku u Sloveniji, slovenačke vlasti nisu bile u mogućnosti da odgovore na upitnik. Stoga su za Sloveniju uključene samo neke vrlo ograničene informacije.

35. Razvoj struktura za upravljanje evropskim poslovima u državama srednje i istočne Evrope je u kritičnoj fazi. Strukture koje su prvobitno projektovane za sprovođenje Evropskih sporazuma su poslednjih godina postepeno pretvarane u strukture za upravljanje evropskim poslovima u pretpristupnom periodu. Pretpristupni period nameće znatne zahteve institucijama država kandidata za članstvo. Proces usklađivanja zakona mora se proširiti izvan zahteva Evropskih sporazuma da bi zadovoljio zahteve Bele knjige iz Kana. Ceo *acquis communautaire* se mora preneti i sprovesti. Štaviše, u Belu knjigu su, pored institucionalnih elemenata opštih kriterijuma za članstvo postavljenih na Samitu u Kopenhagenu, uključeni i detaljni institucionalni zahtevi koji nisu bili deo Evropskih sporazuma. Ovi detaljni zahtevi su se odnosili naročito na strukture za sprovođenje javnih politika i na razvoj mehanizama finansijske kontrole. Konačno, države kandidati moraju da razviju strukture i postupke za pripremu nacionalnih pozicija za proces pregovora o članstvu. Razvoj novih institucija, struktura i postupaka za proces evropskih integracija se odvija u uslovima institucionalne turbulencije; centralne i lokalne državne institucije u većini zemalja srednje i istočne Evrope su u procesu rekonstrukcije.

36. Ne treba potcenjivati važnost posedovanja funkcionalnog institucionalnog okvira za upravljanje evropskim poslovima u pretpristupnom periodu. Kvalitet institucija, struktura i postupaka koji se stvore će uticati na plan aktivnosti na putu ka članstvu uzimajući u obzir uslove istaknute u mišljenju, kao i uslove pod kojima će se odobriti članstvo, tj. meru u kojoj će ugovor o pristupanju odražavati stvarne ekonomske i političke uslove u zemlji.

37. Na mnogo načina, ovo je odgovarajući trenutak da se oceni stanje razvoja sistema za upravljanje evropskim poslovima u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Tačno posle objavljivanja mišljenja i pred početak pregovora postoji kratak period da se razmisli o postojećim strukturama i postupcima i da se osigura da su svi elementi pregovora i „motora” za sprovođenje u dobrom stanju za dugačko putovanje na nesigurnom putu ka članstvu u EU.

38. Svrha ovog rada je da posluži kao osnova za raspravu o razvoju sistema za upravljanje evropskim poslovima u zemljama srednje i istočne Evrope i o načinima na koje je to u vezi sa ukupnim procesom institucionalne i administrativne reforme. Očigledno je moguće izvući zaključke o strukturama samo onako kako su one opisane u odgovorima na upitnik. Nije moguće raspravljati o tome kako ove strukture funkcionišu u praksi, osim na osnovu ograničenih informacija dobijenih samoanalizom čija je izrada tražena od zemalja.

39. Analiza informacija koje proističu iz odgovora na upitnik je podeljena na sedam glavnih odeljaka: centralne strukture za odlučivanje; ministarske i međuministarske strukture; upravljanje procesom pristupanja; odnosi između administrativne reforme i evropskih integracija i samoanaliza prednosti i slabosti institucionalnih struktura za upravljanje evropskim poslovima.

2. Centralne strukture za odlučivanje

40. Stvaranje centralnih struktura za odlučivanje je u naprednoj fazi u svim državama kandidatima srednje i istočne Evrope. Pravni osnov za stvaranje struktura za odlučivanje postoji u svim zemljama iako zapravo nisu obrazovane sve institucije. Postoji velika raznolikost u centralnim strukturama za odlučivanje koje su oformljene. Važno je primetiti da sistemi za odlučivanje u evropskim poslovima nisu bili stalni. Promene u vlasti su često imale za posledicu potpunu promenu struktura vlasti, uključujući i strukture za upravljanje evropskim poslovima, i nema garancija da će strukture opisane u ovom radu nadživeti sledeće izbore u bilo kojoj od država kandidata. Međutim, uz približavanje početka pregovora o članstvu, manja je verovatnoća

da će se dešavati česte i radikalne promene u strukturama odlučivanja u evropskim poslovima. Drugi faktor koji može da dovede do nekog oblika stabilizacije struktura za odlučivanje su jasne indikacije u mišljenju Komisije da bi ona volela da vidi stabilizaciju i jačanje struktura za odlučivanje u evropskim poslovima.

2.1. Ministarski odbori

41. Centralne institucije za odlučivanje u evropskim poslovima se mogu opisati na sledeći način. Na najvišem nivou u većini zemalja postoji ministarski odbor koji odlučuje o politici evropskih integracija i, uz izuzetak nekoliko zemalja, ima ovlašćenja da rešava međuministarske sporove u poslednjoj instanci. Ovo, naravno, ne sprečava raspravu o evropskim poslovima na opštim sednicama saveta ministara. Postoje bitne razlike u sastavu ministarskih odbora. Glavni obrasci koji se mogu uočiti su sledeći:

- Ministarski odbori sa ograničenim članstvom, sa ili bez mogućnosti uključivanja drugih ministara i članova drugih institucija po potrebi (Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Poljska);
- Ministarski odbori sa promenljivim članstvom, uključujući makar sve ministre odgovorne za oblasti javne politike koje su pod uticajem procesa evropskih integracija (Rumunija);
- Dve zemlje koje ispadaju iz ovih obrazaca su Bugarska i Slovačka. Bugarska ima posebne mesečne sednice Saveta ministara o evropskim integracijama radi rasprave o javnoj politici, strategiji i imenovanjima, kao i odbor na nivou zamenika ministara koji se bavi svakodnevnim upravljanjem i implementacijom. Ne postoji specijalizovani ministarski odbor za evropske poslove. U Slovačkoj je napravljen Savet za evropske integracije. Međutim, ovo telo ima čisto savetodavnu funkciju i nema isti položaj kao već opisani ministarski odbori. Dok su u Bugarskoj izrađene odredbe za stvaranje odbora viših zvaničnika, u Slovačkoj nema pomena o takvoj strukturi.

42. Premijer igra glavnu ulogu u procesu kreiranja politike evropskih integracija u svim državama, što ilustruje strateški značaj koji se pridaje evropskim integracijama. Ministarskim odborima za evropske poslove obično predsedava premijer. U nekim zemljama premijeru pomaže ministar ili državni sekretar za evropske integracije koji je obično odgovaran premijeru. Ministri za evropske integracije obično vode evropski sekretarijat ili biro, o čemu će kasnije biti više reči. Glavni izuzetak iz ovog pravila je Litvanija koja ima Ministarstvo za evropske poslove, koje pored toga deli administrativnu nadležnost nad evropskim poslovima sa Ministarstvom spoljnih poslova. U Sloveniji će posebne odgovornosti nedavno imenovanog ministra za evropske poslove biti definisane uredbom Vlade koja je trenutno u pripremi.

43. Odluke u ministarskim odborima se obično donose konsenzusom, iako u Litvaniji ministarski odbori mogu da odlučuju većinom, a u Poljskoj kvalifikovanim većinom. U Mađarskoj se odluke obično donose glasanjem.

2.2. Odbori viših zvaničnika

44. Većina zemalja su formirale odbore viših zvaničnika za vođenje procesa politike evropskih integracija na nivou visokih državnih službenika ili zamenika ministara. Bugarska ima dva odbora: Savet za evropske integracije, koji okuplja zamenike ministara, i odbor viših državnih službenika, koji se sastoji od šefova jedinica za EU u resornim ministarstvima. Rumunija nema formalni (stalni) odbor viših državnih službenika; sastanci službenika se sazivaju na *ad hoc* osnovi kada se pojavi potreba. Slovačka nije dostavila informacije o merama za stvaranje odbora viših zvaničnika. Sastanci viših zvaničnika obično imaju funkciju priprema (u Bugarskoj pripreme predloga javne politike vrši Savet za evropske integracije), a služe i za filtriranje pitanja. Naročito je zanimljiv slučaj Litvanije. Novoformirani odbor zamenika ministara, Delegacija za pripremu pregovora za članstvo u EU, posebno je prilagođen pripremanjima za članstvo, iako takođe obavlja poslove priprema sastanaka ministarskog odbora za evropske integracije.

45. Zapanjujući je (skoro) opšti nedostatak odbora za koordinaciju koji okupljaju državne službenike koji vode jedinice za EU u resornim ministarstvima. Formiranje odbora na tom nivou uprave moglo bi značajno da doprinese poboljšanju kapaciteta za koordinaciju kreiranja javne politike u evropskim poslovima.

2.3. Stalni sekretarijati

46. Mesto stalnih sekretarijata za evropske poslove znatno varira između zemalja. U jednoj grupi zemalja stalni sekretarijat je deo centra vlade (Estonija, Rumunija, Slovenija i Slovačka [glavni sekretarijat, u Ministarstvu spoljnih poslova postoji manji sekretarijat koji upravlja sastancima Saveta i Odbora za pridruživanje]) ili je to nezavisna administrativna jedinica vezana za centar vlade (Letonija i Poljska). Podređivanje evropskog sekretarijata centru vlade je u Sloveniji skorašnja promena. Slovenački parlament je nedavno imenovao ministra za evropske integracije bez portfelja, što ima za posledicu da je Kancelarija za evropske integracije, koja je ranije bila deo Ministarstva spoljnih poslova, sada direktno vezana za Kabinet premijera.

47. U drugim zemljama sekretarijat za evropske integracije se nalazi u ministarstvu spoljnih poslova. Češka nema zvanični evropski sekretarijat. Međutim, češko Odeljenje za koordinaciju odnosa sa EU u Ministarstvu spoljnih poslova obavlja većinu poslova koje u drugim zemljama srednje i istočne Evrope obavljaju evropski sekretarijati. Drugi deo rada na pripremama i koordinaciji u Češkoj obavlja Odeljenje za političke odnose sa EU, takođe pri Ministarstvu spoljnih poslova. U Bugarskoj Ministarstvo spoljnih poslova kontroliše evropski sekretarijat koji je nedavno premešten iz Saveta ministara. U Mađarskoj je sekretarijat ranije bio podeljen između Kabineta premijera (Sekretarijat Kabineta za evropske integracije) i Ministarstva spoljnih poslova. Doneta je odluka da se Sekretarijat Kabineta za evropske integracije premesti u Ministarstvo spoljnih poslova kako bi sve funkcije administrativne podrške procesu evropskih integracija bile smeštene u tom ministarstvu. U Litvaniji postoje dva sekretarijata, jedan u Ministarstvu spoljnih poslova i jedan u Ministarstvu za evropske integracije, pri čemu prvi igra važniju ulogu.

48. Sekretarijati obično obavljaju poslove priprema, ali takođe prate sprovođenje javnih politika i mogu da funkcionišu kao jedinica za strateško planiranje. U nekim državama evropski sekretarijat takođe deluje kao mesto „prečišćavanja” zakonodavstva obezbeđujući usklađenost novih predloga zakona sa evropskim standardima (Letonija, Poljska, Rumunija [zajedno sa Svetom za zakonodavstvo i Ministarstvom pravde]). Stvaranje i upravljanje radnim grupama je još jedan zadatak sekretarijata u nekim državama, kao i komunikacija sa javnošću i koordinacija obuke u evropskim poslovima. Poslednja dva zadatka su pomenuta u skoro svim zemljama koje su odgovorile na upitnik do početka septembra 1997. godine.

49. Broj kadrova zaposlenih u evropskim sekretarijatima se znatno razlikuje između zemalja. Pregled broja kadrova prijavljenog u avgustu/septembru 1997. godine (sa ažuriranim informacijama, tamo gde su postojale, iz februara 1998. godine) je sledeći. Poljska Kancelarija Odbora za evropske integracije, na primer, zapošljava 160 ljudi, dok estonska nema više od šest stalnih i 3-5 privremenih (estonskih i stranih) zaposlenih. Brojevi kadrova u drugim sekretarijatima su 100 u Mađarskoj, 40 u Rumuniji (biće povećan na 70), 37 u Litvaniji (ukupan broj za odeljenja za evropske integracije u Ministarstvu spoljnih poslova i Ministarstvu za evropske poslove), 20 u Bugarskoj (neposredno nakon osnivanja Odeljenja, očekuje se uvećanje), 20 u Češkoj (u dva odeljenja, trenutno je u procesu proširenja), 17 u Letoniji (25 u februaru 1998. godine) i 16 u Slovačkoj (uključujući Odeljenje za evropske integracije u Ministarstvu spoljnih poslova). Veličina uprave u državi sama po sebi ne objašnjava dovoljno razlike u brojevima. Važno je imati u vidu da manje zemlje imaju isti obim poslova u evropskim integracijama kao i veće zemlje i stoga se može očekivati da imaju veće kancelarije za evropske integracije u odnosu na svoju veličinu. Za sada izgleda da se to ne odražava u brojčanoj snazi kancelarija za evropske integracije u manjim zemljama, naročito u dvema baltičkim državama. Naravno, visok nivo decentralizacije u upravljanju evropskim poslovima bi mogao delimično da nadomesti nedostatak kadrova u centralnom sekretarijatu, ali postoji minimalan broj kadrova neophodan za odgovarajuću koordinaciju kreiranja javnih politika i sprovođenja, i u tom pogledu broj kadrova u nekim državama kandidatima za članstvo možda nije dovoljan.

2.4. Zaključci o centralnim strukturama za odlučivanje

50. Iz odgovora na upitnik proističu brojna pitanja. Prvo pitanje se tiče podele poslova između ministarstava, naročito uloge ministarstava spoljnih poslova. Tradicionalno su ministarstva spoljnih poslova često dobijala nadležnost nad upravljanjem evropskim poslovima budući da je to posmatrano kao stvar spoljne politike.

Iako se shvatanje karaktera evropskih poslova kao oblasti javne politike promenilo, ministarstvo spoljnih poslova i dalje igra centralnu ulogu u koordinaciji politike evropskih integracija u mnogim državama članicama EU iz razloga tradicije, a možda i zato što se ministri spoljnih poslova smatraju „neutralnim” u međuministarskim sporovima. Međutim, poslednjih godina bilo je pomaka ka povećavanju uloge drugih ministarstava, naročito ministarstava ekonomskih poslova i novoformiranih ministarstava za evropske poslove, u procesu politike evropskih integracija, a na račun uloge ministarstava spoljnih poslova. Pitanja kako da se klasifikuju evropski poslovi i kom ministarstvu da se dodeli nadležnost su od velike važnosti. Zanimljivo je primetiti da je više kandidata za članstvo iz Srednje i Istočne Evrope dalo ministru spoljnih poslova glavnu ulogu u upravljanju evropskim poslovima (Bugarska, Češka i Mađarska). U Litvaniji je Ministarstvo za evropske poslove postepeno povećalo svoju ulogu u upravljanju evropskim poslovima, ali je glavni evropski sekretarijat i dalje deo Ministarstva spoljnih poslova. U Slovačkoj je glavni evropski sekretarijat u kancelariji Vlade², ali Ministarstvo spoljnih poslova igra značajnu ulogu u upravljanju implementacijom Sporazuma o pridruživanju. U drugim zemljama, naročito u Estoniji, Letoniji, Poljskoj, Rumuniji i Slovačkoj, uloga ministarstva spoljnih poslova je manje važna. U ovim državama glavna institucija za upravljanje evropskim poslovima je, ili deo centra vlade (saveta ministara ili kancelarije vlade), ili nezavisna jedinica u upravi (Letonija i Poljska).

51. Ministarstva spoljnih poslova u svim zemljama koje su odgovorile na upitnik imaju zadatak da održavaju veze sa misijom pri EU i da opskrbljuju misije kadrovima. Međutim, uloga ministarstava spoljnih poslova u obezbeđivanju kadrova za misije se može smanjiti kada države pristupe EU. Transformacija iz misije u stalno predstavništvo se obično odvija uz razvoj raznovrsnije institucije koja zapošljava državne službenike koji predstavljaju razna ministarstva. U nekoliko zemalja su već izrađene odredbe za to. Dugoročna uloga za ministarstva spoljnih poslova u upravljanju evropskim poslovima ostaje pitanje kojim se treba pozabaviti.

52. Isto pitanje se može postaviti u pogledu uloge ministarstava trgovine i/ili ekonomskih poslova. U državama članicama EU ekonomska ministarstva su sve više uključena u koordinaciju politike evropskih integracija, posebno kada se radi o kreiranju javne politike po pitanjima unutrašnjeg tržišta. Ekonomska ministarstva u Srednjoj i Istočnoj Evropi su za sada u velikoj meri isključena iz centralnih institucija za kreiranje politike evropskih integracija. Treba napomenuti da se važna uloga pripisuje ministarstvima pravde. To se lako može objasniti kao posledica visokog prioriteta koji se pridaje upravljanju procesom usklađivanja zakonodavstva, što je centralno pitanje u pretpristupnom periodu. Važnost ministarstava pravde u Srednjoj i Istočnoj Evropi je naročito zanimljiva s obzirom na ograničenu ulogu ministarstava pravde u evropskim poslovima u državama članicama, bez obzira na skorašnje pokušaje da se proširi njihov uticaj (npr. u Holandiji).

53. Poslednje pitanje za razmatranje se tiče toga kako će se razvijati opšta debata vlade o evropskim integracijama. Budući da će na kraju evropske integracije uticati na većinu ili na sva ministarstva, važno je da ministarstva koja nisu predstavljena u ministarskom odboru budu uključena u debatu o javnoj politici. Bugarska struktura odlučivanja omogućava posebne sednice Saveta ministara o evropskim poslovima. Biće interesantno videti kako će te posebne sednice o evropskim integracijama uticati na razvoj koherentne strategije za evropske integracije u Bugarskoj i da li će druge zemlje slediti taj primer.

3. Evropski poslovi unutar i između ministarstava

54. Centralna tela za odlučivanje predstavljaju samo vrh ledenog brega u procesu javne politike. Politika evropskih integracija nije nikakav izuzetak iz toga. Snaga centralnih institucija i njihove sposobnosti da razviju strateške kapacitete u velikoj meri zavise od toga da li im obim poslova ostavlja vremena da razvijaju strategije i ukupnu javnu politiku. Jedan od glavnih problema u administrativnim sistemima u Srednjoj i Istočnoj Evropi je, kako je primećeno u mišljenju Evropske komisije i u drugim analizama, slabost sistema za koordinaciju javnih politika. Posledica toga je da mnogi problemi i međuministarski sporovi dolaze do

² Za objašnjenje termina „kancelarija vlade” videti Sigma rad br. 35 „Koordinacija pri centru vlade: funkcije i organizacija kancelarije vlade”. Prim. prev.

centralnih tela vlade radi rešavanja. To istovremeno ograničava vreme koje centri vlade mogu da posvete razvoju javne politike i strategije.

55. Mnoge zemlje srednje i istočne Evrope su dosta uznapredovale u kreiranju jedinica za politiku evropskih integracija u pojedinačnim ministarstvima. U većini zemalja je obavezno da ministarstva imaju posebnu jedinicu za pitanja evropskih integracija, iako u većini slučajeva ne postoji jedinstven pristup stvaranju takvih jedinica. Štaviše, kako je pomenuto u delu o odborima viših zvaničnika, u većini zemalja ne postoji okvir za redovne sastanke između šefova jedinica za politiku evropskih integracija. Stvaranje okvira za redovne sastanke bi moglo značajno da doprinese poboljšanju kapaciteta za koordinaciju u tim državama.

56. Sprovođenje javnih politika i zakonodavstva EU je počelo sve više da utiče na podnacionalnu vlast (npr. sprovođenje uputstava o javnim nabavkama, upravljanje projektima iz strukturnih fondova, itd.). Stoga bi rano formiranje specijalizovanih jedinica na podnacionalnom nivou bilo važan korak unapred u stvaranju institucionalnih struktura za upravljanje evropskim poslovima. U Rumuniji svaka prefektura (dekoncentrisana opšta jedinica državne uprave) takođe mora da ima posebnu jedinicu za evropske integracije. Međutim, obično i dalje postoji jako niska svest o važnosti integracije dekoncentrisanih jedinica državne uprave i lokalnih vlasti samouprave u upravljanju evropskim poslovima.

57. Stvaranje funkcionalnog sistema međuministarske koordinacije javnih politika može da olakša pritisak koji leži u centrima vlade. Sve zemlje srednje i istočne Evrope su preduzele mere za razvoj mreže međuministarskih radnih grupa. Ne postoji jasan obrazac u strukturi mreže radnih grupa koje postoje u različitim zemljama, a postojeće strukture nisu obavezno stalne. Organizacija radnih grupa prati ili spoljnu ili unutrašnju logiku. Države koje su organizovale svoje strukture radnih grupa prema spoljnim kriterijumima obično prate ili potpodelu upitnika Evropske komisije ili strukturu Bele knjige iz Kana. Postoje takođe varijacije ovog sistema. Rumunija, na primer, ima posebne strukture radnih grupa za implementaciju preporuka Bele knjige (23 radne grupe) i Evropskog sporazuma (9 radnih grupa). U Mađarskoj je obrazovano 27 radnih grupa prema upitniku Evropske komisije, plus četiri dodatne grupe formirane za unutrašnje potrebe. U Češkoj su organizovane 22 radne grupe na osnovu zahteva koje postavlja upravljanje implementacijom Evropskog sporazuma. Kada su radne grupe organizovane na osnovu unutrašnje logike, pojedinačnim ministarstvima je ostavljeno da odluče o formiranju i upravljanju radnim grupama.

58. Važno pitanje u vezi sa sistemom radnih grupa je koja institucija je odgovorna za formiranje i koordinaciju radnih grupa. Radne grupe se mogu formirati ili na inicijativu pojedinačnih ministarstava ili na inicijativu evropskog sekretarijata. Države koje imaju strukturu radnih grupa zasnovanu na inicijativi ministarstava će verovatno imati manje stalan sistem, budući da ne postoji nikakav centralni nadzor. Poljska, na primer, ima fleksibilan sistem radnih grupa koje formiraju ministarstva na *ad hoc* osnovi. Međutim, u većini zemalja evropski sekretarijat ima ulogu u procesu stvaranja radnih grupa i šalje predstavnika na svaki sastanak radnih grupa. Može se postaviti pitanje o tome koji od ovih sistema ima više izgleda da funkcioniše delotvorno. Postoje dobri argumenti u prilog tome da radne grupe uspostavlja i koordiniše evropski sekretarijat. Ovo će stvoriti jedinstveniju strukturu i povećati izgleda da se javna politika vlade odražava u radu radnih grupa. Prednost decentralizovanog sistema je u tome što će ministarstvo koje kreira ili koordiniše radnu grupu smatrati radnu grupu delom sopstvene strukture. To će povećati izgleda da se odluke i preporuke radne grupe stvarno sprovedu.

59. Strukture radnih grupa formirane u zemljama srednje i istočne Evrope nisu uvek bile stalne. U nekoliko zemalja revizija struktura se ili desila nedavno, ili je planirana za blisku budućnost. Takođe je teško proceniti stvarni značaj radnih grupa budući da nema informacija o tome koliko se one često sastaju i o tome u kojoj meri ministarstva slede njihove preporuke i odluke. Utisak koji se dobija iz odgovora na upitnik je da su radne grupe najslabija karika u strukturi za kreiranje javnih politika, što nije iznenađujuće s obzirom na opšte probleme u koordinaciji u upravama zemalja srednje i istočne Evrope, kako je naglašeno u većini mišljenja Komisije.

4. Priprema za pristupanje

60. Zemlje srednje i istočne Evrope su značajno napredovale u razvoju opštih struktura za upravljanje kreiranjem javne politike u evropskim poslovima. Te strukture nisu još dovoljno stabilne i često pate od nedostatka kapaciteta za koordinaciju i kreiranje javnih politika. Međutim, verovatno je da će se strukture za upravljanje evropskim poslovima stabilizovati u periodu pregovora o članstvu. Može se očekivati da će se strukturni problemi rešiti u predstojećim godinama kao deo opšteg napora da se poboljšaju administrativne strukture. Izričito pominjanje potrebe da se poboljšaju administrativni kapaciteti u mišljenjima Komisije za praktično sve zemlje srednje i istočne Evrope će najverovatnije pomoći da se održi zamah administrativne reforme.

61. Za razliku od znatnog napretka koji je napravljen u razvoju institucija i struktura za upravljanje kreiranjem politike u evropskim poslovima, razvoj struktura i strategija za pregovore o članstvu je u većini država kandidata još uvek u početnoj fazi. Ovaj deo sadrži pregled postavljenih struktura za proces pregovora, stanja u pogledu formulacije nacionalne strategije pregovaranja i strategije komunikacije sa javnošću po pitanjima članstva u EU.

62. Kada su u pitanju institucionalne strukture za pregovore, većina zemalja namerava da koristi postojeće strukture za kreiranje javnih politika za pripremu domaćih pozicija i izbor pregovarača. Posebna struktura zadužena za nadzor procesa pregovaranja postoji u Litvaniji (Delegacija za pripremu pregovora o članstvu u EU) i u bliskoj budućnosti će biti formirana u Letoniji. Sekretarijat Delegacije za pripremu pregovora o članstvu u EU u Litvaniji je smešten u Ministarstvu spoljnih poslova. U Letoniji će sekretarijat pregovaračkog tima takođe biti pod Ministarstvom spoljnih poslova. U Češkoj će struktura radnih grupa biti prilagođena tako da im se omogući da funkcionišu kao specijalizovane grupe koje pružaju podršku pregovaračkom timu u pripremi češke pozicije za vreme pregovora o pristupanju. U Slovačkoj su uspostavljene posebne strukture unutar ministarstava i između ministarstava za podršku radu pregovaračkih timova. U drugim zemljama se za sada ne planira stvaranje posebnih postupaka za pripremu nacionalnih pozicija za pregovore o pristupanju.

63. Nisu sve zemlje već donele odluku o tome koja će institucija voditi pregovore. U zemljama koje su donele odluku, pregovore će voditi ministar spoljnih poslova ili neki drugi predstavnik tog ministarstva. To važi čak i za one zemlje u kojima je uloga ministarstva spoljnih poslova u procesu kreiranja javne politike ograničena. U Slovačkoj su takođe formirani pregovarački timovi.

64. Pripreme nacionalnih strategija za proces pregovaranja su u različitoj fazi u svakoj od zemalja. Sve države planiraju da razviju nacionalnu strategiju koja treba da služi kao okvir pristupa procesu pregovaranja. Nacionalni strateški dokument je završen u Poljskoj i skoro završen u Estoniji. U svim drugim zemljama je u različitim fazama pripreme.

65. Razvoj struktura za obuku da bi se stvorila centralna grupa stručnjaka u evropskim poslovima u upravi je obično u naprednoj fazi. Nekoliko zemalja je razvilo ukupnu strategiju obuke (Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Poljska, Slovenija), što bi moglo da dovede do postepenog povećanja broja stručnjaka za evropska pitanja u državnoj upravi. Programi obuke za buduće pregovore su u ranoj fazi razvoja.

66. Glavni problem u pogledu uticaja obuke je velika fluktuacija kadrova u državnoj službi. Promene u kadrovima koje slede nakon izbora i konkurencija privatnog sektora, koji je sve više zainteresovan za stručnjake za EU, otežavaju procenu stvarnog uticaja programa obuke, naročito u državama koje nemaju zakon o državnim službenicima. Dugoročna dostupnost stručnjaka za evropska pitanja je stoga vrlo neizvesna. Jedino poboljšanje uslova zaposlenja u državnoj upravi može da dovede do poboljšanja ove situacije.

67. Poslednje pitanje koje treba razmotriti u ovom delu rada je interakcija između vlade i društva u procesu pristupanja. Važno je da postoji otvorena debata o troškovima i koristima članstva u EU u ovim zemljama. Podrška članstvu u EU je obično i dalje visoka u Srednjoj i Istočnoj Evropi; rezultati Evrobarometra pokazuju da bi velika većina građana zemalja srednje i istočne Evrope glasala pozitivno na referendumu o članstvu

u EU. Rezultati takođe pokazuju svest o političkoj ceni članstva, naročito u poljoprivrednom sektoru, ali izgleda da ovo nema puno uticaja na opštu pozitivnu percepciju potencijalnog članstva u EU. Istovremeno je jasno da se mora obezbediti više obrazovanja i informacija o evropskim pitanjima kako bi se pomoglo građanima da izgrade dobro potkrepljeno mišljenje o tim pitanjima. Vlasti imaju veoma važnu ulogu u ovoj oblasti budući da postoji malo drugih institucija koje bi mogle da igraju ulogu u obezbeđivanju informacija o evropskim pitanjima. Čini se da su vlade zemalja srednje i istočne Evrope veoma svesne potrebe da pruže više informacija kako bi stimulisale bolje potkrepljenu debatu o posledicama članstva u EU. Sve zemlje planiraju da završe nacionalnu strategiju komunikacije u bliskoj budućnosti. Međutim, broj zemalja koje su već razvile strategiju informisanja javnosti i komunikacije je i dalje vrlo mali. Komunikacione strategije variraju od opšteg obezbeđivanja informacija za javnost do razvoja sveobuhvatnih paketa aktivnosti usmerenih ka različitim društvenim sektorima.

68. Pripreme za pregovore o članstvu su otpočele u svim državama kandidatima. Proces odabira i obuke pregovarača je u početnim fazama, a sve države su napravile neki napredak u izradi strategija za pregovore. Obuka državnih službenika o evropskim pitanjima je takođe otpočela, ali programi obuke mogu imati dugoročan uticaj tek kada se smanji fluktuacija među državnim službenicima, naročito onima sa poznavanjem stranih jezika i znanjem o Evropskoj uniji. Strategije informisanja i komunikacije se izrađuju u većini država kandidata za članstvo i trebalo bi da pomognu u izgradnji javnog mnjenja koje je informisano o članstvu u EU. Zbog nedostatka detalja o sadržaju ovih programa informisanja, teško je izvući zaključke o njihovom kvalitetu i potencijalnom uticaju.

5. Usklađivanje zakonodavstva

69. Usklađivanje zakonodavstva je presudni element procesa priprema za članstvo za zemlje srednje i istočne Evrope. Postoje tri razloga zašto je proces usklađivanja složeniji u državama kandidatima iz srednje i istočne Evrope nego u državama koje su ušle u EU u prethodna dva talasa proširenja. Prvi razlog je stalno rastući obim i kompleksnost pravne tekovine EU. Drugi je istovremenost tranzicije pravnog sistema u Srednjoj i Istočnoj Evropi i procesa usklađivanja. Dok na neki način potreba stvaranja pravnog okvira za tržišnu ekonomiju olakšava usklađivanje zakonodavstva (jer ta dva procesa mogu da se dešavaju istovremeno), obim posla koji proizvodi istovremenost ta dva procesa stvara preveliki pritisak na nove institucionalne sisteme ovih zemalja. Treći problem je relativno ograničena stručnost u evropskom pravu u Srednjoj i Istočnoj Evropi, što može da ometa proces usklađivanja.

70. Razvoj funkcionalnog sistema koji bi obezbedio usklađenost novog zakonodavstva sa standardima EU i usvajanje jasnog i realističnog programa za usklađivanje postojećeg zakonodavstva može da reši tri pomenuta problema, naročito ako je praćen dobro razvijenim programom obuke i obrazovanja za sudije, pravnike i parlamentarne stručnjake (u prethodnom delu je bilo reči o obuci državnih službenika).

71. Strukture za obezbeđivanje usklađenosti novog zakonodavstva sa standardima EU su uspostavljene u svim zemljama srednje i istočne Evrope. Razvijeno je više različitih metoda za obezbeđivanje usklađenosti nacrtu zakona koji dolaze iz državne uprave:

- Provera usklađenosti od strane zakonodavnog saveta (Bugarska i Rumunija);
- Decentralizovan sistem u kome je svako ministarstvo odgovorno za proveru usklađenosti zakonskih akata (Estonija, Mađarska). U Češkoj i Mađarskoj ministarstvo pravde ima funkciju koordinacije;
- Provera usklađenosti od strane evropskog sekretarijata (Letonija, Poljska);
- Provera usklađenosti od strane pravnog biroa ministarstva za evropske poslove (Litvanija);
- Provera usklađenosti od strane Sekretarijata za zakonodavstvo pod nadležnošću premijera (Slovenija).

72. Decentralizovani sistem provere usklađenosti očigledno iziskuje mnogo viši nivo stručnosti u evropskim pitanjima u pojedinačnim ministarstvima nego centralizovani sistem kontrole usklađenosti.

Međutim, ako postoje ljudski resursi za razvoj delotvornog sistema kontrole usklađenosti u ministarstvima, ovo bi očigledno moglo da ima pozitivan efekat na ukupnu efikasnost zakonodavnog procesa; bilo bi manje slučajeva vraćanja nacarta ministarstvima radi revizije. Mogući nedostatak decentralizovanog sistema je to što može da oteža instituciji nadležnoj za koordinaciju ukupnog procesa usklađivanja praćenje napretka u sprovođenju strategije usklađivanja. Kombinacija decentralizovane kontrole usklađenosti i funkcije koordinatora u jednoj instituciji, koja postoji u Češkoj i Mađarskoj, mogla bi da kombinuje prednosti oba sistema.

73. Provera usklađenosti nacarta zakona uglavnom postoji da bi se izbeglo da novi predlozi zakona koje treba da usvoji parlament budu u sukobu sa evropskim pravom. Pored provere usklađenosti svih novih zakona, sve države kandidati su razvile nacionalne programe ili strategije za harmonizaciju zakonodavstva. Koordinaciju sprovođenja tih nacionalnih programa vrši ili evropski sekretarijat ili ministarstvo nadležno za usklađivanje zakona (npr. Ministarstvo pravde i usklađivanja zakona u Bugarskoj; Ministarstvo za evropske poslove u Litvaniji; Ministarstvo pravde u Češkoj).

74. Neke države su odlučile da naprave razliku između institucionalne nadležnosti za kontrolu usklađenosti, što je u biti tehnička funkcija, i nadležnosti nad razvojem i implementacijom nacionalne strategije usklađivanja, što je po prirodi više politički zadatak. Takva podela bi mogla da ima smisla u pogledu podele tehničkog i političkog posla. Važno je naglasiti potrebu za razvojem realističnog pristupa usklađivanju, koji bi gde god je moguće bio zasnovan na analizi uticaja. Strategije usklađivanja bi trebalo da odražavaju institucionalne kapacitete i realne ekonomske okolnosti u datoj zemlji, a ne raspored nametnut spolja. Dugoročno gledano, države će imati koristi od realističnog pristupa usklađivanju, a ne od političkog oportunitizma. U većini zemalja je uspostavljen sistem za praćenje napretka i povremenu reviziju strategije harmonizacije.

75. Glavni metod usklađivanja je kroz izmene u postojećem domaćem zakonodavstvu ili izrade novih nacarta zakona da bi se obezbedila usklađenost između nacionalnog zakonodavstva i normi EU. Prenos evropskih tekstova u nacionalno zakonodavstvo se koristi u nekim zemljama, ali je to i dalje izuzetak od pravila čak i u tim zemljama.

76. Postoje različite vrste interakcije vlade sa parlamentom u procesu usklađivanja. U Bugarskoj, na primer, još uvek ne postoje formalni kanali za interakciju između vlade i parlamenta u vezi sa procesom usklađivanja. Velika većina koju uživa trenutna vlada deluje kao garant da se prioriteta vlade, a naročito strategija harmonizacije, odražavaju u zakonodavnom programu parlamenta. U Letoniji se ovo tretira kao normalan aspekt odnosa između vlade i parlamenta. U drugim zemljama su uspostavljene formalne veze između odbora za evropske poslove i/ili zakonodavnog odbora i odbora/komisije vlade za evropske integracije. Ove formalne veze se sastoje od redovnih sastanaka između predstavnika različitih odbora i/ili od učešća predstavnika parlamentarnih odbora u sednicama odbora vlade nadležnog za evropske poslove (Litvanija, Poljska, Rumunija). To učešće može biti propisano zakonom (Poljska) ili se može dešavati od slučaja do slučaja. U Češkoj se između predstavnika vlade i parlamenta održavaju formalni i neformalni sastanci o usklađivanju na *ad hoc* osnovi.

77. Načini na koje se upravlja procesom usklađivanja u deset država kandidata se razlikuju od zemlje do zemlje. Razlike između obrazaca međuinstitucionalnih odnosa se mogu povući, na primer, na osnovu načina na koji se vrše provere usklađenosti i takođe na osnovu interakcija između vlade i parlamenta. Međutim, nivo različitosti je mnogo viši u ovom pitanju nego u drugim aspektima razvoja struktura za upravljanje evropskim poslovima.

78. Poslednje pitanje koje treba razmotriti u vezi sa odnosom između vlade i parlamenta, iako se upitnik njime ne bavi eksplicitno, jeste uključenost parlamenta u proces pregovora o pristupanju. Obim zakonodavnih poslova koje će proizvesti ugovor o pristupanju će imati značajne implikacije za parlament. Stoga je to još jedno važno pitanje o kojem treba razmisliti.

6. Upravljanje finansijskom pomoći

79. Upravljanje finansijskom pomoći je važno pitanje u razvoju odnosa između EU i država kandidata za članstvo. Razvoj sistema finansijske kontrole, naročito za praćenje korišćenja finansijske pomoći, naglašen je kao važno pitanje u mišljenju Evropske komisije o kandidaturi država srednje i istočne Evrope za prijem u članstvo. Upitnik Sigme se ne bavi detaljno pitanjem finansijske kontrole, ali postavlja pitanje u vezi sa odnosom između finansijske pomoći i procesa evropskih integracija.

80. Nadležnost nad upravljanjem finansijskom pomoći je u nekim državama podeljena, a u nekima je koncentrisana u jednoj instituciji. Bugarska ima u najvećoj meri decentralizovan sistem upravljanja finansijskom pomoći; svako ministarstvo je zaduženo za pomoć u svojoj oblasti. Bugarsko Odeljenje za evropske integracije u Ministarstvu spoljnih poslova mora da garantuje doslednost u korišćenju pomoći procesu evropskih integracija, ali to odeljenje ima funkciju koordinatora, a ne menadžera pomoći u ovoj oblasti. U Estoniji je nadležnost nad upravljanjem pomoći podeljena između Ministarstva finansija (opšta pomoć) i Kancelarije za evropske integracije (pomoć u vezi sa procesom evropskih integracija). U Češkoj politička nadležnost pripada Ministarstvu spoljnih poslova, ali se realno Centar za inostranu pomoć u Ministarstvu finansija bavi upravljanjem pomoći. O pitanjima u vezi sa finansijskom pomoći procesu evropskih integracija se raspravlja u češkom Radnom odboru za implementaciju Evropskog sporazuma, odboru viših zvaničnika za evropske poslove. U Mađarskoj, Poljskoj, Rumuniji i Slovačkoj upravljanje pomoći je dodeljeno jednoj instituciji, a u svim slučajevima ista institucija sadrži ili služi kao sekretarijat za evropske integracije. U Letoniji i Litvaniji stranom pomoći upravlja međuministarski koordinacioni savet kojim predsedavaju Ministarstvo finansija (u Letoniji) i Ministarstvo spoljnih poslova (u Litvaniji).

81. Sve države očigledno pridaju poseban značaj finansijskoj pomoći u oblasti evropskih integracija. Sve su uspostavile posebna uređenja da bi obezbedile korišćenje pomoći za postizanje cilja članstva u EU. Ovo se naročito primećuje u zemljama koje su dodelile nadležnost nad upravljanjem finansijskom pomoći evropskom sekretarijatu.

7. Samoanaliza sistema za upravljanje evropskim poslovima

82. U Sigminom upitniku, od država kandidata iz srednje i istočne Evrope je traženo da identifikuju glavne prednosti i mane sopstvenih sistema za kreiranje politike evropskih integracija. Kao glavnu prednost većina zemalja je navela napredak postignut u stvaranju institucija za upravljanje evropskim poslovima. Izgleda da je kreiranje centralnih institucija za odlučivanje bila glavna briga donosilaca odluka u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Nekoliko drugih prednosti je identifikovano u samoanalizi. Jedan odgovor je naveo mogućnost transformacije pretpripravnog sistema za kreiranje javne politike u sistem za kreiranje javne politike u kontekstu članstva; drugi su posebno pomenuli formiranje specijalizovanih jedinica za evropske poslove u pojedinačnim ministarstvima, dok je jedna zemlja identifikovala funkcionalni horizontalni sistem koordinacije kao glavnu prednost. Treba napomenuti da je ista zemlja navela nedovoljnu formalizaciju (tj. nedostatak pravnih akata) tog sistema za koordinaciju javnih politika u analizi mana svog sistema odlučivanja.

83. Dok je stepen sličnosti u pogledu pozitivnih elemenata nove institucionalne strukture visok, u slabostima koje su identifikovane u samoanalizama postoji mnogo veća raznolikost. Mađarska i Bugarska nisu odgovorile na ovo pitanje (u slučaju Bugarske zato što je novi institucionalni sistem postojao tek odnedavno). Slabosti koje su identifikovane u odgovorima su obuhvatale delimičnu dovršenost institucionalnih sistema i strateških dokumenata (na primer, strategije obuke i informisanja); nezadovoljavajuću izradu nacrtu zakona i evidencije o sprovođenju javnih politika; nedostatak kvalifikovanih kadrova i odgovarajuće opreme; probleme sa prilagođavanjem pojedinih ministarstava; i slabost koordinacije i komunikacije između institucija.

84. Slabosti identifikovane u samoanalizi pokazuju velike sličnosti sa zaključcima koje je Evropska komisija iznela u svojim mišljenjima o kandidaturama zemalja srednje i istočne Evrope za članstvo. Data je pozitivna ocena institucionalnih sistema razvijenih za upravljanje evropskim poslovima, iako je Komisija takođe istakla potrebu konsolidovanja i jačanja novoformiranih institucionalnih sistema. Međutim, postavljena su pitanja u vezi sa kapacitetima za koordinaciju javnih politika (u većini zemalja) i sa dostupnošću ljudskih

resursa za upravljanje procesom javne politike u evropskim poslovima. Zabrinutost zbog kapaciteta za implementaciju javnih politika je predstavljala osnovni motiv za naglasak na stvaranju i poboljšanju tih institucija u Beloj knjizi iz Kana. Ocena institucija odgovornih za sprovođenje javnih politika, data u mišljenju Komisije, bila je veoma stroga. Kombinacija samoanalize koju su izvršile države kandidati i mišljenja Evropske komisije bi ukazala da su jačanje institucionalnog sistema za upravljanje evropskim poslovima (uglavnom u pogledu ljudskih resursa i pogotovu u resornim ministarstvima), poboljšanje kapaciteta za koordinaciju i jačanje institucija odgovornih za sprovođenje javnih politika prioritetna pitanja za predstojeće godine.

8. Reforma uprave i evropske integracije

85. Administrativni kapacitet za preuzimanje obaveza članstva je postao važan kriterijum za članstvo u EU. Mišljenje Komisije o kandidaturi zemalja srednje i istočne Evrope za članstvo u EU potvrđuje tendenciju ka porastu važnosti administrativnih kapaciteta kao aspekta članstva u EU.

86. Političari u Srednjoj i Istočnoj Evropi su brzo shvatili rastuću važnost funkcionalne uprave kao uslova za članstvo u EU. Administrativna reforma je ranije bila prilično zanemarena oblast reforme u mnogim državama. Nakon objavljivanja Bele knjige iz Kana, reformi uprave je uglavnom dodeljen veći prioritet. Međutim, kritička ocena administrativnih kapaciteta u mišljenju Evropske komisije, iako je za neke zemlje jača nego za druge, ukazuje na to da se mora još puno raditi na podizanju administrativnih kapaciteta do nivoa potrebnog ovim zemljama da bi u potpunosti učestvovali u procesu javne politike u EU.

87. Iako postoji veza između administrativne reforme i evropskih integracija, institucionalne veze između institucija uključenih u upravljanje administrativnom reformom i onih koje upravljaju evropskim poslovima nisu uvek uočljive. Postoji više razloga za to. Prvo, nadležnost nad reformom uprave nije uvek jasno dodeljena. U Bugarskoj je administrativna reforma podeljena između dva ministarstva, ali ne postoji reformska jedinica kao takva. U Estoniji nadležnost pripada pojedinačnim ministarstvima, iako je nekoliko ministarstava dobilo zaduženja u koordinaciji. U Litvaniji je za administrativnu reformu nadležno Ministarstvo za državnu upravu i opštine. U Mađarskoj, Letoniji, Poljskoj i Rumuniji nadležnost se nalazi pri centru vlade. U Mađarskoj, Letoniji i Poljskoj je formirana posebna jedinica za upravljanje procesom administrativne reforme, dok u Rumuniji za sada reformom centralnih organa vlasti upravlja nadzorni odbor koji se sastoji od predstavnika različitih državnih organa.

88. Drugo, u slučajevima u kojima je nadležnost dodeljena, nadležnosti nad reformom uprave i evropskim poslovima su često smeštene u institucije koje imaju ograničene veze između sebe. U većini zemalja ministar ili zvaničnik nadležan za reformu uprave nije član odbora vlade za evropske poslove, što automatski ograničava obim razmene informacija između ove dve oblasti. Ako obema oblastima upravljaju podjedinice centralne institucije vlade, to bi moglo da poveća obim saradnje, ali to nije slučaj u svim zemljama. U Litvaniji, na primer, administrativnom reformom upravlja posebno ministarstvo, dok je nadležnost nad evropskim poslovima smeštena u druga dva ministarstva. Jedna zemlja u kojoj je institucionalna veza između odbora vlade za evropske integracije i ministra nadležnog za administrativnu reformu već uspostavljena je Bugarska, u kojoj je generalni sekretar Saveta ministara, koji je trenutno (u februaru 1998. godine) takođe ministar za državnu upravu, predstavljen u međuministarskom odboru i u Savetu za evropske integracije. U Letoniji se razvijaju stalni mehanizmi koordinacije između institucija nadležnih za evropske poslove i onih nadležnih za administrativnu reformu. U Poljskoj šef Sektora za reformu državne uprave je *ex-officio* član Saveta za evropske integracije, savetodavnog tela premijera. Međutim, ne postoji nikakva veza između te dve institucije u procesu odlučivanja. Čini se da, iako su zemlje srednje i istočne Evrope prepoznale važnost posedovanja funkcionalnog administrativnog sistema, reforma uprave nije dovoljno visoko na političkom dnevnom redu da bi predstavnici jedinice za administrativnu reformu bili uključeni u centralne jedinice za odlučivanje u procesu kreiranja politike evropskih integracija.

89. Samoanaliza glavnih problema u državnoj upravi i njihov uticaj na proces evropskih integracija odražava opštu svest o vezi između ova dva pitanja među političarima u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Glavni problemi koji su prepoznati su opšta slabost institucionalnih i administrativnih struktura (Bugarska,

Letonija, Rumunija) i nedostatak kvalifikovanih i adekvatno obučeni kadrova (Mađarska i Litvanija). Među državama koje su odgovorile na ovu grupu pitanja, samo Estonija nije identifikovala ozbiljne probleme u državnoj upravi. Glavni razlozi kojima je objašnjeno zašto je teško rešiti probleme u upravi su nedostatak finansijskih sredstava i nedostatak kvalifikovanih kadrova. Dve baltičke zemlje su takođe pomenule probleme koji proističu iz potrebe da se razvije novi institucionalni sistem.

90. Opšte strategije reforme državne uprave su u procesu izrade u Bugarskoj i Rumuniji (gde je prvi prioritet dodeljen reformi lokalne uprave) i u procesu implementacije u Letoniji. U Litvaniji je usvojena strategija reforme, ali se još uvek nije počelo sa sprovođenjem. U Mađarskoj je završena prva faza procesa administrativne reforme. Sledeća faza je potpuno usmerena ka posebnim zahtevima evropskih integracija. Od zemalja koje su odgovorile na ovaj odeljak upitnika, Mađarska je jedina zemlja koja je izvestila o strategiji reforme državne uprave posebno orijentisane ka pristupanju.

91. Kao što je gore opisano, veza između evropskih integracija i administrativne reforme nije tako očigledna kao što bi mogla da deluje. Administrativni kapaciteti očigledno nisu glavni kriterijum na osnovu kojeg je donet sud o kandidaturama zemalja srednje i istočne Evrope za članstvo. Međutim, čak i ako članstvo ne zavisi od kvaliteta uprave, kvalitetna uprava je neophodna za ispunjavanje drugih uslova istaknutih u mišljenjima Komisije. Stoga je važno, ne samo prepoznati, već i operacionalizovati odnos između evropskih integracija i reforme uprave.

9. Zaključci

92. Države kandidati iz srednje i istočne Evrope izveštavaju o znatnom napretku u razvoju institucija i struktura za upravljanje evropskim poslovima. Pravni osnov za institucionalni okvir je uspostavljen u svim državama kandidatima i, uz malo izuzetaka, formirane su sve institucije predviđene u zakonskim aktima. Isto važi za stvaranje jedinica za evropske integracije u ministarstvima. Izgleda da je formiranje međuministarskih radnih grupa problematičnije pitanje. Dok su centralne strukture za odlučivanje u evropskim pitanjima relativno stalne, u strukturama radnih grupa su vršene česte izmene. Odgovori na upitnik odaju utisak da su strukture radnih grupa obično najslabija karika u institucionalnom sistemu. To pitanje se mora razmotriti. Radne grupe nemaju ulogu samo u formulaciji javnih politika u suštinskim pitanjima vezanim za evropske integracije, već takođe mogu da vrše funkciju koordinacije na nivou viših zvaničnika.

93. Pripreme za upravljanje procesom pristupanja su otpočete u svim državama kandidatima koje su odgovorile na upitnik. Zanimljivo je da je ministarstvo spoljnih poslova izgleda dobilo centralnu ulogu u pregovaračkom procesu u većini zemalja, što se čini u suprotnosti sa ograničenijom ulogom ministarstava spoljnih poslova u upravljanju kreiranjem politike evropskih integracija. S obzirom na to da proces pregovora iziskuje stalna prilagođavanja u pozicijama javnih politika, kao i protok informacija između ministarstava, pitanje odnosa strukture za koordinaciju evropskih integracija i strukture za pregovore je veoma važno.

94. Strukture za upravljanje usklađivanjem zakona su dobro razvijene. Postupci za obezbeđivanje usklađenosti novog zakonodavstva sa standardima EU su uspostavljeni, a nacionalne strategije za sistematsku reviziju i prilagođavanje zakonodavstva su u procesu sprovođenja. Uspostavljeni postupci se, međutim, uglavnom bave procesom u državnoj upravi. Odnosi između uprave i parlamenta u procesu usklađivanja nisu svuda dobro razvijeni, što može prouzrokovati probleme, naročito kada je vlada koaliciona i/ili ne upravlja čistom većinom u parlamentu. Trebalo bi razmotriti mogućnost razvoja sistema za kontrolu usklađenosti za celokupni institucionalni sistem.

95. Upravljanje finansijskom pomoći je sve više usmereno ka pomoći u pripremi za članstvo. Phare program Evropske komisije, koji je i dalje glavni program za finansijsku pomoć državama kandidatima, preorijentisan je kako bi sve više podržavao proces pristupanja. Upravljanje finansijskom pomoći je obično ili dobro koordinisano sa funkcijama evropskog sekretarijata, ili spada u njih.

96. Samoanaliza institucionalnog sistema i postupaka za upravljanje evropskim poslovima koju je izvršila većina zemalja koje su odgovorile na upitnik, otkriva prilično očigledne slabosti u sistemu kreiranja javnih politika. Slabost kapaciteta za koordinaciju je opšti problem u većini uprava srednje i istočne Evrope. Isto važi i za implementaciju javnih politika, gde su zemlje srednje i istočne Evrope morale da formiraju skoro potpuno novu institucionalnu mrežu za sprovođenje javnih politika. Proces formiranja institucionalne mreže nije još uvek završen u većini država kandidata za članstvo. To utiče na sprovođenje javnih politika u evropskim poslovima koliko i na sprovođenje javnih politika u bilo kojoj drugoj oblasti. Zabrinutost zbog kapaciteta za implementaciju koju je Evropska komisija izrazila u svom mišljenju se slaže sa ovom samoanalizom, ali je treba posmatrati u odgovarajućem kontekstu. Osim razvoja kapaciteta za koordinaciju javnih politika i izgradnje mreža za sprovođenje javnih politika, nedostatak kvalifikovanih kadrova je još jedna glavna slabost sistema za kreiranje javnih politika u evropskim poslovima koju su zemlje pomenule u samoanalizama.

97. Poslednja kategorija upitnika Sigme se ticala veze između administrativne reforme i evropskih integracija. Pored problema u administrativnim sistemima o kojima je već bilo reči, jedan od glavnih potencijalnih izvora problema je nedostatak jasnih institucionalnih veza između jedinica za reformu državne uprave i struktura nadležnih za upravljanje evropskim poslovima.

98. Ostvaren je značajan napredak u izgradnji sistema za upravljanje evropskim poslovima u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Ako institucionalni sistemi rade onoliko dobro koliko sugerišu odgovori na upitnik, postojeći sistemi će verovatno uspeti da se izbore sa obimom posla koji proističe iz procesa pristupanja, ukoliko se preduzmu mere ka popravljaju glavnih nedostataka koji su istaknuti. Sasvim drugo pitanje je da li će ove strukture biti dovoljne za upravljanje evropskim poslovima nakon što države uđu u Evropsku uniju. Pored poboljšanja struktura za razvoj javnih politika, znatna poboljšanja će morati da se naprave u kapacitetima za sprovođenje javnih politika uopšte, kao i u razvoju mehanizama odgovornosti. Bolja integrisanost politike administrativne reforme i politike pristupanja EU će biti neophodna da bi se obezbedila administrativna spremnost ovih zemalja da uđu u EU kada članstvo postane realnost.

Aneks 1: KLASIFIKACIJA ODGOVORA NA UPITNIK

1. Centralne strukture za odlučivanje

Institucionalne strukture: Država	Ministarski odbor(i)/ Savet ministara	Imenovani ministar	Odbor viših zvaničnika	Sekretarijat
Bugarska	1. Posebne sednice SM o EI radi definisanja nacionalne politike, odobravanja mandata i dokumenata, imenovanja pregovarača; 2. Sastaje se najmanje jednom mesečno, odlučuje konsenzusom.	Premijer predsedava posebnim sednicama; Ministar spoljnih poslova predsedava Svetom za evropske integracije koji je glavni koordinator; Ministarstvo pravde koordiniše aktivnostima usklađivanja zakona.	1. Svet za EI (zamenici ministara relevantnih ministarstava), priprema posebne sednice, prati implementaciju javne politike, formira radne grupe; 2. Međuministarski odbor za EI (šefovi jedinica za EI).	Sektor za evropske integracije u Ministarstvu spoljnih poslova; Glavni poslovi: koordinacija, provera, priprema pregovora, obuka, praćenje usklađivanja zakona.
Češka	Odbor vlade za EI, zakonom propisano ograničeno članstvo, druga ministarstva i institucije mogu biti pozvane, sastaje se jednom u svaka dva meseca; Odbor ima funkciju pripreme, odluke može da donosi samo vlada.	Ministarstvo spoljnih poslova nadležno za ukupnu koordinaciju.	Radni odbor za implementaciju Evropskog sporazuma, na čelu sa zamenikom ministra spoljnih poslova; Sastaje se najmanje jednom mesečno, osniva radne grupe.	Dva Sektora u Ministarstvu spoljnih poslova, jedan za koordinaciju odnosa sa EU, jedan za političke odnose sa EU.
Estonija	Ministarski odbor za evropske poslove, predsedava premijer, ograničeni broj ministarstava; Sastaje se najmanje jednom mesečno; Odlučuje konsenzusom.	Premijer je nadležan za evropske integracije.	Savet visokih državnih službenika, predsedava šef Kancelarije za EI; Sastaje se dva puta mesečno; Posebna uloga za ministarstva spoljnih poslova i pravde.	Kancelarija za EI u Državnoj kancelariji; Glavni poslovi: koordinacija, praćenje i strateško planiranje.
Mađarska	Kabinet za EI, predsedava premijer, ograničen broj ministarstava, ne može da donosi pravno obavezujuće odluke; Odlučuje glasanjem; Sastaje se najmanje jednom mesečno.	Ministar spoljnih poslova.	Meduministarski odbor za EI, državni sekretari i zamenici državnih sekretara.	Državni sekretarijat za EI u Ministarstvu spoljnih poslova; Strateška radna grupa za integraciju pri kabinetu premijera.
Letonija	Savet za EI, predsedava premijer ili ministar za evropske poslove (ako je premijer odsutan), ograničeni broj ministarstava; Sastaje se najmanje jednom mesečno; Odlučuje konsenzusom.	Ministar za evropske poslove, odgovoran premijeru.	Savet visokih državnih službenika za EI; Posebna uloga za Ministarstvo spoljnih poslova.	Biro za evropske integracije (BEI), pod ministrom za evropske poslove: praćenje, koordinacija, informisanje, planiranje. Širok mandat.

Institucionalne strukture: Država	Ministarski odbor(i)/ Savet ministara	Imenovani ministar	Odbor viših zvaničnika	Sekretarijat
Litvanija	Komisija vlade za EI, predsedava premijer, predstavljen ograničeni broj ministarstava, saziva je šef Delegacije za pripremu pregovora o članstvu u EU; Sastaje se kada je potrebno; Odlučuje kvalifikovanim većinom.	Nadležnost podeljena: ministar spoljnih poslova (ukupna koordinacija) i ministar za evropske poslove (priprema i koordinacija nacionalnog programa za usklađivanje zakonodavstva i priprema programa za ekonomsku integraciju).	Delegacija za pripremu pregovora o članstvu u EU, saziva sednice vladine Komisije, rešava sporna pitanja i koordiniše javne politike pristupanja.	Sektor za evropske integracije u Ministarstvu spoljnih poslova, deluje kao sekretarijat vladine Komisije za EI i Delegacije za pripremu pregovora o članstvu u EU.
Poljska	Odbor za EI, predsedava i saziva premijer, predstavljen ograničeni broj ministarstava, obuhvata neministarske predstavnik; Sastaje se u proseku jednom mesečno; Odlučuje većinskim glasanjem.	Državni sekretar (sekretar Odbora za EI), odgovara premijeru.	Sednice državnih podsekretara ministarstava koja su uključena u Odbor za EI, odlučuje se konsenzusom, sastanci pre svake sednice Odbora.	Kancelarija Odbora za evropske integracije, nezavisna kancelarija unutar poljske centralne državne uprave, ima široki opseg nadležnosti.
Rumunija	Međuministarski odbor za EI, predsedava premijer, učesće na sednicama varira, uključuje ministre, ali može da uključuje i predstavnike drugih institucija; Obično ga saziva ministar za EI; Obično se sastaje četiri puta godišnje, odluke se donose konsenzusom.	Ministar za evropske integracije (izvršni predsednik Međuministarskog odbora), odgovara premijeru; Posebna uloga za ministra spoljnih poslova (politička saradnja) i ministra trgovine (trgovinske odredbe sporazuma o pridruživanju).	Sektor za EI pri rumunskoj Vladi saziva sednice predstavnika ministarstava/državnih organa kad god je potrebno. Ne postoji stalni odbor zvaničnika.	Sektor za EI pri rumunskoj Vladi, određen ministru za EI, priprema strategije, deluje kao „prečišćivač” u procesu usklađivanja zakona, odobrava predložene aktivnosti drugih državnih organa u pitanjima vezanim za EU.
Slovačka	Savet slovačke Vlade za integraciju Republike Slovačke u EU, savetodavno telo, ograničeno članstvo, sastaje se jednom mesečno.	Zamenik premijera sa sopstvenom strukturom podrške.	Nema izveštaja o stalnom odboru.	Glavna kancelarija za koordinaciju u kancelariji Vlade, Sektor za EI, Sektor za EI u Ministarstvu spoljnih poslova se bavi strukturama Evropskog sporazuma.
Slovenija	U procesu revizije.	Imenovan novi ministar za evropske poslove, podela poslova u procesu revizije.	U procesu revizije.	Evropski sekretarijat je pri Kabinetu premijera, struktura i nadležnosti će biti definisane.

2. Unutrašnja organizacija ministarstava, međusektorske radne grupe i način na koji je država predstavljena u EU

Institucionalne strukture i uredjenja: Država	Evropski poslovi unutar ministarstava	Sektorske radne grupe	Način na koji je zemlja predstavljena u EU
Bugarska	Većina ministarstava imaju specijalizovane jedinice i stručnjake u svakom ili u većini organa u sastavu.	Postoji 26 radnih grupa koje prate strukturu upitnika Komisije.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova; Predstavljeno Ministarstvo trgovine i turizma.
Češka	Ministarstva imaju posebne jedinice za evropske integracije.	Postoje 22 radne grupe, Ministarstvo spoljnih poslova je predstavljeno u svim grupama, njima predstava ministarstvo koje ima najveće nadležnosti u datoj materiji. Struktura radnih grupa bi mogla biti promenjena.	Stalna misija pod Ministarstvom spoljnih poslova, mogu biti predstavljena druga ministarstva i institucije.
Estonija	Decentralizovani sistem; razlikuje se od ministarstva do ministarstva.	Postoje radne grupe orijentisane ka javnim politikama i tehničke radne grupe; Koordinišu ih imenovana ministarstva; Ministarstva šalju rezultate centralnom koordinacionom telu.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova; Ministarstva poljoprivrede, pravde i finansija su predstavljena; Predstavlja estonske pozicije Evropskoj uniji.
Mađarska	Postoje posebne jedinice.	27 grupa koje prate strukturu upitnika, plus 4 dodatne grupe, u svakoj grupi predstavljen državni sekretarijat.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova; Trenutno predstavljena ministarstva industrije i trgovine i turizma.
Letonija	Razlikuje se između ministarstava; obaveza postavljanja službenika zaduženog za evropske poslove.	23 radne grupe pod BEI, glavna funkcija se tiče usklađivanja zakona. Sistem je u procesu revizije.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova, predstavljeno Ministarstvo poljoprivrede, u budućnosti takođe Ministarstvo prosvete i nauke.
Litvanija	Svako ministarstvo ima posebnu jedinicu za EI.	10 radnih grupa koje se bave usklađivanjem zakonodavstva i institucionalnim strukturama neophodnim za sprovođenje.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova, još uvek ne postoje posebni atašei, ali su planirani u budućnosti.
Poljska	Svako ministarstvo ima posebnu jedinicu za EI.	Sektorske radne grupe funkcionišu na ad hoc osnovi, nisu vezane za strukturu Bele knjige.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova, koordinisani multilateralni odnosi.
Rumunija	Svako ministarstvo ima posebnu jedinicu za EI jedinice su takođe formirane u prefekturama.	Postoje 32 radne grupe, 23 vezane za Belu knjigu, a 9 za institucionalne strukture formirane u okviru Evropskog sporazuma.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova, Direktorat za EU.
Slovačka	Posebna odeljenja u svakom ministarstvu.	23 radne grupe za implementaciju Bele knjige.	Pod Ministarstvom spoljnih poslova, obuhvata predstavničke ministarstva finansija, ekonomije i poljoprivrede.
Slovenija	U procesu revizije.	U procesu revizije.	U procesu revizije.

3. Upravljanje procesom pristupanja

Institucionalna uređenja i strategije: Država	Postojeća institucionalna uređenja za pregovarački proces	Strategija i prioriteti pristupanja	Organizacija obuke u evropskim poslovima	Komunikacija sa javnošću
Bugarska	Nova koordinaciona struktura usmerena ka pregovorima, posebno uređenje će biti formalizovano.	Pripremljen nacrt strategije.	Ne postoji opšta strategija, Ministarstva spoljnih poslova i pravosuđa se bave horizontalnim pitanjima, specijalistička obuka u ministarstvima.	Poseban Phare projekat; Biće izrađena nacionalna strategija komunikacije; Savet za EI ima konsultativnu funkciju.
Češka	Odluke pregovaračkog tima i njegovog šefa su u završnoj fazi.	Nije odgovoreno.	Ukupni koncept obuke o EI postoji, posebna odgovornost za Ministarstvo spoljnih poslova, ali ministarstva organizuju specijalističke obuke.	Strategija komunikacije definisana i implementacija će početi početkom 1998. godine, neke aktivnosti informisanja su već otpočele.
Estonija	Biće zadužene postojeće strukture; Ministarstvo spoljnih poslova će dati glavnog pregovarača.	Opšti ciljevi i strategija definisani, još nisu precizirani i poredani po prioritetima.	Nacionalna strategija obuke za EI postoji, opšta obuka kroz kancelariju za EI, posebna obuka kroz ministarstva.	Postoji strategija za podizanje svesti, konkretne aktivnosti su u pripremi.
Madarska	Nisu predviđene nove strukture, glavni pregovarač iz Ministarstva spoljnih poslova.	Strategija u pripremi, pozicioni papir za acquis u pripremi.	Strategija obuke usvojena u junu 1997. godine, različiti programi obuke za različite aspekte procesa politike evropskih integracija.	Strategija komunikacije sa javnošću postoji, u procesu implementacije je. Izrađena uz podršku Phare.
Letonija	Biće formiran poseban sekretarijat. Ministarstvo spoljnih poslova će formirati pregovarački tim.	Nacrt koncepta za pripremu Letonije za pregovore o pristupanju je izrađen.	Strategiju obuke izradili BEI i letonska Škola za državnu upravu.	Strategija informisanja u pripremi. Postepeno informisanje masmedija.
Litvanija	Delegacija za pripremu pregovora o članstvu u EU, sekretarijat pri Ministarstvu za evropske poslove.	Strategija integracije i pozicija su u pripremi.	Obuka pregovarača je otpočela, ukupna strategija pregovora je u pripremi.	Nacionalna strategija komunikacije o EI je u pripremi.
Poljska	Nema odluke o posebnim strukturama ili pregovaračkim timovima.	Nacionalna strategija za integraciju.	Opšta obuka o EI je deo Nacionalne strategije za integraciju, koju koordiniše Kancelarija odbora za EI.	Deo Nacionalne strategije za integraciju, sveobuhvatni paket aktivnosti usmerenih ka različitim sektorima društva.
Rumunija	Nije predviđeno novo uređenje, glavni pregovarač će biti Ministar za EI.	Pomenuti u opštem programu Vlade; Sektor za EI radi na nacrtu detaljne strategije na osnovu Nacionalne strategije za pristupanje EU.	Proces odlučivanja o sastavu pregovaračkih timova je otpočeo, strategija obuke je u izradi.	„Strategija imidža” za proces pristupanja Rumunije EU je pripremljena, u procesu ažuriranja je.
Slovačka	Imenovan glavni pregovarač i pregovarački timovi, strukture za pružanje podrške u ministarstvima i međuministarske radne grupe.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Slovenija	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.

4. Uskladjivanje zakonodavstva

Institucionalna uređenja i strategije: Država	Postavljena institucionalna uređenja za uskladjivanje zakonodavstva	Nacionalna strategija za uskladjivanje	Odnosi sa parlamentom
Bugarska	Organizaciona struktura je postavljena, provera usklađenosti za sve nove zakone (zakonodavni savet), program obuke otpočeo.	Strategija postoji, izvršen je popis najboljih odgovarajućih pristupa uskladjivanju za svaki sektor.	Nema formalnog postupka za koordinaciju zakonodavne aktivnosti parlamenta sa izvršnom vlašću.
Češka	Nadležno je Ministarstvo pravde, odredba o usklađenosti će biti uključena u svaki predlog zakona, uspostavljen je IT sistem za uskladjivanje zakona (ISAP).	Plan aktivnosti za transpoziciju je odobren u julu 1997. godine, zasnovan na Nacionalnoj strategiji uskladjivanja, izveštaji o napretku se pišu na svaka tri meseca.	Parlamentarni institut povezan sa ISAP, formalni i neformalni sastanci o uskladjivanju između parlamenta i Vlade se organizuju na ad hoc osnovi.
Estonija	Organizaciona struktura je postavljena, provera usklađenosti za sve nove zakone, strukture za obuku su postavljene (sudije i državni službenici).	Postoji nacionalna strategija, glavni metod je izmena nacionalnih zakona.	Redovni sastanci sa Odborom za evropske poslove i drugim relevantnim odborima.
Mađarska	Obaveza podnošenja detaljnog obrazloženja usklađenosti sa svakim nacrtom, postoje posebni programi obuke.	Postoji nacionalni program, glavni metod je izmena postojećeg zakonodavstva, ali odluka se donosi od slučaja do slučaja.	Redovne konsultacije između Stalnog odbora za evropske poslove i zvaničnika Vlade.
Letonija	BEI proverava usklađenost celokupnog zakonodavstva koje se podnosi kancelariji vlade, odvija se obuka sudija i pravnika.	Postoji nacionalna strategija, glavni metod je izmena nacionalnog zakonodavstva.	Deo nadležnosti zamenika premijera nadležnog za odnose sa parlamentom.
Litvanija	Pravni biro pod Ministarstvom za evropske poslove proverava usklađenost, formirane su institucije za obuku sudija i pravnika.	Nacionalni program za harmonizaciju zakona postoji, glavni metod je izmena nacionalnog zakonodavstva.	Članovi parlamenta su pozvani na sednice Vlade Komisije za EI radi rasprave o pitanjima uskladjivanja.
Poljska	Kancelarija Odbora za EI proverava usklađenost, izuzetak za zakonodavne inicijative parlamenta ili predsednika (samo dobrovoljno podnošenje).	Deo Nacionalne strategije za integraciju.	Predsednik Zakonodavnog odbora parlamenta sedi na vladinom Odboru za EI, mišljenje Kancelarije Odbora za EI se podnosi parlamentu.
Rumunija	Zakonodavni savet deluje kao „prečišćivač“, Sektor za EI koordiniše proces harmonizacije, otpočeo je program obuke.	Nacionalni program za harmonizaciju zakonodavstva postoji, za obezbeđivanje usklađenosti se koriste i amandmani na zakone i izrada novih zakona.	Saradnja se zasniva na dogovoru između Zajedničke parlamentarne komisije za EI, Sektora za EI i Zakonodavnog saveta.
Slovačka	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Slovenija	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.

5. Upravljanje pomoći

Strukture za upravljanje pomoći: Država	Mesto nadležnosti	Odnos sa strukturama i politikama evropske integracije
Bugarska	Decentralizovani sistem, svako ministarstvo je zaduženo za pomoć u svojoj oblasti.	Koordinator evropskih poslova je odgovoran za koherentnost pomoći u ovoj oblasti.
Češka	Politički: Ministarstvo spoljnih poslova; u praksi: Ministarstvo finansija.	O pomoći i njenoj vezi sa evropskim integracijama se raspravlja u Radnom odboru za sprovođenje Evropskog sporazuma.
Estonija	Ministarstvo finansija (opšta); Kancelarija za EI (pomoć u vezi sa EI).	Koordinacioni odbor za tehničku pomoć Saveta visokih državnih službenika definiše potrebe i prioritete.
Mađarska	Ministarstvo spoljnih poslova	Oboje u istom ministarstvu.
Letonija	Ministarstvo finansija (opšta); Za pomoć u oblasti EI pomaže mu međuminstarska koordinaciona grupa za tehničku pomoć.	Međuminstarska koordinaciona grupa za tehničku pomoć deluje kao spona.
Litvanija	Ministar spoljnih poslova predsedava Svetom za koordinaciju pomoći, nadležnost podeljena između ministarstava spoljnih poslova, finansija, evropskih poslova i ekonomije.	Odeljenje za evropske integracije Ministarstva spoljnih poslova čini sekretarijat Saveta za koordinaciju pomoći, Svet sačinjava predloge za korišćenje pomoći za potrebe EI.
Poljska	Kancelarija Odbora za EI, posebno odeljenje za stranu pomoć.	Snazna veza između pomoći i politike integracije.
Rumunija	Direktorat za finansijsku saradnju i ekonomsku pomoć unutar Sektora/ Odeljenja za evropske integracije	Oba obavljaju ista institucija, obezbeđuje jasnu vezu između pomoći i evropskih integracija.
Slovačka	Odeljenje za stranu pomoć u kancelariji vlade.	Odeljenje pod nadzorom zamenika ministra nadležnog za evropske integracije.
Slovenija	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.

6. Prednosti i mane sistema za upravljanje evropskim poslovima

Prednosti i slabosti: Država	Glavne prednosti	Glavne mane
Bugarska	Mehanizam pokriva sve nivoe uprave, može se transformisati u postupak za izradu/sprovedenje javnih politika nakon pristupanja EU, centralna uloga Ministarstva spoljnih poslova.	Sistem postoji previše kratko da bi omogućio analizu mana.
Češka	Nije odgovoreno.	Reforma Radnog odbora za sprovođenje Evropskog sporazuma treba da ukloni trenutne slabosti u upravljanju evropskim poslovima, naročito u pogledu koordinacije javnih politika.
Estonija	Funkcionalne strukture za koordinaciju, kvalifikovani kadrovi i visok nivo svesti o složenosti poslova.	Potrebno poboljšanje izrade nacrti zakona i prepoznavanja problema, izgradnja institucija nije završena.
Mađarska	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Letonija	Većina institucija fomirana, horizontalna koordinacija dobro funkcioniše.	Još nije formiran Savet visokih državnih službenika, mehanizmi za horizontalnu koordinaciju nisu dovoljno formalizovani, nedostatak ujedinjenog sistema razmene informacija.
Litvanija	Većina institucija formirana, odgovarajuće strukture formirane u resornim ministarstvima.	Strategija integracije, strategija obuke i strategija informisanja još uvek u pripremi.
Poljska	Prisustvo jedinica za EI u svim ministarstvima, visok nivo funkcije centralne koordinacije (direktna uključenost premijera).	Nedostatak kvalifikovanih kadrova i osnovne opreme.
Rumunija	Postojanje koherentnog institucionalnog sistema za upravljanje svim aspektima evropskih poslova, koherentan politički pristup, stabilnost institucionalnog sistema.	Slabost u saradnji i komunikaciji između institucija, nedostatak specijalizovanih kadrova, nedostatak međuinstitucionalnog dijaloga sa članicama EU i državama kandidatima, nedovoljna sposobnost organizacije i nedostatak fleksibilnosti u ministarstvima da prilagode svoje metode rada zahtevima EU.
Slovačka	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Slovenija	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.

7.1. Administrativna reforma i evropske integracije: Prvi deo

Pitanje: Država	Postojanje posebne jedinice za administrativnu reformu	Odnosi između struktura za administrativnu reformu i evropske integracije	Suštinske veze između administrativne reforme i evropskih integracija
Bugarska	Dva ministra dele nadležnost; Nije osnovana jedinica za reformu.	Ministarstvo za državnu upravu predstavljeno u Savetu za EI i u Međuminstarskom odboru.	Ove dve oblasti se smatraju blisko povezanim, međutim za sada ne postoji institucionalno preklapanje.
Češka	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nakon mišljenja Komisije, započeo je rad na razvoju novih postupaka za stvaranje delotvornije uprave.
Estonija	Ne postoji decentralizovani sistem; Aktivnosti koordiniše Odbor za razvoj državne uprave.	Samo kao deo odnosa između ministarstava i Kancelarije za EI.	Oblasti: obuka državnih službenika, izgradnja institucija i primena zakona.
Mađarska	Komesar vlade za modernizaciju državne uprave u Kabinetu premijera.	Kancelarija komesara Vlade je učestvovala u izradi strategije obuke.	Reforma državne uprave se smatra jednim aspektom pripreme Mađarske za članstvo u EU.
Letonija	Biro za reformu državne uprave pod zamenikom premijera.	Koordinacija sa BEI, mehanizmi su u razvoju.	Razmatra se.
Litvanija	Ministarstvo za reformu državne uprave i opštine.	Dva zamenika ministra u Ministarstvu za RDU su članovi Delegacije za pripremu pregovora o članstvu u EU.	Stvaranje posebnih struktura za evropske integracije.
Poljska	Odeljenje za reformu državne uprave u Kabinetu premijera.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Rumunija	Vlada Rumunije, nadležnost za reformu lokalne uprave jasno dodeljena, reformom centralnih organa vlasti upravlja nadzorni odbor.	Stalna saradnja i partnerstvo.	Za sada uglavnom u pogledu reforme lokalne uprave u kojoj se nastoji da se rumunske strukture lokalnih vlasti prilagode evropskim standardima.
Slovačka	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Slovenija	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.

7.2. Administrativna reforma i evropske integracije: Drugi deo

Pitanje: Država	Potencijalni problemi za proces evropskih integracija vezani za administrativnu reformu	Uzrok problema	Očekivani razvoj događaja u administrativnoj reformi
Bugarska	Opšta slabost institucionalnih i administrativnih struktura se mora rešiti.	Nekoliko vrsta problema, ali glavni problem je nedostatak finansijskih sredstava.	Mere administrativne reforme su u razvoju, mora biti određena kao prioritarna oblast.
Češka	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Estonija	Nisu značajni, potencijalni problemi će se rešiti u procesu izgradnje institucija.	Složenost izgradnje novog institucionalnog sistema.	Obuka državnih službenika, izgradnja institucija i primena zakonodavstva.
Mađarska	Nedostatak odgovarajućeg nivoa obuke za državne službenike.	Poboljšanje kvaliteta ljudskih resursa, poboljšanje procesa odlučivanja i implementacije.	Sledeća faza procesa administrativne reforme u skladu sa zahtevima EU, naglasak na sprovođenju, koordinaciji, obuci za EI, poboljšanju upravljanja.
Letonija	Problemi u državnoj službi su složeni i ozbiljni, odnose se na većinu aspekata kreiranja javnih politika i unutrašnje organizacije.	Složenost izgradnje novog institucionalnog sistema, teško je izolovati glavne uzroke.	Strategija za impelenciju RDU je pod revizijom, racionalizacija struktura treba da oslobodi resurse za postizanje poboljšanja, planira se sistem analize uticaja propisa.
Litvanija	Nedostatak stručnih kadrova za EI u upravi i sudstvu.	Ljudski resursi i finansijski uzroci.	Strategija pristupanja i obuke treba da obezbedi osnovu za rešavanje problema nedostatka ljudskih resursa.
Poljska	Nije jasno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Rumunija	Ozbiljne slabosti na centralnom i lokalnom nivou vlasti, Rumunska Vlada je u procesu rešavanja tih problema.	Finansijski i tehnički uzroci, uglavnom usled nedostatka iskustva i obuke. Potrebno stvoriti novu administrativnu kulturu.	Ambiciozan program zakonodavne reforme, za sada sa prioritetima na reformi lokalne uprave.
Slovačka	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.
Slovenija	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.	Nije odgovoreno.

Poglavlje 2: U susret izazovu pristupanja

Autor: Les Metkalf¹

¹ Les Metkalf je profesor javnog upravljanja na Evropskom institutu za državnu upravu (EIPA) u Maastrichtu, Holandija.

1. Uvod: Voljne i sposobne?

99. Zaključak Međuvladine konferencije 1996. godine (IGC², Maastricht II) na Samitu u Amsterdamu u julu 1997. godine obeležio je preokret u razvoju Evropske unije koji je bio od posebnog značaja za države kandidate srednje i istočne Evrope. Ugovor iz Amsterdama koji je dogovoren na Samitu ne sadrži drastično nove inicijative – čak je kritikovan zbog nedostatka vizije i ambicija. Uprkos tome, on ima veliki značaj. Prethodno je dogovoreno da će njegovo zaključivanje imati funkciju okidača za početak sledeće faze pregovora o proširenju. Uspeh ili neuspeh pregovora o pristupanju je pitanje od najveće važnosti za države kandidate sa stanovišta njihove političke stabilnosti i dugoročnog ekonomskog učinka. Iz tog razloga su reakcije bile tako snažne kada je Komisija nedavno dala svoje mišljenje da pregovori o pristupanju treba da počnu prvo sa Češkom, Estonijom, Mađarskom, Poljskom i Slovenijom (plus Kipar), a tek u kasnijoj fazi sa Bugarskom, Letonijom, Litvanijom, Rumunijom i Slovačkom. Pretpostavlja se da će pregovori biti otvoreni početkom 1998. godine.

100. Glavna tema ovog rada su upravljački kapaciteti koji su potrebni vlastima u zemljama srednje i istočne Evrope (SIE) da bi uspešno odgovorile na izazove u pristupanju Evropskoj uniji. U maju 1997. godine holandsko predsedavanje EU je istaklo značaj ove dimenzije predstojećeg proširenja EU kroz konferenciju o „Vladavini i evropskim integracijama” koja je naglasila pitanja delotvornosti i pouzdanosti sistema vlast). Do sada su najveću pažnju privlačile politička i administrativna dimenzija pristupanja. Ali posle skorašnjeg objavljivanja mišljenja Komisije o državama kandidatima i predstavljanja *Agende 2000* postalo je nemoguće izbeći strogo praktična pitanja o tome koliko su dobro opremljene države kandidati da se izbore sa kombinacijom upravljanja procesom pristupanja i potom ispunjavanja zahteva koji proističu iz članstva. Kakvi su njihovi kapaciteti sada? Kakvi kapaciteti su im potrebni? Kakvu strategiju treba da slede da bi razvile potrebne kapacitete?

101. U principu, članstvo u Evropskoj uniji je otvoreno za sve zemlje evropskog identiteta koje su voljne i sposobne da ispune zahteve članstva. Kombinacija volje i sposobnosti je važna. Nema sumnje o voljnosti zemalja SIE da postanu članice Evropske unije. Kako je Hans van den Bruk, glavni komesar nadležan za proširenje, primetio u prvom izdanju *Teza – Časopis o spoljno-političkim pitanjima*, „čekaonica je napunjena” (Van den Bruk, 1997. godina, str.8). Među zemljama SIE očigledno je nestrpljenje da pristupe EU. To nestrpljenje uvećavaju preterano visoka očekivanja prema obimu koristi koje će doneti članstvo u EU, kao i nerealne pretpostavke o brzini kojom može da se odvija proširenje. Jer, za sada, prepreku predstavlja sposobnost svih zemalja SIE da se izbore sa složenim i zahtevnim uslovima članstva.

102. Članstvo u EU nosi sa sobom i troškove i koristi. Neki od najvažnijih troškova proizilaze iz obaveze da se sprovede rastući opseg evropskih javnih politika i da se učestvuje u formulisanju novih, kao i u reviziji postojećih, u skladu sa promenom potreba i okolnosti. Pouzdane i delotvorne uprave su glavno sredstvo za postizanje tih ciljeva. Ako je glavno pitanje u prethodnom proširenju bilo pitanje volje (Švajcarska i Norveška su odlučile da ne pristupe), ovaj put je to pitanje sposobnosti – kapaciteta da se izbori sa zahtevima članstva. Države kandidati moraju da dokažu da su ne samo voljne, već i sposobne da ispune zahteve članstva. Opremanje nacionalnih uprava za preuzimanje ovih novih i teških zadataka obuhvata stalnu privrženost reformi državne uprave i značajna ulaganja u reorganizaciju. Transformacije tih razmera i takve složenosti se ne mogu postići brzo ili lako. Države kandidati će morati da ulože vreme i napor u izgradnju kapaciteta.

103. Kriterijumi i uslovi članstva u EU za zemlje SIE su postavljeni na Samitu u Kopenhagenu juna 1993. godine:

- Stabilnost institucija koja garantuje demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava;
- Poštovanje i zaštita manjina;
- Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije;
- Sposobnost da se izdrže pritisci konkurencije i tržišnih sila unutar Unije;
- Sposobnost pridržavanja ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

² U originalu *Inter-Governmental Conference*, te otuda skraćenica IGC. Prim. prev.

104. U osnovi svih ovih kriterijuma se nalazi pretpostavka da će politički i ekonomski napredak pratiti odgovarajuće mere za izgradnju kapaciteta. Moraju se stvoriti novi sistemi i strukture i razviti kadrovi koji će učiniti da ti sistemi i strukture rade pouzdano i delotvorno. Postoji opasnost da implikacije ove naizgled bezopasne konstatacije nisu shvaćene dovoljno ozbiljno. Upravljački izazovi članstva u EU se često potcenjuju i pogrešno razumeju. Iako postoji politička zabrinutost u vezi sa suverenitetom i pretnjama za nacionalni identitet, članstvo od nacionalnih uprava zahteva više, a ne manje. Ograničenost kapaciteta institucija EU ima za posledicu da je veliki deo poslova upravljanja evropskim politikama nadležnost drugih nivoa vlasti. Proces integracije stvara teške zahteve upravama država članica.

2. Izazovi i kapaciteti – unutrašnje upravljanje odnosima u EU

105. Osnovni pristup ove analize je da razmotri upravljačke izazove sa kojima se suočavaju države kandidati i kapacitete koji su im potrebni da bi uspešno odgovorile na njih. Iako nema dovoljno detaljnih uporednih informacija, nema sumnje da se radi o znatnom izazovu. Veliki je disparitet između postojećih kapaciteta uprava u državama kandidatima i zahteva koji će im biti upućeni za vreme procesa pristupanja i u periodu posle pristupanja. Pitanje je kakve strategije za razvoj kapaciteta treba usvojiti da bi se u budućnosti postepeno zatvorio taj jaz.

106. Ne postoji standardni odgovor na ovo pitanje. Sve države kandidati su različite u pogledu ekonomskih prednosti i mana i u geopolitičkim mogućnostima i pretnjama sa kojima se suočavaju. Zemlje imaju različite prioritete i probleme i uspostavile su različite vrste administrativne i političke mašinerije za postavljanje ciljeva i upravljanje svojim pregovorima sa EU. **Unutrašnje** političke, ekonomske i administrativne varijacije se odražavaju u raznolikosti institucionalnih oblika na nacionalnom nivou. Odgovori na Sigmin upitnik (videti poglavlje 1, aneks 1) ilustruju tu raznolikost. Uprkos ovim nacionalnim razlikama, sve zemlje SIE moraju da se suoče sa nekim zajedničkim izazovima dok se približavaju pregovorima o pristupanju. Rešenja koja razviju će sigurno pokazati sličnosti. Sve zemlje moraju da se usklade sa istim **spoljnim** skupom evropskih institucija i postupaka. Takođe moraju da ispune iste uslove i kriterijume da bi bile uspešne u svojoj potrazi za članstvom u EU. U tom procesu moraju da rade sa Komisijom, kao i da razvijaju i održavaju odnose sa državama članicama pojedinačno, a i kolektivno kroz Savet ministara, i sa Evropskim parlamentom.

107. Postoje različite vrste kapaciteta potrebnih da bi se osiguralo pristupanje i da bi evropske javne politike funkcionisale. Neki od njih su operativno-upravljački kapaciteti, specifični za veoma tehničke oblasti implementacije javnih politika. Stručno znanje i specijalističke veštine potrebne u poljoprivredi, u saobraćaju, za bavljenje ekološkim politikama, itd. se razlikuju. Upravljanje u takvim oblastima znači ulazak u mrežu ili režim javne politike i povezivanje sa kolegama iz drugih zemalja koje se profesionalno bave tom oblašću. To su često režimi za upravljanje regulatornim politikama (Majone, 1996. godina). Postoje visoko razvijene mreže veza u brojnim oblastima ekonomske politike, a sve više i za javne politike drugog i trećeg stuba³.

108. Drugi kapaciteti, višeg nivoa, tiču se učinka vlasti u celini i donošenja presudnih odluka o javnim politikama, kao što je obezbeđivanje ulaska u EU. Ima argumenata da delotvorno rešavanje ovih problema visokog nivoa iziskuje novi vid visoke državne službe koja neće biti razvijena u okviru trenutnih reformi po principu Novog javnog upravljanja (Dror, 1995. godina). Ovo je tačno za konvencionalne definicije upravljanja. Međutim, bilo bi pogrešno zaključiti da na ovom nivou nije potrebna stručnost u upravljanju. **Upravljanje se obično definiše kao obavljanje poslova preko drugih ljudi; javno upravljanje je obavljanje poslova preko drugih organizacija.** Za upravljanje poslovima na međuorganizacionom nivou potrebne su druge vrste upravljačkih veština i stručnosti. One obuhvataju koordinisanje i integrisanje rada različitih organizacija koje su uključene u upravljanje javnim politikama. Takođe obuhvataju sposobnost planiranja i razvoja novih organizacija i upravljačkih sistema koji rade delotvorno preko organizacionih i nacionalnih granica. U tom poslu neophodno je razumevanje rivalstva i prevazilaženje centrifugalnih

³ Javne politike drugog stuba se tiču zajedničke spoljne i bezbednosne politike; javne politike trećeg stuba se tiču pravosuđa i unutrašnjih poslova.

tendencija birokratske politike, kao i suprotstavljanje drugim izvorima organizacionog otpora promenama, kako unutar tako i između organizacija. Na međuorganizacionom nivou nema stroge podele između vladavine i javnog upravljanja. To su prosto dve strane iste medalje. Izgradnja novih sistema i struktura vladavine, poput onih neophodnih za prilagođavanje nacionalne uprave uslovima članstva u EU, predstavlja upravljanje promenama ogromnih razmera.

109. Upravljanje evropskim poslovima zahteva razvoj sve složenije mreže veza koje se pružaju ka spoljašnosti do institucija EU i ka unutrašnjosti do domaćih uprava. Ključna pitanja upravljanja sa kojima se suočavaju države kandidati se tiču toga kako da se poboljšaju kapaciteti za upravljanje međuzavisnošću između nacionalnog i evropskog nivoa. Ne postoji obrazac za razvoj kapaciteta koji je primenljiv u svim zemljama. Zbog okolnosti u jednoj zemlji razvoj kapaciteta za upravljanje određenim javnim politikama može biti od vitalnog značaja, dok će u drugima ti kapaciteti možda već postojati. Kako je naglašeno u Beloj knjizi o jedinstvenom tržištu, svaka zemlja mora da preuzme odgovornost za formulisanje sopstvenog pristupa. Uprkos razlikama, proces pristupanja iziskuje razvoj određenih ključnih sposobnosti. Ovde nam je cilj da identifikujemo strateška pitanja zajednička za sve države kandidate i da razmotrimo opcije koje im stoje na raspolaganju u trenutku kada se angažuju u procesu pristupanja sa konačnom perspektivom članstva u EU.

110. Naročito kada se razmišlja o pristupu zemalja SIE pregovorima o pristupanju, postaje jasno da je jako važno imati u vidu još jedan vid sposobnosti koja je od presudnog značaja, a i u velikoj nestašici: „kapaciteti za izgradnju kapaciteta”. Pored znanja o tome **koje** vrste kapaciteta su potrebne da bi se nacionalne uprave osposobile za poslove pristupanja EU i članstva, neophodno je znati **kako** da se izgrade i razviju ti kapaciteti. Razvoj tih kapaciteta je velikim delom stvar učenja iz iskustva. Ali to ne znači da treba da se svede na pokušaje i greške (*trial and error*). Iskustva drugih zemalja u tekućem i prethodnim talasima proširenja mogu se uzeti u obzir i iskoristiti. Naravno, na kraju svaka zemlja mora da donese sopstvene odluke o tome kako da postupa. Ali delotvornost sa kojom razvija prave vrste kapaciteta za savladavanje izazova pristupanja zavisi umnogome od efikasnosti sa kojom nauči da razlikuje ono što funkcioniše od onoga što ne funkcioniše, a na osnovu svojih iskustava i iskustava drugih. Kapaciteti za izgradnju kapaciteta zahtevaju napredniji pristup nego što su to, bilo otvoreno odbijanje („nije izmišljeno ovde”), bilo naivno imitiranje tuđih primera. Ovaj rad nastoji da sagradi okvir za „izvlačenje pouka” („*lesson-learning*”) i efikasniju primenu pouka iz relevantnih iskustava.

3. Četvrti talas

111. U dugoročnoj perspektivi ugradnja zemalja SIE u EU je četvrti talas proširenja. Prvo proširenje, usmereno ka zapadu, donelo je Dansku, Irsku i UK. Drugo proširenje, ka jugu, dodalo je Grčku, Portugaliju i Španiju. Treći talas je bilo EFTA, ili severno proširenje koje je priključilo Finsku, Švedsku i Austriju (ako se Austrija može smatrati počasnom nordijskom zemljom). Sa svakim od ovih talasa proširenja države kandidati su morale da savladaju viši prag političkih obaveza i administrativnih odgovornosti. U suštini, o tome se ne može pregovarati. Osnovni uslov za članstvo je da svaka nova grupa država kandidata prihvati i uzme u obzir napretke u integraciji koje čine postojeće države članice. To znači da su vremenom potencijalne države članice morale da ulažu više u jačanje svojih administrativnih sposobnosti i da prilagode svoju političku i administrativnu infrastrukturu povišenim nivoima evropske integracije.

112. Četvrti, istočni, talas proširenja će biti najteži i za države kandidate i za samu EU. Postoje tri glavna izvora složenosti. Prvi je prosto broj zemalja koje su njime obuhvaćene. Iako, u principu, svaka zemlja pregovara svoje uslove ulaska nezavisno, postoje očigledni problemi u odnošenju sa tako puno kandidata. Postupci pristupanja su razvijeni kroz ranije pregovore o članstvu iako oni moraju stalno da se prilagođavaju novim okolnostima. Nikolaides i Raja Boan (1997. godina) govore o razvoju osnovnog okvira za pregovore o pristupanju i nekih od specifičnih inovacija u trenutnoj rundi proširenja. Drugi izvor složenosti su vrlo realne teškoće u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena i razvoju upravljačkih kapaciteta potrebnih za održavanje učinka vlasti kada zemlja postane članica. Države kandidati imaju puno posla u postizanju standarda svojih administrativnih sistema i struktura vladavine. Prag zahteva za članstvo je dodatno povišen nakon relativno lakog ulaska Austrije, Finske i Švedske. Pre no što ijedna nova članica pristupi, cena ulaska će još više porasti kada se u predstojećim godinama potvrdi trenutna podrška budućoj integraciji.

113. Kao treće, sa strane EU je jasno da je institucionalna reforma neophodna za očekivano proširenje. EU je prerasla institucionalni okvir koji je u početku stvoren da služi ograničenim potrebama šest država članica. Ali je pokazala malo sposobnosti za strukturnu reformu. Termin „sposobnost apsorpcije” koja je ušla u popularnu upotrebu ne odražava kompleksnost strukturnih promena koje su neophodne za proširenje na skoro dvostruko današnje članstvo bez gubitka delotvornosti. Iako nije deo svrhe ovog rada da o tome raspravlja, važno je napomenuti da EU pati od značajnog „upravljačkog deficita” koji mora hitno da se reši. IGC 1996. godine je u velikoj meri izbegavala ova teška pitanja institucionalne reforme uprkos činjenici da je posebno sazvana da se njima bavi. Zadatak rešavanja institucionalnih nedostataka i slabosti ne može se dugo odlagati, a da pritom ozbiljno ne ošteti funkcionisanje samog sistema i ne poremeti proces proširenja. Ne mogu se poreći političke teškoće koje će to izazvati među državama članicama i institucijama EU. Uprkos tome, potreba za fundamentalnom reformom glavnih javnih politika i institucija je neizbežna. Čudna je činjenica da države kandidati pregovaraju o ulasku u sistem koji će njihovom ugradnjom u njega biti promenjen na neki sasvim nepredvidiv način.

4. (Ojačana) pretpristupna strategija

114. Gore opisane okolnosti čine predstojeći proces proširenja primetno drugačijim od prethodnih talasa. Teškoće su prepoznate pokretanjem pretpristupne strategije na Samitu u Esenu (decembar 1994. godine). Četiri glavna elementa pretpristupne strategije su Evropski sporazumi, strukturisani odnos (strukturni dijalog) sa institucijama Unije, Phare program i program zasnovan na Beloj knjizi Komisije za usklađivanje sa unutrašnjim tržištem. Svi su različitog obima i svrhe i razvili su se vremenom. Evropski sporazumi su sporazumi o pridruživanju sa pojedinačnim vladama. Strukturisani odnos je okvir za multilateralni dijalog između pridruženih zemalja kao grupe i institucija EU radi izgradnje obostranog poverenja i istraživanja oblasti od zajedničkog interesa. Phare je glavni izvor finansijske pomoći u pretpristupnoj strategiji. Predviđeno je da program Bele knjige ide dalje od usklađivanja zakonodavstva unutrašnjeg tržišta kako bi podstakao razvoj administrativnih kapaciteta neophodnih za sprovođenje.

115. Predviđeno je da četiri elementa budu obuhvaćena izmenjenim i koherentnijim oblikom ojačane pretpristupne strategije koja je postavljena dokumentom Komisije *Agenda 2000* (videti naročito II tom, strane 3-12). Vredi citirati poslednji pasus koji pruža predstavu o razmerama i ambicioznosti predstojećeg zadatka:

„Sledeće proširenje, za razliku od prethodnih, primorava Evropsku uniju da celokupnim pristupom koji je dat ojačanom pretpristupnom strategijom poveže instrumente za pružanje pomoći svim državama kandidatima i vođenje pregovora, nezavisno od datuma kada će svaka od zemalja biti uključena, kako bi ceo proces dobio na kohezivnosti. Takva ojačana pretpristupna strategija, ako se dobro sprovede, pružiće svim stranama garanciju dobro pripremljenog pristupanja i olakšaće rešavanje problema koje stvara proširenje time što će izbeći sistematsko pribegavanje dugim prelaznim periodima, što bi moglo da ugrozi *acquis* Zajednice i kohezivnost Unije.”

(Agenda 2000, II tom, str. 12, Evropska komisija DOC/97/7).

116. Koherentnost je neophodna na nivou svake države kandidata. Svaka mora da preuzme odgovornost sa prilagođavanje i razvijanje svojih sistema i struktura da bi ispunila zahteve pregovora o pristupanju. Koherentnost je takođe neophodna između svih država kandidata da bi se obezbedila razumljivost, red i koordinisanost u procesu pristupanja. Važno sporedno dejstvo upravljanja procesom pristupanja na koherentan način je to što će temeljna priprema pre pristupanja svesti na najmanji nivo potrebu za brojnim, dugim prelaznim periodima koji bi posle komplikovali i ometali upravljanje javnim politikama unutar EU.

117. Jedan aspekt ove ojačane pretpristupne strategije je prethodno objavljen: preorijentacija Phare programa. To je u širem značenju opisano kao prelaz sa pristupa vođenog potrebama na pristup vođen pristupanjem. Izbor, upravljanje i ocenjivanje projekata će biti usmereno ka jačanju spremnosti država kandidata za pristupanje. Radi jačanja koherentnosti na nacionalnom nivou, namera je da u svakoj zemlji

postoji manji broj, ali većih projekata. Projekti će se birati na osnovu ispunjavanja potreba identifikovanih u mišljenju Komisije. Upravljanje projektima će biti povereno vladi u datoj zemlji koliko god je to moguće, dok će Komisija uspostaviti okvir za praćenje i odgovornost. Ova promena ukazuje, ne samo na postepeno prihvatanje veće odgovornosti za vlade država kandidata, već i na bolje koordinisan i disciplinovaniji pristup upravljanju od strane službi Komisije. Ovo novo usmerenje treba da podrže reforme unutrašnjeg upravljanja finansijama u Komisiji.

118. Koherentnosti između država kandidata se pristupa iz drugog ugla. Dozvolivši različitost od zemlje do zemlje u pogledu problema i prioriteta, *Agenda 2000* je prepoznala „građenje institucija” i „usklađivanje ekonomske aktivnosti sa standardima Zajednice” kao dve zajedničke teme ojačane pristupne strategije. Ovo prvo odražava priznanje da je usklađivanje zakona samo prvi korak na putu ka sprovođenju *acquis*. Sprovođenje iziskuje infrastrukturu državne uprave sa veštinama, strukturama i sistemima potrebnim da bi se obezbedilo pridržavanje standarda i zahteva EU. Usklađivanje ekonomskih aktivnosti sa standardima Zajednice će zahtevati značajna nova ulaganja. Bez novih kapitalnih investicija biće neophodno odobravanje dugih prelaznih perioda i mnogih izuzetaka iz standarda. Istovremeno, ovo ima posledice po državnu upravu jer upravljanje regulatornim politikama iziskuje vlasti odgovorne za izgradnju novih odnosa sa relevantnim poslovnim zajednicama.

119. Čak i ako pregovori budu otvoreni početkom 1998. godine, najoptimističnija procena datuma ulaska bilo koje nove države članice bi bila 2002. godina. Ali je više nego verovatno da će pregovori o pristupanju trajati duže. U svakom slučaju, moglo bi se reći da proces traje već nekoliko godina kroz potpisivanje sporazuma o pridruživanju sa pojedinačnim zemljama i stvaranje strukturisanog odnosa kako bi se pridružene zemlje uvele u multilateralni okvir za dijalog sa institucijama EU i državama članicama. Ali koliko god da su ovi koraci važni u suštinskom i simboličkom smislu, oni su samo preliminarni. Još uvek predstoji dugačak put. Ništa se neće postići potcenjivanjem zahteva pristupanja za države kandidate ili građenjem nerealnih očekivanja o mogućoj brzini postizanja članstva. Brza odluka o ulasku sa kvalifikacijama i produženim prelaznim periodima bi u stvari mogla da ima negativne dugoročne efekte. Važan zadatak nije zakazivanje određenog datuma ulaska već obezbeđivanje odgovarajuće opremljenosti država kandidata za članstvo.

120. Iako se proširenje EU može posmatrati kao sled talasa, pregovori se vode posebno sa svakom državom kandidatom. To ne znači da nema koordinacije i upoređivanja između država kandidata ili unutar institucija EU. Naprotiv, postoji znatna osetljivost na učinjeni relativni napredak. Skorašnji odgovori na mišljenja Komisije o trenutnim kandidatima pokazuju to prilično jasno. Na kraju će odluke biti donete i sporazumi postignuti sa svakom zemljom pojedinačno. Ali pre no što dođe to vreme mora se obaviti puno pripremnih poslova, pri čemu EU postavlja paralelne procese za bavljenje kandidaturama. Identifikovanje grupe zemalja je korak ka urednom upravljanju procesa pristupanja.

5. Upravljanje pregovorima o pristupanju: dolazak do stola

121. Pre razmatranja strategija za samo građenje kapaciteta, neophodno je napraviti neke opšte komentare o celom procesu upravljanja pregovorima o pristupanju. Kako pokazuje prethodna diskusija, pregovori o pristupanju su daleko od popularnog stereotipa o dogovorima koji se postižu oko stola za pogodbe od strane pojedinaca koji grabe pobjedu iz čeljusti poraza svojom ubedljivošću, lukavošću i snagom ličnosti ili ih, alternativno, nadmudri niska, prepređena i podmukla taktika njihovih protivnika. U takvom kontekstu upravljanje procesom ne bi imalo mnogo veze sa uspehom ili neuspehom. Ali kontekst pregovora o pristupanju je mnogo drugačiji. Za uspeh pregovora o pristupanju dobro upravljanje je od presudnog značaja.

122. Razlog tome je čista složenost posla. Glavni pregovarači nisu pojedinci koji rade sami; nemoguće je da bilo koja jedna osoba nadgleda, a nekmoli kontroliše ceo proces. Niti je upravljanje pregovorima o pristupanju čisto diplomatska funkcija koju izvršava ministarstvo spoljnih poslova. Glavni pregovarači su vode pregovaračkih timova. Uspeh zavisi od održanih, usaglašanih napora i dobro organizovanog timskog rada. To ne uklanja uticaj ličnosti, ali ga ograničava. Ministarstva spoljnih poslova obično preuzmu vodeću ulogu, ali široki uticaj članstva u EU ima za posledicu da mnoga druga ministarstva imaju legitimni interes i traže da igraju neku ulogu. To nameće ceo proces reorganizacije na ministarstva i odnose među njima. Ako

se ministarstva spoljnih poslova uz teškoće prilagođavaju novim zahtevima iz okruženja EU, posledice toga će biti uznemirujuće za ceo sistem vlasti (Kristensen, 1996.g.). Jedna od karakterističnih odlika procesa pristupanja je zamagljivanje granice između spoljne i unutrašnje politike. Obaveza pregovaranja o tako puno međusobno povezanih pitanja, koja su možda prethodno bila smatrana nezavisnim jedno od drugog, znatno povećava potrebu za pažljivom pripremom i boljom koordinacijom. U trenucima kada moraju da se zauzmu neopozive nacionalne pozicije skoro je sigurno da će izaći na površinu bilo kakve administrativne slabosti ili nerazrešene političke nesuglasice. Evropska integracija treba da vodi ka aktivnom učešću i delotvornoj saradnji pojedinaca iz mnogih različitih delova sistema vlasti. Da bi se to stvarno i desilo, neophodni su povećani kapaciteti unutar sistema vlasti država kandidata. Veliki deo vremena i napora koji se ulažu u pregovore se sastoje u „dolasku do stola” (Štajn, 1989.g.). Temeljna priprema je presudna, a to znači da nasuprot popularnom stereotipu, pregovarači provode većinu svog vremena u pregovorima sa sopstvenom stranom. Konačna faza oko pregovaračkog stola je vrh pregovaračkog ledenog brega.

123. Korisno je napraviti razliku između unutrašnjih procesa pripreme i spoljnih procesa pretpregovaranja. Pripreme unutar sistema vlasti se vrše da bi se obezbedila dobra informisanost pregovarača, kao i spremnost da delotvorno predstavljaju nacionalne interese kada konačno dođu do pregovaračkog stola. Pripreme obuhvataju sve detaljne tehničke analize potrebne da bi se razumela pitanja i problemi. One takođe obuhvataju procenu implikacija različitih opcija javne politike pre utvrđivanja nacionalnih pregovaračkih ciljeva, strategija i taktika. U tom smislu, veliki deo posla u okviru pregovora o pristupanju je „domaći zadatak”. Glavni pregovarači koji su učestvovali u prethodnim talasima proširenja su zaista komentarisali da su proveli mnogo više vremena pregovarajući unutar svojih vlada kako bi se smanjile oblasti nesigurnosti i rešile unutrašnje nesuglasice nego što su stvarno predstavljali svoje vlade u pregovorima.

124. Istovremeno sa pripremanjima unutar sistema vlasti odvija se spoljni proces pretpregovaranja sa drugom stranom u procesu pregovaranja kako bi se uspostavio okvir i osnovni dnevni red samih pregovora. Pretpregovaranje utvrđuje okruženje u kome se pregovori odvijaju, a da pri tom ne određuje njihove ishode. Deluje da institucija strukturisanog dijaloga i predstojeća Evropska konferencija 12. marta 1998. godine obezbeđuju elemente pretpregovaračkog okvira, kao i pristupna partnerstva o kojima će biti reči u 6. delu. Pripreme i pretpregovaranje su interaktivni. Pregovarači moraju uvek biti svesni načina na koje razvoj događaja u pregovaračkom okruženju može da utiče na unutrašnje pripreme i obrnuto. Iako je *Agenda 2000* postavila neke opšte parametre, još uvek je mnogo neodgovorenih pitanja na pretpregovaračkom dnevnom redu. Na primer, kako će pristupna partnerstva biti strukturisana i organizovana?

125. Pregovarači moraju da uzmu u obzir dve druge karakteristične odlike pregovora o pristupanju. Prvo, obim pitanja i interesa o kojima se radi je širok i rastući. Za uspešne pregovore neophodan je timski rad kako bi sve relevantne teme bile obuhvaćene i nesuglasice i sporna pitanja bila dovoljno usaglašena da bi pregovarači mogli da predstave konzistentnu sliku nacionalnih interesa. Već ima iskustava o tome. Sve zemlje SIE su morale da se suoče sa tim problemom prilikom odlučivanja o tome kako da dodele nadležnosti sa pojedine aspekte Bele knjige. Pošto postoje značajne oblasti međuzavisnosti, nakon odluke o podeli poslova između ministarstava i drugih organizacija, suočile su se sa problemom obezbeđivanja koordinacije. Šta je naučeno iz tih iskustava? Drugo, zbog velike predrasude koja utiče da se o pregovorima razmišlja kao o konkurentnim strategijama i dinamici pobede i gubitka, može se izgubiti iz vida činjenica da se u pregovorima o pristupanju pre svega radi o integraciji. Dok je uvek moguće u pregovorima videti elemente nadmetanja i konflikta, karakteristična odlika pregovora o članstvu je u tome što su njihovi primarni ciljevi da dovedu države kandidate do standarda potrebnih da bi bile delotvorne članice EU i definišu uslove pod kojima one mogu da pristupe. U pojedinim pogledima, to čini pregovore više nalik na reviziju upravljanja nego na konvencionalne međunarodne pregovore. Mada, mora se odmah dodati da oni jedva odgovaraju i konvencionalnoj predstavi o reviziji upravljanja.

126. Način na koji su pregovori pokrenuti odražava specifične okolnosti zemalja SIE kao zemalja koje prolaze kroz ogromnu političko-ekonomsku tranziciju osnivajući nove ustavne okvire, sisteme vlasti i doživljavajući ekonomsku transformaciju. Ne samo da je ovaj talas najveći u pogledu broja zemalja koje traže prijem, već i postoji veoma veliki jaz između ograničenih kapaciteta vladavine i uprave u zemljama SIE i povećanih zahteva koje na administrativne kapacitete država članica stavlja brzi napredak u integraciji tokom prethodne decenije. Snažna finansijska i budžetska ograničenja sprečavaju veliko povećanje

resursa. Situaciju dalje komplikuje činjenica da četvrti talas proširenja ne može da se primi u postojećem institucionalnom okviru EU. Neophodna je velika strukturna reforma. IGC 1996. godine nije se pozabavila ovim problemom, iako joj je to bila namera.

6. Planiranje pristupnih partnerstava

127. *Agenda 2000* je uvela koncept „pristupnih partnerstava” kao ključni element u ojačanom pretpristupnom procesu. Korisno je detaljnije razmotriti šta to može da znači u praksi, i u pogledu suštinske važnosti, i kao primer načina na koji se mogu jačati kapaciteti za izgradnju kapaciteta. Kapaciteti o kojima se radi su kapaciteti za planiranje redefinisanja uloga zemalja SIE i EU u procesu pristupanja.

128. Pristupno partnerstvo treba da okupi sve oblike pomoći koji stoje na raspolaganju svakoj od država kandidata na koherentan način i da usredsredi njihovo korišćenje na ispunjavanje prioriteta implementacije pravne tekovine EU. U budućnosti izbor projekata i razvoj programa bi trebalo da odražava posebne potrebe i okolnosti svake od država kandidata. Namera je da se za vreme 1997. i 1998. godine unutar okvira novog pristupnog partnerstva razviju programi za zemlje koji će svakoj od njih omogućiti da se brže i delotvornije kreće ka izgradnji kapaciteta za ispunjavanje obaveza članstva u EU.

129. Dakle, pristupna partnerstva treba da daju trajan doprinos „evropeizaciji” vladavine u državama kandidatima. Njihova svrha je da organizuju i ubrzaju proces opremanja država kandidata da ispune uslove članstva u EU i njihovog osposobljavanja da funkcionišu kao delotvorne države članice nakon toga. Evropeizacija nije nešto što prestaje sa pristupanjem. To je neprekidni deo funkcionisanja svake države članice. Članstvo ne umanjuje zahteve nacionalnim vlastima, već ih povećava. Suprotno opštim pogrešnim shvatanjima, napredak u evropskoj integraciji zahteva više od nacionalnih vlada, a ne manje. U višeslojnom sistemu vladavine koji je u razvoju u Evropi države članice moraju da se izbore sa obavezama i obimom posla koje prouzrokuju dodatne evropske politike. Zemlje u procesu pristupanja moraju da se pripreme za preuzimanje istih obaveza, kao i da se pripreme za one buduće.

130. Pristupno partnerstvo simbolično predstavlja početak nove faze u odnosu zemalja SIE sa EU dok se u predstojećim godinama budu kretale ka dostignuću članstva. Ali koja je dodatna vrednost? Ako se pogleda izvan političkog simbolizma, važno je razmotriti kako će pristupno partnerstvo u praksi napraviti pozitivnu razliku u načinu na koji se upravlja pristupanjem. U suprotnom, postoji opasnost da će taj termin biti samo prazna politička retorika. Još gore, može postati izvor zabune jer nejasnoće i nesporazumi ometaju stvaranje delotvornih radnih odnosa. Različita tumačenja o tome šta znači „partnerstvo” mogu dovesti do frustracije i neproaktivnih sporova. Jasnoća i doslednost su još važniji jer je ova nova formulacija odgovor na nezadovoljstvo. Upravljačke prakse u prošlosti nisu uspele da se izbore na zadovoljavajući način sa unutrašnjom složenosti zadatka vođenja procesa pristupanja i koordinacije napora brojnih organizacionih aktera koji su njime obuhvaćeni.

131. Postoji makar osnova za napredak. Opšti principi koji treba da vode pristupno partnerstvo deluju jasni. U konceptu samog partnerstva podrazumeva se pretpostavka zajedničke odgovornosti i zajedničke privrženosti razvoju kapaciteta od strane svake od vlada država kandidata i Komisije. Bolja organizacija oba partnera je preduslov za konstruktivno partnerstvo. Ni Komisija ni svaka vlada države kandidata nije jedinstven monolitan entitet. Da bi mogli da rade zajedno, svako mora da ojača sopstvenu unutrašnju organizaciju. Sa strane Komisije postoji svest o potrebi koherentnijeg pristupa odnosima sa državama kandidatima nego što je to bio slučaj u prošlosti. Unutrašnje upravljanje u Komisiji se mora promeniti kako bi se ojačala međusobna koordinacija aktivnosti različitih generalnih direktorata (GD) u odnosima sa svakom pojedinačnom zemljom. To ne sprečava decentralizaciju i razvoj posebnih veza sa državama kandidatima od strane različitih GD. Ono što to iziskuje je veća privrženost koordinaciji unutar Komisije kako bi različite inicijative bile deo prepoznatljivog zajedničkog pristupa koji se neće svesti na zabunu i konflikt zbog preklapanja, dupliranja ili neprepoznatih raskoraka i propusta.

132. Kao što je važno da Komisija govori jednim glasom u odnosima sa određenom zemljom, tako je i za nacionalnu vladu neophodno da govori jednim glasom u svojim odnosima sa Komisijom i drugim partnerima

u procesu pristupanja. Koordinacija unutar sistema vlasti je od vitalnog značaja za dobru definisanost i dobru predstavljenost nacionalnih interesa. Ako išta, nacionalna koordinacija je teži zadatak nego što je za Komisiju s obzirom na broj i različitost domaćih interesa o kojima se radi. (Mada se mora istaći da Komisija mora da razvije onoliko podsistema za koordinaciju između GD koliko ima država kandidata!) Štaviše, postoji dodatna složenost budući da je koordinacija neophodna i za potrebe formulacije evropskih javnih politika i za sprovođenje dogovorenih programa i projekata. Konačno, pristupna partnerstva iziskuju koherentniji pristup i od samih država kandidata. Osnovni cilj je da se vlastima zemalja SIE postepeno prenese više nadležnosti za planiranje budućih programa koji će obezbediti okvir za odabir i upravljanje projektima u okviru pomoći.

133. Unutrašnja organizacija Komisije u njenim odnosima sa svakom zemljom i unutrašnja organizacija samih nacionalnih sistema vlasti za odnose sa Komisijom su preduslovi za delotvornost pristupnih partnerstava. Ali funkcija pristupnih partnerstava sama po sebi je da pomogne državama kandidatima da organizuju kontakt između nacionalnog nivoa i nivoa EU i da im pomogne u razvoju kapaciteta za obavljanje upravljačkih poslova koji se pojavljuju na granicama. Ovo postavlja pitanja organizacije i upravljanja na drugačijem nivou.

7. Modeli partnerstva

134. Birokratije imaju tendenciju ka standardizaciji. S obzirom na broj država kandidata, verovatno će postojati pritisci na Komisiju da se ophodi prema svima na isti način. Iako bi ovo bilo zgodno u administrativnom smislu i, spolja gledano, korektno, ne bi neminovno bilo i delotvorno. Ne bi uspelo da odrazi različitost država kandidata. Sve one imaju različite potrebe – kao što je delimično prikazano u mišljenjima Komisije. I projekat pristupnih partnerstava treba da bude prilagođen da uzme u obzir te razlike. To ne znači da se prema njima treba ophoditi na nesistematski i *ad hoc* način. Pristupno partnerstvo je strateški savez u kome postoji postepena promena odgovornosti ka vlastima države kandidata. Da bi ono bilo delotvorno kao način upravljanja, potrebno je pojasniti uloge Komisije i država kandidata. Budući da su pristupna partnerstva još uvek u ranoj fazi razvoja, možda vredi postaviti neke opcije za razmatranje i raspravu o načinima na koje se mogu ispuniti ovi zahtevi. Biće predstavljene samo opšte konture. Fina struktura stvarnih slučajeva se sastoji od mreža desetina organizacija.

135. Bez tvrdnji o iscrpnosti ili originalnosti, korisno je razmotriti tri modela partnerstva: principal-agent, kupac-slabdevač i profesionalac-klijent. Prvo, partnerstva se nekad zasnivaju na modelu principal-agent. U suštini, to je hijerarhijski odnos u kome ciljeve i javne politike postavlja principal, a sprovođenje od strane agenta se strogo nadgleda i prati. Sredstva za funkcionisanje ovog tipa partnerstva obezbeđuju standardni modeli upravljanja po ciljevima. Budući da je usklađivanje sa velikim tomovima zakonodavstva EU bitan deo procesa pristupanja, partnerstva zasnovana na odnosima ove vrste su važna. Ali održavanje hijerarhijske veze u kojoj su države kandidati mladi partneri je samo deo – i verovatno deo koji se smanjuje – pristupnih partnerstava.

136. Drugi model, vrlo poznat iz mnogih skorašnjih reformi državne uprave širom sveta, jeste partnerstvo vrste kupac-slabdevač. Ovo je polu-komercijalni odnos u kome se partneri dogovaraju o ugovoru o rezultatu zasnovanom na plaćanju za usluge. Ovo se ne odnosi direktno na odnose između Komisije i zemalja SIE. Među njima ne postoji odnos kupca i slabdevača na kome bi se mogao zasnovati ugovor o delu. Međutim, postoji složenija mreža partnerstava razmene u kojoj se usluge pružaju zemljama SIE (na manje ili više komercijalnoj osnovi od strane trećih lica), pri čemu Komisija igra ulogu sponzora. Jedna od mana koncepcije kupac-slabdevač za pristupna partnerstva je to što ugovorni pristup ima tendenciju ka precenjivanju nivoa izvesnosti koja se može ugraditi u sporazume i shodno tome vodi ka potcenjivanju nivoa u kome izvršavanje ugovora mora da se neprekidno prati i upravlja. Iako postoje opravdane sumnje o tome da li su odnosi kupac-slabdevač glavni osnov za pristupna partnerstva ili da li treba da budu, oni su svakako važan sastavni deo celog procesa razvoja kapaciteta.

137. Treći model partnerstva, različit od modela principal-agent i kupac-slabdevač, jeste model profesionalac-klijent. U ovom slučaju odnos je zasnovan na dijagnozi potreba klijenta i primene profesionalne

stručnosti da se reše problemi i poboljšaju kapaciteti. Partnerstvo po principu profesionalac-klijent obuhvata upravljanje čudnom mešavinom profesionalne autonomije i angažovanja klijenta. Ovo je naročito tačno onda kada je razvoj kapaciteta klijentovog sistema jedan od glavnih ciljeva partnerstva. Model partnerstva profesionalac-klijent je važan u dva pogleda. Jedan je to što postoji mnogo slučajeva u kojima je nezavisna preliminarna dijagnoza potreba neophodan korak u odlučivanju o tome šta treba uraditi, dok delotvornost onoga što je urađeno zavisi od angažovanja klijenta. Ovde ne odgovaraju odnosi principal-agent i kupac-slabdevač. Drugi pogled je zasnovan na pretpostavci da pristupna partnerstva imaju razvojnu dinamiku. Treba da izgrade kapacitete i promovišu nezavisnost, a ne da održavaju zavisnost. Dok partnerstva po modelu principal-agent i kupac-slabdevač mogu savršeno odgovarati upravljanju pojedinih zadataka, partnerstvo po modelu profesionalac-klijent pruža okvir za jačanje kapaciteta za izgradnju kapaciteta. Namera je da se vremenom pređe na veći prenos nadležnosti državama kandidatima za upravljanje njihovim sopstvenim programima. Partnerstvo profesionalac-klijent nudi pogodniji i fleksibilniji okvir za povećavanje autonomije i omogućavanje zemljama SIE da preuzmu više odgovornosti u iščekivanju članstva.

138. Ovi modeli partnerstva se ne isključuju međusobno. Nema razloga da oni ne budu kombinovani u projektovanju pristupnih partnerstava. Različite kombinacije mogu biti pogodne za različite zemlje. Različite kombinacije mogu odgovarati različitim fazama procesa pristupanja u jednoj zemlji. Sa tačke gledišta efektivnog učinka, možda najvažnija opšta primedba je da u svim slučajevima partneri treba da razumeju i da se slože o vrsti odnosa u koji ulaze. Osnov pristupnog partnerstva treba ponovo razmatrati s vremena na vreme kako se kapaciteti budu razvijali.

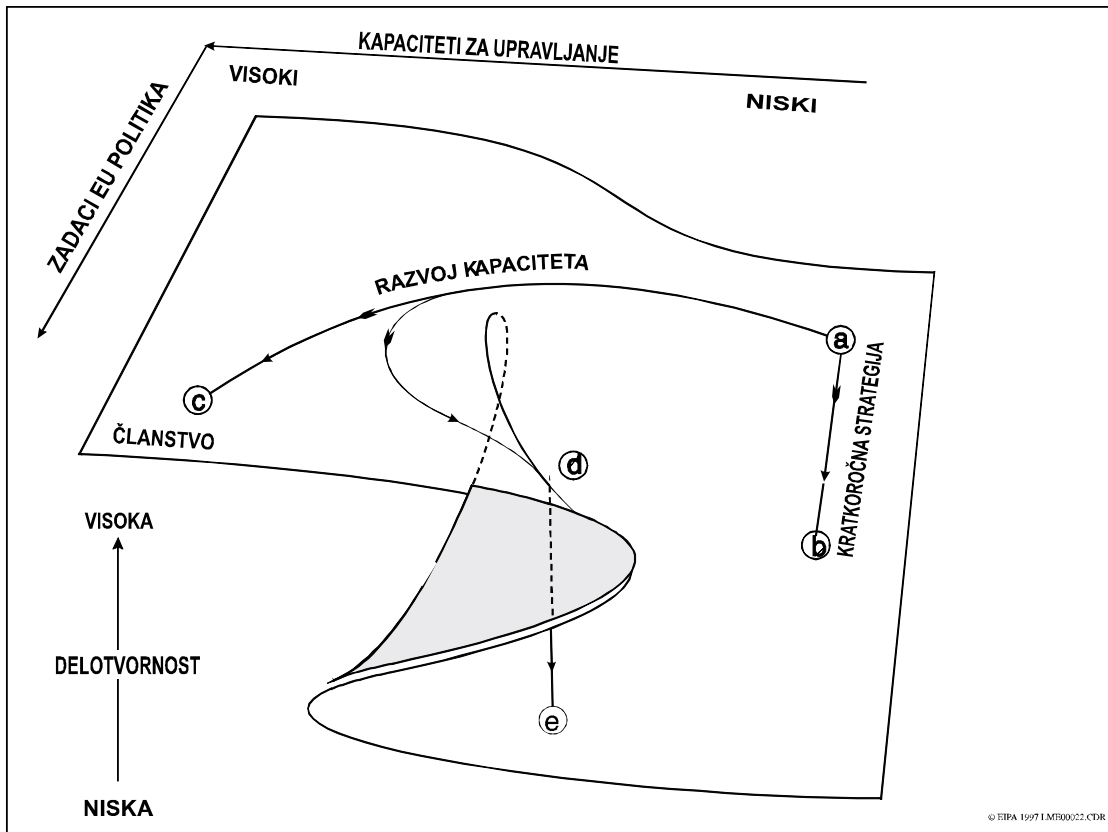
8. Žuriti polako

139. Neke zemlje SIE su bile mete šok terapija i „krah” programa čija je namera bila da proizvedu dramatične rezultate veoma brzo. Šta god bile zasluge ovakvog pristupa u izazivanju ekonomskih promena, veoma je sumnjivo da li je to najbolji način da se proizvedu trajne reforme javnog upravljanja ili izgrade kapaciteti potrebni da bi se osiguralo i imalo koristi od članstva u EU. Uvek postoji opasnost da se površan napredak ne može održati. Neuspesi mogu biti politički štetni i u administrativnom smislu demoralisajući.

140. Strpljiva dogradnja kapaciteta umanjuje šanse takvih neuspeha i nudi produktivnije dugoročne izgledе. Ključ dugoročnog uspeha je strategija pažljivo planirana da održi celokupnu ravnotežu između brzine kojom se razvijaju novi kapaciteti i brzine kojom se stiču dodatne evropske nadležnosti. Pokušaji da se ubrza proces pristupanja preuzimanjem većih odgovornosti nego što postojeći kapaciteti mogu da prihvate povećavaju rizik preopterećenosti i pada u učinku i imaju štetan uticaj na spoljnu sliku o zemlji čineći da ona deluje kao nepouzdan partner. Naročito tamo gde postoji potreba da se pređe na znatno viši nivo učinka – koja postoji za zemlje SIE koje traže članstvo u EU – početni napredak može delovati neimpresivno. „Žuriti polako” je očigledno manje politički privlačno od obećavanja brzih rezultata, ali deluje verovatnije da će pružiti čvršći osnov za dugoročnu delotvornost.

141. Priloženi dijagram sugeriše zašto je pristup „žuriti polako” pogodan za planiranje strategije građenja kapaciteta. Pretpostavka je da se pri niskim nivoima kapaciteta mreže sistema vlasti lako preoptereće. Strategija reforme treba biti pažljivo planirana da zadrži ukupnu ravnotežu između brzine razvoja novih kapaciteta i brzine sticanja novih evropskih odgovornosti. Naročito kad je nagib strm, preopterećenje sistema vlasti može da izazove pad u učinku i da predstavlja ozbiljan neuspeh u procesu izgradnje kapaciteta.

Strategije razvoja kapaciteta



142. Kratkoročna strategija (a-b) vodi do nekritičkog prihvatanja dodatnih poslova iz javnih politika EU bez ikakvog značajnog napora da se izgrade kapaciteti za njihovo vođenje. Time se ne postiže nikakav dobitak u delotvornosti. Konkurentna strategija (a-d-e), zasnovana na filozofiji šok terapije, proizvodi brze početne rezultate pre stvaranja preopterećenja ili kraha. Izvodljiva dugoročna strategija (a-c) održava balans između razvoja upravljačkih kapaciteta i sticanja nadležnosti nad javnim politikama EU. Početni napredak će verovatno delovati spor, ali kao kod atletičara pod postepenim režimom treninga, sled ciklusa „izazov-odgovor“ vodi povećanom učinku bez izazivanja preteranog stresa ili destruktivnog preopterećenja.

9. Pet uslova za uspešnu reformu

143. Reforma u sistemu vlasti često počinje sa velikim očekivanjima, a završava se u neredu i razočarenju. Jedan razlog koji se često citira je birokratski otpor promeni. Budući da se može očekivati određeni otpor, strategije reforme treba da budu planirane tako da to uzmu u obzir ili prevazilaženjem ili zaobilaznjem. Znamo dovoljno o glavnim izvorima otpora promenama da bismo mogli da ih očekujemo i formulišemo načine za njihovo rešavanje.

144. Opšte gledano, loši rezultati se obično pripisuju nedostatku političke volje. Pretpostavka je da je politički pritisak, čvrsto primenjen, sve što je potrebno da bi se osiguralo sprovođenje reformi. Svakako je tačno da ukoliko nema političke podrške, reforme brzo gube zamah. Nedostatak podrške na vrhu ili podeljena politička shvatanja o pravcu reforme će potkopati napore da se uvedu promene. Međutim, netačan je zaključak da je politička volja jedino što je bitno. Politička volja je neophodna, ali ne i dovoljna da zagaruje uspeh reformi.

145. Šta je još potrebno? Koji uslovi podupiru uspešnu reformu? Izgleda da delotvorne reforme zavise od kombinacije pet uslova koji su delom karakteristike situacije, a delom rezultati namernih aktivnosti od strane reformatora i njihovih političkih lidera. U sažetom obliku to su:

- Spoljni pritisak;
- Unutrašnje nezadovoljstvo;
- Strategija reforme;
- Mehanizam za upravljanje reformom;
- Povratne informacije i ocenjivanje.

146. Za bilo koju organizaciju je, u najmanju ruku, neobično da započne veliku reorganizaciju ili reformu bez nekog **spoljnog pritiska**. U slučaju zemalja SIE nema sumnje da su sve vlade pod ogromnim pritiskom od strane domaćih i međunarodnih izvora da uvedu reforme koje će unaprediti proces tranzicije. Preterani spoljni pritisak je, pre nego njegov nedostatak, problem u svim državama kandidatima.

147. Spoljni pritisak će sam po sebi postići malo toga ukoliko nema takođe i osećaja **unutrašnjeg nezadovoljstva**. Unutrašnje nezadovoljstvo – osećaj da bi stvari mogle da se rade drugačije i bolje – neophodno je za održavanje motivacije za reformu. Politička volja može biti dovoljna da se reforma započne. Široko rasprostranjeni osećaj nezadovoljstva postojećim stanjem pomaže da se proces reforme održi. Važno je reći da eksploatisanje unutrašnjeg nezadovoljstva smanjuje otpor promenama. Ako ima malo osećanja nezadovoljstva, pasivni otpor će biti dovoljan da zaustavi reforme.

148. Kombinacija spoljnog pritiska i unutrašnjeg nezadovoljstva pruža motivaciju i energiju za promene, ali im ne daje koherentnu svrhu. **Strategija reforme** je takođe potrebna da pruži jasan opšti pravac reformi. Članstvo u EU i razvoj kapaciteta za sprovođenje *acquis communautaire* pružaju upravo takav pravac. Oni pokazuju određeni put unapred. Ali, pored toga, ostavljaju puno prostora za utvrđivanje detalja i postavljanje prioriteta strategije reforme, a naročito postavljaju pitanja kapaciteta za upravljanje i sprovođenje reforme.

149. To nas dovodi do sledećeg uslova za uspešnu reformu: **mehanizam za usmeravanje i upravljanje procesom reforme**. U modernom sistemu vlasti reforma je upravljanje promenom – promenom u organizacijama i promenom u radnim odnosima između mreža organizacija. Te promene su veoma složene i teško ih je izazvati. Donošenje zakona postiže malo toga ako nema kapaciteta za obavljanje detaljnih poslova i razvoj programa koji se, korak po korak, kreću ka strateškim ciljevima. Kapaciteti koji su potrebni ne moraju biti u obliku velike organizacije koja centralizuje kontrolu. Umesto toga, mala grupa sa jasnom političkom podrškom može raditi dobro na prilično decentralizovan način. Na kraju, uspeh reformi zavisi od privrženosti onih koji moraju da ih sprovedu.

150. Konačno, peti uslov za uspešnu reformu su procesi **dobijanja povratnih informacija i ocenjivanja**. Oni su značajni, kako politički, tako i u upravljačkom smislu. Mogu se koristiti da daju reformama političku vidljivost, a takođe onima koji su odgovorni za upravljanje pružaju sredstva za procenu napretka. Reforme često izgube zamah zato što vremenom izgube političku vidljivost i podršku. Povratne informacije i ocenjivanje obezbeđuju tokove dokaza i informacija koje se mogu koristiti za održavanje unutrašnje i spoljne podrške. Uprkos teškoćama, jedna od prednosti pristupanja je to što daje neke određene i politički značajne kriterijume za procenu i jačanje napretka u samoorganizovanom procesu reforme.

10. Definisane strategije izgradnje kapaciteta

151. Da bi se definisala strategija izgradnje kapaciteta, važno je napraviti program rada koji uspostavlja ključne probleme koji su zajednički za sve države kandidate. U tom trenutku pojavljuje se pitanje: „Šta je strateški cilj?” Naročito u situaciji koja je usledila nakon objavljivanja mišljenja Komisije, čini se da je pretpostavka bila da je u mnogim slučajevima odgovor bio: „Da se postigne članstvo” ili čak: „Da se što brže postigne članstvo”. Za potrebe ove analize ovi odgovori deluju previše ograničeni, a možda i štetni kao glavni ciljevi. U onome što sledi, biće pretpostavljeno da je odgovarajući strateški cilj **da se stvori kapacitet potreban da članstvo pruži koristi**. Pregovori o pristupanju su neophodan korak u ovom procesu, a ne njegov cilj sam po sebi (Metkalf, 1996).

152. Iz perspektive država kandidata izvodljiva strategija zavisi od razvoja sistema i struktura koje će im omogućiti da pregovaraju o pristupanju i rukovode svojim članstvom, kao i od pripreme državnih uprava da sprovedu postojeće i buduće javne politike EU. Kako bi se pružila stabilna, dugoročna perspektiva ka upravljanju pristupanjem, korisno je razlikovati tri niti strategije izgradnje kapaciteta koja ima za cilj da obezbedi dugoročne koristi od članstva u EU:

1. Pristupanje kao proces upravljanja projektom.
2. Pristupanje kao priprema za članstvo.
3. Pristupanje i domaća reforma javnog upravljanja.

10.1.Pristupanje kao proces upravljanja projektom

153. Korisno je početi posmatranjem procesa pregovaranja o pristupanju kao primera upravljanja projektom. Pregovaranje o pristupanju EU se može smatrati samostalnim zadatkom koji je dodeljen određenoj grupi unutar sistema vlasti države kandidata. Sve države kandidati, bivše i sadašnje, uspostavile su određene jedinice i dodelile im nadležnost za vođenje procesa pregovaranja. Takve grupe moraju da se uklape u strukturu vlasti i u obrazac političke odgovornosti. Formiranje njihove uloge podrazumeva i rešavanje problema kredibiliteta i legitimnosti sa postojećim ministarstvima i centralnim institucijama vlade. Neprekidna uključenost u proces pristupanja ih čini jezgrom za sakupljanje iskustva i razvoj stručnosti u bavljenju evropskim poslovima. Ako grupa ili jedinica funkcioniše dobro, ona postepeno postaje „memorija vlade” i glavni izvor znanja o onome što je urađeno i što se radi u oblasti evropskih integracija. Grupa ovakve vrste čini osnovu za delotvoran pregovarački tim.

154. Perspektiva upravljanja projektom omogućava prvu korisnu analogiju, ali ne pruža celu sliku. Pristupanje deli neke važne zajedničke odlike sa konvencionalnim pristupom upravljanja projektom. Prva, koja je gore navedena, jeste stvaranje tima usmerenog prema jednom cilju ili radne grupe čija je glavna odgovornost završavanje projekta. U idealnom slučaju formira se grupa za obavljanje zadatka od početka do kraja sa jasnim smernicama. U pregovorima o pristupanju to je precizniji opis svega što je potrebno dok se dostižu poslednje faze, nego što se može očekivati pre toga. U realnosti obično postoji više od jednog centra unutar nacionalne vlade. Učešće ministarstva spoljnih poslova je neophodno; isto tako, iz drugog ugla, i učešće ministarstva finansija. Uobičajeno je da se formira specijalizovani državni organ ili biro za evropske integracije, a s obzirom na veliki politički prioritet koji se pridaje procesu, obično postoji tesna veza sa premijerom i/ili predsednikom. Nemoguće je reći koja je konfiguracija najbolja. Ne postoji jedno najbolje rešenje. Međutim, moguće je reći da je sa bilo kakvom konfiguracijom veoma važno imati izričito razumevanje podele nadležnosti između različitih organa, npr. ko je prevashodno odgovoran za obezbeđivanje koherentnosti prema spoljnom svetu, a ko za unutrašnju koordinaciju. Koalicione vlade i koaliciona politika komplikuju ove poslove, ali jedan razlog za naglašavanje važnosti perspektive upravljanja projektom je da bi se dokazao značaj razvoja kapaciteta za rešavanje tih nesuglasica i spornih pitanja u dugoročnom nacionalom interesu.

155. Primena perspektive upravljanja projektom pomaže kretanju u tom pravcu pružanjem zajedničkog okvira za donošenje suda o delotvornosti i za sistematsko prepoznavanje prepreka i problema koji moraju da se reše u delotvornom vođenju projekta. Šire gledano, upravljanje projektom koristi tri grupe kriterijuma za učinak: ciljevi, troškovi i vreme. Dobro vođen projekat ima jasno definisan cilj, budžet i vremenski okvir. Upravljački zadatak je da se završi projekat: „prema standardu, na vreme i u okviru budžeta”. U pregovorima o pristupanju upravljački zadaci su određeni ciljem – dostizanjem članstva u EU; odgovarajući vremenski okvir mora se postaviti u svetlu raspoloživih resursa. Zadatak u upravljanju je da održi pravac koji na najbolji način iskorišćava resurse radi postizanja ciljeva unutar vremenskih ograničenja. To su nezavisni kriterijumi. U idealnom svetu, budžetska obećanja, datumi završetka i garancije da standardi neće opasti mogu se dati unapred. U stvarnom svetu, nijedan od njih se ne može garantovati. Oko postavljanja prioriteta među njima formiraju se mnoga važna pitanja. Šta se dešava sa rasporedom aktivnosti ako se pokaže da je probleme teže rešiti nego što je bilo očekivano? Šta ako troškovi porastu ili su standardi previše teški da bi se postigli? Upravljanje projektima ne daje gotove odgovore na ova pitanja, ali pruža sredstva i

tehnike za predviđanje i održavanje pravca koji sprečava da krize izazovu trajnu štetu. Što ne najvažnije, pruža zajednički okvir za raspravu unutar nacionalnih sistema vlasti koja može pomoći u sprečavanju da birokratska ili koaliciona politika ugrozi ozbiljnu ocenu napretka.

156. Veliki deo skorašnje rasprave o napretku u pregovorima o pristupanju može se uokviriti na ovaj način. Politički gledano, osetljivo pitanje je vremenski okvir za pristupanje. Kada će pregovori o pristupanju otpočeti? Koji je očekivani datum njihovog okončanja? Postoje snažni politički pritisci da se ubrza proces i skрати vremenski okvir. Koja god bila kratkoročna politička korist iz toga, ignorisanje drugih dimenzija delotvornosti će svakako imati štetne dugoročne efekte. O troškovima i standardima se razmišljalo mnogo manje nego što oni zaslužuju. Požurivanje procesa će svakako dodati troškove i kompromitovati standarde. Koliki god bili izazovi da se potraži brza odluka uz pretpostavku da se problemi mogu rešiti kasnije, postoji opasnost da će površno razmišljanje o problemima proizvesti velike greške i smanjene standarde učinka koje je veoma teško popraviti kasnije. (Iako je kontekst drugačiji, u principu, to se dešava u Evropskoj monetarnoj uniji. Želja zemalja da budu obuhvaćene prvim krugom članstva i naponi da se održi početni raspored su doveli do toga da su vlade napravile troškove teške nezaposlenosti kroz usvajanje restriktivnih ekonomskih politika i da onda traže načine da snize standarde koje monetarna unija treba da garantuje. Kakve god bile zasluge Monetarne unije u ekonomskom pogledu, kao projekat ona se vodi loše.)

157. Prvo važno pitanje za upravljanje pristupanjem je da li može da se sakupi stabilan projektni tim. S obzirom na ograničene ljudske resurse i visoko specijalizovane potrebe procesa pristupanja, nije lako ni zaposliti ni zadržati ljude pravog kalibra. Sledeće pitanje je gde unutar mašinerije vlasti treba locirati takav tim. Najčešći odgovori na ova pitanja su bili da se formira mali projektni tim unutar ministarstva spoljnih poslova ili u tesnoj vezi sa njim. Logika u tome je da ministarstva spoljnih poslova imaju diplomatske veštine i uspostavljene mreže spoljnih odnosa koje su potrebne za vođenje pregovora o članstvu. Ali to je samo jedna strana slike. Proces pristupanja sadži složenosti koje obično ne figuriraju u upravljanju projektima, naročito u pogledu obezbeđivanja pune saradnje relevantnih domaćih ministarstava. Jedan od najvažnijih i najtežih aspekata procesa pristupanja je mera u kojoj on zamagljuje granice između onoga što se konvencionalno smatra spoljnom politikom i onoga što se smatra unutrašnjom politikom. Uspeh pristupne strategije zavisi u velikoj meri od upotrebe znanja i stručnosti širom sistema vlasti. Delotvoran projektni tim za pristupanje mora da obezbedi uspostavljanje veza između svih ministarstava i drugih organizacija koje treba da doprinesu izradi javnih politika ili da učestvuju u sprovođenju.

158. Projektni tim, koliko god osnažen i gde god lociran unutar sistema vlasti, ne može da preuzme sam ceo proces pripreme i pregovaranja. On je samo jezgro oko koga se organizuju i razvijaju kapaciteti za upravljanje pristupanjem. Projektni tim je nervni centar koji obezbeđuje kontinuitet vodstva i koordinaciju procesa. Ali on ne poseduje sve znanje i stručnost koji su potrebni za uspešno vođenje pregovora o pristupanju. Od najranijih faza pregovori o članstvu zahtevaju mnogo širu uključenost resornih ministarstava. Težak teret detaljnih tehničkih poslova zahteva doprinose specijalista i stručnjaka u svim relevantnim oblastima javne politike. Ako stručnost već ne postoji, jedna od odgovornosti projektnog tima za pristupanje je da stimuliše njen razvoj. Kratkoročno gledano, može biti moguće „pozajmiti” ili „otkupiti” stručnost, ali dugoročno ne postoji zamena za razvoj domaćih kapaciteta. Važno je pomenuti da to znači da projektni tim u centru mora da igra aktivnu ulogu u razvoju domaće nacionalne mreže koja će na kraju preuzeti zadatke upravljanja članstvom.

159. Odgovori na Sigmin upitnik su pokazali korake koji su već preduzeti u zemljama SIE ka razvoju tih mreža. U nekim slučajevima to je rađeno tako što su određeni pojedinci kao kontakt osobe ili uspostavljene specijalne jedinice za evropske poslove unutar resornih ministarstava. Kako raste obim poslova u vezi sa EU, tako raste značaj ovih uloga koje brišu granice. Takođe je važno da se domaća nacionalna mreža razvija kao horizontalna mreža u kojoj se daje prednost preciznim i pouzdanim dvosmernim tokovima informacija između ministarstava. Veliki deo ovoga se može uraditi na bilateralnoj osnovi. Hijerarhijska struktura odnosa će svakako ograničiti komunikaciju i dovesti do preterane zavisnosti od hijerarhijskih izvora informacija. U birokratskoj politici informacija leži moć, ali projektni tim koji pokušava da se ponaša kao čuvar evropskih kontakata ili da uspostavi monopol nad informacijama će pre potkopati nego ojačati svoj kredibilitet. Možda je najvažnije naglasiti da pristup upravljanja projektom treba da ima za cilj da učini da decentralizovani sistem funkcioniše, a ne da pokušava da poveća centralnu kontrolu.

10.2. *Pristupanje kao priprema za članstvo*

160. Pod uslovom da su uzete u obzir dodatne složenosti o kojima je upravo bilo reči, korisno je razmisliti o procesu pristupanja kao o primeru upravljanja projektom. Pretpregovorima i pripremama koristi postojanje kohezivnog posvećenog tima sa dobrim vezama unutar nacionalne uprave kao i sa spoljnim vezama i pristupom političkim liderima. Pristup upravljanja projektom može da pruži dobar temelj za osnivanje pregovaračkog tima koji izbegava ozbiljne greške i grabi prilike čak i u stresnoj, hiperaktivnoj atmosferi pregovora o pristupanju.

161. Imajući ovo u vidu, veoma je važno priznati da stvaranje tima za upravljanje projektom nije sve što treba uraditi. Istovremeno sa pripremama za pregovaranje o pristupu treba otpočeti pripreme za upravljanje članstvom. Može se dokazivati da ovo nije ni potrebno ni mudro. S tačke gledišta upravljanja, može se činiti da bi bilo bolje koncentrisati sve resurse na obezbeđivanje članstva što je brže moguće, a onda po redu preći na bavljenje članstvom. S obzirom na ograničene ljudske resurse u upravama država kandidata, ovaj pristup po principu „jedno po jedno” može se činiti razumnim. On je sa političke tačke gledišta često podržan argumentom da pripreme za članstvo nisu taktički mudre zato što slabe pregovaračku poziciju države kandidata. To sugeriše preteranu želju i deluje kao ustupak. Koliko god da su ovi argumenti mogli da budu verodostojni u prethodnom krugu proširenja, mnogo su manje bitni u sadašnjem. Glavni centar pažnje pregovarača nije na želji da se pristupi, već na sposobnosti da se zadovolje teški zahtevi članstva.

162. U temelju davanja prednosti strategiji „jedno po jedno” često se nalazi verovanje da je obezbeđivanje članstva najteži izazov za države kandidate. Obezbeđivanje članstva postaje politički cilj sam po sebi, umesto da bude sredstvo za postizanje strateškog cilja da se dođe u poziciju u kojoj je članstvo korisno. Pretpostavlja se da jednom kada se postigne cilj članstva, život postaje lakši. Tačno je upravo obrnuto. Obezbeđivanje članstva, drugim rečima, nije kraj priče. Ono je samo početak nove faze – važan događaj u procesu koji se nastavlja. Biti članica je u nekim pogledima teže i zahtevnije nego pregovarati o članstvu. Ispravna strategija za izgradnju kapaciteta potrebnih da bi jedna zemlja bila uspešna članica mora uzeti u obzir stalne zahteve koje donosi članstvo i privremene probleme tranzicije ka članstvu. Ako je koncentracija samo na obezbeđivanju članstva, postoji rizik da će oba biti potcenjena, a da će kapaciteti dugoročno biti oslabljeni, a ne ojačani.

163. Upravljanje tranzicijom iz države kandidata u članicu predstavlja poseban izazov. Široko gledano, postoji prelaz sa bilateralnog pregovaranja sa EU na multilateralno pregovaranje unutar EU. Ovo komplikuje posao nacionalnih predstavnika. Umesto da imaju jedinstveni cilj – članstvo – koji im pruža zajedničku referentnu tačku, postoje brojni ciljevi i konkurentni interesi bez ikakvih jasnih prioriteta među sobom. Ako išta, članstvo generiše veći teret od procesa pristupanja jer nacionalni predstavnici moraju da budu uključeni u sve sfere javnih politika EU, a ne samo u one koje su u direktnom nacionalnom interesu.

164. Odlaganje razmatranja potreba članstva do poslepristupnog perioda može izazvati pogrešna očekivanja koja povećavaju negativne reakcije na kulturološki šok članstva. Problem liči na situaciju u kojoj se tim vodi uz tešku planininu uz sve napore i očekivanja usredsređene na vrh koji se nazire iznad, da bi se zatim otkrila demoralizujuća činjenica da je pravi vrh u stvari mnogo više. Poseban problem upravljanja tranzicijom je to što teže odgovornosti moraju da se preuzmu u vreme reorganizacije i, najverovatnije, gubitka ključnih kadrova. Rizik da će doći do sloma povećava činjenica da u ovoj presudnoj prelomnoj tački sve države članice moraju da se izbore sa gubitkom znajalnog broja svojih najviših i najstručnijih kadrova; naročito onih koji imaju veštine i znanje koje ih osposobljava da rade u okruženju EU. Neki će prihvatiti nova radna mesta u evropskim institucijama. Neki će možda otići u ojačana stalna predstavništva u Briselu. Neki će možda naći zaposlenje u drugim organizacijama u vezi sa EU. Skoro je sigurno da će vlada neke izgubiti u potpunosti. Iako zemlje SIE nisu u poziciji da imaju „rezervnu posadu”, trebalo bi da budu svesne izvesnosti ovog prelaznog problema.

165. Napredne pripreme za upravljanje članstvom obuhvataju značajna ulaganja u ljudske resurse i organizacioni razvoj unutar resornih ministarstava koja imaju nadležnosti u vezi sa EU u oblastima poljoprivrede, saobraćaja, životne sredine, industrije, carina, itd. Budući da je potrebno dosta vremena da se obuču i razviju kadrovi i izgrade ili prilagode organizacije koje moraju da izvršavaju evropske i

domaće nadležnosti, potrebno je pažljivo planiranje neophodnih programa za izgradnju kapaciteta unutar tih i drugih ministarstava.

166. Razvoj međuorganizacionih kapaciteta je podjednako važan kao i razvoj organizacionih kapaciteta. Evropske javne politike su često međuzavisne. One nisu samo paralelne linije javnih politika kojima se ministarstva mogu baviti nezavisno jedno od drugog. Da bi se uzela u obzir međuzavisnost javnih politika, neophodna je koordinacija. Ministarstva moraju redovno saradivati u procesu formulisanja nacionalnih interesa. Da bi bila delotvorna u upravljanju članstvom, ministarstva moraju rutinski da koordinišu jedno sa drugim, kao i da razviju kapacitete za rešavanje nerutinskih problema u koordinaciji.

167. Uspostavljanje posebne jedinice za „koordinaciju” ne predstavlja rešenje ovog problema, iako specijalizovane jedinice za koordinaciju takođe imaju korisnu ulogu. Važniji zadatak je izgradnja kapaciteta za upravljanje međuzavisnostima u samim ministarstvima. Umesto da se koordinacija izjednačava sa spoljnom kontrolom ili hijerarhijskim nadzorom, veliki deo poslova koordinacije treba da postane deo odgovornosti ministarstava koja imaju nadležnosti nad javnim politikama. Za zemlje koje se nalaze u agoniji ekonomskih promena i političkih turbulencija ovo može delovati kao preveliki zahtev, ali je izuzetno važno učiniti napor da se izgrade ti kapaciteti za unutrašnje rešavanje konflikata. Ako se to ne postigne, spoljna pregovaračka pozicija će svakako biti oslabljena.

168. Ovo ne isključuje mogućnost da ministarstva spoljnih poslova, ministarstva finansija, kabineti premijera ili kancelarije vlade igraju važnu ulogu u koordinaciji nacionalnih pozicija. Ono na šta to ukazuje je da je za dobro funkcionisanje jedinica za koordinaciju visokog nivoa, poput ovih navedenih, neophodno da budu dobro formirani kapaciteti za upravljanje funkcijama koordinacije na nižem nivou. Ukoliko se to ne uradi, koordinacione institucije visokog nivoa će biti preopterećene velikim brojem loše pripremljenih predloga i specifičnih problema koji smetaju pokušajima da se rešavaju širi problemi. Ministri i viši službenici će imati dnevne redove blokirane ogromnim brojevima detaljnih pitanja koja bi se isto tako mogla rešiti i na nižem nivou koordinacije da su kapaciteti bolje razvijeni.

169. Skala koordinacije javnih politika, koja je prikazana na dijagramu niže, prikazuje sistematski način prepoznavanja slabosti u koordinaciji unutar sistema vlasti i ukazuje na načine na koje oni mogu da se reše (Metkalf, 1994). S obzirom na značaj koordinacije za delotvorno upravljanje i pristupanjem i članstvom, veoma je važno da se nedostaci u, recimo, komunikaciji i konsultacijama između ministarstava, ili nedostaci na drugim, nižim nivoima koordinacionih funkcija, otkriju i uklone. Ali političari često imaju tendenciju da usvoje perspektivu od vrha ka dnu (*top-down*) i jednostavno pretpostave da su svi nivoi koordinacije opisani u ovom dijagramu adekvatno obezbeđeni. Budući da to nije tačno u mnogim od postojećih država članica, jako je mala verovatnoća da će biti tačno u državama kandidatima. Dijagram se može posmatrati kao niz koraka koji se mogu izgraditi od dna ka vrhu. Delotvornost viših nivoa koordinacije zavisi od čvrstog postavljanja onih ispod. Na primer, u pregovorima je za predstavnike različitih ministarstava važno da govore jednim glasom (korak 4). Dobri procesi komunikacije i konsultacije između ministarstava pružaju osnovu za to (koraci 2 i 3).

KAPACITETI ZA KOORDINACIJU JAVNIH POLITIKA

(videti: Metkalf, 1994. godina)

9. POSTAVLJANJE PRIORITETA VLADE
8. POSTAVLJANJE CENTRALNIH GRANICA
7. ARBITRAŽA U KONFLIKTIMA
6. USKLAĐIVANJE (POSREDOVANJE)
5. TRAŽENJE SPORAZUMA (KONSENZUS)
4. GOVORITI JEDNIM GLASOM
3. KONSULTACIJE (POVRATNE INFORMACIJE)
2. RAZMENA INFORMACIJA (KOMUNIKACIJA)
1. NEZAVISNO KREIRANJE JAVNIH POLITIKA OD STRANE MINISTARSTAVA

170. Naravno, ne postoji nikakav konflikt između razvijanja kapaciteta za koordinaciju kao dela pristupa upravljanja projektom u upravljanju pristupanjem i njihovog razvijanja kako bi se pomoglo delotvorno upravljanje članstvom. Ali veoma je rizično pretpostaviti da je prelaz iz jednog u drugo miran. Rad pod velikim pritiskom u pregovorima o pristupanju može da izazove reakciju onda kada se ostvari cilj. Gubitak jednog posebnog centra pažnje i jasnog zajedničkog cilja će verovatno rezultirati gubitkom koherentnosti.

10.3. Upravljanje pristupanjem i reforma domaćeg javnog upravljanja

171. I upravljanje procesom pristupanja i pripreme za prelazak na članstvo stvaraju ogromne posledice za vlade i uprave država kandidata SIE. Neke od njihovih direktnih implikacija su razmotrene u prethodna dva dela. Ali njihov uticaj se ne zadržava na onim oblastima delovanja države koje su tradicionalno vezane za spoljne poslove i spoljno okruženje. Glavni uslovi članstva obuhvataju sposobnost da se ispune sve obimniji zahtevi koje evropska integracija postavlja pred nacionalne uprave. Budući da se EU razvija kao pluralistički, višeslojni sistem vladavine, a ne kao federalna država, mnogi administrativni poslovi, kao i veliki deo razvoja javnih politika, ostaju na nacionalnom (i podnacionalnom) nivou.

172. Svaka država kandidat se suočava sa strmom krivom učenja dok se prilagođava zahtevima članstva u EU i angažuje se u poslovima planiranja i razvoja odgovarajućih organizacionih struktura i administrativnih sistema. Iako se ovo može smatrati dodatnim zahtevom za uprave koje su već preopterećene poslovima ekonomske tranzicije i političke rekonstrukcije, ima dve potencijalne prednosti. Prvo, pošto je evropeizacija u skladu sa ciljevima drugih reformi, ona daje upravama određeni pravac koji bi inače možda nedostajao. Srednjoročni ciljevi kojima treba stremiti su relativno konkretni. Drugo, postoji struktura podsticaja i pomoći za jačanje procesa. Na svakoj državi kandidatu je da izradi sopstvenu strategiju i razvije sopstvenu strukturu podrške. Svaka mora da dokaže da je sposobna da upravlja odgovornostima članstva. Ali u ovom procesu svi imaju mogućnost da koriste resurse i pomoć u razvoju potrebnih kapaciteta.

173. Ministarstva i drugi državni organi koji su zaduženi za širok, i sve širi, opseg javnih politika moraju da uzmu u obzir i da se prilagode normama koje je postavila EU. Od zaposlenih u državnoj upravi u mnogim specijalističkim oblastima se očekuje da primenjuju standarde EU navedene u uputstvima i uredbama. Mora se sprovesti velika količina detaljnog zakonodavstva. To nije samo pitanje sprovođenja različitih javnih politika kroz nacionalne sisteme. Nacionalni službenici sve više moraju uče da postaju pouzdani partneri u multinacionalnim okvirima vladavine koji se izgrađuju da bi obezbedili konzistentno sprovođenje javnih politika EU u svim državama članicama. Evropeizacija, u ovom smislu integrisanog upravljanja javnim politikama, redefiniše granice administrativnih sistema i podstiče ponovno osmišljavanje postojećih odnosa između organizacija koje ih čine, kao i razvoj novih odnosa. Postaje nemoguće podeliti po sektorima i odvojiti nadležnosti za upravljanje unutrašnjim i spoljnim poslovima. U mnogim slučajevima razlika između unutrašnje i spoljne politike postaje nevažna. Javne politike koje se tradicionalno smatraju čisto nacionalnim stiču evropsku dimenziju. Suprotno tome, sprovođenje javnih politika EU često zavisi od saradnje sa nacionalnim vlastima i između njih. Nadležnosti (u pravnom smislu) za donošenje odluka mogu pripadati evropskim institucijama, ali kapaciteti za upravljanje neophodni da bi one funkcionisale u praksi su najčešće locirani na nacionalnim i podnacionalnim nivoima.

174. To znači da u nacionalnim svakodnevnim poslovima u upravljanju javnim politikama zaposleni u državnoj upravi i izabrani nacionalni političari u vladama moraju da rade unutar okvira šireg sistema EU. To se odnosi i na formulaciju javnih politika nakon ulaska i na implementaciju javnih politika u pretpristupnoj fazi. Sve je veći obim dvosmernog saobraćaja sa kojim se radi. I službenici i političari koji zauzimaju granične uloge moraju da steknu veštine u kretanju unazad i unapred delujući u nacionalnom i u evropskom kontekstu.

175. Naravno, neka ministarstva će imati samo delimičan i specifičan interes u nekim aspektima javnih politika EU. Druga će verovatno postati mnogo uključena. Ali ključna misao je da evropeizacija ima prodoran uticaj, ne samo na javne politike, već i na organizaciju uprave i na način na koji se poslovi vlade obavljaju na nacionalnom nivou. Ono što je možda delovalo kao odvojena i udaljena obaveza ministarstva spoljnih poslova ili ministarstva trgovine postaje sastavni deo svakodnevnog života u ministarstvima koja

se bave poljoprivredom, industrijom, obrazovanjem, životnom sredinom, carinama, imigracijom, itd.

176. Ovo ne treba da nagovesti da nacionalne vlade jednostavno postaju administrativni agenti EU. One nisu samo „prenosni kaiševi” za evropske javne politike. Važan deo obaveza i odgovornosti nacionalnih službenika i političara je da predstavljaju nacionalne interese u evropskoj areni. To zahteva temeljne pripreme i dobru koordinaciju unutar nacionalne uprave. Pored toga, zahteva razvoj veza sa ekonomskim i društvenim organizacijama i interesnim grupama van sistema vlasti. Pouzdana vladavina nije posao samo vlasti. Da bi vlasti predstavljale nacionalne ekonomske interese u veoma tehničkoj materiji, na primer, važno je konsultovati industrijske interese na koje to može imati uticaja. Kako komentariše skorašnji izveštaj o efektima članstva u EU na švedsku državnu upravu, mišljenja zainteresovanih socijalnih i ekonomskih grupa treba tražiti rutinski. „Kada se, na primer, sprovode uputstva EU, Agencija za administrativni razvoj smatra da je jako važno da organizacije sa posebnim interesima dobiju mogućnost da dostave svoje komentare” (Statskontoret, 1996, str. 33. Videti takođe str. 35).

177. Koliko konsultacija i drugih oblika koordinacije je prikladno i izvodljivo, pitanje je za raspravu. Ono što je od suštinskog značaja je široko rasprostranjena svest o potrebi delotvornog upravljanja međuzavisnostima unutar i između različitih jedinica i nivoa vlasti, kao i sa spoljnim interesima.

178. Koje su posledice ovoga po programe reformi javnog upravljanja u zemljama SIE? Mogu se napraviti tri opšte primedbe. Prvo, ovo što je upravo rečeno je u potpunosti u skladu sa glavnim temama ojačane pristupne strategije obuhvaćene *Agendom 2000*. Ovaj rad ide nešto dalje u sugerisanju da je potrebno definisati programe reforme javnog upravljanja oko nacionalnih pristupnih strategija. Cilj članstva u EU pruža glavnu referentnu tačku za usmeravanje procesa tranzicije. U definisanju strategije izgradnje kapaciteta treba uzeti u obzir nacionalne okolnosti, prioritete i potrebe.

179. Drugo, izgradnja kapaciteta zadaje drugačije probleme od onih koji su služili kao centar pažnje reformi javnog upravljanja u Zapadnoj Evropi i drugde tokom prošle decenije i ranije. Budući da su problemi drugačiji, takva treba da budu i rešenja. Recepti Novog javnog upravljanja koji su predstavljali osnov za mnoge (mada ni u kom slučaju za sve) reforme nisu najprikladniji za zemlje SIE (Verhejen, 1996). Njihova svrha je pre svega istanjivanje uspostavljenih sistema pre nego izgradnja novih; imaju tendenciju da stvaraju više specijalizovanih i različitih organizacija na mikro nivou. U kontekstu prepristupnog procesa najhitnije potrebe su, možda ne iznenađujuće, za boljom integracijom i koordinacijom na makro nivou. Reforme Novog javnog upravljanja mogu da služe samo da povećaju fragmentaciju ako im se da vrhunski prioritet.

180. To vodi trećoj primedbi. Reforme potrebne u prepristupnom periodu nisu prosto reforme na niskom nivou operativnog upravljanja. To su reforme većih sistema gde vladavina i upravljanje utiču jedno na drugo. Pored izgradnje novih kapaciteta, moraju se planirati i razvijati novi institucionalni okviri koji će obezbediti da se ti kapaciteti delotvorno koriste. U tom pogledu proces pristupanja je upravljanje promenama ogromnih razmera.

11. Zaključci

181. Zatvaranje IGC 1996/1997. godine, sporazum o Ugovoru iz Amsterdama, predstavljanje *Agende 2000* i objavljivanje Ojačane prepristupne strategije obeležavaju odlučujući korak ka sledećem talasu proširenja EU. Cilj ovog rada je bio da ispita kako zemlje SIE mogu da se pripreme da uspešno odgovore na izazove pristupanja. Za razliku od prethodnog talasa proširenja, sada je centralno pitanje pitanje **sposobnosti** država kandidata da preuzmu odgovornosti članstva, pre nego njihova volja da to urade. Glavni prioritet je razvoj strategije za izgradnju kapaciteta potrebnih tim zemljama da ispregovaraju pristupanje i da funkcionišu kao delotvorne i pouzdane članice EU.

182. S obzirom na veličinu i složenost zadatka, naročito je važno zauzeti dugoročno gledište koje ide dalje od upravljanja pristupanjem i obuhvata upravljanje članstvom. U stvari, kriterijumi iz Kopenhagena i način na koji su se oni razvijali kasnije postavljaju to kao ključni uslov za članstvo. To je ambiciozan cilj, ali ima smisla sa nacionalne tačke gledišta, kao i sa tačke gledišta EU. Strateški cilj za državu kandidata nije samo

članstvo u EU, već stvaranje kapaciteta potrebnih da članstvo bude korisno. Za zemlje SIE ispunjavanje zahteva članstva iziskuje kvantni skok u delotvornosti. To se ne može postići kroz šok terapije ili programe kraha jer obuhvata upravljanje promenom ogromnih razmera. Paradoksalno, kvantni skok u delotvornosti iziskuje postepeni pristup izgradnji kapaciteta kako se ne bi izazvalo preopterećenje.

183. Predložena je strategija razvoja kapaciteta koja se sastoji od tri komponente. Prva je uspostavljanje sistema za upravljanje procesom pristupanja u skladu sa pravcima upravljanja projektima. Druga, koja se preklapa sa prvom, jeste razvoj organizacionih sistema i koordinacije između organizacija za upravljanje članstvom nakon pristupanja. Treća je uvođenje opštijih reformi javnog upravljanja kao podrške evropeizaciji.

184. Pojedinačno ili zajedno, ove tri komponente strategije izgradnje kapaciteta čine teško preopterećenje. Postizanje članstva u EU i dobijanje koristi od njega kasnije zahtevaju oprez i pažnju ka svakoj od njih, čak i ako je za to potrebno više vremena no što bi domaći političari i javno mnjenje želeli. Uspех zavisi od uspostavljanja ugleda kao pouzdanog partnera u procesu integracije. U osnovi celog sistema mora biti jasno razumevanje uslova za uspešnu reformu i smišljeni napor da se oni stvore i održe, kao i svesna pažnja na potrebi da se izgrade kapaciteti za izgradnju kapaciteta.

185. U svakoj državi kandidatu za transformaciju kapaciteta vladavine presudan je zahtevan program razvoja institucija i upravljanja. Čak i u najpogodnijim uslovima, to će verovatno trajati više godina. Basna o zecu i kornjači je primenljiva; treba žuriti polako.

LITERATURA

CHRISTENSEN, Tom. „Adapting to Processes of Europeanisation”, studija norveškog Ministarstva spoljnih poslova, *ARENA izveštaj*, br. 2, jun 1996.

DROR, Yehezkel. „Delta-type Senior Civil Service for the 21st Century”, *International Review of Administrative Sciences*, 63/1, str. 7-23, mart 1995.

MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.

METCALFE, Les. „International Policy Co-ordination and Public Management Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, 60, str 271-290, Sage, London, 1994.

METCALFE, Les. „National Preparation for International Policy-Making — Capacities for Managing National Policy Coordination in the Context of European Integration”, *The Internationalisation of Policy Making — Institutional and Organisational Options to Integrate Domestic and International Aspects of Policy Making*, SIGMA radovi: br. 6, OCDE/GD(96)45, str. 29-55, Pariz, 1996.

NICOLAIDES, Phedon and Sylvia RAJA BOEAN. *A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, Process, Timing, Negotiations* (pregledano izdanje), Evropski institut za državnu upravu, Mاستriht, jul 1997.

STATSKONTORET. *The Effects of EU Membership on Swedish Government Administration*, izveštaj pripremljen prema uputstvima Vlade Švedske, Statskontoret, 1996:7A.

STEIN, Janice Gross. *Getting to the Table: The Processes of International Pre-Negotiation*, Johns Hopkins University Press, Baltimor i London, 1989.

VAN DEN BROEK, Hans. „The Waiting Room”, *Thesis — A Journal of Foreign Policy Issues*, 1, br. 1, proleće 1997.

VERHEIJEN, Tony. „The Relevance of ‘Western’ Public Management Reforms for CEECs”, *Public Management Forum*, II, br. 4, str. 8-9, 1996.

**Poglavlje 3: Prenosnje uputstava Zajednice u zakone i
podzakonske propise država članica EU**

Autor: Žan-Lui Kvermon¹

¹ Žan-Lui Kvermon je profesor političkih nauka na Univerzitetu u Grenoblu u Francuskoj.

1. Uvod

186. Problemi sa prenošenjem uputstava Zajednice u zakone i podzakonske propise država članica EU potiču iz postepenog spajanja političkih i pravnih sistema država članica, a možda i država kandidata, sa sistemima Evropske unije. Kada se radi o EU, proces uglavnom, ako ne i isključivo, utiče na prvi stub poznat kao Evropske zajednice koji se sastoji od Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ),² Evropske zajednice (EZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Euroatom)³, koje su osnovane ugovorima iz Pariza (1951. godina) i Rima (1957. godina). Ako treća faza Ekonomske i monetarne unije stupi na snagu 1. januara 1999. godine, Zajednica će takođe obuhvatati i Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) i konačno, ukoliko se Ugovor iz Amsterdama potpiše i ratifikuje, odredbe Zajednice iz trećeg stuba.

187. Jedan znak ovog procesa je veza između pravnih institucija i pravnih sistema država kandidata i Evropske unije. Ipak veze između njih nisu uobičajena vrsta sistemskih veza između suverenih država i međunarodnih organizacija ili između domaćeg i međunarodnog pravnog sistema. U stvari, malo je važno da li države članice imaju dualističku ili monističku pravnu tradiciju. Tipična odlika evropskog prava se nalazi u tri glavne karakteristike priznate sudskom praksom Suda pravde Evropskih zajednica (ESP)⁴, naime u direktnoj i neposrednoj primenljivosti, u primatu nad domaćim pravom i ujednačenosti tumačenja. Ta tri pravila se primenjuju na celokupno pravo EZ, bilo primarno (osnivački ugovori i ugovori o pristupanju) ili sekundarno (uredbe, uputstva i odluke)⁵.

188. Budući da pravo EZ prodire direktno u pravni sistem svake države članice, ono ne mora biti ugrađeno u domaće pravo da bi stupilo na snagu, iako su uputstva poseban slučaj (videti niže).

189. Mere opšte primenljivosti u obliku sekundarnog zakonodavstva se samo moraju objaviti u Službenom listu Evropskih zajednica kako bi postale zakon danom stupanja na snagu ili, ukoliko se to ne desi, dvadesetog dana od objavljivanja, dok mere koje se primenjuju na pojedince stupaju na snagu od trenutka obaveštavanja. Od tog dana, institucije država članica i njihovi građani, tamo gde je to slučaj, obavezni su da im pridaju pravnu snagu koja može biti predmet pregleda nacionalnih sudova.

190. Uputstva se, međutim, na više načina razlikuju od drugih vrsta sekundarnog zakonodavstva. Ne iznenađuje činjenica da one postavljaju niz problema u odnosu domaćeg i komunitarnog pravnog sistema. Države članice i evropske institucije su na te probleme dale različite odgovore koje je ESP pokušao da uskladi u svojoj sudskoj praksi.

191. Ovaj rad, naravno, ne može da pruži sveobuhvatnu analizu praksi koje se koriste u svih petnaest država članica EU u sprovođenju uputstava EZ. Jednostavno će nastojati da ilustruje njihovu raznovrsnost opisujući one najčešće i najoriginalnije. Takođe će uzeti u obzir posebne situacije koje preovladavaju u zemljama srednje i istočne Evrope i pokušaću da odabere primere koji su im od koristi. Pre toga, međutim, mora se objasniti posebna priroda uputstava EZ. Zatim će biti izložene neke ideje o specifičnim problemima prenošenja uputstava u zakonodavstvo novih država članica ili država kandidata.

192. Stoga će ovaj rad biti podeljen na tri dela. Prvi će naglasiti osobenost uputstava za pravne sisteme koji moraju da ih sprovedu. U drugom, koji predstavlja glavni deo teksta, biće reči o različitim metodima implementacije koji se koriste u državama članicama EU. Treći i poslednji deo će se baviti situacijom u

² Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik je potpisan u Parizu 1951. godine na period od 50 godina. Budući da je stupio na snagu 23. jula 1952. godine, prestao je da važi 23. jula 2002. godine. Prim. prev.

³ Iako se prvi stub naziva stubom Evropskih zajednica (u množini), nakon što je Evropska ekonomska zajednica (EEZ) Ugovorom iz Maastrichta preimenovana u Evropsku zajednicu (EZ), u literaturi se o ove tri zajednice kolektivno obično govori kao o Evropskoj zajednici (u jednini) ili samo Zajednici. Videti: CRAIG, Paul i Grainne de BURCA. *EU Law: Text, Cases and Materials*, str. 4-5, Oxford, treće izdanje, Njujork, 2003. Prim. prev.

⁴ U literaturi se Sud pravde Evropskih zajednica najčešće pominje kao Evropski sud pravde, te stoga skraćenica ESP. Na engleskom jeziku *European Court of Justice (ECJ)*. Prim. prev.

⁵ QUERMONNE, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne — Clefs*, Urednik. Montchrestien, Drugo izdanje, str. 59-71, Pariz, 1994.

zemljama koje su trenutno kandidati za članstvo i razmotriće promene koje njihovo pristupanje može da izazove u institucijama EU kao rezultat proširenja.

2. Osobnost uputstava i dodirne tačke pravnih sistema Evropske zajednice i država članica

193. Kao i drugi normativni akti institucija EZ, uputstva dele karakteristike sekundarnog zakonodavstva EZ, ali imaju svoje posebne odlike. To se mora razumeti.

194. Poput uredbi i odluka – a za razliku od pravila koja obično uređuju odnose između međunarodnog i domaćeg prava – uputstva imaju direktno i neposredno dejstvo na pravne sistema država članica; ona imaju primat nad domaćim pravom; i ESP ih ujednačeno tumači u slučajevima koje mu podnose nacionalni sudovi.

195. Ove tri odlike se ne pominju eksplicitno u ugovorima, ali su vremenom nastale kroz sudsku praksu ESP. Potvrdivši „novi pravni poredak međunarodnog prava (...) čije subjekte čine, ne samo države članice, već i njihovi državljani” (Slučaj 26/62 Van Gend en Loos, 5. februar 1963. godina) i istakavši da integraciju smatra konačnim ciljem jedinstvenog tržišta, Sud je zaključio da je „Ugovor EZ stvorio sopstveni pravni sistem koji je (...) postao sastavni deo pravnih sistema država članica” (Slučaj 6/64 Costa v. ENEL, 15. april 1964. godina). Obaveza pune primene prava EZ je doprinela da Sud prizna primat prava EZ nad pravnim poretom svake države članice (Simmenthal, 9. mart 1987. godina).

196. Tako su i uputstva EZ, kao i uredbe i odluke, sastavni deo tog pravnog poretka. Ona stupaju na snagu, u skladu sa članom 191. Ugovora EZ⁶, danom notifikacije ili, ukoliko je uputstvo objavljeno u Službenom listu, na datum koji je preciziran u uputstvu ili, ako to ne uspe, dvadesetog dana od dana objavljivanja; međutim, konačne odredbe uputstva mogu takođe da odlože datum stupanja na snagu⁷. Štaviše, u odsustvu bilo kakve hijerarhije normi zasnovane na nekom organskom ili formalnom kriterijumu, uputstvo može izdati Savet, na predlog Evropske komisije, u konsultaciji, saradnji ili saodlučivanju sa Evropskim parlamentom, ili sama Komisija. U poslednjem slučaju, međutim, uputstvo se usvaja shodno izričitoj odredbi u ugovorima ili češće u skladu sa pravilima koja donosi Savet koji za njihovu primenu zadužuje Komisiju.

197. U svim slučajevima uputstva EZ su normativni akti. Stoga nemaju ništa zajedničko sa administrativnim uputstvima koja postoje u Francuskoj ili Nemačkoj. Međutim, uporediva su sa „preporukama” pod Ugovorom EZUČ, koje takođe imaju normativnu snagu.

198. Iako su uputstva slična uredbama i odlukama, ona ipak čine posebnu vrstu pravnog instrumenta Zajednice. To je prepoznato u članu 189. stav 3) Ugovora EZ⁸ koji navodi da „uputstvo obavezuje svaku državu članicu kojoj je upućeno u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, prepuštajući nacionalnim organima da izaberu formu i sredstva izvršenja”.

199. Uputstvo EZ, kao proširenje na EEZ koncepta preporuke koji se po prvi put nalazi u Ugovoru EZUČ, jedino je sredstvo evropskog zakonodavstva koje obuhvata „dvofazni ili dvojni proces koji po definiciji implicira naizmeničnu intervenciju EZ i nacionalnih organa”⁹. Ovo postavlja dva pitanja, naime pravni problem prenošenja uputstva i politički problem njegovog sprovođenja, pri čemu je ovaj rad usredsređen na ovaj poslednji.

200. Ali osobnost uputstava ovde ne prestaje. Iako su „obavezujuća” na isti način kao i uredbe i odluke, ona obavezuju samo one koji su u njima imenovani, dakle države ili preduzeća koja su naznačena. Međutim, budući da je većina uputstava upućena svim državama članicama, postalo je uobičajeno da se ona objavljuju u Službenom listu, te ih stoga ESP opisuje kao mere „opšte primenljivosti” (22. februar 1984.

⁶ Sada član 254. Ugovora EZ. Prim. prev.

⁷ SIMON, Denys. *La directive européenne — Connaissance du droit*, Dalloz, Pariz, 1997.

⁸ Sada član 249. Ugovora EZ. Prim. prev.

⁹ SIMON, Denys. *La directive européenne*, op. cit, str. 23.

godina, Kloppenburg, 70/83, Rec. 1975.). Dakle, činjenica da se ujednačeno i istovremeno sprovode ih čini indirektnim instrumentom zakonodavstva EZ. Upotreba uputstava za ustanovljavanje unutrašnjeg tržišta shodno Jedinstvenom evropskom aktu iz 1986. godine postavila ih je veoma visoko u evropskom pravnom poretku, a interes mnogih država članica da razjasne njihove odredbe o sprovođenju ih je još više razvio.

201. Uprkos tome, uputstva, za razliku od uredbi, imaju samo ograničenu pravnu snagu. Ona su obavezujuća sa države članice samo u pogledu rezultata koji treba da se ostvari, a ne u pogledu „forme i sredstava”. To ostavlja državama članicama značajnu slobodu zahvaljujući principu subsidiarnosti. U poređenju sa ovlašćenjima koja su data nemačkim *Länder* za sprovođenje federalnog zakonodavstva, osnivački ugovori su u sprovođenju uputstava ostavili znatnu diskreciju državama članicama EU.

202. Logičan ishod bi bio da su uputstva učinjena obavezujućim, u domaćem pravnom pogledu, samo za države članice i teritorijalne jedinice odgovorne za sprovođenje. Ali ovo tumačenje, zasnovano delimično na odnosima između domaćeg i međunarodnog pravnog sistema, moglo je da ugrozi primat i ujednačenu primenu prava EZ, a time i zajedničkih politika EU, u raznim državama članicama. U skladu s time, nacionalni sudovi i ESP su se uglavnom slagali u prihvatanju proširene dostupnosti uputstava EZ u nekim slučajevima, naročito za kažnjavanje država članica koje ih nisu, ili nisu adekvatno, primenile.¹⁰ Štaviše, Ugovor iz Rima, kako je Sud u Luksemburgu široko protumačio, sankcionisao je inerciju država članica uvevši postupak zbog nepridržavanja koji mogu pokrenuti Komisija na svoju inicijativu ili države članice. Ugovor iz Mاستrihta nalaže plaćanje paušalnog iznosa ili kaznu za propust da se povinuje odlukama Suda¹¹.

203. Shodno tome, delotvorna implementacija i tumačenje uputstava se ne ostavlja diskreciji država članica. Metode koje one koriste moraju ostati unutar datog okvira. Nakon dugog perioda u toku koga su neke države članice propuštale da sprovedu uputstva (manje zbog loše vere njihovih vlada, nego zbog neadekvatnosti njihovih uprava ili sporih parlamentarnih postupaka), ukupna implementacija je porasla sa 89.3 % u decembru 1991. godine na razumnih 93.6 % u martu 1992. godine.

204. Štaviše, pretnja sadržana u novom članu 171. Ugovora EZ¹², uvedena Ugovorom iz Mاستrihta, pomaže da se dovedu u red države članice koje su u iskušenju da ne ispune svoju obavezu. Federalna Republika Nemačka je nedavno, pod pretnjom kazne nakon drugog podnošenja tužbe Sudu pravde od strane Komisije, konačno preduzela korake da primeni uputstvo o kvalitetu vode i izbegla kaznu od 264.000 ECU na dan. Italija se takođe povinovala, pod pretnjom plaćanja 123.900 ECU na dan.

205. Svi ovi aspekti pravnog režima koji upravlja uputstvima će biti ispitani detaljnije u drugom delu ovog izveštaja, u pogledu sankcija koje se mogu nametnuti državama članicama kako bi se primorale da primene uputstva EZ pravilno i pre određenog roka.

206. Kao kratak zaključak prvog dela ovog izveštaja važno je napomenuti da, iako je uputstvo sastavni deo sekundarnog zakonodavstva EZ (član 189. Ugovora EZ,¹³ stav 1), ono takođe ima dve odlike po kojima se razlikuje. Kao prvo, u domaćim pravnim sistemima ono ima manje direktno dejstvo, s obzirom na stroga ograničenja njene dostupnosti privatnim licima (pisci pravnici ističu razliku između nepostojećeg horizontalnog dejstva i ograničenog vertikalnog dejstva). Kao drugo, unutar tog istog pravnog sistema uputstvo zahteva da države članice završe sprovođenje pre roka koji se njime precizira i, mada imaju slobodu korišćenja formi i sredstava uspostavljenih u njihovim ustavima, to će biti urađeno pod dvojnim nadzorom nacionalnih sudova i Suda pravde u Luksemburgu, koji će raspraviti slučajeve koje mu podnose nacionalni sudovi, kao i slučajeve nepridržavanja.

¹⁰ MANIN, Philippe. „L’invocabilité des directives : quelques interrogations”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, str. 669, 1990.

¹¹ BERTRAND, Christine. „La responsabilité des Etats Membres en cas de non transposition des directives communautaires”, *Revue du Droit Public*, str. 1507, 5-1995.

¹² Sada član 228. Ugovora EZ. Prim. prev.

¹³ Videti fusnotu br. 8. Prim. prev.

207. Da bi se bacilo nešto svetla na ove dve odlike, primamljivo je uporediti uputstva u evropskom pravnom poretku sa „okvirnim zakonima” koji postoje u nekim zemljama. Međutim, to bi više ličilo na sliku nego na poređenje, budući da se okvirni zakoni razlikuju od zemlje do zemlje.

3. Različiti načini sprovođenja uputstava u glavnim državama članicama EU

208. Kakav god bio okvir koji je uspostavila sudska praksa Suda pravde Evropskih zajednica, sredstva primene uputstava EZ korišćena u državama članicama su se uvek donekle razlikovala. Čini se da to predviđa Član F) Ugovora iz Maastrichta¹⁴ koji navodi: „Unija će poštovati nacionalne identitete država članica čiji su sistemi vladavine zasnovani na principima demokratije” i možda član 3. B) Ugovora EZ¹⁵ i princip subsidiarnosti.

209. Rezultujuće razlike se prirodno odnose – da opet citiramo član 189. EZ¹⁶ – na „formu i sredstva” koja se ostavljaju izboru organa svake države članice, pre nego na „rezultate koji treba da se postignu”, što treba da bude i delotvorno i ujednačeno. Ali forma i sredstva izazivaju dovoljno problema da zahtevaju poređenje. Ovaj rad ne može da proizvede sveobuhvatnu studiju praksi koje koriste sve države članice Evropske unije¹⁷. Međutim, opisaće neke značajne primere, odabrane, ili zato što država članica ima veliku ulogu u EU, ili zato što je našla naročito originalan način primene uputstava EZ. Promenljiva političkog režima će takođe biti uzeta u obzir, iako velika većina zemalja ima parlamentarne sisteme koji se razlikuju u stepenu racionalizacije, budući da su neki polu-predsednički (posebno Francuska), i što je važnije, u pogledu tradicija i kulture svog političkog i parlamentarnog života i struktura pravnih sistema.

210. U ovim različitim kontekstima, četiri vrste nacionalnih državnih organa se redovno susreću sa problemom sprovođenja uputstava, naime vlade kao diplomatski organi i njihove uprave; parlamenti kao zakonodavna tela; upravni i obični sudovi; i u nekim slučajevima ustavni sudovi.

211. Činjenica da nacionalne vlade ne samo pomažu u izradi nacrtu uputstava unutar Saveta ministara već ih i sprovode ih razumljivo stavlja u prvi plan. Ali efikasnost njihovih uprava je takođe odlučujući faktor od koga zavisi koliko je to dobro urađeno. Razlog za većinu slučajeva nepridržavanja koje su приметili Komisija i Sud pravde je dugo bio, ne toliko loša vera vlade koliko nesposobnost delova uprave da se izbore sa brzinom i tehničkim aspektima sprovođenja. Bilo je takođe slučajeva gde je centralna vlast, u prenošenju nadležnosti federalnim organima ili decentralizovanim regionima, u stvari iskomplikovala proces i još više ga odložila. Međutim, što se tiče Evropske unije i, preciznije, Suda pravde, država članica snosi jedinu odgovornost.

212. Da bi prevazišle ove teškoće, neke vlade su smatrale za neophodno da obezbede za svoje uprave detaljna uputstva kako da primenjuju pravo EZ. Francuska je koristila cirkularna pisma (posebno ona od 22. septembra 1988. godine i 25. januara 1990. godine), a Španija rezoluciju od 10. septembra 1990. godine.

213. Centralne vlasti su izabrale jedan od dva pristupa za obezbeđivanje koordinacije između svih državnih organa radi usklađivanja svojih odnosa sa Briselom, preko stalnih predstavnika smeštenih u blizini institucija EZ. Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo, obe centralizovane države, uspostavile su međuministarske jedinice koje su odgovorne šefu vlade¹⁸. U Francuskoj se ona zove *Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique internationale* (SGCI)¹⁹, i formirana je 1948. godine, kada je osnovana

¹⁴ Sada član 6. Ugovora o Evropskoj uniji (izmenjen Ugovorom iz Amsterdama). Prim. prev.

¹⁵ Sada član 5. Ugovora EZ. Prim. prev.

¹⁶ Videti fusnotu br. 8. Prim. prev.

¹⁷ Za više detalja videti: RIDEAU, Joël. *Les Etats Membres de l'Union européenne — adaptations, mutations, résistances*, LGD, Pariz, 1997.

¹⁸ QUERMONNE, Jean-Louis. *L'appareil administratif de l'Etat*, od str. 37, Collection Points, Seuil, Pariz, 1991.

¹⁹ U prevodu sa francuskog, Generalni sekretarijat Međuministarskog odbora za međunarodnu ekonomsku saradnju. Prim. prev.

OEEC, i korišćena je za unapređenje evropske integracije²⁰. U Ujedinjenom Kraljevstvu u Kancelariju Kabineta je uključen Evropski sekretarijat i, iako ministarstva uživaju veliku autonomiju, obavlja uglavnom istu ulogu. U Italiji je takođe Uredbom od 10. marta 1994. godine formiran sekretarijat za komunitarne poslove koji odgovara premijeru, ali koji tesno saraduje sa ministarskim odeljenjem koje je formirano u istu svrhu.

214. U većini drugih zemalja u kojima ne postoje takve jedinice pravi lideri su ministarstvo spoljnih poslova i/ili ministarstvo ekonomije i finansija iako predmet svakog uputstva iziskuje intervenciju odgovarajućeg ministarstva sa tehničkim znanjem potrebnim za sprovođenje.

215. U federalnim državama zadatak primene prava EZ može da povredi isključive nadležnosti federalnih jedinica. U Nemačkoj *Länder* imaju još šira ovlašćenja za sprovođenje. U takvim slučajevima sačinjava se odredba za intervenciju po federalnim jedinicama, ili direktno, ili preko drugog doma parlamenta koji ih predstavlja, npr. *Bundesrat* u Nemačkoj i Austriji. U Španiji postoji fleksibilniji sistem, što ide u korist autonomnim zajednicama. Ako škotski predlog zakona o prenosu nadležnosti postane zakon, posebne mere će uvesti Škotsku u proces odlučivanja unutar Zajednice.

216. Nasuprot tome, članstvo u EU još nije imalo mnogo uticaja na strukturu sistema vlasti država članica. U Francuskoj, i u manjoj meri u Finskoj, ono je naravno pojačalo status predsednika, koji sada sedi u Evropskom savetu. U drugim zemljama je tu korist imao šef vlade. Ali otpor ministara spoljnih poslova je za sada uspeo da ograniči ulogu ministara evropskih poslova – ako ih ima – koji su obično tzv. državni ministar, ministarski delegat ili državni sekretar.²¹ Samo je italijanskom ministru (prema saznanju autora) dodeljeno nešto poput pravog ministarstva. Međutim, činjenica da ministri evropskih poslova često sede u Savetu, kada se on sastaje da uređuje unutrašnje tržište, pruža im stručnost koju oni kasnije obično koriste za političku kontrolu nad sprovođenjem brojnih uputstava.

217. Njihova uloga bi naravno dobila na značaju kada bi, kako je bilo predloženo, ministri spoljnih poslova postali rezidentni ministri u Briselu kako bi sedeli u Komitetu stalnih predstavnika (COREPER). Ali to još uvek nije slučaj.

218. Sve u svemu, bez obzira na to kako su uloge raspoređene unutar nacionalnih sistema vlasti, prevashodno je na vladama da obezbede da se implementacija izvrši pravilno. Bilo da se to radi zakonima ili podzakonskim aktima, inicijativa skoro uvek pripada vladi. Stoga je vladama potrebno da pronađu efikasan način sinhronizovanja i praćenja dvojnog procesa prenošenja u zakone i podzakonske akte.

219. Parlament ima veliki opseg uloga u primeni uputstava EZ, zavisno od zemlje. To je posledica dva trnovita politička i ustavna problema koje proizvodi ovaj proces, od kojih je jedan pravne, a drugi političke prirode.

220. Pravni problem uglavnom proističe iz načina na koji su zakoni i podzakonski akti povezani u pojedinačnim zemljama.

221. U Francuskoj Ustav Pete Republike strogo ograničava domen zakonodavstva na predmete pobrojane u članu 34., dok drugi automatski spadaju u regulatorni domen, kako je precizirano članom 37. Ova novina, upisana u Ustav 1958. godine da bi smanjila broj zakona koji se donose, imala je „naopak” uticaj jer je ograničila ulogu parlamenta u prenošenju uputstava Zajednice. 1992. godine, na primer, od 1000 instrumenata u prenošenju samo 75 su bili zakonodavne prirode²². Paradoksalno, odluka o tome koja uputstva iziskuju obaveznu intervenciju parlamenta kao odgovor na predloge zakona koje predstavlja vlada, zadatak je koji

²⁰ LEQUESNE, Christian. *Paris-Bruxelles — comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de Sciences-Pô., Pariz, 1993.

²¹ U Francuskoj titula državnog ministra (*Ministre d'État*) je počasna titula koja se u imenovanju dodeljuje ministru koji je od posebne važnosti. To ne treba pomešati sa državnim sekretarom (*Secrétaire d'État*), koji predstavlja mladeg ministra koji pomaže ministru i može da prisustvuje sednicama vlade samo ako se tema rasprave odnosi na njegove nadležnosti. Prim. prev.

²² *Rapport public*, Conseil d'Etat, 1992.

pripada – na zahtev vlade – Državnom savetu (*Conseil d'Etat*) zahvaljujući jednostavnom cirkularnom pismu premijera, datiranom 25. januara 1990. godine. U svakom slučaju, kada se od članova parlamenta očekuje da učestvuju, oni se često žale da su uputstva toliko detaljna da je jedino što mogu da urade da ih „pečatiraju”.

222. U Danskoj, s druge strane, *Folketing* (parlament) ljubomorno čuvajući svoja isključiva prava strogo ograničava ovlašćenja vlade da donosi propise i samo izuzetno donosi zakone kojima se na vladu prenose poslovi sprovođenja uputstava EZ. Ovde je više nego igde parlamentarni suverenitet u suprotnosti sa regulatornim domenom koji je širok i autonoman. Stoga parlament ili koristi svoja isključiva prava, ili ih prenosi na vladu na *ad hoc* osnovi, ali uz strog *a posteriori* pregled.

223. U Španiji, s druge strane, iako su za sva pitanja u kojima je parlament već doneo zakone nadležni *Cortes Generales*, član 82. Ustava ih autorizuje, sa izuzetkom određenih rezervisanih oblasti, da prenesu na vladu ovlašćenja za usvajanje propisa sa snagom zakona u preciziranim oblastima, uključujući implementaciju uputstava EZ. U Grčkoj implementacija je praktično u svim slučajevima rezultat zakonodavnih akata koje usvaja grčki parlament. Čak i u Ujedinjenom Kraljevstvu, uprkos ugledu parlamenta Vestminster, Zakon o Evropskoj zajednici iz 1972. godine „predviđa da pravo EZ, čak i kada treba da zameni odredbu domaćeg prava ili akta Parlamenta, treba sprovesti naredbom Kraljičinog saveta ili podzakonskim aktima pre nego aktom Parlamenta kao takvim”²³.

224. U Italiji od 1989. godine preovladava originalna praksa po Zakonu *La Pergola*. Nakon što je primena uputstava EZ inicijalno bila prepuštena vladi od slučaja do slučaja kroz upotrebu mnoštva zakona koji su donošeni dosta nakon isteka roka, italijanski parlament je racionalizovao zakonodavne i administrativne aktivnosti države na sledeći način: svake godine pre 31. januara vlada mora da pripremi predlog zakona koji izlaže „mere za izvršavanje obaveza koje proističu iz članstva Italije u Evropskim zajednicama”. Ovaj godišnji „Komunitarni akt” obuhvata naročito sve mere neophodne za sprovođenje uputstava, ili u obliku zakonodavstva ili delegiranjem ovlašćenja vladi. Aneks ovog Akta sadrži spisak uputstava koja vlada želi da sprovede kroz podzakonske akte, što se mora desiti u roku od četiri meseca od dana stupanja na snagu Akta.

225. Praksa u Italiji od 1990. godine bez sumnje pokazuje da povereno zakonodavstvo ostaje glavno sredstvo za sprovođenje uputstava²⁴. Godišnji pregled parlamenta je makar ubrzan. Regionima sa posebnim položajem su takođe data direktna ovlašćenja da sprovode uputstva u oblastima koje su u njihovoj nadležnosti, dok obični regioni moraju da sačekaju godišnji Komunitarni akt pre no što to urade.

226. U federalnim državama jedinice u sastavu države naravno igraju važniju ulogu. To je slučaj u Austriji i Belgiji, ali naročito u Nemačkoj. Novi član 23. Osnovnog zakona, nakon ustavne revizije iz 1992. godine, daje *Länder* individualno ili preko *Bundesrat* stvarna ovlašćenja u pogledu uputstava čije sprovođenje ulazi u njihove ustavne nadležnosti. Štaviše, ova tendencija je vremenom postala izraženija. Nedavno se moglo videti da se rezervisanost kancelara Kola u pregovorima o Ugovoru iz Amsterdama po pitanju proširenja glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu Evropske unije u velikoj meri može objasniti osetljivošću *Länder* u pogledu njihovih isključivih nadležnosti.

227. Dakle, *Länder*, nadležni za sprovođenje federalnih zakona u Nemačkoj, takođe su insistirali na tome da od početka budu više uključeni u pripremu uputstava EZ. Štaviše, to je drugi aspekt problema, naime političko učešće nacionalnih parlamenata u evropskom zakonodavstvu.

228. Budući da ovo samo indirektno utiče na sprovođenje uputstava, ovde će o tome samo ukratko biti reči. Ali je politički značaj tog pitanja porastao utoliko što su nacionalni parlamenti postepeno postali svesni i svog ograničenog prostora za manevrisanje u pogledu implementacije uputstava i širenja prava EZ na nove oblasti.

²³ DUTHEUL DE LA ROCHERE, Jacqueline i Malcom JARVIS u RIDEAU, Joël, *Les Etats Membres de l'Union européenne*, op. cit., str. 409.

²⁴ ASTENGO, François, id., str. 328.

229. Tačno je da su zbog svojih diplomatskih prerogativa nacionalne vlade bile u prilici da steknu, kroz Savet EU i COREPER u Briselu, veliki deo zakonodavne moći koja za sada izmiče Evropskom parlamentu. Ovo kršenje podele vlasti se sve više smatra „demokratskim deficitom”. Pokušaj vlada da učine Evropsku komisiju „žrtvom” u ovom procesu je sve manje ubedljiv.

230. S obzirom na to, a naročito s obzirom na zahtev francuskog parlamenta svojim partnerima i Međuvladinoj konferenciji 1997. godine da se ponovo osnuje drugi dom Evropskog parlamenta koji bi se sastojao (kao što je bio slučaj pre 1979. godine) od članova nacionalnih parlamenata, ili alternativno, da se formira međuparlamentarno telo koje bi proveravalo primenu principa subsidijarnosti, nacionalni parlamenti su u više prilika pokazali svoju rešenost da se odupru gubitku svojih ovlašćenja. U većini slučajeva domaće ustavne prakse su vremenom proširene. Međutim, nedavno je takođe bilo pomaka ka međuparlamentarnoj saradnji.

231. Danski *Folketing* je otišao najdalje u odnosu na svoju vladu u tom pogledu. Vlada mora da prosledi evropskom odboru parlamenta sve predloge uredbi, uputstava ili odluka koje Evropska komisija predstavlja Savetu EU. Danski ministar mora da se pojavi pred odborom koji ga upućuje kakav stav da zauzme u Savetu u Briselu. Ukoliko on mora da postupi drugačije za potrebe pregovaranja, mora se opet pojaviti pred odborom pre no što se dođe do bilo kakve konačne odluke.

232. Naravno, kad bi svih 15 nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji zauzeli isti stav, proces odlučivanja u Zajednici, koji je već složen, bi neizbežno prestao da funkcioniše. Drugi parlamenti su stoga izumeli fleksibilniji oblik nadzora koji se opisuje kao „podložno razmatranju u parlamentu”. Ovaj domaći postupak jednostavno obavezuje vladu da blagovremeno informiše svoj nacionalni parlament kroz odgovarajući odbor ili delegaciju i da u Briselu stavi rezervu na svoju poziciju čekajući konsultacije ili dok ne istekne razumno vreme. Međutim, politička odgovornost vlada u parlamentarnim sistemima podrazumeva da ministrima ruke nisu vezane i da i dalje imaju slobodu da pregovaraju. Na taj način je njihov prostor za manevrisanje zaštićen.

233. Sistemi ove vrste sada funkcionišu u većini država članica Unije, sa različitim stepenima fleksibilnosti i zavisno od broja domova u parlamentu. Mogu se naći naročito u Ujedinjenom Kraljevstvu, Nemačkoj, Holandiji i Španiji. U Francuskoj je postupak otelotvoren u članu 88. 4) Ustava nakon izmene 1992. godine, koja je parlamentarnim skupštinama dala pravo da usvajaju rezolucije u kojima izražavaju svoje stavove u pogledu nacrtu uredbi i uputstava EZ sa zakonodavnim implikacijama.

234. Opšta upotreba ove prakse je 1997. godine dovela do toga da je Međuvladina konferencija dodala u nacrt Ugovora iz Amsterdama protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji koji je napisan tako da prizna tu praksu. Pored institucionalizacije Konferencije organa specijalizovanih za komunitarna pitanja (COSAC) osnovane u Parizu 16. i 17. novembra 1989. godine, protokol predviđa informisanje nacionalnih parlamenata na sledeća tri načina:

- Svi konsultativni dokumenti Komisije (zelene knjige, bele knjige i komunikacije) se brzo prosleđuju nacionalnim parlamentima država članica;
- Zakonodavni predlozi Komisije, koje definiše Savet u skladu sa članom 151. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice²⁵, vladama država članica se dostavljaju tako da svaka od njih ima dovoljno vremena da ih na adekvatan način prosledi nacionalnim parlamentima;
- Mora proći šest nedelja od vremena kada je Komisija dostavila Evropskom parlamentu i Savetu zakonodavni predlog ili predloženu meru za usvajanje pod Naslovom VI Ugovora o Evropskoj uniji²⁶ na svim jezicima do dana kada se ona uvrišćuje u dnevni red za odlučivanje u Savetu, ili radi usvajanja instrumenta ili radi usvajanja zajedničkog stava u skladu sa članom 189. B) ili 189. C),²⁷ uz moguće izuzetke u hitnim slučajevima čije će obrazloženje biti dato ili u instrumentu ili u zajedničkom stavu.

²⁵ Sada član 207. Ugovora EZ. Prim. prev.

²⁶ Sada naslov VII Ugovora EZ (Ekonomska i monetarna politika). Prim. prev.

²⁷ Članovi 189. B) i 189. C) su sada članovi 251. i 252. Ugovora EZ. Prim. prev.

235. Dakle, od sada pre sprovođenja uputstva ili prenošenja te funkcije na vladu, nacionalni parlamenti treba da budu adekvatno informisani o prethodnim pregovorima i razmatranjima. Takve mere bi trebalo da im omoguće da koriste svoje posebne nadležnosti pod boljim uslovima, a da ih pri tom ne čini neminovno učesnicima u procesu.

236. Domaći sudovi se takođe pozivaju da intervenišu u sprovođenju uputstava EZ. Takva intervencija, koja im omogućava da osude nedostatke ili nepravilnosti drugih grana vlasti, materijalno se ne razlikuje od nadzora koji vrše nad celokupnom primenom evropskog prava u državama članicama²⁸.

237. Štaviše, Sud pravde u Luksemburgu je istakao u odluci od 10. aprila 1984. godine (Von Colson v. Kaman, 14/83, str. 1891): „obaveza država članica, koja proističe iz uputstva, da postignu rezultat predviđen tim uputstvom i njihova dužnost po članu 5. Ugovora²⁹ da preuzmu sve potrebne mere, bilo opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje te obaveze obavezujuća je za sve organe država članica, uključujući sudove, za pitanja u njihovoj nadležnosti”.

238. Pored toga, budući da se pravo EZ mora tumačiti na ujednačen način, nacionalni sudovi su pozvani da tamo gde tekst nije jasan podnesu uputstvo Evropskom sudu pravde radi tumačenja, što je dovelo do toga da Sud u Luksemburgu postepeno postavi okvir tumačenja za nacionalne sudove. Kao poslednje, relativna učestalost postupaka po povredama (1043 slučaja od 1. januara 1973. godine do 1. januara 1994. godine) je takođe omogućila Sudu da od slučaja do slučaja pojasni svrhu glavnih uputstava EZ.

239. Ovde nema dovoljno prostora za analizu uloga nacionalnih sudova i ESP. Dovoljno je reći da ESP obezbeđuje postupanje nacionalnih sudova u skladu sa tri principa koje je Deniz Simon definisao na sledeći način³⁰:

- Pristup pravnom pregledu, pri čemu „pravni lekovi po nacionalnom procesnom pravu ne mogu biti manje povoljni u slučajevima primene prava EZ nego što su u ekvivalentnim postupcima po domaćem pravu”;
- Privremena zaštita parničara čija su prava povređena od strane nacionalnih organa;
- Primena prava Zajednice od strane nacionalnih sudova po službenoj dužnosti, čak i kada se strane same ne pozivaju na njega.

240. Ali pored ovih procesnih odredbi, pitanje koje se najčešće postavlja se odnosi na stepen direktnog dejstva uputstava u domaćem pravnom poretku.

241. Naime, kao što je istaknuto u prvom delu ovog izveštaja, uputstva su, poput uredbi i odluka, sastavni deo sekundarnog zakonodavstva EZ. Kao takva ona dele iste odlike. Ali, kao što je već naglašeno, ona su posebna po tome što njihovo direktno dejstvo može da varira budući da su za njihovo sprovođenje neophodne domaće mere. Stoga je logično da je moguće pozivati se samo na mere kojima se ona sprovedu.

242. Takvo rešenje će verovatno uvek biti usvojeno u sporovima između privatnih lica zahvaljujući „horizontalnom” karakteru (ESP, 14. jul 1994. god., Faccini Dori. C-91-92, tom: I-3349) parničenja. S druge strane, u „vertikalnom” sporu između privatnog lica i države članice inovativni niz odluka ESP je prihvatio, pod određenim uslovima, da može da postoji puno direktno dejstvo. Uslovi su bili da odredbe datog uputstva budu jasne, bezuslovne i pravno savršene. Međutim, protivoptužba koja je proizašla iz odluka u slučajevima Ratti (ESP 5. april 1979. god., 148/78, str. 1629) i Becker (19. januar 1982. god., 8/81, str. 53), osuđujući države članice koje nisu sprovele uputstva, doprinela je da Sud u Luksemburgu usvoji stav više zasnovan na principu prvenstva prava EZ kako bi sankcionisao države koje nisu ispunile svoje obaveze.

243. Ovaj obazriviji pristup, kombinovan sa otporom nacionalnih sudova, među kojima odluka francuskog *Conseil d'Etat* u slučaju Cohn Bendit stoji kao najupečatljiviji primer (ESP 22. decembar 1978. god.,

²⁸ SIMON, Denys, op. cit., str. 80 et seq.

²⁹ Sada član 10. Ugovora EZ. Prim. prev.

³⁰ SIMON, Denys, op. cit., str. 80 et seq.

Dalloz, str. 155), sada omogućava nacionalnim sudovima, a i samom ESP, da sankcionišu države članice za njihovu inerciju ili pogrešno ponašanje pozivajući se na njihovu građansku odgovornost. Kada su u pitanju nacionalni sudovi možemo pomenuti, ovog puta u pozitivnom kontekstu, primer francuskog *Conseil d'Etat* u slučaju Rothmans, Philip Morris i Arizona Tobacco (28. februar 1992. god., ADJA 1992. god., str. 210). Što se tiče Suda u Luksemburgu, principijelna odluka koja će verovatno preovladati može se naći u slučaju Francovich i Bonifaci (19. novembar 1991. god. C-6/90 i C-9/90, I-5357).

244. Na kraju prvog dela ovog izveštaja pomenut je uticaj nove formulacije člana 171. Ugovora EZ³¹ uvedene Ugovorom iz Mاستrihta kojom se kažnjava propust da se postupi po odlukama Evropskog suda pravde zahtevom da država koja je napravila propust plati paušalni iznos ili kaznu.

245. Pored toga, treba upamtiti da nijedna država članica ne može da izbegne svoje obaveze pod izgovorom svojih unutrašnjih struktura, bilo da one obuhvataju podelu izvršne i zakonodavne vlasti ili autonomiju decentralizovanih ili federalnih organa (ESP, 22. februar 1979. god., Commission v. Italy, 163/78, str. 771).

246. Ostaje problem toga da li su direktna i neposredna primenljivost i prvenstvo prava EZ nad domaćim pravom obavezujući za nacionalne sudove onda kada oni razmatraju uputstva EZ koja se dotiču odredbi ustavnog prava. Odgovor na ovo pitanje je još uvek daleko od ujednačenog kada je u pitanju sekundarno zakonodavstvo EZ.

247. S druge strane, neke odluke ESP izgleda nagoveštavaju prvenstvo prava EZ u celini nad pravnim porecima država članica, uključujući njihove ustave. U svakom slučaju, to je bilo tumačenje dato u odlukama u slučajevima Costa v. ENEL i Simmenthal, što nagoveštava da u konačnoj analizi sudska praksa ESP smatra da pravni poredak EZ, za razliku od međunarodnog prava, generiše „virtuelnu” evropsku federalnu državu.

248. S druge strane, stavovi nacionalnih sudova i, kada je moguće, ustavnih sudova, deluju mnogo ograničeniji. Francuski Ustavni savet i Državni savet smatraju da je prvenstvo prava EZ zasnovano na domaćem zakonodavstvu pre nego na nekom autonomnom pravnom poretku EZ koji je otelotvoren u nacionalnom pravnom poretku, tj. on proizilazi iz člana 55. Ustava Pete Republike koji daje „ugovorima ili sporazumima ratifikovanim ili odobrenim na odgovarajući način... od dana njihovog objavljivanja, viši autoritet u odnosu na domaće zakone, pod uslovom, za svaki sporazum ili ugovor, da ga je sprovedla druga strana”. Kada je u pitanju originalno pravo EZ, njegova neusklađenost sa francuskim Ustavom zahteva, u skladu sa članom 54., promenu Ustava pre ikakve ratifikacije³².

249. Sudska praksa nemačkog i italijanskog ustavnog suda deluje manje određena. Međutim, u odsustvu ikakve evropske federalne države koja odgovara zahtevima vladavine prava i demokratije, oni odbijaju da prihvate da evropsko pravo ima ikakvo prvenstvo nad nacionalnim ustavnim odredbama. Što se tiče Nemačke, odluka Karlsruhe suda u pogledu kompatibilnosti Ugovora iz Mاستrihta sa Osnovnim zakonom zauzima nešto restriktivniji stav prema principu prvenstva pravnog poretka EZ³³. Uticaj *Länder*, željnih da zadrže svoju autonomiju, takođe je doveo do toga da Federalna Republika zauzme oprezan stav po tom pitanju.

250. Ovo obeležava granicu prvenstva prava EZ koja je proizašla iz sudske prakse Evropskog suda. U klimi evroskepticizma neki političari su tražili da preokrenu tendenciju kako bi se omogućilo ustavnim sudovima da pregledaju usklađenost evropskih uputstava sa nacionalnim ustavima kad god se podnesu slučajevi koji tvrde da su mere kojima se ona sprovode neustavne. Ovo je naročito slučaj u Francuskoj nakon predloga

³¹ Videti fusnotu br. 12. Prim. prev.

³² CHAGNOLLAUD, Dominique and Jean-Louis QUERMONNE. *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, str. 465 et seq. i str. 714 et seq., novo izdanje, Fayard, Pariz, 1996.

³³ GERKRATH, Jörg. „La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe”, u DUPRAT, Gérard, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie, politique aujourd'hui*, str. 209 et seq., PUF, Pariz, 1996.

ustavnog zakona koji je podneo bivši predsedavajući zakonodavnog odbora Nacionalne Skupštine pravnik Pjer Mazo.

251. Dvosmislenost koja se nastavlja u pogledu pravne i političke prirode Zajednice i Evropske unije ne pomaže da se ovo pitanje razjasni. Samo bi razvoj ovih „neidentifikovanih političkih objekata” u federalnu državu sa sopstvenim sveobuhvatnim pravnim poretom uspostavio jasnu i sigurnu hijerarhiju između nacionalnih i komunitarnog pravnog poretka.

252. U međuvremenu, kao što piše Žoel Rido, „ne postoji ustav koji nosi ideje Monea ka njihovoj logičnoj posledici”. Prvenstvo komunitarnog prava nad nacionalnim pravom se završava u nekoj vrsti ničije zemlje između zakonodavstva i ustava. Ponovo, kao što piše Lui Favore, „na kraju je bolje posmatrati problem hijerarhije ustavnog i međunarodnog prava kao nepostojeći, čak i u slučaju Francuske gde deluje da postupak iz člana 54. ipak nagoveštava neku hijerarhiju. Dva sistema prava postoje jedan pored drugog bez prodiranja jednog u drugi, makar u ustavnom smislu”³⁴.

4. Problemi sa kojima se suočavaju države kandidati i Evropska unija po pitanju proširenja, a u pogledu uputstava

253. U 1992. godini bilo je 1675 sprovedenih uputstava i 22454 uredbi EZ³⁵. Ovi brojevi i sami pokazuju napore u sprovođenju i integraciji koji se očekuju od novih država članica Unije u prvim godinama 21. veka! Takve države se suočavaju sa dva problema: uvođenje komunitarnog prava koje je usvojeno nakon njihovog pristupanja; ali još važnije, asimilacija „zalihe” uputstava (i preporuka EZUČ) koja se nagomilala od Rimskog ugovora iz 1957. godine i Pariskog ugovora iz 1951. godine.

254. Hitnost ovog drugog problema će neizbežno proizvesti teškoće sa kojima se nisu suočavale države osnivači niti one koje su pristupile sedamdesetih godina. Nove članice iz srednje i istočne Evrope će se stoga okrenuti pre svega Španiji i Portugaliji, ali i Austriji, Finskoj i Švedskoj za lekcije i savete o tome kako da postupe.

255. Ali lestvica prepreka koje se ovog puta moraju prevazići deluje disproporcionalna onoj iz prethodnih prilika. Stoga će sigurno biti reperkusija po institucije i strukturu same Unije koje će nametnuti veću fleksibilnost u odnosu na nove članice. To je drugi aspekt ovog problema na koji ćemo se osvrnuti.

256. Do sada su nove države članice i institucije EZ na više načina pokušavale da se izbore sa problemima apsorpcije mnoštva uredbi i uputstava koja su na snazi. Ali su sve morale da se povinuju nepovredivom principu poštovanja *acquis communautaire* koji je očigledno uspostavljen nakon dugih pregovora koji su prethodili ulasku Ujedinjenog Kraljevstva u Zajedničko tržište. Danas se čini da je ovaj princip neosporiv, a 1994. godine je ponovo potvrđen članom 2. Akta o uslovima pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske i podešavanjima ugovora na kojima je zasnovana Evropska unija. Taj član navodi da su od pristupanja sve odredbe originalnih ugovora i akti usvojeni pre pristupanja od strane institucija (EZ) obavezujući za nove države članice i primenljive u tim državama u skladu sa takvim ugovorima i ovim Aktom³⁶. Kada je Evropski savet u Edinburgu odobrio Danskoj, nakon negativnog rezultata referenduma, brojne izuzetke iz Ugovora iz Mاستrihta, jasno je precizirano da oni ni u kom slučaju ne predstavljaju presedan za nove države članice.

257. Međutim, budući da se pravo EZ ne može uvesti celo odjednom, zemlje koje su ušle u Zajednicu i Uniju od kraja osamdesetih godina su isprobale različite pristupe. Ukratko ćemo se osvrnuti na neke od njih.

³⁴ FAVREU, Louis i Loïc PHILIP. *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, str. 803, osmo izdanje, Sirey, Pariz, 1995.

³⁵ Do 1996. godine, broj uputstava na snazi je porastao na 2084.

³⁶ Službeni list Evropskih zajednica, 29. avgust 1994.

258. Prvi je primer Španije, čija je vlada od jula 1978. godine počela da usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravom EZ. Od tog vremena, Savet ministara je ohrabrio različite ministre da „prouče uredbe EZ koje su na snazi kako bi se izbegao bilo kakav sukob između španskih propisa i prava EZ, što je više moguće”³⁷. Za preliminarnim radom nakon pristupanja 1. januara 1986. godine usledilo je pribegavanje poverenom zakonodavstvu kako bi se ubrzalo stvarno sprovođenje uputstava.

259. Drugi presedan, šireg opsega, jeste posledica inicijative Žaka Delora da se zemlje Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) snažnije pridruže Evropskoj zajednici, a da to ne vodi punom članstvu. Ova inicijativa, započeta 1986. godine, dovela je do stvaranja Evropskog ekonomskog prostora (EEP) čiji je osnov postavljen Ugovorom iz Porta koji je stupio na snagu 1. januara 1992. godine nakon što ga je Švajcarska odbila na referendumu. Namera je bila da se ovim ugovorom, uz izuzetak poljoprivrede, osnuje slobodna trgovinska zona između zemalja EEZ i EFTA, što bi podrazumevalo integraciju velikog dela prava Zajednice u njihove pravne poretke. U stvari, osim u slučaju Norveške, Islanda i Lihtenštajna, EEP je služio kao pretpristupno uređenje za druge zemlje EFTA koje su kasnije postale pune članice: Austriju, Finsku i Švedsku. U svakom slučaju, to je značajno ubrzalo proces.

260. Treći pristup, ovog puta vezan direktno za zemlje srednje i istočne Evrope je uzeo oblik Evropskih sporazuma o pridruživanju zaključenih, nakon pada berlinskog zida i raspada Sovjetskog Saveza, između Evropskih zajednica i više zemalja po članu 238. Ugovora EZ³⁸. Ovi sporazumi, kojima prethodi Phare program, učinili su prvi korak u pretpristupnom procesu. Nakon što su po prvi put zaključeni sa Poljskom, Mađarskom i Čehoslovačkom 16. decembra 1991. godine, prošireni su na Rumuniju i Bugarsku, a nakon raspada Čehoslovačke, na Republiku Češku i Slovačku, i konačno 1995. godine na baltičke države i Sloveniju. Ovi sporazumi predviđaju stvaranje prostora slobodne trgovine na period od deset godina nakon njihovog stupanja na snagu pod uslovom određenih ograničenja i navode da je konačni cilj za zemlje potpisnice članstvo u Evropskoj zajednici, bez formalne obaveze za Evropsku zajednicu. Međutim, od Evropskog saveta u Kopenhagenu juna 1993. godine, Evropska unija je postepeno prihvatila princip takvog članstva i usvojene su brojne pretpristupne mere. Nakon mišljenja Komisije, Evropski savet je u Luksemburgu u decembru 1997. godine odobrio početak pregovora.

261. Međutim, da se članstvo ne bi odložilo na više godina, ili u nekim slučajevima na jednu ili dve decenije, bilo bi iluzorno misliti da će pretpristupne mere u dotičnim zemljama same primeniti mnoštvo uputstava koja su na snazi. Iz nezvaničnih izvora u Briselu saznaje se da je do 1. januara 1997. godine najnaprednija zemlja usvojila samo 15 procenata postojećeg zakonodavstva Zajednice. Dakle, put koji predstoji je još uvek dugačak. S obzirom na to, mora se koristiti, kao u prethodnim prilikama, četvrti pristup, tj. uključivanje u buduće ugovore o pristupanju odredbi koje novim državama članicama omogućavaju prelazne mere kako bi se primena prava EZ, a naročito uputstava, vremenski proširila.

262. Razume se da takva politika, ako bi bila dogovorena od strane Evropske komisije i Saveta EU, ne bi mogla zemljama srednje i istočne Evrope da dozvoli neograničen period poštete. Iako „vreme mora da učini svoje”, bilo bi štetno, ne samo za kohezivnost Unije, već i za same države članice, da im se dodeli „dodatno vreme”. Razlike u brzini integracije, koje su prihvatljive u „Evropi u više brzina”, bi brzo postale neprihvatljive ako bi to dovelo da Evrope „à la carte”. U vezi s tim, dogovoreno je da izuzeci koji su dati Ujedinjenom Kraljevstvu i Danskoj u vreme Ugovora iz Mastrihta ne predstavljaju presedan. Tako je na nedavnom Samitu u Amsterdamu britanski premijer Toni Bler napustio izuzetak iz socijalnog poglavlja. Naravno, pitanje jedinstvene valute je i dalje neizmenjeno.

263. Jasno je da bi prelaz iz Evrope 15 zemalja na Evropu 25 ili čak 30 zemalja mogao, ako se ne bude pazilo, da dovede do gubitka koherentnosti i kohezije u Uniji uz rizik konačnog raspada. Nuditi državama kandidatima članstvo u iščašenoj Uniji bi zaista moglo da bude jednako „lažnom predstavljanju”, uključujući, a možda i prevashodno, u pogledu spoljne bezbednosti.

³⁷ BURGOGUE LARSON, Laurence u RIDEAU, Joël, *Les Etats de l'Union européenne*, op. cit, str. 171.

³⁸ Sada član 310. Ugovora EZ. Prim. prev.

264. Stoga puno poštovanje *acquis communautaire*, čak i ako je neophodan fleksibilan raspored, dugoročno nije podložno pregovaranju. Problem implementacije uputstava EZ se mora posmatrati u odnosu na tu pozadinu i taj zahtev. Mora se priznati da se takvo ograničenje može videti kao zapovest. Ali, jednom kada se nađu u Uniji, nove države članice će imati ista prava kao i ostale da menjaju postojeće zakonodavstvo. Štaviše, budući da će u Uniji sa velikim brojem država članica jednoglasne odluke biti praktično nemoguće, moraće da postoji pomak ka opštem uvođenju većinskog glasanja u Savetu. Upravo ovo Evropski savet u Amsterdamu (juna 1997. godine) nije uspeo da postigne time što u nacrt novog ugovora nije uneo adekvatne mere kojima bi se odgovarajućim promenama u njenom načinu vladavine kompenzovalo buduće proširenje Unije.

265. Fleksibilnost je svakako presudna da bi se zemljama srednje i istočne Evrope omogućilo da pristupe Evropskoj uniji relativno brzo. Ali da se činjenica da su različite zemlje u različitim fazama ne bi završila time da svaka zemlja ode različitim putem, strukturno uređenje se mora ojačati i neka vrsta vlade se mora pojaviti na evropskom nivou. Ako se to ne uradi, i ekonomska i monetarna unija i zajednička spoljna i bezbednosna politika će postati iluzije. One zemlje koje žele da idu dalje na putu ka integraciji bi koristile nove mere u nacrtu Ugovora iz Amsterdama da bi ojačale međusobnu saradnju, što bi neizbežno dovelo do Unije sa unutrašnjim i spoljnim krugom: unutrašnji bi se sastojao od zemalja rešenih da osnuju federaciju sposobnu da postane ekonomska i politička sila kako je vidi Žak Delor³⁹, a spoljni krug od drugih koje bi bili izložene dominaciji ovih prvih i koje bi verovatno bile smatrane drugorazrednim članicama.

266. Ovaj dvostruki problem je i pred Evropskom unijom i njenim državama članicama s jedne strane, a s druge strane, pred kandidatima za pristupanje, a naročito onim državama koje još uvek oklevaju poput Norveške i Švajcarske. Sprovođenje uputstava Zajednice je bez sumnje samo jedan aspekt problema. Ali nema sumnje da je on deo ovog institucionalnog i geopolitičkog konteksta.

³⁹ DELORS, Jacques. *Combats pour l'Europe*, Economica, Pariz, 1996; CROISAT, Maurice i Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Clefs, urednik. Montclustière, Pariz, 1996.

II DEO: PREGOVORI O ČLANSTVU I PRIPREME ZA PRISTUPANJE

Poglavlje 4: Pripreme institucija EU i zemalja SIE za pregovore o pristupanju

Autor: Alan Mejhju¹

¹ Alan Mejhju je profesor na Univerzitetu u Luvenu u Belgiji i bivši vršilac dužnosti šefa Phare programa EU.

1. Pozadina

267. Pripremanje pregovora o pristupanju između Evropske unije (EU) i pridruženih zemalja srednje i istočne Evrope (SIE) koje su podnele kandidature za članstvo će imati ogromne institucionalne posledice za obe strane. Cilj ovog rada je da ispita uloge institucija u pripremama i vođenju pregovora sa obe strane, uloge institucija u trećim stranama na bilateralnom ili multilateralnom nivou i institucionalne promene koje će pregovori podrazumevati za sve strane.

268. Pozadina pregovora je dobro poznata. Deset zemalja u srednjoj i istočnoj Evropi su ispregovarale sporazume o pridruživanju sa EU, sve su podnele kandidature za članstvo u Uniji i sve se pripremaju za svoje pristupanje. Sa strane Unije, pristupanje zemalja SIE je u principu dogovoreno na Evropskom savetu u Kopenhagenu juna 1993. godine, prema sledećim kriterijumima:

- Postojanje demokratije, vladavine prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
- Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije;
- Sposobnost da se izdrže konkurentski pritisci iz Unije;
- Sposobnost da se prihvate odgovornosti članstva (sposobnost da se preuzmu propisi i javne politike Zajednice, uključujući na kraju i Ekonomsku i monetarnu uniju – opšte poznati kao „*acquis*” Zajednice);
- Sposobnost Unije da apsorbuje nove članice bez gubitka efikasnosti ili smanjenja nivoa integracije.

269. Evropski savet u Esenu u decembru 1994. godine odredio je pretpristupnu strategiju kako bi se pridruženim zemljama pomoglo da se pripreme za članstvo, uključujući Belu knjigu o unutrašnjem tržištu koja je usvojena juna 1995. godine. Savet u Madridu je u decembru 1995. godine zatražio od Komisije da pripremi mišljenja o kandidaturama za članstvo i da izvesti (nakon okončanja Međuvladine konferencije) o uticaju proširenja na javne politike Zajednice i na budžet. Kao odgovor, Komisija je predstavila svoje predloge u vidu *Agende 2000* Savetu i Evropskom parlamentu sredinom jula 1997. godine. Evropski savet je na sastanku u Luksemburgu decembra 1997. godine doneo konačnu odluku o otvaranju pregovora.

2. Agenda 2000

270. Prva stvar koju treba primetiti u vezi sa dokumentima *Agende 2000* je da su to predlozi, a ne odluke. Savet će odlučiti u decembru i mogao bi drastično da izmeni ove predloge.

271. *Agenda 2000* se sastoji od sedam delova:

- Prvi nacrt budžeta Evropske unije (novi Finansijski okvir) za period od 2000. do 2006. godine u svetlu proširenja;
- Analiza Zajedničke poljoprivredne politike nakon proširenja i predlozi za njenu reformu;
- Analiza neophodnih reformi u strukturnim fondovima Zajednice;
- Procena uticaja proširenja na druge oblasti javnih politika Evropske unije;
- Mišljenja o kandidaturama za članstvo 10 pridruženih zemalja;
- Ukupna procena o tome koje zemlje treba pozvati da pregovaraju sa EU;
- Ojačana pretpristupna strategija.

272. Rasprava u jesen 1997. godine u Savetu ministara je bila usredsređena na poslednje dve tačke, kako bi se pripremila odluka Evropskog saveta o otvaranju pregovora. Reforma javnih politika Unije je toliko složena da je malo verovatno da će biti postignut dogovor između 15 država članica pre 1999. godine. To će učiniti pregovore izuzetno složenim.

3. Scenario za pregovore

273. Nisu donete nikakve odluke o načinu na koji će se voditi pregovori; ove odluke, koje će u stvari doneti Savet u Briselu, verovatno će biti donete tek nakon što Savet reši pitanje opsega pregovora.

274. Nema garancija da će pregovori biti vođeni na isti način kao i prethodni pregovori o proširenju; uprkos tome, određene karakteristike su zajedničke za sve pregovore. Nakon ceremonijalnog zvaničnog otvaranja, za svakog kandidata biće uspostavljeni radni programi po jedne konferencije o pregovorima o pristupanju. Prvi korak će verovatno biti razmatranje celog *acquis* podeljenog po poglavljima, kako bi se utvrdilo gde se mogu očekivati problemi u pregovorima. Ovaj proces se svakako može odvijati između Komisije i svih zemalja SIE koje pregovaraju zajedno. Trajaće duže nego što je bio slučaj u proširenju EFTA gde je najveći deo pravne tekovine unutrašnjeg tržišta EU već bio dogovoren u kontekstu sporazuma o Evropskom ekonomskom prostoru. Trajaće duže i zato što će proces učenja jednih o drugima trajati duže nego sa zemljama EFTA.

275. Najkasnije do kraja prvog čitanja pravne tekovine EU, zemlje SIE moraju da znaju tačno koje delove *acquis* mogu da prihvate, a koji delovi su za njih problematični. Zemlje SIE mogu da zatraže pismena ili usmena pojašnjenja tokom ove istraživačke faze, kako bi mogle da procene da li će im *acquis* izazvati probleme ili ne. Na kraju prve faze pregovora, oni delovi pravne tekovine EU koji ne zadaju nikakve probleme će normalno biti zatvoreni i neće se ponovo razmatrati za vreme pregovora.

276. Za preostale oblasti Unija će očekivati da primi pozicione dokumente koji jasno navode prirodu problema i kako kandidat predlaže da ga reši. Za zemlje SIE će biti od vitalnog značaja da imaju jasne pozicione dokumente rano u pregovorima. Strana Unije će zatim pripremiti zajednički stav koji će predstaviti kao svoju ponudu za svaku od problematičnih oblasti (naravno, EU ne može da odluči da mnogo odstupa od svoje početne pozicije). Često će biti teže doći do sporazuma o zajedničkom stavu između 15 država članica nego što će biti da se dođe do dogovora o njemu sa zemljama SIE.

277. Vremenski okvir različitih faza je teško predvideti. Do ove druge faze sa predavanjem pozicionih dokumenata bi normalno moglo da se stigne u drugoj polovini 1998. godine; međutim, to će zavisiti od volje EU i zemalja SIE da se napreduje brzo. Unija je relativno rano u procesu izradila raspored za pregovore sa zemljama EFTA, uključujući dan pristupanja. U tekućim pregovorima može biti manje voljna da uradi to zbog njihove složenosti i većeg broja zemalja koje su obuhvaćene procesom. Međutim, na mnogo načina bi bila prednost imati utvrđeni raspored na početku, makar on bio samo indikativan.

4. Uloga institucionalnih aktera u EU

278. Ispred EU tri institucije će biti prevashodno uključene u proces pristupanja: Savet ministara, Evropski parlament i Evropska komisija. Druge institucije, poput Ekonomskog i socijalnog komiteta ili Regionalnog komiteta, davaće mišljenja, ali ona neće biti obavezujuća, iako će biti razmotrena.

4.1. Savet ministara

279. Savet ministara će odlučiti o otvaranju pregovora, predsedavaće pregovorima i donosiće sve ključne odluke u procesu proširenja. Ispred EU on je, dakle, odlučujuća institucija u procesu proširenja.

280. Predsedavajući Savetom će predsedavati i pregovorima. Budući da se predsedavanje Savetom menja svakih šest meseci, ceo proces do pristupanja će verovatno biti u rukama dvanaest ili više država članica. To znači da će biti perioda bržeg i sporijeg napretka, iako će pregovori neprestano napredovati ka zaključenju. Promene u predsedavanju naglašavaju potrebu da zemlje SIE održavaju dobre bilateralne veze sa državama članicama.

281. Sekretarijat Saveta pod upravom predsedavajućeg je zadužen za organizovanje i rasprave o paketu *Agende 2000* i samih pregovora. Sekretarijat Saveta će verovatno igrati važniju ulogu u predstojećim

pregovorima o proširenju nego u prošlosti. Njegova ovlašćenja i uticaj su rasli u poslednjih nekoliko godina, te je u Ugovoru iz Amsterdama generalni sekretar dobio nova ovlašćenja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije. Sekretarijat Saveta će igrati važnu ulogu u organizovanju i određivanju datuma svih sastanaka u procesu pregovaranja, u izradi nacrtu dnevnog reda za sastanke i kompromisa i mogućih rešenja problema u pregovorima. Od presudnog značaja je postojanje dobrog profesionalnog odnosa između Sekretarijata Saveta i članova pregovaračkih timova zemalja SIE.

282. Savet je već uspostavio postupke koji će se koristiti za rukovođenje *Agendum 2000* i za pripreme Saveta u Luksemburgu koji će se održati u decembru. Organizacija rada u Savetu je u suštini uvek ista, mada će različita imena biti data odborima kada se bave proširenjem ili pregovorima.

283. Suštinski posao se obavlja u radnim grupama Saveta koje se sastoje od predstavnika država članica, Sekretarijata Saveta i Komisije. Predstavnici država članica su obično diplomate iz stalnih predstavništava u Briselu, ali im se za posebne teme pridružuju i kolege iz „prestonica”. Ove grupe dogovaraju ogromnu većinu pitanja u svakom predmetu, što za grupe na visokom nivou ostavlja samo ona pitanja u kojima nije moguće postići sporazum.

284. Ove problematične stavke se šalju Komitetu stalnih predstavnika (COREPER). COREPER je svakako ključni komitet u Savetu koji donosi mnoge od najvažnijih odluka i ministrima ostavlja što je manje moguće prostora za odlučivanje. Atmosfera u COREPER je obično vrlo kolegijalna i dobronamerna iako je pregovaranje često vrlo teško. Smatra se da su stalni predstavnici među najmoćnijim ljudima u Briselu.

285. Ono što se ne može odlučiti u COREPER ide na sastanak ministara u različitim specijalizovanim savetima. Savet za opšte poslove je bez sumnje najmoćniji. Njegovi članovi su ministri spoljnih poslova država članica i oni postavljaju, na određeni način, dnevni red Saveta. Najuporniji problemi često završavaju na Evropskom savetu u kome sede šefovi države ili vlade i koji se održava najmanje jednom u toku svakog predsedavanja.

286. Za bavljenje posebnim poslovima mogu se, naravno, formirati *ad hoc* grupe. One se dogovaraju sa predsedavajućim. Kriterijumima za pristupanje iz Kopenhagena se pod danskim predsedavanjem 1993. godine bavila „grupa na visokom nivou”, a aspekte finansijskog prilagođavanja i prilagođavanja javnih politika *Agende 2000* će ispitati „*Groupe des Amis*”. Ovo su u suštini *ad hoc* radne grupe na visokom nivou, koje kao i obične radne grupe odgovaraju COREPER.

287. Za zemlje SIE je najvažnije da razumeju ovaj mehanizam za rešavanje problema između država članica. Mnogi od najtežih problema u pregovorima će biti između samih država članica u potrazi za zajedničkim stavovima koji bi se u pregovorima predstavili državama kandidatima.

288. Osnovni posao u pripremama za Evropski savet u Luksemburgu u decembru 1997. godine je obavila Radna grupa za proširenje. Ova grupa se usredsredila na mišljenja Komisije o različitim zemljama, na zemlje sa kojima treba otvoriti pregovore i na pretpristupnu strategiju. Izveštavala je COREPER II koji će pripremiti rad Saveta za opšte poslove.

289. Rezultati prve studije dokumenata Komisije razmatrani su na neformalnom sastanku ministara spoljnih poslova krajem oktobra 1997. godine. Savet za opšte poslove se zatim sastao početkom novembra da razmotri nacrt izveštaja za Evropski savet. Izveštaj je završen početkom decembra i o njemu je raspravljao Evropski savet u Luksemburgu 12. i 13. decembra 1997. godine.

290. Dok su postupci u Savetu za donošenje odluka o otvaranju pregovora o proširenju relativno jasni, oni koji treba da se usvoje za same pregovore nisu. Ovo pitanje nije ozbiljno razmotreno, ali se mora pretpostaviti da će biti usvojeni slični postupci kao u prethodnim proširenjima.

291. Sa strane Unije gore opisane strukture Saveta će ostati osnova za odluke Unije. Po ugledu na prethodne pregovore za svaku od zemalja SIE kojoj se odobre pregovori biće formirane konferencije za pregovore o pristupanju. One će se povremeno sastajati na ministarskom nivou (otvaranje pregovora ili kada se zatvaraju

određena poglavlja u pregovorima), ali obično na radnim sednicama na nivou zamenika. Naravno, biće mnogo *ad hoc* rasprava u Savetu kako bi se rešili specifični problemi.

292. Za zemlje SIE je važno da procene stepen nezavisnosti nacionalnih službenika koji rade u Briselu i njihovu ulogu u vezi sa ministarstvima u prestonicama. Diplomate u radnim grupama obično rade na osnovu informacija i stavova koje dobijaju iz svojih prestonica. Međutim, u toku sastanaka oni mogu i sami da naprave predloge zavisno od odobrenja iz svojih glavnih gradova. Često se dogode sporovi između državnih službenika u prestonicama i onih u Briselu zato što posmatraju probleme iz različitih perspektiva. Oni u Briselu često bolje uviđaju mogućnost da se dobije delimično poštovanje interesa njihove zemlje u pregovorima nego oni u prestonicama. Ovi drugi, međutim, često smatraju da se državni službenici locirani u Briselu ne bore dovoljno za interese svoje zemlje.

293. Na višem nivou nezavisnost predstavnika država članica se obično povećava. Svi stalni predstavnici su visoko poštovane ličnosti u svojim vladama i često mogu da ubede prestonicu da promeni svoje stavove.

294. Za zemlje SIE kontakti sa kadrovima stalnih predstavništva u Briselu su neophodni. Sve misije zemalja SIE u Briselu su već svesne toga. Međutim, vredi naglasiti da kontakte ne treba održavati samo na najvišem nivou, već i na nivou diplomata koji učestvuju u radnim grupama Saveta.

4.2. Komisija

295. Uloga Komisije u pripremama za Evropski savet u Luksemburgu i za predstojeće pregovore je presudna iako će sve odluke donositi Savet.

296. Komisija je prvi put predstavila svoj paket *Agenda 2000* Savetu u septembru i oktobru 1997. godine. U svojoj prezentaciji i odgovorima na pitanja članova Saveta ona već ima mogućnost da značajno, a možda i presudno, utiče na odluke koje će Savet doneti.

297. Uloga Komisije u pregovorima će biti da pomogne radu Saveta i da održi protok informacija ka Parlamentu. U stvari, ona će uraditi mnogo više.

298. Komisija će skoro sigurno osnovati snažnu radnu grupu za proširenje, koju će voditi generalni direktor i koja će imati značajne kadrove povučene iz svih relevantnih servisa Komisije. Ta operativna grupa će imati pristup stotinama službenika koji imaju iskustva o pitanjima o kojima se pregovara. Ona će takođe imati pristup onoj količini ekspertize izvan Komisije koja joj je potrebna.

299. U prethodnom proširenju Komisija je sa kandidatima preduzela pripremnu fazu pregleda celokupne pravne tekovine EU. Isti proces će verovatno opet uslediti, iako ova faza može da potraje mnogo duže nego u prethodnim proširenjima.

300. Kada počnu pravi pregovori Komisija će biti odgovorna za pripremanje dokumenata o svim njihovim najtežim aspektima i te dokumente će podnositi Savetu. Predlagaće rešenja na različite probleme koji će se pojaviti i tražiti dogovor među državama članicama. Imaće najbliži kontakt sa pojedinačnim državama članicama, a one će je konsultovati u najvažnijim pitanjima. Komisija će takođe održavati kontakte sa državama kandidatima SIE da bi im objasnila šta se dešava i saznala kakvo je njihovo poslednje mišljenje.

301. Drugim rečima, uloga Komisije će biti da olakša pregovore sa strane Unije i da isplanira rešenja najtežih problema. Komisija može da učini malo toga da se suprotstavi ključnim odlukama Saveta (na primer, ako Savet odluči da pregovori treba da se odvijaju sporije), ali u normalnom toku pregovora Komisija može imati odlučujuću ulogu.

302. Sam kolegijum komesara možda neće biti pozvan da donese mnogo odluka u procesu proširenja, delom zato što će odluke donositi Savet ministara, a delom zato što će u manje važnim pitanjima komesar nadležan za pregovore verovatno dobiti prenesena ovlašćenja koja će mu omogućiti da odlučuje bez pozivanja na Koledž. Međutim, važna pitanja poput ponuda ili zahteva za prelaznim periodima u pregovorima će se

raspravljati u Komisiji koja će podnositi predloge Savetu. Ovde je važno zapamtiti da je svaki komesar kolektivno odgovoran za odluke koje se donesu i stoga je bitno uticati na sve komesare, a ne samo na onog nadležnog za pregovore.

303. U Komisiji i COREPER generalni sekretar Komisije, kao njen predstavnik, igraće značajnu ulogu. Unutar Komisije operativna grupa za proširenje koju tek treba formirati će biti ključno telo sa kojim će raditi zemlje SIE. Međutim, mora se upamtiti da će u tehničkim oblastima pregovora upravo tehnički generalni direktorati imati najveći uticaj. Ako se, na primer, pojavi problem u tretiranju nacionalnih monopola, Generalni direktorat za politiku konkurencije će imati ključnu ulogu.

304. Delegacije Komisije u zemljama SIE generalno neće imati veliku ulogu u pregovorima, iako će biti uključene i biće važni davaoci informacija. Činjenica da će sve zemlje SIE imati velike misije u Briselu za vreme pregovora i da će se od ministara i službenika zemalja SIE neprestano očekivati da putuju do Brisela, kao i to što će razviti bliske odnose sa pregovaračima iz Unije, podrazumeva da su delegacije manje značajne. One će, međutim, biti maksimalno uključene u sprovođenje Pretpristupne strategije i Pristupnih partnerstava (opisanih u *Agendi 2000*). To znači da će biti malo promena u odnosu na trenutnu situaciju: delegacije su važne u sprovođenju Phare programa, ali imaju vrlo ograničenu „političku” ulogu. Ova situacija je suprotna bilateralnim ambasadama država članica.

305. Zemlje SIE će očigledno želeći da održavaju bliske odnose sa Komisijom u toku celokupnih pregovora; to se ne odnosi samo na operativnu grupu za proširenje i njenog komesara, već i na sve servise Komisije koji su uključeni u proces pregovaranja. Naravno, kontakti su neophodni na svim nivoima, a ne samo na vrhu hijerarhije. Te kontakte treba održavati i kroz misije zemalja SIE u Briselu, ali i direktno između službenika u prestonicama zemalja SIE i Komisije. Najvažnije je da su ti odnosi na fleksibilnom i prijateljskom nivou između ljudi koji se uzajamno poštuju na profesionalnom planu.

4.3. Evropski parlament

306. U teoriji, Evropski parlament nema značajnu ulogu za vreme pregovora. Ugovor Unije samo zahteva da se Parlament složi da svakim pristupanjem prostom većinom.

307. Međutim, ovo bi potcenilo rastući značaj Parlamenta. Evropski parlament je bio veliki pobednik u razočaravajućem (nacrtu) Ugovora iz Amsterdama budući da su njegova ovlašćenja uvećana kroz proširenje takozvanog postupka saradnje u novim oblastima. Komisija živi u znatnoj strepnji od mišljenja Parlamenta koji efektivno kontroliše veliki deo diskrecionih troškova u budžetu.

308. Rastuća moć Parlamenta će se osetiti za vreme pregovora kada on bude izražavao svoja mišljenja o različitim pitanjima. Iako Savet ne mora da uzme u obzir ta mišljenja, on će bez obzira na to pokušati da izbegne da previše „naljuti” Parlament budući da je za pristupanje ipak potrebna prosta većina.

309. Za zemlje SIE je verovatno teže da utiču na Parlament nego na Savet ili Komisiju. Najočigledniji članovi Parlamenta na koje treba uticati su oni koji učestvuju u Parlamentarnim komitetima za pridruživanje sa svakom zemljom SIE pod sporazumom o pridruživanju. Ali ti članovi Parlamenta će verovatno u svakom slučaju biti pozitivno raspoloženi prema državi kandidatu. Sledeće grupacije koje će zauzimati kolektivne stavove u pregovorima o pristupanju su političke grupacije poput Partije evropskih socijalista ili Partije evropskih naroda. Zemlje SIE bi trebalo da razmotre stalno informisanje i vođa i predstavnika partija, ali bi takođe trebalo da održavaju neke kontakte sa državnim službenicima koji pružaju podršku različitim partijama. Konačno, tu su odbori Parlamenta koji takođe znatno učestvuju u raspravama o proširenju, naročito Odbor za spoljne poslove i Odbor za spoljne ekonomske odnose.

310. Naravno, kako se pregovori budu približavali zaključenju u Savetu, za zemlje SIE će biti najvažnije da pojačaju svoje lobiranje u Parlamentu.

5. Uloga institucija zemalja SIE u pregovorima o pristupanju

311. Pregovori o pristupanju će označiti veliku promenu za mnoge institucije zemalja SIE, i one u zemlji i one u Briselu, u državama članicama i trećim zemljama. Biće potrebno uložiti ogromne i veoma raznovrsne napore.

5.1. Mehanizam koordinacije

312. Prvi zahtev za zemlje SIE jeste da imaju uspostavljen snažan mehanizam za koordinaciju dosta pre početka pregovora. Pripreme za pregovore i sami pregovori će postati izuzetno složeni. U stvari, pregovori će se na kraju pretvoriti u ogroman broj manjih pregovora između službenika sa obe strane, što će biti izuzetno teško kontrolisati bez značajnog mehanizma koordinacije.

313. Funkcije mehanizma koordinacije obuhvataju:

- Koordinacija analize uticaja pravne tekovine Zajednice na ekonomiju i društvo u zemljama SIE – bez takvih analiza dalji koraci u određivanju pozicije u pregovorima postaju veoma složeni;
- Postavljanje prioriteta u zahtevima zemalja SIE za prelaznim periodima ili privremenim izuzecima;
- Određivanje redosleda uvođenja i sprovođenja pravne tekovine EU;
- Izrada pregovaračkog mandata koji će usvojiti vlada; to se mora ojačati različitim scenarijima za pregovore;
- Ukupna koordinacija pregovora, obezbeđivanje ispunjenja ukupnih ciljeva vlade na najefikasniji mogući način.

314. Ne postoji jedinstveni institucionalni format za mehanizam koordinacije, ali postoje izvesni indikatori kvaliteta koje on mora da poseduje:

315. Treba da ima potpunu podršku nacionalne vlade i premijera kako bi sveo na minimum takozvane „borbe oko nadležnosti” i osigurao da druga resorna ministarstva ne prave pogodbe nezavisno od glavnog pregovarača i centra za koordinaciju. Bez najviše moguće političke podrške on neće uspeti, a konfuzija i alternativna rešenja će postati pravilo. Iako institucija za koordinaciju može biti ministarstvo spoljnih poslova, pregovori o pristupanju su pitanje domaće, a ne spoljne politike. Spoljna politika će igrati apsolutno beznačajnu ulogu u pregovorima. Koordinaciona institucija bi trebalo da ima tehnički kompetentne kadrove. Nije dovoljno imati zaposlene samo „generaliste”. Pravnici, ekonomisti i kadrovi obučeni u nekim od tehničkih pitanja unutrašnjeg tržišta su neophodni. Zaposleni, naravno, treba da govore više jezika i da, ako je moguće, imaju iskustva unutar Zajednice, mada to nije neophodno.

316. Prednost ministarstva spoljnih poslova u ovoj koordinacionoj ulozi je to što su njegovi kadrovi naviknuti na rad sa Zajednicom i njenim državama članicama, to što obično ima znatno iskustvo u pregovaranju i što obično ima značajan autoritet unutar vlade. Mana mu je to što ministarstvo spoljnih poslova često ima kadrove obučene u diplomatiji, ali ne u pravnim, ekonomskim i tehničkim detaljima unutrašnjeg tržišta. Posebno ministarstvo za evropske integracije je još jedno moguće institucionalno rešenje. Njegov uspeh, međutim, zavisi od toga da li je ono „srce” vlade sa potpunom podrškom vrha.

317. Možda je važnije pitanje od toga gde će institucija biti situirana pitanje stepena stabilnosti koju će ona imati za vreme pregovora. Za vreme čitavog procesa pregovaranja za koordinaciju treba da bude zadužena jedna institucija i, koliko je to moguće, kadrovi bi trebalo što manje da se menjaju. Naravno da će uvek biti promena koje će se dešavati kroz politički proces. Međutim, značaj izgradnje neformalnih mostova poverenja između pregovarača u zemljama SIE i onih u Briselu se ne sme zanemariti.

318. U svim zemljama SIE mehanizam za koordinaciju postoji u jednom ili drugom obliku. Takođe postoje neophodne mreže između jedinica za evropske integracije u različitim ministarstvima i agencijama vlade. Ključni zadatak do otvaranja pregovora je da se obezbedi da taj mehanizam radi glatko i efikasno.

319. EU će skoro sigurno pregovarati sa stanovišta da nove države članice moraju da prihvate ceo *acquis* odmah po pristupanju, mada se taj stav može blago izmeniti kako pregovori budu napredovali. Do otvaranja pregovora zemlje SIE, stoga, moraju da definišu svoje pregovaračke pozicije. Koordinaciona institucija do tada mora imati jasnu predstavu o oblastima pregovora koje će prouzrokovati teškoće i mora savetovati vladu o izborima koji će morati da se naprave. Iako koordinaciona institucija ne može sama da obavi tehnički posao u definisanju pojedinačnih problematičnih oblasti i mogućih rešenja, mora biti u poziciji da vladi predloži ukupna pregovaračka rešenja koja su izvodljiva i da uzme u obzir glavne interese zemlje.

5.2. Timovi za evropske integracije u ministarstvima

320. Potreba za posedovanjem značajnih grupa u svakom ministarstvu koje rade na pregovorima je svima jasna. U ključnim ministarstvima, poput poljoprivrede ili privrede, te grupe će postati veoma velike i upijati znatne resurse. Svi kadrovi koji su uključeni u pregovore će morati da budu sposobni da rade na engleskom ili drugom jeziku Zajednice i moraće dobro da poznaju javne politike i pravo Zajednice u svojoj oblasti.

321. Jedna od glavnih funkcija ovih grupa će biti da obezbede koordinacionoj instituciji i pregovaraču pozicione dokumente u onim oblastima komunitarnog prava koja će za zemlju izazvati probleme. Te pozicije će morati da se šalju pregovaračima EU da bi se objasnio određeni problem države kandidata SIE u svakoj oblasti.

5.3. Misije zemalja SIE u Briselu

322. Složenost procesa pregovaranja čini uspostavljanje većih i moćnijih misija u Briselu za vreme pregovora apsolutno neophodnim.

323. U brojnim prilikama neformalni sastanci koji se odnose na pregovore će se sazivati u veoma kratkom roku, a misije zemalja SIE će biti pozvane da prisustvuju, možda samo 30 minuta ranije. Misijama će biti potreban nivo kadrova koji će im omogućiti da imaju specijaliste u većini oblasti pregovora uvek pri ruci; što znači kao deo misije. Neće uvek biti moguće dobiti uputstva iz prestonica zemalja SIE za takve sastanke te će biti potrebna *ex-post* umesto *ex-ante* koordinacije. U prethodnom proširenju EFTA kandidati su održavali velike misije za vreme pregovora u Briselu sa 50 ili više službenika; a zahvaljujući sporazumu o EEP ove zemlje su imale manje da pregovaraju nego što će imati zemlje SIE!

324. Misije će takođe imati dužnost da održavaju kontakte i prijateljske odnose sa službenicima Komisije, pregovaračima u Savetu i službenicima i Stalnim predstavništvima država članica EU. Ova uloga je od ogromnog značaja kako bi zemlje SIE izbegle nesporazume koji mogu nastati u pregovorima. Malo toga je važnije od dobrih ličnih, neformalnih odnosa sa drugom stranom. Ti odnosi će, međutim, biti izgrađeni na uzajamnom poštovanju intelekta i iskrenosti dveju strana pre nego na njihovoj gostoljubivosti!

325. Misije u Briselu će morati da dobiju više slobode i prostora za manevrisanje nego što će prestonice instiktivno hteti da im daju. Iskustvo većine zemalja koje su pregovarale sa Unijom je da *ex post* nisu dozvolile misijama dovoljno slobode u odlučivanju. Službenici koji rade u misijama će mnogo bolje moći da uvide detalje pregovaračkih mogućnosti nego službenici u prestonicama. Uopšte, ako se pogledaju postojeće države članice, upravo su najuspešnije u pregovorima one čiji stalni predstavnici u Briselu imaju više prostora za manevrisanje

5.4. Odnosi sa javnošću/ funkcija informisanja

326. Pregovori će trajati najmanje dve godine, a možda i duže. Postaće izuzetno složeni i veoma teški za razumevanje, čak i za učesnike u procesu. U takvoj situaciji biće neophodno posedovati posvećeni tim za javne odnose koji se bavi:

- Domaćim potrošačima koji će želeti da znaju koje promene će verovatno uticati na njih kao i kako napreduju pregovori;

- Zahtevima ambasada i drugih predstavništava zemalja SIE u inostranstvu;
- Državama članicama EU i trećim stranama, da bi se dobro objasnile pozicije zemalja SIE po određenim problemima.

327. Odnosi sa javnošću/ funkcija informisanja nije „mogući dodatak” u procesu pregovaranja; može biti u srcu procesa. Biće važno održavati podršku javnosti pristupanju u periodu u kome će većina vesti iz Brisela verovatno biti o neslaganjima između zemalja SIE i EU. Tako dugačak period suštinski negativne povratne informacije može imati katastrofalan uticaj na popularnost pristupanja i dovesti do negativnih rezultata na referendumima nakon zaključenja pregovora (npr. Norveška).

328. Pružanje najnovijih informacija ambasadama zemalja SIE u državama članicama EU, ali i u trećim zemljama, jeste najvažnija funkcija. Odgovornost leži na ministarstvu spoljnih poslova, ali mehanizam odnosa sa javnošću i informisanja mora uvek imati u vidu potrebe ambasada, naročito u slučaju štampanih materijala velikog tiraža.

329. Za spoljnu publiku neophodno je delotvorno predstaviti argumente zemalja SIE kako bi se unutar EU održala podrška procesu proširenja. Iako ovu funkciju informisanja očigledno treba usredsrediti na države članice EU (i makar delom organizovati kroz ambasade zemalja SIE u tim državama članicama), takođe je važno održati protok informacija važnim trećim zemljama. Prva koja pada na pamet su Sjedinjene Američke Države, ali i podrška drugih zemalja OECD će takođe biti značajna. Isto se odnosi i na multilateralne aktere poput same OECD, Svetske banke, MMF, STO i slično.

330. Funkcija odnosa sa javnošću se mora uspostaviti odmah kako bi igrala ulogu od početka pregovora. Treba je snabdeti profesionalcima, a njihovi iskusniji kadrovi treba da imaju direktan pristup ministrima koji su uključeni u pregovore, šefu koordinacione institucije i glavnom pregovaraču.

5.5. Kontakti van vlade

331. Jedna ozbiljna opasnost je da pregovori delova pravne tekovine EU mogu da obave državni službenici bez kontakta sa onima u privredi i društvu koji su pod uticajem konačnih sporazuma. Da bi se to izbeglo biće važno uspostaviti fleksibilno uređenje za konsultovanje interesa poslovnog sektora, sindikata, raznih profesija i drugih interesa.

332. U idealnom slučaju mogle bi se uspostaviti lake strukture koje bi povezivale te interese sa pripremama pregovaračkih pozicija. Pored toga, te strukture takođe moraju biti planirane da obezbede pregovaračima mišljenja o različitim tačkama pregovora dok oni traju. Najvažnija je fleksibilnost struktura. Pregovarači za vreme pregovora zahtevaju odmah odgovore na pitanja. Malo je koristi od poslovnih organizacija koje da bi odgovorile na pitanje moraju da održe generalnu skupštinu svih svojih članova! Što se ranije ti interesi unesu u pripremu pregovora, lakše će im biti da pripreme svoje pozicije u različitim pitanjima i korisniji će biti samim pregovaračima.

333. Konačna pregovaračka pozicija je, naravno, stvar vlade. Vlade se ne smeju „upecati” u interese pojedinačnih agencija u odnosima sa predstavnicima različitih privrednih interesa, naročito kada neki interesi imaju znatnu ekonomsku moć ili društveni ugled (na primer, državna preduzeća ili politički aktivne organizacije radnika).

6. Odnosi zemalja SIE sa bilateralnim i multilateralnim institucijama

334. Očigledno nije dovoljno da zemlje SIE razviju kontakte samo sa različitim institucijama u Briselu i drugim centrima EU. Odluke koje se donose u Briselu su obično rezultat stavova koji se definišu u prestonicama država članica, i tu zemlje SIE treba da se trude da vrše uticaj.

6.1. Bilateralni odnosi sa državama članicama

335. Postoje verovatno četiri važna nivoa kontakata za zemlje SIE u državama članicama: kontakti sa vladom, sa parlamentom, sa značajnim lobističkim grupama ili grupama koje predstavljaju određene interese i sa velikim preduzećima.

336. Kontakti sa vladom su najočigledniji i na mnogo načina najjednostavniji. Ti kontakti već postoje i treba ih promovisati kroz pregovore. Iako će mnogi političari iz država članica EU posetiti zemlje SIE, teret putovanja će očigledno pasti pretežno na same zemlje SIE. Te posete u idealnom slučaju treba da koordiniše koordinaciona institucija u prestonici zemlje SIE, ali će u mnogim slučajevima posete biti *ad hoc* karaktera. Iako će glavni teret pasti na ministra nadležnog za pregovore, ministar spoljnih poslova i premijer, drugi članovi vlade takođe treba da budu uključeni u raspored poseta, naročito kada su u pitanju posete njihovim kolegama u državama članicama. Posete će se koncentrisati na ministre i službenike država članica koji se direktno bave pregovorima, na ministarstvo spoljnih poslova i, ako postoji, ministarstvo za evropske poslove (ili koordinaciono telo – SGCI¹ u Parizu ili Kancelarija kabineta u Londonu).

337. Budući da se o proširenju EU odlučuje jednoglasno, opasno je sugerisati da zemlje SIE treba da daju prioritet kontaktima sa nekim državama članicama u odnosu na druge; svaka pojedinačna država članica može da blokira pristupanje. Možda je važnije raditi na menjanju mišljenja potencijalnih protivnika pristupanja nego podsticati one zemlje koje su za proširenje. Međutim, često države članice neće biti prosto za ili protiv proširenja; svakoj će predstavljati problem različiti delovi pregovora i stoga će biti neophodno održavati kontakte sa svim državama članicama.

338. Iako neće biti moguće utrošiti velika sredstva na kontakte sa nacionalnim parlamentima, ne treba zaboraviti da će oni na kraju takođe morati da se slože sa proširenjem, baš kao i Evropski parlament. Zbog toga se oni ne mogu ignorisati. U idealnom slučaju, ova veza se održava ili posetama vlada zemalja SIE ili njihovih članova parlamenta. Ubeđivanje nacionalnih članova parlamenta je takođe delotvoran način održavanja opšte javne podrške proširenju unutar EU.

339. Takođe treba negovati kontakte sa velikim nacionalnim lobističkim grupama i sa velikim nacionalnim i multinacionalnim preduzećima u državama članicama. U mnogim državama članicama ove organizacije imaju veliki uticaj na mišljenje vlade; u Nemačkoj na primer, DIHT (predstavništvo privrednih komora) ili BDI (predstavnik privatnih kompanija) ili DGB (sindikati) imaju veliku moć i autoritet i vlada ih često konsultuje.

340. Očigledno, veliki deo napora da se održe ovi kontakti moraju podnositi ambasade zemalja SIE u državama članicama. Ambasade moraju biti uvezane u mrežu koordinacione institucije u prestonici zemlje SIE; u slučajevima kada to nije ministarstvo spoljnih poslova, ono će takođe biti duboko uključeno u umrežavanje ambasada.

6.2. Bilateralni kontakti sa trećim zemljama

341. Kontakti sa trećim zemljama mogu biti izuzetno značajni; to se posebno odnosi na kontakte sa Sjedinjenim Američkim Državama. U nekim delovima EU to nije obavezno popularna poruka i predstavlja nešto što treba raditi relativno diskretno. Međutim, proširenje je važan deo razvoja bezbednosnog sistema nakon Hladnog rata, u kome SAD igra veoma značajnu ulogu. Dakle, to je proces za koji Amerikanci mogu biti veoma zainteresovani i pokušaću da pokažu diplomatski interes u svojim odnosima sa Unijom. Sjedinjene Države i brojne ostale treće zemlje takođe imaju značajne ekonomske interese u državama kandidatima i stoga im je u interesu nesmetani proces pristupanja.

¹ Sekretarijat međuministarskog odbora za evropska pitanja (*Secrétariat général du Comité interministériel pour la co-opération économique internationale*) se bavi većinom aspekata evropskih poslova, osim spoljnom i bezbednosnom politikom.

6.3. Kontakti između zemalja SIE koje pregovaraju

342. Važno pitanje je da li zemlje SIE koje pregovaraju treba da institucionalizuju međusobne kontakte u pripremanju za i za vreme pregovora. Iskustvo iz prošlosti je pokazalo da je takva koordinacija teška. Nije stvarno funkcionisala za vreme pregovora o prvim sporazumima o pridruživanju 1991. godine, a nije bilo mnogo koordinacije ni između zemalja EFTA u poslednjim pregovorima o pristupanju.

343. Uprkos teškoćama, trebalo bi učiniti neke pokušaje da se makar održe kontakti u vezi sa zajedničkim problemima u pregovorima; to bi, na primer, mogli da budu pomoć iz strukturnih fondova nakon pristupanja ili pregovori o slobodnom protoku radnika ili možda prelazni periodi za određena uputstva iz oblasti životne sredine koja nameću velike troškove. Ti kontakti se mogu održavati i između misija u Briselu i između prestonica.

344. Interesi zemalja SIE se često toliko razlikuju ili se čini da su toliko različiti da će ta koordinacija biti neefikasna; ali potencijalna korist od neke koordinacije u određenim problemima je dovoljno velika da takav pokušaj učini vrednim.

6.4. Kontakti sa multilateralnim organizacijama

345. Kontakti zemalja SIE sa multilateralnim organizacijama su moćan način da se dopre do autoritativnih organa koji će podržati cilj pristupanja. To je tačno čak i ako države SIE nisu članice organizacije. To je, na primer, slučaj OECD u kojoj su članice samo tri države SIE, ali koja, kao veoma značajan deo mreže industrijalizovanih zemalja, može da ima značajan uticaj na međunarodnu zajednicu i naročito na države članice EU. Svetska banka, koja je nedavno usredsredila svoje aktivnosti na podršku procesu evropskih integracija, i MMF i UN i njene agencije takođe treba koristiti kako bi se uticalo na proces.

6.5. Kontakti sa grupama za pritisak na nivou EU

346. Lobističke grupe na nivou EU se bitno razlikuju po svom uticaju na procese u Zajednici. Tradicionalno, najuspešnija lobistička grupa je lobi poljoprivrednika (COPA) i još uvek je moćna, iako verovatno manje nego sedamdesetih i osamdesetih. Predstavnici industrijskih sektora poput EUROFER (gvožđe i čelik) ili CEFIC (hemikalije) mogu biti izuzetno uticajni, kao što su često i pokazali u slučajevima antidampinga. Snaga ovih lobija, uključujući i lobije potrošača, do sada je rasla i nastaviće da raste.

347. Budući da neki delovi industrije EU ili naročito poljoprivrede mogu da se okrenu protiv proširenja, treba obratiti pažnju na te organizacije koje mogu imati uticaj i na Komisiju i na Evropski parlament.

7. Upotreba resursa zemalja SIE

348. Da bi se adekvatno pokrili svi zadaci opisani u ovom radu potrebni su ljudski resursi koji prevazilaze kapacitete svih zemalja SIE. Pregovori su važni, ali ne mogu da apsorbuju sve resurse vlade.

349. Zemlje SIE će morati da posvete više resursa pregovorima; tome nema alternative. Takođe je jasno da će to biti dodatni trošak u već zategnutim budžetima. Pitanje je kako steći više resursa na ekonomičan način i efikasno ih koristiti.

350. U upotrebi direktnih resursa vlade mora se dati prioritet samim pregovorima. To sugerise da koordinaciona institucija, kancelarija glavnog pregovarača, pregovarački timovi u ministarstvima i misija u Briselu treba da imaju prioritet. Da bi se postigla maksimalna efikasnost neophodno je da ova velika grupa ljudi radi kao blizak tim. Sada se mora ozbiljno razmisliti o strukturi ove centralne grupe i njenom povezivanju sa drugim delovima pregovaračke strukture kako bi se postigla maksimalna efikasnost. Iznad svega treba razmisliti i o komunikaciji između različitih članova tima; na primer, da li između njih treba da postoje namenske i poverljive veze elektronskom poštom i telekomunikacijama.

351. Vlada takođe treba što više da koristi domaću stručnost izvan vlade. Ta stručnost se može dobiti na univerzitetima, ali i u privredi i drugim delovima nacionalne privrede i društva i posebno je vredna u dopunjavanju informacija koje se dobijaju iz ministarstava.

352. U nekim ključnim oblastima biće neophodna strana ekspertiza, koja se obično može finansirati kroz Phare program ili kroz neki od programa bilateralne pomoći. Problem u upotrebi strane pomoći je identifikovanje kvalitetnih stručnjaka u određenim oblastima koji mogu da provedu potrebno vreme u zemljama SIE. U tome države članice EU i sama EU mogu da pomognu snabdevajući zemlje SIE imenima službenika koji se mogu kontaktirati u njihovim upravama radi pronalazjenja odgovarajućih resursa.

353. Možda je najvažniji hitan zadatak za zemlje SIE da ubrzaju organizaciju cele pregovaračke mreže, uz prognoze potreba i dostupnosti resursa u predstojećoj godini. U takvim poslovima, Sigma program svakako može pružiti značajnu podršku zemljama SIE koje pregovaraju.

**Poglavlje 5: Evropska komisija i pregovarački proces u prethodnim talasima proširenja
Evropske unije**

Autor: Francisko Granel¹

¹ Francisko Granel je direktor, GD VIII, Evropska komisija, Brisel.

354. U skladu sa odlukom ministara spoljnih poslova država EU iz decembra 1997. godine da prihvate preporuku Evropske komisije za otvaranje pregovora o proširenju sa šest država i ostavljanje formalnih razgovora sa ostalih pet kandidata za kasnije, 31. marta 1998. godine Evropska unija će otpočeti pregovore o članstvu sa pet država srednje i istočne Evrope (Poljska, Mađarska, Češka, Estonija i Slovenija). Kipar je takođe uključen u ovaj talas u skladu sa ranije donetim odlukama.

355. Prema Ugovoru iz Matrihta Evropska unija je otvoren prostor u smislu da svaka evropska zemlja koja želi da udruži svoje resurse u deljenju ideala očuvanja i jačanja mira i slobode može pristupiti Evropskoj uniji. Zemlje koje podnose kandidaturu za članstvo moraju da usvoje celokupni *Acquis Communautaire*.

356. Na osnovu ovog principa i onih ranijih koje su postavili Ugovor iz Pariza, kojim je formirana Evropska zajednica za uglj i čelik, Ugovor iz Rima, koji je osnovao Evropsku ekonomsku zajednicu, i Euroatom, nekoliko država su postale punopravne članice Evropske zajednice u periodu od 1973. do 1986. godine. Nekoliko ostalih su postale članice Ugovorom iz Matrihta (1992. godine) kojim je osnovana Evropska unija.

357. Šest država osnivača EZ su bile Belgija, Francuska, Nemačka, Italija, Luksemburg i Holandija. Još tri države: Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska i Irska su primljene u članstvo 1. januara 1986. godine u prvom krugu proširenja EZ. Drugi talas proširenja je obuhvatio Grčku, koja je pristupila 1. januara 1981. godine, Španiju i Portugaliju, koje su pristupile zajedno 1. januara 1986. godine. Konačno, Austrija, Švedska i Finska su pristupile EU 1. januara 1995. godine. Istočna Nemačka je pre toga ušla u Evropsku uniju spajanjem dve Nemačke nakon pada Berlinskog zida.

358. Nakon što se proširila sa šest na petnaest članica, EU se opet susreće sa izazovom proširenja. Petnaest zemalja je podnelo molbe za prijem u članstvo (tabela 1), i mada neke od tih zemalja trenutno ne ispunjavaju uslove za prijem, nisu povukle svoje kandidature. Kada je u pitanju Malta, obe strane su odlučile da zamrznu kandidaturu za članstvo i da traže jačanje ekonomske saradnje. U prošlosti jedino kandidatura koju je podneo Maroko nije prihvaćena iz geografskih razloga. U slučaju Švajcarske i Norveške, njihove vlade su izrazile želju da se u budućnosti odnosi nastave na najbolji mogući način na osnovu većeg istraživanja postojećih sporazuma, s obzirom na negativni ishod referendum za EEP u Švajcarskoj i referendum za članstvo u Norveškoj. Sa Turskom je uspostavljen poseban proces koji će obuhvatati specifične sastanke u cilju raspravljanja o različitim problemima budući da za sada nema odluke o zahtevu Turske za prijem u članstvo u EU.

Tabela 1². Države koje su podnale zahtev za prijem u EU

	Zahtev za članstvo	Stanovništvo (u mil.)	Prihod po glavi stanovnika (u USD)	Mišljenje Komisije
Turska	14. april 1987.	58,8	2.000	18. dec. 1989.
Kipar	4. jul 1990.	0,7	10.000	30. jun 1993.
Malta	16. jul 1990.	0,3	8.000	30. jun 1993.
Švajcarska	26. maj 1992.	6,8	36.000	
Norveška	25. novembar 1992.	4,3	25.000	24. mart 1993.
Mađarska	1. april 1994.	10,2	3.000	17. jul 1997.
Poljska	8. april 1994.	38,5	2.000	17. jul 1997.
Rumunija	22. jun 1995.	22,8	1.100	17. jul 1997.
Slovačka	27. jun 1995.	5,5	2.000	17. jul 1997.
Letonija	27. oktobar 1995.	2,6	2.000	17. jul 1997.
Estonija	28. novembar 1995.	1,5	3.000	17. jul 1997.
Litvanija	8. decembar 1995.	3,7	1.500	17. jul 1997.
Bugarska	16. decembar 1995.	8,9	1.500	17. jul 1997.
Češka	23. januar 1996.	10,4	2.500	17. jul 1997.
Slovenija	10. jun 1996.	1,9	6.300	17. jul 1997.

² Izvor: F. Granell: „Catalunya I l'ampliació e la Unó Europea”, *Nota d'Economia*, maj-avgust 1996.

359. Situacija je različita u svakoj od ovih zemalja. Na primer, pregovori o članstvu sa Švajcarskom, za koje je bilo planirano da se odvijaju zajedno sa pregovorima sa Austrijom, Švedskom, Finskom i Norveškom, nikada nisu ni počeli zbog švajcarskog „ne” na referendumu o Evropskom ekonomskom prostoru 12. decembra 1992. godine. Sa Norveškom je ispregovaran sporazum o pristupanju koji je zatim odbijen od strane norveškog naroda na referendumu 28. novembra 1994. godine. Norvežani su u još jednoj ranijoj prilici odbili članstvo na referendumu održanom 24. septembra 1972. godine.

360. Evropska komisija je predstavila mišljenja o prijavama za članstvo za svih 15 zemalja koje su gore navedene, osim za Švajcarsku. U tim mišljenjima se vrši pregled posledica prijema svake pojedinačne zemlje i problemi koji se moraju rešiti kako bi ta zemlja pristupila EU. Evropska komisija je takođe objavila za svaki od slučajeva opšti pregled globalnog uticaja budućeg proširenja. Ta procena služi kao zaštita sposobnosti EU da funkcioniše delotvorno (1)(2)(3).

361. U EU tradicionalno postoji zabrinutost o uticaju proširenja na produbljivanje evropske integracije ili „kvalitet” Unije. Za sada proširenje nije uticalo na sposobnost EU da očuva „kvalitet” procesa evropske integracije. Zajednica se proširila sa šest na petnaest članica istovremeno popravljajući kvalitet integracije u neofunkcionalnom smislu, počevši od zajedničkog tržišta za uglj i čelik, a kulminaciju predstavlja sadašnja struktura tri stuba koja je uvedena Ugovorom o Evropskoj uniji iz Matrihta. Nove države članice obično nisu imale nesavladive probleme prilagođavanja.

362. Danas ostaje pitanje kako se integracija može produbljivati kada zajednica bude obuhvatala 20 ili više članica. Ovo pitanje je još bitnije uoči formiranja Monetarne unije.

363. U tom pogledu Evropska komisija mora paziti na funkcije celog sistema. Šta će se desiti sa institucijama, predstavništvom država članica u institucijama i koji će biti uticaj proširenja na proces odlučivanja? Kako će se rešavati pitanja budžeta u proširenoj zajednici? Kako će se očuvati *acquis communautaire*?

364. *Acquis communautaire* je termin koji se koristi da se opiše primarno komunitarno pravo – Ugovor iz Rima i drugi takvi ugovori – i sekundarno komunitarno pravo koje je usvojeno na osnovu tih ugovora od osnivanja Evropske unije (uredbe, uputstva i odluke). Pravnu tekovinu EU takođe čini i celokupna relevantna sudska praksa Evropskog suda pravde i relevantne smernice iz drugog i trećeg stuba.

365. Kao najviši izvršni organ Evropske unije, Evropska komisija inicira javne politike i izrađuje nacрте detaljnih mera za njihovo sprovođenje. Zadatak Komisije je i da obezbedi pridržavanje propisa EU. Komisija ima pravo da započne postupak pred Evropskim sudom pravde ukoliko države članice, pojedinci ili kompanije prekrše bilo koji deo pravne tekovine. Postupak za podnošenje tavnog slučaja je predmet člana 169. Ugovora.

366. U tom pogledu puno prihvatanje pravne tekovine EU je ključni element „pravila igre” koji obavezuje i države kandidate i države članice. Taj princip čini osnovni uslov za delotvorno učešće država kandidata u evropskim institucijama.

367. U prethodnim proširenjima princip prihvatanja celokupne pravne tekovine je uvek činio osnovu za pregovore. Za EU se o tom principu ne može pregovarati u okviru daljeg proširenja. U prethodnim pristupanjima scenario za početak pregovora je uvek bio isti. Na prvom ministarskom sastanku svih prethodnih konferencija o pristupanju države kandidati su pristajale na osnovni princip da nove države članice moraju preuzeti celokupnu pravnu tekovinu. Pregovori su zatim bili usredsređeni na prelazne periode koji će se odobriti državama kandidatima kako bi im se omogućilo da se prilagode zahtevima članstva u EU. Prelazni metodi su bili jedini način rešavanja problema prilagođavanja. Promene u pravilima Zajednice ili trajna odstupanja se nisu smatrala prihvatljivim. To znači da su nove članice u prethodnim proširenjima uvek morale da prihvate *acquis* Evropske unije u celini u trenutku pristupanja.

368. Pravna tekovina se drastično proširila od početka procesa evropske integracije. Proširenje 1995. godine je obuhvatalo prihvatanje tradicionalnih uredbi EU i novih stubova uvedenih Ugovorom o Evropskoj uniji iz Matrihta od strane država kandidata (4):

- Institucionalne odredbe: vladajući međuvladini i nadsacionalni organi EU, njihov sastav i interakcije sa logičnim numeričkim prilagođavanjima;
- Pravni okvir: različite vrste ugovora Zajednice, uredbi, akata i drugih tekstova;
- Finansijske odredbe na kojima se zasnivaju budžetski resursi i troškovi Unije, podzakonski akti o Evropskom fondu za razvoj i Evropskoj investicionoj banci (EIB);
- Norme kojima se uspostavlja slobodan protok roba, ljudi i kapitala unutar EU, sloboda pružanja usluga i sloboda osnivanja preduzeća;
- Zajednička komunitarna pravila i standardi koji se tiču aproksimacije zakona, konkurencije i monopola, indirektnog oporezivanja, zdravlja životinja i bilja, trgovinskog prava, itd.
- Zajedničke javne politike: zajednička poljoprivredna politika (ZPP); zajednička spoljna carinska i trgovinska politika; politika razvoja; regionalna socijalna i kohezijska politika; saobraćajna politika i trans-evropske mreže; politike zaštite potrošača i zdravlja, politike istraživanja i informacija, obrazovanje, statistika, energetska politika; politika ribolova; industrijska politika;
- Ekonomska i monetarna unija (EMU) kao viša faza Evropskog monetarnog sistema;
- Takozvani novi „stubovi” iz Ugovora o EU;
- Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP);
- Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova;
- Prava i obaveze koje proističu iz koncepta „državljanstva Unije” uključena u prvi stub Ugovora iz Maastrichta.

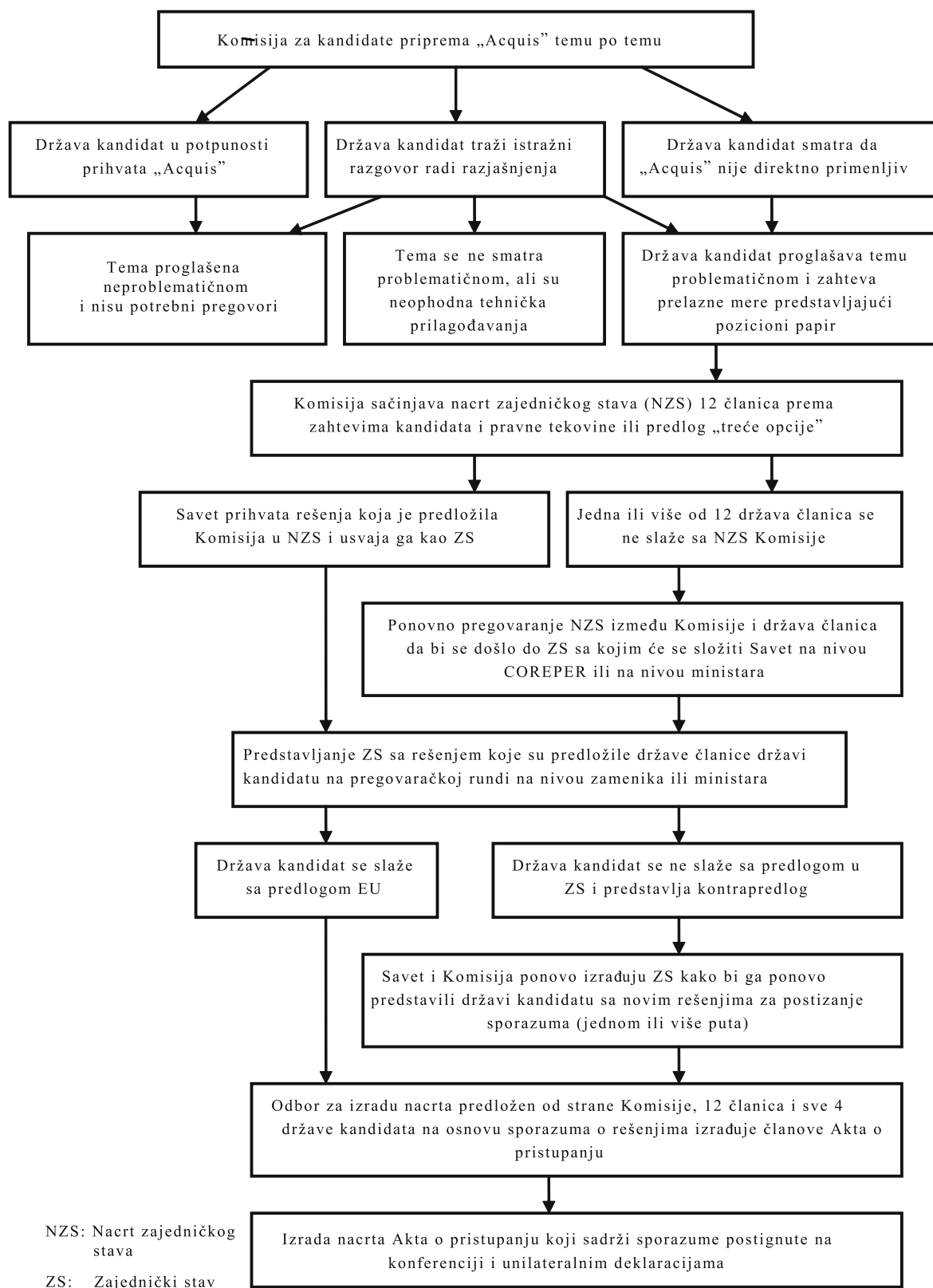
369. Štaviše, pored sadašnjih obaveza (koje mogu da obuhvate i učešće u Šengenskom sporazumu), države kandidati moraju biti sposobne da prihvate buduće obaveze koje proističu iz članstva dinamičnog organa poput Evropske unije.

370. Novi Ugovor iz Amsterdama razmatra mogućnost fleksibilnije zajednice pod „odredbama o bliskijoj saradnji” i Evropska komisija je izrazila spremnost da prihvati izvestan stepen fleksibilnosti, iako ne u pogledu pitanja pravne tekovine. Razlog je to što, ako se fleksibilnost dozvoli u tolikoj meri da sadašnje ili buduće članice mogu da podnesu kandidaturu samo za deo sistema EU, pojaviće se ogromni problemi u upravljanju pravnim i upravnim sistemom u celosti. Pošto se ne može pregovarati o principu prihvatanja cele pravne tekovine, prethodni pregovori o proširenju su imali dva glavna cilja: formiranje prelaznih perioda da bi se omogućilo ugrađivanje pravne tekovine EU u zakonodavstvo nove države članice i autorizacija određenih privremenih odstupanja ako je to neophodno. Nije dozvoljeno nikakvo trajno odstupanje iako su u nekim slučajevima bila neophodna „maštovita” rešenja za rešavanje nekih problema. To znači da Ugovor o pristupanju samo sadrži privremene izuzetke i tehnička prilagođavanja opštem pravilu potpunog prihvatanja pravne tekovine. Prema iskustvu iz prošlosti proces koji je vodio ka članstvu je bio sledeći:

- ⇒ Država podnese kandidaturu;
- ⇒ Komisija postavlja pitanja o ekonomiji i pravnom okviru države kandidata radi pripreme mišljenja o tome kako se mogu rešiti potencijalni problemi izazvani pristupanjem države kandidata. U nedavnim pristupanjima to je obuhvatalo pitanja u vezi sa političkim kriterijumima;
- ⇒ Komisija objavljuje po jedno mišljenje za svaku pojedinačnu državu kandidata;
- ⇒ Savet odlučuje da otvori ili ne otvori pregovore sa svakom pojedinačnom državom kandidatom;
- ⇒ Otpočinju pregovori u obliku međuvladinih konferencija između država članica EU i svake od država kandidata;
- ⇒ Komisija formira radnu grupu za proširenje kao pomoć procesu pregovaranja sa ulogom u povezivanju zahteva za privremenim odstupanjima država kandidata sa pozicijom država članica nakon pune detaljne analize usklađenosti propisa države kandidata sa propisima EU (*screening*);

- ⇒ Države članice se među sobom dogovaraju o pregovaračkoj poziciji EU i zatim se dogovaraju sa kandidatima o formulisanju privremenih odstupanja koja će biti uključena u Ugovor o pristupanju;
- ⇒ Pripremaju se članovi Ugovora o pristupanju. Ukoliko o nekom određenom delu pravne tekovine ne postoji član, to označava njeno puno prihvatanje bez potrebe privremenog prelaznog perioda;
- ⇒ Evropski parlament odobrava tekst Ugovora o pristupanju;
- ⇒ Države članice EU i država koja pristupa potpisuju Ugovor o pristupanju;
- ⇒ Proces ratifikacije u državama članicama EU i u državi koja pristupa u skladu sa ustavnim zahtevima i postupcima.

371. Tabela 2³ prikazana ispod⁴ prikazuje proces pregovaranja u šematskoj formi:



³ Izvor: F. Granell: „The European Union’s Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden”, *Journal of Common Market Studies*, 22, br. 1, mart 1995, str 117-141.

⁴ Tabela se odnosi na pregovore sa Austrijom, Finskom, Norveškom i Švedskom koji su doveli do proširenja 1995. godine. Prim. prev.

372. Pravni uticaj članstva nije ograničen na tekst Ugovora o pristupanju. Članstvo u EU je dodalo nekih 40.000 strana zakonodavstva EZ u već dobro razvijeni finski pravni sistem. To je bio samo uticaj direktno primenljivih uredbi EZ. U slučaju prethodnih proširenja uticaj članstva Zajednice na domaći sistem je proporcionalno bio još značajniji; zemlje poput Grčke, Španije i Portugalije nisu prethodno harmonizovale svoje zakonodavstvo sa normama EZ, za razliku od Finske, Švedske i Austrije, koje su pod Sporazumom o Evropskom ekonomskom prostoru bile harmonizovale svoje pravne sisteme sa pravom EU u mnogim oblastima.

373. U skladu sa već rečenim, možda je mudrije napraviti poređenje novih proširenja sa iskustvom Grčke, Portugalije i Španije u pristupanju EU nego praviti pretpostavke o tekućem proširenju na osnovu poređenja sa slučajem Finske, Austrije i Švedske koje su bile vrlo napredne u mnogim oblastima javne politike koje pokriva *Acquis Communautaire*.

374. Finska, Austrija i Švedska su imale relativno kratke procese pregovaranja za članstvo: Finska je, na primer, podnela zahtev za prijem u članstvo u martu 1992. godine, a postala puna članica EU u januaru 1995. godine. Španija i Portugalija su imale potpuno drugačiji tretman od Finske, Švedske i Austrije. One su podnele kandidaturu 1977. godine, a postale su punopravne članice tek 1986. godine, i čak su bili postavljeni jako dugi prelazni periodi sa privremenim odstupanjima budući da te države kandidati nisu bile potpuno spremne da od prvog dana članstva odgovore na obavezu da pravnu tekovinu EU preuzmu u svoje nacionalno zakonodavstvo. Španija i Portugalija su morale da promene ili čak naprave određene zakone i upravne organe kako bi zadovoljile zahteve EU, a to je iziskivalo, u nekim trenucima, težak zakonodavni proces uz učešće nacionalnih parlamenata.

375. U mnogim slučajevima prilagođavanje zakonodavstvu EZ će predstavljati težu obavezu za sadašnje države kandidate nego za države koje su pregovarale o ugovorima o pristupanju sedamdesetih i osamdesetih godina jer je obim zakonodavstva EZ koje zahteva nacionalno sprovođenje, često učešće parlamenta, u velikoj meri porastao za vreme procesa dovršavanja jedinstvenog tržišta i procesa koji vodi ka Ekonomskoj i monetarnoj uniji. U svakom slučaju, na kraju prelaznog perioda *acquis communautaire* će se primenjivati u novim državama članicama na isti način kao i u sadašnjim državama članicama.

376. Država koja pristupa EU mora da osnuje efikasnu nacionalnu mašineriju za pripreme i donošenje odluka u evropskim pitanjima kako bi zaštitila nacionalni interes u perspektivi punog prihvatanja pravne tekovine.

377. Najveći problemi država kandidata su često posledica nacionalnih propisa i pravne i ekonomske tradicije. Razlike u minimalnim standardima u zdravlju, bezbednosti i zaštiti životne sredine će iziskivati detaljne stručne rasprave. Slobodni protok poljoprivrednih dobara i industrijskih roba u kontekstu jedinstvenog tržišta se mora kombinovati sa adekvatnim rasporedom za prihvatanje zajedničke spoljne carinske tarife i trgovinske politike EU prema razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Propisi o konkurenciji i državnoj pomoći se moraju prilagoditi pravilima Zajednice do trenutka pristupanja.

378. Očuvanje prirodnih staništa, divlje faune i flore i neke druge mere očuvanja moraju se doneti u zemljama koje pristupaju ako prethodno nisu postojale. Energetske politike, uključujući javne politike u vezi sa nuklearnom energijom moraju se prilagoditi pravnoj tekovini Zajednice.

379. Glavna pitanja oko kojih obično nastaju problemi za vreme pregovora o proširenju su poljoprivreda, poreska politika i regionalna i strukturna politika. Zajednička poljoprivredna politika često iziskuje usvajanje drugačijeg modela u pogledu cena i administrativnih zahteva od onog koji je poznat poljoprivrednicima u državama kandidatima. Potreba za prilagođavanjem zavisi od nacionalnog modela. U oblasti poreza na dodatu vrednost, akciza i vrednosti predmeta koji ne podležu plaćanju uvoznih dažbina, državama kandidatima se mogu odobriti prelazni periodi za harmonizaciju, kao i odstupanja, ali ništa više. Regionalna i strukturna politika su od ogromnog značaja za relativno manje napredne države u Uniji i neophodno je upamtiti da se sve istočnoevropske i mediteranske države kandidati moraju svrstati u tu kategoriju.

380. Pored ovih opštih pitanja, svaki pojedinačni pregovor o proširenju se mora baviti i drugim pitanjima od posebnog političkog i ekonomskog značaja za određene države kandidate. U slučaju pregovora o proširenju sa Austrijom, Finskom, Norveškom i Švedskom neka od specifičnih pitanja koja se mogu pomenuti su:

- Sporazum o prevozu putevima koji je zatražila Austrija kako bi zadržala pravo da ograničava transalpski prelaz teških vozila kroz Austriju koji je bilateralan prema Austriji i od strane Austrije (već obuhvaćen Sporazumom o prevozu iz 1992. godine koji traje do 2004. godine). To je bilo jedino rešenje ovog pitanja u poslednjoj rundi pregovora 1. marta 1994. godine, koje je omogućilo Uniji i Austriji da zaključe pregovore.
- Protokoli o posebnim pravima Sami naroda u Švedskoj, Finskoj i Norveškoj.
- Ostrva Aland će se rukovoditi posebnim uređenjima (odobreno od strane 73.7% stanovnika ostrva Aland na posebnom referendumu održanom 20. novembra 1994. godine).
- Finske osiguravajuće kompanije će imati obavezu da odvajaju svoje penzionske šeme od drugih osiguravajućih aktivnosti, a tržište će biti otvoreno za kompanije iz drugih zemalja.
- Nove članice dobijaju petogodišnji period prilagođavanja pre nego što u potpunosti primene pravo stranaca da steknu sekundarno boravište na njihovoj teritoriji.
- Zbog svoje geografske pozicije i izdvojenosti morskog saobraćaja iz projekta evropskih mreža, Finska se izborila za deklaraciju koja navodi da se u relevantnim inicijativama Unije mora posvetiti odgovarajuća pažnja finskom morskog saobraćaju.

381. Na osnovu kombinovanih razmatranja o kojima je bilo reči želeo bih da kažem da su situacija i pozadina sadašnjih država kandidata veoma različite od onih iz ranijih proširenja, kako je primetila Evropska komisija u svojim mišljenjima o sadašnjim kandidatima (5).

382. Uprkos pretpristupnom sporazumu, aktivnostima Phare i drugim merama, države kandidati su još uvek daleko od propisa i konkurentne realnosti unutrašnjeg tržišta EU. Privatni sektor je još uvek slab i mora da ojača svoju sadašnju poziciju. Vođenje ekonomske politike je još uvek u fazi tranzicije.

383. Dozvolite mi da zaključim sa nekim preporukama državama novog proširenja na osnovu mog iskustva u prethodnim proširenjima tokom kojih sam bio glavni pregovarač od strane EZ za pregovore sa Finskom.

384. Prvo: vreme, obrazovanje u oblasti EU, obazrivost i uključenost privatnog sektora i građana neophodni su tokom celog procesa.

385. Drugo: realizam. Kao što je rekao komesar Hans van den Bruk, nadležan za spoljne odnose sa Srednjom i Istočnom Evropom:

386. „Jedna stvar koja važi za sve kandidate, bez obzira na napredak koji su do sada ostvarili, jeste rešenost Komisije da svesrdno podrži njihove pripreme za članstvo do dana kada uđu u Evropsku uniju (EU). Kada govorimo o procesu pristupanja, ne pravimo razliku između „unurašnjih i spoljašnjih” već pre između „unutrašnjih i pred-unutrašnjih”. Svi kandidati će postepeno biti uvedeni u aktivnosti EU. Svi će postati članice EU. Ništa nije toliko u suprotnosti sa namerama Komisije kao što je povlačenje novih linija podele u Evropi. Razlikovanje ni u kom slučaju ne nagoveštava diskriminaciju. Proširenje je u interesu i država kandidata i same EU. Koristi za EU će biti ogromne ne samo u pogledu stabilnosti i bezbednosti, koliko god da su one bitne, već i u pogledu napretka. Države kandidati su značajni partneri u pogledu trgovine i investicija. Sto miliona potrošača sa rastućim primanjima već daju ogroman podstrek ekonomskom rastu i razvoju širom Evrope”.

387. Čini mi se da je potpuno neophodno održati „zamah” ka članstvu za vreme celog procesa iako se to članstvo možda neće ostvariti brzo.

388. U tom cilju EU je 1997. godine napravila nove smernice za aktivnosti Phare za potrebe deset zemalja srednje i istočne Evrope koje kucaju na vrata EU i kako bi stvorila partnerstvo ka budućoj integraciji. Dakle, to je sada aktivnost vođena procesom pristupanja u kojoj EU pokušava da poboljša veze sa kandidatima u sektorima kao što su saobraćaj, telekomunikacije, stvaranje standarda za poboljšanje prilagođavanja ekonomije.

389. Ne verujem da su odgovarajući odgovori iz prošlih proširenja veoma relevantni za poziciju novih kandidata, ali mogu da garantujem da će Evropska komisija opet biti posvećena očuvanju i poboljšanju sistema EU i da će nastaviti da izbegava da povećanje u broju partnera otežava njihov zajednički rad. Evropska komisija radi na pripremanju puta ka proširenju, naročito prema istočno-evropskim zemljama, ali takođe radi za dobrobit istovremenog očuvanja i poboljšanja produbljenja i kvaliteta evropske integracije.

390. U tom kontekstu, samo države sposobne da u potpunosti poštuju sadašnju i buduću pravnu tekovinu EU mogu biti prihvaćene kao članice „bolje” i „istinske” Evropske unije. Mora postojati nada da će države kandidati za članstvo stvoriti pritisak na EZ da se produbi dok se bude širila.

LITERATURA

- (1) Enlargement of the Community: General Consideration, Transitional period and Institutional Implications, and Economic and Sectoral Implications, BULLETIN EC 3-78 (Supplement 1-3). Komisija Evropskih zajednica, 1978.
- (2) Europe and the Challenge of Enlargement, BULLETIN EC, Dodatak 1/1992. Komisija Evropskih zajednica, 1992.
- (3) Agenda 2000: 1. For a stronger and Wider Union and 2. The Challenge of Enlargement; Doc. COM(97)2000 konačni, I and II tom, 15. jul 1997. Komisija Evropskih zajednica, 1997.
- (4) F. Granell. „The First Enlargement Negotiations of the EU”, strane 35-63 J. Redmond (urednik), The 1995 Enlargement of the European Union, Aldershot, Ashgate, United Kingdom, 1997.
- (5) Objavljeno od strane Evropske komisije kao dodatak Biltenu Evropske unije: Kipar (5/1993), Mađarska (6/1997), Poljska (7/1997), Rumunija (8/1997), Slovačka (9/1997), Letonija (10/1997), Estonija (11/1997), Litvanija (12/1997), Bugarska (13/1997), Češka (14/1997) i Slovenija (15/1997).

Poglavlje 6: Plenum glavnih pregovarača: glavni zaključci

Autor: Toni Verhejen¹

¹ Toni Verhejen je trenutno Administrator za kreiranje javne politike, koordinaciju i uređenje u Sigmu u Parizu. Na odsustvu je sa svoje pozicije predavača u oblasti državne uprave i evropske integracije na Univerzitetu u Limeriku u Irskoj.

1. Uvod

391. Jedan od glavnih ciljeva sastanka više zemalja o evropskim integracijama i reformi državne uprave koji je održan u Atini oktobra 1997. godine je bio razmena iskustava. Plenum glavnih pregovarača (na kome se sa zvaničnicima uključenim u upravljanje evropskim poslovima u državama srednje i istočne Evrope raspravljalo o iskustvima država obuhvaćenim prethodnim krugovima proširenja) je bio jedan od najvažnijih elemenata sastanka u Atini. Tri bivša glavna pregovarača, Bajron Teodoropulos, glavni pregovarač za Grčku, Hans Brunmajer, glavni pregovarač za Austriju i Vitor Martins, član pregovaračkog tima Portugalije, razgovarali su sa učesnicima o svojim iskustvima. Ovaj izveštaj predstavlja sažetak glavnih preporuka budućim pregovaračima zemalja srednje i istočne Evrope.

2. Grčka

392. Glavne preporuke gospodina Bajrona Teodoropulosa su navedene u nastavku teksta. U svom uvodu gospodin Teodoropulos je objasnio pozadinu početka pregovora sa Grčkom. Grčka je odlučila da podnese zahtev za prijem u članstvo EZ nakon duge debate šezdesetih godina o tome da li Grčka treba da pokuša da uđe u EZ ili EFTA. Grčka je smatrala EZ organizacijom koja više obećava od EFTA i 1974. godine je doneta odluka da se podnese zvanična kandidatura za članstvo. Jedan od glavnih motiva za podnošenje kandidature u to vreme je bio pokušaj da se konsoliduje demokratski sistem vladavine u Grčkoj koji je bio u razvoju tako što bi se čvrsto povezao sa sistemom EZ. Međutim, razlika u ekonomskom razvoju između Grčke i EZ je predstavljala veliki problem. Evropska komisija je u svom mišljenju predložila petogodišnji period pristupanja pre no što bi Grčka mogla da uđe u EZ. Međutim, Savet je odbio mišljenje Komisije i umesto toga odlučio da otvori pregovore sa Grčkom. Pregovori su trajali oko četiri godine. Struktura uspostavljena za pregovore se sastojala od ministra za komunitarna pitanja, kome je pomagao međuministarski sekretarijat u Ministarstvu spoljnih poslova. Međuministarski sekretarijat je formiran posebno za potrebe koordinacije procesa pregovaranja. Kabinet je imenovao pregovarački tim, ali je on bio odgovoran ministru za komunitarna pitanja. Grčki parlament je odobrio mandat za pregovore. Po grčkom Ustavu moguće je preneti suverena prava međunarodnim organizacijama pod uslovom da za to glasa 3/5 članova parlamenta.

393. Bajron Teodoropulos, ambasador Grčke (u penziji), bio je šef grčkog pregovaračkog tima za vreme pregovora koji su doveli do pristupanja Grčke tadašnjoj EEZ. On iz svog iskustva nudi sledeće savete onima koji će možda pregovarati u ime država kandidata.

DESET TEODOROPULOSOVIH TAČAKA

1. Shvatite od početka s kim pregovarate.

Kandidati pregovaraju sa EU u celini, ne sa pojedinačnim državama članicama. Države članice svakako pregovaraju među sobom pre no što dođu do dogovorenog stava koji će biti predstavljen kandidatu, ali jednom kada zauzmu takav stav, on predstavlja stav EU kao celine. Međutim, postoji puno prostora za neformalne kontakte sa pojedinačnim državama članicama u cilju promovisanja boljeg razumevanja tačke gledišta kandidata.

2. Budite načisto sa sobom u pogledu onoga o čemu pregovarate.

Ne pregovarate o promenama postojećih ugovora ili drugih delova tzv. *acquis communautaire*. Pregovarate o rasporedu primene te pravne tekovine od strane vaše zemlje, tj. u suštini o dužini raznih prelaznih perioda pre nego što se zakoni EU u potpunosti primene od strane kandidata ili prema kandidatu.

3. Napravite redosled svojih prioriteta.

Moraćete da pregovarate o velikom broju pitanja, od kojih će neka biti važnija od drugih. Napravite njihov redosled po prioritetima i relativnom značaju kako ne biste gubili vreme i pregovarački uticaj na sporedna pitanja.

4. Održavajte kontakte sa drugim kandidatima.

Oni nisu vaši rivali u dobijanju usluga od EU. Svaka država kandidat može imati svoje probleme, ali svi teže istom cilju. Vi možete učiti od njih i oni od vas. Dobri kanali komunikacije su svima neophodni.

5. Pazite na domaći teren.

Ovo se može pokazati kao vaša najveća glavobolja. Kao pregovarač, zavisite od informacija koje vam pružaju vaše domaće službe. Ukoliko su one nepotpune ili netačne, vaša pregovaračka pozicija će biti oslabljena. Ali, takođe zavisite od uputstava koja dobijete od kuće. Vaša vlada može zasnovati ta uputstva na unutrašnjim političkim razmatranjima ili na pogrešnim predstavama o EU. Ponekad se pregovaranje sa vašom vladom o uputstvima koja vam šalju može pokazati težim od pregovaranja sa EU.

6. Nemojte gajiti previsoka očekivanja od članstva; može se ukazati da je skuplje no što mislite.

Uticaj pristupanja može, u celini, biti pozitivan. Međutim, u određenim slučajevima možete otkriti da ima negativne efekte na ovaj ili onaj sektor vaše ekonomije ili da možda zahteva više troškova i napora od vas kako biste ispunili standarde pristupanja.

7. Upamtite da će restrukturiranje vaše ekonomije svedeno morati da se sprovede, ne samo zbog pristupanja.

Ograničenja, naponi i odricanja potrebna za to restrukturiranje bi morali da se naprave pod bilo kojim okolnostima kako bi se vaša ekonomija dovela u dobro stanje. Pristupanje EU ne treba koristiti kao izgovor kako bi se izbeglo moguće nezadovoljstvo prouzrokovano povećanim naporima.

8. Procenite relativni značaj vašeg istovremenog pristupanja EU i NATO.

Ova dva pristupanja mogu nametnuti različite zahteve vašoj ekonomiji. Pristupanje NATO može iziskivati značajne nove troškove za vojnu infrastrukturu da bi se ispunili standardi NATO, dok pristupanje EU može istovremeno iziskivati veće troškove u drugim sektorima vaše ekonomske infrastrukture. Ni NATO ni EU neće moći u potpunosti da pokriju te dodatne troškove. Biće vam teško da odlučite gde da potrošite svoj novac.

9. Pazite se mogućih slabih tačaka evropske konstrukcije.

Postoje najmanje tri „nedostatka” u toj građevini koja, ako se na njih ne obrati pažnja, mogu izazvati probleme:

- a) Razlikovanje između „velikih” i „malih” članica, pri čemu će neke biti više jednake od drugih;
- b) Jaz između ekonomske moći EU i očiglednog nedostatka njene političke volje; i
- c) Moguće povećanje u jazu između socijalnih klasa unutar evropskih društava ukoliko se primeni stroga monetarna politika.

10. Nemamo verodostojnu alternativu pozitivnom, kreativnom učešću u EU.

Povećani unutrašnji naponi, slabe tačke u evropskoj strukturi, strma staza koja predstoji – sve su to realnosti sa kojima se treba pomiriti. Ne treba očajavati, ne treba se obeshrabriti. To je jednosmerna ulica. Svi treba da pružimo svoj doprinos maršu unapred.

3. Austrija

394. Iskustvo Austrije je predstavio gospodin Hans Brunmajer, bivši glavni pregovarač za Austriju. Predstojeći proces pregovaranja će otpočeti detaljnom analizom kompatibilnosti domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU (*screening*). U vreme konferencije u Atini, u oktobru 1997. godine, još uvek nije bilo jasno da li će se *screening* raditi za svaku zemlju ili u grupama. *Screening* će biti podeljen u poglavlja. Tačan broj poglavlja i njihove teme se mogu promeniti za svaki novi krug pregovora o proširenju. Mera u kojoj se menja podela pravne tekovine zavisi pre svega od razvoja Unije, naročito od toga da li su na nivo Unije prebačene važne nove nadležnosti. *Screening* proces zahteva učešće velikog broja stručnjaka. Gospodin Brunmajer je naglasio značaj dobrog koordinatora za *screening* proces i „kod kuće” i „u Briselu”. Za države kandidate je važno da otpočnu pregovore i da traže pojašnjenje od Komisije onda kada je to potrebno. Kontakti sa Komisijom su obično važni; Komisija može da pomogne državama kandidatima u pokušajima da iznađu rešenja za probleme i može delovati kao posrednik sa Savetom. Međutim, ubeđivanje Komisije ne znači da je dobijen argument. Rad sa pojedinačnim državama članicama takođe može biti važan, naročito ako Komisija ne može da izdejstvuje kompromis u COREPER-u.

395. Obično će konačne runde pregovora biti veoma političke. U tim poslednjim rundama će se rešavati pitanja koja se ne mogu rešiti na nivou stručnjaka i koja zahtevaju odluke ministara. U toj fazi će državi kandidatu biti potreban veliki tim u Briselu kao podrška pregovaračima. U slučaju Austrije, iskustvo koje je bilo nakupljeno kroz pregovaranje sporazuma EEP se pokazalo kao posebno korisno za upravljanje ovom fazom pregovora.

396. „Upravljanje” domaćim frontom može ponekad biti teže od samih pregovora. Koaliciona vlada je unutrašnji proces odlučivanja učinila dosta složenim; za svako pitanje morala se nalaziti neka vrsta ravnoteže između različitih političkih interesa. Međutim, na kraju se poslednjim rundama pregovora bavila mala grupa političara na visokom nivou.

4. Portugalija

397. Iskustvo Portugalije je predstavio gospodin Vitor Martins koji je bio nadležan za industriju, energetiku i spoljne odnose u portugalskom pregovaračkom timu. Nakon pristupanja Grčke portugalski tim je tražio da se sastane sa grčkim pregovaračima. Grčka je bila upravo završila svoje pregovore o pristupanju kada je Portugalija bila na početku svojih pregovora. Razmena iskustava sa Grčkom se pokazala kao vrlo korisna.

398. Sama činjenica da je Portugalija mogla da počne da pregovara je bila od ogromnog psihološkog značaja. Omogućila je vladi da sprovede izuzetno potrebne ekonomske i administrativne reforme. Bez perspektive budućeg članstva u EU bilo bi mnogo teže ubediti građane i upravu da prihvate te reforme. Po mišljenju gospodina Martinsa, zbog toga je važno otpočeti pregovore, čak i ako je od početka jasno da će proces dugo trajati.

399. Na osnovu iskustva Portugalije, najvažnije stvari koje treba uzeti u obzir su:

1. Ključna reč je koordinacija. Bez funkcionalnog sistema koordinacije ništa neće funkcionisati. Samo jezgro tog sistema treba da se sastoji od glavnog pregovarača i njegovog pregovaračkog tima. Glavni pregovarač treba da obezbedi spoj između unutrašnjih interesa i spoljnih zahteva. U slučaju Portugalije, kao i u druga dva slučaja, bilo je teže zadovoljiti unutrašnje interese nego spoljne zahteve (EZ). Funkcionisanje unutrašnjeg protoka informacija je, stoga, od izuzetnog značaja.
2. Glavni pregovarač treba da bude osoba visokog profila koja uživa široku političku podršku. Poželjno je da njeno/njegovo imenovanje odobri parlament. Parlament Portugalije nije glavnom pregovaraču dao formalni mandat za pregovore. Pregovarački tim je bio potpuno nezavistan od parlamenta. Jedna od slabih tačaka portugalskog sistema je bila slaba komunikacija sa parlamentom.
3. Jezgro pregovaračkog tima treba da obuhvati i generaliste, poput pravnika, ekonomista i opštih stručnjaka sposobnih da daju sud o tome koja pitanja su od vitalnog značaja za interese zemlje,

ali i sektorske stručnjake. Svi članovi tima treba da budu visoko kvalifikovani u oblasti EU, i u teoriji i u praksi; naročito s obzirom na to da će se veliki deo pregovora održavati u „crnim hodnicima”. Jezgro pregovaračkog tima treba da bude što manje, poželjno bi bilo da ne sadrži više od 15 osoba. Takođe je važno da pregovarački tim bude tim u pravom smislu te reči, a ne konglomerat različitih interesa.

4. Važno je obezbediti kontinuitet, čak i ako pregovori traju 5-6 godina. U slučaju Portugalije tim je ostao skoro isti, uz samo jedan ili dva izuzetka.
5. Važno je ulagati u pružanje informacija Komisiji. Ne može se pretpostaviti da Komisija ima adekvatne informacije o nekoj zemlji. Na primer, portugalskim pregovaračima je trebalo puno vremena i napora da objasne GD VI fundamentalne razlike između poljoprivrednih struktura Španije i Portugalije. Početna reakcija GD je bila da se ophodi prema Španiji i Portugaliji kao da imaju istu vrstu poljoprivredne strukture.
6. Važno je izraditi valjanu analizu uticaja usvajanja pravne tekovine EU i na osnovu te analize odrediti realističan raspored za smanjivanje jaza između preovlađujuće situacije u zemlji i zahteva koje nameće članstvo u EU. Jednom kada se postavi nacionalni stav po tim pitanjima, važno je obezbediti jaku ukupnu političku podršku tom stavu.

5. Rasprava

400. Za vreme rasprave bilo je reči o brojnim pitanjima. Dva pitanja o kojima se najviše raspravljalo su glavni problemi na koje se naišlo tokom pregovora i definisanje postupaka za imenovanje pregovarača i njihovih odnosa sa vladom i parlamentom.

401. Pitanje glavnih problema za vreme pregovora je bilo tretirano i od strane EU i od strane država kandidata. Prema Francisku Granelu, koji je bio član Radne grupe Komisije za proširenje u pregovorima sa Austrijom, Švedskom, Finskom i Norveškom, najteže je bilo rešiti institucionalna pitanja. To će ponovo biti glavni kamen spoticanja u sledećem krugu proširenja. Ni kompromis iz Joanine² ni međuvladina konferencija nisu pružili rešenje za institucionalne probleme prouzrokovane povećanjem broja država članica. Sa strane bivših država kandidata dva glavna pitanja su bila teškoća objašnjavanja specifičnih nacionalnih problema (poput strukture poljoprivrede, pomenute i u slučaju Portugalije i u slučaju Austrije) Komisiji i državama članicama, kao i problem pretvaranja konačnog rezultata pregovora u pisanu formu. U tom pogledu veoma je važno imati dobre pravnike u timu kako bi se obezbedilo da se u Ugovoru o pristupanju napiše ono što je stvarno dogovoreno. Konačni tekst izrađuju zajedno pravni stručnjaci iz Saveta, Komisije i države kandidata.

402. Drugo glavno pitanje o kome se dugo razgovaralo je postupak za imenovanje pregovaračkog tima i pregovaračka strategija. U Portugaliji i Austriji imenovanje glavnog pregovarača je bilo predmet glasanja u parlamentu. Pregovarački tim je zatim imenovan od strane glavnog pregovarača. Međutim, među zemljama je bilo znatnih razlika u pogledu mere u kojoj je parlament bio informisan i konsultovan za vreme pregovaračkog procesa. Dok je u Austriji parlament bio redovno informisan i konsultovan za vreme čitavog pregovaračkog procesa, pregovarački timovi u Portugaliji i Grčkoj su radili mnogo nezavisnije odgovarajući pre svega vladi.

403. Razmena iskustava između bivših pregovarača i službenika koji su bili uključeni u upravljanje evropskim poslovima u državama kandidatima je generalno ocenjena kao jedan od najkorisnijih aspekata sastanka u Atini. Otvorena i iskrena rasprava o glavnim pitanjima koja su iskrsla u prethodnim krugovima pregovora je pružila učesnicima unutrašnje viđenje načina na koji se odvija proces pregovaranja. Međutim, diskusija je otišla dalje od pregovaračkih postupaka i strategija. Najvažnija lekcija koju treba naučiti iz ove rasprave bi mogla biti da su **snaga unutrašnjih mehanizama komunikacije i koordinacionih struktura u državama kandidatima, kao i sposobnost države kandidata da „obrazuje” EU o nacionalnoj posebnosti, na kraju važniji za utvrđivanje ishoda pregovora od lukave pregovaračke taktike.**

² Ovo je složeni kompromis o kvalifikovanom glasanju na sednicama Saveta koji su lideri EU postigli u Joanini juna 1994. godine kako bi se omogućilo proširenje 1995. godine.

**III DEO: PRIPREME ZA ULAZAK U
EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR**

**Poglavlje 7: Administrativna reforma prema mišljenjima Komisije o pristupanju zemalja
srednje i istočne Evrope Evropskoj uniji**

Autor: Žak Furnije¹

¹ Žak Furnije je viši savetnik za kreiranje javnih politika, koordinaciju i uređenje u Sigm. Takođe je *Conseiller d'État* u Francuskoj i bivši generalni sekretar Vlade Francuske.

1. Uvod

404. Sledeće primedbe su zasnovane na analizi dela B.1. „Politički kriterijumi”, dela B.4. „Administrativna sposobnost za primenu pravne tekovine EU” i dela C „Sažetak i zaključak” mišljenja Komisije od 15. jula 1997. godine. Ova mišljenja jasno pokazuju značaj koji Komisija pridaje administrativnoj reformi koju smatra neophodnom da bi ove zemlje razvile kapacitet za primenu pravne tekovine Zajednice u srednjem roku (odeljak 7.1). Ona takođe pružaju brojne elemente koji pomažu da se opiše „model” državne uprave koji je Komisija zamislila (odeljak 7.2). Kao poslednje, procene napravljene u mišljenjima ukazuju na široke crte administrativne reforme koje ove države treba da sprovedu kako bi olakšale svoje pristupanje (odeljak 7.3).

2. Značaj pitanja državne uprave u mišljenjima Komisije

405. Po prvi put mišljenja posvećuju značajnu pažnju pitanjima državne uprave. To se uviđa iz sledećeg:

406. Administrativna sposobnost za primenu pravne tekovine EU je, zajedno sa političkim i ekonomskim kriterijumima i sposobnošću preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva u Uniji, jedna od četiri dimenzije pregleda koji je izvršila Komisija u centralnom delu svog izveštaja. U svim mišljenjima ovoj temi se posvećuje posebno poglavlje (B4) koje je uvek veoma značajno;

407. Pitanja državne uprave se postavljaju na brojnim drugim mestima u ovim mišljenjima, naročito:

- u odeljku o političkim kriterijumima koji opisuje funkcionisanje institucija, a posebno izvršne vlasti, i govori o sudskom sistemu, lokalnoj vlasti i državnoj službi;
- u odeljku o obavezama članstva govori se o finansijskim pitanjima i mehanizmima kontrole;

408. Potreba za nastavkom i jačanjem administrativne reforme se uvek spominje u preporukama koje se daju u zaključku.

3. Kakav model državnih institucija proističe iz mišljenja?

409. Komisija zasniva svoju analizu na odlukama donetim na Evropskim savetima u Kopenhagenu (jun 1993. godine) i Madridu (decembar 1995. godine). Ove smernice su i dalje veoma uopštene. Što se tiče političkih kriterijuma, odluka iz Kopenhagena navodi da države treba da imaju „stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina”. Što se tiče državne uprave, odluka iz Madrida je jednostavno pomenula da bi za harmoničnu integraciju zemalja SIE u Evropsku uniju bilo neophodno „prilagođavanje njihovih administrativnih struktura”. Ali brojne specifične odredbe pravne tekovine Zajednice u pogledu raznih sektora aktivnosti države navode administrativne strukture koje treba sprovesti u određenim oblastima.

410. Na osnovu toga Komisija postavlja u svojim mišljenjima brojna pozitivna pravila koja ove države, po njenom mišljenju, treba da slede. Čak i kada ne prepisuje pravila, iz njene kritike često se mogu izvesti zaključci o promenama koje ona smatra poželjnim. Dakle, pojavljuje se celoviti model koji može biti nejednako razvijen u određenim oblastima, ali je mnogo specifičniji od opštih smernica Evropskih saveta.

3.1. Političke institucije

411. Ovo je oblast u kojoj Komisija ide najdalje. Po njenom mišljenju, demokratija, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava pretpostavljaju ispunjavanje čitavog niza uslova, a Komisija pažljivo proverava da svaka zemlja ispunji sledeće zahteve:

- slobodni izbori koji omogućavaju smenu vlasti i poštovanje prava opozicije;
- podela vlasti u kojoj različite grane vlasti ne prekoračuju svoja ovlašćenja i međusobno saraduju;

- nezavisno sudstvo koje ima neophodan autoritet i sredstva da izvrši svoju misiju;
- neki stepen lokalne autonomije;
- puni opseg političkih i građanskih prava (pravo žalbe, zaštita od proizvoljnog hapšenja, glasačka prava, sloboda udruživanja, sloboda izražavanja, svojinska prava, pravo na privatnost, itd.) i ekonomska, socijalna i kulturna prava (minimalni prihodi, sloboda sindikalnog udruživanja, pravo na štrajk, sloboda obrazovanja i veroispovesti, itd.);
- delotvoran sistem za zaštitu manjima (o ovoj poslednjoj temi je bilo dosta reči u mišljenjima, s obzirom na veličinu manjina u više zemalja o kojima se radi).

412. Svi ovi elementi se procenjuju sveobuhvatno, bez davanja prednosti posebnom pristupu ijednom od njih. Posebno treba pomenuti da Komisija ne zauzima stav o tome da li treba da postoji dvodomni sistem u parlamentu ili koliko nivoa decentralizacije je poželjno.

413. Kada je reč o ovom poslednjem, mišljenja daju primedbu da u nekim zemljama na regionalnom nivou još nije uspostavljena lokalna autonomija, iako je to često na dnevnom redu javne politike. Komisija ne daje posebne preporuke u vezi sa time i jednostavno poziva države da organizuju svoje nivoe vlasti kako smatraju podobnim za primenu evropske regionalne politike i za uspostavljanje delotvorne kontrole nad korišćenjem fondova koji su obezbeđeni u te svrhe.

414. Na kraju, s obzirom na zloupotrebe pod prethodnim režimima, mišljenja pridaju veliki značaj postojanju, pravno i praktično, kontrole nad policijom i tajnim službama, kao i uslovima u zatvorima i sirotištima.

3.2. Državna uprava

415. Mišljenja ne predlažu određeni model za organizaciju i funkcionisanje državnih uprava. Međutim, zauzimaju u većoj meri definisane stavove u vezi sa određenim aspektima, a naročito državnom službom.

416. Strukture vlasti i uprava se opisuju, ali Komisija ne zauzima stav o njihovoj prikladnosti, na primer u pogledu broja i organizacije ministarstava. Niti se bavi posebno ulogom centralne vlade iako se za neke zemlje to spominje. Međutim, postojanje organa nadležnog za međuministarsku koordinaciju evropskih poslova i posebnih jedinica za EU unutar ministarstava se pominje u nekoliko mišljenja i smatra se pozitivnim korakom.

417. Proces odlučivanja, bilo da se to odnosi na pripremu zakona i podzakonskih akata ili na organizaciju vladinih rasprava uopšte, ne spominje se u mišljenjima, osim poželjnosti postojanja efektivne koordinacije između ministarstava.

418. Ne govori se ni o načinu rada uprave. Naročito nema nikakvog pomena o tekućoj debati između „Veberijanskog modela” i „Novog javnog upravljanja”² u oblasti administrativne nauke. Najviše što se može reći je da Komisija implicitno pominje da „klasični model” preovlađuje u većini zemalja EU.

419. Ovo je naročito jasno u pogledu državne službe. To pitanje se pominje u svim mišljenjima i o njemu se iz komentara koji su načinjeni može izvesti više određenih stavova:

² Napomena urednika: za kratku raspravu ovih modela videti, na primer, *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, urednici: Tony Verheijen i David Coombes, 1998. Ova knjiga definiše glavne probleme sa kojima se suočavaju državne uprave u zemljama srednje i istočne Evrope i pruža uporednu ocenu značaja reformskih mera preduzetih u državama članicama OECD za te države. Ta publikacija je deo izdanja *New Horizons in Public Policy*, koje izdaje Edward Elgar Publishing, iz Čeltenhama, Ujedinjeno Kraljevstvo.

- Komisija insistira da zemlje donesu zakon koji se odnosi posebno na državnu službu;
- implicitno ali nepogrešivo se zalaže za karijernu državnu službu;
- naglašava potrebu da se obezbedi nezavisnost državne uprave od političkih ovlašćenja;
- naglašava značaj obuke, naročito u oblastima koje su zahvaćene zakonodavstvom Zajednice;
- implicitno se zalaže za podizanje plata u državnom sektoru na nivo u privatnom sektoru.

3.3. *Sektorske politike*

420. Pod naslovom „ključni sektori za primenu pravne tekovine EU” Komisija u svim svojim mišljenjima pruža pregled sadašnje situacije u više oblasti koje smatra neophodnim da bi buduće države članice delotvorno primenjivale zakonodavstvo Zajednice. U svakoj od ovih oblasti Komisija pominje posebne zahteve koji pružaju jasnu predstavu o modelu državne uprave koji ona ima na umu za brojne državne organe.

421. Prvi zahtev je veoma uopšten. Odnosi se na pravosudni sistem koji mora biti dovoljno delotvoran da obezbedi ujednačenu primenu komunitarnog prava u datoj zemlji.

422. Diskusija koja sledi je određenija. Komisija definiše odlike koje treba da poseduju određeni upravni organi. Nećemo ih ovde detaljno opisivati, već samo napomenuti da se pominju sledeći organi:

- organi nadležni za slobodan protok roba (propisi, standardizacija i akreditacija) i usluga (naročito bankarskih, osiguranja i prometa hartijama od vrednosti);
- organi nadležni za praćenje konkurencije;
- regulatorna tela za telekomunikacije;
- organi zaduženi za indirektno oporezivanje;
- organi nadležni za veterinarsku i biljnu inspekciju i oni koji sprovode Zajedničku poljoprivrednu politiku;
- saobraćajni organi;
- organi nadležni za zdravlje i bezbednost na radu i socijalna pitanja;
- organi nadležni za zaštitu životne sredine;
- organi za zaštitu potrošača;
- uprave nadležne za unutrašnje poslove i pravosuđe, u smislu njihove nadležnosti za primenu zakona o imigraciji, kontrolu granica i međunarodnu policijsku i sudsku saradnju;
- carine;
- finansijska kontrola, naročito za borbu protiv pronevere i praćenje korišćenja komunitarnih fondova. U tom pogledu, Komisija naglašava potrebu da se napravi jasna razlika između unutrašnje i spoljne kontrole i da se ojačaju sredstva za borbu protiv međudržavnog finansijskog kriminala.

423. Stoga se komunitarni model državnih institucija može opisati kao model „geometrije promenljivih” budući da gotovo u potpunosti tretira uslove za demokratiju, dok je prilično neodređen u pogledu organizacije državne uprave u celini, iako je određeniji kada je u pitanju državna služba i brojne sektorske uprave koje se smatraju neophodnim za funkcionisanje Evropske unije.

424. Sledeći deo ovog rada razmatra kako Komisija procenjuje tekuću situaciju u svetlu tog modela.

4. Kako mišljenja Komisije procenjuju državnu upravu kandidata za članstvo?

425. Odgovor na ovo pitanje je očigledno od velikog značaja budući da će svi nedostaci koje primeti Komisija iziskivati akciju u pretprijetnom periodu. Kao što ćemo videti u nastavku teksta, Komisijina procena državne uprave se znatno razlikuje od oblasti do oblasti.

4.1. Političke institucije

426. Procena Komisije je, opšte uzev, povoljna budući da se smatra da sedam od deset zemalja već ispunjavaju uslove iz Kopenhagena. Druge dve (Bugarska i Rumunija) su „na putu” da ispune te uslove. Samo se u jednoj zemlji, Slovačkoj, situacija smatra nezadovoljavajućom.

427. Istovremeno, Komisija daje brojne preporuke za pitanja u kojima smatra da je neophodno poboljšanje, poput pitanja slobode izražavanja, kontrole nad policijom i tajnim službama ili uslova u zatvorima.

428. Situacija manjina se smatra u celini zadovoljavajućom, iako se spominju slučajevi u kojima je neophodno poboljšanje, naročito u pogledu ruskog manjinskog stanovništva u baltičkim državama, mađarske manjine u Slovačkoj i romskog stanovništva u Srednjoj i Istočnoj Evropi.

4.2. Pravosuđe

429. Komisija ne donosi posebne zaključke u ovoj oblasti. Nakon objašnjenja organizacije pravosudnog sistema u svakoj zemlji, ona primećuje iste nedostatke u skoro svim slučajevima, naročito činjenicu da su sudovi preopterećeni i da se dugo čeka na presude. Ona pripisuje te nedostatke nedovoljnoj obuci sudija koji su često neiskusni, i količini i složenosti novog zakonodavstva koje moraju da primene.

430. Postoje posebni komentari o situaciji u nekim zemljama, na primer u pogledu nezavisnosti sudija u Slovačkoj, krivičnog postupka u Bugarskoj, definicije ovlašćenja vrhovnog državnog tužioca u Litvaniji i i sudske kontrole aktivnosti tužilaca u Rumuniji.

431. Za brojne zemlje (Bugarsku, Poljsku, Slovačku i Sloveniju) pozitivno je ocenjena uloga ustavnog suda ili njegovog ekvivalenta.

432. U celini, Komisija je veoma oprezna u svojoj oceni sposobnosti pravosudnih sistema ovih zemalja da u srednjem roku primenjuju *acquis* Zajednice. Ova procena se može podeliti u sledeće kategorije:

- nije uopšte sposobna da proceni situaciju („u ovoj fazi je teško dati konačnu ocenu”) za Bugarsku, Rumuniju i Slovačku;
- dovodi u pitanje brzinu napretka koji tek treba napraviti („još nije moguće proceniti kada će pravosudni sistem steći kapacitet da delotvorno igra svoju ulogu”) za Češku, Estoniju i Litvaniju;
- navodi da postoji potreba za „velikim, pojačanim reformskim naporom” da bi bilo moguće primenjivati *acquis* (Letonija);
- kaže da postoje dobri izgledi da će se postići ta sposobnost, pod uslovom da se trenutni napori nastave (Mađarska, Poljska i Slovenija).

4.3. Lokalna vlast

433. Trenutna situacija u ovoj oblasti – da sve zemlje imaju lokalnu autonomiju na nivou opština, ali samo neke imaju srednji nivo između opštinskog i centralnog nivoa – opisuje se, ali se ne kritikuje.

434. Međutim, Komisija naglašava potrebu decentralizovanih vlasti za finansijskom autonomijom i pominje preteranu finansijsku zavisnost od centralne vlasti u više zemalja (na primer Bugarska, Češka, Poljska i Rumunija).

4.4. Administrativna reforma

435. Komisija naglašava da sve zemlje treba da isplaniraju i sprovedu skladan sveobuhvatni plan administrativnih reformi. Ona preporučuje da vlada jedne zemlje počne da radi na tom planu (Bugarska), odobrava činjenicu da su neke zemlje formirale telo nadležno za planiranje i praćenje implementacije reforme (Mađarska i Slovenija) i smatra nepovoljnim što u Češkoj ne postoji organ te vrste.

436. U svakom slučaju, Komisija posmatra da li zemlja ima takav plan i da li ga stvarno sprovodi (Mađarska, Litvanija i Slovenija) ili tek treba da ga razvije (Bugarska, Češka, Rumunija). Naglašava znatan napor koji je već učinjen u Poljskoj, sa reformom ekonomske uprave centralne vlasti, u Estoniji u kojoj sada treba da se sprovede koherentan plan za primenu *acquis communautaire* i u Letoniji gde će nakon reformi iz 1993. godine nova kancelarija nadležna za državnu upravu imati važnu ulogu.

4.5. Centralna uprava

437. U pogledu administrativnih struktura Komisija samo dva puta pominje ulogu centra vlade primetivši da je on razvijen u Estoniji, a previše slab u Slovačkoj, što usporava strateško odlučivanje. Komisija smatra da je u Bugarskoj većini ministarstava potrebna osnovna reforma, dok je u Letoniji delotvornost i kohezivnost različitih ministarstava veoma neujednačena, a u Estoniji se ona smatraju previše malim i preopterećenim.

438. Administrativne strukture posvećene koordinaciji evropskih poslova se u celini posmatraju u povoljnom svetlu (Estonija, Letonija, Litvanija, Poljska, Mađarska, Rumunija i Slovenija). Komisija bi želela da vidi uvođenje takve vrste strukture u Bugarskoj i njeno jačanje u Letoniji.

439. Što se tiče postupaka, preporučuje se da Slovenija poboljša postupke za koordinaciju između ministarstava. U Rumuniji državni službenici nisu voljni da preuzmu odgovornost, što znači da u mnogim pitanjima odluke moraju da se donose na previše visokom nivou. U Bugarskoj postoji potreba za većom transparentnošću u bavljenju državnim poslovima.

4.6. Državna služba

440. Komisija uvida da nekoliko zemalja ima posebno zakonodavstvo koje upravlja državnom službom (Estonija, Mađarska, Letonija, Poljska). Slovenija ima neku vrstu zakonodavstva, ali ono ne pruža sveobuhvatni pravni osnov za državnu službu te se priprema novi zakon. To je takođe slučaj u Slovačkoj. U Litvaniji je zakon donet 1995. godine, ali je trenutno u fazi izmena. U drugim kandidatima (Bugarska, Češka i Rumunija) još uvek ne postoji zakon o državnoj službi iako nove vlade Rumunije i Bugarske planiraju da se pozabave ovim pitanjem. Mišljenja Komisije naglašavaju prioritet koji treba dati ovom problemu i ističu koliko takav zakon može biti koristan u postavljanju prava i obaveza službenika i obezbeđivanju njihove nezavisnosti od političkih vlasti.

441. U tom pogledu Komisija uvida da je, osim za neke relativno visoke pozicije u državnoj službi za koje se službenici mogu birati na osnovu političkih kriterijuma, nezavisnost državnih službenika makar delimično zaštićena u više zemalja. Ali u Slovačkoj, Rumuniji i Bugarskoj još uvek postoje ozbiljni problemi u tom pogledu.

442. Komisijina procena pitanja veličine državne službe je prilično uravnotežena. Ona ističe slučajeve preteranog zapošljavanja, naročito za rutinske poslove (Poljska i Rumunija), ali nalazi da su ukupni brojevi kadrova adekvatni u Sloveniji i Bugarskoj. Takođe često uvida da postoji relativno široko rasprostranjen nedostatak kadrova, a naročito obučeni kadrova u određenim resorima koji su neophodni za primenu

pravne tekovine EU (Češka, Estonija, Letonija, Poljska i Slovenija). Štaviše, Komisija naglašava rizike linearnih smanjenja kadrova koja ne uzimaju u obzir praktičnu situaciju u datim resorima (Mađarska).

443. Komisija snažno naglašava široko rasprostranjenu potrebu poboljšanja radnih veština državnih službenika i preduzimanja odgovarajućih inicijativa u obuci. Ovaj *leitmotif* se provlači kroz njene procene, i na opštem nivou i u pojedinim sektorima u kojima se mora primeniti *acquis*.

444. Da bi obuka bila delotvorna mora se izbeći preterana fluktuacija, naročito u poslovima za koje je potrebna obuka. U tom pogledu Komisija uviđa da praktično u svim zemljama postoji značajan jaz između plata u javnom i u privatnom sektoru iako ne preporučuje određeno rešenje ovog problema. Slovenija je jedini izuzetak u tom pogledu jer, iako postoji razlika u platama, smatra se da je ona mala.

4.7. Borba protiv korupcije

445. Komisija se često bavi problemom korupcije. To postiže u svojoj raspravi o državnoj službi i nalazi da postoji široko rasprostranjena korupcija, što dovodi do veoma negativnog stava od strane stanovništva. Komisija takođe pominje ovaj problem u svojim diskusijama o policijskom i pravosudnom sistemu koji se često pokazuju bespomoćnim u borbi protiv kriminala, prevare i korupcije.

446. Ova situacija se nalazi u svim zemljama osim u Sloveniji gde nema dokaza o značajnoj korupciji u državnoj službi.

447. Komisija daje preporuke u dve od gore pomenutih oblasti, tj. za poboljšanje delotvornosti pravosudnog sistema i policije i za iskorenjivanje korupcije u državnoj službi.

4.8. Sektorske uprave

448. Nije moguće nabrojati sve procene napravljene za deset zemalja u svakom od dvanaest sektora koje ispituje Komisija. Ovde se može napraviti nekoliko opštih primedbi:

449. Komisija je, naravno, pokušala da napravi praktičnu procenu situacije u svakom sektoru u svakoj zemlji, ali nije uvek imala neophodne informacije. Posledica toga su uopštene ocene u više oblasti koje su praktično identične u svim zemljama. To je, na primer, slučaj sa:

- zaštitom potrošača, oblasti u kojoj se svim zemljama upućuju kritike na isti način zbog kontinuirane zabune oko opsega i ciljeva javnih politika, nedostatka kvalifikovanih stručnjaka, loše organizacije i nemogućnosti sudova da ozbiljno shvate ova pitanja;
- indirektno oporezivanje, oblast u kojoj Komisija uviđa da je teško proceniti efikasnost resora u različitim zemljama zbog velike fluktuacije kadrova; Komisija takođe preporučuje poboljšanje pravila koja se odnose na kadrove, obuku i plate.

450. Komisija smatra važnim kriterijum u zapošljavanju i gde god može navodi brojeve zaposlenih koji rade u svakom resoru koji pominje i uvek procenjuje da li su adekvatni ili ne. U tim slučajevima Komisija dosta često preporučuje povećanje kadrova, bilo za finansijske resore (služba za unutrašnje prihode, carinska služba, finansijska kontrola) ili za one resore koji su nadležni za primenu pravila jedinstvenog tržišta i konkurencije (nadzor nad bankama i osiguranjem, praćenje konkurencije, uređenje komunikacija i transporta, itd.) ili su zaduženi za primenu zakonodavstva o socijalnoj zaštiti, zaštiti životne sredine ili zaštiti potrošača. Ona uopšte naglašava potrebu za razvojem stručnosti državnih službenika koji rade u tim ministarstvima ili drugim organima.

451. Komisija takođe uviđa da u nekim oblastima, pored ovih problema zapošljavanja i radnih veština, vlade jednostavno nemaju neophodni institucionalni okvir za primenu komunitarnih politika, naročito u administrativnoj i finansijskoj sferi. Stoga preporučuje da se usvoje neophodne regulatorne i administrativne mere. To je dosta često slučaj u pitanju primene Zajedničke poljoprivredne politike i regionalne politike.

Ali Komisija takođe preporučuje prilagođavanja ili poboljšanja u regulatornom okviru u drugim oblastima, kao što su telekomunikacije, saobraćaj ili zaštita životne sredine.

452. U celini, kritike u velikoj meri premašuju pohvale u Komisijinom pregledu sektorskih situacija, a najčešći zaključak je da su neophodni dodatni naponi. Međutim, ima nekih izuzetaka:

- za resore nadležne za slobodan protok roba i usluga i za konkurenciju smara se da je situacija zadovoljavajuća u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj, i u manjoj meri u Sloveniji;
- bezbednost saobraćaja je razlog za zabrinutost u svim zemljama osim Slovenije;
- opšta preporuka je da se pojača zdravlje i bezbednost na radu, ali se situacija u Mađarskoj i u manjoj meri u Poljskoj smatraju zadovoljavajućim;
- za unutrašnje poslove i pravosuđe Češka, Estonija i Slovenija su dobile pozitivnu ocenu.

4.9. Ukupna procena administrativne sposobnosti

453. U sažetku procene administrativnih kapaciteta različitih zemalja da u srednjem roku primene pravnu tekovinu EU, koju daje na kraju svojih mišljenja, Komisija mora da sažme nalaze svojih pregleda u jednu rečenicu. Zanimljivo je uporediti ove kratke procene jer one pokazuju tanke razlike koje pravi Komisija. Na primer, iako Komisija preporučuje da sve zemlje nastave proces administrativne reforme, može se primetiti da:

- ona smatra da će četiri među njima verovatno imati sposobnost da u srednjem roku primene *acquis*. Ali da bi to postigle, moraće da nastave svoje reformske napore koji moraju biti „sveobuhvatni” u Sloveniji i Poljskoj, a „znatni” u Slovačkoj (za opis situacije u Mađarskoj ne koristi se nikakav pridev);
- Komisija predstavlja sposobnost šest drugih zemalja da primene *acquis* samo kao mogućnost. Biće potreban reformski napor koji se opisuje kao „značajan i dugotrajan” (Češka), „veliki” (Estonija), „veliki i održan” (Bugarska i Rumunija) i „veliki i pojačan” (Letonija i Litvanija).

Poglavlje 8: Vladavina i evropske integracije — pouzdana državna uprava

Autor: Žak Furnije¹

¹ Žak Furnije je viši savetnik za kreiranje javnih politika, koordinaciju i uređenje u Sigmi. Takođe je *Conseiller d'État* u Francuskoj i bivši generalni sekretar Vlade Francuske.

1. Uvod

454. Kvalitet državne uprave, njena pouzdanost i reforma, predstavljaju najistaknutiju tačku procesa tranzicije i integracije koje su započele države srednje i istočne Evrope. Holandska vlada je postavila vladavinu kao centralnu temu za svoje predsedavanje koje prethodi otvaranju pregovora (pod predsedništvom UK predviđenim za kraj marta 1998. godine) sa državama članicama.

455. Kako treba posmatrati probleme državne uprave u kontekstu zakona i praksi Evropske unije? Koje su posebne potrebe zemalja srednje i istočne Evrope? Kako Evropska unija može da pomogne da se nađu rešenja? Kako se vladavina može uvesti u pregovore o pristupanju?

456. Ovaj rad se zasniva na iskustvu Sigma programa koji od 1992. godine radi na administrativnoj reformi sa državama kandidatima za članstvo u EU.

2. Evropa i vladavina: Evropski administrativni prostor

457. Pitanje vladavine je centralno pitanje za građenje Evrope koja je, pre svega, institucionalna struktura. Institucije formirane za Evropsku uniju – njen Parlament, Savet ministara, Komisija, Sud pravde i Finansijski sud – nisu zamene za nacionalne institucije. Nacionalne institucije i institucije EU umesto toga rade zajedno i zavisno jedne od drugih.

458. U ovom sistemu nacionalne državne uprave imaju veoma važnu ulogu. One su odgovorne za sprovođenje i kontrolu izvršavanja javnih politika Evropske zajednice u svim državama Evropske unije u ime svojih vlada. EU ima centralnu upravu, ali nema spoljne agencije. Ona zavisi od nacionalnih vlada u sprovođenju svojih uputstava i uredbi. A zbog pravila poput uzajamnog priznavanja, svaka vlada članica zavisi od kvaliteta izvršavanja komunitarne javne politike od strane svojih partnera da bi ispunila sopstvene domaće obaveze.

459. Domaća i spoljna politika država članica je sve više smeštena u evropski kontekst. Kakva god pravila odlučivanja da se dogovore za vreme međuvladine konferencije, sposobnost Unije da razvije javnu politiku će i dalje zavisiti od sposobnosti svake od njenih članica da delotvorno učestvuju u raspravama o javnoj politici.

460. Vladavina u Evropi je okarakterisana uzajamnom zavisnošću koja se najviše oseća na administrativnom nivou. Stoga bi se moglo očekivati da bi Evropska unija zahtevala od država članica da se povinuju određenim osnovnim pravilima u pogledu organizacije i delovanja svojih državnih uprava. Ali to nije slučaj. Ugovor iz Rima ne sadrži nikakvu odredbu o državnoj upravi koja je opšte primenljiva. Nije usvojeno nijedno opšte uputstvo. Drugim rečima, osim nekih retkih slučajeva kada komunitarne odredbe zahtevaju od država članica da imaju određene oblike organizacije (npr. u vezi sa jačanjem konkurencije u uslugama od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa članom 90. Ugovora¹), nema komunitarnih pravila u pogledu javnog upravljanja. U primeni principa subsidijarnosti nacionalna uprava je u nadležnosti nacionalnih vlada.

461. Uprkos relativnom odsustvu direktnih ovlašćenja, Evropska unija ipak utiče na to kako države članice upravljaju sobom.

462. Važna stvar je i ta da Unija nalaže svojim članicama obaveze izražene u obliku rezultata koje treba postići (obično se pominje kao „*obligation de résultat*”). Države su slobodne da postave svoju upravu kako im odgovara, ali ona mora da funkcioniše na način koji će obezbediti da se poslovi Zajednice obavljaju delotvorno i adekvatno kako bi se ostvarili rezultati javnih politika koje je postavila Unija.

463. Na toj osnovi Unija ima pravo da zahteva da sadašnje ili buduće države članice imaju pouzdan sistem vladavine, sposoban da, između ostalog, brzo ugrađuje komunitarne standarde i odluke u svoj pravni

¹ Sada član 86. Ugovora EZ. Prim. prev.

sistem, da delotvorno sprovodi takve standarde i odluke unutar svojih granica i da obezbedi primenu kroz odgovarajuća sredstva kontrole i postupke za rešavanje sporova.

464. Ona takođe ima pravo da zahteva da članice budu sposobne da održe konzistentnost između svojih domaćih politika i javnih politika Unije kako se one vremenom razvijaju. Prosto pridržavanje komunitarnog prava u datom vremenu nije dovoljno. Zemlje koje su u pitanju moraju takođe biti sposobne da napreduju zajedno sa ostatkom Evrope, uključujući i oblasti ekonomskog rasta i njegove posledice po društvo.

465. Unijom dominira cilj ekonomske integracije. Evropske kompanije sve više deluju na evropskom ili svetskom, pre nego na nacionalnom nivou. Ako ekonomska efikasnost i smanjenje troškova transakcija vode razmatranju zajedničke valute, oni isto toliko neizbežno utiču na to da se ekonomski akteri zalažu za zajedničke standarde u administrativnom i regulatornom okviru u kome rade. A kompanije isto koliko i vlade zavise od delotvornog funkcionisanja procesa uzajamnog priznavanja u prodaji svojih proizvoda u inostranstvu i u oslanjanju na garanciju kvaliteta proizvoda koje uvoze.

466. Ono što se može nazvati „Evropskim administrativnim prostorom” postepeno dobija oblik. Da bi sproveli komunitarne odluke, državni službenici država članica se često sastaju, upoznaju i razmenjuju mišljenja i iskustva. Razvijaju se obrasci komunikacije koji imaju uticaja na odlučivanje te se često nalaze zajednička rešenja. Službenici i stručnjaci iz evropskih zemalja se navikavaju da zajedno ispituju probleme, uključujući one koji se odnose na državnu upravu. U pojavi je Evropski administrativni prostor koji ima sopstvene tradicije koje nadgrađuju ali i prevazilaze karakteristične administrativne tradicije Unije. Administrativna pouzdanost koja je neophodna za vladavinu prava, delotvornu implementaciju javnih politika i ekonomski razvoj, jedna je od ključnih odlika tog prostora.

467. Sve ovo očigledno podrazumeva državnu upravu koja dobro funkcioniše. Administrativne sposobnosti i načini na koje će se one ocenjivati će verovatno biti pitanja u pozadini formalnog procesa pregovaranja o pristupanju.

3. Posebne potrebe zemalja srednje i istočne Evrope u pogledu državne uprave: usmeravanje tranzicije, ispunjavanje obaveza članstva

468. Od 1989. godine zemlje srednje i istočne Evrope su uključene u fundamentalnu tranziciju koja se sastoji od tri dela:

- uvođenje demokratije i demokratskih državnih institucija;
- prelazak na tržišni sistem; i
- kretanje ka integraciji u Evropsku uniju.

469. Svaka od ovih promena nosi sa sobom značajne implikacije za državnu upravu, što se može zaključiti iz kratke diskusije o sektorima i sistemima.

3.1. Demokratija

470. U početku demokratizacija je označavala uspostavljanje novih ustavnih odredbi koje prenose ovlašćenja izabranim predstavnicima, zakona koji štite slobodu mišljenja i izražavanja, uspostavljanje višepartijskog sistema i mogućnosti da glasačko telo smeni one koji su na vlasti. Ti koraci su do sada uglavnom završeni u državama kandidatima.

471. Međutim, demokratija takođe zahteva stvaranje pravno konstituisane države koja deluje pod vladavinom prava uz eliminisanje arbitrarnog korišćenja javnih ovlašćenja. Ona, stoga, pretpostavlja temeljnu transformaciju sistema vladavine; sistem vlasti više nije u službi partije ili klase. Državna uprava mora da predstavlja stalnost, kontinuitet i uredenost države, kao i da sprovodi javne politike trenutne vlasti. Uprava nije samo neutralno izvršavanje javne politike; ona takođe predstavlja i ustavnu garanciju. Državni

službenici moraju biti zaštićeni od političkih uticaja. Moraju se uvesti nepristrasni postupci za kontrolu. Moraju se otvoriti kanali za interakciju sa širokom javnošću. Vlast se mora decentralizovati.

3.2. Tržište

472. Tržišna ekonomija zahteva da se prednost da pojedinačnoj inicijativi, ali da se ona postavi u pravni i administrativni okvir. Pored spontanog formiranja novih preduzeća, to obuhvata privatizaciju mnogih firmi i uvođenje novih pravila za regulisanje poslovnih i industrijskih odnosa. Ovaj proces je već otpočeo u većini zemalja, ali je daleko od toga da bude završen. Udeo privatnog sektora u ekonomiji svih država kandidata stalno raste kroz privatizaciju i porast spontane preduzetničke aktivnosti. To takođe ima veliki značaj za državnu upravu.

473. Prvo, uloga vlasti mora da se promeni. Ona se mora udaljiti od direktne proizvodnje roba i usluga. To zahteva veliku transformaciju dužnosti, struktura i kadrova nacionalnih državnih uprava i njihovih regionalnih organa. Ekonomska uloga vlasti je još uvek od vitalnog značaja. Konkurentnost privatnog sektora (suštinski preduslov za evropsku integraciju) zavisi od pouzdanosti, efikasnosti i delotvornosti javnog sektora. Ali državi su potrebne robe i usluge za sopstvene potrebe. Potrebno je veliko ulaganje da bi se stvorili novi zakoni, administrativne strukture, veštine i ljudski kapital za vršenje javnih nabavki u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima.

474. Drugo, tranzicija u tržištu ekonomiju zahteva uklanjanje zastarelih institucija i u početku implicira smanjenje društvenog proizvoda. To zauzvrat ima efekat povećane nezaposlenosti i razlika u prihodima, što upravama daje nove vrste poslova i stavlja ih u drugačiji odnos sa građanima. Građanima i preduzećima su potrebne administrativne usluge, na šta imaju i zakonsko pravo, ali kultura javnih usluga, jasnoća prava, zakonsko postupanje uprave i sistemi kontrole i naknade nisu uvek prisutni. Državnim službenicima su data ovlašćenja, ali su okviri za kontrolu njihove upotrebe slabi.

475. Treće, makroekonomske ravnoteže se moraju održavati i budžetska sredstva raspoređivati u prioritetne svrhe. To je samo po sebi administrativni posao za koji iskustva iz prošlosti nisu pripremila budžetske sisteme. Pored toga, ravnoteža i teret poreza zavise od efikasnosti sa kojom se koriste javna sredstva.

476. Da bi upravljale ovim procesima, vlade moraju da imaju pouzdane informacije, moraju biti voljne da obraćaju pažnju na potrebe stanovništva i moraju imati sposobnost da pregovaraju sa velikim međunarodnim finansijskim institucijama. Za vršenje takvih poslova moraju da se oslanjaju na veštu, profesionalnu i kompetentnu državnu upravu.

3.3. Integracija

477. Integracija u Evropsku uniju se može desiti samo ako su uvedeni demokratski sistemi vladavine i tržišne ekonomije. Integracija ih dopunjava i jača kroz veliki politički projekat koji obuhvata i vlasti, a i sve vodeće političke i društvene snage. Ovaj proces se sada odvija i može se smatrati nepovratnim, ali i on dodaje ograničenja i zadatke već preopterećenim državnim upravama.

478. Priroda kreiranja javnih politika u Evropskom kontekstu je takva da buduće članice moraju biti sposobne da se bave evropskim pitanjima kroz angažovanje celog sistema vlasti. Moraju imati efikasne institucije za koordinaciju. U relativno kratkom vremenskom periodu moraju da integrišu celokupni *acquis communautaire*. I moraju biti sposobne da delotvorno sprovedu uputstva i javne politike Zajednice u svoje domaće kontekste. Države kandidati su uspostavile centralne koordinacione jedinice za postizanje ovih ciljeva.

479. Njihova posebna situacija tranzicije podrazumeva da je teret pristupanja na kandidatima iz srednje i istočne Evrope mnogo veći nego za druge kandidate ili zemlje koje su ranije pristupile. U poređenju sa Austrijom, Finskom ili Švedskom, one moraju da pređu mnogo duži put od svoje početne pozicije da bi ispunile uslove koji će im omogućiti da postanu članice. U poređenju sa situacijom kada su pristupile

Grčka, Portugalija i Španija, pravna tekovina EU je znatno obimnija i još uvek raste.

480. U državama članicama Unije, i nacionalni administrativni sistemi i *acquis communautaire* su se razvijali tokom prethodnih decenija u skladu sa rastućom naprednošću i složenošću zapadnoevropskih ekonomija, sa njihovom integracijom u evropske i svetske trgovinske sisteme i sa njihovim višeslojnim tržišnim sistemima i infrastrukturama. Ekonomijama Srednje i Istočne Evrope, koje su dugo držane u nasilnoj relativnoj jednostavnosti i koje su geografski iskrivljene, biće potrebno dosta vremena da se razviju.

481. Bez dovođenja u pitanje ciljeva javnih politika pravne tekovine EU ili integracije, sigurno je da će troškovi sprovođenja pravne tekovine EU u Srednjoj i Istočnoj Evropi biti visoki. Iako bi oni možda morali i inače da se plate kao cena ekonomske tranzicije, vreme, mera i raspodela troškova će biti pod uticajem procesa integracije. Troškovi će delom zavisiti od toga koliko dobro sistemi vladavine mogu da izrade nacionalne instrumente javne politike koji će ispunjavati sadašnje i buduće potrebe, a da pritom ne dozvole da zakoni idu previše daleko od sposobnosti uprave da ih sprovede i privatnih aktera da ih se pridržavaju.

3.4. Sektori i sistemi

482. Značaj uprave za integraciju se obično izražava u pogledu pridržavanja i sposobnosti primene u pojedinačnim sektorskim oblastima – na primer, propisi i inspekcije za primenu evropskih standarda u zdravlju i zaštiti na radu. To je deo *acquis communautaire*, a pridržavanje će pažljivo pratiti ne samo birokrate, već i Zapadne kompanije željne da izbegnu „nepravilnu” konkurenciju. Međutim, Evropski administrativni prostor je više od toga; u njemu se radi o funkcionisanju administrativnih sistema, tj. o njihovim opštim kvalitetima pouzdanosti, predvidivosti, sigurnosti, efikasnosti, propisanog postupka, transparentnosti, sposobnosti da preispituje, itd. Sektorski pristup administrativnoj reformi – stvaranje inspekcije za zdravlje i sigurnost – neophodan je, ali ne i dovoljan. Moraju se izmeniti opšti administrativni sistemi koji se protežu širom sistema vlasti, poput upravljanja kadrovima, kreiranja javnih politika, opštih standarda za postupke, mehanizama kontrole i naknade. Ali kao što je gore pomenuto, osim opštih kriterijuma demokratije i vladavine prava (videti „kriterijume iz Kopenhagena”) i „*obligation de résultat*”, takva pitanja nisu predmet pravne tekovine EU.

483. Državna uprava igra ključnu ulogu u svim ovim promenama. Ona je istovremeno i glavni akter i predmet promene. Njenoj reformi se mora dati prioritet. Ali kakvoj vrsti reforme i sa kojim ciljevima? Kako Evropska unija može biti od pomoći?

4. Mogući doprinos Evrope administrativnoj reformi u zemljama srednje i istočne Evrope: podstreci i modeli, pre nego prinuda

484. S obzirom na međuzavisnost vlada država članica, u interesu je svih sadašnjih članica da buduće članice budu „administrativno sposobne”. U Srednjoj i Istočnoj Evropi ne može se smatrati da je stvoren kapacitet da se zadovolji gore pomenuti „*obligation de résultat*”. Da bi se osiguralo pristupanje, potrebno je još mnogo napretka. Ali ka administrativnoj reformi, koja u osnovi mora da poremeti postojeće uređenje, obično postoji otpor. Administrativna reforma u kontekstu tranzicije je takođe veoma teška – više nego u zemljama zapadne Evrope. Resursi i veštine su oskudni. Evropska ambicija je istovremeno poluga i moćan podsticaj za nacionalne vlasti u Srednjoj i Istočnoj Evropi da izvrše promene.

485. Stav Komisije pred samo otvaranje pregovora o pristupanju pojačava ovu poruku. U skorašnjoj informativnoj belešci o „Novim smernicama za javne politike u okviru Phare programa u pretpristupnoj pomoći” (24. mart 1997. godine) ona je insistirala na značaju tog pitanja: „**Institucionalna i administrativna sposobnost država kandidata je ključni problem u pripremama za proširenje**”, kaže ovaj tekst. On nagoveštava da neće biti dovoljno inkorporirati *acquis*. Kandidati će morati da „**razviju javne usluge neophodne za sprovođenje komunitarnih pravila uz istu garanciju delotvornosti kao i u državama članicama**”.

486. Na osnovu ove primedbe Komisija ukazuje da će od sada institucionalna izgradnja biti jedan od dva glavna prioriteta Phare programa. Pored toga, mere koje se preduzimaju u okviru njenog programa podrške više neće biti vođene „potražnjom” već „pristupanjem” i odražavaće potrebu sprovođenja pravne tekovine EU. Tako je uspostavljena veoma jasna veza između procesa pristupanja Evropi i administrativne reforme. Administrativna reforma očigledno nije ograničena na sektorske institucije i postupke, već obuhvata sisteme vladavine.

487. Ali kako se ova veza može prevesti u praktične mere? Koje ciljeve administrativne reforme treba da slede zemlje srednje i istočne Evrope da bi obezbedile što skorije pristupanje Evropskoj uniji? Kako se među tim ciljevima mogu napraviti izbori? Kakav treba da bude redosled?

488. Ovo su presudna pitanja u trenutku kada treba da otpočnu pregovori o članstvu. Međutim, zbog odsustva pravne tekovine EU u oblasti državne uprave, nemoguće je dati direktne odgovore na njih.

489. Evropska unija ne može silom da nametne sopstvena rešenja državama kandidatima ništa više nego što može da ih nametne svojim državama članicama, osim u nekim specifičnim oblastima kojima upravljaju posebne uredbe Zajednice. Štaviše, čak i da može da nametne svoje ideje o sadržaju administrativne reforme, suočila bi se sa tri teškoće:

- reforma državne uprave je u osnovi politička odluka suverenih država;
- ona se može planirati i izvesti samo uz puno poznavanje i razumevanje lokalnih okolnosti;
- ona mora imati podršku ili mora biti „svojina” ljudi koji treba da je izvrše.

490. Komisija to prepoznaje i u svojoj informativnoj belešci navodi da će „kroz projekte izgradnje institucija Phare pomoći državama kandidatima da ojačaju demokratske institucije, vladavinu prava, svoje organe uprave i revizorske organe”. U belešci dalje stoji: „Da bi izgradnja institucija bila delotvorna, biće neophodno povećati ulogu država članica... [i razviti]... odnose između sadašnjih i budućih država članica”.

491. Da li se tu mora zaustaviti? To ne bi bilo u interesu ni Unije ni kandidata za članstvo. Obema stranama su potrebni detaljniji i praktičniji osnovni standardi od opšte ideje o sposobnosti da se ispune obaveze ka Zajednici. Države kandidati treba da budu u mogućnosti da postave konkretne ciljeve i prioritete.

492. Tu postaje koristan koncept Evropskog administrativnog prostora. Evropa nema pravo da za buduće članice postavlja uslove koji se ne odnose na sadašnje članice i koje bi one smatrale neprihvatljivim. Ali Evropa potpuno opravdano predlaže alternativne modele koji služe kao mogući ciljevi reforme.

493. Drugim rečima, institucije i prakse vodećih modernih demokratija, naročito među sadašnjim članicama Evropske unije, mogu relativno lako da obezbede osnovne standarde kojima države kandidati mogu da teže i sa kojima Unija može da se složi. Ove institucije i prakse bi mogle da oblikuju zajedničko shvatanje reformi koje treba izvršiti.

494. Tačno je da se ustavni i administrativni sistemi država članica znatno razlikuju. Najmanje dva ili tri organizaciona i radna modela postoje u pitanjima kao što su podela vlasti, strukture vlasti, regionalna decentralizacija ili federalizam, sistem državne službe, pravosuđe, itd. Ipak, ovi sistemi takođe imaju mnoge zajedničke odlike. Nekoliko osnovnih principa vladavine su se pokazali kao delotvorni i postali su relativno široko prihvaćeni. Oni čine nešto nalik na zajedničku institucionalnu osnovu koju zemlje mogu opravdano da koriste kao referentnu tačku za administrativnu reformu kada teže konsolidaciji demokratije, vladavine prava i tržišnog sistema.

495. Tako se, u stvari, radi u praksi. Od 1989. godine zemlje srednje i istočne Evrope su u Evropskoj uniji i državama članicama OECD tražile inspiraciju za primere i modele novih institucija koje su im potrebne. Taj proces ne nameće obaveze državama kandidatima, već im obezbeđuje primere i podsticaje.

496. Iskustvo je pokazalo da su države članice Evropske unije formirale određene institucije i usvojile radna pravila kako bi demokratski i efikasno sprovodile zajedničke javne politike. One se oslanjaju na zajedničku osnovu administrativnih principa i „horizontalnih” sistema. Praktični koraci koji se preduzimaju u različitim zemljama nisu potpuno isti, ali će imati određene zajedničke odlike. Može se napraviti pokušaj da se nabroje one odlike koje se u kontekstu pristupanja čine najvažnijim za reforme u državama kandidatima.

497. Sledeća lista je prvi pokušaj. To je samo indikativna lista i nije zvanična. Ona obuhvata više ključnih faktora koji su zajednički za sisteme vladavine u državama članicama EU i koji se čine vrednim razmatranja s obzirom na trenutnu situaciju državnih uprava u zemljama srednje i istočne Evrope.

498. Treba navesti nekoliko komentara u vezi sa listom:

- Ona se odnosi na ciljeve koji nisu neminovno ujednačeno postignuti u zemljama koje su već članice EU.
- Ona obuhvata samo „horizontalne” odlike i izostavlja sektorske aspekte koji su takođe važni.
- Organizacioni i radni principi koji se citiraju su opisani na takav način da su istovremeno i dovoljno određeni i dovoljno široki: dovoljno određeni da je moguće definisati konkretne mere za njihovo postizanje, a dovoljno široki da obuhvate ceo opseg mogućih rešenja od kojih svaka zemlja može da izabere ona koja najviše odgovaraju njenoj posebnoj situaciji, kulturi i trenutnim potrebama.

Indikativna lista ključnih zajedničkih faktora koji se nalaze u sistemima državne uprave u državama članicama Evropske unije

1. Centralna organizacija i odlučivanje	<p>1.1 <u>ustav</u> koji garantuje pravo naroda da smeni one koji su na vlasti, podelu vlasti i vladavinu prava;</p> <p>1.2 <u>organizacija vlasti</u> koja omogućava delotvornu koordinaciju između ministarstava i dobru vezu sa budžetom i koja daje premijeru dovoljno ovlašćenja da može da preuzme političko vodstvo zemlje;</p> <p>1.3 <u>postupci za obezbeđivanje koordinisanog kreiranja javnih politika i sprovođenja</u>, uključujući postupke za izradu zakona i podzakonskih akata koji obezbeđuju da su oni valjani sa pravne i tehničke tačke gledišta i omogućavaju procenu njihovog finansijskog, ekonomskog i socijalnog uticaja;</p> <p>1.4 <u>organizacija ministarstava</u> u kojoj su ministri i stručno osoblje oslobođeni svakodnevne implementacije javnih politika i umesto toga mogu da se koncentrišu na osmišljavanje javnih politika, izradu nacrtu zakona i podzakonskih akata i na nadzor nad njihovim sprovođenjem;</p> <p>1.5 <u>javni sektor</u> kome je, u oblasti u kojoj radi, povereno izvršavanje određenih poslova uz stepen upravljačke samostalnosti u okviru jasno postavljenih pravnih struktura.</p>
2. Teritorijalna uprava i odnosi sa građanima i ekonomskim akterima	<p>2.1 određeni stepen <u>decentralizacije</u> koji, zavisno od zemlje, može da se odnosi na jedan ili više nivoa sa različitim nadležnostima i ovlašćenjima;</p> <p>2.2 <u>interakcija između vladinih institucija teritorijalnih službi i lokalnih/regionalnih organa</u>, što omogućava delotvorno sprovođenje javnih politika širom zemlje;</p> <p>2.3 skup pravila, ponekad izraženih u propisu o upravnim postupcima, koja upravljaju <u>odnosima između građana i njihove vlasti</u>, uključujući obaveze da se obezbedi jednak pristup javnim uslugama, da se obrazlože odluke i poštuju vremenska ograničenja, da se vode postupci u kojima sve strane imaju pravo obaveštenja i mogućnost da budu saslušane, da se obezbede pravni lekovi i žalbe, itd. (na primer kroz instituciju poput ombudsmana);</p> <p>2.4 skup pravila i smernica koje omogućavaju <u>stalnu komunikaciju između vlasti i civilnog društva</u> i njegovih sastavnih delova, uključujući NVO i sindikate.</p>
3. Sredstva postupanja i kontrole	<p>3.1 <u>profesionalna državna služba</u> kojom upravljaju zakoni, sa zapošljavanjem i napredovanjem zasnovanim na politikama upravljanja ljudskim resursima (uključujući zasluge, veštine, motivaciju, stabilnu radnu snagu), koja lojalno sprovodi javne politike vlade.</p> <p>3.2 <u>skup pravila i etičkih smernica</u> koje garantuju odgovornost državnih institucija i pouzadnost administrativnih postupaka, uključujući prioritete koji upravljaju etičkim vladanjem državnih službenika;</p> <p>3.3 <u>budžetski i poreski organi</u> koji mogu da obezbede prikupljanje poreza i pravilno upravljanje i efikasno trošenje javnih finansijskih sredstava;</p> <p>3.4 <u>unutrašnje i spoljne institucije nadležne za praćenje</u> administrativnog odlučivanja, koje su poštovane od strane državnih službenika i koje štite od korupcije;</p> <p>3.5 lak pristup za građane i preduzeća <u>pravosudnom sistemu</u> sa postupcima koji omogućavaju brzo i konačno rešavanje sporova, uključujući, tamo gde je potrebno, razvoj kapaciteta za bavljenje ekonomskim, upravnim i drugim posebnim oblastima.</p>

499. Uzimajući gore navedeno kao referentne tačke i pažljivo ispitujući svaku od njih verovatno bi bilo moguće oceniti postojeću situaciju i postaviti ciljeve i redosled prioriteta za mere koje treba sprovesti pre pristupanja.

500. Međutim, priroda ovih referentnih tačaka ima značajan uticaj na način na koji treba koristiti ovu listu. Pregovori o tim pitanjima ne treba da budu zasnovani na ograničenjima, već na zajedničkom razumevanju i ciljevima.

501. Ovde se ponovo može pomenuti nedavna informaciona beleška Komisije. „Pristupno partnerstvo” čije osnivanje između Unije i država kandidata ona predlaže svakako odgovara ovoj ideji o odgovarajućem odnosu za zajednički angažman u administrativnoj reformi.

5. Postupci i problemi: neki primeri

502. Koliki deo gore opisanog puta je već pređen? Pregled svih reformi koje se odvijaju u pomenutih deset zemalja je izvan opsega ovog rada.

503. Umesto toga ćemo ograničiti svoje primedbe na opšta opažanja o „horizontalnim” pitanjima vladavine koja su naročito značajna za utisak o administrativnoj pouzdanosti.

504. Naše primedbe se tiču prvo procesa reforme državne uprave u celini, zatim centralne organizacije i odlučivanja u vladi i konačno sredstava za postupanje i kontrolu.

5.1. Proces reforme državne uprave u celini

505. Mora se naglasiti da se ovaj proces već uveliko odvija. Većina država kandidata je formiralo institucije nadležne za planiranje i sprovođenje administrativne reforme, a u određenim oblastima su već preduzete praktične mere. Na primer, doneti su mnogi zakoni i izrađeni nacrti podzakonskih akata, uključujući one o organizaciji rada na nivou vlade, statusu državnih službenika, kupovnim praksama vlade, itd. Istovremeno, sve zemlje su osnovale organ nadležan za evropska pitanja, koji je između ostalog zadužen za pripremu implementacije *acquis communautaire* i stoga takođe uključen u administrativnu reformu.

506. Razvijena je znatna interakcija sa državama članicama Evropske unije i OECD, ili bilateralna ili multilateralna. Sprovedeni su, ili su u toku, mnogi projekti saradnje, naročito u okviru Phare programa koji je očigledno centralno sredstvo za pružanje pomoći i planiran je da deluje kao katalizator za inicijative pomoći.

507. Ipak, neosporno je da ostaje da se napravi još mnogo napretka, naročito u pogledu delotvorne implementacije i praćenja odluka.

508. Među pitanjima na koja se mora odgovoriti su pitanja o tome kako prikupiti prihod od poreza, primeniti zakone o javnom zdravlju ili zaštiti životne sredine, izdavati administrativne dozvole koje su potrebne poslovnom sektoru i omogućiti građanima da dođu do informacija i žale se na odluke. Još uvek nisu pronađeni odgovori na ova i druga praktična pitanja.

509. Iskustvo mnogih zemalja pokazuje da je administrativna reforma proces koji traži vremena. On iziskuje materijalne i ljudske resurse koji često surovo nedostaju. On pretpostavlja promene u stavovima i kulturne transformacije koje se mogu postići samo vrlo postepeno. Iako je administrativna reforma veoma tehnički proces, ona ima važne političke posledice. Šta se može uraditi da se olakša ovaj proces? Čini se da su neophodna tri preduslova.

510. Prvi je postojanje političke volje. Administrativna reforma je nezahvalan posao. Nailazi na mnogo prepreka, a njene koristi tek vremenom postaju vidljive. Da bi se završila mora imati snažnu i neprekidnu podršku političara. To zauzvrat znači da je najbolje da organ nadležan za planiranje i nadzor nad reformama

bude smešten što je bliže moguće centru vlade (premijer ili savet ministara) i da se po ovom pitanju mora tražiti konsenzus kako bi se reforme makar delimično zaštitile od izmena koje bi bile posledice promena vlasti. Letonija je dobar primer zemlje u kojoj je administrativna reforma napredovala zahvaljujući snažnoj političkoj volji. Ali, ukidanje ministarstva za reformu državne uprave je usporilo taj napor koji današnja vlada pokušava ponovo da pokrene.

511. Drugi preduslov je da se planiranju i implementaciji administrativne reforme pristupi na sveobuhvatan način. Deset odvojenih reformi, koliko god dobro planirane, nisu ravne opštoj reformi ukoliko nisu zasnovane na istim principima i izvedene na koordinisan način. Potrebna je sveobuhvatna strategija. Bez obzira na kvalitet raspoložive međunarodne pomoći, celovita vizija može doći samo iz zemlje koja je u pitanju. Svaka zemlja mora da uspostavi organizacije i procese koji će joj omogućiti da izradi i sledi sopstvenu viziju. Samo uz takvu viziju će mere koje se sprovode kao deo različitih programa biti koordinisane i komplementarne, a ne neusklađene, što se ponekad dešava. Nekoliko zemalja je razvilo sveobuhvatne strategije reforme državne uprave (npr. Bugarska, Mađarska, Litvanija i Slovenija) koje su ponekad bile ometane političkim ciklusima.

512. Treći uslov, možda najviše osporavan, ali koji iz iskustva smatramo neophodnim, jeste to da treba pažljivo razmotriti rizike koji su mogući ako se preskoči bilo koji od koraka. Neke države članice Evropske unije, kao i druge članice OECD, trenutno eksperimentišu sa poveravanjem poslova javnog upravljanja kroz ugovaranje ili sa uvođenjem mehanizama tržišnog tipa koji dodaju fleksibilnost tradicionalnim pravilima rada njihovih državnih uprava. Takve inovacije treba ispitati i o njima treba raspravljati i one mogu biti i vrlo produktivne u zemljama koje već imaju osposobljen administrativni sistem. Kada se primene u zemljama u kojima se sistem vlasti još uvek sastavlja, one mogu imati štetne posledice, jer neophodni uslovi (npr. informacije) možda još uvek nisu uspostavljeni.

5.2. Vlada, nacionalna državna uprava, centralizovano odlučivanje

513. Čvrsta centralna struktura odlučivanja je, naravno, neophodna za usmeravanje tranzicije. Ova struktura se bavi velikim brojem pitanja i deluje na granici između ustavnog, političkog i administrativnog polja. U toj oblasti se dešava velika transformacija.

514. Pod bivšim režimom vlada nije stvarno funkcionisala kao kolegijalno telo i samo je izvršavala odluke. Centralni komitet jedine partije je odlučivao o javnim politikama. Ministri su bili nadležni za sprovođenje tih javnih politika u firmama unutar svojih polja nadležnosti.

515. Vrh i dno ove lestvice odlučivanja su nestali ili su sada na putu da nestanu. Centralni komitet je prestao da postoji. Većina državnih firmi su u redu za privatizaciju. Između ta dva nivoa mora se uspostaviti nova vrsta vlasti u kojoj se o nacionalnim javnim politikama raspravlja među jednakima i u kojoj ministri nisu više samo rukovodioci, već oni koji planiraju i regulišu pod vođstvom premijera, koji mora da izabere između alternativa i da delotvorno navodi brod države.

516. Poljska je postavila primer u ovoj oblasti započevši temeljnu ponovnu izgradnju svoje uprave u javnom sektoru. 1996. godine napravljen je važan korak donošenjem desetine novih zakona. Oni se odnose uglavnom na reorganizaciju centralne državne uprave, jačanje uloge premijera, redefinisavanje poslova ministarstava, konsolidaciju podeljenog vlasništva u državnim firmama i prenos ovlašćenja na regionalne vlasti (*voivode*). Mnoge institucije su nestale, transformisane su ili su nastale u okviru tih mera.

517. Problemi koji se pojavljuju u vezi sa tim su ili političke i ustavne prirode, ili administrativne i tehničke vrste.

518. Ovi prvi se tiču podele vlasti. Neke zemlje srednje i istočne Evrope su formirale parlamentarne sisteme u kojima predstavnički domovi imaju znatnu moć koju često koriste za zakonodavnu aktivnost veće dubine i širine nego što to čine njihovi ekvivalenti u evropskim državama članicama. Štaviše, široko rasprostranjeno usvajanje proporcionalnog sistema je često dovodilo do određene fragmentacije političkih snaga i do koalicionih vlada koje su dodatno ohrabrivale parlamente da preuzmu veću zakonodavnu inicijativu. Pod

takvim okolnostima u mnogim zemljama se postavlja pitanje da li bi bilo preporučljivo u ime efikasnijeg odlučivanja i sprovođenja reformi donekle promeniti ravnotežu snaga između zakonodavne i izvršne vlasti i unutar izvršne premijeru dati veća ovlašćenja. Države članice Unije imaju svoja različita iskustva i načine rešavanja tih pitanja, koje može biti korisno ispitati.

519. Na više tehničkom nivou, u svim zemljama su razvijeni postupci za koordinaciju unutar sistema vlasti i za izradu zakona i podzakonskih akata. Ipak nisu rešeni svi problemi, uključujući one koji se odnose na prikupljanje i širenje informacija, na pravnu sadržinu zakona i podzakonskih akata i njihov uticaj ili na veze između javnih politika i budžeta. Razmene iskustava koje okupljaju zvaničnike iz država kandidata i njihove kolege iz država članica EU mogu biti veoma korisne. Sigma program promovise takve razmene, tj. razmene iskustava o vezama između budžeta i javnih politika, o proceni uticaja propisa, o uticaju pristupanja na nacionalne revizorske institucije. Takođe, organizacija poput Mreže instituta i škola državne uprave u Srednjoj i Istočnoj Evropi (NISPAcee²) okuplja teoretičare i državne službenike radi razmene informacija o napretku u državnim upravama u regionu.

5.3. Sredstva za postupanje i kontrolu

520. Ovaj deo se bavi posebno državnom službom, upravljanjem javnim finansijskim sredstvima i kontrolom – tri oblasti kojima se bavi Sigma program. Međutim, mora se podvući da reforme koje se sprovode u ove tri oblasti teže da reše iste probleme, naime:

- ostvarivanje vladavine prava kroz usvajanje jasnih propisa o korišćenju ovlašćenja, upotrebi javnih finansijskih sredstava i njihovoj kontroli;
- davanje efikasnosti administrativnim merama kako bi se omogućilo vladi da valjano vrši svoje dužnosti za vreme perioda tranzicije.

Položaj, uloga i ponašanje državnih službenika

521. Ovo je očigledno ključno pitanje. Nove javne politike koje usvajaju zemlje iz regiona će doneti rezultate samo ako postoji grupa iskusnih i motivisanih državnih službenika koji će ih planirati i sprovesti. Na sreću, u svakoj zemlji veliki broj državnih službenika ispunjava te kriterijume. Ipak, uočljivo je da se oni često nađu u veoma teškim i nezgodnim položajima.

522. U prethodnom sistemu nisu postojala posebna pravila koja su regulisala odabir i zapošljavanje vladinih radnika, na koje se odnosilo opšte zakonodavstvo o radu. U nekim zemljama ta situacija je ostala nepromenjena (npr. Češka, Slovačka). Širom regiona, kakav god bio pravni položaj, često se dešava da državni službenici nemaju sigurnost posla, nisu zaštićeni od politički motivisanih odluka i, s obzirom na vladine ograničene finansijske resurse, obično zarađuju manje od svojih kolega u privatnom sektoru. Kao posledica toga, nedostaje im motivacija, fluktuacija je veoma visoka, postoji tendencija da se traže spoljni prihodi i postaje se podložniji korupciji.

523. U takvim okolnostima čini se da bi stvaranje profesionalne državne službe iz nekoliko razloga bio ključni cilj.

524. Državnim službenicima su poverena ovlašćenja vlasti i oni raspolažu javnim finansijskim sredstvima. Njihova ovlašćenja i sredstva koja im stoje na raspolaganju konačno definiše i odobrava parlament. Moraju se uspostaviti jasne odgovornosti onih kojima su poverena takva ovlašćenja i korišćenje tih sredstava i moraju postojati mehanizmi za praćenje njihovog učinka.

525. Osnovni razlog za stvaranje sistema državne službe je da se uspostavi položaj onih kojima se delegiraju vladina ovlašćenja, da se definišu njihove dužnosti i odgovornost kao i njihova prava i zaštita od neopravdanog pritiska. To je ključni element demokratskih reformi.

² Na engleskom jeziku, *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*, te otuda skraćena NISPAcee. Prim. prev.

526. Istovremeno, ekonomske i institucionalne reforme i pripreme za pristupanje iziskuju da državna uprava ima pristup znatnoj pravnoj i tehničkoj stručnosti. Kompetentna državna služba nije samo sredstvo za izradu nacrtava javnih politika i zakona, već i za njihovu primenu.

527. Drugi veoma važan razlog da se poseduje državna služba jeste da bi se omogućilo sticanje kvalifikacija i iskustva i održao kontinuitet zapošljavanja karijernih državnih službenika u svim oblastima reforme. To je naročito produktivno dugoročno ulaganje.

528. Dobro planirana i vešto upravljana državna služba je garant pouzdanosti, profesionalizma, nepristrasnosti i kontinuiteta u vladavini. Ona omogućava ispunjavanje standarda kvaliteta i praćenje rezultata u svim sektorima i na svim nivoima uprave. Za razliku od sistema u kojima zapošljavanjem upravljaju zakoni o radu, državna služba promovira saradnju i komunikaciju unutar centralne vlasti i između nje i raznih javnih agencija. Ona takođe doprinosi kvalitativnim kočnicama i ravnotežama države.

529. Mađarska je 1992. godine postala prva zemlja posle revolucija koja je krenula tim putem. Od tada su druge zemlje poput Estonije i Letonije sledile taj primer. Poljska je usvojila novi zakon o državnoj službi 1996. godine kao modernizaciju zakona iz 1982. godine i treba da počne da ga postepeno sprovodi. Nova vlada Rumunije to smatra prioritetom. Međutim, opšte gledano, budžetska ograničenja blokiraju sprovođenje novog zakonodavstva, dok je i dalje teško prevazići kulturološke i političke tradicije.

530. Treba razrešiti još mnogo pitanja. Ona se, između ostalog, tiču:

- izbora pravnog statusa za zaposlene u državnoj upravi i odgovarajuće uloge pojmova poslova i zanimanja; ko će imati taj pravni položaj (da li on treba da obuhvati samo više službenike u državnoj službi ili sve zaposlene u državnoj upravi);
- javnih politika koje treba usvojiti u pogledu odnosa između državnih službenika i politike, uključujući definisanje pozicija za koje se imenovanja mogu zasnivati na političkim razlozima;
- javnih politika koje treba da obezbede kompatibilnost zapošljavanja u različitim granama i na različitim nivoima sistema vlasti;
- javnih politika i finansijskih sredstava kojima se karijera u državnoj službi može učiniti atraktivnom;
- pristupa koji se mogu koristiti u pogledu kodeksa ponašanja i radi sprečavanja korupcije;
- tehničkih pitanja u vezi sa administrativnim sistemima i metodima.

Upravljanje javnim finansijskim sredstvima

531. I ovde tranzicija u demokratiju i tržišni sistem stvara velike probleme za zemlje srednje i istočne Evrope terajući ih da prave drastične promene u odnosu na način na koji su se stvari ranije radile.

532. Mora se razviti novi državni sistem računovodstva i finansijskog upravljanja koji odražava novu prirodu odnosa koji sada postoji između vlasti i ekonomskih entiteta ili pojedinaca. Sistem mora da:

- odgovara fundamentalnim demokratskim principima poput principa parlamentarnog nadzora nad procesom izrade nacrtava budžeta i njegove implementacije, jednake procene poreza i pružanja pomoći vlade i kontrole nad valjanim korišćenjem javnih sredstava;
- definiše jasan odnos između državnih preduzeća i preduzeća iz privatnog sektora, pri čemu se privatni sektor povezuje sa pružanjem javnih usluga;
- obezbedi za vladu delotvornu kontrolu nad javnim finansijama, naročito nad prikupljanjem poreza, nivoom potrošnje i balansiranjem budžeta;
- stvori mehanizam za odabir između konkurentnih prioriteta za javnu potrošnju kako bi se postigla veća efikasnost, delotvornost i ekonomičnost u pružanju javnih usluga.

533. Ovi ciljevi se mogu postići kroz jačanje organizacije ministarstva finansija. U prethodnom sistemu uloga ministarstva je u suštini bila računovodstvena. Ono je imalo skoro sekundarnu ulogu u sistemu vlasti i uprave. Možemo reći, a da ne odemo iz jedne krajnosti u drugu, da sa tačke gledišta ispunjavanja nove uloge države u tržišnoj ekonomiji ministarstvo mora da pojača ne samo svoje nadležnosti, već i kvalitet svojih ljudskih resursa.

534. Na ovaj način se može postići važan cilj kada dođe vreme za otvaranje pregovora o članstvu, tj. uspostavljanje poverenja između finansijskih uprava različitih zemalja i resora Komisije.

535. U nekim zemljama u ovoj oblasti je postignut znatan napredak. Razvijen je novi pravni okvir. Zakoni o budžetu i javnoj potrošnji su usvojeni. Ojačane su prakse finansijske kontrole kroz unutrašnju i nezavisnu reviziju.

536. Zahtevi zemalja za saradnjom u ovoj oblasti postaju određeniji i u većoj meri tehnički, što je znak napretka. Međutim, one su daleko od toga da su pronašle rešenja za sve probleme. Ozbiljne finansijske krize sa kojima su se neke zemlje nedavno suočile pružaju dodatnu potvrdu. Predmeti zabrinutosti obuhvataju:

- finansijski odnos vlade sa državnim firmama i finansijska kontrola tih firmi;
- kontrolu nad rastom neformalnog sektora;
- upravljanje vezom između centralnih i lokalnih budžeta;
- upravljanje i nadzor nad socijalnim davanjima;
- upravljanje državnim kapitalnim investicijama;

Kontrolni i žalbeni mehanizmi

537. Kako se pristupanje približava stvarnosti, pitanje kontrole nad državnom upravom i postupaka žalbe na njene odluke obično dobija na značaju. Da bi unutrašnje tržište dobro funkcionisalo, nije dovoljno usvojiti mere na centralnom nivou. Donete odluke se moraju sprovesti i na svakodnevnoj osnovi, nove mere se moraju primeniti širom zemlje i mora postojati mogućnost da se traže žalbeni mehanizmi.

538. Komunitarno pravo često pominje pojam jednakosti između standarda i postupaka primenljivih u različitim zemljama. Da bi se taj princip primenio, državni i kontrolni organi moraju da funkcionišu na relativno ujednačen način širom Evrope.

539. U tom pogledu će se dati prioritet u reformama u predstojećim godinama svemu što se odnosi na unutrašnje upravne kontrole, zaštitu građana i funkcije posredovanja, reviziju i nadzor nad javnom potrošnjom ili rešavanje upravnih sporova. Činjenica da će finansiranje od strane Zajednice ići u infrastrukturne projekte, koje će najvećim delom administrirati i kontrolisati same zemlje, učiniće reforme u ovoj oblasti hitnim.

540. Osnovni koncept ovde je koncept pravno konstituisane države. To znači da pravo formiranja ministarstava, državnih organa i agencija mora biti zakonom definisano, da ovlašćenja i obaveze državnih institucija moraju biti jasno uspostavljeni zakonom i da one moraju, ukoliko se njihovi postupci dovedu u pitanje, pravno da odgovaraju. To takođe znači da odnos između građana i uprave ne sme da zavisi od dobre volje njenih državnih službenika, već mora biti uređen zakonom. Kao poslednje, to znači da svako ministarstvo ili drugi organ uprave mora da pretrpi ispitivanje i nadzor od strane drugih institucija ili organa, bilo pravne ili druge prirode.

541. Zemlje u regionu su u veoma različitim fazama razvoja prava i upravnih postupaka. Ali pred svima njima je dugačak put, čak i pred zemljama poput Mađarske i Poljske koje imaju dugačku tradiciju u toj oblasti, koja se zadržala u komunističkom periodu. Ali druge zemlje su tek na početku. Pored toga, postoji određeni stepen kontradiktornosti između postupaka koji su uvedeni za vreme komunizma i onih koji odgovaraju demokratskoj, pravno konstituisanoj državi. Ova kontradiktornost je vidljiva u zemljama koje su usvojile propise o upravnom postupku u komunističkom periodu i koje su ih jednostavno izmenile u cilju prilagođavanja novim zahtevima. Takav amandmanski pristup obezbeđuje kontinuitet i postepeno prilagođavanje, ali možda su principi ova dva perioda toliko različiti da se mora predvideti potpuno nova izrada.

542. Što se tiče postupaka, stepeni razvoja pravne ili druge vrste nadzora nad upravom se znatno razlikuju od zemlje do zemlje. Najpogodniji metod kontrole sadržine i suštine upravnog postupka je predmet mnogih rasprava i po tom pitanju su izražena različita mišljenja. U više zemalja je usvojen sistem ombudsmana i čini se da on dobro funkcioniše. Međutim, njegov kapacitet je ograničen i on nije svuda sproveden.

543. Centralne revizorske institucije ili računovodstveni sudovi su formirani u mnogim zemljama. Ali norme neophodne za spoljnu reviziju u pogledu nezavisnosti i opsega kontrola, poput onih koje je uspostavio INTOSAI³ i koji su usvojile zemlje EU, nisu uvek obezbeđene, a još manje su primenjene u praksi.

544. Naglasak je na ulozi inspekcija i posebnih komisija i formirana je ogromna mreža posebnih parlamentarnih odbora. Opšte gledano, ove institucije tek počinju da funkcionišu kao oblik kontrole uprave. Jedan opšti problem je da su uloga, nadležnosti i sredstva ovih kontrolnih tela često loše definisani, što ima za posledicu unakrsne provere ili preterana ograničenja. I konačno, iako je većina zemalja poverila javnom tužiocu poslove javne tužbe, njegova uloga nije uvek jasno definisana, naročito u vreme kada prisustvujemo povećanom pribegavanju građana pravnoj kontroli.

545. Da bi se javna finansijska sredstva koristila efikasnije, potrebna je stroga finansijska kontrola koja umanjuje mogućnost pronevere, rasipanja ili korupcije. Takva kontrola je takođe potrebna za uspostavljanje odnosa poverenja između poreskih obveznika i uprave, kao i između Unije i nacionalnih vlasti. Kvalitet kontrole upravljanja i unutrašnje finansijske uprave varira ne samo između država, već i između ministarstava i drugih organizacija. To, naravno, podjednako važi i za zemlje u EU, ali u manjoj meri. Član 209. a) Ugovora iz Mastrihta⁴ i deklaracija Evropskog saveta iz Madrida 1995. godine pokrenuli su inicijativu po tom pitanju od neprocenjivog značaja.

546. Dobra finansijska kontrola se u modernoj državi ne može uspostaviti samo preko spoljnih revizija iako su one od ogromnog značaja. Osnovna struktura se i dalje sastoji od procesnih i etičkih normi same uprave.

547. Evidentno je da u vezi sa gore istaknutim argumentima ostaje mnogo pitanja, a naročito sledeća:

- Kako obezbediti ravnotežu između koncepta efikasne vlasti sa velikim stepenom decentralizacije i neophodnosti posedovanja strogih kontrola finansija i učinka;
- Kako formirati institucije i kontrolne mehanizme, kao i kako učiniti da oni dobro funkcionišu u praksi;
- Kako obezbediti efektivnu nezavisnost kontrolnih institucija;
- Kako razviti i zadržati potrebne sposobnosti i kvalifikacije;
- Kako uspostaviti više poverenja između građana i političkog sistema.

6. Zaključci

548. Dok se holandska međuvladina konferencija približava kraju, a u vreme kada su pregovori o članstvu pred početkom, treba naglasiti sledeće zaključke:

549. Težnja za reformom državne uprave je neophodna za konsolidaciju tranzicije. Ali težnja ka cilju evropske integracije menja sadržaj, vreme, raspored i značaj administrativnih reformi.

550. Pristupanje Evropskoj uniji je uređeno kriterijumima iz Kopenhagena, koji obuhvataju demokratiju, vladavinu prava i konkurentnu ekonomiju. Državna uprava je osnov za svaki od njih, ali postoji samo indirektan pravni osnov i malo praktične mogućnosti da se nametnu norme, posebno za „horizontalnu” vladavinu.

³ Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*).

⁴ Sada član 280. Ugovora EZ. Prim. prev.

551. Delotvorni nacionalni sistemi vlasti su neophodni za valjano funkcionisanje Unije. U interesu je svih strana – država kandidata, sadašnjih članica i evropskih institucija – da se nadgradi državna uprava u Srednjoj i Istočnoj Evropi, makar da bi se približila standardima pouzdanosti sadašnjih država članica. Na osnovu ovog zajedničkog interesa mogu se otpočeti pregovori i razvijati programi pomoći.

552. Kako bi se uspešno okončali pregovori, Komisiji su potrebne pouzdane i kompetentne institucije, reperi i merila. Zemljama je potrebno jasno razumevanje onoga što se od njih očekuje.

553. Ali ne postoje data rešenja niti utvrđena pravila. I Evropa i nacionalni sistemi uprave su u stalnom razvoju. Svaka zemlja srednje i istočne Evrope mora da nađe svoj put napred i da juri brzu pokretnu metu standarda učinka.

554. Jedini praktični put unapred je postizanje zajedničkog razumevanja ciljeva zasnovanih na zajedničkim principima državne uprave i praksama modernih, demokratskih zemalja. Oni bi trebalo da služe kao reper za sprovođenje procena i donošenje odluka u ovoj oblasti. Tada bi trebalo koristiti pomoć da bi se za države kandidate obezbedila dostupnost bogatih i raznolikih iskustava država članica .

Poglavlje 9: Integracija u EU i reforma državne službe

Autor: Žak Žiler¹

¹ Žak Žiler je profesor javnog prava na Univerzitetu Pariz I (Sorbona).

1. Uvod

555. Ovaj rad nastoji da pojasni razloge za razvijanje kvaliteta profesionalne državne službe u perspektivi integracije u Evropsku uniju. On pokušava da objasni zašto Evropska komisija može da smatra da ima pravo da procenjuje kvalitet uprave, a takođe pokušava da predstavi odlike zajedničke za sadašnje državne službe u EU koje Komisija može da koristi kao standarde za procenu državnih službi u državama kandidatima.

556. Od 1957. godine i potpisivanja Ugovora iz Rima vodeći princip evropske integracije je, kako navodi Preambula Ugovora EEZ, a kasnije član A) Ugovora iz Maastrichta o Evropskoj uniji², stvaranje „sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope”. Kao što pokazuje sudska praksa Evropskog suda pravde (ESP), to je više od filozofske izjave. To je vodeći princip procesa približavanja ekonomskih, socijalnih, čak i političkih sistema članica Unije. Približavanje ne podrazumeva harmonizaciju: ne postoji ni projekat ni potreba za posedovanjem identičnih sistema i institucija širom Unije. Približavanje podrazumeva da članice EU sve više liče jedna na drugu i nalaze izvor inspiracije za reforme u uspesima i neuspesima svojih suseda. Kako je pokazano u pravnoj sferi kroz koncept „opštih pravnih principa zajedničkih za države članice” koji je postao značajan izvor sudske prakse ESP, skup standarda zajedničkih za članice EU postoji i razvija se u oblastima prava, institucija i ekonomije. Postati država članica Unije podrazumeva prihvatanje tih opštih standarda kao odlika pravne tekovine EU koju čine, ne samo osnivački ugovori, već pretežno sve postojeće zakonodavstvo Evropske zajednice (EZ), sudska praksa i javne politike.

557. Zbog toga standardi članica EU u pitanjima demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije svakako imaju uticaja na državne službe novih članica EU. To takođe znači će oni biti u pozadini mogućih procena državnih službi država kandidata od strane Komisije koje će ih u određenoj meri upoređivati sa državnim službama sadašnjih članica EU. Čak i da državne službe nisu na zvaničnom rasporedu pregovora, procena postojećih sistema, kao i reforme koje treba preduzeti, bi se mogle povezati sa pregovorima o pristupanju. Zemlje SIE će biti posmatrane kao buduće države članice koje moraju da ispune sve obaveze bilo koje članice EU, a neuspesi administrativnog sistema bi mogli i da uspore pregovarački proces.

558. Nakon objašnjenja zašto bi EU vršila procene sistema državne službe kandidata za članstvo, ovaj rad ispituje uticaj opštih standarda članica EU i država kandidata na državne službe i predstavlja opšte odlike sistema državne službe sadašnjih članica EU.

2. Zašto bi EU vršila procene sistema državne službe kandidata za integraciju?

559. Od 1995. godine postalo je jasno da je kvalitet posla koji obavlja državna uprava pitanje od interesa za EU u okviru mogućeg pristupanja zemalja SIE Uniji. Štaviše, iako je organizacija državnih službi očigledno i dalje isključivo u nadležnosti država članica, sve veći broj pravnih odredbi i principa prava EZ ima uticaj na državne službe. To može da opravda institucije EU u pokušaju da prate ili čak procene organizaciju i funkcionisanje sistema državne službe članica EU i kandidata za članstvo.

2.1. Integracija zemalja SIE u EU

560. Bela knjiga o „pripremi pridruženih zemalja srednje i istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije” iz maja 1995. godine je već ukazala na to da Komisija neće razmatrati samo dokumentaciju o prilagođavanju zakonodavstva, već i sposobnosti za sprovođenje zajedničkih javnih politika i primenu prava EZ u državama kandidatima. Bela knjiga je posebno insistirala na „uslovima neophodnim za implementaciju i primenu zakonodavstva”:

561. „3.25. Glavni izazov za pridružene zemlje u preuzimanju zakonodavstva unutrašnjeg tržišta se ne nalazi u usklađivanju njihovih pravnih tekstova, već u prilagođavanju njihove administrativne mašinerije i njihovih društava uslovima neophodnim za funkcionisanje zakonodavstva. To je složen proces koji

² Sada član 1. Ugovora EU. Prim. prev.

zahteva stvaranje ili prilagođavanje neophodnih institucija i struktura i obuhvata temeljne promene, kako u nadležnostima nacionalnih administrativnih i pravosudnih sistema, tako i u odgovornostima rastućeg privatnog sektora...”

562. „3.26. Prisustvo neophodnih organa koji obezbeđuju primenu je presudno za sigurnost drugih članica Zajednice da je zakonodavstvo pravilno sprovedeno. S druge strane, pravilan rad ovih administrativnih, sudskih ili privatnih sektorskih struktura zavisi od mogućnosti obuke i obrazovanja kadrova koji su u pitanju...”

563. Mišljenja Komisije o kandidaturama zemalja SIE za članstvo u EU iz jula 1997. godine uglavnom naglašavaju slabosti državnih uprava ovih zemalja i ponekad nedostatak zakona o državnoj službi. To se, naravno, mora čitati u svetlu pristupa koji je razvijen u Beloj knjizi.

564. U skladu sa ovim pristupom, čini se logičnim da bi Komisija mogla da pokuša da proceni administrativne strukture i državne službe država kandidata, mada bi to bila aktivnost bez presedana u poređenju sa prethodnim pregovorima o pristupanju ili pridruživanju. S jedne strane, za vreme priprema za proširenja 1973., 1980., 1986. i 1995. godine nije se vršila nikakva procena postojećih administrativnih sistema. S druge strane, iskustvo sa zemljama SIE, bilo u pripremi sporazuma o pridruživanju ili u strukturnom dijalogu, samo je delimično relevantno za pregovore o pristupanju. Mora se naglasiti da Komisija ima pravo samo da daje preporuke vladama učesnicama i da njen uticaj potiče samo iz njene sposobnosti da štiti zajedničke interese Unije i njenog kapaciteta da proceni napredak pregovora. To znači da će Komisija verovatno imati i veću slobodu izražavanja i manje uticaja na ishod pregovora nego što je to do sada bio slučaj u odnosima između Unije i zemalja SIE.

565. Uloga Komisije je svakako da naglasi ciljeve integracije sa stanovišta EU: da razjasni koje su implikacije, ne samo unutrašnjeg tržišta, već i celog *acquis communautaire*. Na toj osnovi ona bi mogla da pokuša da otkrije koji su ciljevi država kandidata u pogledu reformi koje one žele da ostvare u perspektivi pristupanja. Sadržaj i vremenske rasporede bi mogle da izrade nacionalne uprave. Komisija bi takođe mogla da pokuša da obezbedi nezavisnu stručnu procenu postojećih sistema državne službe država kandidata kako bi pokušala da odredi njihovu sposobnost prilagođavanja. U tim procenama Komisija bi pretežno trebalo da razmatra koherentnost u načinu na koji se pristupa problemima i na koji se prepoznaju prepreke (kako unutrašnje, tako i spoljne) za reformu kako bi dobila mišljenje o mogućnostima reforme „provlačenjem kroz proces” i o neophodnosti pozitivne intervencije i tehničke pomoći. Prioriteti i alternativne strategije treba da budu glavni centar pažnje reformskih projekata, kao i da pokušaju da podstaknu interesovanje stanovništva i preduzeća za administrativnu reformu.

566. Važno je ne uzimati postojeće državne službe članica EU (ili drugih zemalja) kao modele niti se oslanjati na proizvodnju regulatornih instrumenata, bilo pravno obavezujućih ili u obliku preporuka. Naglasak treba da bude na proučavanju postojećih praksi i praksi u razvoju unutar državnih službi, kao i na posmatranju rezultata državne uprave u sektorskim oblastima kako bi se uporedili sa drugačijim nivoima produktivnosti i pridržavanja pravnih principa različitih članica EU. Svrha procene državnih službi bi bila da se proveri da li su njihova struktura i funkcionisanje pogodni za postizanje ciljeva Unije.

2.2. Pravni temelji u osnivačkim ugovorima EU

567. Institucije EU (tj. pretežno Komisija i Sud pravde, ali i Parlament, Savet i, ne zaboravimo, Finansijski sud) i druge članice EU mogu biti opravdano zainteresovane za organizaciju i funkcionisanje državne službe jedne države članice dok god one utiču na valjano funkcionisanje Zajednice, Unije i njenih javnih politika.

568. Stoga najjasniju osnovu predstavlja član 5. Ugovora EZ³ koji navodi da će „države članice [...] preduzimati sve potrebne mere, bilo opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje obaveza koje proizilaze

³ Sada član 10. ugovora EZ. Prim. prev.

iz ovog Ugovora ili iz delatnosti organa Zajednice... ”. ESP je pojasnio da je ovaj član bio osnov za nadzor Zajednice nad načinima sprovođenja uputstava. Sud je naročito naglasio da unutrašnje administrativne odredbe nisu dovoljne za te potrebe i da članice EU moraju da usvoje pravno obavezujuće instrumente.

569. Član 209. A)⁴ – dodat Ugovoru EZ promenama iz Mاستrihta – predviđa mere protiv pronevera koje pogađaju finansijske interese Zajednice. On navodi da članice EU preduzimaju iste mere protiv pronevere, bilo da ona utiče na njihove sopstvene ili na finansijske interese Zajednice. On takođe predviđa koordinaciju u cilju zaštite finansijskih interesa Zajednice kroz blisku i redovnu saradnju između njihovih nadležnih administrativnih službi. Iako je opseg ove odredbe uži od opsega člana 5.⁵, on je naročito značajan, makar samo zato što je to prvi put da je osnivački ugovor EU posvećen konceptu administrativne saradnje. Kako pokazuje nemački primer, ovaj princip može da postane osnova za mnoge obaveze koje imaju direktan uticaj na funkcionisanje nacionalnih državnih službi, poput razmene informacija i kadrova za koordinaciju administrativnih postupaka.

570. Deklaracija br. 19 o primeni prava Zajednice, dodata Ugovoru iz Mاستrihta, mada priznaje da je svaka članica EU zadužena za odlučivanje o načinima i sredstvima koja smatra najprikladnijim za primenu komunitarnog prava, insistira na činjenici da države članice moraju da primenjuju komunitarno pravo makar podjednako dobro kao nacionalno pravo.

571. Poslednja vrsta odredbe ugovora bi mogla da pruži opravdanje za procenu državnih službi kako bi se proverilo da li one odgovaraju principima demokratije i vladavine prava: član F) Ugovora iz Mاستrihta⁶ navodi da su sistemi vlasti država članica zasnovani na demokratskim principima i da Unija poštuje osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za države članice.

2.3. Temelji u pravu i javnim politikama EZ

572. Sprovođenje velike većine uputstava i uredbi EZ je zasnovano na dobrom sprovođenju njihovih odredbi od strane uprava članica EU. Prema ugovorima, to mora da proverava Komisija, a onda i ESP na osnovu člana 169. Ugovora EZ⁷ koji predviđa poseban postupak koji naglašava ulogu Komisije kao „čuvara ugovora”. Štaviše, član 177. Ugovora EZ⁸ predviđa sistem odlučivanja o prethodnim pitanjima u kojem se tumači pravo EZ i valjanost uputstava, uredbi i odluka EZ, što je u praksi jednako mogućnosti za svako zainteresovano lice da pokrene postupak pred ESP. Preduzeća ili pojedinci to često koriste u borbi protiv svog nacionalnog zakonodavstva i birokratija, što može dovesti do osude date države članice od strane Suda. To zatim može dovesti do neophodnosti reforme nacionalnog zakonodavstva ili reorganizacije državne uprave, kao što su pokazali slučajevi o pristupu nacionalnim državnim službama za strance.

573. Prostor za uticaj prava EZ na nacionalne državne službe kroz ove mehanizme stalno raste. Moraju se posebno pomenuti tri značajne oblasti:

- svi aspekti kontrole navodne diskriminacije na osnovu nacionalnog porekla u okviru slobode protoka ljudi, roba, usluga i kapitala;
- uputstva o javnim nabavkama;
- pravo konkurencije koje omogućava kontrolu nad direktnim i indirektnim subvencijama privatnom sektoru.

574. Dok poslednje dve oblasti uglavnom imaju uticaj na načine rada državne službe i organizaciju i funkcionisanje ministarskih resora, organa, podružnih službi i lokalnih vlasti, prva uvek ima dublji direktni

⁴ Sada član 280. Ugovora EZ. Prim. prev.

⁵ Videti fusnotu br. 3. Prim. prev.

⁶ Sada član 6. Ugovora EU. Prim. prev.

⁷ Sada član 226. Ugovora EZ. Prim. prev.

⁸ Sada član 234. Ugovora EZ. Prim. prev.

uticaj na organizaciju i pravo nacionalnih državnih službi. Relevantni slučajevi savršeno ilustruju načine i sredstva kojima pravo i institucije EZ šire svoj uticaj na pitanja koja se na prvi pogled čine izvan njihovog delokruga.

575. Budući da član 48. 4) Ugovora EZ⁹ predviđa da sloboda kretanja radnika ne treba da se odnosi na „zapošljavanje u javnoj upravi”, krajem sedamdesetih se pojavio veoma težak problem tumačenja Ugovora EZ: da li je država članica slobodna da definiše opseg „zapošljavanja u [svojoj] državnoj službi” – obično kroz zakonodavstvo o državnoj službi – i tako smanji polje primene principa slobodnog kretanja radnika, na primer da bi pokušala da se bori protiv nezaposlenosti rezervišući neke sektore za svoje državljane? Sud je na ovo pitanje odgovorio u odluci od 17. decembra 1980. godine (slučaj 149/79, *Commission v. Belgium*). Izjavio je da za potrebe čuvanja radnog mesta za državljane, „zapošljavanje u državnoj upravi” mora da se definiše kao zapošljavanje „karakteristično za specifične aktivnosti državne uprave”, što podrazumeva „vršenje ovlašćenja javnog prava i zaštitu opštih interesa države” ili lokalnih vlasti.

576. Ova odluka Suda je pokrenula niz reformi u zakonima o državnoj službi članica EU: većina njih je odlučila da za strance otvori radna mesta i zanimanja koja, po njihovom razumevanju, ne podrazumevaju vršenje specifičnih ovlašćenja javnog prava ili zaštitu javnog interesa, dok je samo manjina članica EU smatrala da je njihovo postojeće zakonodavstvo već usklađeno sa kriterijumima koje je postavio Sud. Uopšteno govoreći, čini se da je 60 do 90% poslova u javnom sektoru u državama članicama danas otvoreno za građane svih članica Unije. Razlog tome je u velikoj meri bila uporna aktivnost Komisije kroz pregovore sa državama članicama i ponekad kroz sudske postupke.

577. Ova promena u pogledu uslova državljanstva za pristup određenim poslovima u javnom sektoru izaziva niz drugih posledica po državnu službu koje obično nisu bile predviđene. Prva posledica je obaveza da se pređe na klasifikaciju poslova i zanimanja da bi se odredilo da li oni treba da budu otvoreni ili ne. Zatim se mora preduzeti niz koraka kako bi se obezbedilo uzajamno priznavanje kvalifikacija i profesionalnog iskustva u javnim službama, što može da dovede do ponovne procene postojećih sistema obuke i pokretljivosti. Štaviše, moraju se stvoriti mogućnosti za međunarodnu pokretljivost državnih službenika unutar Unije: to ima uticaj na organizaciju misija, socijalnog osiguranja i penzionih šema.

578. Ne postoje opšte odredbe o državnoj službi na nivou EU u obliku uputstava, uredbi ili čak neobavezujućih instrumenata Zajednice, poput belih (ili drugačije „bojenih”) knjiga, a ipak uticaj prava EZ na pravo u oblasti državne službe raste.

3. Uticaj opštih standarda država članica EU na državne službe

579. Šire gledano, standardi demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije imaju uticaja na državne službe članica EU.

3.1. Demokratija i neutralnost državne službe

580. Uticaj demokratije na državnu službu je prilično značajan: počevši od principa jednakog pristupa na osnovu zasluga, on se proteže na odredbe o državljanstvu kao uslovu za učešće u službi, posebne odredbe za etničke i kulturološke manjine u zemljama u kojima se one priznaju, ali i na transparentnost upravljanja kadrovima, kvalitet žalbenih postupaka i institucija, kao i na ništa manje značajnu neutralnost državne službe.

581. Neutralnost je osnovna vrednost modernih državnih službi, a naročito državnih službi članica EU. To je verovatno posledica činjenice da su se današnji standardi u pogledu neutralnosti razvili nakon vekova pokušaja da se oblikuju demokratske državne službe. To podrazumeva određene standarde u odnosu prema javnosti, što znači da državni službenici u svojoj službi ne mogu uzimati u obzir ni lične veze, ni politička, verska ili filozofska mišljenja, ni očigledno etničke, polne ili druge razlike.

⁹ Sada član 39. Ugovora EZ. Prim. prev.

582. U okviru EU neutralnost državne službe je naročito važna. Apsolutno je neophodno primeniti zabranu diskriminacije na osnovu nacionalnosti formulisanu u članu 6. Ugovora EZ¹⁰. Takođe je nužno da nacionalni državni službenici ostave po strani svoja lična mišljenja – ili mišljenja političke partije koju podržavaju – u vezi sa evropskom integracijom kada primenjuju pravo EZ.

583. Neutralnost podrazumeva da se, čak i ako se u praksi otkriju slučajevi pristrasnosti u postupanju pojedinačnih državnih službenika, oni jednoglasno osude. To je u srcu etike državne službe. Verovatno najbolji primer značaja standarda neutralnosti nalazi se u činjenici da, čak i ako u nekim državama članicama EU poput Austrije, Belgije ili Nemačke postoji određeni nivo politizacije zanimanja ili čak regrutovanja, a u ovim zemljama se to snažno kritikuje u javnom mnenju, ova vrsta politizacije nikada ne vodi politizaciji odnosa sa javnošću.

584. Međutim, standarde neutralnosti je teško utvrditi kroz apstraktne pojmove budući da neutralnost često mora da se kombinuje sa odgovornošću ka izabranim političarima. U demokratijama vestminsterskog tipa poput Britanije, Francuske od kraja pedesetih ili Španije, političari i državni službenici su razvili razumevanje značaja neutralnosti kroz smenu političkih partija na vlasti i u opoziciji. U demokratijama konsocijalne vrste, kao što su Austrija, Belgija ili Holandija, neutralnost je pre rezultat međusobnog nadzora političkih partija koji se ponekad odvija kroz kanal politizacije zanimanja ili čak regrutovanja da bi se obezbedila reprezentativnost u državnoj službi. Iz tog razloga je u proceni neutralnosti veoma važno razlikovati unutrašnju politizaciju državne službe od politizacije ka javnosti.

585. Kršenje neutralnosti ka javnosti je danas uglavnom posledica korupcije protiv koje se mora veoma snažno boriti. Razvoj događaja poslednjih godina pokazuje porast otkrivenih slučajeva korupcije u više zemalja EU. Teško je reći da li to znači da je sama korupcija u porastu ili da se javno mnjenje sve snažnije protivi korupciji. U svakom slučaju, to znači da neutralnost državne službe mora više nego ikad biti u centru sistema, pravila i postupaka koji se odnose na državnu službu.

3.2. Vladavina prava kao temelj moderne uprave

586. EZ se često naziva „zajednicom prava” (*Legal community – Communauté de droit – Rechtsgemeinschaft*) u poređenju sa „pravnom državom” (*Etat de droit – Rechtsstaat*), što je kontinentalni prevod „vlдавine prava” (*Rule of Law*). U modernim društvima zasnovanim na vladavini prava sve je veća potreba za predviđivošću i nepristrasnošću u načinu na koji se državna služba ophodi prema građanima i preduzećima. To je jedan od glavnih razloga za profesionalizaciju državne službe, što je jedna od zajedničkih odlika uprava veberijanskog i post-veberijanskog modela.

587. U okviru EZ mora se naglasiti da je pravna integracija napredovala mnogo više od drugih oblika integracije, kako zbog regulatorne delatnosti Komisije i Saveta, tako i usled pritiska sudske prakse ESP. Nova dešavanja u okviru saradnje u pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova mogu samo još više da razviju ovaj aspekt. Zbog toga se mora obraćati posebna pažnja na sve aspekte koji državnu službu povezuju sa vladavinom prava. To znači da državna služba ne treba da funkcioniše kao mreža ličnih, društvenih, partijskih ili čak nacionalno zasnovanih veza, već kao sistem za sprovođenje postupaka vezanih za jasno utvrđene ciljeve i za primenu pravno obavezujućih pravila. To je jedan od glavnih razloga za uvođenje posebnih pravila za državnu službu.

588. Uz profesionalizaciju državne službe, vladavina prava podrazumeva postojanje, funkcionisanje i razvoj nekoliko različitih vrsta nadzora nad državnom službom. U svim državama članicama EU verovatno je najvažniji unutrašnji nadzor nad državnom službom – iako se u literaturi on često zanemaruje. Glavni instrument unutrašnjeg nadzora tradicionalno jeste hijerarhija, ali u okviru modernizacije državne uprave postoji značajan napor da se umanjí rastojanje između službenika koji se bave javnošću ili dosijeima i vrha hijerarhije, kao i da se stalne *ex-ante* detaljne intervencije hijerarhije zamene povremenim *ex-post* ocenjivanjem na osnovu ciljeva i rezultata.

¹⁰ Sada član 12. Ugovora EZ. Prim. prev.

589. Poseban oblik unutrašnjeg nadzora, koji je široko primenjen jedino u Francuskoj i Španiji, a koji se zasniva na specijalizovanim zanimanja u državnoj službi – inspektorski „*coprs*” – bi možda mogao da se podstakne u okviru zajedničkih javnih politika. Takođe postoji tendencija da se razvija revizija – ne samo u finansijskoj sferi – ili kroz specijalizovane državne organe poput finansijskih sudova koji sve više saraduju jedni sa drugima i sa Evropskim finansijskim sudom u Luksemburgu ili kroz privatne revizorske kuće.

590. U svim članicama EU sudski nadzor nad državnom službom je u razvoju. Sudski pregled postupaka uprave od strane specijalizovanih upravnih sudova (u skladu sa tradicijom zajedničkom za Francusku, Nemačku i druge zemlje poput Švedske, na primer) ili od strane običnih sudova (prema drugoj tradiciji zajedničkoj za Britaniju i Dansku) sve je razvijeniji, a postoji i pomak ka približavanju upravnog prava članica EU, uglavnom na osnovu razmena informacija između sudija, pravne profesije i teoretičara. Uticaj prava EZ na nacionalno upravno pravo je stalno u porastu. To kretanje u velikoj meri doprinosi razvoju aspekata vezanih za vladavinu prava u organizaciji i funkcionisanju državnih službi. Takođe postoji rastuća tendencija da se državna služba kontroliše kroz krivično pravo i ličnu odgovornost državnih službenika; taj instrument nadzora je prisutan samo u Švedskoj od početka 19. veka i već decenijama se sve više koristi, a takođe pojačava prioritet zakonitosti u odnosu na hijerarhiju unutar uprave.

591. Kao poslednje, ali ne i manje značajno, vansudska kontrola državne službe je takođe u razvoju: većina država članica EU je oformila instituciju poput ombudsmana, prevashodno radi brzog i fleksibilnog intervenisanja u slučajevima zloupotrebe gde nema kršenja zakona ili gde se sudski postupak čini neadekvatnim.

3.3. Javno upravljanje u tržišnoj ekonomiji

592. Iako su drugi i treći stub¹¹ EU u razvoju, a *acquis communautaire* nije ograničen na unutrašnje tržište, već obuhvata i rastući broj zajedničkih politika, unutrašnje tržište će verovatno još dugo ostati jezgro evropske integracije. Stoga se uticaj tržišne ekonomije na rad, organizaciju i funkcionisanje državne službe neće samo povećati, već će se to desiti na način koji će biti sve više zajednički različitim članicama EU. Razmena informacija i iskustava između državnih službi je stalno u porastu, a nacionalni i evropski službenici razvijaju sve više zajedničkih postupaka i načina bavljenja javnim politikama.

593. Danas vlade i međunarodne organizacije, a naročito evropske institucije, prepoznaju značaj dobre državne službe u međunarodnoj konkurenciji. Iako mnogi ekonomisti i dalje teže da upoređuju uglavnom veličinu javne potrošnje, sveobuhvatniji pristup uzima u obzir i kvalitet državne službe. Poboljšanje ovog kvaliteta u cilju izbegavanja zloupotrebe i povećavanja uslužne orijentacije i efikasnosti smatra se načinom stvaranja konkurentnih prednosti evropskih zemalja kako bi se privukla strana ulaganja i pomogla nacionalna preduzeća. U okviru EZ to će vremenom postati jedno od glavnih oruđa za nacionalne vlasti da pomognu preduzetništvu budući da je to jedna od retkih aktivnosti koja se ne može smatrati „državnom pomoći” koja je zabranjena članom 92.¹² i narednim članovima Ugovora EZ.

3.4. Uticaj pristupanja i učestvovanja u EU na državne službe članica EU

594. Pristupanje EU će imati uticaja na državne službe kandidata i novih članica EU, ne samo zbog posledica vezanih za pripadanje grupi država EU koje dele zajednički pristup vrednostima kao što su demokratija, vladavina prava i tržišna ekonomija. Imaće direktniji uticaj na najmanje tri oblasti u kojima je potrebna pažljiva i blagovremena priprema.

595. Državne službe država kandidata će morati da se pripreme za sve aspekte slobodnog kretanja radne snage unutar javnog sektora, uz moguću izuzetak ograničenog broja funkcija. Moraće da uspostave precizne i detaljne kriterijume kako bi se jasno odredilo koja radna mesta ili zanimanja u državnoj službi žele da

¹¹ Javne politike drugog stuba se tiču zajedničke spoljne i bezbednosne politike; javne politike trećeg stuba se tiču pravosuđa i unutrašnjih poslova.

¹² Sada član 87. Ugovora EZ. Prim. prev.

zadrže za svoje državljane. Moraće da stvore sisteme za uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija – čak i za pozicije i zanimanja rezervisana za državljane jer će oni imati pravo da studiraju u inostranstvu. Za radna mesta koja su otvorena za one koji nisu državljani, moraće da odluče da li na strance treba da se primenjuju posebni postupci – kako bi se izbegla mogućnost diskriminacije – ili ne i da obezbede otvorenost sistema sudske kontrole za kandidate za državnu službu.

596. Takođe će morati da prilagode svoj sistem horizontalne pokretljivosti, napredovanja, socijalne zaštite i penzionisanja za državne službenike mogućoj pokretljivosti sa službama drugih država članica i evropskih institucija. Budući da su to aspekti u kojima je pravna tekovina EU još uvek veoma ograničena, one treba da insistiraju na učestvovanju u procesu uzajamnog informisanja između državnih službi u EZ, između ostalog u sastancima ministara zaduženih za državnu službu, čim otpočnu pregovori o proširenju. To znači da se unutar državne službe veoma brzo mora dodeliti nadležnost za bavljenje tim aspektima.

597. Konačno, treba jačati i ubrzati obuku za učešće u procesu odlučivanja i za sprovođenje uputstava, uredbi i programa EZ, posebno u okviru tehničke pomoći.

3.5. Uticaj tradicije i reforma državne službe

598. Dok postoji tendencija ka približavanju među državnim službama članica EU kojoj države kandidati moraju da se prilagode, ostaju važne razlike između državnih službi različitih članica EU, čak i onih najstarijih kao što su zemlje Beneluksa, Francuska, Nemačka i Italija, prevashodno zbog uticaja različitih nacionalnih tradicija i razlika u brzini i prioritetima tekućih reformi državne službe. Ovo će očito morati da važi i za države kandidate.

599. U okviru procene, standardi upoređivanja će verovatno biti visoki: neće biti moguće koristiti postojeće neuspehe članica EU kao argument da EU može da se izbori sa loše organizovanim državnim službama; naprotiv, iskustva prethodnih pregovora o pristupanju će verovatno dovesti do toga da će više članica EU usvojiti mnogo stroži stav nego u nekim od prethodnih prilika. S druge strane, previše strog stav se može videti kao prurušeni način da se poremete pregovori.

600. Rešenje ove dileme mora da sledi tri pravca:

- Za neke aspekte, pretežno one koji se odnose na slobodno kretanje radne snage u javnom sektoru, ugovorima o pristupanju će verovatno biti određeni prelazni periodi. Njih treba vezati za kriterijume koji bi mogli da se koriste kao ciljevi reforme sa vremenskim okvirima;
- Za druge aspekte naglasak treba da bude na tehničkoj pomoći u pregovaračkom periodu i posle njega. Uspešna iskustva iz osamdesetih i devedesetih godina, između ostalog sa strukturnim fondovima, bi se mogla koristiti u tom kontekstu;
- Šire gledano, u razgovorima između Komisije, država članica EU i država kandidata treba jasno odrediti šta zahtevaju ciljevi evropske integracije i, konkretnije, ciljevi EU i EZ, po pitanju standarda državne službe.

4. Karakteristike sistema državne službe u državama članicama EU

601. Ovaj deo nastoji da ukratko opiše aspekte kojima se treba baviti u predstojećoj reformi državne službe u kontekstu integracije u EU. On daje konkretne ilustracije iz različitih država članica EU. Njih ne treba smatrati receptima, već primerima za poređenje i mogućim izvorima inspiracije.

4.1. Definicija državne službe

602. Ne postoji definicija državne službe koja je zajednička za sve države članice EU. Postoje zajednički ciljevi, ali sa različitim rešenjima. Glavna pitanja su da li zaposlene u državnoj upravi treba podvrgnuti

običnom zakonodavstvu građanskog i radnog prava ili posebnom skupu pravila uz mogućnost nadzora od strane posebnih sudova – „upravnih“ sudova ili sudova „državne službe” – i da li pravila koja se odnose na te kadrove treba da budu homogena ili različita. Razlozi za ta pitanja mogu se naći u ustavnim odredbama koje se odnose na državnu službu i koje obično odražavaju šire koncepte demokratske odgovorne vlasti. Ovi koncepti se mogu povezati sa neophodnošću obezbeđivanja kvaliteta kadrova, kontinuiteta i stabilnosti vladinih službenika i sa specifičnim obavezama vezanim za vršenje javnih ovlašćenja, trošenje javnih sredstava i slično.

603. U svim članicama EU brojni zaposleni u državnoj upravi su podvrgnuti specifičnim pravilima, drugačijim od uobičajenog ugovornog radnog odnosa: oni su obično definisani kao državni službenici, *civil servants*, *fonctionnaires*, *Beamte*, *public servants* (u Irskoj), itd. Tako definisan, opseg državne službe se u velikoj meri razlikuje od zemlje do zemlje.

604. U većini članica EU, uključujući tako različite zemlje kao što su Grčka, Francuska, Irska, Holandija ili Švedska, zaposleni u državnoj upravi – bilo da ih zapošljava centralna uprava ili lokalne vlasti – obično su državni službenici, uz moguće izuzetke za privremeni radni odnos, na koji se takođe često odnose posebne odredbe javnog prava. U manjem broju zemalja samo deo stalnih zaposlenih u državnoj upravi su državni službenici. U Nemačkoj postoji tradicionalna razlika između radnih mesta vezanih za javna ovlašćenja, koja su rezervisana za državne službenike ustavnim principima (oko 40% zaposlenih u državnoj upravi), i drugih funkcija koje mogu obavljati kadrovi pod privatnim i radnim pravom. U Velikoj Britaniji postoji tradicionalna razlika između zaposlenih u lokalnoj upravi, na koje se odnosi obično radno pravo, i državnih službenika, tj. zaposlenih u državnoj upravi na koje se odnose pravila koja usvaja izvršna vlast pod „kraljevskim prerogativom”. Neke zemlje prelaze iz jednog modela u drugi, poput Danske u poslednjih trideset godina ili Italije sa radikalnom reformom 1993. godine: danas je samo nekoliko hiljada viših službenika u Italiji podvrgnuto posebnom zakonodavstvu o državnoj službi, dok sve ostale država zapošljava na osnovu privatno-pravnih ugovora.

605. Bez obzira na ukupni izbor, ima mesta za specifičnije uređenje grupa državnih službenika ili aspekata zapošljavanja u državnoj službi. U Francuskoj se pravi razlika između državnih službenika, koje zapošljava nacionalna vlast, „teritorijalnih službenika”, koje zapošljavaju lokalni i regionalni organi, i „bolničkih službenika”. U Nemačkoj, federacija i svaki od 16 *Länder* imaju posebne zakone o državnoj službi, ali se ovi poslednji usklađuju sa opštim federalnim okvirnim zakonom o državnoj službi. U Italiji je većina aspekata zapošljavanja državnih kadrova uređena građanskim pravom i kolektivnim pregovaranjem, ali je regrutovanje preko konkursnih ispita (*concorso*) uređeno zakonom budući da je to ustavni princip.

606. Posebna pažnja se mora obratiti na razliku između državne službe i političkih funkcija. Izabrani zvaničnici i zvaničnici koji su direktno odgovorni parlamentu se ne smatraju državnim službenicima: oni su ili članovi parlamenta i vlade ili šefovi posebnih upravnih organa. Slučaj zaposlenih koje direktno biraju i imenuju ministri je nešto teži. Najčešće rešenje je da se stalna radna mesta popunjavaju državnim službenicima, čak i ako oni imaju poseban pravni položaj koji omogućava vladi da ih angažuje i otpušta po diskreciji: to je slučaj najviših ministarskih poslova u Francuskoj (*emplois à discrétion du gouvernement*) i u Nemačkoj (*politische Beamte*), za razliku od Velike Britanije gde neutralnost državne službe tradicionalno podrazumeva da se čak i stalni sekretari smatraju potpuno neutralnim državnim službenicima. Privremene pozicije kao što su posebni savetnici ministra ili članovi „kabineta”, poput onih u Belgiji, Francuskoj ili Evropskoj komisiji, obično se smatraju političkim imenovanjima na koja se ne primenjuju pravila državne službe. U Francuskoj, na primer, to ne sprečava da se državni službenici šalju na takva politička radna mesta.

607. Pravo EZ nema direktan uticaj na definiciju državnih službi članica EU. Sudska praksa ESP o članu 48. 4)¹³ se primenjuje samo na pitanje nacionalnosti kao uslova za pristup državnoj službi. Iako komunikacija Komisije iz 1988. godine smatra obrazovanje jednim od sektora koji treba da budu otvoreni za strance, ona nikada nije tražila od država članica da promene prirodu svog zapošljavanja: u većini zemalja poput Belgije, Francuske, Nemačke, Irske ili Španije, učitelji u javnim institucijama (školama i univerzitetima) se smatraju

¹³ Videti fusnotu br. 9. Prim. prev.

državnim službenicima i čak često predstavljaju više od polovine ukupnog broja državnih službenika. Uprkos tome, oni očito imaju posebne uslove zapošljavanja unutar opšteg okvira državne službe, makar za pitanja radnog vremena i odmora. Štaviše, u svim zemljama gde se sudije smatraju državnim službenicima oni se svrstavaju pod posebne pravne odredbe koje garantuju njihovu nezavisnost.

4.2. Pravni izvori

608. Pravni izvori uslova zapošljavanja u državnoj službi su očito u isključivoj nadležnosti država članica EU. U skladu sa različitim ustavnim odredbama postoji mogućnost izbora između zakona o državnoj službi (neophodnog u Francuskoj, Nemačkoj, Irskoj), drugih zakonskih instrumenata (u Ujedinjenom Kraljevstvu propisi koji se primenjuju na državnu službu – ako ih ima – donose se u obliku „naredbe saveta”¹⁴) ili čak unutrašnjih pravila drugačijeg stepena pravne obaveznosti.

609. Što se tiče slobodnog kretanja radnika, pravo EZ čini neophodnim oslanjanje na pravno obavezujuće instrumente, ali za ostalo su relevantni samo unutrašnji pravni principi. U većini slučajeva (osim Ujedinjenog Kraljevstva) sva pitanja u vezi sa političkim položajem državnih službenika kao građana se uređuju aktima parlamenta, dok se pitanja u vezi sa upravljanjem državnom službom mogu urediti vladinim zakonskim instrumentima u više zemalja. Glavni kriterijum za izbor – osim specifičnih ustavnih tradicija – jeste jasnoća i otvorenost procesa odlučivanja. Zbog toga neke zemlje daju prednost opštem zakonu o državnoj službi, dok druge koriste vladine zakonske instrumente uz prethodne intenzivne konsultacije sa radničkim sindikatima i profesionalnim telima. U mnogim zemljama postoji razlika između opštih principa primenljivih na celu državnu službu, postavljenih aktom parlamenta, i posebnih pravila uređenih zakonskim sredstvima koja su primenljiva samo na posebne grupe državnih službenika.

610. Tendencija ka kodifikaciji postoji u većini zemalja, ali se mora naglasiti da kodifikacija ne mora da podrazumeva pravnu obaveznost: tradicionalni „*Estacode*” britanske državne službe je uglavnom sadržao opis prava, dužnosti, postupaka koji imaju snagu moralnog kodeksa ponašanja. Druga prilično uobičajena tendencija je da se uslovi zapošljavanja uredi putem kolektivnog pregovaranja, zavisno od ustavnih i pravnih principa, rezultat je obavezujuć prosto snagom kolektivnog sporazuma, kao u Italiji, ili se mora konsolidovati zakonom ili poverenim zakonodavstvom.

611. U slučaju država kandidata, u okviru procene posebnu pažnju očito treba posvetiti prelaznim merama budući da će većina vlada pregovore o pristupanju i reformu državne službe voditi istovremeno.

4.3. Obaveze i prava

612. Istaknuti deo zakona o državnoj službi se obično posvećuje dužnostima i pravima državnih službenika. Ne postoji sveobuhvatna i homogena lista tih dužnosti i prava koja je zajednička svim članicama EU. Mora se posvetiti posebna pažnja, ne samo formulaciji tih prava i dužnosti, posebno zarad jasnoće, što znači da se zakonskim sredstvima mora dati prednost u odnosu na unutrašnje prakse i sudsku praksu, već naročito sredstvima primene koja se u velikoj meri razlikuju između raznih principa. Veoma koristan način postupanja u te svrhe je da se napravi razlika, ne samo između prava i dužnosti, već i posebno između dužnosti prema javnosti i dužnosti prema službi.

4.3.1. Dužnosti prema javnosti

613. U modernoj državnoj službi dužnosti prema javnosti treba da budu na prvom mestu iako to obično nije slučaj u formulisanju zakona o državnoj službi. Najistaknutije dužnosti u tom kontekstu su dužnost da se bude nepristrasan, dužnost odgovaranja na pitanja i pružanja informacija, što se kombinuje sa dužnošću profesionalne diskrecije kada su u pitanju informacije o pojedincima, i dužnost da se ne poslušaju nezakonita naređenja.

¹⁴ U originalu, *order in council* – vrsta propisa u Ujedinjenom Kraljevstvu koji se formalno donosi u ime kraljice u tzv. Kraljičinom savetu, u okviru tzv. „kraljevskog prerogativa”. Prim. prev.

614. Ovoj poslednjoj se pridaje posebna pažnja, ne samo u zakonima o državnoj službi, već često i u krivičnim zakonicima, nakon iskustva sa fašističkim i nacističkim režimima i suđenjima u Nirnbergu. Garancije primene se često nalaze u dostupnosti redovnih i upravnih sudova javnosti i samim državnim službenicima, ako je potrebno, uz pomoć javnog mnjenja.

615. Preostale pomenute dužnosti, veoma rasprostranjene u švedskoj tradiciji, u centru su interesovanja za državnu službu tek deset do dvadeset godina. Još uvek su ponekad u sukobu sa zakonodavstvom o službenim tajnama (kao u Ujedinjenom Kraljevstvu) ili sa tradicijama tajnosti zajedničkim za većinu članica EU, osim za nordijske zemlje. Primena se odvija kroz efikasne sisteme pristupa zvaničnim dokumentima i uopšte kroz uključenost štampe u rad vlade. Pod pritiskom nordijskih zemalja, EU obraća sve više pažnje na ovaj aspekt.

4.3.2. Dužnosti prema službi

616. Dužnosti prema službi su one klasičnije u većini država članica EU.

617. U većini zemalja prva dužnost državnog službenika je da posveti svoje celokupno radno vreme i sposobnost službi. To može da se kombinuje sa ograničenom mogućnošću rada van službe poput predavanja ili pisanja, ali te mogućnosti moraju biti veoma usko i jasno predviđene. One države članice EU poput nekih mediteranskih zemalja koje su prihvatile mogućnost drugih profesionalnih aktivnosti izvan radnog vremena, obično da bi se nadomestilo za niska primanja, zaključile su da je to bio veoma važan uzrok niskog kvaliteta državne uprave. Preporučljivo je izbegavanje takve mogućnosti, čak i za zaposlene koji ne rade puno radno vreme. Da bi se postigla delotvorna primena tih principa, koja može biti laka i prilično automatska jednom kada se dobro uspostavi, neophodan je poseban napor i obično postupci spoljne revizije i nadzora, uz izbegavanje fenomena „unutrašnjih doušnika” u službi.

618. Druge dužnosti prema službi su uglavnom vezane za neophodnost garantovanja lojalnosti zemlji, državnim organima i aktuelnoj vlasti, kao i za poštovanje hijerarhije. One se obično primenjuju korišćenjem disciplinskih postupaka i nalaze svoja ograničenja u demokratskim pravima, kao i u samom disciplinskom postupku.

619. Među novijim dužnostima državnog službenika, neke zemlje ističu dužnost prolaženja kroz profesionalnu obuku i prilagođavanje novim uslovima rada. To treba posebno imati u vidu u svetlu pristupanja EU.

620. Kada su u pitanju dužnosti prema službi, preduslov je velika jasnoća u njihovom formulisanju, ali to može funkcionisati samo u kontekstu efikasnog upravljanja ljudskim resursima, kako bi se izbegao fenomen organizacione inercije koja je previše uobičajena za većinu velikih birokratija, bilo da su u pitanju državne ili privatne organizacije.

4.3.3. Prava

621. Prava državnih službenika zauzimaju istaknuto mesto u zakonima o državnoj službi koji su bili posledice nastojanja da se demokratizuje funkcionisanje državne uprave. Ona se moraju smatrati podsticajima, ali i sastavnim delom demokratije i vladavine prava. Može se napraviti razlika između nekoliko kategorija prava državnih službenika.

622. Državni službenici uživaju prava kao građani. Iako je uobičajena tendencija da se dozvoli da državni službenici uživaju ista prava kao i svi drugi građani, u nekim zemljama određena ograničenja se smatraju normalnim. Nije dozvoljeno nikakvo ograničenje u pogledu jednakog tretmana, što znači da, ili zakon o državnoj službi mora izričito da zabrani diskriminacije i obezbedi sistem primene, ili opšte zakonodavstvo protiv diskriminacije mora da bude primenljivo na zapošljavanje u državnoj službi.

623. Uopšteno govoreći, izražavanje političkih mišljenja je slobodno, ali mora biti umereno u obliku i tonu. Neke zemlje ograničavaju pravo na štrajk, poput Nemačke gde je to potpuno zabranjeno za državne službenike, ali ga mogu upražnjavati zaposleni u javnom sektoru. Neke zemlje ograničavaju pravo učešća u političkim aktivnostima, kao Velika Britanija gde je državnim službenicima višeg ranga zabranjeno da budu članovi političkih partija i gde državni službenik mora da podnese ostavku pre učešća na izborima. Međutim, u drugim zemljama državni službenici, ne samo da su potpuno slobodni da učestvuju u političkom životu, već takođe uživaju naročito udobnu mogućnost da se automatski vrate u državnu službu nakon što su držali političku poziciju, kao u Francuskoj, Nemačkoj i Španiji gde su brojni članovi parlamenta i istaknuti političari državni službenici na privremenom odsustvu.

624. Državni službenici takođe uživaju prava kao zaposleni: uslovi rada, plate, odsustva, odmori, itd. se moraju organizovati, kao i učešće u radničkim sindikatima, u kopravljajkim institucijama. U mnogim slučajevima to se može urediti pozivanjem na zakon o radu ili na kolektivne ugovore, mada se prilično često posebno formuliše u zakonu o državnoj službi. Iako je teško dati opšte primenljivu tvrdnju o ovome, razlike u platama između državne službe i preduzeća su u državama članicama stvarno male i uglavnom u opadanju. Neki nivoi hijerarhije su u izvesnim zemljama bolje plaćeni od svojih ekvivalenata u privatnom sektoru, iako u drugim zemljama to nije slučaj.

625. Stalno pitanje je da li zaposleni u javnom sektoru treba da uživaju posebna prava, drugačija od prava zaposlenih u privatnom sektoru, npr. posebno pravo na stalni posao. Osim specifičnih propisa o probnim periodima ili privremenim pozicijama, većina vlada EU zapošljava državne službenike bez ikakvog vremenskog ograničenja osim penzionisanja, što je jednako nekoj vrsti stalnog položaja. Međutim, mora se naglasiti da svi zakoni o državnoj službi obuhvataju mogućnost disciplinskog otpuštanja, što se koristi dosta često, i da u mnogim slučajevima u pravnom smislu postoji mogućnost otpuštanja državnih službenika ili zato što se nisu prilagodili svom poslu, ili zbog strukturnih promena u državnoj upravi. Međutim, u većini zemalja praksa je da se izbegavaju takva otpuštanja, kako iz dobrih, tako i iz loših razloga.

626. Posebna pažnja se mora posvetiti zaštiti službe od javnosti. U nekim situacijama neprijateljstvo prema vladi se okreće direktno ka državnim službenicima koji tako postaju žrtve političkih borbi. Neophodnost zaštite je ovde očigledna. Ali budući da je takođe često teško povući granicu između slučajeva gde je došlo do zloupotrebe uprkos dobrom radu državnih službenika i slučajeva gde je sam zaposleni jedan od uzroka zloupotrebe, mora se razviti sistem koji omogućava naknadu štete kroz odgovornost institucije bez oslobađanja državnih službenika odgovornosti. Zakoni o državnoj službi mogu samo da uspostave pravo na zaštitu i dužnost da se posao obavi na najbolji mogući način. Ostalo se rešava, s jedne strane putem prilagođenog upravnog zakonodavstva u oblasti odgovornosti države, i s druge strane modernim upravljanjem koje je blisko potrošaču.

4.4. Rekrutovanje

627. Sve članice EU priznaju jednak pristup na osnovu zasluga i prethodnog učinka kao vladajući princip u regrutovanju za državnu službu. U nekim zemljama naglasak je na zaslugama i tehnike regrutovanja se uglavnom smatraju načinom da se za upražnjena mesta dobiju najbolji kandidati, dok je u drugim akcentat pre na jednakosti budući da se pristup državnoj službi smatra veoma važnim građanskim pravom. U skoro svim zemljama, osim u Holandiji i nekim nordijskim zemljama, sistemi regrutovanja su izgrađeni kao reakcija na političke ili društvene protekcije ili nepotizam, te stoga sadrže postupke za garanciju jednakosti koji se ponekad doživljavaju kao glomazni i kruti birokratski postupci.

628. Samo u jednoj zemlji – Holandiji – regrutovanje za državnu službu, u užem smislu gore pomenute definicije, zasnovano je na slobodnom izboru šefa organa u kome treba popuniti radno mesto. S druge strane, u većini zemalja regrutovanje je zasnovano na slobodnom izboru kada su u pitanju zaposleni u državnoj upravi koji nisu državni službenici, ali u Italiji, na primer, ustavni princip je da svi zaposleni u državnoj upravi, bez obzira na njihov pravni status, moraju da se zapošljavaju kroz konkursne ispite.

629. Nemačka je uz Holandiju jedina zemlja koja ne koristi konkursne ispite, ali izbor nije potpuno slobodan

budući da kandidati za državnu službu moraju da polože veoma teške državne ispite (*Staatsexamen*) koji se od konkursnih ispita razlikuju jedino u činjenici da ne postoji unapred određeni broj ljudi koji se primaju. Sve druge zemlje koriste konkursne ispite – mada u različitim oblicima. U Španiji se pravi veoma korisna razlika između „*competicion*” i „*concurso*”. U slučaju „*competicion*” odabir kandidata vrši nezavisni žiri putem ispita koji su delom napisani da bi se napravio prvi izbor između anonimnih kandidata, kao garancija nepristrasnosti izbora. U slučaju „*concurso*” kandidati se biraju direktno na osnovu podnetog dosijea i intervjuja – čime se ostavlja prostor za pristrasnost, ali se takođe omogućava bolje prilagođeni izbor. U većini drugih zemalja većina konkursa, čak i ako se zovu „*concours*” ili „*concorso*” i sl., prati model „*competicion*”, mada se obično ostavlja prostor i za regrutovanje tipa „*concurso*”, koje nosi isto obeležje „*concours*”. Prvom kategorijom je mnogo teže upravljati nego drugom, ali je to jedini delotvoran način da se zaustave protekcije.

630. U većini članica EU postoje razvijeni sistemi za žalbe protiv odluke o regrutovanju i oni statistički čine veoma značajan deo sudske prakse u oblasti državne službe. Pravo EZ ima uticaja na to. Dok god se radi o zapošljavanju na radnim mestima ili zanimanjima otvorenim za strance, principi koje je postavio ESP primoravaju članice EU da imaju sisteme sudskog pregleda stvarno otvorene za kandidate i da omoguće kandidatima da saznaju razloge eventualnog odbijanja njihove prijave. Iako se pravo EZ ne primenjuje na celu državnu službu, teško da je moguće imati bolje garancije za strance nego za domaće državljane kada je u pitanju pristup državnoj službi. Stoga će zemlje gde regrutovanje nije predmet detaljne sudske kontrole verovatno morati da prilagode svoje sisteme pod uticajem prava EZ.

631. Neke zemlje prave razliku između spoljnog regrutovanja – koje je otvoreno za sve samo uz uslove nivoa obrazovanja – i unutrašnjeg regrutovanja – koje je rezervisano za zaposlene u državnoj upravi. I ovde uticaj prava EZ postepeno postaje sve značajniji: prema ESP, zapošljavanje u državnoj upravi u drugim državama članicama EU se mora smatrati jednakim zapošljavanju u državi gde se vrši regrutovanje (23/2/1994 Scholtz v./Opera universitaria di Cagliari, slučaj 419/92). Ako vlade žele da zadrže ovo sredstvo napredovanja u državnoj službi, moraju biti veoma oprezne u definisanju uslova pristupa unutrašnjem zapošljavanju kako bi izbegle unošenje nedelotvornosti u svoj sistem putem preteranog otvaranja i, s druge strane, izbegle da ga ograniče na način na koji bi to bilo u sukobu sa pravom EZ.

632. Sistem zapošljavanja u državnoj službi – karijerni sistem ili sistem zapošljavanja – očigledno ima posledice po prirodu i sadržinu postupaka regrutovanja. U okviru karijernog sistema, regrutovanje u službu – na početku karijere – mnogo je drugačije od odabira za određeno radno mesto, dok se u okviru sistema zapošljavanja ta dva ne razlikuju.

4.5. Pokretljivost

633. Pokretljivost je veoma važno pitanje u svim državnim službama bez obzira na to koji je sistem izabran – karijerni ili sistem zapošljavanja. Glavna razlika između ova dva sistema se može definisati na sledeći način: u karijernom sistemu pokretljivost se smatra problemom organizacije te se detaljne mere za pokretljivost obezbeđuju zakonima i podzakonskim aktima o državnoj službi, dok se u sistemu zapošljavanja pokretljivost smatra problemom zaposlenog i dešava se u skladu sa mogućnostima. U članicama EU, osim Holandije, vlade su tradicionalno uglavnom birale karijerni sistem za svoje državne službenike ostavljajući sistem zapošljavanja za ostale zaposlene u državnoj upravi. Verovatno je korisno napomenuti da čak i vlada Holandije sada istražuje opciju organizovane pokretljivosti, tj. karijerni sistem, za glavne menadžere u svojoj državnoj službi.

634. Pokretljivost se obično smatra podstrekom za članove državne uprave, načinom obnavljanja ljudskih resursa, čime se povećava dinamičnost državne službe, kao i jednom od komponenti kulture koja podržava unutrašnju koordinaciju u vladi. Veoma važno pitanje u ovom kontekstu je veličina jedinice za upravljanje državnom službom: ako je državna služba veoma fragmentisana – kao posledica tradicionalnih međa između organa ili stvaranja samostalnih agencija – pokretljivost je mnogo teže organizovati nego u sistemu državne službe koji se prostire na celu upravu.

4.5.1. Vertikalna pokretljivost

635. Vertikalna pokretljivost se obično smatra jednim od najvećih podsticaja za državne službenike uz, a ponekad i pre nego, dobre plate, izgledi za penziju i zanimljiv posao. To je glavno pitanje u karijernim sistemima, ali se ne može zanemariti ni u sistemima zapošljavanja. U okviru karijernih sistema mora se naći ravnoteža između formalnih kriterijuma i učinka. Među formalnim kriterijumima najlakše je definisati i koristiti dužinu službe, ali se i drugi, kao što su ispiti ili periodi obuke, mogu koristiti kako bi se izbeglo da godine u službi postanu negativan faktor.

636. U mnogim zemljama kriterijumi za vertikalnu pokretljivost se formulišu u opštem zakonu o državnoj službi ili odgovarajućim podzakonskim aktima. To obično ide uz definiciju različitih grupa ili kategorija državnih službenika, u skladu sa nivoom regrutovanja – srednja škola, nivo A (*baccalauréat* – *Abitur*), fakultetska diploma. Onda je jedan od velikih problema pokretljivost iz jedne kategorije u drugu, što se može rešiti putem unutrašnjeg regrutovanja.

637. U Francuskoj i Španiji upravljanje zanimanjima se vrši u okviru takozvanih *corps* ili *cuerpos* državnih službenika – više od hiljadu različitih *corps* postoji u svakoj od ove dve zemlje za nacionalnu državnu službu. Kriterijumi za pokretljivost – vertikalnu kao i horizontalnu – formulišu su posebnim propisima koji su karakteristični za svaki *corps*, kao i posebne dužnosti i uslovi rada. To može postati izvor fragmentacije i krutosti službe u državnoj upravi, ali sa druge strane omogućava jasnu podelu između zvanja u *corps* – koje u velikoj meri uslovljava izgled u karijeri i veliki deo plate – i radnog mesta (*emploi*) u zaposlenju u državnoj upravi – što uslovljava odgovornosti, rad i manji deo plate. U odsustvu postojećih upražnjenih radnih mesta, u *corps* je moguće koristiti vertikalnu pokretljivost.

638. Pravo EZ i ovde ima uticaja: ESP smatra da nakon što je primljen, zaposleni u državnoj upravi koji je stranac ne može da trpi diskriminaciju u poređenju sa zaposlenima koji su državljani (12/2/1974, Sotgiu, slučaj 152/73), osim za radna mesta obuhvaćena izuzetkom iz člana 48. 4)¹⁵. U karijernim sistemima to znači da odredbe o vertikalnoj pokretljivosti moraju da uzmu u obzir rezervisane poslove i da se mora izvršiti precizan opis poslova, ne samo za poslove karakteristične za početak karijere. U sistemima zapošljavanja to znači da moraju da se organizuju žalbeni mehanizmi koji će osigurati da pokretljivost uvek bude posledica zasluga, a ne praktične diskriminacije u informisanju o upražnjenim radnim mestima ili diskriminacije kroz odluke zvaničnika odgovornih za upravljanje ljudskim resursima.

4.5.2. Horizontalna pokretljivost

639. Horizontalna pokretljivost, definisana kao pokretljivost između organa i agencija državne uprave, često se takođe smatra značajnim podstrekom, ali i sredstvom javnog upravljanja. Ona omogućava mešanje administrativnih struktura bez potrebe otpuštanja zaposlenih i to je glavna komponenta koordinacije unutar vlade, ili čak između vlada, zato što olakšava uzajamnu informisanost i međusobno poznavanje problema, interesa i načina rada. Kao takva, ona postaje sve značajnija u kontekstu evropskog kreiranja javnih politika.

640. Dosije većine državnih službenika u EU u pogledu horizontalne pokretljivosti je prilično slab, a postoji i dosta uznemirujuća tendencija da se horizontalna pokretljivost smanjuje zbog formiranja izvršnih agencija. Horizontalna pokretljivost je uglavnom pitanje upravljanja državnim službom (videti 3.7), ali zavisi i od propisa primenljivih na državnu službu.

641. Glavno sredstvo za horizontalnu pokretljivost je organizovanje odsustva (*congés*) i misija (*détachement*). To postaju glavne komponente saradnje između nacionalnih vlasti i Evropske komisije. Karijerni sistemi ih integrišu lakše od sistema zapošljavanja. Mora se dati precizna definicija uslova za odsustvo i misije – inicijativa zaposlenog, razlozi odsustvovanja i organizacije u koje se odlazi, maksimalni broj zaposlenih na odsustvu ili u misiji u isto vreme, itd. – uzimajući u obzir činjenicu da šefovi službi obično nisu radi

¹⁵ Videti fusnotu br. 9. Prim. prev.

da prihvate da njihovi dobri zaposleni napuste službu, makar i privremeno. Takođe mora biti veoma jasno kako se održava veza sa državnim službom u vezi sa pitanjima prava na penziju i budućeg napredovanja i, što je najteže u praksi, kako će državni službenici biti ponovo integrisani u službu na kraju perioda odsustva ili misija. Pitanje slanja u misije u, i iz, evropskih institucija i uprava drugih članica EU se takođe mora rešiti.

642. Novonastali problem u vezi sa horizontalnom pokretljivošću je problem osoba koje žele da grade karijeru koja obuhvata periode u različitim članicama EU i evropskim institucijama. Odredbe o slanju u misije su samo jedno moguće rešenje. Komisija i jedinice država članica nadležne za upravljanje državnim službama trenutno čine napor da omoguće prenos prava na penziju, i možda starosnih prava, sa jedne države članice na drugu.

4.6. Obuka

643. Obuka državnih službenika postaje sve značajnija u svim članicama EU kao i u evropskim institucijama, naročito obuka na radnom mestu koja je ponekad povezana sa razvojem karijere. Širom EU postoji nekoliko različitih modela obuke.

644. Francuska i Španija su jedine zemlje sa davno uspostavljenom tradicijom škola za državnu službu koje su tesno povezane sa *coprs* sistemom. U Francuskoj se može naći nekoliko stotina takvih škola. One su zadužene za regrutovanje kandidata putem obrazovanja ili akademskih diploma, ali i kroz unutrašnje regrutovanje, kao i za njihovu pripremu za buduća radna mesta. U drugim zemljama škole i instituti za državnu upravu su više usredsređeni na obuku na radnom mestu. Uticaj članstva u EU se uglavnom tiče neophodnosti evropske obuke, ali se postepeno pojavljuje problem uzajamnog priznavanja obuke za, i iskustva u, državnoj službi, naročito u oblastima zdravstva i obrazovanja. I ovde Komisija i jedinice u članicama EU nadležne za upravljanje državnim službom čine napor da omoguće unutar-evropska zanimanja.

4.7. Upravljanje državnim službom

645. Raznolikost organizacije i tehnika u upravljanju državnim službom je dosta velika među državama članicama EU i omogućava veliki izbor iskustava koja se mogu upoređivati.

646. Na nivou vlade glavno pitanje je centralizacija i decentralizacija upravljanja državnim službom. U nekim zemljama, poput Francuske, Portugalije ili Španije, ranije Irske, kao i Velike Britanije ponekad, za opšte aspekte upravljanja državnim službom, kao što su priprema zakona i podzakonskih akata o državnoj službi, organizacija ili praćenje regrutovanja, koordinacija upravljanja ljudskim resursima i pregovori sa sindikatima, zaduženo je posebno ministarstvo za državnu upravu ili državnu službu. U drugim zemljama, poput Belgije, Nemačke ili Holandije, to je uloga ministarstva unutrašnjih poslova ili ministarstva finansija (Irska danas). U Italiji je formirana posebna izvršna agencija za pregovore sa sindikatima u ime nacionalnih i lokalnih vlasti i agencija. Posedovanje specijalizovane jedinice zadužene za državnu službu ne mora da podrazumeva centralizaciju upravljanja ljudskim resursima, koja uprkos tome može biti dekoncentrisana na nivo organa ili agencije. Moraju se uravnotežiti dve sukobljene grupe pitanja: potreba za samostalnošću i efikasnošću resornih menadžera, što s jedne strane vuče ka maksimumu decentralizacije, i pitanja vezana za jednaki tretman i pokretljivost, s druge strane, što iziskuje određeni stepen centralizacije.

647. Kada je u pitanju nivo organa ili agencije, nije moguće predstaviti sveobuhvatnu sliku o praksama širom EU. Uobičajena odlika je to što su državni službenici predstavljeni u procesu odlučivanja o pitanjima u vezi sa državnim službom. To se obično smatra neophodnošću demokratije i mogućim izvorom krutosti u upravljanju državnim službom. „Socijalni dijalog” u javnom sektoru već skoro deceniju predstavlja važan centar pažnje za Komisiju i neke nacionalne vlade u okviru sastanaka ministara zaduženih za državnu službu.

648. Što se tiče sistema plata, većina članica EU koristi opštu zajedničku šemu za plate u državnim organima. To znači da je glavni aspekt sistematizacije radnih mesta povezivanje svakog radnog mesta u državnim organima sa tačkom ili nizom tačaka na opštoj lestvici za rada. Međutim, to ne isključuje brojne mogućnosti varijacija kroz bonuse ili druga sredstva koja se obično koncipiraju da bi omogućila plaćanje na osnovu učinka, ali koja imaju tendenciju da u praksi postanu ujednačena na nivou organa ili agencije.

649. Do k učešće u EU nema direktne posledice po ova pitanja, poređenje iskustava članica EU u oblasti upravljanja državnom službom vodi zaključku da uspostavljene sisteme treba proveriti s vremena na vreme imajući u vidu da u birokratijama – državnim ili privatnim – postoji stalna tendencija za razvojem imuniteta na propise, strukture i postupke koji su bili upostavljeni u najboljim mogućim namerama.

DODATNA LITERATURA

AUER, A., DEMKE, C. i POLET, R., urednici. *Civil Service in the Europe of Fifteen — Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht, Holandija, 1996 (Dostupno takode na francuskom i nemačkom jeziku).

BODIGUEL, J-L. *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, Pariz, Francuska, 1994.

CLAISSE, A. i MEININGER, M-C.. *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Pariz, Francuska, 1994.

„L'accès des ressortissants CE et des étrangers ordinaires aux fonctions publiques”. *Administration publique — Revue du droit public et des sciences administratives*, Institut français des sciences administratives, Brisel, Belgija, T 1/1997.

MAGIERA, S. i SIEDENTOPF, H. *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, Nemačka, 1994.

ZILLER, J. *Administrations comparées — Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Pariz, Francuska, 1993.

ZILLER, J. *Égalité et mérite — l'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne*, Bruylant/European Institute of Public Administration, Brisel, Belgija, 1988.

ZILLER, J. *Top Management Service in Central Government — Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, SIGMA radovi: Br. 1, SIGMA/OECD, Pariz, Francuska, 1995.

Poglavlje 10: Uticaj pristupanja EU na budžetiranje, kontrolu i reviziju

Autori: Kjel Larson i Ričard Alen¹

¹ Kjel Larson iz Švedske je viši savetnik za administrativni nadzor, finansijsku kontrolu i reviziju u Sigm. Ričard Alen iz Ujedinjenog Kraljevstva je viši savetnik za budžetiranje i raspodelu resursa u Sigm.

1. Uvod

650. Iz mišljenja koje je Komisija objavila jula 1997. godine jasno je da opšte uzev sistemi budžetiranja i kontrole u državama kandidatima srednje i istočne Evrope zaostaju za standardima koje su postavile Komisija i postojeće države članice. Mišljenje mnogo puta pominje potrebu da države kandidati razviju svoj institucionalni i administrativni okvir kako bi obezbedile delotvornu implementaciju pravne tekovine EU u oblasti budžeta, kao i da konsoliduju i poboljšaju ukupne profesionalne standarde kadrova, uključujući obuku i poboljšanje plata. Ove preporuke Komisije se odnose ne samo na ministarstvo finansija već na sva ministarstva i agencije (npr. poreske i carinske uprave, ministarstva za regionalni razvoj) uključene u rukovanje fondovima Zajednice. Komisija je, na primer, tvrdila u mišljenju da:

„zaštita finansijskih interesa Zajednice iziskuje razvoj službi protiv pronevere, obučavanje specijalizovanih kadrova (islednika, sudija za prekršaje) i jačanje sistema konkretne saradnje. Sprovođenje javnih politika Zajednice, naročito u oblasti poljoprivrede i strukturnih fondova, zateva efikasne sisteme upravljanja i kontrole javne potrošnje, uz mere za borbu protiv pronevera. U administrativnom smislu neophodno je imati jasnu podelu između spoljne i unutrašnje revizije. Policijski i pravosudni organi treba da budu sposobni da se delotvorno nose sa složenim transnacionalnim finansijskim kriminalom (uključujući proneveru, korupciju i pranje novca) koji može da ugrozi finansijske interese Zajednice.”

651. Sigma je nedavno objavila studiju u dva toma koja opisuje iskustva nacionalnih ministarstava finansija i vrhovnih revizorskih institucija sedam država članica EU (uključujući tri zemlje koje su najskorije pristupile: Austriju, Finsku i Švedsku) u integrisanju nacionalnih i komunitarnih budžetskih postupaka i zahteva². Sigma veruje da prikupljanje odgovora različitih država članica na zahteve članstva u pogledu budžeta, finansijske kontrole i revizije može biti poučno za države kandidate srednje i istočne Evrope, a i da može da ukaže na pitanja za eventualno buduće preispitivanje u kontekstu tekućeg programa EU o reformi finansijskog upravljanja.

652. **1. deo** ovog rada nastoji da pitanja koja izučava Sigmina studija postavi u širi kontekst. Kako će konačno članstvo u EU uticati na nacionalne budžete i budžetske sisteme država kandidata? Koje su šire implikacije za reformu budžetskih institucija u ovim zemljama? **2. deo** rada ističe neke od glavnih lekcija naučenih iz Sigmine studije. To je selekcija nekih od iskustava koja su zabeležile države članice. Ona je svakako i pojednostavljena i selektivna. **3. deo** rada predstavlja neke zaključke.

2. Fiskalni uticaj proširenja EU

653. Nedavna komunikacija Komisije *Agenda 2000*, koja obuhvata period od 1999. do 2006. godine, postavlja ukupni okvir koji treba da odgovara budžetskom uticaju svakog budućeg proširenja EU u srednjem roku. U slučaju pet zemalja (Češke, Estonije, Mađarske, Poljske, Slovenije) koje je Komisija preporučila kao spremne da otpočinu pregovore o pristupanju sa Savetom, budžetska podela troškova za poljoprivredu, stukturano prilagođavanje i druge javne politike, koju je predložila Komisija, manje je velikodušna od one koja se primenjuje na postojeće države članice. Uprkos tome, neto uticaj članstva na nacionalne budžete tih pet zemalja trebalo bi da bude značajno pozitivan. To je zato što su njihov BNP po glavni stanovnika i fiskalni potencijal daleko ispod proseka postojećih država članica, tako da bi trebalo da njihova primanja od programa potrošnje Zajednice znatno premaše njihove ukupne doprinose budžetu EU.

654. Veličina neto fiskalne koristi za nove članice će se razlikovati od zemlje do zemlje zavisno od:

- datuma pristupanja Zajednici;
- dešavanja u javnim politikama EU od sada do tog trenutka, posebno odluke o budućoj reformi Zajedničke poljoprivredne politike i nove smernice za Strukturne fondove;

² *Effects of European Accession, Part 1: Budgeting and Financial Control*; i *Part 2: External Audit*, SIGMA radovi br. 19 i 20, SIGMA/OECD, Pariz, 1997. Takođe na raspolaganju na francuskom jeziku.

- napretka koji države kandidati naprave u pogledu ekonomskog rasta, konkurentnosti i produktivnosti i svoje sposobnosti da primene *acquis*;
- bilo kakvih prelaznih mera koje proizađu iz pregovora.

655. Neto budžetska korist članstva u EU će se verovatno smanjiti sa svakim sledećim talasom proširenja budući da će prosečni fiskalni potencijal Zajednice od 20 država članica biti manji nego što je za postojećih 15.

656. Sa strane potrošnje, većina država članica bi trebalo da ima znatnu korist od strukturnih fondova (prema ciframa u *Agendi 2000* do 4 procenta njihovog BNP nakon perioda postepenog uvođenja³) i, obično u manjoj meri, od Zajedničke poljoprivredne politike i drugih programa potrošnje Zajednice.

657. Sa strane prihoda, doprinos novih članica budžetu Zajednice bi trebalo da, u smislu ukupnih sredstava iz BNP i PDV, bude približan proporciji BNP Unije koju čine. Opseg toga je od manje od 0,1% u slučaju Estonije do oko 1,8% u slučaju Poljske. Učinak ovih zemalja u „tradicionalnim sopstvenim приходima” (tj. uvozne carine i prelevmani na poljoprivredne proizvode) će zavisiti od strukture njihovih trgovinskih tokova u vreme pristupanja i u budućnosti.

2.1. Članstvo u EU i budžetska samostalnost

658. Članstvo u Zajednici će umanjiti budžetsku autonomiju novih članica iz nekoliko razloga:

- da bi upravljale budžetskim fondovima EU (i приходima i potrošnjom) u skladu sa uredbama EU, svaka država članica će morati da razvije nove sisteme za prikupljanje, praćenje i ocenjivanje finansijskih informacija, kao i da radikalno izmeni svoje postupke finansijske kontrole i revizije, kao što će biti opisano kasnije u ovom radu;
- Uredbe Zajednice znatno ograničavaju sposobnost država članica da odrede strukturu i nivoe PDV i carina. Vremenom će fiskalna konkurencija, koja deluje kroz jedinstveno tržište i međunarodnu trgovinu, verovatno povećati pritiske da se nivoi i strukture drugih poreza dovedu do „prosečnog” ili „opšteg” nivoa u Zajednici kao celini;
- Razvoj evropske zajedničke valute i sprovođenje, po Sporazumu iz Maastrichta, tzv. makroekonomskog „pakta za stabilnost” će značajno pooštriti potrebu za fiskalnom disciplinom u državama članicama i tako dodatno umanjiti njihovu budžetsku nezavisnost;
- Iz sličnih makroekonomskih razloga države članice će morati da vrše veću kontrolu nad finansijskim ponašanjem budžeta i fondova lokalnih vlasti, kao što je socijalno osiguranje, koji se u mnogim zemljama ne računaju kao deo državnog budžeta, ali utiču na ukupni nivo javne potrošnje zaduživanja. To može izazvati tenzije sa javnim politikama decentralizacije i „fiskalnog federalizma” koje se podstiču u Evropi (npr. od strane Saveta Evrope).

659. Tako je verovatno da će nove države članice uglavnom iskusiti:

- pozitivan ekonomski uticaj, budući da će proširenje povećati njihov neto budžetski kapacitet;
- negativan uticaj na nacionalnu budžetsku nezavisnost novih članica;
- veću koncentraciju fiskalnih ovlašćenja u centru vlade i, posebno, pri ministarstvu finansija.

3. Studija Sigme: iskustva i naučene lekcije

660. Kao što je istaknuto u studiji Sigme, pridržavanje zahteva Evropske komisije u pogledu budžetske i finansijske kontrole je jedan od osnovnih ciljeva članstva u EU. Princip subsidiarnosti je primenljiv u ovoj

² Na engleskom jeziku „*phasing in*”. Prim. prev.

oblasti, međutim donedavno budžetski zahtevi nisu bili opisani ni u jednom konkretnom mehanizmu. Stoga su države članice slobodne da odluče kako da integrišu budžetske tokove EU – primanja i potrošnju – u svoje nacionalne budžete.

661. Mehanizmi za upravljanje finansijama EZ su bili u centru pažnje neprestane debate između institucija i unutar država članica u toku prošle decenije. Uvedene su važne reforme sa ciljem povećavanja odgovornosti i isplativosti ulaganja (*value for money*). Proširenje i prethodni pregovori će verovatno dodati podstrek procesu reforme i budžetskih pravila EZ i nekih od glavnih javnih politika potrošnje koje nosi budžet, naročito Zajedničke poljoprivredne politike i strukturnih fondova. Studija Sigmene pokazuje da, posebno za najnovije države članice, pristupanje može biti element u procesu fundamentalne reforme nacionalnih političkih struktura i finansijskih sistema. U takvim slučajevima, reformski procesi na nivou EU i nacionalnom nivou se mogu međusobno podržavati.

3.1. Budžet EZ

662. Komisija, Savet i Parlament doprinose procesu kroz koji se godišnje usvaja budžet EZ, pri čemu Parlament ima poslednju reč u većini oblasti. Proces je dugačak i složen – počinje u februaru, a obično se završava u decembru. Od svake države članice ne samo da se očekuje da dâ svoje mišljenje o opštim crtama (makro-ekonomskom okviru, fiskalnim projekcijama, itd.), već i o detaljnim predlozima potrošnje u nacrtu zakona o finansijama. Upoznavanje sa budžetskim procesom i postupcima je neophodan prioritet za svaku novu državu članicu.

663. Sve države članice doprinose budžetskom prihodu EZ i vrše više od 80% potrošnje, iako Komisija zadržava poslednju odgovornost za implementaciju budžeta. Sa tačke gledišta države članice neki troškovi budžeta EZ zamenjuju jednake nacionalne troškove. To je bilo tačno za većinu potrošnje EU na poljoprivrednu podršku i još uvek je tačno za jedan njen deo. Postoje drugi troškovi koji su dokazano i namerno dodatni u odnosu na jednake nacionalne programe. Najjasniji slučaj toga su strukturni fondovi.

664. Kako pokazuje Sigmina studija, država članica mora da se opremi da vrši tri glavne vrste uloge u odnosu na budžet EZ:

1. **Informativna** uloga: državi članici su potrebne pouzdane informacije u lako dostupnom obliku da bi pratila i predvidela uticaj budžeta EZ na nacionalni budžet; to je takođe neophodan izvor budžetskih podataka za Komisiju, naročito prognoza sopstvenih sredstava, kretanja poljoprivrednih zaliha i brzina napretka programa strukturnih fondova. Države članice prema članu 5. Ugovora⁴ (biće dopunjen Ugovorom iz Amsterdama) imaju opštu dužnost da pomažu Komisiji u njenoj nadležnosti da upravlja budžetom.
2. **Pregovaračka** uloga: država članica će u sopstvenom interesu želiti da pregovara (a) kao član Saveta, o veličini i sastavu budžeta; i (b) kao član Saveta i bilateralno sa Komisijom da bi maksimalno uvećala svoju korist iz strukturnih fondova.
3. Uloga **pridržavanja**: država članica mora da se pridržava svih relevantnih pravila EZ o prikupljanju i transferu budžetskog prihoda EZ i pravilnom upravljanju fondovima dobijenim iz budžeta EZ. Mora biti vešta u sprečavanju, otkrivanju i izveštavanju o proneveri i nepravilnostima u vezi sa fondovima EZ. Komisija zahteva od države članice ne samo da se pridržava pravila, već i da bude sposobna da nakon toga na osnovu dokumenata ili drugih dokaza pokaže da je to učinila.

665. Za nove države članice, kao i za sedam zemalja koje je obuhvatila Sigmina studija, delotvorno ispunjavanje ovih uloga će, verovatno, obuhvatiti neke promene u mašineriji vlasti i potrošnju nekih dodatnih sredstava. Stručnost u računovodstvu i reviziji, kao i računarski resursi će biti od posebnog značaja. Skoro da ne postoji doba godine kada budžetski poslovi neke vrste nisu na dnevnom redu Saveta u Briselu, bilo na ministarskom ili službeničkom nivou. Zbog opsega interesa koji su pod uticajem budžeta EZ i brzine

⁴ Sada član 10. Ugovora EZ. Prim. prev.

reagovanja koja se zahteva od nacionalnih predstavništava u Briselu za države članice neophodno je da imaju uspostavljene delotvorne posupke za koordinaciju gledišta različitih vladinih službi.

666. Nacionalni budžet je glavno sredstvo korišćeno od strane država članica za praćenje tokova finansijskih sredstava prema budžetu EZ i iz njega. Primanja od EU se stavljaju na stranu prihoda u nacionalnom budžetu (ili se, s vremena na vreme, pokazuju kao negativna potrošnja), dok strana potrošnje pokazuje isplaćivanje istih tih sredstava korisnicima i deo (ili ponekad ceo) nacionalnog doprinosa budžetu EZ. Ovaj tretman ne predstavlja zahtev koji proističe iz prava EZ i postoje značajne razlike između praksi različitih država članica. Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo ulazi u sve transakcije sa budžetom EZ sa strane potrošnje nacionalnog budžeta. Finske vlasti obračunavaju subvencije kroz podrške cenama iz Poljoprivrednog (garantnog) fonda u posebnom interventnom fondu koji se nalazi izvan budžeta i dato mu je sopstveno ovlašćenje za zaduživanje. (Međutim, postoje pravila o načinu na koji moraju da se tretiraju sredstva vezana za budžet EZ za potrebe nacionalne računске statistike.)

667. Budući da većina država članica koristi bruto obračunavanje u svojim budžetima, takav način izračunavanja dodaje na ukupne iznose budžeta i za prihode i za potrošnju. Brojevi o kojima se radi verovatno neće biti odgovarajuća zamena za sveobuhvatne analize budžetskog uticaja EZ imajući u vidu da oni u većini slučajeva izostavljaju značajan deo nacionalnih doprinosa i neke prihode.

668. S druge strane, ta praksa ima prednost udobnosti i to je razlog što su je države članice usvojile. Većina tokova finansijskih sredstava bi se mogla bez teškoća smestiti u postojeće budžetske stavke. Što je važnije, i sa nacionalne i sa tačke gledišta EU ova praksa obezbeđuje *ipso facto* primenljivost istih zaštitnih mera i kontrola i na nacionalna i na budžetska sredstva. Čini se da ovaj pristup ima praktične, kao i troškovne prednosti. Takođe bi trebalo da olakša usklađenost sa Ugovorom iz Maastrichta koji zahteva od država članica da budu podjednako savesne u zaštiti nacionalnih i finansijskih interesa EU. To je dobar primer vrste pitanja o kojem bi države kandidati pre pristupanja mogle neformalno da raspravljaju sa Komisijom i odabranim državama članicama.

3.2. Uloga ministarstva finansija

669. Da bi država članica delotvorno upravljala budžetskim procesom EZ i to integrisala u nacionalne budžetske postupke, prema iskustvu zemalja obuhvaćenih Sigminom studijom ministarstvo finansija mora da igra centralnu ulogu. U zapadnim zemljama ministarstva finansija su i značajan deo male grupe ministarstava koja kreiraju javne politike i kancelarija pri „centru vlade”, a u mnogim slučajevima pružaju direktne savete premijeru o ekonomskim i finansijskim pitanjima. Ona igraju presudnu ulogu u planiranju i izvršavanju nacionalnog budžeta (i njegovih veza sa budžetom Zajednice), kao i u samom procesu kreiranja javne politike. Na primer, resorna ministarstva i druge budžetske institucije će obično morati da dobiju mišljenje ministarstva finansija pre no što se bilo kakav predlog javne politike koji ima finansijske i implikacije po javnu potrošnju podnese savetu ministara. Pored toga, ministarstvo finansija će obično obezbeđivati tehničku podršku budžetskim institucijama u analizi ekonomskih i finansijskih implikacija opcija javnih politika i suprotstaviće se tim institucijama ukoliko su informacije ili analize koje one obezbeđuju neadekvatne; kroz izdavanje propisa i smernica resornim ministarstvima uspostaviće zajednički okvir za finansijsko upravljanje i tehnike i sisteme upravljanja, a i proveriće da su ti sistemi sprovedeni i da funkcionišu delotvorno.

670. Takve funkcije – koje zahtevaju neophodna ustavna i pravna ovlašćenja, visok nivo tehničkih veština i veoma dobar pristup finansijskim informacijama – mogu biti izvan sposobnosti ministarstava finansija u mnogim zemljama srednje i istočne Evrope čije nadležnosti u oblasti budžeta i kontrole često ne idu mnogo dalje od pravnog zahteva da se deluje kao „distributer budžetskih sredstava” ka vladinim budžetskim institucijama. Stoga u tim zemljama obično ne postoji nikakav zahtev ministarstvu finansija da preuzme odgovornost u obezbeđivanju vrednosti za novac javne potrošnje (ekonomičnost, efikasnost, efektivnost) ili da postupci i sistemi finansijskog upravljanja (kadrovi, IT, obuka, itd.) budžetskih institucija budu organizovani unutar zajedničkog okvira i ispune određene standarde ispravnosti i efikasnosti. Jedan veliki izazov za zemlje srednje i istočne Evrope je da obezbede svojim ministarstvima finansija pravno ovlašćenje

da ispunjavaju takve funkcije i potrebne tehničke veštine i druge resurse. Da bi postigle nivo fiskalne discipline koja je neophodna za pridržavanje Sporazuma iz Maastrichta, države takođe moraju da ojačaju svoje budžetske procese⁵.

671. Menjanje ovlašćenja ministarstva finansija u odnosu na druga ministarstva je, naravno, osetljivo pitanje za većinu zemalja, te će za to biti potrebne pažljive pripreme i upravljanje.

3.3. Carinska i poreska uprava

672. Snažan utisak koji se dobija uz Sigmine studije je da je prilagođavanje zahtevima sistema sopstvenih prihoda bilo mučno iskustvo za većinu država članica.

673. Potencijalna država članica će morati da prilagodi svoje uređenje graničnog i domaćeg oporezivanja da bi isporučila EU dovoljne iznose „sopstvenih sredstava” (carine i prelevmani na poljoprivredne proizvode) i traženi deo prihoda od PDV. U slučaju Portugalije, na primer, jedan od najvećih problema pristupanja je bila neophodnost da se poboljšaju veštine službenika na svim nivoima u poreskoj upravi. Usvojeno je rešenje sveobuhvatnog kursa obuke u Komisiji za carinske službenike. Pristupanje EU će obuhvatati usvajanje nivoa prelevmana i carina EZ (uslovljeno mogućim prelaznim uređenjima), uključujući bilo kakve promene koje mogu biti potrebne u nacionalnom zakonodavstvu. Ono će takođe obuhvatiti uvođenje PDV sistema indirektnog oporezivanja tamo gde takav sistem već ne postoji.

674. Obezbeđivanje podataka o BNP kompatibilnih sa EU takođe može da predstavlja teškoću za nove države članice. Švedski državni organi su komentarisali: „Po pitanju različitih vrsta plaćanja koja čine naša sopstvena sredstva u budžetu EZ, plaćanje na osnovu PDV je najkomplikovanije i zahteva nove proračune i dobru statističku dokumentaciju... Takođe je neophodno prilagoditi sistem nacionalnih računa na takav način da može da pribavi potrebne informacije za izračunavanje plaćanja na osnovu BNP”. To će zahtevati poboljšanje kapaciteta i veština nacionalnih statističkih kancelarija. Treba rano početi sa planiranjem i sprovođenjem potrebnih promena.

675. Dok je ukupni razvoj budžetskog doprinosa države članice pitanje za nacionalno ministarstvo finansija, upravljanje njegovim sastavnim delovima će verovatno uključiti različite službe i nivoje vlasti. Poljoprivredna politika, carine, indirektno oporezivanje i statistika su među glavnim obuhvaćenim oblastima. Većina država članica je smatrala za neophodno da osnuje specijalizovanu jedinicu unutar budžetskog sektora ministarstva finansija za koordinaciju svih aktivnosti u vezi sa izračunavanjem, izveštavanjem i plaćanjem njihovog doprinosa. Na taj način raspodela ovlašćenja između ministarstava je izmenjena. Danas ministarstvo finansija ima mnogo jači položaj.

676. Postoje još neke značajne implikacije integracije u EU za carinsku i poresku upravu u novim državama članicama.

677. Prvo, prikupljanje poreza u carinskoj zoni ima snažnu tendenciju smanjenja. Unutrašnje carine će nestati sa zaokruženjem jedinstvenog tržišta, dok spoljne carine opadaju pod naizmeničnim pritiscima „rundi GATT”. Snažna implikacija članstva u EU je da će carinske službe morati da prilagode svoje administrativne sisteme ovim promenjenim okolnostima i pritiscima. Na primer, primena principa Šengena, tamo gde su oni primenljivi, dovešće do povlačenja svih carinskih službenika sa graničnih prelaza. Slično tome, granične

⁵ Nedavna studija zaključuje da je „proces budžetiranja koji daje premijeru ili ministarstvu finansija (ili trezora) položaj strateške dominacije nad ministrima koji troše i koji ostavlja malo prostora za promene u budžetu za vreme procesa izvršenja jako pogodan za fiskalnu disciplinu, tj. relativno male deficite i javni dug. Jak položaj premijera ili ministra finansija (ili trezora) i ograničeno ovlašćenje parlamenta omogućavaju vladi da usvoji fiskalne strategije koje ograničavaju potrošnju i deficite i da zaštiti te strategije od političkih pritisaka ka rasipničkim javnim politikama kojima su ministri koji troše i članovi parlamenta izloženi u svakodnevnom političkom procesu. Odgovarajuće političke reforme mogu da pomognu vladama i parlamentima da materijalizuju nedavno postignuti konsenzus po pitanju veće fiskalne discipline.” Videti: J. von Hagen, „Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”, *European Commission Economic Papers*, br. 96, oktobar 1992.

kontrole za potrebe prikupljanja PDV su uklonjene iako je princip „destinacije” u prikupljanju PDV za sada zadržan⁶. Neke carinske uprave odgovaraju na ove novine smanjenjem svojih tradicionalnih aktivnosti i premeštanjem sredstava na oblasti kao što su narkotici i pranje novca. To uzrokuje sve veću potrebnu za saradnjom između carinskih službi, policije i sudskih organa u državama članicama.

678. Drugo, očekivani uticaj (i svakako cilj) jedinstvenog tržišta je da stvori mnogo otvorenije, konkurentnije i fleksibilnije tržište ne samo za robe i usluge, već i za radnu snagu i kapital. Kao što je gore pomenuto, to bi moglo da dovede do rastuće poreske konkurencije i novih ograničenja na slobodu država članica da menjaju strukture i iznose poreza za potrebe makroekonomske i mikroekonomske politike. Štaviše, sa tačke gledišta Zajednice, poreska osnovica će postepeno postati pokretljivija, fluidnija i nestalnija te tako i teža za praćenje i „hvatanje” od strane nacionalnih poreskih organa. Posledica toga će biti pritisci za jačom unutar-evropskom saradnjom između poreskih organa, na primer, kroz razmenu informacija, dosijea i kadrova.

3.4. Upravljanje poljoprivrednim i programima strukturnih fondova

679. **Poljoprivredni (garantni) fond** predstavlja oko pola ukupnih troškova budžeta EZ. Svakodnevno upravljanje potrošnjom je povereno državama članicama, koje u potpunosti isplaćuje Komisija. Između isplate sredstava korisnicima i njihove naknade od strane Komisije postoji kašnjenje od najmanje 2½ meseca. Stoga nova država članica mora biti pripremljena da obezbedi početno finansiranje.

680. Svaka od različitih mera koje finansira Fond je definisana stalnim, posebnim zakonodavstvom (uredbe Saveta i/ili Komisije). Godišnji budžet odobrava dovoljna sredstva da omogući državama članicama da ispune svoje obaveze prema korisnicima u skladu sa različitim merama. Potrošnja na neke od tih mera, naročito one usmerene ka podršci cenama, promenljiva je i teško predvidiva. Brojne radne grupe u Briselu pokušavaju da prate potrošnju iz meseca u mesec, dok druge radne grupe pregledaju predloge Komisije za novo zakonodavstvo ili izmene i dopune postojećeg zakonodavstva – obično u cilju jačanja finansijskih i računskih kontrola u državama članicama i smanjenja rizika pronevere. Ova aktivnost postavlja znatne zahteve ka vremenu (i pregovaračkim veštinama) poljoprivrednih i budžetskih stručnjaka država članica.

681. Država članica je dužna da osnuje jednu ili više agencija za plaćanje za prenos sredstava primljenih iz Fonda njegovim korisnicima. Status agencije za plaćanje se odobrava (od strane države članice) samo telima koja mogu da dokažu sposobnost održavanja visokih standarda računovodstva, finansijskog upravljanja i finansijske kontrole. Kriterijumi koje država članica mora da primeni prilikom odlučivanja da li da odobri status agencije za plaćanje su detaljno navedeni u Uredbi iz 1995. godine (Uredba 1663/95). Država članica takođe mora da izabere sertifikaciono telo (čiji rad mora biti nezavistan od agencije za plaćanje i koje ne mora biti u javnom sektoru) za vršenje revizije godišnjih računa svake agencije za plaćanje.

682. Prema tzv. postupcima „čišćenja računa” Komisija pregleda godišnje račune agencije za plaćanje u svetlu revizije koju je izvršilo sertifikaciono telo. Pored toga, i odvojeno od godišnjih računa, Komisija može da podvrgne rukovanje fondovima EZ od strane agencije za plaćanje temeljnijoj reviziji usklađenosti sa pravilima EZ. Ta vrsta revizije obično obuhvata više od jedne države članice. Ako Komisija pronade dokaze da se agencija za plaćanje nije pridržavala pravila EZ, ona smanjuje finansiranje agencije za tekuću godinu za iznos koji odgovara Komisijinoj proceni gubitka u fondovima EZ.

683. Agencija za plaćanje je takođe podložna reviziji od strane Evropskog finansijskog suda, spoljnog revizorskog organa EU. Sud nema direktno ovlašćenje da sankcioniše države članice, ali njegovi nalazi, koji se predstavljaju Savetu i Parlamentu, mogu dovesti do toga da komisija nadoknadi neredovna plaćanja i, u određenim slučajevima, da prekine dalje isplate datoj zemlji. Od država članica se sve više očekuje da odgovore na kritiku njihovog upravljanje fondovima EZ od strane Finansijskog suda i da objasne šta su učinile da isprave stvari.

684. Uredba 1663/95 predstavlja značajan novi pomak u odnosu na prethodnu praksu EU da dozvoljava

⁶ Ako bi bio uveden princip „porekla” PDV, to bi imalo dodatne implikacije za organizaciju prikupljanja poreza u državama članicama.

državama članicama da tumače zahteve EZ u pogledu finansijske kontrole u svetlu svojih administrativnih tradicija i praksi. Ona takođe pokazuje da ne mora da postoji neusklađenost između doktrine subsidijarnosti i nadležnosti Komisije nad zaštitom imovine Zajednice.

685. Agenciji za plaćanje su potrebni kadrovi koji su upoznati i sa poljoprivrednim i sa budžetskim zakonodavstvom EZ, kao i mesto u strukturi vlasti koje im omogućava i ohrabruje ih da koordinišu svoj rad sa svojim kolegama iz ministarstva finansija. Iznad svega, agenciji za plaćanje su potrebni kadrovi koji su kompetentni u finansijskom upravljanju i struktura koja daje potreban značaj zahtevima za finansijskom kontrolom.

686. **Strukturni fondovi** ko-finansiraju višegodišnje programe u državama članicama. Za razliku od troškova u Poljoprivrednom (garantnom) fondu za koje je karakterističan visok nivo automatizma, u potrošnji strukturnih fondova postoji značajan diskrecioni element. Optimalno iskorišćavanje potencijalnih koristi strukturnih fondova je za države članice aktivnost visokog intenziteta radne snage, kako iz ovog razloga tako i zbog obimne saradnje koja je neophodna u težnji ka principu partnerstva koje je osnova za sve aktivnosti strukturnih fondova.

687. Za nacionalne vlasti priprema za tendere za pomoć obuhvata koordinaciju mišljenja različitih nivoa i službi vlasti i nevladinih tela. Praćenje postojećih programa je još jedna kolektivna aktivnost u kojoj učestvuju predstavnici nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti i Komisije. Iz istorijskih razloga postoji određeno preklapanje između ciljeva podržavanih različitim fondovima. Iz svih ovih razloga saradnja sa strukturnim fondovima je dovela do povećanja radnog opterećenja i promena u postupcima nekih vladinih službi u većini država članica, a u nekim slučajevima do formiranja novih struktura, kao što su specijalne jedinice osnovane od strane vlasti Ujedinjenog Kraljevstva i Portugalije, u ovom poslednjem slučaju pre pristupanja.

3.5. Finansijska kontrola

688. Po pitanju finansijske kontrole, države članice moraju da verifikuju efikasnost i ispravnost svih radnji koje pomažu strukturni fondovi i da kažu Komisiji kako predlažu da ispune tu obavezu. Takođe imaju posebnu obavezu da potvrde validnost zahteva za isplatom i, u slučaju konačnih isplata, organizuju nezavisnu potvrdu. Ove obaveze su manje obimne i manje detaljne od kriterijuma koje je Uredba 1663/95 uspostavila za autorizaciju agencija za plaćanje. Uprkos tome, u najmanje jednom slučaju (Švedska) one su bile dodatni faktor u odluci vlade da osnuje nove jedinice za unutrašnju reviziju u glavnim vladinim službama nadležnim za rukovođenje primanjima iz strukturnih fondova.

689. Službe Komisije mogu da sprovode i sprovode revizije na licu mesta potrošnje strukturnih fondova u državama članicama, a mogu i da zatraže od države članice da sprovede posebne istrage. Aktivnosti strukturnih fondova su takođe podložne reviziji Evropskog finansijskog suda. Svaki dokaz nepravilnosti će verovatno dovesti do toga da Komisija insistira na nadoknadi novca od strane primaoca i sve je verovatnije da će dovesti do neto finansijskog troška za državu članicu. U nekim slučajevima – i u sve više slučajeva – sistem nadoknade troškova je veoma automatizovan.

690. Aktivnosti različitih službi za finansijsku kontrolu i reviziju na nivou EU i nacionalnom nivou nisu uvek bile koordinisane na najbolji način. Jasno je da zemlje moraju da iznađu nove i efikasnije načine koordinacije. To zavisi delom od toga da li date institucije posvećuju dovoljno sredstava i vremena tom zadatku, delom od njihovog međusobnog dogovora o zajedničkom pristupu i metodologiji.

691. Koordinaciji ne pomaže nedostatak jasnoće u podeli nadležnosti između mnogobrojnih službi za finansijsku kontrolu i reviziju u Finansijskom sudu, Komisiji i državama članicama. Međutim, čini se da se koordinacija poboljšala poslednjih godina, a istovremeno je došlo do povećanog učešća nacionalnih službi za finansijsku kontrolu i reviziju u zaštiti imovine EZ.

692. Položaj ostaje fluidniji po pitanju strukturnih fondova. U cilju najbolje upotrebe svih službi za finansijsku

kontrolu i reviziju EU, finansijski revizor Komisije je pozvao države članice da potpišu protokole koji bi koordinisali i raspored i metodologiju rada službi za finansijsku kontrolu/reviziju Komisije i država članica. Ovaj predlog je izazvao izvesne teškoće za države članice sa federalnim ustavima i/ili decentralizovanim sistemima finansijske kontrole, ali oko polovina sadašnjih država članica je već potpisala protokole, a sa drugima su pregovori već u naprednoj fazi. Rani pregovori o protokolu mogli bi da pruže državi kandidatu koristan uvid u obim i učestalost finansijske kontrole koja bi se od nje očekivala nakon pristupanja, minimalne standarde koje bi Komisija od nje očekivala u tom pogledu, pa tako i uvid u meru u kojoj bi moglo biti potrebno jačanje postojećih službi za finansijsku kontrolu i reviziju pre pristupanja.

3.6. *Spoljna revizija*

693. Amandmani ugovora koji su osnovali Evropski finansijski sud (EFS) uveli su po prvi put u zakonodavstvo Zajednice pomen nacionalnih vrhovnih revizorskih institucija (SAI⁷). Revizorski rad EFS u državama članicama se mora vršiti u vezi sa SAI; od SAI se zahteva da informišu EFS da li nameravaju da učestvuju u reviziji; takođe se zahteva da proslede ESF, na njegov zahtev, sve dokumente ili informacije neophodne za izvršenje njegovog zadatka.

694. Tokom prethodne decenije Komisija, kao institucija EU nadležna za sprovođenje budžeta Zajednice, sve se više interesovala za delotvornost kontrolnih mera koje države članice primenjuju na fondove Zajednice. Preduzela je značajne inicijative koncipirane da uključe nacionalne kontrolne službe u reviziju i kontrolu poljoprivrednih subvencija i strukturnih fondova i da obezbede ispunjavanje određenih minimalnih kriterijuma u njihovom standardu rada. Odgovori SAI na ove inicijative su bili različiti. I dok je Zajednica donosila propise o odnosima SAI i EFS, nikad nije pokušala da zakonom uredi odnos SAI i Komisije.

695. Čini se verovatnim da će Komisija nastaviti svoju javnu politiku propisivanja postupaka kontrole i revizije koje države članice treba da slede i zahteva da one poštuju određene minimalne standarde u tom pogledu. Proširenje će, sa dodatnim zahtevima koje će nametnuti kontrolnim i inspeksijskim službama same Komisije, dati novi podstrek tom procesu.

696. Većina SAI smatra da je pristupanje dovelo do primetnog, ali ne i značajnog porasta u obimu njihovog revizorskog posla. SAI Ujedinjenog Kraljevstva procenjuje da poslovi vezani za EU oduzimaju približno 2% njenog vremena, što je „šire gledano u skladu sa proporcijom potrošnje Ujedinjenog Kraljevstva koju obezbeđuje budžet Evropske zajednice”. Ovakva vrsta proračuna ne odaje priznanje promenama u pristupu i organizaciji koje se ne mogu kvantifikovati, a koje je pristupanje donelo nekim SAI. Revizija poštovanja pravila EZ iziskuje znatan početni napor upoznavanja sa tim pravilima. A implementacija novih pravila može da proizvede dodatne rizike u reviziji.

697. Mera u kojoj može biti potrebna kulturološka promena je izneta u sledećem komentaru švedske SAI: „Ne možemo da isključimo mogućnost da se, u izvesnoj meri, razlog za zloupotrebe, nepravilnosti, proneveru i korupciju u sistemu isplata EZ nalazi u načinu na koji je koncipiran taj sistem. Ako se nacionalna i „evropska” budžetska sredstva koriste za iste potrebe, može postojati veći rizik greške u pogledu relativno složene regulatorne strukture.... Osnovni pristup i struktura koji su implicitni u administrativnim sistemima kontrole koji se sada primenjuju na Švedsku kao posledica članstva u EU razlikuju se u određenim važnim pogledima od naše nacionalne prakse. To znači da švedskim službenicima nije uvek lako da shvate i sprovedu te kontrolne mehanizme”. Prilikom planiranja svojih prioriteta revizor mora da uzme u obzir rizik da nacionalni sistemi uprave možda ne posvećuju istu brigu i pažnju upravljanju fondovima EZ kao što posvećuju nacionalnim fondovima.

698. Sada postoji dobro ustanovljena rutina u ostvarivanju saradnje koja obuhvata zakazivanje, sprovođenje i dalje praćenje revizija EFS u državama članicama. *A priori* uslovi su da, u osnovi, svaki organ mora sam da odredi da li će mu saradnja dati neku dodatnu vrednost. Unutar Zajednice postoje izvesne razlike u nacionalnim pristupima saradnji sa EFS. Mogućnost data u Ugovoru da SAI učestvuju u revizijama EFS se

⁷ Na engleskom jeziku *Supreme Audit Institutions*, te otuda skraćenica SAI. Prim. prev.

tumači na više različitih načina.

699. Učešće se obično odvija tako što se predstavnik SAI uključi u revizorski tim EFS kao posmatrač. Austrijska SAI veruje u aktivniji oblik učešća, što postavlja pitanje da li bi njena nezavisnost bila kompromitovana aktivnim učešćem u reviziji iniciranoj i izvršenoj od strane EFS.

700. SAI i EFS saraduju od ranih devedesetih na vršenju ograničenog broja zajedničkih revizija. To su revizije u kojima EFS i jedna ili više SAI koriste svoje resurse u jedinstvenoj revizorskoj istrazi. Kao varijanta te ideje takođe je bilo eksperimenata sa paralelnim ili koordinisanim revizijama u kojima dva ili više revizorskih tela vrše odvojene istrage u istoj oblasti.

701. Nekoliko SAI naglašavaju obrazovnu vrednost (za obe strane) zajedničkih revizija. SAI takođe ukazuju na relativno teške zahteve koje svi oblici saradnje sa EFS stavljaju pred njihove raspoložive ljudske resurse.

702. Još jedna vrsta saradnje između SAI i EFS je vezana za obavezu EFS po Ugovoru da obezbedi Evropskom parlamentu i Savetu izjavu uverenosti (IU) u pogledu pouzdanosti računa i zakonitosti i ispravnosti osnovnih aktivnosti. To je vrlo specifična odgovornost koja stavlja veliko breme na revizora da osigura i, ako je neophodno, bude sposoban da dokaže da je njegov zaključak potkrepljen dokazima iz revizije.

703. EFS pokušava da pregovara o bilateralnim dogovorima sa SAI na dobrovoljnoj osnovi da bi mogao da koristi rezultate revizorskog rada SAI kao materijal za IU koju EFS mora da obezbedi na kraju svake godine za ceo budžet EZ. Predmet pregovora je smanjenje radnog opterećenja EFS u vezi sa IU i/ili jačanje osnove na kojoj počiva IU. Ključno pitanje je mera u kojoj je EFS zadovoljan pouzdanošću rezultatima revizije SAI. Ovde postoji afinitet ka skorašnjim inicijativama Komisije o kojima je već bilo reči. U oba slučaja nacionalna kontrolna tela rade na osnovu standarda postavljenih od strane ili dogovorenih sa institucijama Zajednice. Pregovori još uvek nisu zaključeni, ali ako budu uspešni, to može nagovestiti da ovakva vrsta uređenja, u kome su uloge dveju strana komplementarne pre nego dodatne, u pogledu troškova predstavlja efektivniji model saradnje za budućnost od zajedničkih revizija.

704. Ne postoji odredba prava EU koja se odnosi direktno na kontakte između SAI i Komisije, a donedavno su takvi kontakti bili retki. Međutim, danas je potreba za uspostavljanjem i održavanjem takvih kontakata mnogo očiglednija.

705. Radovi o pojedinačnim državama uključeni u studiju Sigme otkrivaju različite odgovore na dve inicijative Komisije o kojima je bilo reči. U Francuskoj, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu nacionalne vlasti su postavile svoje SAI za sertifikaciona tela po Uredbi 1663/95. U znak priznanja neobične prirode svoje uloge u ovoj stvari, francuske SAI su osnovale revizorsku komisiju za poslove sertifikovanja, a SAI Ujedinjenog Kraljevstva je ušla u ugovorni odnos sa svojom nacionalnom agencijom za plaćanje. Međutim, SAI u Danskoj i Finskoj su iz razloga principa odbile slične predloge svojih nacionalnih vlasti. Ove SAI su naglasile da ne smatraju prigodnim da SAI budu direktno ili posredno uključene u pregovore između finansijskog revizora Komisije i nacionalnih kontrolnih organa o protokolima strukturnog fonda.

4. Zaključci

706. Studija Sigme naglašava značaj ranog početka država u pripremama za članstvo u EU. Potrebno je nekoliko godina pripremnog rada, a mnoga praktična pitanja iziskuju duboko i pažljivo razmatranje. Zemlje koje su zasnovale takve pripreme poslove na ranim odlukama javne politike, koje navode principe koji će voditi proces implementacije, smatraju da je to bilo od ogromne vrednosti.

707. Obuka kadrova je neophodan element u pripremi. Radovi o pojedinačnim zemljama ističu važnost usavršavanja jezika. Obuka za veštine finansijskog upravljanja i za standarde i metode unutrašnje kontrole i revizije je podjednako važna.

708. Za nove države članice efektivna integracija u Zajednicu će verovatno zahtevati promene u mašineriji vlasti i troškove nekih dodatnih resursa. Sistemi finansijske kontrole i revizije u državnoj upravi se moraju promeniti, u mnogim slučajevima prilično fundamentalno. Pored toga, pripreme za članstvo iziskuju temeljne analize, prilagođavanje i razvoj postojećih sistema budžetiranja, finansijske kontrole i revizije. To može postaviti velike zahteve za resurse – na primer, mogu biti neophodni novi finansijski informacijski sistemi. Iskustvo većine skorašnjih država članica sugerira da pristupanje EU može biti deo, i može ojačati, proces fundamentalne reforme nacionalnih političkih struktura, kao i administrativnih i finansijskih sistema.

709. Zahtevi za pridržavanjem detaljnih budžetskih i kontrolnih propisa i postupaka EU – i, šire gledano, potreba za fiskalnom disciplinom koju implicira Sporazum iz Maastrichta – stavlja snažan pritisak na nove države članice da ojačaju svoje administrativne sisteme i procese u brojnim institucijama, uključujući nacionalne statističke kancelarije, poreske i carinske organe i ministarstva finansija. Unutrašnji sistemi kontrole i unutrašnja revizija traže mnogo više pažnje i dobro koncipirano organizaciono rešenje. Potrebno je snažno uređenje, sposobno da brzo reaguje, u kome ministarstvo finansija igra vodeću ulogu u koordinaciji stavova i aktivnosti različitih ministarstava zainteresovanih za budžet EZ. Ovo obično obuhvata i jasnu ukupnu nadležnost nad razvojem i implementacijom u celom sistemu vlasti, kao i nad standardima unutrašnje kontrole i revizijom.

710. Za države članice je obavezno da imaju uspostavljene delotvorne postupke za koordinaciju stavova različitih ministarstava i drugih vladinih institucija. Radovi o pojedinačnim zemljama pokazuju koliko će presudno biti za države članice da dopune svoje formalne kontakte sa Komisijom i državama članicama bliskim i neprestanim neformalnim kontaktima na svim tehničkim nivoima, kao i na nivou viših službenika i na političkom nivou. Pregovaranje o protokolu o finansijskoj kontroli i reviziji sa Komisijom je jedno sredstvo koje država kandidat može da iskoristi da bi izgradila jače radne odnose sa Komisijom i, istovremeno, produbila svoje razumevanje sistema finansijske kontrole EU.

711. U jačanju sistema finansijske kontrole i spoljne revizije iskustvo postojećih država članica ističe značaj razvoja integrisanog i koordinisanog pristupa u kojem relevantni organi u sistemu vlasti, posebno ministarstvo finansija, i SAI treba tesno da saraduju. To iziskuje pažljivo razmatranje, naročito zbog pitanja nezavisnosti SAI. Biće potreban prilagodljiv i fleksibilan pristup za savladavanje znatnih promena u budžetskim i kontrolnim sistemima EU koje će se verovatno desiti tokom sledećih nekoliko godina zbog izmena u velikim potrošnim fondovima EZ (poljoprivreda, strukturna prilagođavanja, itd.) i samom sistemu kontrole, kroz inicijativu SEM 2000⁸.

⁸ *Sound and Efficient Management 2000.*

**Poglavlje 11: Ponovna izgradnja države:
administrativna reforma u Srednjoj i Istočnoj Evropi**

Autor: Joakim Jens Hese¹

¹ Joakim Jens Hese je profesor u Evropskom centru za uporedne sisteme vlasti i javnu politiku, Berlin, Nemačka.

1. Uvod

712. Zemlje srednje i istočne Evrope još uvek prolaze kroz **fundamentalne, ako ne i revolucionarne promene** koje utiču na same temelje njihovog političkog, ekonomskog i društvenog života. Iako se obim procesa transformacije koji je do sada izvršen, kao i njegova brzina znatno razlikuju od zemlje do zemlje, bez sumnje je moguće uočiti više **zajedničkih karakteristika** koje nagoveštavaju zajednički obrazac promena. Prepoznatljive odlike uključuju: tranziciju iz nečega što je suštinski, ako ne imenom, bio sistem jednopartijske vlasti, u kojem je vodeća uloga komunističke partije bila čvrsto utvrđena u svim društvenim sektorima, u pluralistički, parlamentarni sistem sa demokratski izabranom i odgovornom vladom; napuštanje principa „demokratske centralizacije” u korist dalekosežne dekoncentracije i decentralizacije političkih ovlašćenja koja se koriste u sistemima zasnovanim na vladavini prava; napuštanje principa jedinstva između politike i ekonomije, što obuhvata pojavu odvojenih sfera političkog i ekonomskog života; i dalekosežne ekonomske reforme čiji su glavni ciljevi jačanje privatnog preduzetništva, denacionalizacija (ili pre privatizacija) velikog dela proizvodnog kapitala koji je ranije kontrolisala država i značajna deregulacija i liberalizacija nacionalne ekonomije.

713. Osnovne **ideje** koje podstiču ambiciozne reformske pokušaje **da se nacionalizovani, centralizovani i planski ekonomski sistem zameni** tržišnom ekonomijom se, u principu, **takođe primenjuju** na zadatak reorganizacije ili možda pre **ponovnog osnivanja državne uprave**. U tom smislu, ima pomaka ka jačanju demokratskog nadzora nad državnom upravom radi povećanja njene odgovornosti demokratski izabranim telima; u toku su napore koji imaju za cilj da dekoncentrišu i decentralizuju birokratski aparat; naglašava se potreba da se državne institucije stave strogo pod vladavinu prava i da se garantuje zakonitost državnih odluka; a univerzalno je prihvaćeno da se moraju povećati javna efikasnost, delotvornost i fleksibilnost. Sve ovo ukazuje na to da je organizacija vladavine podvrgnuta istim pritiscima ka promeni koji su već doveli do radikalnih političkih reformi, koji su duboko transformisali ekonomiju i, delom u nastavku, revolucionisali društveno tkivo.

714. Ipak vredi ponoviti da zadatak **modernizovanja državne uprave** ili javnog sektora u celini ide mnogo **dalje podvrgavši ga osnovnim pravnim normama** ponašanja koje upravljaju vršenjem javnih nadležnosti u većini industrijalizovanih zemalja zapadne Evrope. Izazov sa kojim se suočavaju državne institucije u Srednjoj i Istočnoj Evropi je potreba da **redefinišu** čak i svoju ulogu u društvu ili, konkretnije, svoje **odnose sa politikom, ekonomijom i civilnim društvom**. Stoga se svakako treba setiti da je dinamika institucionalne transformacije tesno povezana sa promenama u političkom, pravnom, društvenom i ekonomskom okruženju u kome državne institucije rade i od čijih **materijalnih i nematerijalnih doprinosa** suštinski zavise. Iako je **državna uprava i predmet reforme i**, gotovo bez izuzetka, **njen glavni agent**, reformski proces je interaktivan.

715. Priznavši ove kontekstualne uslove, **reforme su načinile znatan napredak** u prevazilaženju razumljivih, ali ipak štetnih protiv-državnih stavova isticanjem pozitivnog doprinosa modernizovane državne uprave funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji. U takvom okruženju obično se prihvata potreba za **inkluzivnim pristupom** reformi. To znači da zadatke, organizacione strukture, administrativne postupke i pitanja kadrova ne treba razmatrati izolovano. To takođe podrazumeva da su uzete u obzir horizontalne i, naročito, vertikalne veze i međuzavisnosti između različitih nivoa vlasti. Tako postaje očigledno da su kontekstualni uslovi pod kojima funkcioniše javni sektor u Srednjoj i Istočnoj Evropi podložni izvesnom stepenu promene koja je **prilagođavanja velikih razmera** učinila neizbežnim. Iako su birokratske organizacije, naravno, sposobne da apsorbuju znatne spoljne „šokove” bez potrebe da posegnu za fundamentalnim reformama, proces transformacije u Srednjoj i Istočnoj Evropi, koji ima karakter bez presedana, dovodi u pitanje neke od najosnovnijih principa na kojima je izgrađen administrativni aparat. Državna uprava je, stoga, pod ogromnim pritiskom da se prilagodi. Budući da reformski napore teže uvođenju stabilnosti, pouzdanosti i kontinuiteta u administrativni sistem, oni istovremeno ne smeju da sputavaju kasnije revizije i izmene, koje će svakako biti neophodne kako okruženje nastavi da se transformiše. Tako **stabilnost** mora da se **kombinuje sa fleksibilnošću, pouzdanost sa otvorenošću, kontinuitet sa prilagodljivošću**. Pod takvim uslovima, mora se biti oprezan u propisivanju konkretnih institucionalnih, procesnih i kadrovskih uređenja ili čak temeljnog pristupa javnom upravljanju.

2. Zajedničke reformske tendencije

716. Posmatrajući **različite faze razvoja**, možda bi se mogle, međutim, prepoznati neke zajedničke tendencije koje su jasno vidljive u reformskom procesu u Srednjoj i Istočnoj Evropi:

- Za vreme početne faze **transformacije** stari pravni, politički, društveni i ekonomski poreci su se bespovratno srušili i počelo se sa formiranjem novih struktura. Odlike ove faze transformacije obuhvataju: pojavu višepartijskih sistema; redovne izbore na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou; potpunu promenu institucija javnog sektora, u nekim slučajevima ravnu pokušaju da se ponovo stvori cela mašinerija vlasti; formulaciju i delimičnu implementaciju često radikalnih programa ekonomskih reformi; kao i temeljne, i u nekim slučajevima vruće, ustavne debate. Kako se pojavljivalo sve ono što je pratilo te događaje, rezultati su bili različiti i često delimični. Promenljivi obrasci glasanja, nestabilne koalicije i nerešene borbe za prevlast između različitih državnih institucija su bile isto toliko uobičajene koliko su ustavne debate ostajale bez rešenja, programi privatizacije bili nekompletni, a institucionalna uređenja i preuređenja kratkog veka.
- Za početnom fazom transformacije je ubrzo usledilo nešto što bi se moglo nazvati procesom **konsolidacije**, u toku koga je povećana politička stabilnost omogućila sistematičniji pristup **de-etatizaciji**, privatizaciji i uvođenju tržišnih odnosa. Dok je razgraničenje između izvršne i zakonodavne, kao i između političke i administrativne sfere, ostalo donekle maglovito, i dok su ustavna pitanja ostala nerešena, programi ekonomske transformacije su počeli da pokazuju prve ohrabrujuće rezultate. Manje nestalno glasačko ponašanje je podržalo očekivanje kontinuiteta, što se pokazalo kao neophodno za stimulisanje i održavanje ulaganja u privatnom sektoru, a to se takođe pokazalo kao pogodno za racionalniji pristup u ocenjivanju i reformisanju javnog sektora. Kako su „*big-bang*” pristupi prestali da budu privlačni, planiranje i sprovođenje neophodnih i sada već specifičnijih javnih politika je postalo glavno pravilo igre.
- Pomenuta stabilnost je zauzvrat omogućila makar srednjoročni pristup umesto *ad hoc* mera, što je – u kombinaciji sa povećanom svešću o problemima – dovelo do treće faze **modernizacije**. Potreba za potpunim preokretom institucionalnog uređenja i za traženjem „najbolje prakse”, posebno izazvana potrebom da se obezbede razne javne politike, obeležila je ovu fazu. Nerešeni problemi i novonastale razlike su na kraju naložili redefinisavanje javnog sektora, njegovog obima, uloge i institucionalnog izgleda. Postalo je sve jasnije da će uvođenje tržišnih odnosa i privatizacija u dužem roku proizvesti željene rezultate samo ako su zasnovani na sveobuhvatnom i obavezujućem pravnom okviru praćenom neophodnim zaštitnim merama, kočnicama i ravnotežama i ako su podržani, uređeni i kontrolisani od strane efikasne i pouzdane državne uprave. Ipak, reorganizacija mašinerije centralne vlasti, kao i funkcionalno i teritorijalno razgraničenje nadležnosti, pokazali su se kao ozloglašeno teški poduhvati. Pored toga, postojao je široko rasprostranjeni problem diskontinuiteta u kadrovima, što je posledica, s jedne strane povećane privlačnosti zaposlenja u privatnom sektoru i, s druge strane prakse dolazećih vlasti da zamene velike delove upravnog vođstva. U nekim slučajevima, pomenuta nerešena ustavna pitanja su nastavila da ometaju proces modernizacije.
- Četvrta faza, koja se delimično preklapa i koja se može prepoznati u procesu reformisanja državne uprave je faza **prilagodavanja** stanju razvoja učinka javnog sektora, kako je primećeno u Zapadnim okruženjima, kao i pritiscima koje sa sobom donose pripreme za članstvo u EU. Deset od trinaest zemalja koje rade sa Sigma programom (Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija) su predale Komisiji svoje kandidature za članstvo i već su zaključile sporazume o pridruživanju. Ostatak takođe radi u cilju članstva. Administrativni kapaciteti, kao i regulatorni instrumenti (pravno usklađivanje) potrebni za suočavanje sa *acquis communautaire* će zahtevati ogromna zakonodavna, institucionalna i procesna prilagodavanja u državama kandidatima. Budući da će mera u kojoj su ove pripreme izvršene biti jedan od odlučujućih faktora u odluci Evropske unije o otvaranju formalnih pregovora, ovom procesu adaptacije je dat visok prioritet u tim zemljama.

717. U razlikovanju ovih faza ili etapa transformacije, konsolidacije, modernizacije i prilagođavanja, mora se, naravno, biti svestan njihove nepredvidivosti kada se primene na trinaest toliko različitih konteksta. Štaviše, sled ovih faza ne bi trebalo razumeti kao da sugerise „logiku”, vremenski kontinuum, a ponajmanje ujednačeno iskustvo u zemljama koje rade sa programom Sigma. Niti treba različite etape razlikovati samo zavisno od odgovarajućeg razvojnog procesa; u svakom slučaju, one predstavljaju ishod različitih okolnosti, kao što su posebne zaostavštine, državne tradicije ili svakako različite administrativne kulture. Umesto toga, one mogu da posluže kao **široke kategorije u koje se može smestiti svih trinaest zemalja**. Ako su one najnaprednije prošle kroz ovaj tipični razvoj, pomenute četiri faze mogu pomoći da se prepozna neka vrsta „stanja razvoja” kada su u pitanju reformski proces i njegovi sastavni delovi. To, međutim, **ne treba pomešati sa ujednačavanjem sistema državne uprave** trinaest zemalja, a kamoli sa globalnim ujednačavanjem. I pored toga, budući da postoje brojne važne sličnosti u spoljnim i unutrašnjim izazovima koji stoje pred državnim upravama u Srednjoj i Istočnoj Evropi, a svakako i u Zapadnim okruženjima, čini se da je više nego prikladno da međunarodne organizacije budu uključene u podršku reformskom procesu.

3. Institucionalna pitanja u centru vlasti

718. Po pitanju **kontekstualnih uslova administrativne reforme** postoje znakovi rastuće konsolidacije. U **političkoj sferi** proces institucionalizovanja okvira demokratske vladavine je manje-više dovršen, a glavne konture budućeg političkog poretka su postale sve očiglednije. Nepredvidivost i neizvesnost političkog života, koje su bile karakteristične za godine tranzicije, u postepenom su opadanju, dok se razvijaju ustaljeniji obrasci političkog ponašanja. U slučaju **ekonomske rekonstrukcije**, ona, naravno, nije ni približno dovršena; tranzicija iz socijalističkog planiranja u tržišnu ekonomiju kroz privatizaciju, liberalizaciju i uvođenje tržišnih odnosa se pokazala kao mnogo kompleksniji i razvučeniji proces nego što su mnogi predviđali u početku. Štaviše, efekti remećenja koje ovaj proces rekonstrukcije proizvodi u pogledu opadajuće proizvodnje, rastuće inflacije, ubrzano rastuće nezaposlenosti i opadajućih životnih standarda su bili mnogo ozbiljniji nego što su zagovornici reforme u početku bili spremni da priznaju. Međutim, dok se ekonomska politika suočava sa sve većim problemima, takođe počinju da se jasnije pojavljuju osnovni strukturni temelji različitih nacionalnih privreda. Uopštene izjave u korist stvaranja tržišnih privreda sve više ustupaju mesto raznovrsnijim javnim politikama. To se tiče, na primer: uloge javnih preduzeća; mešavine između malih, srednjih i velikih firmi i korporacija; ili sektorskog sastava privrede. Ovde uporedna analiza otkriva značajne razlike u javnim politikama između zemalja koje rade sa Sigma programom, iako su im osnovne ideje zajedničke. Istovremeno, kako vodeći ciljevi ekonomske rekonstrukcije postaju određeniji, a javne politike na taj način razgovetnije, formiranje pravnih institucija zrelog tržišnog sistema napreduje. Za **administrativni razvoj**, stabilizacija važnih faktora političke i ekonomske reforme nagoveštava rastući stepen pouzdanosti i predvidivosti. Kako kontekst državne uprave počinje da se uređuje, politička očekivanja i funkcionalni zahtevi u srednjem i dužem roku postaju očigledniji. Posledica toga su realističnije mogućnosti pozitivne, svrsishodne reforme, koja ide mnogo dalje od promene *via negationis*, tj. promene odbijanjem administrativnog nasledstva „demokratskog centralizma”.

719. Što se tiče **institucionalnih pitanja**, vredi pomenuti da je, za razliku od srednjeg/regionalnog i lokalnog nivoa državne uprave, reorganizacija u **centru vlasti** ostala uglavnom ograničena na strukturna prilagođavanja koja su bila odmah povezana sa demokratizacijom i ekonomskom liberalizacijom. Ova rana prilagođavanja su se velikim delom usredsredila na dve oblasti: unutrašnju bezbednost i ekonomsku upravu. Može delovati iznenađujuće što široka lepeza resora vlasti i nacionalnih organa, koja čini jezgro centralne mašinerije vlasti, u mnogim zemljama još uvek nije podvrgnuta sveobuhvatnoj reformi. Međutim, to ne znači da se nisu odvile značajne promene; niti znači da je potreba za velikim preispitivanjem centralnih institucija vladavine ostala neprepoznata. Međutim, politička nestabilnost od jeseni 1989. godine i neizvesnost o budućoj ulozi centralne uprave i njenih odnosa sa nižim nivoima vlasti sprečili su dalekosežne reforme. Iako se to u nekim slučajevima duboko izmenilo tokom poslednje dve godine, i dalje ostaje puno posla. Uopšte uzev, postoji široki sporazum među donosiocima odluka da će sveobuhvatno restrukturiranje resornih nadležnosti na centralnom nivou biti moguće tek kada budući poslovi centralne uprave budu jasnije definisani. Drugim rečima, potrebne su odluke o opsegu budućih ovlašćenja i nadležnosti nacionalne uprave nasuprot regionalnoj/provincijskoj i lokalnoj vladavini.

720. Ali, koliko god vešto pripreman i pažljivo praćen, konačni uspeh svakog programa modernizacije suštinski zavisi od sposobnosti reformatora da prevaziđu unutar-institucionalni otpor ka promeni. Ovde se čini da bi se svi analitičari administrativne reforme skoro jednoglasno složili da je mala verovatnoća da će strategije prinude, koje se oslanjaju na upotrebu moći da bi se progurale reforme, proizvesti željene rezultate. Umesto toga, oni naglašavaju potrebu usvajanja suštinski ubedljivog pristupa koji nastoji da mobiliše one koji pripadaju organizaciji koju treba reformisati. Iako će proći nekoliko godina pre no što proces modernizacije bude mogao da se proceni, visok stepen značaja koji se pridaje administrativnoj organizaciji na ovom nivou je ohrabrujuć.

4. Srednji/regionalni nivo vlasti

721. Ako se osvrnemo na **srednji/regionalni nivo vlasti**, opet se može uočiti više zajedničkih odlika u zemljama srednje i istočne Evrope. To se pre svega odnosi na neizvesnost o budućnosti srednjeg nivoa i uređenju između različitih nivoa vlasti u celini. Dok su stare okružne kancelarije ukinute skoro svuda, budući da su služile kao organi državne uprave, budućnost regionalnog nivoa je i dalje široko otvoreno pitanje. Iako uglavnom postoji konsenzus o potrebi dalje strukturne promene, budući da se sadašnja teritorijalna organizacija državne uprave generalno smatra neefektivnom, malo je uspešnih reformi; nekoliko eksperimenata je propalo. Dakle, i dalje smo svedoci velike nestabilnosti i zabune u pogledu odgovarajućeg srednjeg nivoa vlasti u zemljama srednje i istočne Evrope. Dok su stari organi srednjeg nivoa diskreditovani i odlučno oslabljeni, novi načini koji se promovisu su doveli do povećanja broja specijalizovanih dekoncentrisanih jedinica državne uprave. U pojavi je pokušaj da se razmrse nivoi vlasti iako raste svest o tome da bi problemi **koordinacije i kontrole** mogli da budu na čelu procesa administrativne reforme u narednim godinama. Zbog mnoštva institucija sa nadležnostima koje se delimično preklapaju, ne treba da iznenadi činjenica da osetan nedostatak učinka obično zabrinjava reformatore uprave. Sve u svemu, čini se da su se uređenja između različitih nivoa vlasti i srednji nivo razvili u **ozbiljno usko grlo** tekućeg procesa reforme. Budući da oni služe kao ključ u sprovođenju administrativnih politika, institucije srednjeg nivoa bez sumnje zaslužuju da budu posebno razmotrene.

5. Lokalna vlast

722. U raspravi o pokušajima da se ponovo izgradi **lokalna vlast** u Srednjoj i Istočnoj Evropi važnije je napraviti razliku između promena u normativnom okviru, s jedne strane, i stvarne prakse lokalne vlasti i uprave, s druge. Iako reformisano zakonodavstvo uglavnom usvojeno 1990/91. godine nije oslobođeno kontradiktornosti i nejasnoća i delom su mu potrebna pojašnjenja i određivanje, ono jeste obezbedilo čvrst pravni osnov za odvajanje državne uprave od lokalne vlasti. Koncept „ujedinjene” ili „homogene” državne vlasti (u kojoj su lokalni organi predstavnici centralne vlasti i nedvosmisleno su podređeni centralnim naređenjima i kontroli) je odbačen i zamenjen dvojnim sistemom u kome državne i lokalne vlasti deluju unutar sopstvenih sfera uticaja. S obzirom na nedavno uvedene reforme i u mnogim slučajevima još uvek nestabilna ustavna, politička, ekonomska i društvena okruženja u kojima te reforme moraju da se sprovedu, ne treba da iznenadi činjenica da **realnost lokalne vlasti delom zaostaje za normativnim idealom**: posmatranje samo pravnog okvira bi, dakle, pružilo nekompletnu i, u stvari, iskrivljenu sliku o stanju lokalne vlasti.

723. Dok je reformisano zakonodavstvo u oblasti lokalne uprave bez sumnje značajno ojačalo ulogu lokalnog nivoa i uspeo da uspostavi sferu istinski autonomne vlasti, mnogi tvrde da su reforme pokazale nedovoljno uvažavanja potrebe za aktivnom koordinacijom između nivoa vlasti i za saradnjom i integrisanim kreiranjem javnih politika. Takve kritike deluju delimično opravdane, velikim delom usled nedostatka organizacionih i procesnih kapaciteta i nesumnjivo nedovoljno razvijene i veoma sektorski podeljene saradnje između nivoa vlasti. Probleme **podele po sektorima** izaziva fragmentisana priroda mape lokalne vlasti. Zbog slabih središnjih institucija, od centralnih organa se sve više zahteva da pokušaju da izgrade direktne veze sa lokalnim vlastima, što je zadatak koji otežava veliki broj lokalnih jedinica i, naročito u slučajevima malih opština, **nedostatak profesionalne sposobnosti**. Nasuprot tome, lokalne vlasti ne mogu da se oslone na okružne savete da predstavljaju njihove interese na nivou centralne vlasti, već moraju da iznađu alternativne

kanale za pristup. Posledica toga je neprekidno nastavljanje sektorski podeljene i fragmentisane prirode odnosa između nivoa vlasti.

724. Međutim, fragmentacija lokalnog nivoa vlasti ne samo da negativno utiče na koordinaciju i saradnju između nivoa vlasti, već i slabi sopstvene sposobnosti lokalne vlasti. Teškoće koje su posledica povećanih zadataka, neiskustva sa fundamentalno izmenjenim političkim, pravnim i finansijskim okvirom, kao i nedostatka centralnog vođstva, uvećane su ekstremnom dekoncentracijom državnih i administrativnih resursa na lokalnom nivou. Jedan uobičajeni prigovor reformi lokalne uprave je da je njena posledica **usitnjeni lokalni nivo** nesposoban da svoje nove funkcije vrši efikasno i delotvorno. Zaista, malo se može sumnjati u to da mnoga od veoma malih mesta, sa malo ili nimalo profesionalnih kadrova i veoma ograničenim finansijskim sredstvima, imaju velike teškoće u obavljanju svojih obaveznih poslova i ne mogu da iskoriste značajan prostor za aktivnosti lokalne vlasti koji im pruža novi pravni okvir.

725. Čini se, dakle, da su reformatori uložili prevelike nade u reformu lokalne vlasti. Veoma razumljivi naglasak na tzv. pristupu „od dna ka vrhu” doveo je do znatnih nedostataka: kapaciteti lokalnih vlasti su bili delom precenjeni; nasuprot tome, došlo je do znatnog potcenjivanja potrebe za centralnim usmeravanjem i kontrolom; na kraju, prenaplašeni princip lokalne autonomije je doveo do značajnih problema koordinacije između nivoa vlasti. Kao posledica toga, sve je više poziva na delimičnu „**reformu reforme**” koja traži usvajanje pragmatičnijeg pristupa lokalnoj vlasti.

6. Državna služba

726. Što se tiče **pitanja kadrova**, državna uprava u post-komunističkim zemljama srednje i istočne Evrope se konvencionalno prikazuje kao preterano proširena i pretrpana kadrovima. Stoga se drastično smanjivanje javnog sektora privatizacijom i masivna proglašenja tehnoloških viškova često smatraju neophodnim posledicama tranzicije ka modernoj državnoj službi koja je u svojim zadacima, strukturama i postupcima uporediva sa Zapadnim državnim upravama. Međutim, takva procena se mora preispitati na najmanje dve osnove. Prvo, čini se da ona potcenjuje velike razlike u obimu zaposlenosti u javnom sektoru koje postoje i među zapadnim industrijalizovanim zemljama. Druga primedba na prosto „sasecanje” državne službe se zasniva na činjenici da se time precenjuje trenutna veličina državne uprave. Iako socijalistički sektor ekonomije jeste donedavno činio ogroman deo zaposlenosti građana, njegov daleko najveći deo se sastojao od preduzeća u državnoj svojini i kooperativa. Nasuprot tome, sama državna uprava je relativno mala. Dakle, **kvantitativni izazov** se ne nalazi u centralnoj državnoj upravi, već u **socijalističkom sektoru ekonomije**.

727. Svakako da veći izazov u reformisanju kadrovske sektora leži u rešavanju **kvalitativnih nedostataka**. To iziskuje razvoj razumno dosledne i dugotrajne kadrovske politike koja uzima u obzir međuzavisnost svojih centralnih elemenata, kao što su regrutovanje kadrova, iskorišćenje kadrova, motivisanje kadrova, sindikati i obuka i kvalifikacije kadrova. Donedavno je vrlo malo zemalja bilo sposobno da formuliše i sprovede javne politike od kojih bi se mogla očekivati velika poboljšanja u sektoru kadrova. Preduzeti su prevashodno koraci usmereni ka uklanjanju nekih od najvećih kratkoročnih teškoća, ali oni često nisu uspeli da reše dublje ukorenjene strukturne probleme. Štaviše, malo je nagoveštaja da su prilikom usvajanja mera u pogledu pojedinih elemenata kadrovske politike dovoljno razmotrene njihove međusobne veze. Drugim rečima, prevladali su izolovani koraci, bez obraćanja pažnje na sveobuhvatniji plan reforme.

728. Moguće je identifikovati nekoliko faktora koji su do sada sprečili pojavu sveobuhvatnije kadrovske politike. Najvažnije je možda to što u dosta slučajeva **ne postoji stvarno ujedinjena državna služba**; u stvari, ideja državne službe, kao takva, nema osnovu u pravu. Za sada postoji samo nekoliko zakona o državnoj službi koji teže regulisanju prava i obaveza državnih službenika; umesto toga, na većinu zaposlenih u državnoj službi odnosi se opšti zakon o radu. Posebni propisi o radnim odnosima postoje samo za neke delove državne uprave (naročito za snage unutrašnje bezbednosti, oružane snage, policiju i čuvare u zatvorima); u najvećem broju slučajeva prevladava ideja o jednoobraznim radnim odnosima. Negativna dejstva takvog nedostatka celovitog pravnog okvira koji uređuje zaposlenje u javnom sektoru se uvećavaju činjenicom da **često ne postoji jedinstveni poslodavac**. Umesto zaposlenja od strane države, radni ugovori

zaposlenih se sklapaju sa pojedinačnim organima vlasti. To vodi velikim razlikama u ugovornim uređenjima. Nedostatak zajedničkog pravnog okvira za državnu službu i nezavisnost pojedinačnih ministarstava u pitanjima kadrova u velikoj meri sprečavaju razvoj dosledne kadrovske politike. Štaviše, donedavno je bila slabo prepoznata potreba da se u vladi u organizacionom smislu posveti pažnja razmatranju kadrovskih pitanja i pripremi reformskog zakonodavstva.

729. Donošenje zakona i podzakonskih akata o državnoj službi se, stoga, opravdano smatra elementom reformskog procesa koji je od vitalnog značaja. Stabilna, odgovorna i demokratski pouzdana državna služba je preduslov, ne samo za uspeh administrativne reforme, već i za političku stabilnost i ekonomski razvoj. Izazov uspešnog sprovođenja pravne tekovine EU bi trebalo da posluži kao dodatni podstrek reformi.

730. Povećana politička stabilnost, poboljšani učinak privrede i izgledi, kao i rastuća stručnost, kadrova u javnom sektoru sada počinju da se kombinuju kako bi omogućili temeljnu modernizaciju državne uprave. U tom procesu ponovo dolaze do izražaja **pitanja implementacije**. Ovde je važno naznačiti da su izvodljive strategije implementacije za formiranje uslužne i odgovorne državne uprave i delotvornog sistema vladavine prava bile opasno potcenjene u ranim fazama procesa transformacije. U reformisanju upravnog prava i sekundarnog zakonodavstva, na primer, naglasak je strogo stavljan na suštinska pitanja; normativni sadržaj zakonodavnih akata je bio u centru političkih i pravnih debata. Nasuprot tome, **procesni aspekti** su uglavnom bili **zanemarivani**. Naročito nisu bila sistematski tretirana presudna pitanja o tome kako se ustavno i sekundarno pravo može učiniti efektivnim, kakve teškoće mogu proizaći iz procesa implementacije i kako se one mogu svesti na minimum. Prenos znanja sa Zapada na Istok je u tom pogledu bio od neznatne pomoći budući da su naponi bili skoro isključivo usredsređeni na pomoć zakonodavnoj aktivnosti (naročito pravnom prilagođavanju tržišnoj ekonomiji). U stvari, može se tvrditi da je **donošenje zakona** jako dugo bilo uglavnom **odvojeno od sopstvene implementacije**; novo zakonodavstvo je često usvajano iako se znalo da nedostaju administrativni preduslovi za sprovođenje tih novih zakona i da se neće moći stvoriti u kratkom periodu. Zakonodavstvo se, dakle, svelo (i delimično se i dalje svodi) na **simboličnu politiku**. Opasnosti koje proizilaze iz toga bi trebalo da su očigledne: usvajanje zakona koji se ne mogu primeniti (ili koje donosioci odluka ne nameravaju da primene), diskredituje, ne samo zakonodavni proces, već, dugoročno gledano, i samu ideju političke zajednice zasnovane na vladavini prava.

731. U retkim slučajevima kada su pitanja implementacije eksplicitno razmotrena u reformskom procesu, čini se da je i potencijal **direktne primene iskustava sa Zapada viđen previše optimistički**. Zapadna iskustva u poslednje dve decenije su nesumnjivo pomogla da se naglase složeni preduslovi za sprovođenje pravnih propisa i političkih odluka; u izvesnoj meri, ona su takođe poboljšala kapacitet za planiranje efikasnijih procesa implementacije identifikujući ključne aktere i resurse. Međutim, čini se da pouke koje su izvučene iz Zapadnih iskustava nisu neposredno korisne u pokušajima da se poboljša sprovođenje u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Zapadne analize su uglavnom bile usredsređene na sprovođenje u relativno stabilnim okruženjima, dok su normativni okviri u Srednjoj i Istočnoj Evropi, naravno, još uvek u procesu dinamičnih promena. Opšte uzev, često uzburkani kontekst u kome se odvija (ili ne odvija) sprovođenje, podrazumeva da se malo osnovnih pretpostavki sa kojima su donosioci odluka na Zapadu navikli da rade može direktno primeniti na situaciju u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Stoga reformatori opravdano naglašavaju **izgradnju domaćeg potencijala** za sprovođenje najvažnijih javnih politika; u tom pogledu je ponovo važan upravo proces **prepoznavanja sopstvenog potencijala**.

732. Što se tiče **procesnih pitanja**, već je pomenuta nedokučivost „globalne konvergenije”, a naročito nove „paradigme” u reformi državne uprave. To, međutim, nije sprečilo „upravljačke gurue” ili „akademske turiste” da preporučuju svoje „proizvode”. Tek se sada stvara svest o tome da je u okruženjima u Srednjoj i Istočnoj Evropi potrebno i „**veslanje**” i „**kormilarenje**” **da bi se brod održao na površini** budući da i najpažljivije upravljanje zavisi od svakodnevnog uspeha onih koji sprovode javnu politiku. Štaviše, uvođenje poslovnih pristupa u državnu upravu, što predlažu koncepti Novog javnog upravljanja, itekako se može pokazati kao kobno po sisteme zasnovane na kontinentalnoj evropskoj tradiciji u kojoj možda ne postoje preduslovi za to ili u kojoj to može biti odbijeno zbog unutrašnje logike. U kontekstu transformacije će posebno problematična biti potpuno ograničena sposobnost Novog javnog upravljanja da ublaži uticaj nekontrolisanog ponašanja slobodnog tržišta. U najboljem slučaju, težnja ka boljim metodima upravljanja može biti prikladna, dok se prosto usvajanje anglosaksonskih administrativnih kultura čini nemogućim.

Stoga treba napomenuti sledeće: kada se radi o procesnim pitanjima, „prepoznavanje sopstvenog potencijala” se mora tumačiti pre kao preporuka nego kao identifikacija već preovlađujuće prakse.

733. Stvaranje efikasne, odgovorne i pouzdane **državne službe**, dakle, zavisi od više **preduslova** čije bi ignorisanje itekako moglo da dovede do toga da pojedinačne reforme ostanu bez dejstva:

- Najosnovniji, ali ipak nesumnjivo najznačajniji od njih se može nazvati **pravnim minimumom**. Bez pravnog okvira koji se obezbeđuje, na primer, sveobuhvatnim zakonom o državnoj službi, biće nemoguće privući *élite* u državnu službu. Poverenje, posebno značajno kao odlučujući faktor u pojedinačnim izborima karijere u procesu transformacije i modernizacije, biće obezbeđeno samo ako su dužnosti i prava u zaposlenju garantovana i primenljiva. Izvestan stepen fleksibilnosti, koji je možda bio prikladan u ranijim fazama reforme mašinerije vlasti, sada ometa razvoj pouzdanosti i stručnosti koje iziskuju modernizacija i prilagođavanje.
- Pored poverenja zasnovanog na pravnom minimumu, mora da postoji **široka politička podrška** za reformu državne uprave, kao i **politička volja** da se taj napor isprati do njegovog uspešnog okončanja. Zvanično i javno prepoznavanje značaja čvrste, efikasne i odgovorne državne službe za obezbeđivanje demokratske vlasti je neophodno, ne samo za stvaranje legitimnosti, već unutar toga i za jačanje ugleda zaposlenja u javnom sektoru u društvu. Još jednom, istorijsko iskustvo diskreditovanog državnog aparata ukazuje na to da se mora učiniti poseban napor u tom pogledu kako bi se privukli kvalifikovani kadrovi.
- Motivacija i dugoročna posvećenost pojedinaca radu u javnom sektoru moraju se osigurati **stvaranjem karijernog sistema**. Samo će detaljni opisi poslova, institucionalizovani zahtevi za kvalifikacijama i izgledi napredovanja zasnovani na jednakom tretmanu i oceni učinka omogućiti nivo planiranja karijere koji je neophodan za povećanje atraktivnosti stalnog zaposlenja u državnoj službi. Transparentna struktura sistema plata i mogućnost nagrađivanja kroz bonuse na osnovu učinka dopunjuju listu podsticaja čija će kombinacija značajno doprineti postizanju željenog kvaliteta i kontinuiteta državne službe. Upravo u tom kontekstu se mogu izvući pouke iz Zapadnih modela iako pre kroz negaciju nego kroz imitiranje. Za uspešno sprovođenje tako definisanog karijernog sistema, mladim demokratijama će pre biti potrebni lideri nego pristalice međunarodnog poređenja.
- Četvrti i nešto širi preduslov za stvaranje efikasne i uspešne državne službe je ugrađivanje pojedinačnih reformskih inicijativa u **celovitu strategiju reforme**. Naravno, možda neće biti moguće (možda čak ni preporučljivo imajući u vidu tekuće promene i prilagođavanja) težiti jedinstvenoj definiciji veličine, oblika, zaduženja i organizacionog sastava javnog sektora. Ipak, umesto prihvatanja nereda i bujice kao „neminovnih” pratilaca procesa transformacije, biće potrebni izvesni naponi da se široko definišu dugoročni ciljevi kako bi se omogućilo formulisanje pojedinačnih reformskih inicijativa i njihovo sprovođenje u okviru rastućeg i evolutivnog, ali ipak koherentnog, procesa.

7. Zaključci

734. U zaključku treba pomenuti sledeća zapažanja koja bi trebalo da budu zanimljiva u uporednoj perspektivi:

- S obzirom na dostupne dokaze, pokušaje da se generalizuju konkretni nalazi u pogledu administrativne reforme otežava prosta činjenica da su **zemlje srednje i istočne Evrope** još uvek u **veoma različitim fazama svog administrativnog razvoja**. Ono što se može prepoznati su slične odlike, ali nacionalni konteksti, državne tradicije i administrativne kulture su često previše različiti da bi omogućili uporedive odgovore. Približno ista struktura problema možda preovlađuje, ali su neophodni upravo različiti odgovori na njih. S obzirom na vremenske pritiske pod kojima se sporazumi o pridruživanju moraju učiniti potpuno operativnim pre početka pregovora o članstvu u EU, postoji opasnost da će se preterano generalizovati potrebe za pomoći u pojedinačnim zemljama.

- Analiza **različitih pokušaja reformisanja** pokazuje da je preovlađujući model i dalje model „reformne objavom”, „reformne zakonodavstvom” i/ili „reformne programom”. Dakle, može se uočiti **upadljiva neusaglašenost namera i stvarnih ishoda/stvarnih promena**. Bliži pogled na uticaj pojedinačnih reformi u različitim zemljama je potvrdio često varljivi karakter ocena zasnovanih isključivo na izradi zakonodavnih akata, razvoju određenih reformskih programa i na mnoštvu zvaničnih izjava.
- Dodatna **tendencija da se koriste pristupi od vrha ka dnu** u reformi je praćena dosta **asimetričnom percepcijom datih potreba**. U skladu sa tim, preterani naglasak na pitanjima centralne vlasti je dopunjen potcenjivanjem potrebe za izgradnjom regionalnih kapaciteta i za revizijom iskustava koja su stvorena pretežno veoma liberalnim zakonodavstvom o lokalnoj upravi od 1989. godine. Ovaj nedostatak svesti je doveo do zapanjujućih neravnoteža i brojnih teških društvenih razlika. To je do danas prepoznato, ali se čini da komplikovani problemi odnosa između različitih nivoa vlasti koji su s tim u vezi nisu dobili zasluženu pažnju. Kao što je pomenuto, u mnogim zemljama srednje i istočne Evrope odnosi između centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa vlasti su i dalje najznačajnije usko grlo u implementaciji reformskih politika. Ove okolnosti pogoršava činjenica da se naponi u sektorskoj i teritorijalnoj reformi retko podudaraju.
- Štaviše, čini se da su hitno **potrebni poboljšani procesi koordinacije i saradnje**. Posebna odlika zemalja koje su u pitanju nije samo to što su kanali koordinacije, saradnje ili čak komunikacije između ministarstava i dalje nedovoljno razvijeni, već i to što nedostaje osnovno razumevanje potrebe da se uspostave i održe takvi procesi sa drugim nivoima vlasti. Neefikasnost mnogih ambicioznih programa reforme državne uprave se može povezati sa jednom od zaostavština komunističke prošlosti koja još uvek traje: državni službenici nisu dovoljno svesni potrebe za horizontalnom i vertikalnom saradnjom.
- **Opšti programi pomoći** državnoj upravi svakako **još nisu izgubili svoju opravdanost**. U mnogim slučajevima još uvek nisu zadovoljeni osnovni administrativni uslovi. Da bi se išlo ka cilju postojane izgradnje domaće ekspertize, takve programe, dakle, ne bi trebalo prevremeno prekinuti, ali oni zahtevaju održanu pažnju. Činjenica da su oni i dalje neophodni se svakako može ilustrovati primerom situacije u zemljama u kojima se dolazeće vlasti iz početka suočavaju sa zadatkom preispitivanja osnovnih struktura vlasti. Vredne i skupe inicijative karakteristične za pojedine sektore ili pojedinačne probleme su u opasnosti da ostanu bez efekta ukoliko i dalje nedostaju osnovni administrativni kapaciteti i/ili stručnost.
- Kada je reč o **pitanjima kadrova**, treba **oceniti pokušaje** da se poboljša **obuka** pre zaposlenja i obuka na radnom mestu. Čini se da su javne politike koje se slede u ranim fazama procesa transformacije nadživjele svoju svrhu. Sada je možda neophodno obezbediti dobru **analizu potreba** za svaku zemlju kako bi se što delotvornije iskoristili fondovi. Šeme „masovne obuke” prete da postanu kontraproduktivne budući da (često previše mladi) predstavnici konsultantskih kuća ne obezbeđuju informacije za konkretan problem koje su sada već potrebne. To ne znači da su opšte administrativne veštine do sada u potpunosti obezbeđene. Ipak, rezultate analiza potreba treba koristiti da se obuka usmeri na preostale problematične oblasti. Pored toga, može se očekivati da takve analize razotkriju veoma specifične potrebe za veštinama vezanim za određene probleme. Ovde treba istražiti da li da se prioritet da politici „twinning ministarstava” ili „twinning profesionalaca”.
- Štaviše, postalo je očigledno da se **implementacija** različitih javnih politika razvila u presudno usko grlo procesa reforme. Sve je više svesti o tome da su za uspešno okončanje reformi potrebne institucije, kao i procesni „know-how” i kvalifikovani kadrovi. To zauzvrat treba da ohrabri, ne samo dovršavanje horizontalnih reformi i stavljanje većeg akcenta na strukturne politike, već i jačanje pokušaja da se **poboljšaju sistemi vladavine** zemalja o kojima je reč. U tom pogledu, imalo bi smisla osnovati centar za razmenu informacija o administrativnoj reformi i pitanjima koja su s tim u vezi, naročito u zemljama koje nisu usvojile pozitivan odnos prema razvoju institucija i administrativnoj stabilizaciji.

- U tom kontekstu, opet je neophodno prepoznati činjenicu da je državna uprava istovremeno nosilac i objekat reforme. Pitanja **praćenja administrativnog učinka i jačanja nadzora i odgovornosti**, dakle, ne treba posmatrati kao da su od zanemarljivog značaja. Na primer, mora se posebno paziti da se smernice za obuku i druge vrste reformskih projekata formulišu dovoljno detaljno kako bi se omogućila smisljena kvalitativna procena po okončanju projekta. To će, naravno, iziskivati i istovremeno jačanje **kapaciteta revizije** u zemljama o kojima je reč.
- „Učenje u radnom procesu” („Learning by doing”) **više ne zadovoljava potrebe reforme** zemalja o kojima je reč; **mora se dodati „učenje iz iskustva”**. To se odnosi, ne samo na pomoć koju pružaju Zapadna okruženja, već i na mogućnost korišćenja iskustava susednih zemalja. Stoga, veći akcenat treba da se stavi na **programe za više zemalja, regionalnu saradnju i prekogranične projekte**. Mogućnost korišćenja iskustva drugih može da stvori **snažniji multilateralni odnos ka administrativnoj reformi** nego što se do sada moglo primetiti. Efikasnost takvih pokušaja u pogledu troškova se mora naglasiti; stoga, međunarodne organizacije i bilateralni donatori treba da ohrabruju odgovarajuće javne politike.
- Čini se da su **kapaciteti da se apsorbuju** određeni **programi** prilično **nejednako raspoređeni** među zemljama srednje i istočne Evrope. Stoga bi se moglo uzeti u obzir da je **potrebna veća veština sprovođenja**, čak i u veoma specifičnim oblastima javnih politika. To, zauzvrat, iziskuje primenu šire perspektive u administrativnoj reformi, tj. svest o razmeni organizacionih struktura, procesnih zahteva, resursa i kadrova.
- Kada je reč o **spoljnoj pomoći**, primećuje se tendencija da se „izmišlja topla voda”. Iako je ovo razumljivo u slučajevima u kojima su propali neki rani programi pomoći (tj. u oblastima zakonodavstva o državnoj službi ili regionalnog razvoja), to bi moglo da ukaže na pogrešno usmeravanje sredstava koja je teško opravdati, imajući u vidu mogućnost učenja iz iskustava u drugim kontekstima. Postoji opasnost da se uobičajene prakse svedu na istrošeni model „bacanja para na probleme”.
- Uprkos različitim pokušajima reforme i promenljivim prioritetima pomoći, **jedva da postoji dosledan okvir javne politike** koji bi mogao da omogući dugoročne, međusobno povezane programe pomoći koji se uzajamno podržavaju. Da bi se izbeglo skupo preklapanje, korisne **inicijative usmerene ka decentralizaciji** kako bi se u potpunosti uvažile specifične okolnosti **moraju se** dopuniti sveobuhvatnim okvirom prioriteta javne politike koje treba slediti, objedinjujućih dejstava koja treba iskoristiti i uzajamnog procesa učenja koji treba primeniti. Dok razlike u administrativnim problemima, političkim i ekonomskim okolnostima, kao i u razvojnom potencijalu iziskuju neki oblik decentralizacije, bilo bi pogubno istovremeno zanemariti neizbežno strateško vođstvo.
- Donatori za sada pokazuju mešavinu pristupa vođenih „ponudom”, zatim „potražnjom”, kasnije potrebama, a sada i procesom pristupanja. To je dovelo do elementa **zabune** i kontraproaktivne nepostojanosti u reformskom procesu.
- Nedostatak koordinacije između bilateralnih donatora, međunarodnih organizacija i projekata usmerenih ka određenim zemljama je povremeno vodio **dupliranju napora** i zbunjenoj percepciji u zemljama korisnicima. Ovde treba pomenuti da su prošireni razgovori sa upravama u Srednjoj i Istočnoj Evropi otkrili izvestan stepen nezadovoljstva što o istim pitanjima često mora da se raspravlja sa više različitih stranih delegata, pri čemu se u različitim prilikama dobijaju **saveti** koji su delimično **u konfliktu** jedni sa drugima. Jasniji profili i dobra podela poslova su očigledno potrebni. Različite pristupe donatorskih institucija je moguće pretvoriti u prednosti ukoliko se uloge strateškog vođstva i savetovanja o rešavanju problema u što većoj meri odvoje.
- U pogledu **pristupanja EU**, treba u mnogo većoj meri **prepoznati vezu između pravnog usklađivanja i reforme državne uprave** nego što je to do sada bio slučaj. Proces upravljanja treba da obezbedi da pojedinačni programi iz ove dve grane ne ostanu nepovezani na terenu. To se odnosi na potrebu korišćenja očiglednih institucionalnih i procesnih preklapanja, kao i odgovarajućeg usmeravanja obuke.

- U daljoj **potrazi za međunarodnom pomoći** može biti smisleno, pored zaključivanja opštih programa pomoći za državnu upravu u presudnim horizontalnim i sektorskim oblastima reforme, **koncentrisati se na glavne elemente pretpristupne strategije**, kao što su komplementarnost, dodavanje, uslovljavanje i evaluacija, kao i na razvoj programa bolje usmerenih i orijentisanih ka specifičnim problemima. Naravno, jedno je govoriti o ovim pitanjima, a sasvim drugo je obezbediti učesnike u procesu upravljanja, kao i one na terenu.
- Konačno, treba pomenuti da su **programi za više zemalja** dokazali svoju vrednost kao **fleksibilni instrumenti** koji imaju određene prednosti u odnosu na programe za jednu zemlju. Oni olakšavaju prenos informacija, iskustava i „najboljih praksi” preko granica. To omogućava **uporedni pristup** rešavanju problema koji su zajednički za sve zemlje učesnice. Da bi se napravila protivteža tendencijama ka decentralizaciji programa usmerenih na pojedinačne zemlje, mogao bi se ojačati položaj programa za više zemalja.

LISTA UČESNIKA*(Samo na engleskom)*

Atina, 8-10. oktobar 1997. godine
 (po abecednom redu prema zemlji, a zatim prema pojedincu)

ALBANIJA

Gospodin Bujar Bala
 Šef Odseka za EU
 Ministarstvo spoljnih poslova
 Sektor za evroatlansku saradnju
 Bulevar „Jeanne d’Arc” br. 6
 Tirana
 tel: (355 42) 62065
 fax: (355 42) 62084/2085

Gospodin Krenar Loloçi
 Pravni savetnik premijera
 Kabinet premijera
 Bulevardi Deshmoret E Kombit
 Tirana
 tel: (355 42) 35398
 fax: (355 42) 28498

Gospodin Rustan Petrela
 Direktor, Kabinet premijera
 Sektor za državnu upravu
 Bulevardi Deshmoret et Kombit
 Tirana
 tel: (355 42) 30846
 fax: (355 42) 28498

BUGARSKA

Gospodin Ivo Draganov
 Savetnik zamenika premijera i ministra obrazovanja
 Savet ministara
 Dondukov Blvd. 1
 1000 Sofija
 tel: (359 2) 887 2068
 fax: (359 2) 981 1736

Gospođa Zlatina Nikolova
 Šef Kancelarije Vlade
 Savet ministara
 Dondukov Blvd. 1
 1000 Sofija
 tel: (359 2) 981 4964
 fax: (359 2) 882 726

Gospođa Jasmine Popova
 Šef Sektora za evropske integracije
 Ministarstvo spoljnih poslova
 2 Ul. al. Zhendov
 BG-1113 Sofija
 tel: (359 2) 737 412
 fax: (359 2) 707 589

ČEŠKA

Gospođa Petra Bartáková
Sektor za koordinaciju odnosa sa EU
Ministarstvo spoljnih poslova
Loretánské náměstí 5
118 00 Prag

tel: (420 2) 241 82513
fax: (420 2) 241 82046

Gospodin Petr Kubernát
Direktor, Sektor za koordinaciju odnosa sa EU
Ministarstvo spoljnih poslova
Loretánské náměstí 5
118 00 Prag

tel: (420 2) 241 82175
fax: (420 2) 241 82046
e-mail: s_okeu@mzv.cz

Gospođa Eva Pauknerová
Savetnik premijera
Kabinet premijera
Nabrezi Edvarda Benese 4
118 00 Prag 1

tel: (420 2) 290 0563
fax: (420 2) 240 02317
e-mail: pauknero@vlada.cz

ESTONIJA

Gospodin Henrik Hololei
Šef Kancelarije za evropske integracije
Državna kancelarija
Lossi Plats 1A
EE 0100 Talin

tel: (372) 631 6721
fax: (372) 631 6724
e-mail: henrik@wp.rk.ee

Gospođa Mari Pedak
Šef sektora
Lokalna uprava i regionalni razvoj
Ministarstvo unutrašnjih poslova
Pikk 57
EE-0001 Talin

tel: (372) 612 5100
fax: (372) 612 5101
e-mail: mari@sisemin.gov.ee

Gospodin Aivar Rahno
Pomoćnik državnog sekretara
Državna kancelarija
Lossi Plats 1A
EE 0100 Talin

tel: (372) 631 6749
fax: (372) 631 6994
e-mail: aivar@wp.rk.ee

BIVŠA JUGOSLOVENSKA REPUBLIKA MAKEDONIJA

Gospodin Plamen Georgievski
Pomoćnik ministra pravde
Ministarstvo pravde
„Veljko Vlahovic” bb
91 000 Skoplje

tel: (389 91) 230-723
fax: (389 91) 226-975

Gospodin Idjet Memeti
Podsekretar Vlade
Stručna služba Vlade
bul. „Ilinden” bb
91 000 Skoplje

tel: (389 91) 115-239
fax: (389 91) 113-710

Gospodin Dragan Tilev
Šef jedinice za koordinaciju pomoći
bul Ilinden bb
91 000 Skoplje

tel: (389 91) 239 165
fax: (389 91) 113 710

MADARSKA

Gospodin Zsolt Becsey

Direktor

Državni sekretarijat za integraciju

Ministarstvo spoljnih poslova

Bem Rakpart 47

H-1027 Budimpešta

tel: (36 1) 458 1075

fax: (36 1) 214 6884

Gospodin Endre Kovács

Viši savetnik

Međunarodni sektor

Ministarstvo unutrašnjih poslova

XII Németvölgyi út 41

H-1903 Budimpešta

tel: (36 1) 266 2645

fax: (36 1) 266 3048

Gospodin Imre Verebelyi

Komesar Vlade za modernizaciju državne uprave

Kossuth Ter 4

H-1055 Budimpešta

tel: (36 1) 268 3200

fax: (36 1) 268 3202

LETONIJA

Gospodin Edvins Andersons

Direktor

Sektor za upravljanje projektima

Državna kancelarija

36 Brivibas Blvd

LV-1050 Riga

tel: (371) 728 4447

fax: (371) 721 3505

Gospođa Solvita Harbacevica

Zamenik direktora

Biro za evropske integracije

Elizabetes 57

LV-1050 Riga

tel: (371) 728 6672

fax: (371) 728 7904

e-mail: eib@eib.gov.lv

Gospođa Svetlana Proskurovska

Direktor

Biro za reformu državne uprave

Raina Bulv. 4

LV-1050 Riga

tel: (371) 722 3109

fax: (371) 722 3148

e-mail: bpar@com.latnet.lv

LITVANIJA

Gospođa Teresélé Kazlauskienė

Zamenik ministra

Ministarstvo za reforme državne uprave i lokalne vlasti

Gedimino Ave 11

2022 Vilnius

tel: (370 2) 620 110

fax: (370 2) 226 935

Gospodin Adolfas Savicius

Sekretar Vlade

Kabinet premijera

Gedimino Ave 11

2022 Vilnius

tel: (370 2) 626 595

fax: (370 2) 221 088

Gospodin Virgilijus Savickas
Savetnik premijera
Kabinet premijera
Gedimino Ave 11
2022 Vilnus

tel: (370 2) 627 041
fax: (370 2) 619 953
e-mail: v.savickas@ervk.lt

HOLANDIJA

Gospodin Jos van der Steen
Viši savetnik
Međunarodni poslovi
Ministarstvo unutrašnjih poslova
Schedeldoekshaven 200
2500 EA Hag

tel: (31 70) 302 7078
fax: (31 70) 302 7634

POLJSKA

Gospodin Wiktor Marek Anselm
Direktor sektora za pregovore o pristupanju
Kancelarija Odbora za evropske integracije
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Varšava

tel: (48 22) 694 6719
fax: (48 22) 694 6988

Gospođa Izabella Dudzin
Generalni direktor Kancelarije premijera
1/3 Al. Ujazdowskie
00-583 Varšava

tel: (48 22) 628 7870
fax: (48 22) 694 7296

Gospođa Elwira Kucharska
Generalni direktor Kancelarije Odbora za evropske
integracije
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Varšava

tel: (48 22) 694 9327
fax: (48 22) 694 6988

RUMUNIJA

Gospodin Grigore Lapusanu
Državni sekretar, šef Sektora za lokalnu javnu upravu
Piata Victoriei 1
71 201 Bukurešt

tel: (40 1) 659 5090
fax: (40 1) 311 3641

Gospodin Florin Lupescu
Direktor
Sektor za evropske integracije
Direktorat za institucionalnu saradnju
Victoria Palace, Victoria Square 1
Bukurešt

tel: (40 1) 222 3692, 222 5470
fax: (40 1) 222 5470
e-mail: uca@mail.kappa.ro

Gospodin Laurentiu Tachiciu
Državni sekretar za reformu
Savet za reformu
Sektor za ekonomsku reformu
Piata Victoriei 1
71 201 Bukurešt

tel: (40 1) 222 5973
fax: (40 1) 222 3691

SLOVAČKA

Gospodin Stanislav Becica
 Šef Kabineta ministra
 Ministarstvo unutrašnjih poslova
 Pribinova 2
 812 72 Bratislava

tel: (421 7) 321 166
 fax: (421 7) 362 222

Gospodin Frantisek Pauliny
 Direktor
 Sektor za međunarodnu saradnju
 Ministarstvo unutrašnjih poslova
 Drienova 22
 812 72 Bratislava

tel: (421 7) 23 41 42
 fax: (421 7) 23 58 57

Gospodin Jaromir Turanec
 Izvršni pomoćnik
 Sektor za evropske integracije
 Kancelarija Vlade Republike Slovačke
 Namestie Slobody 1
 813 70 Bratislava

tel: (421 7) 531 44 61, 533 3689
 fax: (421 7) 533 38 38

SLOVENIJA

Gospodin Zarko Bogunovic
 Državni podsekretar
 Šef Kabineta ministra unutrašnjih poslova
 Ministarstvo unutrašnjih poslova
 Stefanova 2
 61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 21 77 35
 fax: (386 61) 30 23 08

Gospodin Peter Jeglic
 Državni podsekretar
 Ministarstvo unutrašnjih poslova
 Beethovna 3
 61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 172 4273
 fax: (386 61) 125 14 86
 fax: (386 61) 172 4253

Gospođa Tatjana Koselj
 Savetnik
 Kancelarija za evropske poslove
 Slovenska 27
 61 000 Ljubljana
 (od 13/10/97: Kabinet premijera
 Savetnik za evropske poslove)

tel: (386 61) 178 1101
 fax: (386 61) 178 1101

GRČKA (zemlja domaćin)

Gospodin Vassilis Andronopoulos
 Generalni direktor
 Generalni direktorat za kadrovska pitanja
 Generalni sekretarijat za državnu upravu
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
 decentralizacije
 15 Vassilssis Sofias Ave
 106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3311
 fax: (30 1) 339 3300

Gospodin Stavros Benos
Zamenik ministra
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
decentralizacije
15 Vassilssis Sofias Av.
106 74 Atina

Gospodin Christos Boursanidis
Savetnik za obrazovanje i istraživanje
Nacionalni centar za državnu upravu
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Atina

tel: (30 1) 349 6244
fax: (30 1) 342 8049

Gospođa Irini Bovoli
Nacionalni centar za državnu upravu
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Atina

tel: (30 1) 349 6273
fax: (30 1) 342 8049

Gospođa Alexandros Denezakos
Pravnik, specijalni naučni savetnik
Generalni direktorat za administrativnu modernizaciju
Generalni sekretarijat za državnu upravu
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
decentralizacije
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Atina

tel: (30 1) 333 3337
fax: (30 1) 339 3300

Gospođa Maria Diamantopoulou
Prvi sekretar ambasade
Kabinet generalnog sekretara za evropske poslove,
Ministarstvo spoljnih poslova
1 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 4017
fax: (30 1) 339 4201

Gospođa Anna Giobre
Pravnik
Jedinica za komunitarne pravne poslove
Ministarstvo privrede
Platia Syntagmatos
Atina

tel: (30 1) 333 2341
fax: (30 1) 333 2130

Gospođa Vissaria Griva, Director
Direktorat za međunarodne poslove
Generalni sekretarijat za državnu upravu
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
decentralizacije
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3478
fax: (30 1) 339 3427

Gospodin Antonis Kaltsounis
Savetnik za obrazovanje i istraživanje
Nacionalni centar za državnu upravu
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Atina

tel: (30 1) 349 6211
fax: (30 1) 342 8049

Gospodin Themistoklis Kouroussopoulos
 Počasni predsednik Državnog saveta
 Predsednik Nacionalnog centra za državnu upravu
 Pireos and Thrakis 2
 177 78 Tavros, Atina
 tel: (30 1) 349 6201
 fax: (30 1) 342 8015

Gospođa Maria Lekka
 Generalni sekretarijat za javne radove
 182 Charilaou Trikoupi Str
 101 78 Atina
 tel: (30 1) 644 2090
 fax: (30 1) 644 2090

Gospodin Nikiphoros Manolas
 Savet ekonomskih savetnika
 Ministarstvo privrede
 Platia Syntagmatos
 Atina
 tel: (30 1) 333 2545
 fax: (30 1) 333 2527
 e-mail: soe1@athena.compulink.gr

Gospođa Vassiliki Mesthaneos
 Savetnik za obrazovanje i istraživanje
 Nacionalni centar za državnu upravu
 Pireos and Thrakis 2
 177 78 Tavros, Atina

Gospođa Georgia Michalakakou-Rokana
 Istraživač
 Centar za planiranje i ekonomska istraživanja
 22, Ippocratous Street
 106 80 Atina
 tel: (30 1) 362 7810
 fax: (30 1) 361 1136

Gospodin Sarantis Pantelias
 Savetnik ministra za zaštitu životne sredine, urbani razvoj i
 javne radove
 182 Charilaou Trikoupi Str
 101 78 Atina
 tel: (30 1) 644 9502
 fax: (30 1) 644 9502

Gospođa Anastassia Papastilianou
 Šef Sektora za informatiku
 Nacionalni centar za državnu upravu
 Pireos and Thrakis 2
 177 78 Tavros, Atina
 tel: (30 1) 349 6279
 fax: (30 1) 342 8049
 e-mail: ideplhol.gr

Gospođa Maria Politopoulou
 Direktor
 Direktorat za upravu i finansije
 Generalni sekretarijat za državnu upravu
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
 decentralizacije
 15 Vassilssis Sofias Ave
 106 74 Atina
 tel: (30 1) 339 3341
 fax: (30 1) 339 3390

Gospođa Aikaterini Polychronaki
 Savetnik za obrazovanje i istraživanje
 Nacionalni centar za državnu upravu
 Pireos and Thrakis 2
 177 78 Tavros, Atina
 tel: (30 1) 349 6270
 fax: (30 1) 342 8049

Gospođa Nelli Sakellariadou
Specijalni naučni savetnik
Kordinator Ministarstva za SIGMA program
Generalni direktorat za administrativnu modernizaciju
Generalni sekretarijat za državnu upravu
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
decentralizacije
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3378
fax: (30 1) 339 3427

Gospođa Vassiliki Sakellariou
Direktor
Direktorat za koordinaciju i sprovođenje javnih
računovodstvenih propisa
Kancelarija za opšte računovodstvo
Ministarstvo finansija
23, Lekka Street
Atina

tel: (30 1) 331 3648
fax: (30 1) 331 3650

Gospođa Alkaterini Samoni
Pravni savetnik
Šef Specijalne pravne službe za evropska pitanja
Ministarstvo spoljnih poslova
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 4097
fax: (30 1) 339 4202

Gospođa Vassiliki Sarantopoulou
Generalni direktor
Generalni direktorat za administrativnu modernizaciju
Generalni sekretarijat za državnu upravu
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
decentralizacije
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3496
fax: (30 1) 339 3300

Gospodin Vincenzo Scordamaglia
Počasni GD Saveta za Evropsku uniju
61 Keas Street
112 55 Atina

tel: (30 1) 228 1016

Gospodin Dimitrios Sfikas
Direktor
Direktorat za organizacioni razvoj
Generalni sekretarijat za državnu upravu
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
decentralizacije
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3131
fax: (30 1) 339 3100

Gospodin George Siolavos
 Generalni direktor
 Ministarstvo za razvoj
 Platia Kanigos
 Atina

tel: (30 1) 381 7159
 fax: (30 1) 382 1707

Gospođa Calliope Spanou
 Profesor, Univerzitet u Atini
 Savetnik ministra unutrašnjih poslova, državne uprave i
 decentralizacije
 77 Mavromichali Street
 106 80 Atina

tel: (30 1) 360 2560
 fax: (30 1) 360 2560

Gospodin Photis Spathopoulos
 Pravnik, Šef jedinice za komunitarna pravna pitanja
 Ministarstvo privrede
 Platia Syntagmatos, Atina

tel: (30 1) 333 2341
 fax: (30 1) 333 2130

Gospođa Ermioni Tavernari
 Šef Odseka
 Generalni direktorat za ekonomsku politiku
 Direktorat za odnose sa EU
 Ministarstvo privrede
 Platia Syntagmatos
 Atina

tel: (30 1) 333 2638
 fax: (30 1) 333 2760

Gospođa Vassiliki Tselenti
 Direktor
 Direktorat za administrativne reforme
 Secretariat General for Public Administration
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
 decentralizacije
 15 Vassilssis Sofias Ave
 106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3499
 fax: (30 1) 339 3427

Gospođa Helen Verikaki
 Directorate of International Affairs
 Generalni sekretarijat za državnu upravu
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i
 decentralizacije
 15 Vassilssis Sofias Ave
 106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3568
 fax: (30 1) 339 3427

Gospođa Stamatina Vodina
 Pravnik, specijalni naučni savetnik
 Pravna služba za evropska pitanja
 Ministarstvo spoljnih poslova
 1, Vassilissis Sofias Ave
 106 74 Atina

tel: (30 1) 339 4100
 fax: (30 1) 339 4202

Gospođa Maria Zaoussi
 Jedinica za Phare/TACIS programe
 Direktorat za odnose sa zemljama istočne Evrope i Balkana
 Ministarstvo privrede
 Kornarou 1 and Ermou
 105 63 Atina

tel: (30 1) 328 6236
 fax: (30 1) 328 6234

EVROPSKA KOMISIJA

Gospođa Carolyn Leffler-Roth
Operativni menadžer (GD1A/B5)
Evropska komisija SC27 2/5
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles, Belgique

tel: (32 2) 296 74 70
fax: (32 2) 296 80 40

Gospodin G. Zavvos
Savetnik

Generalni direktorat 1A
Evropska komisija
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles. Belgique

tel: (32 2) 299 56 59
fax: (32 2) 299 38 61

STRUČNJACI

Gospodin Hans Brunmayr
Zamenik generalnog direktora
DGF
Savet Evropske unije
175 rue de la loi
1048 Bruxelles, Belgija

tel: (32 2) 285 9197
fax: (32 2) 285 79 34

Gospodin Francisco Granell
Direktor, GD8
Evropska komisija
200 rue de la Loi
1000 Bruxelles, Belgija

tel: (32 2) 299 98 54/53
fax: (32 2) 299 29 05

Profesor Joachim Jens Hesse
Evropski centar za uporedne sisteme vlasti i javnu politiku
Rheinbabenallee 49
D-14199 Berlin, Nemačka

tel: (49 30) 841 7510
fax: (49 30) 841 75111

Dr Vitor Martins
bivši državni sekretar za evropske poslove
ave Sidónio Pais 24 — 3E
1050 Lisabon, Portugalija

tel: (351 1) 352 8511
fax: (351 1) 353 3812

Profesor Les Metcalfe
EIPA, O.L. Vrouweplein 22
NL-6201 BE Maastricht, Holandija

tel: (43 3) 29 62 22
fax: (43 3) 21 42 37

Profesor Anargyros Passas
Generalni sekretar Nacionalnog centra za državnu upravu
17 konstantinopoleos str
151 2L Atina, Grčka

tel: (30 1) 612 2021
fax: (30 1) 612 2021

Profesor Jean-Louis Quermonne
Počasni profesor univerziteta
6 allée de la Roseraie
38240 Mejlana, Francuska

tel: (33 4) 76 41 01 23
fax: (33 4) 76 82 60 70

Ambasador Byron Theodoropoulos
Bivši generalni sekretar Ministarstva spoljnih poslova i šef
pregovaračkog tima za pristupanje Grčke EU
Atina, Grčka

tel: (30 1) 360 5392

OSOBLJE SIGME

Gospodin Richard Allen Viši savetnik Budžetiranje i alokacija resursa	tel: (33 1) 45 24 1300 fax: (33 1) 45 24 1301
Gospođa Michal Ben-Gera Glavni administrator Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1398 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Bob Bonwitt Šef SIGMA programa	tel: (33 1) 45 24 1310 fax: (33 1) 45 24 1300
Gospođa Linda Duboscq Koordinator projekta Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1317 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Jacques Fournier Viši savetnik Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1308 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Kjell Larsson Viši savetnik Administrativni nadzor, finansijska kontrola i revizija	tel: (33 1) 45 24 1373 fax: (33 1) 45 24 1300
Gospođa Winnie Marshall Asistent na projektu Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1308 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Staffan Synnerström Viši savetnik Public Service Management	tel: (33 1) 45 24 1315 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Tony Verheijen Administrator Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1313 fax: (33 1) 45 24 1305

Nije poverljivo

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

CCNM/SIGMA/PUMA(98)57

OLIS : 25-Nov-1999

Dist. : 01-Dec-1999



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE PHARE PROGRAMA
EVROPSKE UNIJE**

Or. Eng.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)57
Nije poverljivo

ODRŽIVE INSTITUCIJE ZA ČLANSTVO U EVROPSKOJ UNIJI

SIGMA RADOVI: BR. 26

72320

Ceo dokument dostupan na OLIS u svom originalnom formatu

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Eng.

SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge države, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

Novе države članice EU (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

Države kandidati za članstvo u EU (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

Države Zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo¹)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa državama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

¹ Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

UVODNA REČ

Države kandidati za članstvo u Evropskoj uniji suočene su sa složenim i hitnim zadatkom izgradnje institucija uprave da bi ispunile kriterijume iz Kopenhagena. Te institucije moraju biti u stanju da sprovedu *acquis communautaire*² u okviru tesnih budžetskih okvira i da obezbede povoljne uslove za konkurentni privatni sektor. Takođe, moraju da obezbede državama kandidatima institucionalni kapacitet za efektivno učešće u dolazećem procesu odlučivanja unutar Evropske unije od trenutka kada joj pristupe. Ovaj rad navodi osnovne principe, sredstva i pitanja za izgradnju institucija. Ciljna grupa obuhvata sve one koji učestvuju u institucionalnoj dogradnji u državama kandidatima, članice EU, Evropsku komisiju i donatore.

Dokument se naročito osvrće na pitanja u vezi sa izgradnjom jakih institucija kroz konkretne primere država članica i načina na koji su one odgovorile na ove izazove. Definicije nekoliko ključnih termina (podebljane) nalaze se u aneksu, zajedno sa internet stranicama dodatnih izvora informacija (Sigma i PUMA publikacije, kao i odgovarajuće internet prezentacije).

Konkretan slučaj izazova u vezi sa usvajanjem i sprovođenjem pravne tekovine EU u oblasti kvaliteta mleka može se naći preko prezentacije Sigme na sledećoj adresi: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb> (za pisani primerak ove internet stranice, molimo da kontaktirate informacione usluge Sigme na adresi naznačenoj ispod).

Članovi sekretarijata Sigme izradili su ovaj dokument uz pomoć učesnika sastanka Devete godišnje Sigma kontakt grupe održanog u Parizu, 11-12. juna 1998. godine.

Za dodatne informacije možete kontaktirati Džeka Džejbsa, višeg savetnika, Strategije za razvoj državne uprave, Sigma, na adresi naznačenoj ispod.

Odgovorno lice za izdavanje ovog dokumenta je generalni sekretar OECD.

Ovaj dokument biće štampan na francuskom jeziku pod naslovom *Des institutions durables pour l'intégration à l'Union européenne*.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

² *Acquis communautaire* se prevodi kao „pravna tekovina” ili „pravna tekovina EU”. U ovom tekstu koristi se i naziv u originalu (kao i skraćeni oblik *acquis*), a i prevedeni termin budući da su oni jednako u upotrebi. Prim. prev.

SADRŽAJ

Sigma program	182
Uvodna reč	183
Dok države kandidati preuzimaju <i>acquis communautaire</i>	185
...može nastati raskorak u sprovođenju.....	185
Raskorak u sprovođenju predstavlja ozbiljan rizik za vladavinu i ekonomiju.	186
Vlada treba prvo da razmatra nadležnosti i aktivnosti... ..	188
...dok promoviše osnovne administrativne vrednosti.....	189
...i poštuje budžetski okvir.....	189
Treba doneti teške odluke.	190
Vlade moraju imati kapacitet da upravljaju institucionalnim promenama.....	191
...kao što nalažu sistemi opšteg upravljanja.	192
Izgradnja i vođenje administrativnih institucija zahteva sredstva.	194
Iako je institucionalna dogradnja prevashodno državni proces, strana pomoć može koristiti.....	195
...ukoliko se njome dobro rukovodi.....	196
Aneks: Definicija ključnih termina	197

Dok države kandidati preuzimaju *acquis communautaire*...

1. Da bi uspele u svojim stremljenjima ka članstvu u Evropskoj uniji, države kandidati moraju, ne samo da usvoje *acquis communautaire*, već i da ga sprovedu. Ovo od njih zahteva da dodatno ulažu u profesionalnu upravu. Države kandidati i Evropska komisija su sada u „*screening*”³ fazi procesa pristupanja. Ova faza produbljuje analize u mišljenjima Komisije i podrazumeva, kako poštovanje zakona, tako i kapacitet institucija. Ona će pokazati nivo izazova pristupanja.

2. Rad uprave svake od država članica zavisi od delovanja drugih. Stoga postoji zajednički interes u poboljšanju standarda državne uprave kao što se pokazalo na unutrašnjem tržištu, čije funkcionisanje zavisi u velikoj meri od kvaliteta nacionalnih institucija uprave. Pristupanje novih kandidata, čije uprave nose teret njihove skorije istorije, predstavlja novi, težak problem za Uniju. Kvalitet uprave će sigurno biti ključni element u pregovorima. *Screening* može da potvrdi da institucija za sprovođenje postoji, ali znatno je teže oceniti njen stvarni ili mogući učinak.

3. Pozadina *screening* procesa je pravna tekovina EU koja se odnosi na potrebe složenih otvorenih ekonomija. Ona je građena decenijama uz puno učešće razvijenih uprava država članica koje su se i same razvijale kroz razvoj pravne tekovine. Države članice imaju relativno kompletan sistem unutrašnje kontrole, kao i funkcionalnu i teritorijalnu podelu vlasti. *Acquis communautaire* ne propisuje sprovođenje zato što se pretpostavlja da *acquis* može da se primeni u svim nadležnostima u skladu sa normama Unije. U svakom slučaju, kao što nalaže princip subsidijarnosti, državna uprava je u domenu država članica.

4. Pravna tekovina EU se razvila prevashodno po sektorskim linijama i uglavnom podrazumeva osnovne vrednosti uprave, kao što su pouzdanost ili efikasnost. Nacionalni programi za usvajanje pravne tekovine (NPAA)⁴ i *screening* imaju manji opseg od **kriterijuma iz Kopenhagena** (koji obuhvataju ljudska prava, pravosudne sisteme) ili nacionalnih reformskih programa, koji se odnose na potrebe za sveobuhvatnom modernizacijom države nakon tranzicije. Države kandidati treba da učine poseban napor da bi bilo sigurno da institucionalna dogradnja prepoznaje potrebu za poboljšanjem opštih sistema vladavine.

5. Nakon otvaranja pregovora, proces pristupanja se ubrzava. *Acquis communautaire* sadrži nekih 100.000 stranica. Iako su zakonodavne mogućnosti ograničene, može se očekivati da se zakonskom aspektu NPAA da prioritet. Međutim, zakonodavstvo, iako neophodno, nije samo po sebi dovoljno da ispuni zahteve članstva. Države kandidati se suočavaju sa krupnim izazovima ne samo da obezbede institucije i postupke za primenu postojećeg zakonodavstva, već i da se osposobe za prilagođavanje zakonodavstvu koje će biti na snazi u skoroj budućnosti.

...može nastati raskorak u sprovođenju.

6. Raskorak u sprovođenju je ono što nedostaje između niza pravnih normi i sposobnosti da se one **sprovedu** i **primene** u skladu sa standardima EU. Sve države u nekoj meri imaju problem raskoraka u sprovođenju. Štaviše, propusti u sprovođenju se javljaju čak i u najrazvijenijim sistemima. Pitanje je da li je taj raskorak do te mere sistematski i ozbiljan da neprihvatljivo umanjuje sposobnost vlasti da postigne važne ciljeve javne politike. Raskorak u sprovođenju u državama kandidatima je od izrazitog značaja za države članice iz dva glavna razloga. Prvo, vlade članica su izložene političkom riziku budući da bi potrošači smatrali svog ministra odgovornim za problem čak i ako bi on bio uzrokovan greškom uprave u drugoj državi članici. Na primer, otkriće da su prehrambeni proizvodi za koje je jedna država odobrila izvoz izazvali rizik za zdravlje ljudi nakon njihovog puštanja na tržište zemlje koja ih je uvezla. Drugo, ekonomski akteri država članica se trude da obezbede ravnopravnu konkurenciju ili „fer teren za igru” i za izvoz i za uvoz, i pokušaću da obezbede zadovoljenje političkim i sudskim sredstvima (na primer, kroz žalbe Evropskom

³ *Screening* je proces kroz koji Evropska komisija procenjuje stepen usklađenosti zakonodavstva svake države kandidata sa pravnom tekovinom EU. Prim. prev.

⁴ Naziv na engleskom jeziku je *National Programme for the Adoption of the Acquis*, od čega dolazi skraćenica NPAA. Prim. prev.

sudu pravde protiv onih država članica čiji su proizvođači u mogućnosti da ponude robu po nižim cenama zbog nepoštovanja uredbi EU u oblasti zaštite životne sredine).

7. Uprkos ovim brigama, raskorak se ipak može očekivati. Zbog čega bi došlo do takvog raskoraka?

- razvoj i usvajanje zakonskih mera brže je i lakše od stvaranja efikasnih institucija za sprovođenje, a i odgovara inicijativama, interesima i veštinama političkih elita;
- sistem za pripremanje pravnih normi može da bude nepogodan za sistematsko razmatranje pitanja implementacije, kao što su prepoznavanje i planiranje sistema pružanja javnih usluga (uključujući zapošljavanje), konsultacije sa „ciljnim zajednicama” (npr. onim koje će morati da se pridržavaju propisa kada se oni usvoje), i interakcija sa postojećim pravnim normama i institucijama koje ih sprovode;
- budžetski aspekti mogu biti donekle zanemareni kada se pripremaju pravne norme; budžetska ograničenja mogu da predstavljaju nedostatak sredstava za izgradnju institucija zaduženih za implementaciju (početna ili „investiciona” faza), a i da spreče održivu dugoročnu operativnost zato što sredstva za vođenje institucije na neophodnom nivou mogu biti nedostupna;
- za one službenike koji su u neposrednom kontaktu sa građanima ili preduzetnicima na „uličnom nivou” zakoni se moraju prevesti kroz pravila, uputstva, priručnike, cirkularna pisma i slično. Ovaj proces „primene” zahteva retke veštine koje kombinuju upravljačko, pravno, kao i razumevanje date javne politike.
- da bi sektorske institucije funkcionisale, moraju postojati ključne horizontalne ili opšte funkcije vladavine (npr. pravosudni sistem, upravni nadzor, upravljanje potrošnjom, državni kadrovi, koordinacija na nacionalnim i podnacionalnim nivoima vlasti). Međutim, ako se u procesu institucionalne dogradnje stavi naglasak na sektore (što je prouzrokovano uglavnom prirodom samog *acquis*), može doći do toga da se funkcijama takve horizontalne vladavine da niži prioritet te da one budu u zaostatku u odnosu na druge ciljeve institucionalne dogradnje;
- sprovođenje pravne tekovine EU u državama članicama oslanja se na saradnju javnog i privatnog sektora, za šta nijedna strana u državama kandidatima još uvek nije spremna.

8. Sprovođenje pravne tekovine EU zavisi od jačanja kapaciteta za delovanje i promene mentaliteta. Raskorak u sprovođenju će vremenom rasti ukoliko:

- upravljanje institucionalnom dogradnjom nije povezano sa NPAA;
- dovoljno pažnje nije posvećeno održivom finansiranju;
- ne postoji stvarni napor da se stabilizuje i profesionalizuje osoblje;
- neophodni horizontalni sistemi (uključujući pravosuđe i **reviziju**) nisu ojačani.

Raskorak u sprovođenju predstavlja ozbiljan rizik za vladavinu i ekonomiju

9. Zbog međuzavisnosti usađene u „evropsku tvorevinu”, raskorak u sprovođenju će ugroziti vremenski okvir pristupanja i mogućnost država kandidata da iskoriste pomoć i fondove EU na najbolji mogući način. Ali postoje i druge, dublje opasnosti:

Institucije tržišne ekonomije: Neprekidna primena **vladavine prava** i poštovanje osnovnih političkih/administrativnih principa – kao što su transparentnost, predvidivost, odgovornost, pouzdanost – preduslovi su za razvoj efikasne tržišne ekonomije i ekonomske integracije. Raskorak u sprovođenju će olakšati korupciju, ohrabriti „eksploatišuće” investicije sa niskom dodatnom vrednošću, i usporiti razvoj tržišnih institucija (kao što je berza). Slabi institucionalni okviri za tržišnu ekonomiju imaju ozbiljne posledice po ekonomski razvoj tako što se povećavaju troškovi transakcija za preduzetnike i obeshrabruju strana direktna ulaganja.

Primer: Raskoraci u sprovođenju olakšavaju korupciju. Korupcija ima dva glavna uticaja na ekonomski razvoj. Prvo, pošto ekonomski uspeh zavisi u velikoj meri od optimalne raspodele sredstava, diverzija fondova korupcijskim aktivnostima rukovodilaca i službenika narušava raspodelu i tako umanjuje sredstva na raspolaganju za rast. Drugo, korupcija rasteruje investitore i obeshrabruje strana direktna ulaganja tako umanjujući pristup važnom izvoru kapitala.

Ekonomska efikasnost: Slabo sprovođenje podiže troškove pridržavanja pravnih normi za građane i poslodavce, a da pri tom ne donosi koristi. Slabe institucije za sprovođenje mogu da umanje ekonomsku efikasnost i konkurentnost u odnosu na tipičnu državu članicu na bar četiri načina:

- ekonomske dobiti od integrisanog evropskog tržišta (podstaknute povećanim konkurentnim pritiscima i većim ekonomijama obima) biće smanjene, sa dodatnim troškovima za sve članice Unije;
- sprovođenje društvenih ciljeva pravne tekovine (npr. zaštita životne sredine) privatnom sektoru može da prouzrokuje ekonomske troškove koji su veći od neophodnih;
- javne usluge će se pružati po višoj ceni, što će prouzrokovati destimulativne efekte u vezi sa porezima i izbegavanje poreza;
- troškovi i zakašnjenja u dobijanju javnih usluga od strane ekonomskih aktera, kao i komunikacija sa upravom (npr. u dobijanju dozvole), biće veći nego što je neophodno.

Primer: Procenjeni trošak evropskih firmi u ispunjavanju administrativnih zahteva EU i svojih država dostiže 540 milijardi ECU godišnje (3 do 4 procenta BDP).

Uspeh javnih politika: Javne politike uspostavljene pravnom tekovinom predstavljaju „evropske verzije” zajedničkih standarda „zapadnih zemalja”, npr. u zaštiti životne sredine i regulisanju tržišta. Nezavisno od rasporeda pristupanja EU, slabi mehanizmi implementacije lišavaju građane usluga i zaštita koje uživaju njihove kolege Evropljani i miniraju političku podršku za „evropski projekat” u celini.

Loše upravljanje i korupcija: Kontrola upravljanja treba da bude deo funkcionisanja institucija nadležnih za implementaciju. Razvoj državnog aparata treba da sadrži sisteme praćenja i kontrole opšteg upravljanja, poput revizije i sudstva, i promovisanje „etičke infrastrukture” koja podržava profesionalne vrednosti javnih usluga. Slabo sprovođenje i loše izrađeni zakoni stavljaju moć u ruke „uličnih” birokrata, koji su često nedovoljno plaćeni, loše obučeni i slabo opremljeni da razumeju svoje odgovornosti, dužnosti i prava.

Primer: Podizanje nivoa svesti među zaposlenima u državnoj upravi o ponašanju koje se od njih očekuje u vršenju svojih dužnosti je samo jedna od mogućih mera. Jedan od načina na koji to može da se uradi je kroz izradu praktičnog priručnika zasnovanog na zakonskim principima. Primer toga je portugalski „Kodeks javnih usluga” koji koristi jasniji i direktniji jezik u isticanju principa uspostavljenih zakonom o administrativnim postupcima od 15. novembra 1991. godine.

Jedinstvo državnog aparata: Iako uprave na Zapadu sadrže mnogo različitih vrsta državnih organa, njihov razvoj i pravna forma se pažljivo prate. Bar što se tiče centralnih nadležnosti države, postoji princip jednoobraznosti (npr. u uslovima zapošljavanja državnih službenika). U većini zemalja, ovo takođe obuhvata i lokalne uprave i organe samouprave da bi se ograničile geografske nejednakosti i očuvala jednoobraznost prava na čitavoj teritoriji. Neorganizovan administrativni razvoj bez naglaska na principima koji ujedinjuju može da oslabi osnovni integritet države.

Vladavina prava: Ukoliko država dozvoli da se raskorak u sprovođenju nastavi tokom vremena, šalje se signal slabe posvećenosti vladavini prava i društvo se primorava na kompromise, što ima značajne posledice za prirodu post-komunističkih društava koja se brzo konsoliduju. Građani, uprava i ekonomski akteri više

ne mogu računati na mogući efekat građanskog vaspitanja u sprovođenju zakona. Štaviše, **dobrovoljno pridržavanje**, od koga uspešna implementacija zavisi velikim delom, obeshrabruje se u odsustvu jasne rešenosti državnih organa da se sprovede zakon.

Demokratski razvoj: Ukoliko se za državu smatra da nije sposobna da sprovede političke odluke, njen celokupni legitimitet će opasti, nivo političkog učešća će se dalje smanjivati, a političari će moći da iznađu druge načine da sprovedu svoje ambicije.

Vlada treba prvo da razmatra nadležnosti i aktivnosti...

10. Akcenat na „institucionalnoj dogradnji” usmerio je pažnju ka izgradnji prostorija državne uprave (npr. laboratorije za testiranje bezbednosti proizvoda). Pitanje koje mora prethoditi ovome je kako osigurati da se akteri iz privatnog i javnog sektora pridržavaju pravne tekovine EU uz najniže troškove. Ekonomski trošak usklađivanja sa pravnom tekovinom, koji uglavnom snosi proizvodni sektor⁵, biće veoma veliki. Lekcija iz država članica je da se breme koje leži na ekonomskim akterima velikim delom formira načinom na koji se *acquis* prenosi u nacionalne propise i koncepcijom uređenja za sprovođenje i primenu.

11. *Acquis* donosi sa sobom funkcionalne zahteve, npr. da vozila treba da budu prilagođena zahtevima zagađenja i pripremljenosti za puteve. Ovaj zahtev se odražava kroz procese kao što su godišnje inspekcije koje mogu sprovođiti privatni akteri nakon odobrenja i uz kontrolu državnih organa. U većini država članica inspekcije vozila obavljaju privatne garaže koje rade na osnovu dozvola, dok inspekcije životinja mogu da sprovode veterinari iz privatnog sektora koji potvrde usaglašenost sa državnim propisima. U državama članicama zadaci se često delegiraju, zakonom ili ugovorom, privatnom sektoru, nevladinim organizacijama ili nižim nivoima vlasti koji rade pod kontrolom centralne uprave i nadzornih organa.

Primer: U Ujedinjenom Kraljevstvu, Sektor za životnu sredinu, saobraćaj i regione je nadležan za postavljanje standarda za vozila, Inspektorat za vozila je nadležan za njihovu primenu kroz mrežu lokalnih kancelarija, dok samu proveru pripremljenosti vozila za puteve obavljaju autorizovane privatne garaže, koje obavljaju funkciju stanica za proveru. Inspektorat za vozila odobrava i vrši obuku lica koja sprovode provere, proverava da li se stanice za testiranje pridržavaju standarda i odgovara na primedbe i žalbe vozača.

12. Da bi se svaka funkcija izvršila, vlasti imaju slobodu da odluče o najadekvatnijem sistemu sprovođenja, koristeći se iskustvima država članica. Organima uprave će se dodeljivati nadležnosti, ili za vršenje funkcije, ili za nadzor nad njenim izvršavanjem od strane drugih. Raspodela nadležnosti je ključni strateški zadatak za koji je bitno upamtiti da ne odgovara uvek jedan propis jednoj organizaciji. Jedan inspektorat može biti nadležan za inspekcije koje potiču iz nekoliko različitih pravnih akata, dok jedan pravni akt može da proizvede zadatke za nekoliko organa koji ga sprovode.

Primer: Službe Veterinarske inspekcije u Francuskoj su nadležne za obezbeđivanje poštovanja propisa o stočarstvu i higijeni, ali su takođe zadužene za primenu određenih mera za zaštitu životne sredine za vreme inspekcija poljoprivrednih dobara (jedan inspektorat, dva zadatka). Nasuprot tome, u upravljanje opasnim otpadom u Mađarskoj uključeno je i Ministarstvo za zaštitu životne sredine i regionalnu politiku, u delu koji se odnosi na ekološku inspekciju, i Ministarstvo trgovine i industrije u delu koji se odnosi na kontrolu rada postrojenja za preradu opasnog otpada (dva inspektorata, jedan zadatak).

Strateške odluke o određivanju nadležnosti nad sprovođenjem neophodne su na nivou čitave uprave i unutar svakog ministarstva. Iz razloga efikasnosti moguće je predložiti organizacioni princip koji upućuje

⁵ Termin „proizvodni sektor” podrazumeva privatni sektor i državna preduzeća koja proizvode tržišnu robu i usluge za javnu potrošnju.

na klijenta (npr. gde bi svi administrativni poslovi za mala i srednja preduzeća (MSP) bili smešteni u jednoj kancelariji). Međutim, nije uvek jednostavno niti pouzdano kombinovati različite vrste funkcija (npr. inspekciju zagađenja i usluge tržišta rada). Poboľšanje oblasti razmene informacija (kroz mreže informacionih tehnologija, na primer) među različitim sektorima državne uprave čije se nadležnosti preklapaju u određenoj funkciji može predstavljati opravdanu alternativu potpunom spajanju upravnih jedinica.

13. U dodeli nadležnosti, naročito ako se one dodeljuju privatnom sektoru, neophodno je odrediti **standard učinka**, tj. koliko dobro nadležna agencija treba da izvršava zadatak. Ovo podrazumeva određivanje mere učinka u vezi sa željenim ciljem i postavljanje nivoa učinka koji treba da se dostigne. Ako se uzme za primer makrobiotički kvalitet mleka, učinak se može postaviti prema broju inspektora (ulazni podaci), broju inspekcija (izlazni podaci), ili dozvoljenom nivou nečistoće (rezultati). Tada se mogu koncipirati (u pogledu organizacije, kadrova, opreme, postupaka, itd.) institucije za sprovođenje pravne tekovine tako da ispune tražene standarde učinka.

...dok promovise osnovne administrativne vrednosti...

14. Iako su državne uprave evropskih zemalja stare strukture, one neprestano odolevaju novim izazovima uključujući i članstvo u Uniji, koja se i sama razvija. Stalani kontakti među državnim službenicima država članica i Komisije, zahtev da se razvije i sprovede *acquis communautaire* na jednakim nivoima pouzdanosti u celoj Uniji, kao i nastanak evropskog sistema administrativne pravde (*administrative justice*) doveli su donekle do zbližavanja državnih uprava. Rezultat toga je ono što se opisuje kao „**Evropski administrativni prostor**” (EAP).

15. EAP se tiče osnovnih institucionalnih uređenja, procesa i vrednosti. Daleko je od zavšne faze, a među državama postoje značajne kvalitativne razlike. Problemi nastali ovim razlikama između država su, zapravo, glavni razlog što je institucionalna dogradnja dobila tako veliki prioritet u procesu proširenja. Postoje bitne razlike u stepenu do kojeg su uputstva EU preneti i primenjena u sadržajnim oblastima javne politike, uključujući, na primer, fitosanitarne mere, gde su neke od prvobitnih država članica postigle visok nivo implementacije, dok su druge članice bile manje uspešne. Države kandidati će morati da modernizuju svoju upravu da bi dostigle nivo pouzdanosti u EAP. Jaki kontakti koji su potrebni za pregovore i upravljanje pomoći već su pokrenuli ovaj proces, ali on ostaje velikim delom ograničen na nekolicinu viših zvaničnika koji se često menjaju.

16. Ključne administrativne vrednosti koje treba promovisati su: **pouzdanost, transparentnost, predvidivost, odgovornost, prilagodljivost i efikasnost**. Ove vrednosti nisu samo ideje koje vlade „prodaju” državnim službenicima. One moraju biti ugrađene u institucije i administrativne procese na svim nivoima, i moraju ih zaštititi nezavisni nadzorni organi (npr. revizorski), pravni sistem i sistem sudske zaštite, parlamentarni nadzor i obezbeđivanje mogućnosti glasa i obeštećenja „korisnicima” državne uprave, naime, građanima i firmama.

17. Ali EAP se, takođe, tiče i materijalnog prava (npr. higijena u fabrikama za proizvodnju hrane). Materijalno pravo mora biti formulisano na odgovarajućem nivou kvaliteta da bi se smanjila margina za korupciju, loše upravljanje ili raskorake u sprovođenju.

...i poštuje budžetski okvir.

18. Izgradnja institucija uprave za sprovođenje *acquis* je ogroman projekat sa velikim implikacijama za budžet. Budžetski troškovi se mogu podeliti na troškove osnivanja (*start-up*) i operativne troškove. I jedni i drugi će se pojaviti uz usvajanje pravne tekovine i ekonomske promene. Kapacitet poreskog sistema moraće da prati rast broja privatnih firmi i pojedinačnih preduzeća uvođenjem novih načina podnošenja poreskih izjava koji bi bili pogodniji za korisnike.

Primer: Među novinama uvedenim poreskom reformom iz 1998. godine u Italiji, uveden je jedinstveni objedinjeni formular za poreske izjave za fizička lica. Ovaj formular, „UNICO 98”, zamenjuje nekoliko odvojenih izjavnih formulara koji su se ranije tražili i dozvoljava direktan obračun poreskih kredita i obaveza koji se odnose na razne poreze.

Isto tako, kako se budu menjale ekonomske strukture (npr. razvoj sektora finansijskih usluga) i postajali mogući novi vidovi kriminala, moraće da se razviju i kapaciteti računovodstva i policije.

19. Izgradnja institucija za članstvo u EU znači ostvarivanje kvantitativnih i kvalitativnih promena u državnoj upravi. Kvalitet upravljanja je uglavnom vezan za ljude. Iako su neke države kandidati usvojile zakone o državnoj službi, implementacija u ovoj oblasti je slaba. Državni službenici na „uličnom nivou” stvaraju posebne probleme u pokušajima da se podigne kvalitet. Nijedna država se nije sistematično suočila sa problemom približavanja plata u državnom sektoru odgovarajućim platama u privatnom sektoru. U trenutnim okolnostima, malo je političkog i ekonomskog prostora za povećanje plata. Smanjivanje broja zaposlenih da bi se povećala primanja može samo otežati problem suočavanja sa nezaposlenošću, naročito kratkoročno; prebacivanje kadrova sa zastarelih na nove funkcije se može pokazati nemogućim zbog njihovih veština i kvalifikacija. Mere za pokretanje „oporavka iznutra” mogu da obuhvate uvođenje ubrzanog napretka u karijeri za kvalifikovane službenike na svim nivoima vlasti (centralne i lokalne), što bi podrazumevalo veliko ulaganje u obuku i izlaganje evropskoj „najboljoj praksi”.

20. Neophodno je suočavanje sa problemom plata, a prostor za planirano povećanje plata tokom sledeće decenije će morati da se nađe u okviru tesnih budžeta predviđenih za državne troškove. Okvir reformi može se proširiti kako se uz BDP budu povećavali prihodi i ukoliko se učine značajni naponi da se povećaju poreski prihodi, ali će i troškovi za nastavljanje strukturnih promena takođe rasti. Neko olakšanje se može tražiti kroz **naplatu korisniku** ili druge oblike povraćaja troškova i davanjem poslova uprave akterima iz privatnog sektora koji rade pod nadzorom uprave. Takve tehnike, uobičajene u Uniji, stvaraju nove izazove za administrativni nadzor i upravljanje troškovima.

Treba doneti teške odluke.

21. Prilikom osmišljavanja pristupa implementaciji, najvažnije pitanje o kojem treba odlučiti je za šta se želi optimalno rešenje. Odluka se mora doneti na nekoliko polja. Pre svega, s obzirom na to da troškovi napora u primeni mogu početi da premašuju njihove koristi iznad određenog nivoa napora, mora se obratiti posebna pažnja na „isplativost ulaganja” (*value for money*) različitih strategija primene. Drugo, administrativni propisi nameću i budžetske troškove (koje plaćaju poreski obveznici) i ekonomske troškove (koje direktno snose preduzeća, a koji se ogledaju u troškovima za potrošače). Često među njima mora da postoji izbor: reviziju kompanije u početku može da vrši privatni, licencirani računovođa kojeg plaća firma ili administrativni inspektor kojeg plaćaju poreski obveznici. Ovo je otvoreno pitanje – šta je efikasnije sa ekonomske strane, a šta je delotvornije u administrativnom smislu.

22. Ali ograničenje u budžetu deluje kao podsticaj da se troškovi prenesu na korisnike ili druge nivoe vlasti. Nije sigurno da li su regionalne vlasti država kandidata, ili postojeći regulatorni sistemi, sistemi odgovornosti i sistemi nadzora spremni za takve pristupe „poverenog pružanja usluga”. U odsustvu potpuno usklađenih, međusobno povezanih sistema kontrole na nivoima centralne i lokalne vlasti (između ostalog problemi koji nastaju zbog lošeg upravljanja, nemara i loše osmišljenih sistema), **povereno pružanje usluga** može da stvori dodatne uslove za korupciju. Takođe, naplaćivanje usluga stvara probleme novčane i budžetske kontrole, jednakosti i podsticanja sistema pružanja usluga.

23. Sveukupni uticaj na korisnike raznih opterećenja koja potiču iz različitih delova uprave može biti mnogo veći od samog zbira delova. Veća je verovatnoća da će se ovo dogoditi ukoliko regulatorna opterećenja i koncepcija uprave nisu predmet neke centralne kontrole i upravljanja kvalitetom, i ukoliko

korisnici nisu uključeni u fazu koncipiranja. Sistematska upotreba **analize uticaja propisa (RIA)**⁶ kao sredstva za podsticanje kreiranja javnih politika dobija sve više na značaju u mnogim državama OECD budući da one žele da pre usvajanja procene troškove propisa u pogledu njihovih posledica po poslovanje (Ujedinjeno Kraljevstvo), fiskalnog uticaja (Austrija, Portugalija, Finska) i društveno-ekonomskih aspekata (Holandija). RIA je, međutim, dosta manje pogodna za procenu celokupnog uticaja propisa, za šta mogu biti korisnije druge mere, poput poslovnih anketa, detaljnih studija pojedinačnih slučajeva ili modela za procenu troškova pridržavanja propisa.

24. Mogućnost da dođe do raskoraka u sprovođenju i sigurnost ograničenja u budžetu znači da se moraju postaviti prioriteta i napraviti njihov redosled da bi se omogućila održiva i pouzdana implementacija. Napredniji sistemi pružanja javnih usluga i finansiranja, poput onih o kojima je prethodno bilo reči, iziskuju centralne sisteme upravljanja i poboljšane centralne kapacitete za nadzor. Iako to možda deluje „naopako”, prioriteta vladinih javnih politika i redosled pregovora o pristupanju mogu biti uslovljeni potencijalnim kapacitetima za sprovođenje. Uspostavljanje izvodljivih načina za stalno poboljšanje kroz izgradnju institucija bi, stoga, bilo u potpunosti u skladu sa srednjoročnim ciljem podizanja efektivnih nivoa implementacije sa njihovih trenutnih nivoa.

Primer: Npouri da se ojača kapacitet se takođe vide i u privatnom sektoru. Jedan od svetskih lidera u proizvodnji mlečnih proizvoda nalazi se u Srednjoj i Istočnoj Evropi od 1990. godine, gde je ta kompanija usvojila dugoročnu perspektivu i neposredan („*hands on*”) pristup u odnosima sa snabdevačima. U interesu obezbeđivanja dovoljnih količina zaliha mleka visokog kvaliteta, odgovarajuće mere su uvedene da pomažu lokalnim proizvođačima mlečnih proizvoda u dostizanju postepenih poboljšanja u kvalitetu mleka kojim snabdevaju.

Vlade moraju imati kapacitet da upravljaju institucionalnim promenama...

25. Za izgradnju institucija za članstvo potrebna su tri nivoa nadzora. **Centralni nadzor** je neophodan da bi se odlučilo o prioritetima, vezi sa budžetom i jedinicama za evropske integracije, obezbedila koordinacija među ministarstvima, osigurala ravnoteža između sektorskih i opštih upravljačkih funkcija i da bi se upravljalo komunikacijama u cilju obezbeđivanja podrške uprave i glasača. Nadzor na **ministarskom nivou** je neophodan da bi se unutar ministarstva podelile nadležnosti jedinicama u sastavu i odgovarajućim teritorijalnim nivoima, obezbedila koordinacija i kontakt sa centralnim nivoom. **Projektni nivo** je onaj na kome se odigrava primena pojedinačnih funkcija i organizacije se koncipiraju i grade ili jačaju.

26. S obzirom na svoju kompleksnost, sistem nadzora mora biti napravljen kao decentralizovan strateški proces koji je u stanju da prati napredak, sledi promene u potrebama i neprekidno se razvija. Strateško upravljanje bi trebalo da se odvija paralelno sa procesom NPAA da bi se umanjili rizici raskoraka u implementaciji i treba ga povezati sa tokovima pomoći. Model može biti sličan uređenjima evropskih integracija sa centralnom kancelarijom i odgovarajućim kancelarijama u svakom ministarstvu. Centralni nivo bi mogao da izgradi neke kapacitete sam za sebe, naročito kao servis ministarskim i projektnim timovima. Poput evropskih integracija, izgradnja institucija je problem koji se takođe tiče ostalih grana države, kao što je parlament, sa kojim se moraju održavati kanali komunikacije. Veštine koje treba razviti bi obuhvatale komunikaciju, razvoj organizacije, kadrove, finansijski prikaz i upravljanje projektima.

27. Ključno pitanje je gde smestiti glavnu odgovornost za izgradnju institucija. Većina država kandidata imaju kancelarije za evropske integracije, koje su odgovorne za NPAA, i neku vrstu jedinice za reformu državne uprave. Ne bi bilo pametno praviti još jedan organ, a institucionalna dogradnja se u svakom slučaju mora tesno koordinisati sa obe funkcije. Gdegod da se odluči da se smesti nadzorna funkcija institucionalne dogradnje, ona mora biti usko povezana sa ministarstvom finansija da bi se pratili srednjoročni i dugoročni budžetski pritisci. Među trenutnim državama članicama, usvojeni su različiti pristupi evropskoj koordinaciji.

⁶ Na engleskom jeziku *Regulatory Impact Analysis*, te otuda skraćenica RIA. Prim. prev.

Tako, dok su Francuska, Italija i Ujedinjeno Kraljevstvo uspostavile međuministarska tela ili sekretarijate odgovorne šefu vlade, nadležnost u ostalim državama članicama leži u ministarstvu spoljnih poslova i/ili ministarstvu privrede i finansija.

...kao što nalažu sistemi opšteg upravljanja.

28. Može se očekivati da se izgradnja institucija za sprovođenje *acquis* odvije duž sektorskih linija kao odraz prirode samog *acquis*. Međutim, ovaj pristup nosi sa sobom nekoliko rizika, uključujući: fragmentaciju uprave, umnožavanje i inertnost institucija, nekontrolisani pritisak na budžet, nepotrebno opterećenje privatnog sektora. Ovi rizici mogu se smanjiti korišćenjem nadležnosti za sistem državne uprave koje bi trebalo da omoguće vladi da uspostavi odgovarajuću ravnotežu između krutosti i fleksibilnosti. Ispod su nabrojane neke od najvažnijih nadležnosti za sistem državne uprave, od kojih su mnoge međuzavisne:

Formulisanje i koordinacija zakona/javnih politika: ovakvi mehanizmi, kojima koordiniše sekretarijat saveta ministara, obezbeđuju kvalitet odluka pri centru vlasti i mogu se proširiti i na sekundarno pravo (podzakonski akti).

Primer: U Španiji, postupci za rukovođenje odlučivanjem unutar Saveta ministara obuhvata pripremu dnevnog reda za sastanke koji se održavaju svake nedelje, mere za postizanje sporazuma u o onim političkim pitanjima oko kojih se ministri ne slažu i nastavak praćenja nacrtu zakona i podzakonskih akata.

Vladina mašinerija: funkcija koja obično potpada pod nadležnost šefa vlade (osim ako drugačije nije propisano zakonom), i obezbeđuje razumnu podelu nadležnosti ministara i efikasan sistem kreiranja javnih politika.

Organizacione strukture ministarstava: one se kontrolišu iz centra i obezbeđuju (a) sprovođenje zajedničkih funkcija ministarstava i glavnih službi (pre svega kadrovi, organizacija, budžet i finansijsko upravljanje, izvršna kontrola, pravni i politički kabineti, između ostalih) u skladu sa istim pravnim standardima, (b) konzistentnost hijerarhijskih nivoa u svim ministarstvima i (c) regulisanje odnosa između politike i uprave na ujednačen način.

Primer: Zadatak predlaganja javnih politika i sekundarnog zakonodavstva primenljivog u čitavoj državnoj službi obično pripada centralnim upravljačkim organima koji i sami mogu da postoje u različitim oblicima. U Portugaliji i Španiji, ovu funkciju koordinacije obavlja Ministarstvo za državnu upravu; u Belgiji, Nemačkoj, Holandiji, Irskoj i Austriji to je ili Ministarstvo finansija ili Ministarstvo unutrašnjih poslova; u Švedskoj i Italiji uspostavljen je poseban organ koji je odgovoran kabinetu premijera. U svakom slučaju, cilj je da se garantuje jednakost postupanja u različitim delovima državne službe, jednaki standardi merenja učinka, pokretljivost i nadzor.

Pravni oblik organa: nove institucije bi trebalo kontrolisati da bi odgovarale jasno definisanim pravnim oblicima koji uspostavljaju njihovo pravno lice, njihov režim nadležnosti i njihov stepen finansijske i administrativne samostalnosti.

Kadrovski sistemi: da bi se povećala profesionalnost državnih službenika, ili direktnim upravljanjem, ili primenom standarda za glavne grupe osoblja putem zapošljavanja, napredovanja, disciplinskih postupaka, sistemom obuke, ocenjivanja i žalbi, kako bi se obezbedio neophodan kvalitet i kontinuitet uprave i mogućnost za državne službenike da se ponašaju kao čuvari ustava. Potreba da se osigura dinamično i motivisano rukovodstvo u najvišim nivoima državne službe je pitanje na koje treba da se odgovori uvođenjem najviše upravljačke službe (TMS) u većini zemalja OECD.⁷

⁷ TMS – *Top management service*. Prim. prev.

Primer: Visoka državna služba (SPS) Holandije, osnovana 1995. godine i pomognuta Kancelarijom SPS, teži da unapredi pokretljivost, saradnju i profesionalni razvoj među višim zvaničnicima. Ovo se smatra neophodnim korakom u povećanju fleksibilnosti državne uprave, kao i njene inovativnosti i sposobnosti brzog reagovanja na novonastajuće potrebe u sve internacionalnijem, kompleksnijem i dinamičnijem političkom okruženju.

U državama kandidatima, državna služba se suočava sa sve većim teškoćama u privlačenju i zadržavanju visoko kvalifikovanih pojedinaca imajući u vidu nekonkurentne plate u poređenju sa privatnim sektorom i stroga pravila za napredovanje u karijeri zasnovana na godinama službe i obrazovnim kvalifikacijama pre nego na učinku.

Ravnoteža centar-lokal: teritorijalna uprava (kako samouprava, tako i decentralizovana uprava) je neophodna da bi se sprovedla pravna tekovina i upravljalo fondovima, ali iznalaženje odgovarajuće ravnoteže ovlašćenja, finansiranja i nadležnosti ostaje jedan od najvećih problema sa kojima se države kandidati suočavaju. Iako lokalna samouprava na opštinskom nivou postoji u svim državama kandidatima, svega nekoliko njih je uspostavilo regionalne strukture sposobne da koordinišu takve zajedničke zadatke kao što je regionalni ekonomski razvoj i infrastruktura ili upravljanje odnosima sa nacionalnim i, kasnije, evropskim nivoom.

Primer: Decentralizacija funkcija vlasti i jačanje lokalnih vlasti su ključna pitanja za sve države kandidate. Duga debata u Poljskoj oko smanjivanja broja vojvodstava, što je zakonom od 28. jula 1998. godine dovelo do stvaranja 16 takvih regionalnih jedinica od prvobitnih 49, ukazuje na to koliko teške mogu biti ovakve odluke.

Finansijsko upravljanje: sistem finansijskog upravljanja obezbeđuje da se vladini fiskalni ciljevi i mete ispune; kao i efikasnu raspodelu resursa na različite vladine aktivnosti i funkcije putem godišnjeg budžeta. Sistemi mogu varirati od države do države, ali svi podrazumevaju, na primer: niz jedinstvenih vladinih računa i klasifikaciju troškova, u skladu sa evropskim i drugim međunarodnim standardima; postupke za garantovanje regularnosti državnih novčanih transakcija kroz jedinstven račun u trezoru; i sisteme koji obezbeđuju tačne, ažurirane finansijske informacije o državnoj potrošnji, prihodima i pozajmljivanjima.

Nabavke: zakoni i sistemi da bi se obezbedila efikasnost i transparentnost u javnim nabavkama i ugovaranju. Odgovornost za razvoj i primenu politike, smernica i obuke za **javne nabavke** obično se nalazi u kancelariji za javne nabavke koja je odgovorna premijeru ili savetu ministara. U većini država SIE, poslovi nabavki su decentralizovani do pojedinačnih jedinica za javne nabavke u ministarstvima i drugim državnim organima. U nekim zapadnim zemljama, međutim, centralizovana agencija je nadležna za kupovinu roba i usluga za zajedničku upotrebu. Izgradnja državnog sistema za nabavke iziskuje: kompletan zakonodavni okvir koji je u skladu sa uputstvima EU; administrativnu strukturu; programe za obuku kadrova; informacije i podatke; antikorupcijske mere i mehanizme za razrešenje sporova.

Koncesije: zakoni i sistemi koji omogućavaju transparentan proces za prenos državnih prerogativa na aktere iz privatnog sektora. Razvoj i primena šema **koncesija** zahteva pozornu pažnju raspodeli prava i obaveza između državnih i privatnih aktera uključenih u proces.

Sistemi kontrole: uključujući internu kontrolu i inspekciju, reviziju, upravno-pravne i žalbene sisteme koji prvostepeno kontrolišu ispravnost delatnosti uprave. Postoji nekoliko kanala kontrole, koji su nezavisni od izvršne vlasti, počevši od aktivnosti **vrhovnih revizorskih institucija** (SAI⁸) (koje mogu biti sudovi, kao u Francuskoj i Italiji, ili nadzorni organi kao u Nemačkoj) do kancelarije **ombudsmana** preko koje građani mogu da podnesu žalbe protiv državne uprave.

Kontakt građana sa upravom: koji uključuje niz mehanizama za regulisanje interakcije između državne uprave i njenih klijenata da bi se (a) podigao kvalitet usluge, (b) smanjile obaveze (npr. kroz akta o administrativnim postupcima, centralizovano izdavanje formulara) i (c) dobile informacije i izveštaji u pogledu sprovođenja i delotvornosti javnih politika.

⁸ Na engleskom jeziku *Supreme Audit Institutions*, te otuda skraćenica SAI. Prim. prev.

Primer: Kontakt sa građanima može se sastojati od „usputnih” informativnih centara, besplatnih telefonskih linija i ličnih „smart kartica” koje se mogu koristiti na automatskim portalima za štampanje uverenja, plaćanje kazni i lokalnih poreza. U Portugaliji važnu inovaciju predstavlja osnivanje INFOCID, integrisane baze podataka koja sadrži ažurirane i pouzdane informacije o pravima i obavezama, administrativnim postupcima, servisnim lokacijama i pristupu. Informacija dobijena od INFOCID je besplatna i može se dobiti preko terminala koji se nalaze u državnim zgradama (sa pristupom 24 časa dnevno) ili putem interneta (<http://www.infocid.pt/>).

Izgradnja i vođenje administrativnih institucija zahteva sredstva.

29. U principu, države kandidati se suočavaju sa potrebom izgradnje institucija da bi završile tranziciju u demokratske, tržišne ekonomije integrisane u svetske trgovinske sisteme. Ipak, pristupanje značajno ubrzava proces u odnosu na razvoj osnovnih ekonomskih i administrativnih kapaciteta. Plan pristupanja će, stoga, sadržati strateško razmišljanje o prioritetima i nametnuti odluke o resursima koje bi inače bilo teško doneti.

30. Međutim, usredsređivanje na pristupanje kao politički cilj rizikuje da zaseni važniji problem pripreme za nošenje bremena prava i obaveza članstva kada se ono ostvari. Može se pokazati da je biti aktivna članica EU teže nego postati članica. Drugim rečima, ispunjavanje obaveza članstva nakon pristupanja podjednako je zahtevno kao i pristupanje, ako ne i više. Tako će redovno izveštavanje o napretku u usklađivanju zakonodavstva i trošenju Phare fondova ustupiti mesto podjednako iscrpnim izveštajima o prenošenju propisa EU i upotrebi finansijskih instrumenata Zajednice, uključujući strukturne fondove. Tokom pristupanja, a i nakon toga, institucije moraju biti održive i sposobne da ispune obaveze članstva. I ne samo to, već se moraju prilagođavati kako se uslovi budu menjali.

Takav poduhvat obećava da će biti produžen tokom vremena, podložan promenama i intenzivan u pogledu neophodnih sredstava, u koja spadaju i:

Novac: račun za institucionalnu izgradnju biće veoma visok i rašće tokom više godina. Ova evolucija će zavisiti, između ostalog, od promene u obimu administrativne aktivnosti, nivoa izvršavanja, strukture troškova uprave i promene u faktorima potražnje (npr. broj firmi). Naravno, mnogo toga je neophodno samo za modernizaciju i sustizanje ostatka Evrope.

Vlade moraju da izgrade institucije koje će funkcionisati tokom celog životnog ciklusa javne politike; problem nije napraviti agenciju za zaštitu životne sredine, već osigurati da se inspekcija u oblasti životne sredine sprovodi sve dok je na snazi zakonodavstvo u toj oblasti. Da bi se finansirala izgradnja institucija uprave (i u pogledu troškova osnivanja i operativnih troškova) tako da one budu održive, vlade će morati da izdvoje neophodna sredstva u svojim budžetima da bi dopunile sredstva dobijena od Zajednice i donatorskih institucija.

U instrumente koje treba razmatrati spadaju naplata korisniku i **vanbudžetski troškovi** (kreditni, poreski troškovi, propisi, vanbudžetski organi). Ovakvi instrumenti se koriste u državama članicama, ali iskustvo je pokazalo da je za njih potrebno veoma pažljivo upravljanje i kontrola, imajući u vidu da ekonomski troškovi mogu biti visoki i da mogu da izazovu poremećaje u javnoj politici. Naplaćivanje pune cene troškova za datu uslugu može, na primer, imati nepravične implikacije za određene kategorije korisnika, kao što su oni sa niskim prihodima, oni koji žive u udaljenim oblastima ili veliki korisnici. Glavna pouka je da su neophodni napredni sistemi odgovornosti za odluke i sistemi kontrole da bi se takvi instrumenti držali pod kontrolom i da se ne bi oslabila celokupna fiskalna disciplina. Korišćenje ovih instrumenata je rizično u državama kandidatima i može se predvideti samo tamo gde su osnovno upravljanje finansijama i sistemi kontrole dovoljno jaki.

Primer: Standardni računovodstveni sistemi možda ne mogu da odgovore na nove informacije i potrebe kontrole koje nastaju uvođenjem naplate korisniku, te prilagođavanje unutrašnjih postupaka može da potraje. Ovo je bio slučaj u Finskoj, gde su mnoge vladine organizacije u početku iskusile teškoće u upravljanju novim sistemima naplate i suočavanju sa novim nadležnostima u procesu naplate.

Veštine: Iako je do sada naglasak bio na izgradnji kapaciteta za „pregovore sa Evropom”, to verovatno nije glavni problem, već je samo prolazne prirode. Po pristupanju, države kandidati će se naći u situaciji da „pregovaraju unutar Evrope”, što je zadatak koji zahteva veliku sposobnost koordinacije, kao i sposobnost da se učestvuje i u formalnoj i u neformalnoj areni kreiranja politika EU.

Uz to, nove institucije za članstvo biće svuda. Širom državne službe, uključujući i pravosudni sistem, ljudi će morati da steknu nove veštine i ponašanje za sprovođenje naprednih javnih politika EU. Priroda i intenzitet kontakta uprave i građana/preduzetnika će se promeniti.

Da bi se proizveo potreban kvalitet državne službe, neophodna je radikalna reforma sistema upravljanja državnom službom, koja se proteže mnogo dalje od visokih elita prestonice. Najočiglednija potreba su plate, ali poboljšanje kvaliteta će takođe zahtevati da se posveti pažnja celom ciklusu upravljanja kadrovima. Ovo iziskuje, između ostalog, mere za proširenje upotrebe obuke na radnom mestu i povećanje pokretljivosti između različitih grana i nivoa vlasti, uz istovremeno pojašnjenje puteva razvoja karijere.

Učinak državnih službenika, kao i stavovi korisnika, uslovljeni su i radnim okruženjem – njegovom organizacijom, radnim prostorijama i postupcima. Prevođenje novog zakona u operativne priručnike, formulare i koncipiranje zadataka za efikasnost i nadzor mogu biti skuplji i komplikovaniji od usvajanja samog zakona. Veštine za upravljanje promenom organizacija uprave moraće se široko rasprostraniti kroz sve jedinice za sprovođenje.

Politička podrška: Izgradnja institucija uprave je dugoročan proces. Rezultati se obično vide godinama nakon što se počelo. Ipak, proces se odvija u kratkoročnoj perspektivi redovne politike i u ambicioznom vremenskom okviru pristupanja. Iskustvo država članica pokazuje da institucionalna dogradnja zahteva neprekidnu podršku sa vrha. Dugotrajna posvećenost jačanju nacionalnih institucija da se dostigne potpuna integracija unutar Evropske zajednice dovela je do značajnih poboljšanja u administrativnom i ekonomskom učinku u Španiji i Portugaliji nakon njihovog pristupanja, da bi kulminirala njihovim kvalifikovanjem za Evropsku monetarnu uniju. U slučaju trenutnih država kandidata, evropska ambicija i stalni pritisak pregovora sa EU može predstavljati pokretačku snagu. Vlade će morati da se potrude da održe podršku članstvu, kao i da iskoriste ostale interese, naročito ekonomske, da poguraju modernizaciju uprave.

31. Ali izgradnja institucija, kao dugoročni nacionalni napor da se poboljša kapacitet za delotvornu delatnost u pogledu javnih politika, podrazumeva mnogo više od same modernizacije državne uprave. Baš kao što postizanje političkih ciljeva zavisi od kombinovanih dejstava aktera iz javnog i privatnog sektora, tako se i za izgradnju institucija, u svom najširem značenju, može smatrati da obuhvata čitavo sazvežđe organizacija koje zajedno garantuju efektivnu implementaciju. Jačanje kapaciteta državne uprave je, stoga, podržano dodatnim naporima da se podstiče rast i razvoj odgovarajućih aktera iz privatnog sektora (npr. privredne komore, udruženja potrošača, privatne agencije za sertifikaciju kvaliteta, profesionalna tela).

Iako je institucionalna dogradnja prevashodno državni proces, strana pomoć može koristiti...

32. Pomoć iz Evrope i drugih donatora je finansijski značajna u istorijskom pogledu kao protok pomoći, ali je relativno mala u odnosu na potrebe. Ukupan godišnji upliv od svih programa EU doseže oko 0.5% nacionalnog budžeta i svega jedna trećina novca iz Phare je namenjena izgradnji institucija.

33. Značajan aspekt pomoći EU leži u politici modernizacije i u obezbeđivanju pristupa uporednim informacijama o najboljoj praksi. Glavni cilj je da se obezbedi pristup praktičnom iskustvu, za šta je glavno sredstvo twinning.⁹ To bi trebalo da bude obogaćeno komparativnim analizama i pristupom raznim iskustvima, i od država članica EU i od drugih starijih demokratija, u opštim oblastima kao što su rukovođenje i nadzor nad potrošnjom ili mehanizmi pri centru vlade. Kako budu napredovali, kandidati će imati mnogo da nauče jedni od drugih i u interesu je Evrope da oni saraduju. Spoljna pomoć treba da podrži ove promene, koje će takođe pomoći da se održe kontakti među kandidatima kao i evropskim državama koje to nisu.

⁹ Twinning – program bratimljenja EU. Prim. prev.

...ukoliko se njome dobro rukovodi.

34. Prošla iskustva su obogatila diskusiju oko upravljanja pomoći u oblasti reforme državne uprave. U znak priznanja najvišem prioritetu koji se sada pridaje izgradnji institucija, Komisija je preduzela krupne korake da bi poboljšala obezbeđivanje pomoći. Mogu se izvući neke pouke:

- programi pomoći reformi državne uprave moraju se staviti u potpunosti pod autoritet nacionalne politike i ugraditi u nacionalne programe za modernizaciju uprave; trebalo bi da se naprave tako da budu fleksibilni i prilagođeni administrativnoj kulturi zemlje domaćina;
- tokovi spoljnih sredstava i nabavke treba da budu potpuno integrisani u nacionalne procese upravljanja finansijama i njihovom unapređenju treba dati prioritet;
- institucije treba praviti tako da one budu održive u odnosu na nacionalne resurse;
- reviziju i kontrolu pomoći treba da prvostepeno sprovedu nacionalni organi, čijem unapređenju takođe treba dati prioritet;
- veštine upravljanja projektima (uključujući izradu, ocenu i praćenje) treba dalje razvijati;
- efektivno učenje dolazi iz fleksibilnih procesa razmene među stručnjacima koji se bave tim poslom, kao i iz pristupa informacijama koje mogu koristiti službenici država kandidata;
- razmena iskustava u regionu je vredno oruđe koje treba aktivno bogatiti i podržavati.

35. Izazovi koji nastaju tokom implementacije *acquis communautaire* su veliki. Sada je prioritet za države kandidate da razviju strategiju izgradnje institucija koja je skrojena u nacionalnom kontekstu, ispunjava neposredne zahteve članstva i, što je najvažnije, postavlja dobar temelj za buduće obaveze članstva.

36. Dok se sektorska pitanja naznačena u mišljenjima Komisije moraju pokriti na temeljan i adekvatan način, horizontalne funkcije vlasti koje će obezbediti celokupnu koherentnost i delotvornost od podjednakog su značaja. Države kandidati moraju osigurati da će njihova institucionalna uređenja i procesi funkcionisati na odgovarajućem nivou pouzdanosti.

37. Jačanje administrativnih kapaciteta da bi se sprovodila današnja pravna tekovina EU, kao i da bi se ravnopravno učestvovalo unutar EU i sa državama članicama u budućnosti, stvar je od znatne važnosti za svaku od država kandidata. Da bi uspela, institucionalna dogradnja će zahtevati adekvatne resurse, široko rasprostranjenu podršku javnosti i održanu podršku nacionalnih donosilaca odluka tokom dugog perioda. Iako neuhvatljivi, ovi uslovi su dostižni i, jednom kada se osiguraju, daju dobre šanse za uspeh.

Aneks: Definicija ključnih termina

Acquis Communautaire

Celokupno pravo EU koje se nalazi u osnivačkim ugovorima, sekundarnom zakonodavstvu i javnim politikama Unije kao i u praksi Evropskog suda pravde.

Za više informacija o Evropskoj uniji, posetite njihovu internet prezentaciju na: <http://europa.eu.int>.

Revizija

Zvanični pregled koji se sprovodi, ili da bi se zadovoljilo zahtevima uprave (unutrašnja revizija) ili od strane nezavisnog revizora (spoljna revizija) da bi se ispunili zakonom predviđeni uslovi. Spektar revizija je širokog obima i podrazumeva:

- **finansijske revizije:** pokrivaju pregled i podnošenje finansijskih izveštaja, kao i pregled računovodstvenih sistema na kojima se zasnivaju ti izveštaji;
- **revizije pridržavanja ili ispravnosti:** koje ispituju pravno i administrativno pridržavanje, ispravnost i prikladnost uprave, finansijske sisteme i sisteme kontrole upravljanja;
- **revizija učinka/revizije isplativosti ulaganja:** koje ocenjuju upravljački i operativni učinak (ekonomičnost, efikasnost i efektivnost) javnih programa određenih ministarstava i drugih organa u korišćenju finansijskih, ljudskih i ostalih resursa u ispunjavanju svojih ciljeva.

Izvor: Effects of European Accession. Part 2: External Audit, SIGMA radovi: Br. 20, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno i na Sigma internet prezentaciji na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Koncesija

Termin „koncesija” označava prenos prerogativa ili prava koja su prethodno bila u nadležnosti države onim licima ili organizacijama koje sprovode aktivnosti koje je država obavezna da sprovodi. Koncesija dozvoljava sprovođenje državnih poslova od strane privatnih aktera i ima dvojni pravni karakter, koji uključuju elemente i javnog i privatnog prava.

„Ugovor o koncesiji” je poseban primer u kojem država ulazi u ugovor kao vlasnik, i predaje monopol (u korišćenju javne imovine ili pružanju usluga) privatnim akterima za strogo utvrđeni, mada obično veoma dug, vremenski period. Ovo je zato što ugovori o koncesiji obično pokrivaju oblasti koje karakterišu jak intenzitet kapitala i niska zakupnina (npr. izgradnja i održavanje autoputa) u kojima je državna uprava obavezna da obezbedi garanciju za određene prednosti kako bi se privukao privatni kapital.

Specifična priroda ugovora o koncesiji leži u značajnom elementu državne uprave koji opstaje, uprkos karakteristikama privatno-pravnog ugovora, i za šta postoje dva glavna uzroka:

- predmet koncesije uvek podrazumeva državnu imovinu ili državne fondove (na taj način čini javni tender za dobijanje ugovora glavnim preduslovom);
- državna uprava zadržava glavnu odgovornost za kontinuitet i kvalitet usluge (što državnoj upravi ostavlja široka prava da nadzire privatno preduzeće, ili kao većinski akcionar kroz posebna zakonska pravila, ili ugovaranjem prava kontrole u ugovoru o koncesiji).

*Izvor: BORDÁS, M. „Legal Aspects in the Field of Public Services with Special Regard to Concession”, u JABES, J. i M. VINTAR (urednici), *Public Administration in Transition: Proceedings from the Third Annual Conference Held in Bled, Slovenia 23-25 March 1995*, NISPACee, Bratislava, Slovačka, 1995.*

Kriterijumi iz Kopenhagena

Ekonomski i politički uslovi za članstvo postavljeni na Evropskom savetu juna 1993. godine zahtevaju od država kandidata da imaju:

- ostvarenu stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- funkcionalnu tržišnu ekonomiju, kao i sposobnost da se nose sa pritiscima konkurencije i tržišnim silama unutar Unije;
- sposobnost da preuzmu obaveze članstva, uključujući i privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

Za više informacija o Evropskoj uniji, posetite njihovu internet prezentaciju na: <http://europa.eu.int>.

Povereno pružanje usluga

Novi pristupi pružanju javnih usluga su glavno načelo reformi javnog sektora u mnogim državama OECD. Oni podrazumevaju korišćenje agencija, komercijalizaciju ili delimičnu komercijalizaciju pružalaca usluga iz javnog sektora (kao što je poveravanje poslova ugovaranjem), partnerstva između javnog i privatnog sektora i potpunu privatizaciju javnih usluga.

Značajno svojstvo mnogih takvih uređenja je razvoj ugovornih odnosa između vlade i pružalaca javnih usluga. Ovo postavlja pitanje ko je za šta i kome odgovoran dok se testiraju sposobnosti državnih organa da sprovedu delotvoran nadzor i kontrolu. Iako se transparentnost i otvorenost mogu povećati prebacivanjem sprovođenja usluga bliže građanima ili klijentima i postavljanjem jasnijih standarda usluga, takođe ima mesta za sukobe vrednosti, preuzimanje većeg rizika i zabune oko etičkih standarda.

Za više informacija o etici u javnom sektoru, pogledati *Symposium on Ethics in the Public Sector: Challenges and Opportunities for OECD countries: Issues Paper* na internet prezentaciji Službe za javno upravljanje OECD (PUMA) na: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

Etička infrastruktura

Okruženje javnog sektora koje neprekidno podstiče visoke standarde ponašanja zahteva podršku etičke infrastrukture. Elementi infrastrukture su komplementarni, međusobno se dopunjuju i mogu se grupisati u tri velike grupe:

- **vođstvo:** omogućava ga snažna podrška političkog rukovodstva; kodeksi ponašanja i profesionalna socijalizacija (na primer kroz obrazovanje i obuku);
- **upravljanje:** postiže se koordinacijom od strane postojeće centralne agencije za upravljanje ili posebno formiranog oragana, kao i uslovima i praksama upravljanja državnom službom;
- **kontrola:** obezbeđuje je pravni okvir koji omogućava nezavisnu istragu i krivično gonjenje, delotvorne mehanizme odgovornosti i kontrole, i konačno, administrativna transparentnost, uključenost javnosti i javni nadzor.

Izvor: Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, OECD Document C(98)70, OECD, Pariz, 1998.

Za više informacija o etici u javnom sektoru, pogledati internet prezentaciju PUMA o etici na: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/>.

„Evropski administrativni prostor”

Članstvo u Evropskoj uniji proizvodi visok stepen međusobne zavisnosti koja se najoštrije oseća na administrativnom nivou. Ipak, ne postoje pravila Zajednice u vezi sa administrativnom organizacijom ili javnim upravljanjem. Uprkos nepostojanju direktnih ovlašćenja, Evropska unija utiče na vladavinu unutar država članica, naročito kroz nametanje obaveza izraženih u vidu rezultata koji se moraju postići (*obligation de résultat*).

Na ovoj osnovi, Evropska unija ima pravo da zahteva da buduće ili sadašnje države članice imaju pouzdan sistem vladavine sposoban da ugradi standarde i odluke Zajednice u svoje zakonodavne sisteme delotvorno sprovodeći te standarde i odluke i obezbeđujući njihovu primenu.

Upravo u tom kontekstu tzv. Evropski administrativni prostor postepeno dobija oblik u kojem se državni službenici u državama članicama sreću redovno, razmenjuju informacije i preispituju probleme zajedno, uključujući i one koji se odnose na državnu upravu. Administrativna pouzdanost, koja je neophodna za vladavinu prava, delotvornu implementaciju javnih politika i ekonomski razvoj, jedna je od ključnih karakteristika ovog prostora.

Izvor: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA radovi: Br. 23, SIGMA, OECD, 1998. Takođe dostupno i na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Nacionalni programi za usvajanje pravne tekovine (NPAA)

Nakon odluke Evropske komisije 4. februara 1998. godine da se osnuju pristupna partnerstva (PP) sa svakom od država kandidata, one su bile pozvane da pripreme nacionalne programe za usvajanje pravne tekovine (NPAA). NPAA treba detaljno da opiše kako će svaki od prioriteta naznačenih u PP biti sproveden, uključujući definiciju obaveza u pogledu vremenskog okvira i raspodele ljudskih i finansijskih resursa. Sa svoje strane, Komisija će nastaviti dijalog koji je u toku sa svakim od kandidata oko izrade i kasnije revizije njegovog NPAA i na taj način će obezbediti značajan doprinos za redovne izveštaje Komisije o napretku. Praćenje PP će se sprovesti kroz mehanizme Evropskog sporazuma (potkomiteti, Odbor za pridruživanje i Savet).

Za više informacija o Evropskoj uniji, posetite njihovu internet prezentaciju na: <http://europa.eu.int>.

Vanbudžetski troškovi

Iako se koristi nekoliko definicija „vanbudžetskih troškova i fiskalnih rizika”, ovaj termin obično označava one finansijske troškove koje snosi vlada, ali koji nisu uključeni u troškove u budžetu, ili u izveštaj o dugovanjima. Ovakve finansijske obaveze mogu da se jave u nekoliko oblika i mogu da nametnu direktne troškove, finansijske obaveze ili gubitke prihoda. Mogu biti eksplicitni (npr. priznati zakonom ili ugovorom vlade) ili implicitni (moralna obaveza zasnovana na očekivanjima javnosti ili pritiscima interesnih grupa); direktni (sigurni) ili mogući (ukoliko se desi neki konkretni događaj). Neki primeri glavnih kategorija ovakvih obaveza su:

- gubici u приходима davanjem subvencija poreskim obveznicima (poreski troškovi);
- davanje subvencionisanog kredita ili zajmovnih garancija samostalnim ili privatnim pozajmljivačima preko centralne banke ili drugih finansijskih institucija;
- državne osiguravajuće šeme (npr. osiguranje za depozit, osiguranje za poplave ili slučaj rata);
- implicitne garancije u slučajevima npr. bankovnog kolapsa ili neizvršenja obaveza dugovanja od strane regionalnih ili lokalnih vlasti;
- direktni troškovi tela koja nisu obuhvaćena budžetom (vanbudžetski organi, javna preduzeća);
- nametanje privatnih troškova privatnim licima (uređenje propisima).

Ne moraju sve ove obaveze i rizici da se formalno nađu u samom budžetu. Zaista, u nekim slučajevima, bilo bi opasno za vladu da tako postupi stvarajući nepotrebnu nesigurnost na finansijskim tržištima. Međutim, važno je da vlada treba da napravi procenu svih takvih finansijskih obaveza i rizika i da razvije strategije za njihovo rešavanje.

Izvor: The Control and Management of Government Expenditure, OECD, 1987. godina.

Ombudsman¹⁰

Iako postoji puno formi ombudsmana, njihova prepoznatljiva osobina je da su nezavistan, zakonom propisani organ (konstituisan zakonskim aktom ili čak i samim ustavom) koji je obično odgovoran parlamentu. Takve institucije igraju komplementarnu ulogu osnovnim garancijama koje daju upravno pravo i sudski nadzor. Zadatak ombudsmana je da istraži žalbe koje ulože pojedinci ili grupe protiv delovanja upravnih organa, a njegova nadležnost može da se odnosi na čitavu sferu uprave ili da bude ograničena na određene oblasti u okviru nje. Konkretna forma dosta varira. Na primer, britanski parlamentarni komesar za upravu je ovlašćen da istražuje žalbe protiv centralne uprave, poljska Komisija za prava građana istražuje kršenja prava građana uopšte, dok mađarska Komisija za prava nacionalnih i etničkih manjina istražuje one protiv manjina. Uopšte, ombudsman je ograničen na istraživanje pojedinačnih žalbi koje podnose oni koji su direktno ugroženi.

Ombudsmeni obično imaju ovlašćenje da zahtevaju od uprave koja je pod istragom da preda dokumente i ostale dokaze ukoliko je potrebno. Obično nemaju ovlašćenje da naredi korektivne mere ili nametnu sankcije, već su ograničeni na davanje preporuka samoj upravi i oslanjaju se na pritisak javnosti, parlamenta ili vlade za sprovođenje mera. Ombudsman ne samo da igra važnu ulogu u jačanju **odgovornosti** državne uprave, već može i doprineti podizanju **kvaliteta uprave** otkrivanjem primera loše uprave i podizanjem svesti među državnim službenicima o očekivanjima javnosti.

Izvor: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, SIGMA radovi: Br. 17, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno i na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Standard učinka

Prilikom odlučivanja za pristup upravljanju učinkom, mora se obratiti pažnja na dva ključna pitanja. Prvo, šta će se koristiti kao **mera učinka**? Ili **rezultati** (*outputs*), koje je lakše odrediti i meriti, ali čije ostvarenje samo po sebi ne znači i samo postizanje ciljeva javne politike (npr. broj nezaposlenih lica koja su prekvilifikovana). Ili **ishodi** (*outcomes*), (npr. smanjenje stope lokalne nezaposlenosti) za koje je teško smatrati javne menadžere odgovornima imajući u vidu da rezultati javne politike često zavise od brojnih spoljnih faktora koji su van njihove kontrole. Kao što takvi primeri pokazuju, razumevanje odnosa između rezultata i ishoda neophodan je preduslov za smislenu upotrebu mera učinka.

Drugo ključno pitanje javlja se prilikom postavljanja **nivoa učinka** koje treba dostići. Akcenat na rezultatima kao meri učinka zahtevao bi kvantifikovanje „jedinica” koje određena javna usluga treba da proizvede (npr. sati obavljene obuke). Izbor ishoda kao mere učinka podrazumeva određivanje stepena u kome preduzete aktivnosti utiču na dati problem javne politike (npr. procenat smanjenja stope nezaposlenosti među onim osobama kojima je pružena obuka).

Izvor: In Search of Results: Performance Management Practices, OECD, 1997. Takođe dostupno na internet prezentaciji PUMA na: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/index.htm>.

Javne nabavke

Vladina kupovina dobara i usluga od privatnog sektora predstavlja značajan deo javne potrošnje u većini zemalja. Ovakve aktivnosti se uređuju državnim zakonodavstvom o javnim nabavkama i vođene su međunarodnim standardima transparentnosti, otvorene i fer konkurencije. Izgradnja ekonomski efikasnog sistema javnih nabavki zahteva:

- koncipiranje funkcionalnog i doslednog pravnog i administrativnog okvira;
- trenirane kadrove, razvoj programa obuke i „obuke trenera”;
- informacione sisteme i baze podataka koje podstiču otvorenu konkurenciju, nadzor javnosti nad procesima javnih nabavki i razvoj konkurentnog izbora snabdevača;

¹⁰ Ombudsman je originalni naziv ove institucije, ali se ona u srpskom zakonodavstvu naziva „zaštitnikom građana”. Prim. prev.

- efikasne mehanizme sprečavanja prevara, rasipanja i korupcije koji se dalje pojačavaju unutrašnjim sistemima kontrole i spoljnom revizijom;
- otvorene i nepristrasne postupke za rešavanje sporova, za razmatranje žalbi i nadzor nad procesom nabavke

Izvor: Public Procurement, SIGMA Policy Brief: Br. 3, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Analiza uticaja propisa (Regulatory impact analysis)

Analiza uticaja propisa (RIA) je tehnika koja zahteva sistemsku procenu pozitivnih i negativnih uticaja propisa i njihovih alternativa. RIA se zasniva na sposobnostima vlasti da naprave analizu visokog kvaliteta, primene analitičke metode uključujući i analizu troškova i koristi, prikupe podatke i konsultuju se sa javnošću da potvrde da su procene realne.

Uspešna analiza uticaja propisa (RIA) može doprineti:

- poboljšanju razumevanja stvarnih uticaja delatnosti vlade (analitičko sredstvo);
- integrisanju višestrukih ciljeva javne politike (sredstvo koordinacije);
- poboljšanju transparentnosti i konsultovanja radi ubrzanja reakcija vlade (sredstvo za konsultaciju);
- povećanju vladine odgovornosti obezbeđivanjem opsežnijih informacija i prikazivanjem kako vladine odluke koriste društvu (sredstvo odgovornosti);

Izvor: OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, OECD, 1995. Ovo izdanje je takođe dostupno na internet prezentaciji PUMA kao aneks u Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Regulation na: <http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95>. Dodatne informacije o RIA mogu se naći na: <http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm>.

Vladavina prava

Dosledna primena odredaba propisanih zakonom nudi opipljiv dokaz vladavine prava, tj. da će se od javnih i privatnih tela očekivati da slede zakonske mere i da će rizikovati da pretrpe sankcije ukoliko to ne učine. U konkretnom primeru državne uprave to znači da telo uprave ima samo ona ovlašćenja koja su mu poverena zakonom ili dodeljena od nadređenog organa i da će ih koristiti samo onako kako je predviđeno zakonom. Vladavina prava promoviše: sigurnost i predvidivost; doslednost u delovanju i jednakost u ophođenju; poštovanje pojedinaca; objektivan standard za procenu postupaka uprave.

Izvor: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, SIGMA radovi: Br. 17, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Vrhovna revizorska institucija (SAI)¹¹

SAI se definiše kao državni organ koji, kakogod predviđen, konstituisan ili organizovan, na osnovu zakona sprovodi najvišu funkciju javne revizije u državi. Precizna forma koju ona može imati značajno varira. Tako je, na primer, vrhovna revizorska institucija u Nemačkoj Federalni revizorski sud, dok je u Irskoj to Kancelarija vrhovnog revizora.

Izvori: Effects of European Accession. Part 2: External Audit, SIGMA radovi: Br. 20, SIGMA, OECD, 1997; Central Bank Audit Practices, SIGMA radovi: Br. 24, SIGMA, OECD, 1998. Takođe dostupno na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>. Za informacije o Međunarodnoj organizaciji vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), posetite internet prezentaciju INTOSAI na: <http://www.intosai/magnet.at/intosai/>.

¹¹ Na engleskom jeziku: *Supreme Audit Institution*, te otuda skraćena „SAI”. Prim. prev.

Naplata korisniku

Važni preduslovi za uvođenje naplate korisniku podrazumevaju: postojanje jasnih smernica, rigorozan sistem kontrole i delotvorne revizorske postupke. Naplata korisniku za javne usluge je sve više zastupljena u mnogim državama OECD i služi brojnim ciljevima, uključujući:

- smanjenje budžetskog deficita;
- predstavljanje troškova i koristi od usluga na način da budu vidljiviji i korisnicima i vladinim organizacijama koje ih pružaju;
- prebacivanje tereta troškova sa običnih poreskih obveznika na one korisnike koji imaju direktne koristi od usluge;
- nametanje discipline potražnji korisnika za uslugama;
- negovanje upravljanja naklonjenog potrošačima i poboljšanja u finansijskom i uslužnom radu davalaca usluga;
- podsticanje razvoja tržišta i konkurencije.

Uvođenje naplate korisniku, ili njene značajne promene, trebalo bi da budu praćene:

- konsultacijama sa korisnicima;
- određivanjem pune cene obezbeđivanja usluga i odredišta računa;
- delotvornim i efikasnim sistemom prikupljanja;
- merama unapređenja i praćenja organizacionog učinka;
- adekvatnim strategijama formiranja cena;
- pridavanjem značaja pitanju pravičnosti.

Izvor: Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services, PUMA Policy Brief: Br. 3, PUMA, OECD, 1998. Takođe dostupno na internet prezentaciji PUMA na: <http://www.oecd.org/puma/pubs/index.htm>.

Dobrovoljno pridržavanje

Postizanje ciljeva javne politike kojima teži državna uprava velikim delom zavisi od dobrovoljnog pridržavanja propisa od strane građana i preduzeća. Primer je prikupljanje poreza na dobit, gde pojedinačni poreski obveznici nose najveći deo tereta u izračunavanju i transferisanju dospelih suma. U ovom kontekstu, glavni efekat aktivnosti primene koje preduzimaju državni službenici je navodno sprečavanje nepridržavanja i jačanje „volje za pridržavanjem” među većinom koja poštuje propise.

Poređenje troškova pridržavanja (npr. kapitalnih investicija neophodnih da se obnovi industrijsko postrojenje) sa rezultatima funkcije primene (veličina sankcija za **nepridržavanje** uvećana verovatnoćom **otkrivanja**) daje entitetima na koje se odnose propisi grubu sliku o tome da li je nepridržavanje zaista atraktivna opcija. Percepcije igraju važnu ulogu u ovakvim računicama, i upravo u ovim slučajevima državni organi mogu da učine da „terazije prevagnu” u korist pridržavanja ili podizanjem nivoa sankcija koje se primenjuju, ili povećavanjem broja inspekcija, ili oboje. Jasno, povećavanje broja inspektora u datoj oblasti možda neće biti izvodljivo zbog budžetskih ograničenja, a postavljanje veoma visokih novčanih kazni može da se razvije nepovoljno ukoliko se ispostavi da ih je teško prikupiti. Još jedna opcija je da se široko promovišu primeri otkrivanja i sankcionisanja da bi se podigla **percepcija** verovatnoće otkrivanja među entitetima na koje se odnose propisi i da bi se na taj način pojačali njihovi naponi u pridržavanju propisa.

Izvor: Administration as Service, The Public as Client, OECD, 1987.

Nije poverljivo

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

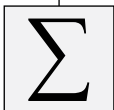
Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1

OLIS : 19-Nov-1999

Dist. : 22-Nov-1999



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE PHARE PROGRAMA
EVROPSKE UNIJE**

Or. Eng.

CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1
Nije poverljivo

EVROPSKI PRINCIPI ZA DRŽAVNU UPRAVU

SIGMA RADOVI: BR. 27

Or. Eng.

84557

Ceo dokument dostupan na OLIS u svom originalnom formatu

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge zemlje, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

Nove države članice EU (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

Države kandidati za članstvo u EU (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

Države Zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo¹)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa zemljama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

Autorska prava OECD, 1998

Prijave za dozvole za umnožavanje ili prevođenje celog ili delova ovog materijala treba poslati na adresu: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne moraju da predstavljaju zvanična mišljenja Komisije, država članica OECD-a ili zemalja srednje i istočne Evrope koje učestvuju u programu.

¹ Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

UVODNA REČ

Ovaj rad predstavlja pokušaj da se identifikuju standardi čije ispunjenje se očekuje od država kandidata za članstvo u EU kako bi dovele svoje državne uprave u ravan sa državnim upravama država članica EU. Budući da potiče iz rada Sigmene na reformi državne uprave u srednjoj i istočnoj Evropi, naročito na razvoju državne službe i administrativne kontrole, ovaj rad opisuje važan deo osnova Sigmene metodologije za procenu kapaciteta državne uprave država kandidata.

Ranija verzija ovog rada bila je pregledana na prvom sastanku šefova državnih službi deset država kandidata za prijem u Evropsku uniju koji je održan u Beču novembra 1998. godine. Taj sastanak je lansirao Sigma projekat u cilju procene kapaciteta državne uprave, a naročito napretka u razvoju državne službe u tim zemljama. Pre objavljivanja konačna verzija rada je pregledana od strane učesnika na Desetom sastanku Sigmene kontakt grupe koja je održana u Pragu 15-16. novembra 1999. godine.

Iako je ovaj rad pripremio Sekretarijat Sigmene, sa gospodinom Franciskom Kardonom, savetnikom za upravljanje javnim uslugama, kao glavnim autorom, u njegovoj izradi učestvovali su i nezavisni stručnjaci. Sigma želi da se zahvali profesoru Denisu Galiganu, Direktor Centra za sociološko-pravne studije na Volfson koledžu Univerziteta u Oksfordu u Ujedinjenom Kraljevstvu, profesoru Žaku Zileru sa pravnog odeljenja Evropskog univerzitetskog instituta u Firenci u Italiji, profesoru Jirgenu Švarcu, direktoru Instituta za javno pravo na Albert-Ludvigs univerzitetu u Frajburgu u Nemačkoj i gospodinu Žaku Furnijeu, bivšem članu Državnog saveta (*Conseil d'Etat*), sada članu Visokog sudskog saveta (*Conseil supérieur de la Magistrature*) u Francuskoj, na njihovom dragocenom doprinosu. Sigma takođe želi da izrazi zahvalnost dr Helmutu Kičenbergu, bivšem direktoru Federalne akademije za državnu upravu u Nemačkoj i dr Volkangu Rušu, predavaču ustavnog prava na Institutu za državnu upravu u državi Severna Rajna-Vestfalija u Nemačkoj, na njihovim korisnim savetima.

Za objavljivanje ovog rada odgovoran je generalni sekretar OECD.

SIGMA-OECD

2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM.....	204
UVODNA REČ	205
SAŽETAK	207
UVOD.....	208
I DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR	209
1. Principi upravnog prava	209
Pouzdanost i predvidivost	210
Otvorenost i transparentnost	212
Odgovornost.....	213
Efikasnost i delotvornost	213
2. Evropski administrativni prostor.....	214
Pojam Evropskog administrativnog prostora	215
Pokretačke snage konvergencije	216
Uloga Evropskog suda pravde u pojavi zajedničkog Evropskog administrativnog prostora	217
Stepen konvergencije upravnih sistema	218
II DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I STANDARDI DRŽAVNE SLUŽBE	219
1. Pravne strukture za profesionalnu državnu službu: zaposleni u državnoj upravi ili državni službenici?	219
Slični standardi i uslovi, ali različiti modeli profesionalne državne službe	219
2. Upravljanje državnom službom u kontekstu „zakonitosti u upravi”	222
Profesionalni javni menadžeri.....	222
Kontekst „zakonitosti u upravi”	223
Homogeno upravljanje državnom službom	223
ZAKLJUČCI	225
Vrednosti državne službe su pravno obavezujući principi	225
Državni službenici nisu obični zaposleni u državnoj upravi	225
Principi upravnog prava stvaraju obrasce ponašanja u državnoj službi	225
Principi upravnog prava doprinose stvaranju Evropskog administrativnog prostora.....	226

SAŽETAK

Države srednje i istočne Evrope koje apliciraju za članstvo u Evropskoj uniji moraju da reformišu svoje državne uprave kako bi ispunile kriterijume za članstvo iz Kopenhagena i Madrida. Većina oblasti delovanja države su obuhvaćene ili su pod uticajem *acquis communautaire* (tj. celokupnog zakonodavstva Evropske zajednice)². U različitim domenima *acquis*, ciljevi i sadržaj reformi su sasvim jasni. Zemlje kandidatu moraju da prenesu zakonodavstvo EZ u domaći pravni sistem, a zatim da ga sprovedu i primene. Teškoće i kašnjenja su najčešće u vezi sa procesom i brzinom implementacije usled nedostatka kapaciteta.

Ne postoji *acquis communautaire* koji bi postavio standarde za horizontalni sistem vladavine ili nacionalne državne uprave. Ciljevi i usmerenja reforme državne uprave u perspektivi pristupanja EU su zato manje određeni. Međutim, vremenom se među demokratskim državama pojavio opšti konsenzus po pitanju ključnih komponenti dobre vladavine (*good governance*). Te komponente obuhvataju principe vladavine prava, a to su pouzdanost, predvidivost, odgovornost i transparentnost, ali isto tako i tehnička i upravljačka stručnost, sposobnost organizacije i učešće građana. Uprkos nepostojanju pravne tekovine EU, ovaj konsenzus je uspostavio principe za državnu upravu koje dele države članice EU sa različitim pravnim tradicijama i različitim sistemima vladavine. Vremenom su ovi principi definisani i redefinisani kroz praksu nacionalnih sudova, a potom i praksu Evropskog suda pravde.

Principi državne uprave koji su zajednički državama članicama EU čine elemente takozvanog „Evropskog administrativnog prostora (EAP)”. EAP obuhvata skup zajedničkih standarda za postupanje unutar državne uprave koji su definisani zakonom i u praksi primenjeni kroz procedure i mehanizme odgovornosti. Zemlje koje apliciraju za članstvo u EU treba da uzmu ove standarde u obzir prilikom razvoja svojih državnih uprava. Iako EAP ne predstavlja deo usaglašene pravne tekovine EU, ipak treba da služi kao vodič reformi državne uprave u državama kandidatima. U državama članicama EU ovi standardi, uz principe uspostavljene ustavom, najčešće su uzidani u, ili prenešeni kroz skup administrativnih zakona, kao što su zakoni i podzakonski akti o državnoj upravi, upravnom postupku, slobodi informisanja i državnim službenicima.

Mera u kojoj neka država kandidat deli ove principe državne uprave i poštuje standarde EAP je indikator sposobnosti njene državne uprave da delotvorno sprovede *acquis communautaire*, u saglasnosti sa kriterijumima koje je Evropski savet u Kopenhagenu i Madridu učinio eksplicitnim. Opšti zaključak ovog rada je formulisan unutar tog konteksta.

U drugom delu rada državna služba se situira unutar ovog šireg konteksta. Cilj tog dela je da pruži bolje razumevanje veza između, na jednoj strani učinka i upravljanja državnim službenicima i na drugoj strani opštih principa dobre vladavine i administrativnih standarda koji sačinjavaju EAP. Među izvedenim zaključcima je ubeđenje da državni službenici nisu samo zaposleni od strane države, već da imaju i konstitutivnu ulogu. Stoga nije podesno regulisati odnos između države ili državne institucije i državnih službenika samo zakonom o radu.

² *Acquis communautaire* se prevodi kao „pravna tekovina” ili „pravna tekovina EU”. U ovom tekstu koristi se i naziv u originalu (kao i skraćeni oblik *acquis*), a i prevedeni termin budući da su oni jednako u upotrebi. Prim. prev.

UVOD

Članstvo u Evropskoj uniji zahteva da svaki administrativni domen i industrijski sektor države članice poštuje pravnu tekovinu EU. Na primer, da bi nacionalna mlečna industrija u državi kandidatu preživela dan pristupanja mora da ispunjava sve zahteve *acquis*. Ako ne, ta industrija neće moći da izvozi svoje proizvode u druge države članice. Neće čak moći da trguje ni unutar domaćeg tržišta.

Institucije nacionalnih državnih uprava država članica EU sprovode i primenjuju pravnu tekovinu EU. Da bi država kandidat efektivno postigla isto to, njena državna uprava se mora držati glavnih principa dobre vladavine i mora ispunjavati administrativne standarde definisane unutar EU. Implementacija *acquis communautaire* u administrativnoj oblasti je, naravno, pitanje kapaciteta i resursa unutar datog sektora – ali ne samo to. Opšti horizontalni sistemi vladavine u državi kandidatu takođe moraju da ispune zahteve EU jer su oni ključni za pouzdano funkcionisanje cele uprave, uključujući i oblasti *acquis*. Uspešna implementacija i primena zavisi od horizontalnih struktura i sistema vladavine, kao što su procedure za administrativne postupke i mehanizmi kojima se obezbeđuje učinak državnih službenika u skladu s EU standardima.

Nepostojanje opštog zakonodavstva EU primenljivog u oblastima državne uprave i administrativnog prava predstavlja problem za države kandidate. Od njih se očekuje da imaju administrativne sisteme i institucije državne uprave sposobne da preuzimaju, sprovode i primenjuju *acquis* u skladu s principom „obaveza u pogledu rezultata” („*obligatory results*”, „*obligation de résultat*”). Države kandidati moraju da ispune kriterijume neophodne za članstvo u EU usvojene od strane Evropskog saveta u Kopenhagenu, Madridu i Luksemburgu. Pred toga, napredak država kandidata se meri u odnosu na te kriterijume, to jest po rečima Redovnih izveštaja Evropske komisije u odnosu na njihovu „administrativnu i sudsku sposobnost da primene *acquis*”, što implicitno znači da se njihov progres procenjuje u odnosu na evropske administrativne standarde.

Upravo u takvom kontekstu ova publikacija opisuje evropski administrativni prostor (EAP) kao poseban deo prava EZ. EAP je metafora s praktičnim implikacijama za države članice koja između ostalog obuhvata principe administrativnog prava kao skup kriterijuma koje države kandidati treba da primene nastojeći da steknu administrativnu sposobnost potrebnu za članstvo u EU. EAP predstavlja evoluirajući proces ujednačavanja nacionalnih administrativnih pravnih poredaka i administrativnih praksi država članica. Na to ujednačavanje utiče nekoliko pokretačkih snaga, kao što su ekonomski pritisci pojedinaca i firmi, redovan i neprekidan kontakt između zvaničnika država članica i na kraju, posebno, praksa Evropskog suda pravde.

Iako ustavi i kasnije zakonodavstvo pružaju opšte pravne principe i definišu standarde za administrativne postupke, sudovi su ti koji prečišćavaju te standarde, to jest definišu nivoe prihvatljivosti praksi iz državne uprave od slučaja do slučaja. Standardi administrativnog učinka su se tradicionalno definisali i redefinisali unutar granica suverenih država.

Oni su bili proizvod nacionalnih ustavnih uređenja, zakonodavne aktivnosti nacionalnih parlamenata, odluka nacionalnih nadležnih upravnih organa i presuda nacionalnih sudova. Unutar EU ovaj proces postaje sve više nadnacionalan i kao posledica članstva moguće je zahtevati zajedničke obavezujuće administrativne standarde, definisane na evropskom nivou od strane Evropskog suda pravde, a time i u svim državama članicama.

Međutim, naglašavanje potencijala za usklađivanje koje administrativni standardi nose u sebi ne znači da upravne organe i organizacije treba postavljati na homogen način u svim državama članicama. Važna poruka je da, nezavisno od institucionalne postavke, nacionalne državne uprave moraju da priznaju principe i da se drže standarda koje dele sve države članice EU.

Ovaj rad opisuje principe upravnog prava koje je definisao Evropski sud pravde, a koji zapravo postavljaju standarde za državnu upravu. Njegova namera je trostruka: kao prvo, cilj mu je da definiše i pruži kriterijume za usmeravanje reformi državne uprave u državama kandidatima; kao drugo, pruža referentne tačke u odnosu na koje se može procenjivati napredak; kao treće, poslednja namera rada je da pomogne državama kandidatima da ispune kriterijume za državnu upravu iz Kopenhagena i Madrida za pristupanje EU.

I DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR

1. Principi upravnog prava

Iako se izraz i koncepti upravnog prava (*administrative law*, *Verwaltungsrecht*, *droit administratif*) razlikuju od jednog do drugog nacionalnog sistema, moguće je usaglasiti se o zajedničkoj definiciji upravnog prava kao skupa principa i pravila koja se primenjuju na organizaciju i upravljanje državnom upravom i na odnose između uprave i građana³.

Principi upravnog prava koji postavljaju standarde i „inspirišu” ponašanje državnih službenika obično su rasejani između različitih delova zakonodavstva, počevši od ustava do različitih akata parlamenta, i konkretnih delova poverenog zakonodavstva, kao i prakse sudova koji se bave zakonodavstvom u vezi sa državnom upravom. Ovo važi, između ostalog, za zemlje kao što su Belgija, Francuska, Grčka, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Druge zemlje su primenile opštu kodifikaciju administrativnih procedura koje okupljaju i pokušavaju da sistematizuju mnoge od ovih principa. Ovakav je slučaj u Austriji (od 1925), Bugarskoj (1979), Danskoj (1985), Nemačkoj (1976), Mađarskoj (1957), Holandiji (1994), Poljskoj (1960), Portugaliji (1991) i Španiji (1958).

Ovi administrativni principi nisu prosto ideje zasnovane na dobroj volji; oni su usađeni u institucije i administrativne procedure na svim nivoima. Akteri u javnoj sferi su pravno obavezani da se povinuju ovim pravnim principima koji moraju biti podržani nezavisnim kontrolnim telima, pravosudnim sistemom i sudskom zaštitom, parlamentarnom kontrolom, ali i kroz obezbeđivanje mogućnosti saslušanja i obeštećenja pojedincima i pravnim licima.

U oblasti prava Evropske zajednice, Evropski sud pravde stalno definiše veliki broj principa upravnog prava pozivanjem na opšte pravne principe upravnog prava koji su zajednički za države članice. Naročito važni principi izneti u praksi Evropskog suda pravde, koje sve države članice moraju da primenjuju kod kuće kada primenjuju pravo EZ, između ostalog su: **princip zakonitosti u upravi; principi proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite opravdanih očekivanja, nediskriminacije, prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, privremenih mera, pristupa upravnim sudovima od strane pojedinaca pod jednakim uslovima, vanugovorne odgovornosti državne uprave**⁴.

Ukoliko pokušamo da sistematizujemo glavne principe upravnog prava zajedničke za zemlje zapadne Evrope, možemo da izdvojimo sledeće grupe: 1) pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost i 4) efikasnost i delotvornost⁵.

Drugi principi se mogu izvesti iz ovih⁶.

Principe upravnog prava i državnu službu je ponekad teško definisati. Često deluju kontradiktorno u datoj situaciji. Efikasnost se čini oprečnom striktnoj pravnoj proceduri; profesionalna odanost Vladi izgleda u suprotnosti sa profesionalnim integritetom i političkom neutralnošću; može delovati da su diskrecione odluke protivne principu vladavine prava, itd.

³ Videti: J. Ziller, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Pariz, 1993. Videti takođe: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988.

⁴ Videti: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Engleska verzija: *European Administrative Law*, London, 1992.

⁵ Engleska reč „effectiveness” se često prevodi i kao „efektivnost”. Prim. prev.

⁶ Videti: SIGMA radovi, br. 26, *Sustainable Institutions for European Union Membership*, OECD, Pariz, 1998, str. 10.

Ovako nedokučiva priroda principa upravnog prava je jedan od razloga što su tzv. „otvoreni koncepti”⁷ tako česta pojava u pravilima upravnog prava i propisima o državnoj službi. To je takođe jedan od razloga što se nacionalni sudovi, a i Evropski sud pravde, tako često pozivaju da razreše konflikte i da neprestano prečišćavaju ove definicije doktrinarnim konstrukcijama koje se vremenom prilagođavaju.

Možda je beskorisno, ponekad čak kontraproduktivno, težiti jasnom definisanju granica principa upravnog prava. U smislu donošenja zakona, kada se to pokušalo, obično u obliku vrlo detaljnih kazuističnih distinkcija, krajnji ishod je često bila još veća konfuzija. Konfuzija u ovom domenu lako generiše nepravdu. Preterani pokušaji da se obezbedi detaljnost u regulisanju tako nedokučivih pitanja se obično završavaju nekonzistentnošću i kontradiktornostima. Kontradiktornost i neslaganje takođe otežavaju da se ovi principi učine stvarnim jer negativno utiču na primenu zakona. Iz perspektive donošenja zakona verovatno je mudro pribеći „otvorenim konceptima” zbog njihove prilagodljivosti različitim situacijama. Sa tačke gledišta ponašanja državnih službenika i državnih organa bilo bi preporučljivo oslanjanje na zdrav razum i potraga za inspiracijom u utvrđenoj doktrini sudske prakse.

Pouzdanost i predvidivost

Izvestan broj principa i mehanizama upravnog prava idu u korist pouzdanosti i predvidivosti, takođe nazivanim „pravna sigurnost”, postupaka i odluka državne uprave. Svi ovi principi nastoje da izbrišu arbitrarnost iz vođenja javnih poslova.

Vladavina prava⁸ (*Rule of law, Rechtsstaat, État de droit*) je višestrani mehanizam za pouzdanost i predvidivost. On pretpostavlja princip „zakonitosti u upravi”. U suštini, vladavina prava znači da državna uprava treba da izvršava svoje nadležnosti u skladu sa zakonom. Državni organi donose svoje odluke sledeći opšta pravila ili principe koji se primenjuju nepristrasno na svakog ko se nalazi u njihovom opsegu primene. Naglasak je na neutralnosti i opštosti takve primene (princip nediskriminacije). Državna uprava treba da odluči po postojećem pravilu i po interpretativnim kriterijumima koje proizvode sudovi, ne razmatrajući ništa drugo. Vladavina prava je u suprotnosti sa samovoljom, kronizmom i drugim nepravilnostima. Vladavina prava iziskuje strogu hijerarhiju zakonskih pravila koja primenjuju nezavisni sudovi, kao i princip da državni organi normalno nemaju ovlašćenje da postupaju u suprotnosti sa opštim pravilima sadržanim i objavljenim u određenoj regulatornoj odluci⁹.

Još jedan od vidova vladavine prava je pojam **zakonske nadležnosti**. Javni organi mogu da odlučuju samo po pitanjima nad kojima imaju zakonsku nadležnost. Nadležnost u ovom kontekstu znači izričito i zakonom dodeljeno ovlašćenje za odlučivanje u određenoj pravnoj stvari ili pitanju od javnog interesa, čime se zakonski omogućava državnom organu ne samo da donosi odluke o tom pitanju već ga isto tako i obavezuje da preuzme odgovornost. Nadležni javni organ ne može da odbije ovu odgovornost. U tom smislu, nadležnosti su jednake odgovornosti. Pojam nadležnosti se strogo primenjuje tako da je odluka koju je doneo organ bez zakonske nadležnosti nevažeća i biće proglašena takvom od strane sudova.

Pouzdanost i predvidivost državne uprave ne moraju biti u suprotnosti s **diskrecionim ovlašćenjima uprave** (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Diskrecija i arbitrarnost nisu isto. Pod diskrecionim odlukama se podrazumevaju slučajevi gde je, unutar zakonskog okvira, neki stepen izbora ostavljen donosiocu odluke.

⁷ Pravna doktrina definiše „otvorene koncepte” kao često nedokučive koncepte koji sadrže široke, ili čak neodređene, principe koje sudovi ili drugi javni organi koji primenjuju zakonodavstvo treba da popune i prečiste od slučaja do slučaja. Ova nedokučivost uzrokuje brojne pravne sukobe koji se podnose sudovima, koji onda moraju da uklope svoje prethodne definicije sa društanim vrednostima i percepcijama koje vremenom evoluiraju. Stoga konceptualne konture takvih principa ostaju trajno nejasne. Otvoreni koncepti su, na primer, principi dobre vere (*good faith*), razumnost, zajedničko dobro, odanost. Praktično svi pravni principi se mogu smatrati otvorenim konceptima. Uprkos njihovoj nedokučivosti, otvoreni koncepti su izuzetno važni za donošenje i primenu zakona.

⁸ Većina teoretičara uviđa razliku između pojmova „pravna država” i „vladavina prava”, ali se za potrebe ovog rada oni izjednačavaju. Prim. prev.

⁹ *Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique*, kako glasi na francuskom. Smatra se da je ova doktrina francuskog porekla.

Diskreciona ovlašćenja se poveravaju administrativnim telima iz više razloga. Diskrecija ne podrazumeva nezakonitost. Diskrecione odluke su neophodne jer zakon ne može da predvidi svaku okolnost koja može proizaći iz budućih situacija. Državnim organima može biti zakonom izričito dozvoljeno da donose diskrecione odluke. Sudovi su razvili pravnu doktrinu diskrecionih ovlašćenja uprave koja sadrži razne principe koji usmeravaju i ograničavaju upotrebu diskrecije. Među tim principima su i oni koji primoravaju upravu da postupa u dobroj veri, da razumno sledi javni interes, da poštuje propisane procedure, da podrži zahtev za jednakim postupanjem, i da poštuje ideju proporcionalnosti. Drugim rečima, zakonska diskrecija ne može funkcionisati bez opštih principa upravnog prava jer oni čine vrstu protivteže diskrecionim ovlašćenjima dodeljenim državnoj upravi¹⁰.

Još jedan princip koji ide u korist pouzdanosti i predvidivosti je pravni princip proporcionalnosti. On znači da administrativni postupci treba da budu proporcionalni cilju kome teži zakon, pri tom ne uskraćujući građanima više no što je strogo neophodno za postizanje tog cilja. Proporcionalnost je u vezi sa razumnošću. To takođe znači da je protivzakonito primenjivati zakon strogo kada se time može izazvati ishod koji nije bio predviđen zakonom. To može predstavljati zloupotrebu administrativnih ovlašćenja. Proporcionalnost je naročito važna u slučajevima obaveznog otkupa (ili eksproprijacije) kroz koje se pojedincima uskraćuju svojinska prava zarad javnog interesa. Pojam proporcionalnosti je naročito razvijao Evropski sud pravde prateći principe već uspostavljene u nemačkom pravu i kroz kanal prava EZ je ušao u većinu evropskih sistema upravnog prava.¹¹

Princip pravičnosti ide u korist zakonitosti u upravi¹². Tu se podrazumevaju postupci kojima se štite tačna i nepristrasna primena zakona i uvažavanje društvenih vrednosti, kao što su poštovanje pojedinca i zaštita njegovog dostojanstva. Jedna konkretna primena principa pravičnosti je pravni princip da se ni na čija prava i interese ne može uticati bez prethodnog upoznavanja sa relevantnim činjenicama i pitanjima i bez saslušanja kroz odgovarajući postupak. Obaveštavanje zainteresovanih strana o upravnom postupku je takođe sastavni deo principa pravičnosti.

Blagovremenost u postupanju državne uprave snažno podržava principe pouzdanosti i predvidivosti. Zakašnjenje državne uprave u donošenju odluka i u delovanju može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima. Zakašnjenje može biti posledica neadekvatnih resursa ili nedostatka političke volje. Međutim ono se često povezuje sa neefikasnošću i nekompetentnošću državnih službenika. Zakonska pravila mogu da pomognu u otklanjanju problema tako što će postaviti jasne vremenske rokove u okviru kojih se stvari moraju uraditi. S druge strane, državna služba sa sistemom zapošljavanja zasnovanim na zaslugama,¹³ i u kojoj se redovno obezbeđuje obuka, može umanjiti nekompetentnost u državnoj upravi i ide u korist pouzdanosti.

Profesionalizam i profesionalni **integritet** u državnoj službi očigledno ojačavaju pouzdanost i predvidivost državne uprave. **Profesionalni integritet** državne službe se oslanja na pojmove nepristrasnosti i profesionalne nezavisnosti. Pod nepristrasnošću se podrazumeva odsustvo predubedenja. U oblasti državne uprave pod predubedenjem se podrazumeva naklonost ka određenom ishodu prilikom procene date situacije, čime se prouzrokuje neopravdani ili nepravičnu štetu opštem interesu ili pravu drugih zainteresovanih strana. Ono često ima još snažniji smisao, smisao predrasude ili donošenje suda iz pogrešnih pobuda. Zakonske odredbe koje zabranjuju državnim službenicima učešće u odlukama koje utiču na njihove lične ili stečene interese treba da ojačaju vrednost nepristrasnosti.

Gubitak profesionalne nezavisnosti podrazumeva da službeno lice ne postupa nezavisno u razmišljanju i donošenju suda, čime sprečava odgovarajuće razmatranje slučaja na osnovu njegove prave suštine. Mito, prinuda, nekontrolisana politička ambicija i preterana želja za unapređenjem su česti uzročnici gubitka nezavisnosti. Mito rezultuje gubitkom nezavisnosti zarad nezakonite dobiti. Prinuda generiše gubitak

¹⁰ Videti slučaj Evropskog suda pravde Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.

¹¹ Videti: J. Ziller, „Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire”, u *Actualité juridique, droit administratif*, numéro spécial, jun 1996, str. 185-188.

¹² Ovaj princip je dobro poznat u pravu Evropske zajednice. Za više detalja videti: J. Schwarze, „The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice”, u: *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, II tom, Dordrecht, Boston, London, 1994, str. 487 ff.

¹³ „Merit-based” u originalu. Prevodi se i kao „zasnovan na sposobnosti i prethodnom učinku”. Prim. prev.

nezavisnosti iz straha. Politička ambicija ili profesionalna pohlepa mogu da navedu državne službenike na ulaganje i slepo pokoravanje željama njihovih nadređenih ili čak preterano uzdržavanje od sopstvenog suda.

Državna služba čiji se sistemi zapošljavanja i unapređivanja zasnivaju pre svega na političkoj protekciji ili kronizmu će pre sprečiti profesionalni integritet nego što će to biti slučaj u sistemu zasnovanom na zaslugama. Sistem državne službe gde državni službenici imaju poseban propis kojim se reguliše njihovo pravo na napredovanje u karijeri, jasno definišu njihova prava i dužnosti, osigurava pravičan i proporcionalan nivo zarada, koji je dostupan javnosti i dobro uređen, kao i razumne disciplinske mere, čini državnu službu manje podložnom korupciji, prinudi i ulaganju, i stoga svakako doprinosi profesionalnom integritetu kao vrednosti. Kao što je već rečeno, profesionalni integritet ide u korist pouzdanosti i predvidivosti državne uprave. Uprkos tome, mora se reći da nezavisnost državne službe ne znači apsolutno pravo na slobodan sud ili mišljenje. Postoje profesionalni standardi koji se moraju poštovati i zakonska pravila kojima se mora povinovati. Neophodno je napraviti ravnotežu između vrednosti nezavisnosti i vrednosti odanosti zakonitoj vlasti.

Otvorenost i transparentnost

Pod otvorenošću se podrazumeva da je uprava otvorena za spoljnu kritiku, dok se pod transparentnošću podrazumeva da je, kada se posmatra izbliza, „providna” za potrebe kritike i nadzora. Otvorenost i transparentnost omogućavaju s jedne strane da svako na koga utiču administrativni postupci zna njihov osnov, i s druge strane olakšavaju spoljnu kritiku administrativnih postupaka od strane nadzornih institucija. Otvorenost i transparentnost su takođe neophodni instrumenti za vladavinu zakona, jednakost pred zakonom i odgovornost.

Opšte je pravilo da ponašanje državne uprave treba da bude transparentno i otvoreno. Stvari se mogu držati kao tajne ili poverljive samo u izuzetnim slučajevima, poput onih koji stvarno utiču na nacionalnu bezbednost i sl. Isto tako, lične podatke ne treba otkrivati trećim licima.

U stvarnosti samo nekoliko specifičnih pitanja utiču na nacionalnu sigurnost. Međutim, državni organi su skloni da proglase predmet poverljivim češće no što je stvarno neophodno. Vredi ovde pomenuti da je, sa izuzetkom Švedske od kraja osamnaestog veka, tradicionalni standard državne uprave bio diskrecija i tajnost. Tek od 1960-ih je otvorena uprava kao vrednost razvijena u drugim demokratijama, a danas se ona smatra naročito važnim standardom državne uprave. Pre toga jedinu primenu principa otvorenosti u većini zapadnih demokratskih država je predstavljao s jedne strane princip da zakonski propisi mogu da stupe na snagu tek nakon objavljivanja u zvaničnom biltenu ili žurnalu, i s druge strane princip da su administrativne odluke primenljive nakon što se zvanično i u skladu sa propisanim postupkom proslede i budu primljene od strane onih na koje se odnose.

Otvorenost i transparentnost u državnoj upravi imaju dve posebne svrhe. S jedne strane oni štite javni interes time što smanjuju mogućnost zloupotrebe¹⁴ i korupcije. S druge strane, oni su neophodni za zaštitu prava pojedinca time što pružaju razloge za administrativnu odluku i tako pomažu zainteresovanoj strani da ostvari pravo na naknadu kroz žalbu.

U upravnom pravu postoji nekoliko praktičnih primena ovih principa. Za svaku upravnu radnju mora da postoji odgovarajući nadležni organ koji je inicira i preuzima odgovornost za nju. Javni registri moraju biti dostupni javnosti. Predstavnici vlasti obično moraju da se predstave javnosti. Državni službenici moraju da prihvate određena ograničenja na zarade od privatnih aktivnosti, koje moraju biti prijavljene i odobrene unapred u svakom slučaju. Naročito važna za primenu javnosti je obaveza državnih organa da pruže razloge za svoje odluke.

Upravni akt ili odluku treba da prati **obrazloženje**. Njime državni organ prikazuje opravdanost svoje odluke i posebno pokazuje konzistentnost između činjeničnog stanja i predloženog zakonskog okvira. Stoga obrazloženje treba da obuhvata činjenice i dokaze o njima, kao i pravne razloge koji se koriste. Obrazloženje je od najveće važnosti kada se odbija zahtev zainteresovane strane. U tom slučaju, obrazloženje treba pažljivo da prikaže i objasni zašto se argument ili dokaz koji je ta strana predala ne prihvata.

¹⁴ U Evropskoj uniji Evropski ombudsman treba da se bori protiv zloupotrebe.

Pitanje šta čini adekvatne razloge je uvek teško u upravnom pravu i često se podnosi sudovima radi odlučivanja. Međutim, ono što je važno je da obrazloženje mora da prenese osnove i dovoljan stepen opravdanosti koji bi omogućio zainteresovanoj strani da pripremi žalbu na administrativnu odluku. Pružanje razloga za administrativne odluke je instrument za postizanje otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti.

Odgovornost

Opšte gledano, pod odgovornošću se podrazumeva da jedna osoba ili organ mora da objasni i opravda svoje postupke drugoj osobi ili organu. Tako u upravnom pravu to znači da bilo koji upravni organ mora da odgovara za svoje postupke drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima. Odgovornost takođe iziskuje da nijedan organ ne može biti izuzet od uvida ili nadzora od strane drugih. To se postiže kroz mnogo različitih mehanizama, uključujući između ostalog i sudski nadzor, žalbu višem upravnom organu, istragu od strane zaštitnika građana, inspekciju od strane posebnog odbora ili komisije i ispitivanje od strane parlamentarnog odbora. Odgovornost vrlo dobro pokazuje da li se poštuju principi poput vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom. Odgovornost je ključna za obezbeđivanje vrednosti poput efikasnosti, delotvornosti, pouzdanosti i predvidivosti državne uprave.

Posebna karakteristika odgovornosti u oblasti upravnog prava je to što se ona obezbeđuje kroz složeni niz prilično formalnih postupaka. Ne postoji apstraktna odgovornost već vrlo konkretna i zakonski definisana pitanja za koje se odgovara kroz skup vrlo preciznih postupaka. Nimalo ne iznenađuje činjenica da se pitanja za koja se odgovara uglavnom tiču s jedne strane toga koliko dobro državni službenici i državni organi poštuju principe usađene u upravno pravo i s druge strane toga koliko dobro se slede pravni postupci za formiranje odluka državne uprave.

Da bi se državna uprava učinila odgovornom i da bi se osiguralo da upravni organi koriste svoja ovlašćenja u skladu sa zakonom i slede utvrđene postupke neophodan je nadzor. Institucije i mehanizmi nadzora prate i pažljivo motre postupke službenih lica. Ciljevi nadzora su da se proceni da li državni organi izvršavaju svoje funkcije delotvorno, efikasno i na vreme i da li se podržavaju principi i postupci utvrđeni u posebnim ili opštim normama. Drugim rečima, nadzor ima za cilj da garantuje administrativni princip zakonitosti u upravi jer je neophodno zaštititi i javni interes i prava pojedinaca.

Ove institucije i mehanizmi nadzora mogu postojati u različitim oblicima: sudovi, tužilac, zaštitnik građana, unutrašnja ili spoljna kontrola, inspektorati, organi koji postavljaju određene standarde, parlamentarni odbori, mediji, itd.

Ukratko, svi ovi mehanizmi i institucije imaju za cilj da delotvorno ojačaju vladavinu prava, transparentnost, odgovornost, delotvornost i efikasnost kao ključne principe u državnoj upravi i državnoj službi. Drugim rečima, imaju za cilj da štite prava pojedinca kao i javni interes, da poboljšavaju kvalitet donošenja odluka i, konačno, da poboljšaju pouzdanost, pravnu sigurnost i legitimitet državne uprave.

Nijedna druga savremena društvena tvorevina ili institucija nema toliko mnogo i tako različitih sredstava nadzora i kontrole kao državna uprava. Ta činjenica govori o posebnoj i osetljivoj ulozi koju državna služba treba da ima u modernim demokratskim društvima.

Efikasnost i delotvornost

Posebnu dimenziju odgovornosti predstavlja efikasnost u radu državne uprave. Relativno od skoro se efikasnost priznaje kao važna vrednost u državnoj upravi i državnoj službi. Budući da je država postala pružalac javnih usluga, pojam produktivnosti je ušao u državnu upravu. Danas se zbog fiskalnih ograničenja u mnogim državama sve više izučava efikasnost i delotvoran rad državne uprave u pružanju javnih usluga društvu. Efikasnost je tipično upravljački princip koji se u suštini sastoji od održavanja dobrog odnosa između resursa koji se koriste i rezultata koji se postižu.

S njom u vezi je delotvornost, koja se u osnovi sastoji u obezbeđivanju uspešnosti državne uprave u postizanju ciljeva i rešavanju javnih problema koje joj postavljaju zakon i vlada. Ona pre svega poziva na analizu i ocenu postojećih javnih politika, kao i na procenu njihovog sprovođenja od strane državne uprave i državnih službenika.

U skorijim zapadnoevropskim ustavima, poput španskog (1978. godina), efikasnost i delotvornost državne uprave su utemeljeni kao ustavni principi uz klasičnije principe poput vladavine prava, transparentnosti i nepristrasnosti. Isto tako, upravno pravo se često poziva na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost (poznati kao „tri E”), zajedno sa vladavinom prava, kao na principe kojima moraju da se rukovode postupci i odluke državne uprave i državnih službenika.

Može se činiti da je efikasnost kao upravljачka vrednost u konfliktu sa vladavinom prava i zakonski propisanim postupkom kao političkom/demokratskom vrednošću. Javni menadžeri često smatraju zakonske postupke ograničenjima koja štete efikasnosti. Poštovanje ustaljenih postupaka može biti negativno po ekonomičnu upotrebu sredstava i može negativno uticati na odnos između troškova i rezultata upravnih radnji.

Ova protivurečnost postavlja veliki broj pitanja. Brojna institucionalna i pravna rešenja pokušavaju da je reše. Među institucionalnim može se navesti proces prenosa proizvodnih aktivnosti na privatni sektor kroz poveravanje ugovaranjem¹⁵, dok se za državnu upravu zadržava uloga kreiranja javne politike i nadzora nad ugovorom. Pravno gledano, donošenje širokog i kompleksnog niza zakona o javnim nabavkama se razvilo kao deo upravnog prava. Direktiva EZ o javnim nabavkama se pokazala kao važan izvor homogenizacije pravnih principa širom Evropske unije.

Pravo Evropske zajednice takođe iziskuje efikasnu upravu¹⁶, naročito u pogledu primene uputstava i uredbi. To je obavezalo nekoliko država članica da izmene neke od svojih domaćih organizacionih i administrativnih struktura i mehanizama donošenja odluka kako bi bile sposobne da efikasno i delotvorno sprovedu evropsko zakonodavstvo i uopšte obezbede delotvornu saradnju sa institucijama Zajednice, o čemu će biti reči u sledećem delu.

2. Evropski administrativni prostor

Gore nabrojani principi se mogu naći u upravnom pravu svih evropskih država. Iako su državne uprave u evropskim državama stare strukture, one su se neprekidno prilagođavale modernim uslovima, uključujući i uslovima članstva u Evropskoj uniji koja se i sama razvija. Stalni kontakt između državnih službenika država članica i Komisije, zahtev za razvojem i sprovođenjem *acquis communautaire* po jednakim standardima pouzdanosti širom Unije, pojava evropskog sistema upravnog prava i zajedničke osnovne vrednosti i principi za državnu upravu doveli su do izvesnog ujednačavanja između nacionalnih uprava. Ta pojava je opisana kao „Evropski administrativni prostor”¹⁷.

Svrha ovog dela je da istraži pokretačke sile koje vode stvaranju ovog Evropskog administrativnog prostora, kako se on formira, koji su standardi za državnu upravu ustanovljeni skupom zajedničkih principa upravnog prava i, na kraju, kako ti standardi treba da budu prisutni u svakoj inicijativi institucionalne dogradnje u zemljama koje teže punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

Pravni sistemi država članica EU prolaze kroz proces stalnog približavanja u mnogim oblastima pod uticajem prava Zajednice, to jest kroz zakonodavnu aktivnost njenih institucija i kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde. Koncepti iz prava EZ se uvode u nacionalne sisteme preko direktno primenljivih uredbi ili preko uputstava koja prvo moraju biti preneti u nacionalno pravo. Uredbe i uputstva imaju direktan uticaj na upravne sisteme država članica i mogu dovesti do važnih promena u pravnim principima koji se primenjuju na državnu upravu u konkretnim sektorskim politikama.

Sudska praksa Evropskog suda pravde može da uspostavlja principe opštije prirode koji su primenljivi šire od jednog područja materijalnog prava. Pored toga, u mnogim slučajevima upravo interpretacija relevantnih odredbi prava EZ od strane Evropskog suda dovodi do izmena u načinima shvatanja principa upravnog prava u nekoj državi članici¹⁸

¹⁵ U originalu *contracting-out*. Prim. prev.

¹⁶ Videti slučaj Evropskog suda pravde, 68/81, *Commission v. Belgium* (1982), ECR 153.

¹⁷ Videti: SIGMA radovi, br. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Pariz, 1998.

¹⁸ Videti: J. Schwarze (urednik), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, i Sweet i Maxwell, London, 1996.

Ovo nam omogućava da zabeležimo neku vrstu evropeizacije upravnog prava kao istaknut element skorašnjih pravnih promena.

Sve ovo dokazuje pojavu Evropskog administrativnog prostora koji se uglavnom odnosi na osnovna institucionalna uređenja, postupke, zajedničke upravne standarde i vrednosti u državnoj službi. Ova lista nikako nije potpuna, i postoje velike razlike u kvalitetu između članica. Dakako, problemi koji se javljaju među državama članicama zbog tih razlika su jedan od glavnih razloga što je institucionalnoj dogradnji dat tako visok prioritet u procesu proširenja ka Srednjoj i Istočnoj Evropi. **Države kandidati će morati da razviju svoje uprave kako bi dostigle nivo pouzdanosti Evropskog administrativnog prostora i prihvatljiv prag zajedničkih principa, postupaka i administrativnog strukturnog uređenja. Postoji minimalni standard kvaliteta i pouzdanosti državne uprave koji države kandidati treba da postignu.**

Takođe treba uzeti u obzir i činjenicu da je proces integracije u EU evolutivan (princip napredovanja u građenju Evropske unije). To znači da država treba da pokaže dovoljan stepen napretka kako bi bila u zadovoljavajućoj meri uporediva sa prosečnim nivoom država članica EU. Nivo konvergencije iz 1986. godine (kada su Portugalija i Španija pristupile EU) se promenio 1995. godine (kada su Austrija, Finska i Švedska pristupile Uniji), a i u budućnosti će biti drugačiji, kada države kandidati pristupe Evropskoj uniji. To znači da za države kandidate nije dovoljno da dostignu trenutni prosečni nivo državnih uprava u postojećim državama članicama EU. One će morati da dostignu budući prosečni nivo država članica. Drugim rečima, država kandidat treba da bude sposobna da popuni jaz između trenutnog nivoa kvaliteta svoje državne uprave i njegovog nivoa u budućnosti, kada će u stvari pristupiti Uniji. Za državu kandidata neće biti dovoljno da se uporedi sa „najgorom” državom koja je već članica Unije. Poređenje se mora uspostaviti između države kandidata i proseka svih država članica.

Pojam Evropskog administrativnog prostora

Pojam Evropskog administrativnog prostora je uzet od učestalijih pojmova evropskih ekonomskih i socijalnih prostora o kojima se vode mnoge debate u ustavnim pregovorima unutar EU. On je takođe u vezi sa evropskim sistemom sudske saradnje, koja uključuje i obostranu pomoć u primeni zakona i nešto usklađivanja u relevantnom pravnom području.

Zajednički administrativni prostor, pravilno govoreći, moguć je kada se skup administrativnih principa, pravila i propisa jednoobrazno primenjuju na datoj teritoriji pokrivenoj nacionalnim ustavom. Tradicionalno, teritorija gde se primenjuje upravno pravo je teritorija suverenih država. Pitanje zajedničkog upravnog prava za sve suverene države integrisane u Evropsku uniju je predmet debate, nejednako intenzivne, od početka Evropske zajednice. Još uvek ne postoji opšti dogovor.

Očigledno je da glavni ustavni pravni tekstovi Evropske unije, naime Rimski ugovor (1957. godina) i Ugovor iz Matrihta (1992. godina), ne pružaju model za državnu upravu koji bi trebalo sprovesti u državama članicama EU. Jednom kada se proceni demokratski karakter njihovih političkih režima, pitanja vladavine i državne uprave se namerno ostavljaju diskreciji država članica. Stoga, formalno gledano, države članice uživaju veliku administrativnu samostalnost.

Do sada su samo određeni elementi eventualnog evropskog upravnog prava utvrđeni osnovnim ugovorima Evropske unije i sekundarnim zakonodavstvom koje izdaje Komisija. Važni principi upravnog prava su navedeni u Rimskom ugovoru, poput prava na sudski pregled administrativnih odluka koje donose institucije EZ (član 173.¹⁹) ili obaveze davanja obrazloženja administrativnih odluka EZ (član 190.²⁰). Ipak, samo nekoliko horizontalnih upravnih pitanja su bila predmet zakonodavne aktivnosti evropskih institucija. To su uglavnom pitanja vezana za javne nabavke, obezbeđivanje slobodne konkurencije među preduzećima na teritoriji EU i stvaranje uslova da ona učestvuju na tenderima u bilo kojoj državi članici EU, kao i pitanja u vezi sa državnom pomoći preduzećima, koja moraju biti odobrena i pažljivo praćena od strane institucija Evropske unije.

¹⁹ Sada član 230. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Prim. prev.

²⁰ Sada član 253. Ugovora EZ. Prim. prev.

Nasuprot tome, postoji obimno zakonodavstvo u vezi sa suštinskim sektorskim odredbama upravnog prava koje sačinjavaju ono što je poznato pod nazivom *acquis communautaire*. Kada država članica propusti da sprovede pravo EZ sadržano u uputstvima i uredbama, postoje značajne pravne posledice. Država se smatra vanugovorno odgovornom za protivpravno propuštanje da prenese uputstvo EZ ili da primeni uredbu EZ. Ovo pojedincu pruža dovoljan osnov da tuži državu sudu za naknadu štete²¹.

Odsustvo formalnog pravnog tela koje uređuje državnu upravu, njena pravila postupanja i njeno institucionalno uređenje ne znači da je evropsko nadnacionalno upravno pravo besmisleno ili nepoznato državama članicama EU. Postoji opšti *acquis* sačinjen od principa upravnog prava, o kome se može govoriti kao o „neformalizovanom *acquis communautaire*” u smislu da nema formalnog sporazuma. On bi, međutim, mogao da predstavlja zajedničko evropsko opšte upravno pravo.

Pokretačke snage konvergencije

Evropske zajednice, koje su u početku obuhvatale uglavnom stvaranje zajedničkog ekonomskog tržišta, evoluirale su u Evropsku uniju koju ne pokreću samo ekonomski interesi, već sve više i želja da se izgrade jače društvene i političke veze među narodima Evrope, kao što je i bila namera potpisnika Rimskog ugovora. Evropska unija više ne predstavlja samo zajedničko tržište proizvoda i usluga.

Postojanje četiri slobode ugrađene u Rimski ugovor, tj. slobodan protok roba, usluga, ljudi i kapitala, znači da nacionalne državne uprave država članica, kao ključni elementi za obezbeđivanje i sprovođenje tih sloboda koje proističu direktno iz Ugovora, moraju da deluju tako da implementaciju tih ugovora u svakom smislu učine delotvornom.

Ugovori o EZ i sekundarno zakonodavstvo Evropske komisije koje ih sprovodi su deo domaćeg pravnog poretka u državama članicama. Nacionalne državne uprave i nacionalni sudovi su privrženi primeni ugovora, kao i sekundarnog zakonodavstva koje izdaje Komisija kao „čuvar ugovora”, podjednako pažljivo kao i domaće zakonodavstvo.

Kao rezultat toga, iako svaka država članica ima potpunu slobodu da odluči o načinima i sredstvima za postizanje rezultata predviđenih ugovorima i sekundarnim zakonodavstvom EZ, razvila su se zajednička sredstva i principi unutar Unije. To je naročito vidljivo u oblasti principa upravnog prava. Manje je vidljivo, međutim, na polju upravnih i organizacionih uređenja i struktura zbog velike raznovrsnosti u oblicima i dubini decentralizacije u različitim državama članicama.

Zakonodavna aktivnost evropskih institucija je stoga glavni izvor evropskog materijalnog upravnog prava koje upravlja državama članicama EU, njihovim državnim upravama, sudovima i građanima. To materijalno upravno pravo je uglavnom sektorsko. Ono donekle utiče na veliki izbor područja praktične politike, kao što su: slobodna konkurencija na unutrašnjem tržištu, telekomunikacije, životna sredina, poljoprivreda, industrijska politika, nauka i istraživanje, kontrola granica, itd. Ovo materijalno upravno pravo čini pravnu tekovinu EU, čiji nivo kompatibilnosti sa odgovarajućim odredbama u državama kandidatima Komisija sada prati i ocenjuje u okviru procesa pregovora o pristupanju.

Dodatni izvor administrativnog usklađivanja je stalna interakcija među zvaničnicima država članica i njihova interakcija sa zvaničnicima Evropske komisije. Takve međuvladine veze, koje su najčešće veze među ljudima, doprinose stvaranju zajedničkog shvatanja o načinima sprovođenja praktičnih politika i odredaba EU na nacionalnom nivou, kao i korisnoj razmeni najboljih praksi u ostvarivanju rezultata koji se žele postići tim praktičnim politikama. Međuupravna saradnja je takođe jedan od koncepta koji se jačaju Ugovorom iz Mاستrihta (član 209. A)²². Saradnja i razmena imaju efekat stvaranja neformalnog kolegijalnog pritiska za postavljanje zajedničkih standarda za načine ispunjavanja nadnacionalnih obaveza od strane nacionalnih državnih uprava. Dodatni efekat je i obezbeđivanje da se postignu rezultati praktičnih politika predviđeni osnivačkim ugovorima i sekundarnim zakonodavstvom EZ. Takve međuvladine veze doprinose širenju i deljenju skupa zajedničkih upravnih principa i načina upravljanja, što zauzvrat pomaže kreiranju zajedničkog idealnog modela za ponašanje državnih službenika širom Unije. Pomenute efekte

²¹ Videti presudu Evropskog suda pravde u spojenim slučajevima C-6/90 i C-9/90 „A. Francovich *et al.* v. Italy”, 1991.

²² Sada član 280. Ugovora EZ. Prim. prev.

takvih međuvladinih veza u velikoj meri omogućava činjenica da službenici koji ih ostvaruju mogu da razviju vrlo stabilnu profesionalnu karijeru u svojim nacionalnim državnim službama.

Međutim, institucija koja obično igra glavnu ulogu u oblikovanju zajedničkih principa upravnog prava u Evropskoj uniji je Evropski sud pravde. Dok je sekundarno zakonodavstvo EZ skoro isključivo sektorsko, odluke Evropskog suda pravde doprinose razmatranju i razvoju upravnih principa mnogo opštijeg karaktera iako se oni iznose od slučaja do slučaja. Praksa Suda je zapravo glavni izvor opšteg, to jest ne-sektorskog upravnog prava u Uniji. Sud mora da se oslanja na već uspostavljene, opšte principe upravnog prava koje su stvorili i prečistili nacionalni upravni sudovi država članica EU. Kroz sopstvenu procenu tih nacionalnih sudskih praksi Sud definiše i prečišćava opšte upravne principe obavezujuće za sve države članice, a i za njihove građane, u primeni prava EZ.

Konačno, zabeležen je fenomen prodornosti prava EZ u nacionalne pravne poretke²³. Ovaj fenomen izaziva činjenica da bi u jednoj državi članici bilo vrlo teško koristiti različite standarde i prakse u primeni nacionalnog prava i prava EZ. Nacionalne institucije postepeno počinju da primenjuju iste standarde i koriste iste prakse u primeni i nacionalnog prava i prava EZ. Ova činjenica vodi ideji o razvoju zajedničkog upravnog prava među državama članicama EU. Ovakva „kontaminacija” nacionalnih pravnih sistema principima iz prava EZ takođe doprinosi uspostavljanju Evropskog administrativnog prostora.

Uloga Evropskog suda pravde u pojavi zajedničkog Evropskog administrativnog prostora

Kao što je već pomenuto, upravo je Evropski sud pravde izveo većinu principa upravnog prava koji upravljaju onim što se može nazvati zajedničkim evropskim upravnim pravom. S obzirom na fragmentaciju pisanog evropskog upravnog prava, to je sasvim prirodno. Ugovori su oblikovani tako da služe kao okvir koji zahteva dalji i kontinuirani razvoj. Za mnoga pitanja određeno je da će biti uređena sekundarnim zakonodavstvom Komisije (uputstvima i uredbama), što obuhvata uglavnom polja sektorskih politika, kao i sudskom praksom od strane Evropskog suda pravde.

Od nacionalnih sudova se zahteva da osiguraju sprovođenje ugovora EU i sekundarnog zakonodavstva Komisije. Budući da pravo EZ mora biti tumačeno na ujednačen način, u slučajevima kada se tekst pravnog akta čini nejasnim nacionalni sudovi su podstaknuti da proslede pitanje Evropskom sudu pravde radi tumačenja (član 177., Ugovora EZ²⁴). Ovo je doprinelo istaknutoj ulozi koju Evropski sud igra u razvoju zajedničkih principa kroz postavljanje okvira za tumačenje koji nacionalni sudovi treba da slede. Može se reći da danas postoji zajednički *acquis* upravno-pravnih principa koje je razvio Evropski sud pravde.

O principima upravnog prava je bilo reči u prethodnom delu ovog rada. Ukratko, identifikovali smo glavne principe upravnog prava koje je po ugledu na nacionalno upravno pravo država članica EU uobličio Evropski sud pravde.

U ranim godinama, na praksu Evropskog suda pravde su uticali pravni sistemi početnih država članica, a naročito koncepti koji proističu iz francuskog upravnog prava. Ali ipak, francuski uticaj nikada nije bio jedini uticaj na razvoj prava EZ i rast članstva je doveo do unošenja raznolikosti u izvore inspiracije pravnog rezonovanja Evropskog suda pravde. To znači da presude Suda ne odgovaraju posebno određenoj nacionalnoj pravnoj pozadini, već je njegova sudska praksa pre mešavina uticaja koji proizilaze iz gotovo svih članica Unije²⁵. Na primer, princip „zakonitosti u upravi” potiče iz francuskog *principe de légalité*, kao i iz nemačkog koncepta *Rechtsstaatlichkeit*, koji su manje-više bliski britanskom konceptu vladavine prava (*rule of law*). Treba napomenuti da, iako ova tri pojma imaju različite nacionalne korene, oni danas vode

²³ Videti: J. Schwarze (urednik), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, i Sweet i Maxwell, London, 1996. Videti takođe: G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Pariz, 1995.

²⁴ Sada član 234. Ugovora EZ. Prim. prev.

²⁵ Videti: J. Schwarze, *European Administrative Law*, op.cit.

sličnim praktičnim efektima²⁶. Koreni koncepta „pravičnog postupka” se mogu naći u britanskoj i nemačkoj pravnoj tradiciji.

Stepen konvergencije upravnih sistema

Određeni upravni sistem se može proceniti kroz kritičko razmatranje mere u kojoj se ti principi stvarno primenjuju, i u formalnom pravnom uređenju u zemlji, kao i u dnevnom ponašanju državnih organa i državnih službenika. U tom smislu, ovi opšti principi upravnog prava služe kao standardi u odnosu na koje se mere pouzdanost državne uprave, stepen odgovornosti državnih službenika i državnih organa, valjanost i izvodljivost postupaka za oblikovanje administrativnih odluka i njihovo osporavanje kroz žalbu i naknadu.

Mera u kojoj različite zemlje dele ove principe upravnog prava takođe ukazuje na stepen kompatibilnosti njihovih upravnih sistema. Drugim rečima, ti principi takođe služe kao preduslovi za jaču integraciju među njima s jedne strane, a s druge kao mere sposobnosti institucionalnog uređenja državne uprave u određenoj zemlji da sprovede formalizovani *acquis communautaire*.

Jedan od glavnih elemenata koji čine državnu upravu, pored drugih kao što su odgovarajući materijalni i procesni zakoni, jeste državna služba. Ponašanje državne službe se formira u skladu sa tim principima upravnog prava kao načelnim i obavezujućim principima. Materijalni i procesni upravni zakoni, uobličeni u okviru nacionalnih ustava i evropskog upravnog prava, predstavljaju pravno-institucionalni okvir unutar kojeg državni organi i državni službenici u državama članicama EU treba da se vladaju.

Istovremeno, svi ovi elementi, pravna uređenja i ponašanje aktera u javnoj sferi evropskih društava oblikuju zajednički evropski administrativni i politički prostor. Za aktere u toj oblasti treba da se podrazumeva skup principa koji se retko pojavljuju formalizovani u pisanim zakonima ili sistematizovani kodeksom, ali koji su etički i pravno obavezujući i koji horizontalno seku uređenje svake državne uprave. Ovi principi predstavljaju ono što zovemo neformalizovani *acquis communautaire*. Taj neformalizovani *acquis communautaire* snažno doprinosi učvršćivanju Evropskog administrativnog prostora koji je u nastanku, kao i evropeizaciji nacionalnih državnih uprava i upravnog prava država članica EU.

Naši zaključci, koji takođe čine i našu radnu hipotezu, bi bili sledeći: Kao prvo, mera u kojoj opšti principi upravnog prava inspirišu nacionalno zakonodavstvo i nalaze se u stvarnom ponašanju javnih aktera, tj. stepen implementacije neformalizovane pravne tekovine EU, ukazuje na, i u korelaciji je sa, sposobnošću određene zemlje da delotvorno usvoji i sprovede formalni *acquis communautaire*. Kao drugo, ovo iziskuje obraćanje velike pažnje na promene u nacionalnoj državnoj službi budući da je ona odlučujuće sredstvo, bilo za obezbeđivanje, bilo za sprečavanje prenosa tih principa upravnog prava u konkretne javne aktivnosti i procese donošenja odluka.

U pogledu opsega ovog rada, očigledno je da je u državama kandidatima srednje i istočne Evrope u prihvatljivoj meri neophodno ostvarivanje upravnih principa pouzdanosti, predvidivosti, odgovornosti, transparentnosti, efikasnosti i delotvornosti, kako bi njihove državne uprave ispunile zahteve pristupanja EU, naročito one koji proističu iz stvarne primene pravne tekovine EU. Ovi principi ne počivaju samo na dobrim namerama, već kroz materijalno zakonodavstvo, odgovarajuće upravne institucije i skup pravnih vrednosti usađenih u državnu službu moraju biti u potpunosti otelotvoreni u svakodnevnom ponašanju državne uprave. Ovaj zahtev daje dodatni razlog za posedovanje profesionalne i stabilne državne službe. Ne samo da većina država članica EU ima posebne propise za državnu službu, već su njihove državne službe takođe obavezane principima upravnog prava koji su neophodni kako bi njihove državne uprave bile pouzdane.

²⁶ Videti: J. Rivero, „Vers un droit européen : nouvelles perspectives en droit administratif”, u M. Capelletti (urednik), *New perspectives for a Common Law in Europe*, Publications of the European University Institute, 1, Firenca, 1978, str. 389 ff.

II DEO. PRINCIPI UPRAVNOG PRAVA I STANDARDI DRŽAVNE SLUŽBE

1. Pravne strukture za profesionalnu državnu službu: zaposleni u državnoj upravi ili državni službenici?

Glavna uloga moderne države u demokratskoj tržišnoj ekonomiji je da obezbedi pravične i za sve jednake uslove i standarde kao osnov svakodnevnog života pojedinaca i ekonomskih aktivnosti pojedinaca i pravnih lica. Osnovni mehanizam koji država koristi je zakon. Donošenje i primena akata parlamenta, poverenog zakonodavstva i podzakonskih akata, praćenje njihovih efekata i obezbeđivanje mehanizama za ispravke i naknadu su važni zadaci moderne države.

Prva uloga države na polju zapošljavanja je dakle da reguliše osnovne odnose između poslodavaca i zaposlenih. Država mora da postavi minimalne standarde radi uspostavljanja pravičnih uslova za rad za sve zaposlene, kao i da definiše minimalna prava i obaveze obeju strana u odnosu poslodavac—zaposleni.

Država takođe ima ulogu poslodavca. U ovoj drugoj ulozi, nasuprot njenoj prvoj i opštoj ulozi, država je odgovorna za obezbeđivanje efikasnog, profesionalnog i nepristrasnog delovanja državne uprave. Ova upravljačka odgovornost iziskuje posebne propise za zaposlene u državnoj upravi: kadrovsku politiku i politiku razvoja karijere, upravljačke sisteme za odabir, zasnivanje radnog odnosa, napredovanje i naknade za rad, a sve to u cilju garantovanja homogenosti i visokog kvaliteta kadrova i njihovog delovanja na svim granama i nivoima vlasti.

U bliskoj vezi sa ulogom poslodavca su i ustavne odgovornosti države da vodi državnu upravu u skladu sa principima uvreženim u ustavu i u upravnom pravu. Štaviše, država takođe mora da osigura delovanje državne uprave u skladu sa takvim osnovnim pravnim principima.

Moderni koncept državne uprave obuhvata pojam hijerarhijskog delegiranja javnih poslova pojedincima koji rade u sistemu državne uprave. Ti pojedinci, državni službenici, stoga nisu samo zaposleni u državnoj upravi, već su u velikoj meri i nosioci državnih ovlašćenja. Kao takvi, oni takođe moraju da zagarantuju primenu ustavnih principa i principa upravnog prava u svakodnevnom radu državne uprave.

Zakon obično uređuje odnose između državnih službenika i države. Čak i ako su neki aspekti tih odnosa uređeni pojedinačnim ili kolektivnim ugovorima o radu, ugovorne strane se ne mogu osloboditi ustavnih principa i principa ustavnog prava. Stoga, koji god pravni izvor da uređuje odnose između države i državnih službenika, njegova sadržina mora da uzme u obzir određene principe upravnog prava na prethodno opisani način i da njima obaveže državne službenike.

Moderni ustavi sadrže odredbe kojima se uređuje državna služba ili čak određuju opšte modele državne uprave. Većina ovih ustava zahteva posebnu granu prava kojom će se urediti posebne veze između državnih službenika i države. Na primer, ustavi Francuske, Nemačke, Grčke, Italije, Portugalije i Španije uključuju, posredno ili neposredno, osnovne principe za državnu službu.

Slični standardi i uslovi, ali različiti modeli profesionalne državne službe

Moderna, ustavna državna služba u demokratiji²⁷ se smatra mogućom samo ako su zadovoljeni sledeći uslovi:

- Razdvajanje javne od privatne sfere.
- Razdvajanje politike od uprave.

²⁷ Videti: Raadshelders i Rutgers, „The Evolution of Civil Service Systems”, u Bekke, Perry i Toonen (urednici), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.

- Razvoj pojedinačne odgovornosti državnih službenika kroz prevazilaženje ranijih procesa kolegijalnog donošenja odluka. Ovo iziskuje dobro obučene i vešte javne menadžere.
- Dovoljna sigurnost u pogledu stalnosti zaposlenja, stabilnosti i nivoa zarade, kao i jasno definisana prava i obaveze državnih službenika.
- Zapošljavanje i napredovanje na osnovu zasluga.

Svi ovi uslovi u velikoj meri doprinose definisanju odlika i vrednosti na kojima se zasniva moderna profesionalna državna služba.

Razlikovanje javne sfere od privatne je staro koliko i razlika između države i društva. Ono obuhvata priznanje da postoji oblast u kojoj javni interes mora da prevagne i da taj javni interes mora da bude oslobođen mešanja pojedinačnih privatnih interesa. Ono takođe ukazuje na to da ta javna oblast mora biti uređena posebnim pravnim principima i da učesnici u javnoj sferi kao takvi moraju da se povinuju tim principima.

Razdvajanje politike od uprave se zasniva na osnovnoj pretpostavci da u javnom domenu postoje dva glavna dela, koji su, iako veoma međuzavisni, po prirodi drugačiji, imaju u osnovi različitu logiku i različite izvore legitimnosti. Politika se zasniva na javnom poverenju koje se ispoljava kroz slobodne političke izbore i utvrđuje posle svakog političkog mandata. Uprava se zaniva na zaslugama, a profesionalna sposobnost državnih službenika se proverava na javnim konkursima za ulazak u državnu službu, u skladu sa uslovima propisanim zakonom.

Uvođenje lične, pojedinačne odgovornosti za odluke i postupke podrazumeva saznanje da su odgovornosti i nadležnosti unutar državne uprave jasno definisane. Važan pojam nadležnog upravnog organa, kao i činjenica da za svaku administrativnu odluku postoji zakonom precizno utvrđen državni organ odgovaran za nju, predstavljaju razvoj pojma individualne odgovornosti.

Domen uprave se bavi državnim službenicima (*civil servants, Beamte, fonctionnaires*). Prilikom definisanja državnih službi, države članice EU su primenile različite pristupe, obično ukorenjene u svojoj istoriji i modifikovane vremenom. Brojne zemlje, poput Francuske, Irske, Holandije, Španije i Švedske imaju državne službe koje obuhvataju svakog zaposlenog u javnom sektoru jer se smatra da je svaki od njih deo izvršne mašinerije države (široki koncept državne službe), dok su druge zemlje, poput Austrije, Nemačke, Ujedinjenog Kraljevstva, i odnedavno Danske i Italije, ograničile obim koncepta državne službe na tzv. „jezgro državne uprave”, što u osnovi obuhvata one funkcije koje prema ustaljenom opštem razumevanju politike samo država može legitimno da vrši. U ovom drugom slučaju samo oni koji se profesionalno bave javnim upravljanjem i državnim upravom i koji su kroz profesiju nosioci državnih ovlašćenja (npr. policija, carina, itd.) su državni službenici (ograničeni obim koncepta državne službe). Od zemalja srednje i istočne Evrope, Mađarska i Poljska primenjuju ovaj ograničeni koncept državne službe, dok Litvanija planira da upotrebi modalitet širokog koncepta.

Kada koncept ima vrlo uzan obim primene, državni službenici su makar oni kojima su poverena javna ovlašćenja i zakonske nadležnosti za vršenje javnih ovlašćenja, predlaganje javnih politika i regulatornih instrumenata ili davanje mišljenja na njih. Ovako definisana državna služba je deo državne vlasti, integrisana je u javnu sferu i oblikovana je u skladu sa ustavnim i upravno-pravnim uređenjem. U svim državama članicama EU, čak i onima gde se koristi ograničeni koncept državne službe, neka osnovna načela ustavnog i upravnog prava su proširena i na zaposlene od strane države koji nisu državni službenici, kao na primer zahtev za zapošljavanjem na osnovu zasluga. Na taj način se teži, između ostalog, i unapređenju legitimnosti javnog sistema zapošljavanja u celini.

U oba slučaja, ali naročito ako se koristi ograničeni koncept, određeni uslovi moraju biti ispunjeni kako bi državna služba bila u stanju da ispunjava svoje zadatke. Državna služba mora biti oblikovana kao institucija koja od svojih članova zahteva određeni nivo profesionalnosti i integriteta, kao i dobro poznavanje upravnog i ustavnog prava. Državni službenici moraju da zadovolje izvesne zakonske uslove koji im omogućavaju da delotvorno izvršavaju svoje funkcije i nadležnosti na odgovarajući i zakonit način širom državne uprave. Ti zakonski uslovi su uglavnom vezani za prava i obaveze, profesionalnu stabilnost, zaštitu od mešanja politike i lobističkih grupa, odgovarajuću visinu zarade u cilju smanjenja mogućnosti korupcije, disciplinske mere i odabir zasnovan na zaslugama. Zapošljavanje i unapređenje zasnovano na zaslugama znači odabir

najboljih odgovarajućih kandidata na raspolaganju državnoj službi, kao i sprečavanje protekcije i kronizma u popunjavanju državne uprave.

Donošenje posebnih propisa za državnu službu je najčešći način stvaranja tih gore-navedenih zakonskih uslova za državnu službu budući da je kao nosilac javnih ovlašćenja državna služba istaknuti akter u javnoj sferi. Stoga se obično smatra potrebnim poseban akt parlamenta ili, kao u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva, poseban oblik propisa od strane izvršne vlasti (*Civil Service Order in Council*).

Kao što je već pomenuto, država je odgovorna za profesionalnu, nepristrasnu i efikasnu državnu upravu koja se povinuje vladavini prava. Ta uloga ne podrazumeva samo uređenje, već i upravljanje. Država takođe mora da garantuje određeni kvalitet svojih kadrova, kao i jednak kvalitet standarda širom državne uprave. U tom smislu, dobro pravno uređen i upravljani sistem državne uprave omogućava državi da dostigne odgovarajuće standarde profesionalnosti, stabilnosti, kontinuiteta i kvaliteta državne službe u svim delovima državne uprave, sve to pod pretpostavkom da i na političkom nivou u zemlji postoji jaka svest o neophodnosti dugoročnog investiranja u ljude sposobne da se bave državnim poslovima na dovoljno profesionalan način. Profesionalizam se ne može odvojiti od stabilnosti i dugoročnog planiranja.

Postoji nekoliko razloga da se zaposleni u državnoj upravi ne smatraju običnim državnim radnicima. Službenici države moraju da postignu određene ciljeve koji se razlikuju od onih u običnom radnom odnosu. Između ostalog, mogu se nabrojati sledeći ciljevi:

- Uspostavljanje mehanizama kontrole i odgovornosti radi sprečavanja zloupotrebe javnih ovlašćenja i javnih resursa.
- Davanje legitimnosti državnoj upravi u očima građana i poreskih obveznika radi stvaranja poverenja javnosti u upravu, kao i u samu državu.
- Razlikovanje, u što većoj meri, javnog domena politike od javnog domena uprave, budući da ta dva domena počivaju na različitoj logici, što i njihove izvore legitimnosti čini različitim, kao što je već objašnjeno.
- Pružanje profesionalnog kontinuiteta državnoj upravi i promovisanje određenog obrasca ponašanja u svim delovima uprave, time je čineći predvidivom. Glavnu ulogu u tome igraju upravno-pravni principi prethodno opisani u ovom radu.
- Privući najbolje kandidate u zemlji koji stoje na raspolaganju državnoj službi i zadržati ih kroz razumnu perspektivu razvoja karijere i ličnog ispunjenja.

Ovo su esencijalni ciljevi zakona o državnoj službi. Kratak pregled trenutne situacije u zemljama zapadne Evrope pruža sliku rešenja, tj. različitih modela, koji se usvajaju radi njihovog postizanja.

U mnogim državama članicama EU većina zaposlenih u javnom sektoru imaju status državnih službenika. To znači da se na njih odnosi zakon o državnoj službi i njegovo sekundarno zakonodavstvo, a ne opšti zakoni o radu koji uspostavljaju minimalne standarde za ugovorne odnose između radnika i poslodavaca u privatnom sektoru. Takav je slučaj Belgije, Francuske, Grčke, Irske, Holandije, Portugalije i Španije.

Slučaj Ujedinjenog Kraljevstva je poseban: za državne službenike postoje posebni propisi koji im daju status državnih službenika. Ustavni principi dodeljuju nadležnost za to Kabinetu (*Royal Prerogative*). Ovo između ostalog objašnjava nepostojanje zakona o državnoj službi u ovoj zemlji.

U drugim zemljama samo deo stalnih zaposlenih u državnom aparatu imaju status državnih službenika. U Nemačkoj postoji tipična razlika između državnih službenika, tj. onih zaposlenih koji su nosioci javnih ovlašćenja (približno 40% zaposlenih u javnom sektoru) i ostalih, na koje se odnose zakoni o radu. Razlog tome je činjenica da nemački ustav obezbeđuje takav model, a kriterijum po kome se povlači razlika između *Beamte* (državnih službenika) i *Angestellte* (zaposlenih u javnom sektoru) je upravo izvršavanje javnih ovlašćenja. Državni službenici se smatraju izvršnom rukom države koja služi nezavisno od trenutne vlasti (princip političke neutralnosti) i koja je zakonski odgovorna za svoje delovanje. Koncept „izvršavanja javnih ovlašćenja” je usko povezan sa pitanjima nacionalnog interesa, prava i reda, državnog suvereniteta, primene zakona itd. Ipak, dva najviša nivoa univerzitetskih profesora su takođe državni službenici, iako sa posebnim odredbama. Ostali, tj. oni koji nisu državni službenici, smatraju se samo vršiocima zanimanja u javnom sektoru ekonomije ili unutar javnih službi koje se finansiraju iz državnog budžeta.

Nemački model, koji je sličan austrijskom i luksemburškom modelu, upotrebila je i Danska pre nekoliko decenija, a odnedavno i Italija. Velika reforma u Italiji se odvila 1993. godine, tako da se sada zakon o državnoj službi odnosi na samo nekoliko hiljada viših službenika, dok se na ostale odnose zakon o radu i kolektivni ugovori o radu.

Koncept javnih ovlašćenja ili zaštita opštih interesa države ili lokalne samouprave su takođe bili kriterijum u primeni odredbi Ugovora EZ koje se odnose na slobodno kretanje radne snage širom teritorije EU. Od tada poslovi u javnom sektoru moraju biti dostupni svakom građaninu EU nezavisno od države članice iz koje dolazi, sa izuzetkom onih radnih mesta koja su domaćim propisima o državnoj službi izričito rezervisana za domaće državljane. Ti propisi su u saglasnosti sa praksom Evropskog suda pravde samo ako slede taj osnovi kriterijum. Grubo gledano, smatra se da je 60 do 90 procenata poslova u javnom sektoru u državama članicama EU danas dostupno građanima svih država članica, što znači da je samo 10 do 40 procenata svih poslova u javnom sektoru rezervisano za domaće državljane. Drugim rečima, samo 10 do 40 posto radnih mesta u javnom sektoru je u vezi sa „izvršavanjem javno-pravnih ovlašćenja i zaštitom opšteg interesa države”, prema rečima Evropskog suda pravde.²⁸ Stoga su propisi o državnoj službi u državama članicama glavne referentne tačke za primenu tih principa prava EZ.

2. Upravljanje državnom službom u kontekstu „zakonitosti u upravi”

Profesionalni javni menadžeri

Države zapadne Evrope već dugo prepoznaju činjenicu da su standardi upravljanja i delovanje javnih menadžera ključni faktori uspeha i opšteg rada državne uprave i napora da se ona reformiše.

Poboljšanje rada državne uprave znači traganje za boljim standardima efikasnosti i delotvornosti u granicama vladavine prava, što obično iziskuje delegiranje i prenos ovlašćenja u korist javnih menadžera, uz primenu *ex ante* i *ex post* mehanizama kontrole. U takvoj situaciji kvalitet javnih menadžera koji imaju ova javna ovlašćenja dobija ogroman značaj. Štaviše, kada domaće donošenje odluka postaje sve složenije i sve više izloženo međunarodnoj koordinaciji, kao što je slučaj u svim državama članicama EU, potreba za visokim javnim menadžerima, sa širokim vidicima i sposobnošću da koordinišu svoje poslove i sa domaćim i sa međunarodnim institucijama, postaje sve očiglednija.

Francuska, sa svojim karijernim sistemom i svojim *corps*, tradicionalno je definisala grupe viših službenika. Pojedincima na vrhu svoje karijere u svakom telu se upravlja iz centra i pomaže im se u razvoju karijere kroz obuku i mobilnost. Država raspolaže rezervom kompetentnih pojedinaca među kojima se pravi odabir kada se popunjava neko visoko radno mesto. Druge zemlje uspostavljaju slične definisane grupe glavnih menadžera koji se biraju, postavljaju, obučavaju i kojima se rukovodi iz centra. Holandija, čija je uprava organizovana kroz prenos ovlašćenja, razvija Visoku državnu službu sa snažnim naglaskom na profesionalnom razvoju menadžera i poboljšanju sposobnosti koordinacije. Iako u državama srednje i istočne Evrope još uvek ne postoji ova vrsta visoke državne službe, neke od ovih zemalja postepeno uvode posebne javne politike i mehanizme upravljanja za najviše službenike u sistemu vlasti. Mađarska, Letonija i Poljska su primeri zemalja u kojima se trenutno sprovode reforme u vezi sa visokim menadžerima, iako uz veoma različite pristupe.²⁹

U prethodnim upravnim sistemima država srednje i istočne Evrope nije postojala zajednička profesija državne uprave. Svaki posao u državnoj upravi se smatrao posebnim poslom u instituciji koja ima ulogu poslodavca uz ograničene mostove u karijeri ka poslovima u drugim institucijama, i bez jasnih profesionalnih kriterijuma koji bi važili i za poslove drugde u državnoj upravi. Mobilnost između institucija se nije podržavala i bila je retka.

S druge strane, budući da se koordinacija javnih politika, kao i koordinacija između institucija odvijala unutar strukture političke partije, nije postojala potreba za generalistima ili menadžerima sa širim vidicima no što je njihova stručna oblast. Trajna upravljačka radna mesta koja postoje na visokom nivou u zapadnim

²⁸ Evropski sud pravde, slučaj 149/1979, *Commission v. Belgium*.

²⁹ Videti: SIGMA radovi, br. 1, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, OECD, Pariz, 1995.

državnim službama su bila, i ostala su, prerogativ političke klase. Menadžeri izabrani nepolitičkim putem su bili, a u mnogim slučajevima su i dalje, kompetentni stručnjaci u svojim oblastima, koji pružaju tehnički doprinos, ali retko obezbeđuju upravljanje i koordinaciju.

Reforme državne službe u državama srednje i istočne Evrope takođe treba da imaju za cilj uspostavljanje profesije javnih menadžera unutar državne službe, što obuhvata aktivnosti u nekoliko domena: obuka menadžera; uvođenje propisa kojima se definišu dužnosti, odgovornosti i odgovarajuća prava kadrova, kao u posebnom propisu za državnu službu; poboljšanje upravljanja kadrovima i standarda upravljanja; i iznad svega, uspostavljanje administrativnog konteksta u kome službenici i javni menadžeri mogu profesionalno, nepristrasno, transparentno i uz mogućnost kontrole da obavljaju svoje dužnosti.

Kontekst „zakonitosti u upravi”

Ovaj administrativni kontekst se sastoji od nekoliko faktora, među kojima su najvažniji sledeći:

- **Kvalitet materijalnog prava:** Materijalnim pravom se postavlja okvir za donošenje odluka u određenoj oblasti javne politike (na primer, u urbanom planiranju ili po pitanjima zaštite životne sredine). Drugim rečima, ono predstavlja oruđe za rad službenika i izvor informacija i predvidivosti za javnost.
- **Kvalitet procesnog upravnog prava:** Procesno upravno pravo pruža strogo definisane postupke za donošenje odluka u upravi, za koordinaciju i balansiranje ovlašćenja, za odnose i komunikaciju službenika sa javnošću i za omogućavanje svakoj zainteresovanoj strani da bude saslušana ili da se žali.
- **Kvalitet mehanizama finansijske i administrativne odgovornosti i kontrolnih mehanizama:** oni idu u prilog transparentnosti, obezbeđuju kontrolu finansijskog i administrativnog donošenja odluka i obezbeđuju sredstva ispravljanja, gonjenja i odštete.

Istovremeno, ova tri faktora obezbeđuju pravne vrednosti i principe koji daju odlučujući doprinos oblikovanju stava i ponašanja javnih menadžera i ostalih državnih službenika koji rade u tom administrativnom kontekstu. Ti pravni principi će biti ključni vodeći principi u donošenju odluka i ponašanju, smanjiće mogućnost arbitrarnih odluka tako što će dozvoliti diskreciono donošenje odluka unutar okvira upravnog prava. Na kraju, principi upravnog prava će snažno doprineti postavljanju temelja profesionalne državne uprave.

Profesionalizacija državne uprave je stoga mnogo širi zadatak nego što je sprovođenje propisa o državnoj službi i poboljšanje upravljanja kadrovima. Ako se istovremeno ne poboljša i administrativni kontekst unutar koga službenici moraju da rade, moglo bi se desiti da su oni i dalje primorani da donose arbitrarne odluke, uz nedovoljnu komunikaciju sa javnošću i nedovoljnu koordinaciju sa drugim institucijama, čak iako su izabrani na osnovu zasluga i izloženi sistematskoj obuci.

Homogeno upravljanje državnom službom

Države srednje i istočne Evrope su iz ranijih administrativnih struktura nasledile problem nedostatka koordinacije i zajedničkih standarda za upravljanje kadrovima duž cele državne uprave. Ovakvu fragmetaciju treba popraviti, a upravljanje kadrovima treba biti usklađeno unutar državne uprave kako bi se postigao i održao prihvatljiv nivo zajedničkih standarda upravnog prava i državne službe.

Da bi se to postiglo, treba uzeti u obzir drugačiji pojam državne službe. Državnu službu treba posmatrati kao zajedničku funkciju upravljanja unutar državne uprave. Ova zajednička funkcija ima za cilj da se širom državne uprave kao celine homogeno rasprostranjuju, razumeju i podržavaju principi upravnog prava, poput onih gore navedenih, kao i osnovni pravni uslovi, poput zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga, pravičnog postupanja sa platama i jednakih prava i obaveza. Ova zajednička funkcija iziskuje neku vrstu centralnog kapaciteta za upravljanje državnom službom.

U nekim zemljama zapadne Evrope, kao što su Francuska, Portugalija i Španija, opštim aspektima upravljanja kadrovima se bavi posebno ministarstvo za državnu upravu ili državnu službu. Ti poslovi se obično sastoje od pripremanja nacrta zakona i propisa za državnu službu, organizacije ili nadzora nad zapošljavanjem,

koordinacije upravljanja kadrovima, pregovaranja sa sindikatima državne službe u ime vlade i organizacije i upravljanja opštim ili posebnim aktivnostima obuke preko institucija koje imaju tu namenu, kao što su škole ili instituti za državnu upravu.

U drugim zemljama, kao što su Austrija, Belgija, Nemačka, Irska i Holandija, ministarstvo finansija ili ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja poslove upravljanja državnom službom.

U Italiji i Švedskoj, osnovane su posebne agencije za pregovaranja sa sindikatima državne službe u ime vlade ili lokalne samouprave.

Dužnosti i institucionalni karakter kapaciteta koji je odgovoran za upravljanje državnom službom takođe treba da budu precizirani zakonom o državnoj službi. To može biti jedinica koja priprema odluke za premijera ili za savet ministara. Može postojati posebno ministarstvo ili odvojena institucija odgovorna premijeru. Moguće su mnoge vrste institucionalnog uređenja. Važno je da taj centralni kapacitet ima dovoljna ovlašćenja kako bi mogao na delotvoran način da upravlja horizontalno kroz državnu upravu.

ZAKLJUČCI

Ovaj rad je pokušao da pruži sliku o tome kako su međusobno povezani principi upravnog prava i standardi državne službe. Istovremeno, imao je za cilj da prikaže kako za standarde i principe postoji zajedničko razumevanje, rasprostranjeno u Evropskom administrativnom prostoru koji je u nastanku, i to uglavnom zahvaljujući Evropskom sudu pravde. Upravno pravo potiče iz ustavnih uređenja koja su duboko ukorenjena u kulturološkim, socijalnim i političkim vrednostima koja se ujedinjuju oko demokratskih načela. Državna služba je jedan od glavnih elemenata državne uprave; međutim, budući da je ona tako veliki element, državna uprava i državna služba se često smatraju sinonimima.

Time se dolazi do tri glavna zaključka: kao prvo, vrednosti državne službe su pravno obavezujuće; kao drugo, uređenje državne službe prevazilazi obično uređenje radnih odnosa između države i njenih zaposlenih – ono se tiče uređenja jednog od ovlašćenja države u širem smislu. Kao treće, principi upravnog prava inspirišu odluke javnih menadžera i stvaraju obrazac ponašanja državne službe u celini. Takođe, ovi principi predstavljaju repere, ili referentne tačke, u odnosu na koje se postavljaju prihvatljivi standardi za državne službe i državne uprave unutar država članica EU, kao i u institucijama EU.

Vrednosti državne službe su pravno obavezujući principi

Državna služba je obavezana principima utemeljenim u ustavnom uređenju i upravnom pravu. Sa te tačke gledišta, može se reći da su vrednosti državne službe pravne vrednosti. Pravne vrednosti nisu isto što i moralne vrednosti, iako mogu da se umnogome preklapaju. Moralne vrednosti su vodilje postupaka i njihovo kršenje zaslužuje kritiku društva. Pravne vrednosti, kada se prekrše, mogu imati pravne posledice kroz disciplinske mere predviđene zakonom o državnoj službi. Državni službenici su obavezani upravnim principima ustanovljenim u zakonodavstvu.

Državni službenici nisu obični zaposleni u državnoj upravi

Državni službenici su podvrgnuti pravnim principima i obavezujućim pravilima koja potiču iz njihovog posebnog mesta u hijerarhijskoj strukturi države. To mesto oblikuje profesiju koja se bavi osnovnim pravima njihovih sugrađana. Propisi o državnoj službi ne regulišu samo radne odnose između poslodavca i njegovih zaposlenih kao što je slučaj sa zakonom o radu. Propisi o državnoj službi nastoje, s jedne strane da zaštite državne službenike u izvršavanju njihove veoma posebne uloge u demokratskim društvima, i s druge strane da zaoštre profesionalne standarde na osnovu delikatnih pitanja kojima se državni službenici bave. Državni službenici su akteri u javnoj društvenoj sferi, sferi koja spada u polje javnog prava.

Stoga upravo javno pravo, a ne obično radno pravo, treba da uređuje delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka u ime države, odgovornost profesionalnih službenika države, kao i mehanizme za kontrolisanje izvršenja javnih ovlašćenja. Zato je to jedan od osnovnih razloga za postojanje posebnog zakona o državnoj službi unutar upravnog prava. Nasuprot radnim uslovima, ova pitanja se ne mogu rešiti na nivou pojedinačnog ugovora.

Principi upravnog prava stvaraju obrasce ponašanja u državnoj službi

Ipak, uređenje sistema državne službe zakonom o državnoj službi nije dovoljno da državna uprava postane profesionalna, efikasna, delotvorna, nepristrasna, da se povinuje vladavini prava i da dobro funkcioniše. Neophodno je imati i materijalno i procesno upravno zakonodavstvo dovoljnog kvaliteta. To zakonodavstvo će državnim službenicima pružiti, ne samo važno oruđe za izvršavanje njihovih obaveza i ostvarivanje

principa javnog prava koji su gore opisani, već i jasne postupke koji će ih voditi u njihovom radu i učiniti njihove postupke i odluke predvidivim.

Dodatno procesno i materijalno zakonodavstvo je takođe potrebno da bi se osigurala dovoljna unutrašnja i spoljna kontrola državne uprave i državne službe, naročito u pogledu javnih finansija, kontrole kvaliteta, nadzora nad postupkom, i iznad svega, da bi se obezbedilo nezavisno sudstvo koje dobro funkcioniše i delotvorno ispravlja administrativne postupke i odluke kroz žalbu. Ovaj zahtev postoji, ne samo zarad pravne sigurnosti i pouzdanosti državne uprave, već i da bi se obezbedio odgovarajući nivo pravne zaštite prava pojedinaca i legitimnih očekivanja.

Principi upravnog prava doprinose stvaranju Evropskog administrativnog prostora

Na kraju, mera u kojoj ceo administrativni kontekst neke zemlje, uključujući i državnu službu, ispunjava opšte prihvaćene standarde koji su izgrađeni na osnovu zajedničkih principa upravnog prava, i mere se u odnosu na njih, biće od najvećeg značaja za postizanje cilja pristupanja država kandidata Evropskoj uniji, drugim rečima za njihovo puno učešće u Evropskom administrativnom prostoru.

Za zvaničnu upotrebu

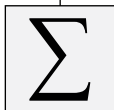
Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1

17-maj-2001



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE PHARE PROGRAMA
EVROPSKE UNIJE**

Or. Eng.

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1
Za zvaničnu upotrebu

POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ PROCENU UTICAJA

SIGMA RAD: BR. 31

Gospodin Bob Bonvit, šef SIGMA programa za države kandidate:
tel. 33 1 45 24 13 10; fax. 33 1 45 24 13 00; email. bob.bonwitt@oecd.org

Or. Eng.

JT00107877

SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge države, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

Novе države članice EU (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

Države kandidati za članstvo u EU (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

Države Zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo¹)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa državama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

¹ Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

PREDGOVOR

Zemlje srednje i istočne Evrope su izmenile i još uvek menjaju svoje pravne okvire u skladu sa preduslovima Zapadne tržišne ekonomije i pravnim sistemom EU, *acquis communautaire*. Pošto je harmonizacija nacionalnih pravnih okvira prema EU standardima jedno od merila za članstvo u EU, većina država kandidata izradila je nacрте i usvojila novo zakonodavstvo pod jako velikim vremenskim pritiskom. Rešenja koja nisu optimalna, nepredvidivi troškovi sprovođenja i neželjeni propratni efekti su bili neizbežni. U velikom broju slučajeva novo zakonodavstvo se pokazalo nemogućim za sprovođenje. Ovo iskustvo pokrenulo je interesovanje za procenu uticaja u državama kandidatima, kao i u ostalim zemljama u tranziciji.

Države članice EU uvele su procenu uticaja prilikom izmena zakonske regulative pre dve decenije, utemeljenu na iskustvu da novo zakonodavstvo može da ima značajan i nekada nepredviđen uticaj, ne samo na budžet, nego i na različite delove ekonomije i društva u celini. Danas među državama članicama EU postoji saglasnost da treba sprovesti neku vrstu procene uticaja pre uvođenja zakonskih izmena.

Iako sveobuhvatnost određene procene uticaja zavisi od mnoštva faktora, npr. važnosti pitanja javne politike ili obaveza vlade u vezi sa datim pitanjem, njen osnovni cilj je poboljšanje kvaliteta procesa donošenja odluka vlade. Stvaranje ili poboljšanje administrativnog kapaciteta u sprovođenju procene uticaja je neophodno za oboje kako bi se vladi pružile informacije neophodne za donošenje dobro potkrepljenih odluka o opcijama javne politike i poboljšanju kvaliteta novog zakonodavstva. Primena čak i samo osnovnih principa procene uticaja jako često dovodi do izbegavanja automatskih dopuna ili ponovne izrade nacрта.

Ova publikacija se bavi procenom uticaja u širem smislu, koji uključuje analizu javne politike (procena uticaja za izbor sredstva), procenu sredstva javne politike tokom faze izrade nacрта i ocenu postojećih zakona ili programa. Poseban akcenat je stavljen na procenu uticaja tokom izrade nacрта.

Sadržaj ove publikacije je u velikoj meri utemeljen u značajnom radu Službe za javno upravljanje OECD (PUMA) i velikog broja država članica EU i OECD u ovoj oblasti. Na primer, prvo poglavlje nalazi svoje osnove u smernicama koje je *Verwaltungshochschule Speyer* pripremio za potrebe nemačkog Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva unutrašnjih poslova pokrajine Baden-Virtemberg. Takođe, publikacija nalazi polazište u prethodnim Sigminim radovima u oblasti izrade zakonskih nacрта i procene uticaja.

Ciljna grupa ove publikacije su, uglavnom, ministarstva u zemljama srednje i istočne Evrope, ali bi ona mogla da postane korisna i ostalim zemljama u tranziciji koje su u procesu unapređenja svojih pravnih okvira.

Nekoliko autora je doprinelo ovoj publikaciji. Autori su nabrojani abecednim redom: Mihal Ben-Gera, Brian Fin, Anke Frajbert, Sajmon Džejms and Alan Mejhju.

Za dalje informacije, molimo Vas obratite se Anke Frajbert, glavnom administratoru u Sigmi na dole naznačenoj adresi.

Sve publikacije Sigme su dostupne na Sigminoj internet prezentaciji ili na adresu naznačenoj ispod.

Za objavljivanje ovog rada je odgovoran generalni sekretar OECD.

SIGMA-OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.13.99; Fax: (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

SAŽETAK

Pod pritiskom da usklade svoje regulatorne sisteme sa *acquis communautaire* dok se suočavaju sa mnogim drugim problemima, vlade SIE rizikuju da donesu zakone i podzakonska akta koji ne predstavljaju optimalna rešenja.

Ovo može da znači da pravne norme:

- ne mogu biti sprovedene zato što institucionalni kapaciteti nisu dorasli zadatku, ili nisu dostupna dovoljna budžetska sredstva;
- nameću nepotrebne troškove društvu ili ekonomiji i tako dovode do gubitka konkurentnosti;
- ne mogu da budu predmet sudskog spora zbog kvaliteta izrade propisa ili kapaciteta pravosudnog sistema;
- otvaraju mogućnosti za zloupotrebu i korupciju;
- uvode pristrasnost u prilog određenim akterima;
- ili jednostavno ne postižu svoje ciljeve.

Kako se ove opasnosti mogu izbeći? U mnogim državama Evropske unije poboljšane su sposobnosti javne politike u cilju smanjenja rizika. Jedan od preduzetih koraka bio je uvođenje procene uticaja i njeno ugrađivanje u institucionalni okvir gde se kreiraju javne politike i prave nacrti zakona i podzakonskih akata. Trenutno se u Evropskoj komisiji uvodi novi sistem koji bi trebalo da pojednostavi to regulatorno okruženje u Uniji.

Procena uticaja je osmišljena da bi se poboljšao kvalitet informacija dostupnih donosiocima odluka. Jasno, više od samo „profesionalnih” informacija utiče na političke odluke. Međutim, važno je da političari u potpunosti razumeju posledice svojih odluka, npr. troškove, koristi i dejstva preraspodele. U tome je doprinos procene uticaja.

Obično su odluke koje se donose u „ciklusu javne politike”:

- prepoznavanje najboljeg načina ophođenja prema problemu (izbor prikladnog sredstva javne politike);
- izrada određenog sredstva;
- evaluacija učinka datog sredstva.

U svakoj fazi ciklusa javne politike procena uticaja pruža informacije koje pomažu donošenju boljih odluka.

Trošak nekog lošeg zakona po ekonomiju i budžet obično je daleko veći od troška nekoliko obučениh radnika koji bi sproveli podesnu procenu novih zakonskih projekata. Ova publikacija je priručnik za tehničko osoblje za izradu procenu uticaja. Ali, ukoliko ministri ne podrže njihov rad, tehnike neće poboljšati situaciju.

Hitna poruka ovog rada je da ministri treba da osiguraju korišćenje procene uticaja tako što će ih uvrstiti u vladine postupke odlučivanja, obezbeđujući sredstva i zahtevajući kvalitetne informacije od svojih zaposlenih pre nego što donesu odluku.

Publikacija se sastoji od četiri poglavlja, aneksa i bibliografije.

Prvo poglavlje nudi uopšteni pregled procene uticaja u različitim fazama izrade sredstava javne politike. Ono predstavlja razloge, ciljeve i glavna pitanja koja treba razmotriti da bi se dobila celovita predstava o mogućim uticajima datog sredstva javne politike. Ono obuhvata „deset najboljih praksi” koje je prepoznala

OECD i kontrolnu listu kvaliteta propisa koja je uvrštena u Preporuku o poboljšanju kvaliteta vladinih propisa, usvojenu od Saveta OECD 1995. godine.

Drugo poglavlje se odnosi konkretno na procenu budžetskih i sveukupnih ekonomskih uticaja, pošto su oni, očigledno, od izuzetnog značaja za države srednje i istočne Evrope. Pored metodologije, ono nudi i neke informacije o tehnikama koje se koriste.

Treće poglavlje razmatra konsultovanje kao sredstvo kojim se olakšava i poboljšava procena uticaja. Nije predviđeno da se konsultovanje celovito razmotri, npr. kao sredstvo povećanja transparentnosti ili prihvatanja.

Na kraju, četvrto poglavlje je posvećeno upotrebi procene uticaja u samom procesu pristupanja. Pošto je pristupanje Evropskoj uniji glavna tema u državama srednje i istočne Evrope, činilo se prikladnim da se naznači kako bi procena uticaja mogla da unapredi ovaj proces i kako bi ona mogla da se koristi nakon što jedna država postane članica EU.

Aneks sadrži primer smernica za procenu uticaja, preuzetih iz Opštih pravila rada Vlade nemačke pokrajine Falc. Bibliografija sadrži korišćenu literaturu, korisne priručnike i neke relevantne internet adrese.

SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM.....	228
PREDGOVOR.....	229
SAŽETAK.....	230
1. POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ PROCENU UTICAJA.....	234
1.1. Uvod	234
1.2. Zašto praviti procenu uticaja	235
1.3. Šta je procena uticaja.....	236
1.4. Kako sprovesti procenu uticaja	236
1.5. Kako osigurati procenu uticaja.....	237
1.6. Kako koristiti procenu uticaja u ciklusu javne politike.....	237
1.6.1. Procena uticaja nacрта sredstva.....	237
1.6.2. Procena uticaja namenjena odabiru sredstva javne politike.....	242
1.6.3. Procena uticaja za evaluaciju postojećeg pravnog sredstva	243
1.7. Najbolje prakse u OECD.....	244
2. PROCENA BUDŽETSKOG I EKONOMSKOG UTICAJA 	
VLADINIH JAVNIH POLITIKA	246
2.1. Vrste troškova.....	246
2.1.1. Direktni troškovi koje snosi vlada.....	246
2.1.2. Troškovi pridržavanja za poslovni sektor i građane.....	248
2.1.3. Indirektni uticaji na ekonomiju u celini	248
2.2. Sprovođenje objektivne procene uticaja.....	249
2.3. Diskontovanje (Razmatranja neto sadašnje vrednosti)	250
2.4. Mora li se sve kvantifikovati	250
2.4.1. Analiza troškova i koristi	251
2.4.2. Analiza troškovne efikasnosti.....	251
2.5. Kvantifikacija troškova.....	252
2.6. Bitni faktori pored numeričkog proračuna	252
2.7. Zaključak.....	253
3. KONSULTOVANJE U PROCENI UTICAJA.....	254
3.1. Zašto sprovesti konsultacije	254
3.2. Kada sprovesti konsultacije.....	255
3.3. Kako sprovesti konsultacije.....	255
3.4. Koji vidovi konsultovanja su mogući.....	257
3.5. Koga konsultovati.....	258
4. POSEBNA PRIMENA PROCENE UTICAJA NA PROCES EVROPSKIH	
INTEGRACIJA I NA PROCES PREGOVARANJA O PRISTUPANJU	259
4.1. Uvod	259
4.2. Primenljivost procene uticaja pristupanja EU	260
4.3. Kako procena uticaja može da doprinese delotvornom procesu pristupanja EU	260
4.3.1. Troškovno efikasno usvajanje i primena <i>acquis communautaire</i>	261
4.3.2. Izgradnja institucija	261
4.3.3. Pripreme za pregovore i izmena pozicija tokom pregovora.....	262

4.3.4. Komunikacije u vezi sa evropskim integracijama.....	263
4.3.5. Delotvorno članstvo	264
4.4. Procena uticaja: postavljanje prioriteta.....	264
5. KORIŠĆENA LITERATURA, KORISNE SMERNICE, INTERNET PREZENTACIJE I DIREKTNE INTERNET ADRESE	266
1. Korišćena literatura	266
2. Korisne publikacije i priručnici dobre prakse	266
6. PROCENA UTICAJA ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA	267
Čl. XX: Procena uticaja zakona i podzakonskih akata.....	267
Čl. XXX	267
7. ANEKS	268
Smernice za procenu uticaja zakona i podzakonskih akata.....	268
1. Prethodna procena uticaja	268
2. Procena uticaja tokom izrade nacрта	268
3. Retrospektivna procena uticaja	269
4. Primena procene uticaja	269

1. POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ PROCENU UTICAJA

1.1. Uvod

Države srednje i istočne Evrope prošle su, i još uvek prolaze, kroz korenite promene svojih postojećih struktura, sistema i pravnih okvira. Koji god zadatak da je u pitanju, bilo da je to prilagođavanje tržišnoj ekonomiji, osavremenjivanje zdravstvenog i sistema socijalne zaštite ili pripremanje za proširenje EU, vlade i njihove uprave moraju dalje da razvijaju svoje kapacitete javne politike i pokušaju da osiguraju da zakoni i programi zadovolje potrebe društva i da se kreiraju i sprovode delotvorno i efikasno.

U razvijanju svojih kapaciteta javne politike, države srednje i istočne Evrope suočene su sa izazovom da su i dalje potrebna poboljšanja u svim fazama ciklusa javne politike: definisanje ciljeva javne politike; razvijanje opcija javne politike; razrađivanje sredstava javne politike; sprovođenje i evaluacija. Procena uticaja je važno oruđe za poboljšanje kapaciteta javne politike i, na taj način, unapređenja kvaliteta političkog odlučivanja i sredstava javne politike.

Postoje tri faze u ciklusu javne politike u kojima je procena uticaja naročito korisna:

- U fazi razvoja javne politike. Od momenta kada se donese politička odluka o postizanju određenih ciljeva i svrhe, analiza uticaja se koristi kako bi se razvile opcije javne politike i izabralo najpodesnije sredstvo javne politike u postizanju prethodno dogovorenog cilja.
- U fazi razvoja sredstva. Od trenutka kada se izabere sredstvo, procena uticaja se koristi u toku izrade sredstva, da bi se postiglo da je ono dobro osmišljeno i da će doprineti ispunjenju zadatih ciljeva na efikasan i u pogledu troškova efektivan način.
- U fazi evaluacije (*ex post* evaluacija). Kada se sredstvo sprovodi već određeno vreme, procena uticaja se koristi da bi se utvrdio stvarni uticaj, da bi se procenilo do kog stepena je cilj ispunjen i da bi se po potrebi predložile dopune/ispravke, ukoliko je potrebno.

Težište ovog poglavlja je na analizi uticaja u fazi razvijanja sredstava iako se donekle razmatraju i razvijanje opcija javne politike i *ex post* evaluacija.

Sredstva javne politike definišu se kao mehanizmi kojima se podstiču željene promene. U osnovi postoje tri tipa sredstava javne politike:

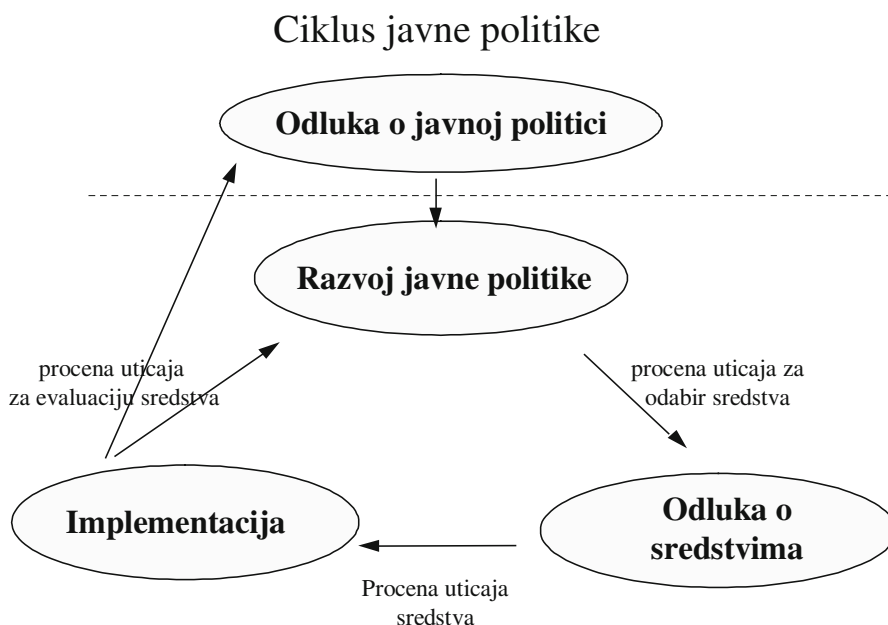
- regulatorna sredstva: što obuhvata pravila, zabrane, dozvole, itd.;
- finansijska sredstva: što obuhvata subvencije, poreze i poreske olakšice, naplate korisniku, određene vrste budžetskih troškova;
- informativna sredstva: u koja spadaju reklamne kampanje, informativni priručnici, ili korišćenje interneta.

Budući da u državama srednje i istočne Evrope preovlađuje kontinentalni evropski model uprave, sva sredstva javne politike, čak i informativna, zahtevaju pravnu osnovu poput zakona ili podzakonskih akata da bi se sprovela. Iz tog razloga, centar pažnje u ovom radu je na proceni uticaja u kontekstu pravnih sredstava.

Samoregulisanje od strane tržišta, na koje se ponekad gleda kao na nepravno sredstvo, još uvek nije veoma uobičajeno sredstvo javne politike u državama srednje i istočne Evrope. Uz to, s obzirom na pravnu tradiciju, samoregulisanje od strane tržišta može, u svakom slučaju, iziskivati sprovođenje zakonskih sredstava (npr. normalno bi propis bio neophodan da bi se potrošači informisali o sadržaju ili poreklu prehrambenih proizvoda i na taj način imali mogućnost izbora koji je bolje potkrepljen informacijama).

Takođe treba naglasiti da u onim slučajevima gde se javna politika sprovodi bez nekog određenog pravnog sredstva, sredstvo javne politike se može i treba procenjivati na isti način. Na primer, iako se ova publikacija odnosi samo u veoma ograničenoj meri na procenu uticaja u oblasti investicionih programa, kao što su industrijski parkovi, autoputevi, brane, itd., postupci, metodi i tehnike koje se ovde opisuju mogu i treba da budu primenjeni na takve programe.

Kao što je prethodno naznačeno, procena uticaja treba da prati ciklus javne politike. Šematski prikaz ciklusa javne politike predstavljen je ispod. Duž strelica koje spajaju faze javne politike prikazane su vrste procene uticaja koje treba sprovesti u sklopu te faze.



1.2. Zašto praviti procenu uticaja

Procena uticaja je sredstvo unapređivanja informacija na osnovu kojih se donose odluke u svakoj fazi ciklusa javne politike, čime se zauzvrat omogućava kvalitetnije polazište pri donošenju odluka na političkom nivou.

Pošto procena uticaja obezbeđuje informacije o mogućim posledicama novih sredstava javne politike ili stvarnim posledicama postojećih sredstava, ona time doprinosi reformi i modernizaciji države. Ona je, takođe, korisno sredstvo za regulatorno upravljanje, tj. upravljanje pravnim okvirom neke države. Cilj procene uticaja je dvostruk:

- da poboljša sama sredstva javne politike; i
- da smanji broj zakonskih sredstava izbegavanjem nepotrebnog zakonodavstva.

Dobra procena uticaja treba da pomogne da se donese manje propisa koji su pritom jasniji i prihvatljiviji.

Sprovođenje procene uticaja je jedino korisno ukoliko ima stvarnog uticaja na odluke koje treba doneti. Procena uticaja je pomoć u donošenju odluke, ali ne i njegova zamena. Ona ne zamenjuje političke odluke, niti političku odgovornost ministra ili saveta ministara. Rezultate procene uticaja treba ozbiljno razmotriti kada se donose političke odluke. Međutim, ima i drugih bitnih faktora koji utiču na političke odluke, koji u nekim slučajevima vladi mogu biti od većeg značaja nego rezultati procene uticaja. Neki od ovih faktora su predizborna obećanja, koalicioni dogovori, pristrasnost prema delu biračkog tela, subjektivno rasuđivanje političara i razni spoljni pritisci, kao i pritisci unutar vlade. Ipak, odgovornost je državnih službenika da sprovedu dobru procenu i da rezultate predstave ministrima što objektivnije moguće, pritom znajući da je konačna odluka na ministrima.

1.3. Šta je procena uticaja

Procena uticaja je analitički pristup zasnovan na informacijama o proceni mogućih troškova, posledica, i sporednih dejstava planiranih sredstava javne politike (zakoni, podzakonski akti, itd.). Takođe se može koristiti da se procene stvarni troškovi i posledice sredstava javne politike nakon što su ona sprovedena. U svakom slučaju, rezultati se koriste da se popravi kvalitet odluka i sredstava javne politike, kao što su zakoni, podzakonski akti, investicioni programi i javna ulaganja. U suštini, to je način da se postigne da vlada napravi izbor potkrepljen dobrim informacijama: izbor o sredstvima javne politike, o izradi posebnog sredstva ili o potrebi da se promeni ili obustavi korišćenje postojećeg sredstva.

Uvek treba sprovesti neku vrstu procene uticaja ukoliko se od predviđene promene u javnoj politici očekuje da prouzrokuje značajne promene i/ili troškove, npr. novi poreski zakoni, zakon o radu, zakoni iz oblasti socijalnog osiguranja ili propisi o subvencijama. Da bi dala korisne rezultate, važno je da procena uticaja razmotri mogući razvoj događaja u budućnosti i da proceni uticaj pod različitim pretpostavkama, npr. različiti scenariji u vezi sa ekonomskim dešavanjima, integracijom u EU, itd.

Procena uticaja nudi:

- uporedne informacije o predvidivim posledicama različitih alternativa javne politike koje stoje na raspolaganju za rešavanje određenog problema ili ispunjavanje nekog cilja javne politike;
- tokom izrade nacrtu sredstva, informacije o pitanjima poput pridržavanja, mogućnosti implementacije, specifičnih opterećenja i/ili prednosti za određene grupe društva;
- za postojeće sredstvo, informacije o meri u kojoj je ono ispunilo predviđene ciljeve i o meri u kojoj ga je uprava sprovela, a javnost prihvatila.

Kao što je već istaknuto, procena uticaja može i, ukoliko je moguće, treba da se primenjuje nekoliko puta tokom ciklusa javne politike da bi se dugoročno unapredio kvalitet sredstava javne politike, tj. zakona, podzakonskih akata i investicionih programa. U zavisnosti od trenutka u ciklusu javne politike kada se vrši određena procena uticaja, tj. kao sredstvo za prognoziranje ili evaluaciju, može se menjati i značaj određenih tehnika koje se koriste za procenu.

1.4. Kako sprovesti procenu uticaja

Vreme i sredstva koja treba uložiti u procenu uticaja treba da zavise od važnosti sredstva javne politike. Što je sredstvo javne politike važnije i što se više uticaja može očekivati da će imati, utoliko procena uticaja treba da bude kvalitetnija. Temeljna procena uticaja se ne sprovodi ni lako ni brzo. U stvari, ona zahteva profesionalnu stručnost, vreme i resurse. Procenu uticaja za manje bitno sredstvo javne politike mogu napraviti državni službenici, čak i ako nisu posebno obučeni za kvantitativne i kvalitativne tehnike procenjivanja.

Neku ograničenu procenu uticaja treba sprovesti za sve planirane odluke o javnoj politici. U većini slučajeva, procene uticaja ne moraju biti velikih razmera ili zahtevati temeljno istraživanje ili veliku količinu statističkih podataka. Načini da se napravi skromna procena uticaja sa, uglavnom, značajnim rezultatima su:

- međuministarski sastanci da bi se razmotrile potencijalne posledice;
- konsultacije sa svim zainteresovanim stranama;
- evaluacija već napravljenih istraživanja;
- testiranje pravnog sredstva primenjujući ga na nekoliko stvarnih slučajeva;
- stručni pregled potencijalnih posledica, poput mogućih faktora troškova, kada ovi troškovi mogu da se povećaju i kakva moguća neželjena dejstva mogu da nastanu;
- ograničena analiza troškova i koristi i/ili analiza troškovne efikasnosti (*cost-efficiency*).

Treba napraviti detaljnu procenu uticaja za važne nove javne politike/ sredstva javne politike/ zakonodavstvo. Na primer, izgradnja novog aerodroma ili sprovođenje temeljne reforme poreskog sistema ili sistema

socijalne zaštite treba da se dogodi tek nakon što je urađena detaljna procena uticaja. Ova procena može da obuhvati, uz normalnu procenu uticaja, na primer i sledeće:

Osim konsultacija, koje uvek treba održati, tipični metodi i tehnike sprovođenja procene uticaja nacрта nekog sredstva su:

- analiza troškova i koristi;
- analiza troškovne efikasnosti;
- tehnički savet od strane nekog van uprave;
- simulacije;
- testiranje sredstva njegovom primenom na stvarne slučajeve na pilot osnovi.

Dugoročna dejstva ovakvih reformi su obično veoma vredna investiranja u temeljnu procenu uticaja.

Procena uticaja se obično izjednačava sa analizama troškova i koristi i troškovne efikasnosti. Svakako, ove analize čine važnu, ako ne i najvažniju komponentu svih procena uticaja. Detalji o izradi takvih analiza nalaze se u drugom poglavlju ovog rada. Čak i ako se ne može sprovesti potpuna analiza troškova i koristi, zbog nedostatka podataka ili kapaciteta, neophodno je pokušati da se procene svi troškovi (budžetski, ekonomski, društveni, i iz oblasti životne sredine) koji mogu nastati i da se odrede i nabroje sve koristi koje se mogu očekivati. Za manja sredstva može se postići prilično pouzdana procena troškova i koristi kroz međuministarske sastanke i konsultacije sa spoljnim ekspertima i grupama.

1.5. Kako osigurati procenu uticaja

Procena uticaja nacрта sredstava javne politike obavezna je u svim državama članicama EU već neko vreme. Ovaj zahtev je obično naveden u opštim pravilima rada vlade. Ova pravila rada mogu da sadrže listu sa pitanjima i/ili smernicama o tome kako napraviti procenu uticaja. Obično je u ovakvim pravilima predviđeno da predlog za odlučivanje neće biti predat savetu ministara ukoliko se uz njega ne priloži dokument kojim se pokazuje potreba za tom odlukom i dokumentuju rezultati procene uticaja. Činjenica da ovaj zahtev postoji u državama članicama EU ne mora neminovno znači da se on uvek ispunjava na veoma profesionalan i temeljan način. Međutim, tokom godina vrednost procene uticaja za poboljšanje pravnog okvira postajala je sve priznatija, a donosioci političkih odluka i parlamenti su zauzvrat sve više insistirali na proceni uticaja kao osnovi za odlučivanje o javnoj politici koje je utemeljeno na dobroj informisanosti.

1.6. Kako koristiti procenu uticaja u ciklusu javne politike

Ovaj deo detaljnije opisuje kako bi procena uticaja trebalo da se sprovodi u svakoj fazi ciklusa javne politike. Pošto je težište ovog poglavlja na drugoj fazi – proceni uticaja nacрта sredstva – raspravlja se najpre o tome, i to kroz više detalja. Međutim, veliki deo onoga o čemu se govori u ovoj fazi može se, takođe, primeniti i na ostale dve faze.

1.6.1. Procena uticaja nacрта sredstva

Prilikom izrade nacрта zakonskog sredstva, procena uticaja se koristi u cilju postizanja maksimalne efikasnosti i efektivnosti sredstva kako bi se osiguralo da će ono u najvećoj mogućoj meri postići željene ciljeve po najmanjoj ceni i sa najmanjim brojem neželjenih negativnih posledica. Procena se obavlja tako što se testira nacrt (ili njegovi delovi) prema nekoliko unapred definisanih kriterijuma procene kao što su izvodljivost, troškovi, mogućnost implementacije, jasnoća i očekivano pridržavanje.

Očekivani rezultati procene uticaja na ovom nivou biće informacije o:

- budžetskim, socijalnim, ekonomskim, kao i troškovima i koristima za životnu sredinu;
- mogućim problemima oko primene, prihvatanja i pridržavanja;

- raspodeli troškova i koristi u okviru stanovništva i podgrupa;
- mogućim manama, kontradiktornostima, nedostatku jasnoće i prazninama u nacrtu; i
- neželjenim sporednim dejstvima.

Rezultati takve procene uticaja pružaju osnovu za uvođenje izmena koje mogu da smanje troškove, povećaju koristi i umanje neželjene i neočekivane posledice sredstva.

Da bi se dobili ovi rezultati, procena uticaja treba da bude podeljena u tri posebna koraka:

- priprema;
- analiza;
- procena rezultata analize.

Samo temeljna priprema će omogućiti organu sa glavnom nadležnošću za predmet procene da sprovede efikasnu analizu i da prilikom procene rezultata analize prikaže izvodljive preporuke za izmene. Da bi se pojasnili poslovi koji će morati da se obave tokom ove tri faze procene uticaja, u nastavku se ukazuje na neke od njih:

Priprema

Priprema procene mora započeti određivanjem konkretnih ciljeva i očekivanih rezultata procene. Očekivani rezultati mogu biti informacije o troškovima, mogućnostima implementacije ili primene. Očekivani rezultati se onda moraju raščlaniti i definisati kao detaljni kriterijumi za procenu (videti u nastavku, kraj 1.5.1), prema kojima će se praviti procena.

Nakon što se donese odluka o kriterijumima i obimu procene, moraju se odrediti metodi i tehnike koji će se koristiti u proceni.

Na kraju, da bi se na sredstvo primenili odabrani metodi i tehnike, neophodna je dalja priprema. Moraju se skicirati različita moguća buduća dešavanja u oblasti javne politike (scenariji), da bi se procenio predlog sredstva pod različitim mogućim uslovima.

Za neke analize troškova i koristi ili analize troškovne efikasnosti, mora se prikupiti bitna statistika o postojećem stanju u oblasti javne politike. Za potrebe simulacije se moraju izraditi teoretski slučajevi, događaji i scenariji na kojima se može testirati nacrt zakona. Za test sa stvarnim slučajevima, moraće se izabrati slučajevi ili region gde se nacrt može primeniti na pilot osnovi, paralelno sa postojećim zakonodavstvom.

Troškovi različitih metoda i tehnika značajno se razlikuju. Da bi se testiralo sredstvo primenom na stvarne slučajeve na pilot-osnovi, potrebni su vreme i značajna količina resursa. Priprema slučajeva, događaja, i scenarija za obimnu simulaciju može biti skupa, naročito ako treba da ih pripreme spoljni stručnjaci. Trošak i napor testiranja sredstva meriće se u odnosu na značaj i moguće poboljšanje sredstva.

Analiza

Tek nakon temeljne pripreme bi trebalo primeniti različite metode i tehnike, pošto oni tek tada mogu da daju najbolje moguće rezultate. Ukoliko se odluči za sprovođenje detaljne procene uticaja, obično je u analizu sredstva neophodno uključiti i spoljnu stručnu pomoć.

Detaljne informacije o sprovođenju analize troškova i koristi, analize troškovne efikasnosti i konsultacije kao metoda za analizu date su u drugom i trećem poglavlju. Pilot-testovi i simulacije treba da, ukoliko je moguće, uvek uključe one na koje se sredstvo najviše odnosi. Ovo podrazumeva one državne službanike koji će morati da upravljaju sredstvom ili da ga sprovedu, kao i građane i preduzeća koji mogu imati koristi od sredstva, ili biti ograničeni njime. Ovi ljudi su obično osetljivi na moguće probleme oko nacrtu, naročito one koji se tiču mogućnosti implementacije (npr. jasno razumevanje zadataka i odgovornosti i pitanja primene) i troškova (npr. neophodne dodatne investicije, posebna administrativna opterećenja za preduzeća). Podaci koje oni mogu da pruže su, stoga, neprocenjivi za kvalitet procene.

Procena rezultata analize

Rezultati analize moraju se sistematično dokumentovati i oceniti. Izveštaj o proceni i preporuke su rezultati ove faze. Preporuka procene uticaja nacrt sredstva može da bude:

- da se zadrži nacrt sredstva u obliku u kome je predložen;
- da se u nacrt unesu konkretne izmene ili dopune pre dostavljanja ministru;
- da se povuče nacrt ili zatraži potpuno drugačiji pristup.

Kada se u nacrt unesu neke moguće izmene ili dopune, onda se on može predati ministru resornog ministarstva za odobrenje. Izveštaj o proceni uticaja i preporuke treba predati zajedno sa samim nacrtom. Ukoliko se određene preporuke ne prihvate, ovo treba naznačiti i obrazložiti.

Nakon odobrenja ministra, koji može da predloži dodatne izmene, nacrt, sa izveštajem i preporukama, može da se dostavi savetu ministara radi odlučivanja.

Kriterijumi procene

Kao što je već istaknuto, postoji nekoliko drugih važnih pitanja pored troškova koja takođe treba razmotriti prilikom izrade procene uticaja.

Pitanja koja uvek treba uključiti u spisak kriterijuma prema kojima se procenjuje nacrt sredstva nabrojana su i ukratko opisana u nastavku. Konkretni aspekt troškova je takođe uključen (za detaljniji opis pogledati poglavlje 2).

Ovi kriterijumi su naročito značajni kada se procenjuje nacrt zakonskog sredstva; stoga su nabrojani u ovom delu. Međutim, oni predstavljaju i korisne kriterijume za ostale vidove procene uticaja, kao i za procenjivanje investicionih programa ili drugih vladinih odluka.

U zavisnosti od vremena i dostupnih resursa, nacrt treba procenjivati prema sledećim kriterijumima na manje-više temeljan način:

Ispunjenje cilja

Ovaj kriterijum je uobličen da proceni da li nacrt sredstva ispunjava ili ne ispunjava postavljeni cilj u najvećoj mogućoj meri. Za analizu neophodno je istražiti sledeća pitanja:

- Da li postoji mogućnost pojave kontraproduktivnih sporednih efekata?
- Da li moguće/jednostavno izbegavati pridržavanje?
- Da li je moguća zloupotreba sredstva?
- Da li su kratkoročni troškovi opravdani dugoročnim koristima (npr. preventivnim zdravstvenim merama ili merama iz oblasti životne sredine)?
- Da li je raspodela koristi i troškova opravdana i u skladu sa datim ciljem?
- Postoji li značajnija protivrečnost između dela stanovništva koji snosi troškove i dela koji ubira koristi?

Primer:*Smanjenje broja saobraćajnih nesreća*

Sredstvo koje će se procenjivati teži da sprovede propise o ograničenju brzine i da poveća kazne za saobraćajne prekršaje. Prilikom analiziranja ove mere prema kriterijumu ispunjenja cilja, moraju se uzeti u obzir sledeća pitanja:

- Da li je prekoračenje brzine pravi uzrok saobraćajnih nesreća?
- Postoji li velika verovatnoća da bi broj saobraćajnih nesreća bio smanjen ukoliko bi se uvelo ograničenje brzine i visoke kazne za saobraćajne prekršaje?

- Da li će ograničenja brzine dovesti do saobraćajnih gužvi i povećanog zagađenja?
- Mogu li vozači bez teškoća izbeći da se pridržavaju ograničenja brzine?
- Da li će ulaganje u nove policijske kadrove neophodne za primenu ograničenja brzine biti opravdano smanjenjem broja nesreća na putevima?
- Koja grupa stanovništva će plaćati kazne – samo oni koji nemaju uređaje za upozorenje?
- Da li poreski obveznici koji doprinose ulaganju u policijske snage isto tako imaju koristi od veće bezbednosti na putevima?

Izvodljivost

Ovaj kriterijum se koristi da bi se procenilo da li se nacrt sredstva može efektivno primeniti na postojeću strukturu uprave. Za analizu je neophodno istražiti, između ostalog, sledeća pitanja:

- Da li je sredstvo dovoljno fleksibilno da može da se primeni na sve moguće slučajeve, ali i da istovremeno ponudi dovoljno smernica da diskrecione odredbe ne dovedu do proizvoljnih odluka?
- Da li su administrativni zahtevi ograničeni u potrebnoj meri? Da li je verovatno da trošak upravljanja sredstvom premaši korist (npr. novčane naknade za administrativne usluge)?
- Da li su nadležnosti za sprovođenje sredstva, uključujući zahtev za koordinaciju, jasno definisane?
- Da li je prelaz sa starog propisa na novo sredstvo jasno ustanovljen i izvodljiv?

Primer:

Cilj: Ubrzati administrativne odluke u dodeljivanju građevinskih dozvola:

Sredstvo za procenjivanje namenjeno je da rasporedi nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola među različitim nivoima administrativnih organa, u zavisnosti od važnosti građevinskog projekta. Uz to, sredstvo predviđa uvođenje pozitivnog „tihog” postupka (što znači da ukoliko uprava nije reagovala na zahtev u predviđenom vremenskom okviru, zahtev se smatra prihvaćenim) za manje građevinske projekte.

Prilikom analiziranja ovih odredaba prema kriterijumu izvodljivosti, sledeća pitanja se moraju razmotriti:

- Da li su definicije manjih i većih građevinskih projekata dovoljno jasne da uprava i građanin mogu jasno da prepoznaju koji administrativni nivo je nadležan?
- Da li su diskrecione odredbe u pogledu granica nadležnosti različitih administrativnih nivoa jasne, ili i dalje može doći do proizvoljnih odluka?
- Da li su izuzeci za konkretne slučajeve, npr. opasne manje građevine, jasno definisani?
- Da li su postupci dovoljno pojednostavljeni da stvarno ubrzaju donošenje odluka?
- Da li postoji toliko izuzetaka da u stvari „tih” postupak predstavlja izuzetak i da, stoga, novi propis nije izvodljiv?

Jasnoća:

Ovaj kriterijum služi za procenu još jednog aspekta mogućnosti implementacije, tj. mogućih teškoća za privatni sektor da pravilno razume sredstvo i da ga se pridržava na odgovarajući način. Za analizu je neophodno istražiti sledeća pitanja:

- Da li je jezik odredbe jasan i razumljiv onima kojima je ona namenjena?
- Da li sredstvo sadrži kontradiktornosti?
- Da li su sve definicije nedvosmislene?
- Da li su zadaci koje treba da sprovedu oni kojima je sredstvo namenjeno jasno pobrojani, itd?

Primer:

Cilj: Ubrzati administrativne odluke u dodeljivanju građevinskih dozvola:

Novi zakon namenjen je inženjerima, arhitektama i, za manje građevinske projekte, svim građanima. Prilikom analiziranja odredbe prema kriterijumu jasnoće, treba razmotriti sledeća pitanja:

- Da li je jezik prilagođen ciljnoj grupi na najbolji mogući način?
- Da li su upućivanja u okviru zakona i upućivanja na druge zakone svedena na neophodni minimum?
- Da li se sve odredbe u vezi sa izdavanjem građevinske dozvole nalaze u istom pravnom tekstu?
- Da li je građaninu jasno koja dokumenta mora da preda da bi dobio građevinsku dozvolu, itd?

Troškovi implementacije

Ovaj kriterijum služi da se procene troškovi i moguće uštede koji su direktno povezani sa implementacijom sredstva. Za analizu je neophodno kao prvi korak istražiti gde će nastati troškovi (uprava, industrija, i društvene grupe), a onda je neophodno za odgovarajuće grupe istražiti sledeća pitanja:

- Da li su nastali troškovi srazmerni predviđenim ciljevima sredstva?
- Da li su moguće uštede koje bi delimično/potpuno nadomestile troškove nastale predloženim sredstvom?
- Da li su administrativni poslovi, uključujući i poslove koje obavljaju oni kojima je program namenjen (npr. statistika, prijavni formulari, garancije, kontrola), srazmerni očekivanim koristima?
- Da li su predočeno institucionalno uređenje i predočeni postupci efikasni ili bi se troškovi mogli smanjiti da su oni drugačije organizovani?

Primer

Cilj: Stvaranje novih radnih mesta u borbi protiv nezaposlenosti

Sredstvo koje se procenjuje treba da ponudi subvencije malim i srednjim preduzećima, pod uslovom da zaposle mlade, dugoročno nezaposlene osobe koje su napustile školu.

Prilikom analiziranja ove odredbe po kriterijumu troškova implementacije, moraju se razmotriti sledeća pitanja:

- Da li je postupak prijave dovoljno pojednostavljen da ne odvrati MSP?
- Da li je količina dokumentacionih poslova razumna u odnosu na subvenciju koju ona mogu da očekuju?
- Koliko vremena će trebati malim i srednjim preduzećima da prikupe sve potrebne garancije?
- Da li su sve garancije zaista potrebne?
- Ukoliko se traže izveštaji, mogu li se oni lako napisati?
- Da li iko zaista čita izveštaje?
- Da li se izveštaji i ostala administrativna opterećenja stvaraju bez predviđanja nekih daljih postupaka ili posledica ukoliko se ovi zadaci ne izvrše?

Međuzavisnosti

Ovaj kriterijum je postavljen da proceni da li novo sredstvo dovodi do sukobljenih međuzavisnosti sa ostalim zakonodavstvom, što može dovesti do neželjenih sporednih dejstava, npr. oni kojima sredstvo nije bilo namenjeno imaju koristi ili štete od njega. Za analizu, neophodno je istražiti sledeća pitanja:

- Postoji li zakonodavstvo koje pokriva iste ili komplementarne ciljne grupe?
- Dolazi li možda do preklapanja sa postojećim zakonodavstvom, što može omesti implementaciju novog sredstva?
- Mogu li odredbe u postojećem zakonodavstvu omesti ili biti u suprotnosti sa predviđenim ciljevima novog sredstva?

Primer:

Cilj: Olakšati nastajanje malih/porodičnih preduzeća

Predloženi zakon predviđa da mala/porodična preduzeća mogu da zaposle članove porodice, a da ne moraju da prijave eventualne plate i uplaćuju porez na prihod i socijalno osiguranje.

Prilikom analiziranja ove odredbe prema kriterijumu međuzavisnosti, moraju se razmotriti sledeća pitanja:

- Da li će poreske olakšice članova porodice dovesti do čak višeg, možda neopravdanog oporezivanja vlasnika preduzeća?
- Da li je opravdano to što članovi porodice gube olakšice za nezaposlene usled neplaćanja doprinosa?
- Da li bi ova odredba mogla dovesti do povećanih troškova za zdravstvo ili socijalnu pomoć?
- Da li bi trebalo da postoje odredbe kojima bi se izbeglo neprikladno povećanje broja osoba koje zavise od pomoći države zbog neplaćanja doprinosa određenoj šemi osiguranja i koje bi to bile odredbe?

1.6.2. Procena uticaja namenjena odabiru sredstva javne politike

Procena uticaja za izbor sredstva javne politike koristi se da bi se istražila potreba zakonske intervencije, da se prepoznaju alternativne opcije i njihov mogući uticaj, da se te opcije uporede u odnosu na uticaj i izvodljivost i da se utvrdi najbolji mogući izbor (jedna opcija javne politike može se sastojati od nekoliko sredstava javne politike).

Očekivani rezultat ove procene uticaja je izveštaj koji:

- opisuje i procenjuje potencijalne posledice različitih opcija javne politike;
- prepoznaje moguće poteškoće i prednosti svake opcije i opravdava zašto će jedna javna politika najverovatnije biti najbolji izbor u postizanju željenih ciljeva.

Uz to, izveštaj će predstaviti nacrt željenog pravnog sredstva.

Tri koraka za ovu vrstu procene uticaja su:

Priprema

Nakon što je doneta politička odluka o sprovođenju procene uticaja sa ciljem da se istraži moguća intervencija vlade u datoj oblasti javne politike, zadatak državnih službenika u ministarstvu sa glavnom nadležnošću za predmet procene postaje da obave pripreme poslove.

Državni službenici su odgovorni za adekvatno ispitivanje problema i za razlaganje celokupnog cilja javne politike na pojedinačne operativne ciljeve. Moraju se razviti različite opcije javne politike i odrediti kriterijumi koje opcija javne politike treba da ispuni (npr. neutralnost troškova, prednosti za određenu ciljnu grupu).

U principu, „nulta opcija” se uvek mora razmotriti i ozbiljno ispitati. Nulta opcija znači da nije neophodna intervencija države. Razlog za nultu opciju može biti, ili to što državna intervencija ne bi rešila problem, ili to što bi odgovarajuća primena već postojećih sredstava mogla da reši problem.

Da bi se postigli manje-više pouzdani rezultati, preporučljivo je da se razmotre moguća buduća dešavanja u oblasti javne politike i da se procene opcije javne politike uzimajući u obzir ta buduća dešavanja, npr. primenom opcija u različitim scenarijima.

Prva konsultacija treba da se obavi već tokom pripremanja opcija javne politike. Konsultacije treba obavljati sa svim ostalim zainteresovanim ministarstvima i, ukoliko je pogodno, sa lokalnim vlastima, sa određenim NVO, ostalim zainteresovanim stranama i sa nezavisnim ekspertima. Ovaj krug konsultacija služi da se prikupi što je više informacija moguće u oblasti u kojoj vlada želi da interveniše i da se omogući državnim službenicima da razviju kvalitetne opcije javne politike.

Analiza mogućeg uticaja različitih opcija javne politike

Kao drugi korak u procesu procene, moraju se analizirati različite opcije javne politike i uporediti u pogledu građe, logičnosti, potpunosti. Takođe, neophodna je analiza mogućih uticaja opcija javne politike, prema kvantitativnim i kvalitativnim kriterijumima. Treba opet naglasiti da su državni službenici koji su zaduženi za razvoj sredstva javne politike odgovorni za kvalitet ove analize. Da bi se dobili najbolji mogući rezultati, neophodno je razmotriti opcije javne politike sa svim ministarstvima kojih se ona tiče, sa upravnim organima i lokalnim vlastima, budući da će oni možda morati da sprovedu upravo tu opciju javne politike. Ukoliko je reč o projektu od izvesne vrednosti, preporučljivo je konsultovati se sa onima na koje se on odnosi (nevladin sektor) i nezavisnim ekspertima. Važno je obezbediti da su pozvani stručnjaci sa različitim profesionalnim biografijama da bi se izbegle, koliko je to moguće, pristrasne informacije. Diskusija/konsultacija može biti u pisanoj formi ili se može obaviti u obliku javne rasprave ili radionice.

Procena opcija javne politike

Kao poslednji korak vrši se evaluacija, dokumentacija i komparativna procena rezultata konsultacija unutar uprave, kao i van nje, ali i rezultata analize koju su sprovedi državni službenici u ministarstvu koje je bilo zaduženo za procenu. Rezultat ove komparativne procene biće preporuka za donosiocima političkih odluka koji utvđuju opciju javne politike za koju se čini da najbolje ispunjava postavljene uslove.

Konačna odluka o tome koja alternativa će se slediti leži na političkom nivou. Moguće je da će postojati politički razlozi zbog kojih će biti odabrana neka druga alternativa umesto one koja ja preporučena.

1.6.3. Procena uticaja za evaluaciju postojećeg pravnog sredstva

Evaluacija postojećih zakona ili izvršenih investicija sprovodi se da bi se istražilo:

- da li su nameravani ciljevi ispunjeni na efikasan način;
- da li su nastala neželjena sporedna dejstva i do kog stepena;
- da li se sredstvo pokazalo kao jednostavno za sprovođenje;
- da li je postignut visok stepen pridržavanja; i
- da li su koristi i troškovi raspoređeni na pravičan način.

Očekivani rezultat evaluacije bila bi informacija o mogućim potrebama za izmenama, ili čak ukidanjem pravnog sredstva. Što se tiče investicija, očekivani rezultat mogao bi da bude odgovor na pitanje da li bi dalje investicije iste vrste bile korisne, ili bi bile potrebne dopunske investicije da se što više uveća povraćaj prve investicije.

Tri koraka u evaluaciji su:

Priprema

Tokom pripreme evaluacije mora se odlučiti da li treba ocenjivati celo ili samo delove sredstva, ukoliko vlada ili parlament već nisu odlučili o opsegu evaluacije kada je sredstvo bilo primenjeno prvi put. Takođe se moraju odrediti kriterijumi za evaluaciju. Kriterijumi za evaluaciju mogu da sadrže sledeće: stepen do kojeg su ispunjeni ciljevi, razvoj troškova, efekti u pogledu troškova i koristi, mogućnost sprovođenja i

pozitivna ili negativna sporedna dejstva.

Evaluacija se sprovodi upoređivanjem očekivanih i željenih uticaja sa stvarnim uticajima. U tom cilju, mora se pojasniti i dokumentovati očekivani uticaj sredstva tokom priprema evaluacije. Ukoliko su sprovedene analiza javne politike ili procena nacrtu sredstva, iz te dokumentacije se može izvesti očekivani uticaj sredstva.

Analiziranje stvarnih podataka u odnosu na željeni uticaj sredstva

Analiza počinje prikupljanjem podataka o stvarnom uticaju sredstva. Ova informacija se onda poredi sa uticajem koji se nameravao postići kada se sredstvo prvobitno pripremalo. Stvarne podatke bi trebalo takođe, ukoliko je to uopšte moguće, uporediti sa podacima skupljenim pre nego što je novo sredstvo bilo primenjeno. To je potrebno da bi se dobile informacije o tome kakve je promene, ukoliko ih ima, novo sredstvo izazvalo.

Da bi se dobili neophodni podaci, moguće je koristiti statistiku. Sem toga, mogu se zahtevati izveštaji od organa koji su nadležni za primenu, a mogu se konsultovati i oni na koje se to sredstvo odnosi, naročito ukoliko statistički podaci nisu lako dostupni.

Evaluacija sredstva

Prikupljene informacije se ocenjuju na upoređan način. Evaluacija kriterijuma i konačna evaluacija sredstva se moraju dokumentovati. Preporuke, zasnovane na evaluaciji, moraju biti utemeljene da bi se političkom nivou omogućile neophodne informacije kako bi bila doneta dobro informisana odluka o budućim aktivnostima u vezi sa pravnim sredstvom o kojem je reč, naime o njegovim izmenama, ukidanju ili prihvatanju onakvog kakvo jeste.

1.7. Najbolje prakse u OECD

OECD je 1997. godine objavila izveštaj pod nazivom „*Procena uticaja propisa: najbolje prakse u državama OECD*”. Ova publikacija je posebno usredsređena na propise i identifikuje 10 „najboljih praksi” koje se kolektivno mogu smatrati preduslovima za dobru analizu uticaja propisa (RIA)². Ove najbolje prakse su međusobno povezane.

One takođe sadrže svest o tome da RIA mora biti deo većeg sistema da bi bila delotvorna. RIA mora biti **integrisana u celokupni sistem razvoja javne politike**, a ne dodata u poslednjim fazama donošenja odluka. Izvlačeći pouke iz iskustava država članica, OECD je preporučila da se nacionalne vlasti posvete sledećim pitanjima prilikom izrade RIA:

- **Uvećati političku podršku.** Ovo je neophodno, naročito da bi se osiguralo da podrška izradi RIA ostane jaka onda kada nije u saglasnosti sa ostalim političkim pritiscima. Ministarska odgovornost za pridržavanje je ključni element ovoga.
- **Nadležnosti moraju biti jasno i pažljivo raspoređene.** Ovo uključuje vladu, parlament i upravu. U upravi, donosioci propisa moraju biti odgovorni za sprovođenje RIA, dok je **nadzorno telo neophodno da osigura postojanost, kvalitet kontrole i obuku.**
- **Obuka je važna** da bi donosioci propisa imali neophodne tehničke veštine i **shvatali važnost/vrednost RIA.**
- **Analitičke metode** moraju zahtevati da se razmotri šira slika, a princip koristi/troškova treba usvojiti za sve propise. Međutim, mora se imati u vidu realna činjenica da su podaci ograničeni, kao i potreba za korišćenjem i integrisanjem kvantitativnog sa kvalitativnim. Treba izdati obavezne smernice analitičkih zahteva da se osigura postojanost.
- **Strategije prikupljanja podataka** se moraju razviti. Kvalitetni podaci su neophodni da bi se postigla kvalitetna procena. Moraju se razviti i rasprostraniti strategije prikupljanja kvalitetnih podataka po niskoj ceni.

² Na engleskom jeziku *Regulatory Impact Analysis*, te otuda skraćenica RIA. Prim. prev.

- **Izrada RIA mora se usmeriti** na propise koji imaju važne uticaje i na situacije u kojima različiti rezultati mogu bitno da utiču na njen ishod. To podrazumeva „punu” RIA za najvažnije propise, umereni napor (ali sa istom analitičkom osnovom) za velike i „srednje” i izuzetak za tehničke/manje važne propise.
- **Integracija sa procesom javne politike.** Sa RIA bi trebalo da se otpočne što ranije da bi ona zaista mogla da proizvede široke izbore javne politike, a ne da samo bude izgovor za već donete odluke.
- **Obavestiti o rezultatima.** I oni unutar birokratije, kao i oni van nje, koji su u poziciji da utiču na izbor javne politike, moraju imati rezultate RIA da bi odigrali svoju ulogu u narednim procesima odlučivanja. Transparentnost je takođe od ključnog značaja za integritet sistema.
- **Primeniti RIA na postojeće, kao i na nove propise.** RIA bi trebalo da se koristi kada se postojeći propis razmatra i prerađuje jer će time poboljšati sistematizaciju tih razmatranja i povećati verovatnoću da će ona dovesti do boljih rezultata.

Povećanje kvaliteta propisa

Savet OECD je 1995. godine doneo Preporuku o povećanju kvaliteta vladinih propisa. U njoj se nalazi kontrolna lista kvaliteta propisa koja formuliše osnovne zahteve za donošenje kvalitetnih propisa.

Preporuka sadrži 10 pitanja koje donosioci odluka treba da postavе u vezi sa bilo kojim novim propisom koji treba da usvoje (kao i u vezi sa postojećim). To su:

- Da li je problem tačno definisan?
- Da li je mera vlade opravdana?
- Da li je propis najbolji oblik vladine mere?
- Postoji li osnova za propis?
- Da li koristi propisa opravdavaju troškove?
- Da li je raspodela efekata u društvu transparentna?
- Da li je propis jasan, dosledan, razumljiv i pristupačan korisnicima?
- Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da predstave svoje stanovište?
- Kako će se postići pridržavanje propisa?

2. PROCENA BUDŽETSKOG I EKONOMSKOG UTICAJA VLADINIH JAVNIH POLITIKA

Predlozi u vezi sa javnom potrošnjom uvek premašuju sredstva dostupna za njihovo finansiranje. Odlučivanje o izborima i prioritetima je neizbežna nadležnost vlade. Sistematična procena svih predloga, uključujući javni sektor, pomaže da se osiguraju dobri izbori i isplativa ulaganja (*value for money*). Procena uticaja pomaže donosiocima odluka da to postignu. Treba napomenuti, međutim, zaključak iz prvog poglavlja da je procena uticaja samo korisno sredstvo za efikasno i delotvorno kreiranje javnih politika i da ne predstavlja zamenu za donošenje odluka koje se tiču i tehničkih analiza i političkih izbora. Zato nastavak ovog poglavlja treba čitati u tom kontekstu.

Procenjivanje neto troška predloga javne politike je naročito značajan aspekt procene uticaja. Međutim, iskustvo pokazuje da faktor koji najviše doprinosi kvalitetu odluka o javnoj politici nije tačnost proračuna, već odluka da se predlog analizira od početne faze. Bitno je da je uprava sposobna da identifikuje verovatne posledice predložene javne politike, kao i alternativne načine sprovođenja te politike.

Međutim, troškovi su veoma značajni u modernom dobu. Vlade su pod pojačanim pritiskom da koriste državni novac na efikasnije načine. Preraspodela sredstava sa manje efikasnih oblasti na efikasnije alternative je važan korak u poboljšanju celokupne troškovne efikasnosti. U najmanju ruku, na taj način se takođe smanjuju troškovi akcije vlade.

U cilju povećanja troškovne efikasnosti, koncept troška koji se razmatra treba da podrazumeva ne samo direktne troškove, već i širi spektar troškova kao što su troškovi u vezi sa socijalnim uticajem i uticajem na životnu sredinu. Dok ova pitanja dodatno otežavaju primenu, ona se ne mogu zaobići ukoliko se želi sveobuhvatna procena.

2.1. Vrste troškova

Troškovi se mogu podeliti na tri osnovne grupe. To su:

- Direktni troškovi koje snosi vlada, uključujući i sve niže nivoe vlasti – trošak pružanja usluge ili upravljanja regulatornim sistemom;
- Troškovi pridržavanja propisa za poslovni sektor i građane na koje se ti propisi odnose – administrativni i dokumentacioni (operativni) troškovi i troškovi ulaganja;
- Indirektni troškovi ekonomije uopšte, kao što su socijalne i posledice po životnu sredinu ili smanjena konkurencija, inovacije i investicije.

Međutim, ukupni troškovi zavise od brojnih faktora koje treba razmotriti od samog početka. Na primer, postoji potreba da se definiše: ciljna grupa usluga ili propisa da bi se stekla predstava o razmeri verovatnih efekata; nivo javne podrške ili suprotstavljanja u slučaju novog propisa; da li bi se problem koji se pokušava otkloniti najbolje rešio informacijom, zakonodavstvom ili direktnom merom, pri čemu svi imaju različite troškove; i u kojoj meri bi nova usluga ili propis povećali obim poslova za upravu.

Različiti mogući troškovi su objašnjeni u nastavku.

2.1.1. Direktni troškovi koje snosi vlada

Uvođenje nove usluge, proširenje postojeće usluge ili poslovi inspekcije i primene u vezi sa određenim javnim politikama mogu iziskivati dodatne ljudske resurse. Treba kvantifikovati sve dodatne troškove kadrova, bilo da su nastali regrutovanjem dodatnih kadrova ili prekovremenim radom. Ukoliko se tvrdi da se javna politika može sprovesti u okviru postojeće raspodele resursa nadležnog organa državne uprave,

onda osnovu za ovakvu pretpostavku treba pojasniti: na primer, pokazivanjem da će višak kapaciteta biti dostupan zahvaljujući nekom drugom programu koji se prekida ili smanjuje.

Odlukom da se smanji broj zaposlenih u određenoj oblasti će se uštedeti na platama, ali mogu nastati troškovi otpuštanja u prvoj godini te godišnja ušteta može biti delimično neutralisana povećanjem u isplatama za socijalno osiguranje.

Uvođenje nove usluge može napraviti značajne startne troškove, kao što su investiranje u zgrade i infrastrukturu, investiranje u fabrike i mašine, pravnički i konsultantski honorari, obuka, itd. Takođe mogu postojati i periodični troškovi za dodatni potrošni materijal kao što je papir, električna energija, telekomunikacije, itd.

Kvantifikovanje budžetskih troškova takođe zavisi od prihvatljivosti i mogućnosti primene predloga. Različite javne politike utiču na različite javne ili poslovne sektore, i neki će zahtevati veću prinudu u primeni od ostalih. Na primer, javna proširenja beneficija socijalne zaštite će se automatski poštovati (iako će moguće povećanje broja prevara možda zahtevati više praćenja), dok će propis koji od industrijskih kompanija zahteva da poštuju određene standarde u oblasti životne sredine zahtevati neki stepen praćenja i primene. Ukoliko se učini da bi neka javna politika ili propis zahtevali praćenje i sredstva primene, treba postaviti sledeća pitanja:

- Kolika je ciljna grupa (ili grupe) na koju se odnosi predlog i koje su posledice potrebe da se on primeni? Ovo pitanje bi trebalo da ispita:
 - mogući stepen spontanog pridržavanja;
 - potrebu za praćenjem pridržavanja;
 - aspekte u vezi sa razmerom sankcija i mogućnostima njihovog uvođenja.
- Koliko je opterećenje primene koje će se verovatno nametnuti vlastima? Ovo bi trebalo da pokrije:
 - da li su efekti jednokratni ili se ponavljaju;
 - nivo suprotstavljanja i da li će biti potrebna zakonska mera ili kampanja podizanja svesti da bi se savladalo suprotstavljanje.
- Na koje vladine organizacije će uticati predožena javna politika i šta su njihovi zaključci u vezi sa izvodljivošću ili troškovima njene implementacije.

U vezi sa poslednjim pitanjem, slaba komunikacija među ministarstvima može dovesti do problema u kasnijoj fazi. Važno je da sva relevantna ministarstva budu konsultovana u ranoj fazi procesa da bi se smanjio nivo nepredvidivih troškova i negativnih sporednih dejstava. U suštini, ne bi trebalo da bude nepredvidivih posledica u vezi sa direktnim troškovima koje snosi vlada; ukoliko ih ima, to obično znači da je došlo do kraha u procesu međuministarskog konsultovanja.

Ministarstvo sa glavnom nadležnošću za predlog stoga mora da razmotri sve troškove koji utiču na budžet – ne samo svoje troškove ili troškove organa u okviru svoje oblasti nadležnosti. Na primer, predlog da se privuče multinacionalna industrijska kompanija propisom o direktnoj finansijskoj pomoći može biti u glavnoj nadležnosti ministarstva industrije ukoliko subvencija dolazi iz njegovog budžeta, ali on se takođe može ticati ministarstava u čijoj je nadležnosti snabdevanje vodom (fabrika bi mogla uticati na kvalitet ili pritisak vode u neposrednoj blizini) i putevi (često su neophodne popravke puteva da bi se olakšao prevoz proizvedene robe). Takođe se može ticati i drugih vladinih tela. Bilo kakva kvantifikacija troškova koja izostavlja troškove koje snose drugi organi uprave će biti nepotpuna zato što će ti organi morati da dostave primedbe u vezi sa troškovima i izvodljivošću onih pitanja i problema koji su u njihovoj nadležnosti.

Još jedna stvar za razmatranje je činjenica da vladine javne politike obično imaju uticaja na celokupnu ekonomiju. Iz ovog razloga bi predlog za povećanje dodatnih prihoda kroz poreze – na primer, na cenu cigareta – mogao prouzrokovati pad u budžetskim prihodima ukoliko potražnja značajno opadne. Ne može se pretpostaviti da će potrošnja ostati nepromenjena i da će se prihodi povećati. Kvantifikacija promene u prihodima je razumljivo teška zahvaljujući svojoj zavisnosti od pretpostavki o promenama u budućem

ponašanju. Međutim, treba jasno formulirati napravljenu pretpostavku da bi ona mogla da bude u potpunosti razmotrena.

Ukoliko je, na primer, odluka da se poveća cena cigareta doneta iz zdravstvenih razloga, dugotrajna ušteda u budžetu (u pogledu smanjenih prijema u bolnicu, na primer) bi isto tako trebalo da bude kvantifikovana. Međutim, ovo pokreće pitanje nepredviđenih uticaja javnih politika, kao što je pojačano krijumčarenje cigareta. Donosioci odluka treba da razmotre sve moguće uticaje nove javne politike i da bi izbegli iznenađenja u mnogo kasnijoj fazi.

2.1.2. Troškovi pridržavanja za poslovni sektor i građane

Prilikom procenjivanja uticaja neke javne politike na poslovni sektor, važno je razlikovati razne vrste opterećenja prema tome da li su u potpunosti ili delom nastala zbog javne politike, ili nisu uopšte uzrokovana njom. Ovo sve više dobija na značaju imajući u vidu da za zaposlene u upravi izvor ove informacije može biti konsultacija sa interesnim grupama. Prirodno, te grupe mogu biti u iskušenju da preuveličaju troškove. Postoje slučajevi gde neki faktor koji je predstavljen kao trošak nema nikakve veze sa javnom politikom i ne treba ga uključiti u proračune.

Naprimjer, svapreduzeća imaju rutinske administrativne troškove kao što su održavanje zgrade i administriranje prodaje. Predlog da sve zgrade moraju da se usklade sa minimalnim bezbednosnim standardima nametnuo bi dodatne troškove nekim preduzećima, ali bi retko bilo ispravno u celini pripisati trošak nove kancelarije novom predlogu. Još jedan primer se tiče potrebe da preduzeća čuvaju finansijske izveštaje za sopstvene potrebe. Dok određeni zakonski zahtev može tražiti da ova informacija bude prikupljena na drugačiji način i da bude javna, administrativno opterećenje je opet samo jednim delom posledica predloga. Zaista, zahtev da kompanije prave godišnje finansijske izveštaje u skladu sa međunarodnim standardima bi obično trebalo da doda vrednost kompaniji koja do tog trenutka nije to radila tako što će je učiniti atraktivnijom za spoljne investitore. Kompanije koje ovo poštuju su takođe zaštićene od manje principijelnih konkurenata.

Postoje takođe i administrativni postupci koje bi mnoga preduzeća ignorisala u nedostatku zakonske obaveze ili nekog drugog vida spoljnog pritiska. Oni ne dodaju vrednost pojedinačnim preduzećima, ali društvo u celini ili čak preduzeća kao grupa mogu imati značajne koristi. Ovde spadaju politika ravnopravnog tretmana, strogi bezbednosni postupci, zahtevi za minimalnom starosnom granicom za zaposlene i zahtevi u vezi sa porezima.

Prilikom razmatranja mogućih uticaja na preduzeća, treba postaviti sledeća pitanja:

- Koje kategorije preduzeća će biti pod uticajem?
- Koliko njih će biti pod uticajem?
- Koja je najverovatnija priroda i obim uticaja javne politike na preduzeća koja su pod uticajem? Ovo pitanje treba da ispita:
 - Da li su efekti jednokratni ili se ponavljaju;
 - Dokaz postojanja ovih efekata i stepen neizvesnosti;
 - Posledice dodatnih administrativnih troškova za različite veličine preduzeća (porast administrativnih troškova može biti apsolutno isti za sva preduzeća, ali bi relativni efekat na mala preduzeća bio daleko veći od uticaja na velika preduzeća).
- Kako se troškovi i koristi porede sa resursima preduzeća koja su obuhvaćena?
- Šta je verovatni uticaj na konkurentnu poziciju preduzeća u odnosu na stranu konkurenciju?

2.1.3. Indirektni uticaji na ekonomiju u celini

Poslednje pitanje u prethodnom pasusu može imati bitne posledice po ekonomiju u celini. To vodi do pitanja socijalnih i ekonomskih uticaja. Na primer, smanjenje troškova popravilo bi konkurentnu poziciju izvoznika i verovatno dovelo do povećanja lokalne zaposlenosti, povećanja plata, povećanja poreskih

prihoda u budžetu, itd. Takođe bi tačno bilo i suprotno. Međutim, negativni uticaji na konkurentnost mogu ponekad da se opravdaju koristima nove javne politike. Na primer, razvoj mera da se poprave uslovi zapošljavanja, pod uslovom da su u skladu sa lokalnim prioritetima, može imati negativne posledice po ekonomski razvoj, ali će zato kvalitet života biti poboljšan za društvo u celini.

Osim problema zaposlenosti i ekonomskog rasta, takođe se moraju razmotriti i pitanja iz oblasti životne sredine. Evo nekoliko pitanja koja treba postaviti:

- Koje su posledice predložene javne politike po potrošnju energije i upotrebu vozila?
- Koje su posledice predložene javne politike u pogledu zagađenja (uključujući vodu, vazduh ili zagađenje zemljišta)?
- Koje su posledice po zdravlje stanovništva?
- Koje su posledice predložene javne politike po raspoloživo zemljište?

Razmotrite, na primer, predlog da se uvede veliki porez na privatna vozila da bi se povisili budžetski prihodi. Ukoliko je povećanje preterano veliko, sledeće se može dogoditi:

- Broj novih kupljenih vozila opada (i tako neutralizuje povećanje poreza);
- Ne može se izaći u susret porastu potražnje za uslugama dodatnog javnog prevoza zato što je sektor javnog prevoza već popunio kapacitete, što dovodi do nezadovoljstva dela građana;
- Prosečna starost privatnih vozila raste, što dovodi do više saobraćajnih nesreća;
- Porast broja starijih vozila takođe dovodi do povećanja zagađivanja izduvnim gasovima u vreme kada je ono ionako veoma visoko.

S druge strane, javna politika koja vodi drastičnom porastu broja automobila na putevima bez komplementarnih promena u javnim politikama koje se tiču površine puteva i javnog prevoza može da dovede do ozbiljnog zagušenja u saobraćaju sa negativnim posledicama po poslovni sektor i kvalitet života pojedinaca, i u pogledu dužeg vremena putovanja i u pogledu zagađenja.

Postavljanje navedenih pitanja bi pomoglo da se spreče negativne posledice. Naravno, pružanje odgovora na ova pitanja će se pokazati kao teže od njihovog postavljanja. Međutim, čak iako se posledice ne mogu lako kvantifikovati, primeri drugih zemalja bili bi korisni u procenjivanju uticaja jednog takvog predloga. Skoro sva sredstva javne politike imaju neplanirane troškove i koristi. Važno je postaviti što je više pitanja moguće u fazi procene da bi ovi neplanirani troškovi bili prepoznati i da bi se taj problem na vreme rešio.

2.2. Sprovođenje objektivne procene uticaja

Iako procena uticaja pomaže da se sačuva novac na duge staze, ona sama po sebi može biti skupa. Stoga se mora obratiti pažnja da se obezbedi da to ulaganje bude isplativo. Nema svrhe sprovesti procenu čiji je trošak nesrazmeran posedicama javne politike ili propisima o kojima je reč. Štaviše, da bi se obezbedila objektivnost, sve procene uticaja treba da prate stalan obrazac, iako će veće kapitalne investicije zahtevati sveobuhvatnije studije.

Takođe je veoma bitno da se procena napravi tako da procene troškova budu što bolje i da izdrže analize i pregled drugih stručnjaka. Takođe treba da budu dostupne u jasnom formatu donosiocima političkih odluka.

S tim u vezi, pitanja navedena ispod su važna u obezbeđivanju sposobnosti donosilaca odluka da donesu odluku najbolje potkrepljenu informacijama.

- Da li su političari spremni da podnesu krupne kratkoročne troškove u zamenu za značajne dugoročne dobiti? Političari su uglavnom zainteresovani za izborni ciklus iako se posledice vladinih javnih politika često protežu kroz duže vremenske periode. Vlada može biti nerada da odobri meru koja će rezultirati čistim troškom tokom njenog mandata i čije se koristi očekuju verovatno tek u mandatu nove vlade. Za vreme perioda ekonomskih kriza, još je verovatnije da će takva volja nedostajati. Stoga će se vlada možda usredsrediti na kratkoročne prioritete koji će verovatno podići njenu popularnost.

- Da li su uzete u obzir sve dugoročne i kratkoročne posledice? Razmotrite primer gde privatna građevinska kompanija pristane da izgradi most tokom petogodišnjeg perioda, nakon čega vlada mora narednih 20 godina da isplaćuje godišnju naknadu za korišćenje tog mosta od strane svih građana. Vladu to ne košta ništa prvih pet godina, ali dugoročni troškovi mogu biti krupni. Oni se moraju istaći. S druge strane, neke koristi, poput onih vezanih za kontrolu zagađenja, mogu postati očigledne tek nakon dužeg vremena.
- Da li su dugoročne i kratkoročne posledice pravilno proračunate? Pošto koristi i troškovi koji će nastati u budućnosti imaju manju trenutnu vrednost od onih koji nastaju danas, vrednosti se moraju umanjiti da bi se naznačila razlika. Odabir najadekvatnije diskontne stope je važan i predmet je znatne rasprave među ekonomistima. O ovome se ukratko govori u sledećem delu.

2.3. Diskontovanje (Razmatranja neto sadašnje vrednosti)

Dostupno je nekoliko metoda diskontovanja. Detaljnije o njima se može pročitati u udžbenicima o finansijskim analizama. Međutim, najpouzdaniji metod za poređenje alternativa je metod neto sadašnje vrednosti (NSV). Njime se *neto* prihodi (ili kvantifikovane koristi) nekog projekta ili javne politike procenjuju; diskontuju korišćenjem odgovarajuće kamatne stope; i onda porede sa početnim troškovima. Željena opcija je ona sa najvećom pozitivnom neto sadašnjom vrednošću.

Sadašnja vrednost buduće koristi se računa korišćenjem faktora:

$$1/(1 + r)^n$$

gde je r diskontna stopa, a n je broj godina nakon kojeg će teći koristi. Ukoliko je neto sadašnja vrednost pozitivna (koristi izražene kroz sadašnju vrednost premašuju troškove izražene kroz sadašnju vrednost), predlog se može preporučiti.

Diskontovanje je suprotno od kapitalizacije, tj. radi se unazad počevši od iznosa za koji se pretpostavlja da uključuje faktor kapitalizacije. Međutim, važno pitanje je pitanje određivanja prikladne kamatne stope. Tri stope su ovde ukratko predstavljene.

- Neki ekonomisti tvrde da je oportunitetni trošak investicije vlade u određenu javnu politiku ili projekat smanjenje u isplati interesa koji bi se postigao da je novac uložen u smanjenje vladinog duga. Oni tvrde da diskontna stopa treba da bude jednaka kamatnoj stopi na vladin dug.
- Drugi iznose argumente da treba koristiti višu diskontnu stopu zato što smanjena kamatna stopa po kojoj se vlada zadužuje ne odražava činjenicu da poreski obveznici snose rezidualni rizik investicije vlade – naročito rizik izmirenja obaveza prema kreditorima. Ova tvrdnja govori u prilog korišćenju komercijalnih stopa zaduživanja.
- Još jedan argument je da socijalna pitanja ukazuju na to da vlade povremeno treba da budu spremne da investiraju po nižim stopama povraćaja od kamatne stope na vladin dug. Pristalice ovog stanovišta tvrde da umesto toga treba koristiti nižu stopu, koja je poznatija kao društvena diskontna stopa. Slabost ove tvrdnje je u tome što može da podstakne vladu da investira u projekte u trenutku kada se ista sredstva mogu investirati na drugom mestu (bilo od strane javnog ili privatnog sektora) po višoj stopi povraćaja.

Argumenti za najpodesniju diskontnu stopu su detaljni i složeni. Oni su van okvira ovog rada, ali mogu se naći u standardnim udžbenicima i člancima na ovu temu³. Važan zaključak u ovoj fazi je da se troškovi i koristi na dugačak vremenski period moraju vrednovati prema stalnim trenutnim vrednostima, a ne prema trenutnim cenama.

2.4. Mora li se sve kvantifikovati

Kvalitativna procena koristi i troškova može biti prilično korisna kao pomoć donosiocima odluka da daju procenu koja će na kraju imati neto korist za društvo. Tamo gde analitičke veštine nisu dovoljno razvijene,

³ Videti takođe: „Public Investment in EU Member States: Budgetary Management Discounting and the Cost of Capital”, Michael Spackman u *Journal on Budgeting*. (OECD, 2000).

gde je trošak prikupljanja informacija previsok ili gde ne postoji dovoljno usaglašenosti o tome kako vrednovati koristi, može biti neophodno osloniti se na kvalitativne, pre nego na kvantitativne procene. Međutim, monetarno vrednovanje uticaja javne politike, onda kada je izvodljivo, umnogome olakšava proces poređenja uspostavljanjem lako prepoznatljivog poretka.

Nemoguće je napraviti sistem sposoban da nabroji sve troškove i koristi bilo koje javne politike. Procena uticaja zahteva da se naprave mnoge pretpostavke i često se povezuje sa visokim stepenom neizvesnosti. Ova neizvesnost može se delimično nadoknaditi navođenjem izvora informacija i napravljenih pretpostavki u obrazloženju nacrta predloga. Najvažniji zahtevi kada se izvodi procena su dobro informisano i objektivno razmatranje alternativnih opcija na osnovu dobro utvrđenih ciljeva javne politike, kao i razmatranje onih činilaca koji se ne mogu eksplicitno vrednovati u novčanim jedinicama, ali i onih koji se mogu eksplicitno vrednovati.

Pored analize implikacija direktnih javnih troškova predloženog projekta ili programa, postoji nekoliko drugih analitičkih tehnika koje se mogu koristiti. Dve najčešće su analiza troškova i koristi i analiza troškovne efikasnosti. O njima se govori u nastavku teksta⁴.

2.4.1. Analiza troškova i koristi

Najsveobuhvatniji vid vrednovanja je analiza troškova i koristi (*cost-benefit analysis*) koja vrednuje ne samo one troškove i koristi koji imaju tržišnu vrednost, već i druge troškove i koristi poput uticaja na životnu sredinu, slobodnog vremena ili potrošačkog viška. Međutim, javna politika koja položi test analize troškova i koristi ne bi trebalo da se automatski sprovede. Analiza troškova i koristi pomaže donosiocima odluka da naprave prioritete u troškovima, ali izvori javnih rashoda su ograničeni i uvek će postojati neka strateška ili druga šira pitanja koje je bilo neizvodljivo uvrstiti u numerički proračun.

Iako bi se u idealnom slučaju analiza troškova i koristi mogla primeniti na sve odluke o javnoj politici, model treba da bude zasnovan na praktičnim procenama razumnosti i troškova. Veća sredstva intervencije mogla bi zahtevati analizu troškova i koristi ogromnih podelemenata, kako bi se izbacili oni elementi koji se ne mogu opravdati. Na primer, analiza inicijative za javnim prevozom u koju spadaju investicije u puteve, autobuse, tramvaje i vozove može doneti neto korist, ali ako, na primer, tramvaji i autobusi konkurišu za isto stanovništvo koje koristi prevoz, oni koji se pokazuju manje atraktivnim od ova dva će možda morati da se odbace ili ukinu. Na drugom kraju spektra, predlog da se poveća zaposlenost u kancelariji za socijalnu zaštitu u nekom regionu gde se nezaposlenost značajno uvećala ne bi zahtevao isti nivo procenjivanja. Ministarstvo nadležno za socijalnu sigurnost može lako zbrinuti troškove.

Glavna prednost analize troškova i koristi je u tome što se vrednuje širok spektar uticaja javne politike. Međutim, mogu nastati teškoće u pogledu dostupnosti obimnih podataka, mogu nedostajati analitičke veštine ili mogu postojati budžetska ograničenja. U većini oblasti javne politike, kao što su zakon i red, odbrana, zaposlenje, regionalna politika, industrija, prosveta, zdravstvo ili državna uprava, učinke je moguće samo u nekolicini slučajeva vrednovati eksplicitno. Iz ovih razloga se ponekad moraju koristiti manje sveobuhvatne ali takođe i manje složene i manje vremenski zahtevne alternative, kao što je analiza troškovne efikasnosti ili finansijska analiza (poređenje dejstava alternativnih opcija na gotovinske tokove države).

2.4.2. Analiza troškovne efikasnosti

Analiza troškovne efikasnosti izračunava trošak po jedinici koristi, ali ne dodeljuje novčanu vrednost ciljevima kao što su jednake mogućnosti, smanjena smrtnost ili poboljšana nega. Ovaj pristup eliminiše teškoću koja se javlja prilikom pokušaja da se sve koristi eksplicitno vrednuju, a istovremeno nudi poređenja troškova postizanja ciljeva na različite načine. Onda se može napraviti izbor o tome koja je od ovih opcija (koje sve teže ka istom ili sličnom cilju) bolja. On obezbeđuje popis **relativnih** troškova koje snosi društvo, a koji su posledica raznih opcija za promovisanje određene javne politike.

⁴ Delovi „analiza troškova i koristi” i „analiza troškovne efikasnosti” su uglavnom preuzeti iz „Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making”, W. Kip Viscusi u *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD, 1997). Za obimniju prezentaciju ovih i drugih analitičkih tehnika, treba videti tu publikaciju.

Iako rezultati analize troškovne efikasnosti imaju određena ograničenja koja ih mogu činiti neubedljivim u pogledu određivanja najbolje javne politike, mere troška po jedinici ostvarene koristi odražavaju i pozitivna i negativna dejstva određene javne politike. One su korisne za uviđanje relativnih vrednosti različitih javnih politika. Iako činjenica da jedna javna politika ima niži trošak po jedinici koristi od druge ne čini neminovno tu javnu politiku superiornom, donosioci odluka mogu da iskoriste ove mere u vezi sa svojim osećajem za vrednost cilja kojem se teži u izboru najefektivnije javne politike u pogledu troškova. Drugim rečima, donosioci odluka su odgovorni za sprovođenje implicitne analize troškova i koristi, koristeći rezultate analize troškova i efektivnosti kao podršku za svoje mišljenje.

Sem toga, ova vrsta analize može takođe da pomogne u odabiru mera na osnovu toga da li potpadaju pod prihvatljiv opseg. Ovo se može posmatrati kao nedovoljno određena analiza troškova i koristi gde vrednost koristi, koju je teško kvantifikovati, nije precizno iskazana. Postoji samo pokušaj da se konstatuje da je javna politika u razumljivom opsegu imajući u vidu takve vrednosti koristi. Na primer, neka javna politika koja smanjuje broj obolelih od raka za 40 svake godine po ceni od 50,000 evra po slučaju mogla bi biti atraktivna, dok bi se sve što premašuje 100 miliona evra po slučaju moglo smatrati previše skupim. Tako da, ukoliko analiza troškovne efikasnosti sugeriše da je trošak neke javne politike kojom se umanjuje kancer prilično obuhvaćen ovim opsegom, ta javna politika može da prođe.

Rezultati analize troškovne efikasnosti su najkorisniji kada je vladin cilj definisan dovoljno široko da u njegovom postizanju omogućava poređenje sa više različitih alternativa javne politike. Oni često daju korisne smernice u vezi sa relativnom efikasnošću učinka javne politike i mogućnošću preraspodele sredstava u cilju maksimizacije njihovog neto uticaja. Međutim, analiza troškovne efikasnosti ne preispituje ciljeve neke javne politike. Uzima „zdravo za gotovo” poželjnost postizanja određenog cilja ne pitajući zašto je taj cilj neophodan. Njegov zadatak je da iznađe najjeftinije načine postizanja tog cilja. Jedina sredstva javne politike koja se ne razmatraju su ona koja su očigledno manje poželjna u postizanju željenog rezultata, tj. ona koja daju manje koristi po većoj ceni. Stoga treba da postoji široka saglasnost da se sprovođenjem ovog testa postiže cilj vredan uložених resursa.

2.5. Kvantifikacija troškova

Kvantifikacija troškova bi trebalo da obuhvati stalne i periodične troškove. Ukoliko data javna politika podrazumeva stvaranje/nabavku osnovnih sredstava, prihode koji nastanu korišćenjem tih sredstava treba isto tako kvantifikovati. Neophodno je da se uračunaju **svi** troškovi, uključujući nadnice i plate, troškove održavanja i popravke, troškove kapitala i oportunitetne troškove aktive koja je već u upotrebi.

Kao što je prethodno pomenuto, različite javne politike su zgodnije za određene vrste analize i može biti neophodno veće oslanjanje na kvalitativne, a ne na kvantitativne procene. Ukoliko se svi troškovi ili koristi ne mogu kvantifikovati, može se dogoditi da se određena opcija učini najboljom ako se uzmu u obzir samo procenjene novčane vrednosti, čak i ako neki drugi izbor sa nižom novčanom vrednošću može imati dodatne nenovčane koristi ili niže nenovčane troškove. Kada se ovo dogodi, treba predstaviti rezultate u obliku koji omogućava ministrima da izaberu da li su, prilikom odabira alternativne opcije, dodatne nenovčane koristi (ili niži nenovčani troškovi) vredne gubitka u novčanoj vrednosti. Zagađivanje je dobar primer, pošto podrazumeva socijalne troškove koji se ne mogu tačno izmeriti. Takvu informaciju treba navesti u proceni da bi se omogućilo donosiocima odluka da procene da li su razlike između troškova neto koristi alternativnih projekata nadmašene razlikama u posledicama zagađivanja koje proizvode.

2.6. Bitni faktori pored numeričkog proračuna

Kada se govori o kvantifikaciji troškova, međutim, postoji potreba da se izbegne preterano oslanjanje na numerički proračun. Na primer, odgovarajuća diskontna stopa je važna, ali može se javiti opasnost da numerički proračun da pogrešan osećaj tačnosti i potpunosti. Ima mnogo drugih bitnih pitanja, kao što su postavljanje jasnih ciljeva, izbegavanje optimistične pristrasnosti i temeljna analiza rizika. Pristrasnost i rizik zaslužuju detaljniju raspravu.

Važni aspekti procene biće neminovno zasnovani na pretpostavljenim budućim rezultatima i događajima. Ove pretpostavke moraju biti realistične, bilo da se tiču cena, troškova, rasta tržišta ili bilo kog drugog

faktora. One se uvek moraju jasno iskazati u izveštaju. Tamo gde je to moguće, pretpostavke treba da budu zasnovane na analizi **prošlog** učinka, lošim godinama kao i dobrim, i temeljnoj studiji budućih dešavanja. Važno je uzeti u obzir mogućnost optimistične pristrasnosti u projektovanim troškovima i koristima.

Realistične preporuke smanjuju, ali ne mogu ukloniti, element neizvesnosti u procesu donošenja odluka, te otuda postoji rizik da se odluke donete na osnovu procene mogu ispostaviti pogrešnim. Dobra procena uticaja javne politike ističe elemente koji su neizvesni, tako da su donosioci odluka svesni rizika ukoliko nastave ili ne nastave sa sprovođenjem određene javne politike. Da bi se smanjio rizik, treba da postoji redovna strategija revizije koja procenjuje rezultate prema polaznim pretpostavkama i ciljevima, tako da se pogrešna odluka može promeniti što je pre moguće. Ovo bi trebalo da osigura smanjenje budžetskih i ekonomskih problema.

Na kraju, u vezi sa stvarnim izvorima finansiranja, mora se naglasiti da strana pomoć za određeni projekat ili javnu politiku ne treba da dovede do manje rigorozne procene nego što bi to bio slučaj da ta pomoć nije došla. Strana pomoć je nacionalno sredstvo i mora se koristiti efektivno i efikasno kao i bilo koje drugo. Ovo je naročito važno zato što strano finansiranje može biti dostupno samo u početku iako su administrativni troškovi dugoročni. Takođe treba reći da donosioci odluka treba da budu zadovoljni što se ova sredstva koriste na način koji je najefikasniji u pogledu troškova i ne troše se na programe čije koristi možda nisu tako velike kao koristi neke druge alternative.

Primer ovoga je kada Evropska unija (EU) očekuje od svojih država članica da iskoriste sufinansiranje EU na način koji je najefikasniji u pogledu troškova. Na primer, uredbe strukturalnih fondova nalažu da će „u cilju ocenjivanja njihove delotvornosti, strukturalne aktivnosti Zajednice [biti] predmet prethodnog praćenja, procene i ex post evaluacije koje su kreirane da ocene njihov uticaj u odnosu na ciljeve postavljene u članu 1. i da analiziraju njihove uticaje na određene strukturalne probleme”⁵. Iste uredbe takođe zahtevaju da se Komisiji dostavi analiza troškova i socio-ekonomskih koristi brojnih projekata koje finansira EU. Više informacija o ovoj temi može se naći na internet prezentaciji Komisije⁶.

2.7. Zaključak

Ovo poglavlje je bilo usredsređeno na one faktore koji pomažu da se što bolje razume procena troškova, tako da kreatori javnih politika imaju najbolju moguću sliku verovatnih troškova i koristi. Međutim, mora se priznati da u mnogim slučajevima neće biti jednostavno izvršiti procenu uticaja zbog mnogih složenosti u vezi sa njom samom i/ili nedostatkom stručnjaka iz oblasti mikroekonomije. Postoji opasnost da će ova teškoća obeshrabriti kreatore javnih politika ili izvršioce da ne sprovedu uopšte ovakve procene.

Kao što je izneto na početku ovog poglavlja, procenjivanje neto troškova nekog predloga javne politike je naročito značajan aspekt procene uticaja. Međutim, iskustvo je pokazalo da ono što najviše doprinosi kvalitetu odluka o javnim politikama nije tačnost proračuna, već postupak analize predloga od početne faze. I dok postoje složenosti, postoji takođe i niz važnih faktora koji se mogu obuhvatiti relativno lako. Tu spadaju postavljanje jasnih ciljeva, izbegavanje optimistične pristrasnosti i detaljna analiza rizika.

Na kraju, mora se pomenuti da će čak i najbolje izvršena procena uticaja biti beskorisna ukoliko je donosioci odluka ne iskoriste kao sredstvo za javnu politiku. Još jednom, vredi ponoviti da procena predstavlja pomoć u donošenju dobro promišljene odluke, ali da ona nikad ne može biti zamena za pravljenje izbora i postavljanje prioriteta, što su neizbežne nadležnosti svake vlade.

⁵ Član 6. 2), *The Framework Regulation*, Savet (EEZ) br. 2081/93.

⁶ Videti: <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm> za smernice o dobrim praksama za upravljanje funkcijom evaluacije. Smernice se odnose na nekoliko publikacija Komisije u ovoj oblasti, uključujući *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects* dostupan u Jedinici za evaluaciju GD XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Ovaj priručnik je posebno napravljen za zvaničnike Komisije koji nisu stručnjaci za analizu troškova i koristi (CBA), ali takođe daje neke preporuke spoljnim ekspertima koji bi trebalo da razumeju posebne potrebe Komisije u pogledu informacija o troškovima i koristima predloženih projekata.

3. KONSULTOVANJE U PROCENI UTICAJA

Konsultovanje je oduvek bilo priznato sredstvo postizanja konsenzusa, proučavanja ideja, povećanja prihvatljivosti novih predloga, traženja troškovno efikasnih rešenja javne politike i povećanja transparentnosti u donošenju odluka. Već je prihvaćeno da je dobra vladavina u značajnoj meri zasnovana na prikladnim mehanizmima konsultovanja koji su ozbiljno shvaćeni od strane svih učesnika.

Uprkos ovom opštem prihatanju konsultovanja kao sredstva za postizanje dobre vladavine, neke državne uprave i političari često doživljavaju konsultacije sa zainteresovanim stranama kao predavanje vlasti. Zaista, često se smatra da ono sprečava donošenje najpovoljnije i jasne javne politike ili upravljačkih odluka i da u znatnoj meri usporava proces donošenja odluka. Naravno, loše sprovedene konsultacije mogu imati sve prethodno pobrojane negativne uticaje. Međutim, konsultacije koje su dobro pripremljene i sprovedene poboljšavaju informacije na osnovu kojih se donose odluke i povećavaju šanse za konsenzusom i rešenjima javne politike koja su efikasna u pogledu troškova. Pored toga, ovakve konsultacije smanjuju verovatnoću menjanja ili čak povlačenja nekog sredstva javne politike zato što je zasnovano na pogrešnim pretpostavkama ili nedovoljnim informacijama.

Ovo poglavlje je usredsređeno na konsultacije kao sredstvo za prikupljanje informacija za procenu uticaja. Konsultovanje u širem kontekstu, npr. u cilju promovisanja demokratskih vrednosti, većeg nivoa prihvatanja javne politike i povećavanja transparentnosti, nije obuhvaćeno ovim poglavljem.

3.1. Zašto sprovesti konsultacije

Cilj konsultacija, kao i svih ostalih tehnika i metoda koje se koriste u proceni uticaja, jeste da poboljša analitičku osnovu vladinog donošenja odluka i da u tom cilju prikupi informacije o svim posledicama vladinih odluka, bilo da se radi o meri ulaganja, novom zakonu ili mogućim amandmanima na postojeće zakone. Tražena informacija treba da obuhvati ne samo mogući uticaj na državni i na lokalne budžete, već i uticaj na različite grupe društva, ekonomske aktere, itd. Na primer, novi poreski zakoni, zakoni o ulaganjima, podzakonska akta u oblasti životne sredine ili propisi o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu će verovatno imati ogroman uticaj na mala i srednja preduzeća i tržište rada, ali takođe mogu imati i sporedna dejstva na ostale društvene grupe. Naročito, neželjena sporedna dejstva bi trebalo otkriti tokom konsultacija pošto ona mogu da proizvedu neočekivane troškove kada se sredstvo sprovede.

Koliko god da su dobro informisani, državni službenici koji pripremaju neku odluku vlade nikada neće biti u poziciji da imaju kompletan pregled svih mogućih posledica nekog novog sredstva javne politike, naročito ako je ono složenije prirode. Pored toga, državni službenici koji pripremaju to sredstvo obično se nalaze u stručnim jedinicama u centralnim ministarstvima, i zato možda nisu u poziciji da temeljno procene probleme koji se mogu pojaviti prilikom sprovođenja novog sredstva.

Često se dogodi da potrebni statistički podaci o nekoj oblasti koju treba urediti nisu lako dostupni, a prethodna iskustva ili istraživanje mogu biti ograničeni. Takođe je moguće da ne postoji dovoljan broj obučanih kadrova koji bi sproveli procenu uticaja ili analizu troškova i koristi. Ukoliko je administrativni kapacitet i dalje slab, podaci do kojih se dođe u konsultacijama mogu poslužiti kao glavna osnova za procenu uticaja.

Konsultovanje sa drugim ministarstvima će već značajno poboljšati informacije na osnovu kojih se donose odluke. Konsultacije među nivoima vlasti, uključujući izvršne administrativne organe, neophodne su ukoliko sredstvo treba da utiče na njihove budžete, postupke, obim poslova, itd. NVO kao što su organizacije radnika, trgovinska udruženja, grupe za zaštitu živote sredine, itd., kao i akademska javnost u zavisnosti od pitanja o kojem reč, često mogu raspologati informacijama koje nedostaju, pa čak i statistikom. Informacije koje dođu od posebnih interesnih grupa mogu biti pristrasne budući da one brane interese određene posebne

društvene grupe. Ovu moguću pristrasnost moraju balansirati državni službenici pažljivim pregledom i unakrsnom proverom dobijenih podataka.

Konsultacija je neophodna prilikom ocene postojećeg sredstva da bi se doznao pravi uticaj nekog sredstva. Ta konsultacija bi trebalo da uključi organe koji će sprovođiti to sredstvo, one na koje se to sredstvo odnosi i one na koje to sredstvo direktno ili indirektno utiče. Da bi imali konstruktivnu, a ne destruktivnu povratnu informaciju od raznih lica kojima je sredstvo javne politike upućeno, njihova iskustva u vezi sa njim treba da budu primljena kao vredan izvor ocene tog sredstva i treba ih uzeti u obzir prilikom razmatranja mogućih izmena.

3.2. Kada sprovesti konsultacije

Konsultovanje treba da bude sastavni deo svih vidova procene uticaja koji su opisani u prvom poglavlju: naime, u proceni uticaja za odabir sredstva, proceni uticaja nacrtu sredstva i proceni uticaja za evaluaciju sredstva.

Kao opšti princip, konsultacije treba održati što je ranije moguće u procesu razvoja javne politike. Treba ih uvek održati pre nego što se donese odluka. Da bi se obezbedilo dobijanje korisnih informacija kroz konsultovanje, organ sa glavnom nadležnošću treba da poradi na pitanju o kojem je reč pre započinjanja konsultacija i mora temeljno da pripremi sve konsultacije.

Konsultovanje nikada ne treba koristiti kao opravdanje za neku odluku koja je već doneta. Sprovođenje konsultacija, ukoliko nema volje da se informacije razmotre i ozbiljno shvate, gubljenje je vremena i obično dovede ne samo do lošeg sredstva, već i do napetih odnosa sa onima koji su konsultovani.

Treba da postane uobičajena praksa da se konsultacije započnu u okviru uprave na svim nivoima vlasti i da se NVO ili šira javnost konsultuju tek nakon što su se razmotrili rezultati ovih konsultacija.

Ukoliko je procena uticaja namenjena odabiru sredstva javne politike, tj. razvoju i uporednoj proceni mogućih opcija javne politike, konsultacije treba obaviti nakon što je organ koji ih sprovodi razvio i napravio skicu mogućih opcija javne politike (videti primer u nastavku teksta). Ove opcije, njihova izvodljivost i njihovi mogući uticaji onda postaju predmet tih konsultacija.

Ukoliko je procena uticaja namenjena proceni mogućeg uticaja nacrtu nekog sredstva, konsultovanje u okviru uprave treba da bude stalan proces. Svaki deo ili poglavlje tog zakona/sredstva treba razmotriti sa svim ostalim upravnim organima koji mogu biti zainteresovani za oblast koja se uređuje.

Ukoliko je odlučeno da se sprovedu konsultacije van uprave, tj. da se konsultuju NVO i/ili akademska javnost, najkasniji momenat za ove konsultacije mora biti pre nego što se odabrana opcija javne politike ili nacrt dostavi ministru ministarstva sa glavnom nadležnošću radi odobrenja podnošenja savetu ministara. Dobra praksa konsultovanja bi tražila raniju konsultaciju da bi se izbegle moguće veće prerade sredstva usled previda i pogrešnih pretpostavki. Uobičajeno je da se koriste spoljni eksperti tokom izrade nacrtu ukoliko se pojave izvesna pitanja u vezi sa uticajem određenog skupa propisa.

Konsultovanje u kontekstu ocenjivanja postojećeg sredstva se definiše utvrđivanjem trenutka kada će se sprovesti evaluacija, što se može uraditi već u predmetnom zakonu ili odlukom vlade ili parlamenta.

3.3. Kako sprovesti konsultacije

Sve konsultacije treba da budu transparentne u pogledu načina na koji se sprovode. Stoga, sve konsultacije moraju da budu dobro dokumentovane u odnosu na lica koja se konsultuju, pitanja u vezi sa kojima se konsultuje i rezultate konsultovanja.

Oni koji su konsultovani mogu primiti pisanu informaciju. Organ koji sprovodi konsultacije mora da pripremi ovu dokumentaciju. Ona treba da obuhvati, u zavisnosti od svrhe procene uticaja, ili opis opcija date javne politike, ili nacrtu zakona, ili dokument o projektu i, pored toga, definiciju glavnih tema konsultovanja i određenih pitanja u vezi sa ovim temama. Ove teme i pitanja treba da budu grupisani i upućeni različitim grupama/osobama koje će biti konsultovane. Na primer, to mogu biti pitanja u vezi sa sprovođenjem i primenom upućena izvršnom organu (policija, carina, službe za zapošljavanje, itd.), pitanja o izvodljivosti

i troškovima za osiguravajuća preduzeća ili komunalne službe i pitanja o željenom sredstvu sprovođenja i o obavezama pridržavanja za nevladin sektor, itd.

Rok za dostavljanje komentara treba da bude dovoljno dug da oni koji su konsultovani imaju priliku da prikupe dodatne informacije. NVO će možda morati da se konsultuju sa svojim članovima, organima koji treba da sprovede dato sredstvo javne politike, npr. okružnim kancelarijama ili lokalnim vlastima, i treba da budu u stanju da razmotre to pitanje sa zaposlenima na koje se odnosi.

Realan rok za komentare bi takođe pomogao da se poveća verovatnoća primanja svih korisnih informacija koje mogu da obezbede oni koji se konsultuju. Uobičajeno je da oni na koje može uticati mera vlade žele da utiču na tu javnu politiku ili propis iznoseći argumente potkrepljene podacima. Može im trebati nešto vremena za prikupljanje tih podataka, ali ukoliko je pitanje važno, mogu biti voljni da ulože potrebno vreme za prikupljanje informacija koje mogu biti veoma korisne donosiocima odluka.

Primer konsultacija namenjenih proceni moguće opcije javne politike ili nacrtu zakona:

Cilj: Smanjenje saobraćajnih nesreća (obično ga formuliše ministar/vlada/koalicioni dogovor)

Organ koji sprovodi konsultacije mora do detalja opisati moguće opcije javne politike ili glavnu odredbu nacrtu zakona.

Moguće opcije:

- (a) Ne uraditi ništa.
- (b) Uvesti i sprovesti ograničenja brzine sa visokim kaznama i mogućim pritvorom (zakonodavna opcija).
- (c) U saradnji sa osiguravajućim preduzećima smanjiti premiju osiguranja onim vozačima koji nisu imali saobraćajne nesreće (finansijska/podsticajna opcija).
- (d) Sprovesti reklamnu kampanju, objaviti statistike, itd. (informativna opcija).
- (e) Investicioni program za izgradnju više i boljih puteva (opcija vladinog investiranja).
- (f) Poboljšati sigurnosne provere na kolima i onda podići standarde bezbednosti (zakonodavna opcija).

Nakon opisivanja ovih opcija moraju se odrediti pitanja o kojima uprava želi informacije, npr. na sledeći način:

- Koju opciju je jednostavnije sprovesti?
- Kolika ulaganja su potrebna (kratkoročni trošak)?
- Koje su kadrovske potrebe (trajni troškovi)?
- Koja opcija nudi više podstreka za pridržavanje?
- Koje koristi se mogu očekivati – smanjenje broja saobraćajnih nesreća?

Konačno, moraju se formulisati veoma konkretna pitanja za konsultovanje različitih ciljnih grupa i predočavanje različitih opcija.

Neki primeri pitanja zabeleženi su ispod, ali lista ni u kom slučaju ovim nije zaključena.

Za opciju (b), povećanje saobraćajnih kontrola i kazni za saobraćajne prekršaje:

- Da li policija ima dovoljno osoblja da obezbedi sprovođenje, da li imaju automobile, pouzdan radarski sistem, itd.; koliko bi koštalo opremanje?
- Da li je uprava opremljena da obezbedi i kontroliše prikupljanje novčanih kazni (spisak registarskih tablica i adresa, itd.)?
- Da li je predviđeni unutrašnji administrativni postupak za postupanje sa novčanim kaznama dovoljno jednostavan da izbegne pravljenje dodatnog troška umesto dodatnog prihoda?

Za opciju (f), poboljšanje bezbednosnih provera na kolima, a zatim podizanje standarda bezbednosti:

- Koje političke/socijalne posledice mogu da se pojave ukoliko se povećaju bezbednosni standardi za kola (povećanje cene automobila i održavanja za građane)?
- Koji su troškovi koje treba da snose vlada i preduzeća za javni prevoz (povećan trošak održavanja voznog parka za vladine usluge i javni prevoz)?
- Ukoliko privatni sektor sprovede bezbednosne provere, koliko će koštati nadzor? Koja institucija će biti zadužena za nadzor i uz koliki dodatni trošak?

Za opciju (d), sprovođenje reklamne kampanje:

- Postoje li bilo kakve mogućnosti da reklamnu kampanju plati privatni sektor ili da saraduje u naporima?
- Koliko će ona koštati?
- Koja je stopa uspešnosti takvih kampanja u drugim zemljama?

Za vreme konsultacija unutar vlade, prihvaćeno je da svako ministarstvo pokriva pitanja iz svojih oblasti nadležnosti. Na primer, ministarstvo finansija je pre svega nadležno za procenjivanje budžetskog uticaja, ministarstvo za životnu sredinu – za uticaje na životnu sredinu, ministarstvo privrede – za ekonomske uticaje, itd. Razume se da, ukoliko treba napraviti novu kancelariju ili regrutovati nove kadrove za sprovođenje neke javne politike, uticaj mora da proceni ministarstvo koje je zaduženo za sprovođenje novog sredstva javne politike, a to ne mora biti isto ministarstvo koje je bilo nadležno za njegovu izradu. Međutim, dok nova ulaganja i zapošljavanje stvaraju budžetske troškove, ministarstvo finansija takođe ima odgovornost da proceni ove troškove.

Konsultacije sa stranama van uprave treba da odgovore na određena pitanja. Treba osigurati i pažljivo pratiti da su konsultacijama obuhvaćene sve grupe koje mogu imati nekog interesa u novom programu određene javne politike i da se rezultati konsultacije dokumentuju. Uprava mora da osigura da se uzmu u obzir i interesi onih grupa koje nisu dobro zastupljene u NVO, npr. starijih, dece, itd.

Konsultovanje u kontekstu procene uticaja za ocenjivanje nekog sredstva ima drugi cilj. U procesu evaluacije konsultovanje sa upravom i onim grupama u društvu na koje se zakon odnosi znači traženje pravog iskustva sa zakonodavstvom i preciznim podacima, kao i moguće preporuke za izmenu. To nije slučaj prognoziranja mogućih uticaja, već obraćanja pažnje na one uticaje koji se zapravo ostvare. Stoga je očigledno da dobra evaluacija mora da prikupi podatke ne samo od onih koji moraju da sprovedu to sredstvo, već i od svih onih na koje je dato sredstvo trebalo da ima pozitivan ili negativan uticaj. Izbegavanje konsultovanja onih na koje se sredstvo direktno odnosi i širih ciljnih grupa sredstva i njihovih interesnih grupa u ocenjivanju bi, najverovatnije, izvrnilo rezultate zato što je bilo koja evaluacija empirijsko poređenje između očekivanih rezultata i stvarnih rezultata tog sredstva.

3.4. Koji vidovi konsultovanja su mogući

Konsultovanje unutar uprave može se sprovesti pisanim postupkom ili u vidu međuministarskih sastanaka. Ukoliko su konsultacije u pisanoj formi, sve komentare treba proslediti svim učesnicima. Ukoliko su konsultacije usmene, poželjno je da se pozovu predstavnici svih zainteresovanih delova uprave na isti sastanak, da bi se imala kompletna razmena mišljenja i pojasnila različita stanovišta.

Konsultacije van uprave mogu takođe da se odvijaju u pisanom postupku ili na javnoj raspravi. Poslednjih godina neke države su počele da konsultuju zainteresovane strane i širu javnost putem interneta. Ovaj vid konsultovanja je jeftiniji od tradicionalnih formi pošto ne treba poslati nikakvu dokumentaciju. Ima prednost da svako ko je zainteresovan može da komentariše dati predlog. S druge strane, mana je što traženje određene informacije postaje teže. Do sada je malo informacija bilo dostupno o prihvatljivosti ovog vida konsultovanja i o kvalitetu informacija prikupljenih na ovaj način.

Neki investicioni programi ili zakonodavstvo koji su od značajnog uticaja na velike grupe građana u određenoj oblasti moraju po zakonu da sprovedu javne konsultacije pre nego što se mogu usvojiti. Ovo

je naročito tačno za infrastrukturne mere poput novih aerodroma, autoputeva, železničkih pruga ili novog prostornog plana koji može uticati na vrednost imovine.

3.5. Koga konsultovati

Konsultovanje unutar uprave treba uvek da uključi ministarstva koja imaju horizontalne nadležnosti. Ovo su pre svih ministarstvo finansija (budžetski troškovi), ministarstvo pravde (ustavne i pravne), ministarstvo unutrašnjih poslova (organizacija i sprovođenje). U zavisnosti od podele poslova u datoj zemlji, mogu postojati i druga ministarstva koja uvek treba konsultovati, npr. u odnosu na raspodelu kadrova ili sprovođenje sredstva od strane lokalnih vlasti. Obično je dobra praksa da vlasti pruže informacije interno o svim projektima, tako da su ministarstva u stanju da informišu ministarstvo koje ima glavnu nadležnost o svojoj želji da budu konsultovana u datom projektu. Konsultovanje između svih nivoa vlasti se vrši ne samo preko ministarstva sa nadležnošću za lokalne vlasti, već i preko udruženja lokalnih vlasti.

Preporučljivo je konsultovati grupe van uprave za bilo koje sredstvo koje može uticati na interese određene društvene grupe. Iz niza razloga je teško obezbediti konsultovanje svih zainteresovanih društvenih grupa; neke od grupa možda nemaju organizovana predstavništva, druge mogu biti organizovane ali njihova organizacija nije poznata ministarstvu koje sprovodi konsultacije. Da bi se smanjila verovatnoća zapostavljanja određenih grupa, može biti korisno da se napravi registar u centru vlade gde se mogu registrovati sve NVO, tako čineći dostupnim svoje interese, kao i teme o kojima žele da budu konsultovane. Konsultovanjem sa svima onima koji su na spisku može se izbeći pristrasno konsultovanje ili prekor zbog pristrasnog konsultovanja.

Države poput Švajcarske imaju dugu tradiciju neposredne demokratije i konsultovanja široke javnosti. Konsultovanje sa širom javnošću može biti dugo i skupo, ukoliko se ne obavi internetom, a troškovi pripremanja dokumentacije i njenog deljenja građanima možda ne budu srazmerni rezultatima. Široko javno konsultovanje pisanom dokumentacijom raspodeljenom građanima može, stoga, biti korisno jedino za krupne ustavne promene. Međutim, značajne promene u penzionom sistemu ili obrazovnom sistemu mogu takođe imati koristi od širih konsultacija.

4. POSEBNA PRIMENA PROCENE UTICAJA NA PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA I NA PROCES PREGOVARANJA O PRISTUPANJU

4.1. Uvod

Države koje se spremaju da pristupe Evropskoj uniji suočene su sa ogromnim zadatkom transformisanja svojih ekonomskih, socijalnih i pravnih struktura, kao i struktura vlasti. Države srednje i istočne Evrope rade ovo u kontekstu svoje integracije u Evropu, kao i u širi kontekst „zapadnjačke” vladavine, globalizacije i svetske trgovine. Od ovih država, 10 kandidata trenutno sprovode ogroman strateški projekat pristupanja Evropskoj uniji (EU), dok ostale teže da dobiju status kandidata. Sve ovo stavlja teško breme na vlasti da u okviru relativno kratkog vremena razviju javnu politiku, izrade i usvoje zakone i podzakonske propise i izgrade institucije sposobne da ih efikasno sprovedu i primenjuju.

Sada postoji veoma značajan niz zadataka koji se međusobno blokiraju i koje vlade i nacionalne uprave u državama kandidatima moraju da sprovedu. Tu spadaju:

- aktivnosti nakon *screening*⁷ procesa, pripremanje celokupne pregovaračke pozicije do detalja;
- redovno prerađivanje i dopunjavanje Nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine EU (NPAA⁸);
- sprovođenje NPAA;
- izgradnja institucija;
- izrada programa za Phare i ostale vrste pomoći;
- pripremanje, izrada programa i sprovođenje Instrumenta za strukturne programe za pretpristupanje (ISPA) i poljoprivrednog fonda (SAPARD) nakon 2000. godine;
- opštenje sa NVO i širokom javnošću;
- pripremanje i obučavanje državne uprave za učešće u donošenju odluka u EU.

Svrha ovog poglavlja je da pokaže kako tehnike procene uticaja mogu da pomognu državama srednje i istočne Evrope u izvršavanju nekih od zadataka u vezi sa evropskom integracijom i pristupanjem EU. U konkretnom kontekstu javne politike u oblasti evropskih integracija, ciljevi procene uticaja su prvenstveno da snabdeju vlade i privatni sektor informacijama o političkom, ekonomskom, socijalnom uticaju, kao i uticaju u oblasti životne sredine, usvajanja javnih politika Zajednice ili pojedinačnih uredbi i uputstava. U najboljem slučaju, rezultati bi bili kvantitativne procene neto troškova i njihova preraspodela u različite finansijske sektore – nacionalni budžet, regionalne i lokalne budžete, privatni sektor, potrošače i tako dalje.

Ali čak i kada se ne može dobiti precizna kvantitativna informacija, kvalitativna informacija može takođe biti od znatne važnosti. Na primer, često će biti moguće naznačiti implikacije neke mere za domaće institucije, a da se pritom ne mogu tačno navesti koji su troškovi takvih promena. Zaista, u nekim slučajevima kvalitativna analiza može biti važna da bi se naglasili problemi kojima se treba pozabaviti, a koji ne uključuju troškove koji se jasno mogu pripisati nečemu. Na primer, uloga institucija koje obezbeđuju kontrolu granica možda se mora promeniti nakon pristupanja EU i biće potrebno vreme da se osposobe upravljački i drugi kadrovi za ove promene na način koji uzrokuje najmanje poremećaje. Dobra analiza i jasno razumevanje uticaja predloženih promena, i kvantitativnih i kvalitativnih, pomoglo bi da se olakša tranzicija i umanje problemi sa ljudskim resursima i diskontinuitetom u pružanju usluga.

⁷ *Screening* je proces kroz koji Evropska komisija procenjuje stepen usklađenosti zakonodavstva svake države kandidata sa pravnom tekovinom EU. Prim. prev.

⁸ Na engleskom jeziku *National Programme for the Adoption of the Acquis*, te otuda skraćenica NPAA. Prim. prev.

4.2. Primenljivost procene uticaja pristupanja EU

Ponekad se kaže da, zato što ulazak u EU zahteva od država kandidata da usvoje i sprovedu *acquis communautaire*, procena uticaja nema svrhe pošto država kandidat nema izbora. Ovo nije tačno. Postoje različiti načini usklađivanja pravnog okvira neke države sa zahtevima EU. Razlog za ovo leži u prirodi zakonodavstva EU, koje ima dva glavna oblika:

- **Uredbe** se moraju usvojiti u svojoj celosti i bez izmena od strane države članice; koriste se kada se potpuna jednoobraznost smatra neophodnom da bi se postigli ciljevi ovog zakonodavstva.
- **Uputstva** su, s druge strane, mnogo fleksibilnija. Sastoje se od „opštih obaveznih zahteva” koji se moraju ugraditi u zakonodavstvo države članice. Međutim, državama članicama je ostavljeno da tačno odrede kako će ovo uraditi.

Ovo daje državama kandidatima značajnu fleksibilnost u načinu na koji sprovode uputstva EU i ovi različiti načini sprovođenja mogu imati veoma različite uticaje na ekonomiju i društvo. Procena uticaja je presudna za određivanje najpodesnijeg načina za sprovođenje uputstava. Čak i tamo gde sprovođenje ostavlja malo diskrecije državi kandidatu, kao što je čest slučaj sa uredbama, procena uticaja je i dalje važna zato što donosiocima odluka ukazuje na uticaj koji će sprovođenje uredbe imati na ostale varijable date javne politike. Pored toga, analiza uticaja uredbi može da pomogne u postavljanju prioriteta prilikom odlučivanja o vremenskom okviru sprovođenja različitih uredbi, a i prilikom planiranja budžeta, prilikom objašnjavanja uredbe onima na koje ona utiče i obezbeđivanja njihove saradnje, kao i u kreiranju institucija za sprovođenje.

U ovom kontekstu treba pomenuti:

- Postupci i tehnike za sprovođenje procene uticaja su generalno isti za javne politike i zakonodavstvo u vezi sa evropskim integracijama i pristupanjem EU, kao za sve druge javne politike i zakonodavstvo (nekoliko izuzetaka i posebnih slučajeva neće biti pominjani u ovom poglavlju). Pitanja i tehnike o kojima se govori u prvom poglavlju o poboljšanju sredstava javne politike kroz procenu uticaja i drugom poglavlju o proceni budžetskih i ekonomskih uticaja vladinih javnih politika i trećem poglavlju o konsultovanju važni su za pristupanje EU i neće se ponavljati ovde.
- Procena uticaja ne zamenjuje ostale postupke i strategije u težnji ka integraciji i pristupanju. Njena svrha je da doprinese razvoju i poboljša delotvornost drugih strategija i/ili smanji njihove troškove i negativna sporedna dejstva.
- Izrada procene uticaja je i sama **trošak** u pogledu vremenskog odlaganja i ljudskih i budžetskih resursa. U slučaju pristupanja EU od države kandidata se traži da prilagodi hiljade pojedinačnih propisa, kao i dosta javnih politika u relativno kratkom vremenskom roku. Nepojmljivo je da neka zemlja može da sprovede ozbiljnu analizu uticaja svih ovih promena. Procena uticaja se mora sprovesti na način da može da prepozna najbitnije oblasti uticaja na nacionalnu ekonomiju i društvo i da koncentriše procenu uticaja na ove oblasti.

Uopšteno, procenu uticaja treba izraditi samo kada se razumno može očekivati da očekivane koristi rezultata ove procene nadmaše troškove. Međutim, važno je imati širu perspektivu „očekivanih koristi” i razmatrati ih samo u pogledu finansijskih i ekonomskih troškova. Neke druge koristi kao što su veća jednakost, povećana odgovornost, poštovanje vladavine prava i poboljšan kapacitet u upravi treba takođe razmotriti.

4.3. Kako procena uticaja može da doprinese delotvornom procesu pristupanja EU

Kao što je pokazano u ostalim poglavljima, procena uticaja je element razvoja javne politike kreiran da bi poboljšao informacije dostupne donosiocima odluka. U slučaju pristupanja EU procena uticaja može da pomogne donosiocima odluka da izvuku najviše iz procesa na sledeće načine:

- olakšavanjem procesa postavljanja prioriteta i utvrđivanja redosleda prilikom kreiranja javnih politika, kao i procesa usvajanja i sprovođenja *acquis communautaire*;

- davanjem procena troškova različitih pristupa u sprovođenju javne politike ili mera Zajednice, što na taj način služi kao deo dokaza potrebnih vladama da donesu odluke o javnim politikama;
- pružanjem informacija o uticaju mera na javni i privatni sektor da bi se pružile informacije o promenama koje će se zahtevati u institucijama, rukovodstvu i procesima proizvodnje;
- kvantitativnim merenjem uticaja mera na nacionalne (i gde je prikladno na regionalne i lokalne) budžete i potrebe kompanija za finansiranjem.

Kad god postoji više od jednog načina da se postupi, mora se napraviti izbor. Ovo se primenjuje na odabir pravca neke javne politike, sredstva javne politike, metoda za sprovođenje i primenu, institucionalnog rešenja, pregovaračke strategije i odgovarajućeg trenutka sprovođenja. Za pravljenje takvih izbora korisne su bolje informacije o mogućim posledicama; zadatak procene uticaja je da pruži takve informacije, kako kvantitativne, tako i kvalitativne.

4.3.1. Troškovno efikasno usvajanje i primena *acquis communautaire*

Ovo je najšira i najosnovnija oblast kojoj procena uticaja može da doprinese. Procenjeni trošak evropskih firmi za pridržavanje nacionalnih i administrativnih zakona EU dostiže 540 milijardi evra godišnje (3-4% BDP). Pored toga, različiti nivoi vlasti snose određene budžetske troškove. Izbor načina sprovođenja *acquis communautaire* koji nije najekonomičniji i najefikasniji može da umanja konkurentnost date države u poređenju sa ostalim članicama EU. Očigledno postoji prostor za uštedu za pojedince, firme i vlasti ukoliko je implementacija dobro promišljena u pogledu načina i redosleda u kojem se ostvaruje.

Pripremanje za integraciju u Evropsku uniju je složen primer u kome se može primeniti smanjenje troškova. Uprkos onome što se često govori, ne postoji jedan način da se pridruži EU, postoji mnogo načina. Ovi različiti načini mogu imati veoma različite uticaje na ekonomiju i društvo. Da bi se odabrao najoptimalniji put ka Evropskoj uniji, neophodno je znati koji su politički, ekonomski, finansijski, pravni i društveni uticaji usvajanja javne politike i propisa EU i šta različiti načini sprovođenja konkretnih odluka javne politike znače za datu državu.

Usvajanje politike evropskih integracija koje nije optimalno će ne samo uvećati troškove, već i smanjiti koristi u pogledu ekonomske efikasnosti i konkurentnosti koje se očekuju od pristupanja EU. Da bi se pomoglo izbegavanju takvih posledica, može se koristiti procena uticaja u iznalaženju pristupa koji:

- osiguravaju da sprovođenje socijalnih ciljeva *acquis communautaire* (npr. životna sredina) ne uzrokuje ekonomske troškove veće od neophodnih za privatni sektor;
- smanjuju trošak pružanja javnih usluga da bi se izbeglo izazivanje destimulativnih efekata u vezi sa porezima i utaje poreza;
- obezbeđuju da troškovi i odlaganja koje trpe ekonomski akteri prilikom pružanja javnih usluga i interakcije sa upravom (npr. dobijanje dozvole) neće biti veći od neophodnih;
- se oslanjaju na dobrovoljno pridržavanje, što je, kako iskustvo pokazuje, često jeftiniji način za industriju da se pridržava uredbi EU nego što je administrativna kontrola.

Iz ovih razloga bi procena uticaja trebalo da bude, što je više moguće, redovan aspekt procesa pravne harmonizacije. Ministarstva i radne grupe koji pripremaju nacionalna sredstva date zemlje za primenu pravne tekovine EU bi trebalo da, koliko je to moguće, kroz svoj redovni rad razmotre uticaje alternativnih pristupa pretvaranja uputstava u nacionalno zakonodavstvo, i da identifikuju troškove i koristi celokupnog bitnog zakonodavstva EU. Tamo gde postoje bitne implikacije ili dosta različiti uticaji različitih pristupa sprovođenju, ovo treba izneti pred savet ministara (ili odgovarajući odbor ministara) u cilju potkrepljivanja procesa odlučivanja informacijama.

4.3.2. Izgradnja institucija

Administrativna uređenja i institucije potrebne državi da bi sprovela *acquis communautaire* najvećim delom nisu prepisani od strane EU, već su ostavljeni svakoj državi da ih kreira i sprovede. S obzirom na

to da *acquis communautaire* traži odgovore na funkcionalna pitanja, a ne prepisuje institucionalna rešenja koja treba usvojiti, izazov u planiranju institucija postaje težnja da se osigura delotvorno pridržavanje uz najmanji trošak.

Ovaj pristup otvara širok spektar institucionalnih opcija. U odnosu na razne delove *acquis communautaire* neophodno je postaviti pitanja kao što su:

- Da li određeni propis EU treba sprovesti izmenom postojećih institucija, ili bi trebalo napraviti novu instituciju?
- Da li bi sistemi pružanja javnih usluga trebalo da budu javni ili privatni, ili i jedno i drugo?
- Na koji način će sistemi pružanja usluga (bilo javni ili privatni) biti predmet unutrašnje i spoljne kontrole?
- Koje mere su potrebne da bi se osigurala puna javna odgovornost određenog institucionalnog oblika za koji se odluči?

Iskustvo pokazuje da su članice EU u stvari odabrale veoma različite institucionalne pristupe sprovođenju delova *acquis communautaire*. Lekcija iz država članica je da se teret koji snose ekonomski akteri u znatnoj meri formira načinom na koji se *acquis communautaire* ugrađuje u nacionalne regulatorne sisteme kao i rešenjem za uređenja za sprovođenje i primenu. Izgradnja administrativnih institucija za sprovođenje *acquis communautaire* ima krupne posledice po budžet, kako neposredne, tako i dugoročne.

Prilikom koncipiranja pristupa sprovođenju, najvažnije pitanje je odlučiti za šta se želi optimalno rešenje. Odluku treba doneti na nekoliko polja. Prvo, s obzirom na to da troškovi napora u primeni mogu početi da premašuju njihove koristi iznad određenog nivoa napora, mora se obratiti pažnja na relativnu isplativost ulaganja raznih strategija primene. Drugo, administrativni propis nameće i budžetske troškove (koje plaćaju poreski obveznici) i ekonomske troškove (koje direktno snose preduzeća i koji se odražavaju i kroz troškove potrošača). Ovo dvoje se često međusobno isključuju. Na primer, jednoj kompaniji reviziju može uraditi računovođa iz privatnog sektora koga plaća ta firma, ili administrativni inspektor koga plaćaju poreski obveznici. Ovo je otvoreno pitanje – koja revizija je ekonomski efikasnija, a koja je administrativno delotvornija?

Koristeći metode o kojima je bilo reči u prethodna tri poglavlja, procena uticaja može biti centralno sredstvo u prepoznavanju i merenju ovih veoma značajnih implikacija troškova i delotvornosti, i privatnih i javnih, koje prouzrokuju različiti izboru u pogledu institucionalnog rešenja.

4.3.3. Pripreme za pregovore i izmena pozicija tokom pregovora

Procena uticaja može pomoći državi u pripremi njene pregovaračke strategije identifikovanjem oblasti u kojima ta država može poželeti da zahteva prelazne periode ili izuzetke, kao i davanjem empirijskih podataka (i kvantitativnih i kvalitativnih) za podržavanje ovih argumenata.

Prilikom identifikovanja oblasti za prelazne periode, korisno je napraviti razliku između „propisa o proizvodu” i „propisa o procesu”. Propisi o proizvodu se tiču prirode samog proizvoda, na primer, standarda kvaliteta hrane, standarda izduvnih gasova automobila, zahteva u pogledu obeležavanja, itd. Poštovnije propisa o proizvodima je uslov da bi proizvod mogao da se plasira na tržište EU. Propisi o procesu se, s druge strane, tiču uslova pod kojima se proizvod proizvodi, na primer, zdravstveni i bezbednosni standardi na radnom mestu ili ekoloških standarda za fabrike.

Zemlje koje pregovaraju treba da budu pripremljene da nakon pristupanja preuzmu čitavu pravnu tekovinu EU u oblasti proizvoda na unutrašnjem tržištu. Možda će neka uputstva izazvati probleme; njih treba ispitati i, ukoliko su problemi ozbiljni, istaći u pregovorima. Ali ovo bi trebalo da budu čisto tehnički razlozi, npr. da je fizički neizvodljivo, čak i sa najvećom voljom na svetu, da se to sprovede do trenutka pristupanja. Svaki pokušaj ovde da se koriste izuzeci ili prelazni periodi da bi se zaštitila domaća preduzeća, javna ili privatna, iskomplikovaće pregovore i možda ih značajno produžiti.

Treba izraditi prikladnu procenu uticaja za uputstva koja se odnose na procese. Najvažnije oblasti bile bi životna sredina, oblast socijalne politike (naročito zdravstvo i bezbednost na radnom mestu) i, možda,

oblasti poput saobraćaja. Tamo gde će uticaj uputstva biti veoma značajan i dovesti do ozbiljnih finansijskih problema (ili u nekim slučajevima institucionalnih problema), treba ozbiljno razmotriti mogućnosti predlaganja prelaznog perioda.

Priroda tog prelaznog perioda koji bi trebalo predložiti zavisice od prirode problema:

- Tamo gde je problem tehničke prirode, jednostavno zbog nedostatka vremena da se završi sa sprovođenjem nekog uputstva pre pristupanja, i gde je preuzimanje uputstva u jasnom interesu države koja pregovara, treba usvojiti što kraći vremenski okvir.
- Tamo gde bi sprovođenje dovelo do ozbiljnih finansijskih problema, treba razmotriti dve moguće prelazne mogućnosti:
 - Ukoliko je usvajanje uputstva ipak važno za ekonomski rast i makroekonomsku stabilnost, treba ispregovarati najkraći postupni prelazni period koji je finansijski moguć.
 - Ako doprinos uputstva nije dovoljan za rast, stabilnost i zaposlenje u kratkoročnom periodu, ili je čak i negativan, dugi prelazni periodi sa usporenom progresivnošću su najbolji. Primer bi bilo Uputstvo o gradskoj otpadnoj vodi. Na duge staze, jasno je da je u interesu svake zemlje da usvoji ovo uputstvo, pošto je od značajne koristi za potrošače i životnu sredinu. Međutim, ne postoji velika povezanost u kratkom i srednjem periodu između sprovođenja uputstva i ekonomskog rasta ili čak društvene dobiti, izuzev na negativan način, tj. sprovođenje je toliko skupo da bi njegovo finansiranje imalo usporavajući efekat na rast. U ovom slučaju dug prelazni period sa većim delom koji treba sprovesti na kraju perioda (kada je BDP date države mnogo viši) bi bio idealno rešenje.

Čvrsta osnova za traženje prelaznih perioda zasnovanih na proceni uticaja rezultirala bi ubedljivijim pozicionim dokumentima. Pored toga, kako pregovori napreduju i kako će država neizbežno morati da se odrekne nekih od svojih zahteva, prateće informacije iz analize uticaja takođe će doprineti odlukama o tome kako da se poređaju prioriteta pozicija od nacionalnog interesa. Bez takve analize biće nemoguće da savet ministara donese ozbiljnu odluku u toku pregovaračkog procesa o tome od kojih pozicija se može odustati uz najmanji trošak po državu, a koje pozicije se apsolutno moraju braniti.

4.3.4. Komunikacije u vezi sa evropskim integracijama

U većini država kandidata srednje i istočne Evrope projekat pristupanja EU je prilično popularan i uglavnom uživa podršku glavnih političkih snaga. Ali iskustvo pokazuje da se ne može uvek računati na održanje takve podrške kada se tokom pregovora donose teške odluke, i kada u određenim sektorima počnu da se osećaju negativne posledice usvajanja zahteva EU. Stoga sve zemlje moraju da započnu neki proces komunikacije sa javnošću da bi se osigurala neprekidna podrška procesu.

Procena uticaja može da popravi komunikacije vlade tako što će dati opsežne informacije o tome kako društvo ima koristi od vladinih odluka. Kada treba doneti teške odluke u procesu pripremanja i pregovaranja o pristupanju EU, uticaj na različite segmente društva je često neujednačen, i gotovo uvek je neizbežno da će odluke, čak i one najbolje, dovesti do porasta barem nekog protivljenja u javnosti ili unutar određenih sektora. Na primer, naplata naknade korisniku za neku uslugu koja je trenutno „besplatna” je uvek nepopularna. Ali ako vlada može da pruži čvrste podatke i pokaže da je ovo dugoročno najjeftinija opcija, ili da je to najpravičniji izbor, odluku će možda biti lakše „prodati”. Sposobnost vlade da dokaže da su izbori doneti na osnovu kvalitetne analize može uvek ići bar donekle u pravcu obezbeđivanja podrške tim odlukama.

U pripremanju i naknadnom prilagođavanju pregovaračke pozicije, transparentnost je dobra politika. Jasno, pritisak rokova će biti neprijatelj javne politike jer će obavestavati biračko telo o poziciji koju vlada namerava da zauzme. Ali ukoliko se vidi da vlada zauzima pozicije bez konsultacija i informisanja javnosti, ovo će dovesti do pada podrške u čitavom procesu integracija. Transparentnost će postati još važnija kako se pregovori budu odvijali i spremljene nacionalne pozicije budu morale da se menjaju da bi pregovori dalje napredovali. Stoga je dobra javna politika posvetiti resurse konsultacijama, informacijama i odnosima s javnošću od početka pregovaračkog procesa.

Čvrste informacije o razlozima za odabir među različitim javnim politikama i opcijama za sprovođenje su naročito važne u odnosu na parlament od kojeg će se, kao rezultat priprema za pristupanje, tražiti da usvoji niz propisa i tako prilagodi nacionalno pravo pravu EU. Nije neuobičajeno da parlament pokuša da promeni propis koji je predložila vlada, i vlada treba da ima ubedljive argumente da obezbedi usvajanje propisa a neophodnog za proces pristupanja.

4.3.5. Delotvorno članstvo

Članstvo u EU zahteva od nacionalne uprave da obilato učestvuje u razvoju evropske javne politike. Državni službenici u ministarstvima moraju biti sposobni da reaguju na nove predložene uredbe i da procene, često suviše brzo, kako ove uredbe mogu da utiču na njihove sopstvene države. Veštine koje su neophodne da se ovo efektivno odradi obično su iste one koje su neophodne za procenu uticaja. Štaviše, neki vid procene uticaja je sada obaveza donosilaca odluka u EU. Primer je uputstvo EU o proceni uticaja koje obavezuje javni i privatni sektor da procene posledice po životnu sredinu većih građevinskih projekata, kao što su izgradnja puteva ili novi industrijski kompleksi. Na kraju, donošenje inteligentnih izbora u programiranju fondova EU takođe zahteva kapacitet za sprovođenje procene uticaja.

Iz ovih razloga, korisno je imati u vidu da je danas ulaganje u izradu procene uticaja i u obuku i poboljšanje veština državnih službenika u povezanim oblastima takođe ulaganje u jačanje kapaciteta ministarstava u analiziranju javne politike, i, stoga, u njihovim pripremama za poslove koje će morati da preuzmu nakon pristupanja.

4.4. Procena uticaja: postavljanje prioriteta

Dok procena uticaja može, očigledno, da predstavlja korisno sredstvo za pristupanje EU, podjednako je tačno da količina propisa i promena u javnim politikama koje se zahtevaju u državama srednje i istočne Evrope u ovom procesu ne dozvoljava tim zemljama da za sve njih sprovedu procenu uticaja svega. Pošto su sredstva ograničena, a vreme kratko, neophodno je da se odaberu slučajevi gde će sama procena uticaja verovatno biti efikasna u pogledu troškova. Osnovni princip je da bi sredstva koja se ulože u procenu uticaja trebala da budu srazmerna važnosti tog pitanja. Neku procenu, makar i osnovnu, treba sprovesti za svaki bitan propis EU, ali detaljna procena uticaja treba da se koncentriše na izuzetno važne stvari. Primeri mogu biti uredbe i uputstva u kojima postoji mogućnost značajne uštede ili koje su poznate kao problematične i teške za sprovođenje, i stvari od strateškog značaja za pregovore poput politički jako obojenih oblasti i potencijalnih kandidata za prelazni period.

Ima bar pet načina prepoznavanja propisa koje bi država mogla da želi detaljnije da proceni:

- Odabir prema prirodi i trošku same javne politike.

Razlike između uredbi i uputstava, i između proizvoda i procesa već su opisivane. Uputstva su prikladna za detaljniju procenu zato što je u njihovom usvajanju prisutna veća fleksibilnost i ima više opcija za ispitivanje. Uredbe i uputstva o procesu su više verovatne oblasti za prelazne periode od onih koje se odnose na proizvod, i na taj način, u kontekstu priprema pozicionih dokumenata, mogu biti očigledniji predmeti za detaljniju procenu uticaja. Važno je pomenuti da je u slučaju nekoliko finansijski najtežobnijih uputstava još u početku postignut sporazum o dugim periodima sprovođenja za postojeće države članice, argument koji postojeći kandidati mogu da iskoriste da bi za sebe dobili prezalne periode.

Štaviše, u delu *acquis* koji se odnosi na procese će se zahtevati najveći deo ulaganja, javnih i, možda, privatnih. U oblasti zahvaćenoj propisima Zajednice, svi propisi iz oblasti životne sredine i oni koji se odnose na zdravlje i bezbednost na radu zahtevaće krupna ulaganja. Ukupan nivo budžetskih ulaganja neophodnih da bi se sproveo *acquis* o procesima daleko premašuje ono što zemlje srednje i istočne Evrope mogu da podrže, čak i u srednjoročnom periodu. Ukoliko se na to dodaju ulaganja u infrastrukturu, postaje jasno da će, čak i pod pretpostavkom visokih stopa ekonomskog rasta, uzimajući u obzir sredstva koja su već predviđena nacionalnim višegodišnjim budžetskim planovima i mogućnost privatnog sektora da finansira određena od neophodnih ulaganja, puna implementacija trajati nekoliko godina. Privatno ili privatno/državno finansiranje ulaganja će jasno pomoći da se ubrza usvajanje *acquis communautaire*, ali u uputstvima poput onih koja postavljaju minimalne nivoe usluge, biće potrebno znatno čisto budžetsko finansiranje. S obzirom na ogromne projektne troškove ovih uputstava, mogućnosti za uštedu od valjane procene su srazmerno velike.

- Odabir prema iskustvu trenutnih 15 država članica.

U mnogim slučajevima kandidati mogu da koriste iskustvo država članica u identifikovanju delova pravne tekovine EU u kojima se ulaganja u procenu uticaja mogu isplatiti. Na primer, uputstva za čije sprovođenje su sadašnje države članice koristile veoma različite načine da ih sprovedu mogu biti vredna istraživanja da bi se našao pristup koji najviše odgovara situaciji date države. Uputstva čije se sprovođenje pokazalo veoma skupim ili koje su rezultirale krupnim neočekivanim posledicama su takođe dobri kandidati za punu procenu uticaja. U isto vreme, i samo vođenje procene uticaja u takvim slučajevima moglo bi da ima koristi iz iskustva ostalih članica, omogućavajući kandidatima da izvuku zaključke po manjem trošku koristeći informacije i analizu koje već stoje na raspolaganju državama članicama.

Prilikom razmatranja izrade procene uticaja o mogućim pitanjima za prelazni period, kandidati mogu da prouče uputstva Zajednice za čije je sprovođenje državama članicama odobren prelazni period. Ovo je naročito slučaj sa propisima u oblasti životne sredine, gde je u slučaju Uputstva o gradskim otpadnim vodama državama članicama ostavljeno do 15 godina da sprovedu jedan konkretan deo Uputstva. Očigledno, takva uputstva takođe imaju tendenciju da prouzrokuju probleme novim državama i njihove implikacije bi trebalo pažljivo proceniti.

- Odabir prema iskustvu prethodnih država kandidata.

Prethodna proširenja ne daju neophodno dobre smernice za to gde bi mogli da se nalaze glavni problemi u pristupanju. Najskorije proširenje bilo je sa Austrijom, Finskom i Švedskom, ali ove države su imale relativno malo problema u prilagođavanju pravnoj tekovini EU, delom zato što su se već bile uskladile kroz Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru, a delom zato što su imale nivo uređenja sličan onom u Evropskoj uniji. Pristupanje Španije i Portugalije je, možda, važnije u pogledu nivoa razvoja, ali ovde dve države su ušle u EU pre 15 godina, tj. pre nego što je stvarno započet program „1992.” za zaokruživanje unutrašnjeg tržišta. Međutim, od očiglednog je interesa detaljno izučavanje pristupnih ugovora ovih različitih država i razmatranje problema pristupanja sa zvaničnicima koji su bili uključeni u pripremanje njihovih pristupanja.

Za one države koje su započele pregovore sa Evropskom unijom u februaru 2000. godine, korisno je da prouče stavove koje su zauzele države koje su sa pregovorima počele u proleće 1998. godine. Ove države su predale sve svoje pozicije i većina njih je dostupna javnosti. Nisu sve ove države kandidati završile procenu uticaja u glavnim oblastima pravne tekovine, ali ako se uzmu u obzir svi zahtevi za prelaznim periodima ili druge mere koje odstupaju od pravne tekovine EU, dobija se jasna slika o glavnim oblastima mogućih problema.

- Odabir prema iskustvu zvaničnika u resornim ministarstvima koji su bili uključeni u *screening* proces.

Zvaničnici u resornim ministarstvima su oni u sistemu vlasti koji su najbolje u stanju da teorijski prepoznaju problematične oblasti. Oni bi trebalo da poseduju dobro znanje sektora u kojima rade i trebalo bi da budu svesni krupnijih problema sa kojima se njihovi sektori suočavaju. Takođe će uzeti učešće u *screeningu* procesu zakonodavstva EU na sednicama sa Evropskom komisijom u Briselu.

Jedan od glavnih problema ovde je učiniti zvaničnike u resornim ministarstvima osetljivim na ovu vrsu problema koji se mogu pojaviti u njihovim oblastima stručnosti. Organ u sistemu vlasti koji koordiniše evropske integracije bi obično trebalo da igra ulogu u podsticanju zvaničnika resornih ministarstva da identifikuju važne oblasti u kojima bi procena uticaja trebalo da se koristi.

- Odabir prema konsultacijama sa poslovnim sektorom, sindikatima i ostalim interesnim grupama u društvu.

Neke oblasti u kojima zaista treba da budu u potpunosti sprovedene analize uticaja biće očigledne nevladinom sektoru, ali ne i vladi. Iz ovog razloga poslovni i drugi nevladini sektori treba da budu uključeni u određivanje oblasti u kojima bi trebalo izraditi procenu uticaja. Ovi nevladini izvori će, naravno, takođe biti neophodni prilikom utvrđivanja tih činjenica u procenama uticaja koje se tiču njihovih oblasti.

5. KORIŠĆENA LITERATURA, KORISNE SMERNICE, INTERNET PREZENTACIJE I DIREKTNE INTERNET ADRESE

1. Korišćena literatura

W. Kip Viscusi: „Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making” str. 183. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD 1997.). Ova publikacija OECD-a navodi studije slučaja i korak-po-korak vodič za dobru analizu procene uticaja.

OECD Preporuka Saveta OECD o Poboljšavanju kvaliteta vladinih propisa (1995).

Član 6.2, *The Framework Regulation*, Savet (EEZ) br. 2081/93.

2. Korisne publikacije i priručnici dobre prakse

SIGMA rad br. 13: *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*

SIGMA rad br. 15: *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*

SIGMA publikacija 1994: *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*

EU Guidelines: Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function. Smernice se odnose na nekoliko publikacija Komisije u ovoj oblasti, uključujući *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects* dostupan u Jedinici za evaluaciju GD XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Ovaj priručnik je posebno napravljen za zvaničnike Komisije koji nisu stručnjaci za analizu troškova i koristi (CBA), ali takođe daje neke preporuke spoljnim ekspertima koji bi trebalo da razumeju posebne potrebe Komisije u pogledu informacija o troškovima i koristima predloženih projekata. Dostupan je na sledećoj internet adresi:

<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>:

Australija (država Viktorija)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Australija (Federalna vlada)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Kanada

http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm

Kanadski „Federal Regulatory Process Guide” se trenutno dopunjuje. Nova verzija bi trebalo da uskoro bude dostupna.

Nemačka:

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>:

Videti smernice za procenu uticaja i smernice za procenu troškova na nemačkom:

(1) *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* (pdf)

(2) *Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften* (pdf)

Ujedinjeno Kraljevstvo:

http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm

Pored toga: više od 200 internet prezentacija može se naći na internet prezentaciji Svetske banke: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>

6. PROCENA UTICAJA ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA

Primer podzakonskog akta

obuhvaćen u opštim pravilima rada ministarstava

Prevod smernica koje se koriste u pokrajini Falc (Nemačka)

Čl. XX: Procena uticaja zakona i podzakonskih akata

1. Procena uticaja zakona i podzakonskih akata obuhvata postupke za:
 - utvrđivanje potreba, hitnosti, i mogućih implikacija alternativnih verzija nacrtu zakona i podzakonskih akata (prethodna procena uticaja).
 - analizu i ocenu nacrtu zakona i podzakonskih akata ili njihovih pojedinih delova (procena uticaja tokom izrade nacrtu).
 - ocenu zakonskih odredbi koje su već na snazi (retroaktivna procena uticaja).
2. Procenu treba vršiti za svaki planirani podzakonski akt koji širokog opsega ili za koji je verovatno da će imati značajne posledice.
3. U proceni uticaja zakonskih sredstava, neophodno je slediti smernice opisane u Aneksu XXX.

Čl. XXX

4. Kada se sprovede procena zakona/podzakonskih akata, rezultati procene uticaja kao i način na koji su oni razmotreni, moraju se predstaviti u obrazloženju, dok se nemogućnost da se napravi procena mora opravdati u tom obrazloženju.
5. Predlozi da se sprovede retrospektivna procena zakona/podzakonskog akta moraju se obrazložiti u propratnom pismu koje prati nacrt zakonskog sredstva.

7. ANEKS

Smernice za procenu uticaja zakona i podzakonskih akata

Procena uticaja zakona i podzakonskih akata obuhvata posebne postupke za:

- razvijanje regulatornih alternativa i sprovođenje uporednih procena njihovih uticaja⁹, kao i motivisanog izbora najbolje regulatorne opcije.
- analizu i testiranje nacrtu zakona i podzakonskih akata prema skupu funkcionalnih kriterijuma
- ocenu zakonskih sredstava koja su već na snazi (na pojedinačnoj, stalnoj ili periodičnoj osnovi)

Ovi postupci se mogu kombinovati ili koristiti pojedinačno. Koja metoda će biti izabrana zavisi od vrste planiranog zakona/podzakonskog akta, kao i od izbora kriterijuma za njegovo ispitivanje.

1. Prethodna procena uticaja

Ovaj postupak se koristi kako bi se procenila potreba za nekim propisom, definisale alternativne regulatorne opcije i napravile uporedne procene njihovih predviđenih uticaja (poteškoće, uticaj na društvene tokove, itd.).

Glavni cilj:

Odrediti koja regulatorna opcija obećava najbolji način za ostvaranje ciljeva, uzimajući u obzir neželjena sporedna dejstva.

Faza koncipiranja:

- Ispitivanje oblasti koju treba zakonski urediti;
- Definisanje regulatornih opcija;
- Opis različitih mogućih dešavanja u oblasti koju treba zakonski urediti (scenariji);
- Kombinovanje regulatornih opcija sa različitim scenarijima.

Faza sprovođenja:

- Procena uticaja u saradnji sa ekspertima i grupom/-ama kojima je uredba namenjena;
- Izrada nacrtu izveštaja procene, u kome je identifikovana i preporučena najadekvatnija regulatorna opcija;
- Izabrana regulatorna opcija služi kao osnova za pripremu nacrtu zakona ili podzakonskog akta.

2. Procena uticaja tokom izrade nacrtu

Ovaj postupak može se koristiti u mnoge svrhe u slučajevima kada je nacrt regulatorne opcije (koja je prethodno, po mogućnosti, izabrana na osnovu prethodne procene) napravljen uz pomoć dokumentacije i postupaka provere/testiranja. U okviru ovog postupka, mogu se koristiti odgovarajuće tehnike i, kada je to moguće, mogu se prilagoditi oni delovi koji imaju veliku verovatnoću da izazovu značajne posledice.

⁹ U okviru ovih smernica, termin regulatorno se odnosi na sve opcije javne politike, tj. prinudne, finansijske, neformalne i na nultu opciju. U Nemčkoj je zakonsko sredstvo neophodno za sprovođenje svih opcija sem nulte.

Glavni cilj:

Utvrđiti da li je regulatorna svrha ispunjena na najbolji način i da li je održiva.

Utvrđiti da li grupa kojoj je zakonsko sredstvo namenjeno može lako da ga sprovede i da ga se pridržava?

Utvrđiti stepen u kojem zakonsko sredstvo uvećava/smanjuje poteškoće svojoj ciljnoj grupi.

Tipičan postupak:

- Odrediti kriterijume procene (npr. stepen zadovoljenja ciljeva, izvodljivost, troškove) i metode/tehnike procene (npr. analiza vrednosti i koristi, simulacija, analiza troškova i koristi).
- Sprovesti ispitivanje i testove, ukoliko je moguće u saranji sa ciljnom grupom.
- Utvrđiti da li rezultati procene uticaja dobijeni tokom izrade nacrtu opravdavaju nacrt zakona ili podzakonskog akta ili da li sadrže osnovane i izmene i dopune.
- Dokumentovanje rezultata procene kao i promena u nacrtu.

3. Retrospektivna procena uticaja

Ovaj postupak se koristi bi se utvrdili pravi uticaji zakonskog sredstva po njegovom stupanju na snagu u poređenju sa njegovim predviđenim uticajima. Ova procena se može vršiti jednom, stalno ili periodično.

Glavni cilj:

Utvrđiti da li je postignut najvažniji cilj zakonskog sredstva (stepen uspešnosti). Odlučiti da li je preporučljivo ili neophodno napraviti izmene, ponovno izraditi nacrt ili odbaciti postojeće sredstvo.

Tipičan postupak:

- Odrediti kriterijume procene (npr. stepen zadovoljenja ciljeva, prihvaćenost, stvarni uticaj i neželjene propratne efekte u oblasti primene)
- Odabrati delove podzakonskog akta koji će biti ocenjeni (zakon u celosti, delovi za koje je verovatno da će imati znatan uticaj)
- Odrediti datum ili period kada će se obaviti procena (ukoliko to već nije utvrđeno samim zakonskim sredstvom).
- Odrediti odgovarajuće metode procene (npr. istraživanje na terenu, ankete, saslušanja administracije koja sprovodi sredstvo, izveštaji, poređenja stvarnog uticaja sa očekivanjima).
- Sprovesti istraživanje/testove.
- Oceniti rezultate na osnovu kriterijuma procene.
- Dokumentovati predloge za buduća delovanja (u odnosu na prethodnu procenu/-e i procenu/-e sprovedene tokom izrade nacrtu u odgovarajućim prilikama).

4. Primena procene uticaja

- Tri postupka procene uticaja i njihove pojedinačne faze treba primenjivati fleksibilno, s obzirom na političke ciljeve i praktične potrebe, i u skladu sa finansijskim/vremenskim kriterijumima.
- Metodologija mora uzeti u obzir širok spektar regulatornih sredstava i kriterijuma procene. Njena upotreba treba da bude prilagođena specifičnim problemima i slučajevima i treba je dalje razvijati.
- Po potrebi, treba koristiti postojeću dokumentaciju, npr. priručnike, kao i spoljne konsultacije i obuku na radnom mestu.
- Treba vršiti redovne provere kako bi se utvrdilo da li je institucionalna procena uticaja zakonskih sredstava preporučljiva, i ako jeste, u kom fleksibilnom obliku treba da se primeni.

Za zvaničnu upotrebu

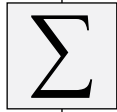
Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

GOV/SIGMA(2004)2

09-septembar-2004



DIREKTORAT ZA VLADAVINU I TERITORIJALNI RAZVOJ

Srpski – original engleski

GOV/SIGMA(2004)2
Za zvaničnu upotrebu

**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE EVROPSKE UNIJE**

**KOORDINACIJA PRI CENTRU VLADE: FUNKCIJE I ORGANIZACIJA
KANCELARIJE VLADE**

SIGMA RADOVI: BR. 35, 2004. godina

Za više informacija kontaktirati Anke Frajbert, menadžera programa za Zapadni Balkan u Sigmi;
tel.(33 1) 45 24 13 99 – fax. (33 1) 34 24 13 00 – email: anke.freibert@oecd.org

Or: Eng.

JT00168881

**Koordinacija pri centru vlade:
Funkcije i organizacija kancelarije vlade
Komparativna analiza država OECD, srednje i istočne Evrope i Zapadnog Balkana**

Autor: Mihal Ben-Gera

Mart, 2004. godine

SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge zemlje, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

Nove države članice EU (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

Države kandidati za članstvo u EU (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

Zemlje Zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo¹)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa zemljama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti su i dalje usredsređene na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

Za više informacija o Sigmi, konsultovati našu internet stranicu:

<http://www.sigmaweb.org>

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi koji su ovde izraženi su stavovi autora i ne mogu nikako biti shvaćeni kao da reflektuju zvanično mišljenje Evropske unije, a ne moraju obavezno da odražavaju stavove OECD i njenih država članica ili zemalja korisnika koje učestvuju u Sigma programu.

¹ Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

UVODNA REČ

Većina država Zapadnog Balkana je odnedavno počela da prilagođava svoje institucije i pravne okvire potrebama i zahtevima Zapadne tržišne ekonomije. Ipak, složeni zahtevi Procesu stabilizacije i pridruživanja i, u još većoj meri, pristupanja i članstva u EU iziskuju dobro razvijenu koordinaciju politika, kao i kapacitete za nadzor i ocenu. Praktično u svim zemljama Zapadnog Balkana, kao i u nekoliko novih država članica, sposobnost vlada i uprava da postave prioritete, razviju opcije, izvrše analize, nadziru sprovođenje i naprave ocenu javnih politika je i dalje slaba.

Čini se da u zemljama Zapadnog Balkana ministri i sekretarijat vlade (kancelarija vlade) ne shvataju u potpunosti ulogu koju bi trebalo da imaju u procesu razvoja, koordinacije, praćenja i ocene javne politike. Preovlađujuće shvatanje njihovog zadatka je još uvek da je on čisto administrativan, tj. da podrazumeva izvršenje naređenja vlade ili ministra. Ministarstvo ili direktorat zadužen za evropske integracije (EI) je čest izuzetak od ovog pravila, ali ovo ministarstvo ne može da zameni funkcionalnu kancelariju vlade, a i ako bi pokušalo, moglo bi da stvori čak i neravnotežu među ministarstvima. U svakom slučaju, budući da u centru i u resornim ministarstvima nedostaje kapacitet za javne politike, postojanje takvog kapaciteta u ministarstvu za EI ne može da garantuje da će biti izabrani najprikladniji prioriteti i da će se slediti za zemlju najprimerenija rešenja. Bez ova dva preduslova, implementacija se može pokazati kao preskupa i neefikasna.

U državama članicama OECD, kao i u svim razvijenim Zapadnim demokratijama, kancelarija vlade je naročito važan učesnik u koordinaciji i ocenjivanju javnih politika. On je zapravo garant da će politika vlade biti kohezivna i u skladu sa prioritetima koje je vlada postavila.

Ovaj dokument je prvo napisan kao polazni rad za radionicu o ulozi kancelarije vlade koju je Sigma organizovala za zemlje Zapadnog Balkana. Na zahtev učesnika radionice obim podataka za ovaj rad je proširen i ažuriran. Sadržaj je zasnovan na prethodnom radu OECD Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj (GOV) i Sigme. Predviđena je izrada zajedničke baze podataka GOV/Sigma o strukturama i zadacima centara vlade (CV) čime bi se obezbedili komparativni podaci za mreže OECD i Sigme.

Ciljna grupa ovog dokumenta su pre svega kancelarije vlade/sekretarijati vlade u zemljama Zapadnog Balkana, iako se može pokazati kao koristan i za druge zemlje u tranziciji koje trenutno prolaze kroz proces poboljšanja svojih kapaciteta za koordinaciju.

Svim publikacijama Sigme se može pristupiti preko Sigma internet stranice (www.sigmaweb.org).

SAŽETAK

Funkcionalna kancelarija vlade vrši koordinaciju sistema donošenja odluka i kao takva je od ključnog značaja za sposobnost vlade da definiše i sledi svoje zajedničke ciljeve.

„Kancelarija vlade” je opšti termin koji se odnosi na instituciju/institucije pri centru vlade čija je odgovornost pružanje podrške premijeru i služenje savetu ministara kao kolektivnom telu za donošenje odluka. Ovaj rad opisuje i analizira funkcije i organizaciju kancelarije vlade u uporednom kontekstu, a obuhvata države članice OECD, zemlje srednje i istočne Evrope (zemlje SIE) i zemlje Zapadnog Balkana (bivša Jugoslavija i Albanija). Analiza se zasniva na informacijama koje su Sigma i GOV (PUMA)² prikupili od sredine devedesetih, a koje su dopunjene rezultatima pismenog upitnika koji su sproveli Sigma i GOV 2003. godine.

Funkcije:

Složenost moderne vlade – i u pogledu tematike i u pogledu organizacije – iziskuje postojanje jezgra koordinacije. To je glavna odgovornost kancelarije vlade. Kancelarija vlade je pre svega koordinaciono telo, čiji je glavni zadatak da učini da pojedinačna ministarstva i agencije kroz svoje različite aktivnosti rade delotvorno i koherentno. Unutar tog okvira ovaj rad analizira i upoređuje funkcije kancelarija vlade u različitim zemljama na osnovu osam dimenzija koordinacije:

- Koordinacija pripreme zasedanja saveta ministara, uključujući i pripremu dnevnog reda i raspodelu materijala učesnicima;
- Koordinacija aktivnosti radi obezbeđivanja usklađenosti sa zakonom, uključujući i usklađenost nacрта zakona sa ustavom i postojećim pravnim sistemom;
- Koordinacija pripreme i odobravanje strateških prioriteta programa rada vlade, kao i obezbeđivanje njihove veze sa budžetom;
- Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima za odluke u savetu ministara, uključujući definisanje procesa pripreme javne politike kroz ministarstva, međuministarsku koordinaciju i usklađenost predloga sa drugim predlozima i sa prioritetima vlade;
- Koordinacija komunikacionih aktivnosti vlade kako bi se obezbedila koherentnost poruka vlade, kao i pravovremenost i efektivan sadržaj ministarskih poruka;
- Koordinacija praćenja učinka vlade kako bi se obezbedio delotvoran rad vlade kao kolektiva i ispunjavanje njenih obećanja javnosti;
- Koordinacija odnosa između vlade i drugih delova države (predsednika, parlamenta); i
- Koordinacija posebnih horizontalnih strateških prioriteta, kao što su reforma državne uprave, evropske integracije ili odnosi između vlada u federacijama.

Analizom se pokazuje da većina kancelarija vlade obavlja većinu ovih zadataka. U prethodnoj deceniji kancelarije vlade u zemljama srednje i istočne Evrope su u pogledu funkcija postajale sve sličnije kancelarijama vlade u državama OECD. Kancelarije vlade u zemljama Zapadnog Balkana uglavnom zaostaju u izvršavanju nekih funkcija, naročito onih koje se odnose na planiranje i koordinaciju javnih politika.

² Servis za javno upravljanje OECD (PUMA) je u septembru 2002. godine pretvoren u Direktorat za vladavinu i teritorijalni razvoj (GOV).

Struktura:

Kancelarije vlade se bitno razlikuju po strukturi, ali se iza tih razlika kriju fundamentalne sličnosti. Iako ne postoji jedinstvena kancelarija vlade, nije teško izgraditi opšti model kancelarije vlade u kojem bi svaka zemlja mogla da nađe bitne sličnosti sa svojim modelom. Većinom kancelarija vlade rukovodi ministar ili generalni sekretar (koga postavlja vlada ili premijer). U većini slučajeva, generalni sekretar (čak i ako je on/ona državni službenik) se smenjuje kada se promeni premijer. Većina kancelarija vlade pruža i direktnu političku i logističku podršku premijeru i podršku savetu ministara kao kolektivnom telu. U nekim slučajevima, to su dve odvojene organizacije, dok u drugim postoji samo jedna, ali sa unutrašnjom distinkcijom između državnih službenika i politički postavljenih lica.

Organizacija kancelarije vlade obično obuhvata kombinaciju jedinica (odeljenja, sektora, kancelarija, itd.), od kojih je svaka odgovorna za izvršavanje jedne ili više funkcija koordinacije. Glavne jedinice su obično:

- Kabinet premijera (KP): Ovo je politički kabinet koji pruža logističku i političku podršku posebno premijeru;
- Kabineti zamenika premijera³ (tamo gde postoje) i kabineti drugih ministara bez portfelja;
- Jedinica za medije i komunikaciju: u mnogim slučajevima ona je deo KP, s obzirom na prevashodno politički karakter komunikacija;
- Jedinica za tehničku/logističku pripremu sednica saveta ministara i sastanaka ministarskih odbora (tamo gde postoje);
- Jedinica ili jedinice koje obavljaju koordinaciju javnih politika i pružaju savete savetu ministara, premijeru i onima koji predsedavaju odborima: u mnogim slučajevima postoji između tri i pet ovakvih jedinica koje su definisane duž sektorskih linija (npr. ekonomska politika, socijalna politika, odbrana, spoljna politika);
- Jedinica za planiranje: u nekim slučajevima ne postoji posebna jedinica za planiranje, te je planiranje jedan od zadataka jedinice/jedinica za koordinaciju javnih politika;
- Pravna ili zakonodavna jedinica;
- Jedinica za praćenje implementacije odluka vlade: u slučajevima gde je praćenje prevashodno tehničko, ovu funkciju može da vrši i jedinica koja priprema sednice saveta ministara;
- Jedinica za upravljanje odnosima vlade sa parlamentom i/ili kabinetom predsednika;
- Specijalizovane jedinice za upravljanje materijalnim horizontalnim pitanjima koja su povezana sa kancelarijom vlade poput evropskih integracija ili odnosa između različitih nivoa vlasti (u federacijama); i
- Jedinica za unutrašnju administraciju kancelarije vlade (kadrovi, budžet, IT, itd.).

Reforma kancelarije vlade:

Zaključak ovog rada je da je moguće, a često i poželjno, da se u zemljama u tranziciji reformišu kancelarija vlade. Glavne lekcije o takvim reformama su sledeće:

- Neophodna je politička volja da se reforme sprovedu na najvišem nivou, u najboljem slučaju od strane premijera, a u najgorem od strane generalnog sekretara.

³ Iako je u slučaju naše zemlje pravilan izraz „potpredsednik vlade”, u ovom prevodu se koristi opšti termin „zamenik premijera” koji odgovara opštem terminu „premier”. Autor koristi ove uopštene termine budući da se rad odnosi na veliki broj država i entiteta sa veoma različitim uređenjima. Takvi termini su korišćeni i u prevodu kako bi njihova upotreba bila konzistentna sa originalnim tekstom. Prim. prev.

- Mnogo je bolje početi od postojeće organizacije i nadograđivati nego početi od nule ili od tuđeg modela. Vredi uložiti vreme i napor u početnu procenu kako bi se utvrdila trenutna situacija, a zatim na osnovu te procene formirati reformske ideje.
- Spoljna pomoć je često korisna, ali ako ne postoje tesne veze u saradnji sa upravom i kadrovima kancelarije vlade, vrednost spoljne pomoći se naglo smanjuje nakon početne procene.
- Potrebno je vreme da bi se sprovele promene jer je proces implementacije često težak, iziskuje odluke premijera i vlade, planiranje, zakonodavne/regulatorne promene, resurse i obuku. Može biti potrebno i godinu dana, pa i više, da bi ovaj proces počeo da ostvaruje rezultate, a čak i dve do tri godine da bi se sprovođenje završilo.
- Reforma kancelarije vlade treba da se odvija paralelno sa jačanjem kapaciteta za javnu politiku u ministarstvima. Veliki deo rada kancelarije vlade zavisi od materijala koji dolaze iz ministarstava. Ako ministarstva nemaju kapacitet da izrade predloge visokog kvaliteta, da se konsultuju i procene uticaje, kancelarija vlade ne može da obezbedi donošenje odluka zasnovano na dobroj obaveštenosti.
- Uspešna reforma iziskuje promenu u kulturi organizacije. Kancelariji vlade su potrebni državni službenici sposobni da idu dalje od primene pravila i tako donesu dobro osnovane sudove o posledicama opcija koje su poslate savetu ministara da o njima odlučuje.

Poruka ovog rada je da je moguće, a i vrlo poželjno, reformisati kancelarije vlade u zemljama u tranziciji kroz izgradnju njihovih kapaciteta za javnu politiku i planiranje, čime bi se omogućilo vladama da uspešno upravljaju brojnim zadacima koje pred njih postavlja tranzicija.

SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM.....	274
UVODNA REČ	275
SAŽETAK	276
1. Uvod	281
2. Svrha i ciljevi kancelarije vlade.....	282
3. Sredstva za poboljšanje koherentnosti javne politike	284
4. Glavne funkcije KV: Osam dimenzija koordinacije	285
4.1 Koordinacija pripreme sednica vlade.....	285
4.1.1 Vremenska ograničenja za dostavljanje i raspodelu materijala za sednice.....	285
4.1.2 Dnevni red za sednice saveta ministara.....	290
4.1.3 Pregled materijala da se proveri da li su dosije kompletni i da li su ispoštovani postupci konsultacije.....	290
4.2 Koordinacija pravne usklađenosti	293
4.3 Koordinacija pripreme programa vlade (strateški prioriteti, godišnji planovi rada) i njihova usklađenost sa budžetom	293
4.3.1 Strateško planiranje	295
4.3.2 Godišnje planiranje rada.....	295
4.4 Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima za SM (priprema u ministarstvima, aktivnosti KV).....	295
4.4.1 Priprema materijala u ministarstvima: uloga KV u uspostavljanju postupaka analize javne politike	296
4.4.2 Pregled javne politike u KV: koordinacija i rešavanje spornih pitanja.....	300
4.5 Koordinacija komunikacije sa javnošću.....	304
4.6 Koordinacija praćenja učinka vlade	305
4.7 Koordinacija odnosa sa drugim delovima države (predsednik, parlament)	306
4.8 Koordinacija specifičnih korizontalnih strateških prioriteta (EI, RDU).....	306
5. Struktura kancelarije vlade	308
5.1 Paradoks raznovrsnosti i sličnosti	308
5.2 Strukturna napomena o KP.....	309
6. Zaključak: Ka jačanju kancelarije vlade	311

Tabele

Tabela 1. Priprema sednica vlade.....	287
Tabela 2. Poštovanje pravila.....	289
Tabela 3. Razlozi za vraćanje predloga ministarstvima radi dorade	292
Tabela 4. Sposobnost strateškog planiranja i planiranja rada za SM	294
Tabela 5. Koordinacija sastanaka pre sednice SM	302
Tabela 6. Savetodavna uloga KV u javnoj politici.....	303
Tabela 7. Jedinice za EU i RDU koordinaciju.....	307
Tabela 8. Veze između KV i KP	310

TERMINOLOGIJA I SKRAĆENICE KORIŠĆENE U OVOJ ANALIZI

Vlada/Savet ministara (SM): U ovoj analizi naizmenično se koriste ovi termini. Oni se odnose na članove kolektivne vlade. U nekim zemljama, termin savet ministara se upotrebljava kada se govori o sednicama vlade i to obično onim koje se održavaju svake nedelje. Zarad jasnoće, kada se govori o sednicama, navodi se posebno: npr. sednica vlade, sednica saveta ministara.

Kancelarija vlade (KV)⁴: Ovaj opšti termin se koristi u radu onda kada se odnosi na upravni organ koji opslužuje šefa vlade (obično premijera) i vladu/savet ministara. Sam termin koji se koristi se razlikuje od zemlje do zemlje, npr. generalni sekretarijat, kancelarija vlade, sekretarijat vlade, *Chancellery*, kabinet itd. Treba obratiti pažnju da se u ovom radu pomenuti termin koristi čak i u slučajevima gde se celokupni organ koji opslužuje vladu zove kabinet premijera (npr. u Poljskoj, Austriji, Danskoj, SCG/Kosovo i Holandiji).

Kabinet ili kancelarija premijera (KP): Ovaj opšti termin se u analizi koristi onda kada označava kancelariju koja opslužuje **isključivo** šefa vlade koji obično obavlja funkciju premijera. Ova kancelarija je u osnovi političkog karaktera i u većini slučajeva čini sastavni deo kancelarije vlade, bar kada je u pitanju administrativna podrška. U nekim zemljama (npr. Bugarskoj i Irskoj) ona je relativno mala i bavi se prvenstveno logističkom podrškom, dok je u drugim (npr. Francuskoj i Kanadi) prilično velika i poseduje značajne kapacitete za pružanje savetodavne podrške po pitanjima javne politike i političkog delovanja.

Napomena: S obzirom na velike razlike u organizacionoj strukturi i terminologiji, gotovo je nemoguće biti u potpunosti siguran po pitanju distinkcije između KV/KP bez prethodno sprovedene detaljne analize pojedinačne zemlje. Štaviše, tabele u ovom radu su zasnovane na upitnicima koje su popunjavale same zemlje te ova distinkcija možda nije održana dosledno, kako je bilo zamišljeno. U ovom radu je učinjen napor da se termini koriste dosledno, kako je objašnjeno gore u tekstu. Ako telo opslužuje samo SM, ili i SM i premijera, onda se naziva kancelarijom vlade. Ako opslužuje isključivo premijera, a posebno u slučaju da je prevashodno političke prirode, naziva se kabinetom premijera. Da bi stvari bile još složenije, u nekim zemljama KV se naziva kabinetom premijera. Onda kada to može da se objasni njihovim funkcijama, ovakva tela se u ovom radu nazivaju kancelarijama vlade.

Javna politika: Ovo je složen termin koji čak i ne postoji u svim jezicima. Javna politika je pristup rešavanju nekog problema ili poboljšanju neke situacije. Ona je često ugrađena u zakon ili propis, ili čak u veći broj zakona i propisa, mada to nije pravilo. Na primer, vlada može da objavi da je njen glavni cilj u spoljnoj politici pristupanje NATO ili da razvija javnu politiku pomoći malim i srednjim preduzećima kroz spoj poreskih i investicionih mera.

Zakonodavstvo, pravni akti: Ovo su najčešća sredstva pomoću kojih se sprovodi javna politika. Pravni akt otelotvorava jednu javnu politiku ili veći broj javnih politika, te obično obuhvata i pitanja sprovođenja i primene javne politike.

Premijer: Termini koji se koriste u različitim zemljama obuhvataju: predsednik vlade, predsedavajući savetom ministara, kancelar i *Taoiseach*. U ovom radu se koristi opšti termin premijer kada se govori o osobi koja predsedava savetom ministara.

Državni sekretar: U ovom radu se ovaj termin uopšteno koristi kada se misli na administrativnog šefa ministarstva. Postoje velike razlike u ulogama, odgovornostima, mestu u hijerarhiji i načinu imenovanja državnih sekretara. Sam naziv je zbunjujuć, posebno budući da je u nekim zemljama državni sekretar titula za zamenika ministra.

Generalni sekretar: Ovaj termin se u ovom radu uopšteno upotrebljava da označi šefa kancelarije vlade. Opet, postoje mnoge razlike u funkcijama, odgovornostima, statusu i načinu imenovanja generalnih sekretara, međutim ovaj termin je uobičajen i izaziva najmanje zabune.

Ministarski odbori: Ovaj termin se odnosi na zvanične odbore ministara koji se obično formiraju da bi se razmatrali pojedini sektori, npr. ekonomska pitanja, socijalna pitanja ili posebne teme, npr. evropske integracije, manjine, jednakost. Oni su obično trajnog karaktera, makar tokom mandata jednog premijera,

⁴ U originalu *Government office*. Prim. prev.

a njima često predsedavaju ključni ministri ili zamenici premijera. Ovi odbori se često koriste kao forumi u kojima se detaljno raspravlja o pitanjima i u kojima se rešavaju nesuglasice pre nego što pitanja dođu do punog zasedanja saveta ministara.

NAPOMENA O IZVORIMA INFORMACIJA ZA OVAJ RAD

Primeri koji su korišćeni u ovom radu su uglavnom preuzeti iz knjige „**Profiles of Centres of Government**” (PUMA, OECD, 1996. godina) i pregleda sistema odlučivanja u Srednjoj i Istočnoj Evropi koje je sprovela Sigma u periodu između 1997. i 2003. godine. S obzirom da su PUMA profile pripremali predstavnici vlada učesnica, postoje velike razlike u detaljnosti i terminologiji. (Za zemlje srednje i istočne Evrope, najvažniji izvori analize su izveštaji Sigme i procene koje su izradili Žak Furnije, Mihal Ben-Gera, Sajmon Džejms i Toni Verhejen.)

Ove informacije su naknadno ponovo proverene korišćenjem upitnika koji je poslat državama članicama OECD, zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana. Upitnik su popunile skoro sve vlade, što je obezbedilo obilje informacija o strukturi, funkcijama i kadrovima kancelarije vlade i kabineta premijera. Svi podaci u tabelama potiču direktno iz odgovora na upitnik. U svakom slučaju, namera ovog rada nije da potpuno pokrije informacije dobijene upitnikom ili da dubinski analizira situaciju u bilo kojoj zemlji. Umesto toga, primeri su uneti kao ilustracija opštih zapažanja.

Konsultovan je takođe i analitički materijal koji je pripremila PUMA/GOV, posebno kratki izveštaj o koherentnosti javnih politika. Neobjavljene beleške koje su pripremili Ane Evans i Sajmon Džejms su takođe predstavljale izvor korisnih komentara u ranijoj verziji ovog rada. Bendžamin Kumf je pomogao u proveru upitnika i njihove konzistentnosti sa ranijim podacima.

1. Uvod

Svrha ovog rada je da pomogne vladama u zemljama srednje i istočne Evrope i Zapadnog Balkana u reformi i razvoju njihovih kancelarija vlade i kabineta premijera, a time i u jačanju njihovih sistema odlučivanja. Početna pretpostavka je da vlade mogu da uče jedna od druge kada su u pitanju različiti pristupi organizovanju i popunjavanju KV i KP kadrovima. Raznolikosti u pristupu sugerišu da nijedan model ne odgovara svim sistemima, što znači da je glavna prednost uporednog pristupa to što obezbeđuje izvor ideja koje mogu da razmotre oni koji planiraju reformu. Istovremeno, poznato je da je svaki reformski napor jedinstven i da treba da se zasniva na dubinskoj analizi uslova pojedine zemlje kako bi prilagodio lokalne KV i KP potrebama i ciljevima određenog ustavnog, političkog i upravnog sistema.

U primerima obuhvaćenim ovim radom zemlje su svrstane u jednu od tri grupe: zemlje OECD, zemlje srednje i istočne Evrope (zemlje SIE) ili zemlje Zapadnog Balkana. Budući da se ove grupe uzajamno ne isključuju, odluka o tome u okviru koje grupe će se izveštavati o jednoj zemlji je stvar procene. Na primer, Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka su i zemlje SIE i države članice OECD. Budući da je svrha ovog rada da doprinese reformi KV u novim demokratijama i da ove zemlje nisu bile obuhvaćene PUMA profilima 1996. godine, izabrali smo da ih u ovom radu tretiramo kao zemlje SIE. Definicija Zapadnog Balkana u ovom radu obuhvata sve zemlje bivše Jugoslavije (osim Slovenije, koja je u grupi zemalja SIE), kao i Albaniju. Ove grupe sadrže i neke entitete čiji status još nije konačno određen te ova grupa obuhvata vlade koje postoje danas, ne prejudicirajući buduće promene u statusu.

Dakle, zemlje/republike/entiteti obuhvaćeni u uporednim tabelama za tri grupe su sledeći:

OECD: Australija, Austrija, Francuska, Nemačka, Island, Irska, Holandija, Norveška, Španija i Švedska. Od država članica OECD izabrali smo da obuhvatimo tabelama ovih deset zemalja koje predstavljaju raznovrsne regione, veličine i pristupe KV i KP. Tekst ponekad obuhvata i primere iz drugih zemalja. Nismo obuhvatili nijednu od predsedničkih zemalja jer se u njihovom slučaju ne može u potpunosti primeniti diskusija o KV i KP. U polupredsedničkim sistemima poput Francuske, usredsredili smo se na premijera i vladu (a ne na predsednikovu upravu).

Zemlje SIE: Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija. (Rumunija nije popunila upitnik te nije obuhvaćena tabelama).

Zapadni Balkan: Albanija, Bosna i Hercegovina (nivo države i federacije BiH), Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Srbija i Crna Gora (nivo državne zajednice i Republike Crne Gore) i Kosovo; [SCG/Republika Srbija i BiH/Republika Srpska nisu dostavile informacije te nisu obuhvaćene tabelama.]

2. Svrha i ciljevi kancelarije vlade

Moderna vlada i uprava su složene tvorevine; one yapravo predstavljaju zbir višedimenzionalnih složenih tvorevina. Postoji skoro beskonačno mnogo različitih tema u vezi sa vladom, od ljudskih prava do ekonomskog razvoja, životne sredine, transporta, obrazovanja, poljoprivrede, policije i penzija. Vlada i uprava se bave neposrednim i dugoročnim vrednostima pojedinaca i težnjama zajednica, lokalnim i globalnim pitanjima, građanima, grupama, regionima, etničkim manjinama, nacijama, i međunarodnom zajednicom. Postoje međusobno povezani nivoi vladajućih struktura – opštinski, lokalni, regionalni, nacionalni i nadnacionalni. U zemljama srednje i istočne Evrope, Zapadnog Balkana i bivšeg Sovjetskog Saveza, vlade moraju da se bave svim ovim pitanjima u kontekstu tranzicije (nacionalne i ekonomske), i to brzo, da bi odgovorile na stremljenja svojih građana koji žele da „uhvate korak” sa Zapadom i u isto vreme očuvaju i izgrade svoju vlastitu jedinstvenu kulturu i institucije.

Vlada i uprava su složene i u pogledu organizacije, budući da su sastavljene od brojnih ministarstava, koja su opet sastavljena od mnogih sektora i jedinica i decentralizovanih i dekoncentrisanih tela, kao i agencija, komisija i međunarodnih predstavništava. Demokratske vlade u svojoj strukturi kombinuju promenljivi element, koji je obuhvaćen povremenim izborima i promenama, i stalnije kadrove koji služe i građanima i političarima. Interakcija ova dva elementa, od kojih svaki ima sopstvene motivacije i težnje, često nije nimalo laka. Nije teško zaključiti da je pravo čudo što se moderni sistemi vlasti ne pretvaraju češće u kaos! Jednako je očigledna istina da koordinacija ima suštinski značaj za delotvornost vlade, kao i u za bilo koju drugu vrstu složene organizacije.

„*American Heritage Dictionary*” definiše „koordinaciju” kao „regulisanje raznovrsnih elemenata u integrisan i harmoničan operativni tok”. „*The Cambridge Dictionary*” definiše glagol „koordinisati” kao „učiniti da raznovrsne i različite stvari rade delotvorno kao celina”. U članku o informaciji i komunikaciji (1997. godine) Bordo i Vason definišu „koordinaciju” još operativnije kao „upravljanje zavisnostima između aktivnosti i međuzavisnostima između aktera”. Postoji nekoliko stvari koje treba napomenuti kada su u pitanju ove definicije. Prvo, termin „koordinacija” obično ima pozitivnu konotaciju, na šta ukazuje upotreba reči kao što su „harmoničan” i „delotvoran”. Drugo, postoji implicitna pretpostavka da se koordinacija ne odvija u potpunosti samostalno, već zahteva upravljanje i uređivanje. Treće, „koordinacija” se obično definiše kao proces, a ne rezultat. Konačno, ona omogućava da elementi i akteri očuvaju svoju pluralnost i različitost, dok joj je u isto vreme cilj da ostvari harmonične i delotvorne rezultate.

Sve velike i složene organizacije kreiraju sredstva za koordinaciju, često na različitim nivoima unutar organizacije. Sedište Koka-Kole u Atlanti, ili sedište UN u Njujorku, ili glavni štab bilo koje vojne organizacije predstavljaju vrh sistema koordinacije na višestrukim nivoima unutar i između različitih jedinica, koji mogu biti organizovani na osnovu regiona, sektora ili neke druge vrste grupisanja. U svakoj velikoj i složenoj organizaciji, *raison d’etre*, opravdanost, i „dodatna vrednost” sedišta sastoji se u upravljanju koordinacijom procesa odlučivanja i praćenju učinka organizacije u celini. Sedište organizacije ne predstavlja zamenu za jedinice ili odeljke, ne obavlja njihove poslove i, u idealnom slučaju, ne bavi se upravljanjem na mikro nivou. Ono postoji da bi na najbolji mogući način osiguralo da svako preduzeće, ćerka firma, ili jedinica u sastavu obavi svoj zadatak kako bi svi zajedno ostvarili zajedničke ciljeve.

Analogija sa vladom je jasna. U parlamentarnim sistemima, a u velikoj meri i u polupredsedničkim sistemima, najviši nivo sistema odlučivanja predstavljaju nedeljne sednice saveta ministara, kojima predsedava premijer. U ovim sistemima, cilj svake od tih sednica je postizanje sledećeg:

- zauzimanje strateškog stava: uspostavljanje sveukupnih ciljeva vlade, postavljanje prioriteta među njima i raspodela sredstava za te prioritete;
- raspravljanje o političkim pitanjima i pitanjima komunikacije sa kojima se vlada suočava;
- odlučivanje u ime vlade, uz obezbeđivanje pune podrške svih ministara;
- donošenje koherentnih odluka, tj. odluka koje su zakonite, za koje su identifikovani finansijski i kadrovski resursi i povodom kojih su već identifikovani i usaglašeni različiti interesi ministara; i
- preuzimanje kolektivne odgovornosti za učinak vlade.

Odlučivanje u demokratskim parlamentarnim sistemima (uključujući i polupredsedničke sisteme), zasniva se na dualnoj ulozi koju obavljaju svi članovi vlade. Ministri obično preuzimaju ličnu odgovornost za određenu sektorsku politiku (finansije, zdravstvo, poljoprivreda itd.), a u izvršavanju ove odgovornosti pomažu im njihova resorna ministarstva. Uz to, oni se redovno sastaju na sednicama saveta ministara na kojima diskutuju o predlozima članova vlade, donose odluke i na kojima se od njih se zahteva da preuzmu kolektivnu odgovornost za program vlade, kao i za pojedinačne odluke. U izvršavanju kolektivne uloge, posebno kada se sastaju u svojstvu vlade, ministrima pomaže i pruža podršku kancelarija vlade (KV).

Glavna odgovornost premijera je kolektivni učinak vlade, a to je uloga koju on obično obavlja tako što predsedava sednicama saveta ministara i obezbeđuje uredno i dosledno ostvarivanje programa vlade. Premijer takođe preuzima odgovornost za predstavljanje zemlje u inostranstvu i upravljanje koalicijom. U svojstvu predsedavajućeg savetom ministara, premijera podržava KV. Politička kancelarija ili „kabinet“ premijera (KP) je takođe obično deo KV, bar u administrativnom smislu, i ove dve kancelarije obično su smeštene jedna do druge, bez obzira na to što su u funkcionalnom smislu donekle različite.

Da rezimiramo, odgovornosti KV direktno proizilaze iz kolektivne odgovornosti vlade i premijera. Iznad svega, dakle, jedinstvena svrha KV je da služi savetu ministara i predsedavajućem da bi im pomogla u delotvornom i efikasnom obavljanju njihovih kolektivnih dužnosti. KV je, dakle, prevashodno koordinaciono telo unutar uprave. Vrlo često KV mora da obavlja svoju ulogu koordinacije, a da pritom formalno nije u hijerarhijski superiornoj poziciji u odnosu na ministarstva. Njena sposobnost da vrši svoju funkciju koordinacije, dakle, ne proističe iz njene sposobnosti da komanduje ili naređuje ministarstvima da se ponašaju na određeni način, već iz shvatanja važnosti koordinacije od strane svih aktera u sistemu. Kada ovo nije dovoljno, kancelariji vlade je potreban autoritet premijera kako bi vladi nametnula kolektivnu disciplinu.

3. Sredstva za poboljšanje koherentnosti javne politike

Služba za javno upravljanje OECD (PUMA) – od septembra 2002. godine Direktorat za vladavinu i teritorijalni razvoj – poslednjih godina je naglašavala rastuću potrebu, a i sve veće poteškoće članica OECD, u postizanju koherentnosti javnih politika. Razloga za to ima mnogo, i oni su različiti, uključujući potrebu da se upravlja i dovede do maksimuma delotvornost ograničenih resursa, brze i neprekidne promene koje zahtevaju fleksibilnost; međusobno preklapanje domena međunarodne i domaće javne politike koji iziskuju upravljanje brojnim slojevima kreiranja javne politike; informacionu eksploziju koja je višestruko uvećala broj aktera u političkoj areni i podstakla fragmentaciju javnih politika. U radu pod naslovom „*Building Policy Coherence — Tools and Tensions*”⁵ PUMA je naglasila da pitanja unutrašnje organizacije takođe utiču na koherentnost i napomenula:

„Vlada je predmet političkih tenzija koje se često otelotvoravaju kroz suprotstavljene sektorske interese resornih ministarstava, koja se između sebe otimaju o finansijska sredstva, dok ministarstvo nadležno za budžet normalno pokušava da kontroliše izdatke. U nekim zemljama se namerno održava određeni stepen političkog nadmetanja među resornim ministarstvima kako bi se osigurao određeni nivo kreativnih tenzija i ojačala konkurentnost stručnih saveta. U svim zemljama se prave veliki ustupci između različitih interesa na najvišem nivou.”

⁵ *Building Policy Coherence — Tools and Tensions*, Public Management Occasional Paper, PUMA, OECD, 1996.

U ovom radu se kaže da danas postoji bolje razumevanje za činjenicu da nedosledne javne politike sadrže veći rizik dupliranja, neefikasne potrošnje sredstava, lošijeg kvaliteta usluga, teškoća u ostvarivanju ciljeva i, konačno, smanjene sposobnosti upravljanja. Uprkos tome, rad takođe upozorava da, iako postoje dobri razlozi za jačanje koherentnosti javnih politika, postoje takođe i razlozi za oprez s obzirom na realna praktična ograničenja unutar kojih se ta koherentnost može povećavati. Štaviše, važno je da naponi učinjeni ka postizanju veće koherentnosti nemaju za posledicu preteranu kontrolu i stoga gubitak fleksibilnosti i kreativnosti unutar sistema za kreiranje javnih politika.

Prethodno iskustvo članica OECD navelo je Pumu da identifikuje osam osnovnih sredstava za postizanje koherentnosti. Naglašavajući da je „primarno oruđe koherentnosti odlučivanje zasnovano na kvalitetnim informacijama”, sledeća sredstva su navedena, uz upozorenje da se ona samo oprezno i suptilno mogu prilagođavati pojedinačnim nacionalnim sistemima:

- Podrška političkog vođstva je neophodan preduslov za koherentnost, a i sredstvo da se ona poveća.
- Uspostavljanje strateškog okvira za javne politike pomaže da se osigura usklađenost pojedinačnih politika sa ciljevima i prioritetima vlade.
- Donosiocima odluka potrebni su saveti zasnovani na jasnoj definiciji i kvalitetnoj analizi pitanja, uz eksplicitne naznake mogućih nedoslednosti.
- Postojanje centralizovanog kapaciteta za nadgledanje i koordinaciju je od suštinske važnosti za osiguranje horizontalne usklađenosti između javnih politika.
- Mehanizmi za predviđanje, otkrivanje i rešavanje sukoba između javnih politika u ranoj fazi procesa pomažu u identifikovanju nedoslednosti i smanjenju nekoherentnosti.
- Proces donošenja odluka mora biti organizovan tako da se delotvorno pomire prioriteti javnih politika i budžetski zahtevi.
- Postupci sprovođenja i mehanizmi praćenja moraju biti kreirani tako da se politike mogu prilagođavati zavisno od napretka, novih informacija i promena okolnosti.
- Administrativna kultura koja podržava međusektorsku saradnju i sistematski dijalog između zaje-dnica koje se formiraju oko različitih javnih politika doprinosi jačanju koherentnosti javnih politika.

Glavni akteri koji treba da koriste ova sredstva su politički lideri, ministarstva, kao i KV i KP.

Tokom proteklih osam godina, posao koji je Sigma obavila u kancelarijama vlade u Srednjoj i Istočnoj Evropi i Zapadnom Balkanu doveo je do veoma sličnih zaključaka o jačanju sistema javnih politika, kao i uloge KV u tom pogledu. Od 1997. godine Sigma je obavila detaljan pregled kancelarija vlade u 7 zemalja u regionu. Takođe, od 1999. godine, Sigma za potrebe Evropske komisije procenjuje učinak sistema javnih politika u svim zemljama srednje i istočne Evrope, u odnosu na zajedničku osnovicu. Jedan od glavnih zaključaka koji proizilaze iz svih tih procena jeste da delotvorna upotreba ovih sredstava u jačanju koherentnosti javnih politika zahteva međusobno povezane kapacitete u resornim ministarstvima i kancelariji vlade.

U linijskim ministarstvima, delotvorna upotreba ovih sredstava zahteva postupke i kapacitete za kreiranje visoko-kvalitetnih predloga javne politike i zakonodavstva. Postupci posebno treba da obuhvate konsultacije između ministarstava, kao i svih zainteresovanih strana, a moraju postojati i kapaciteti za izradu predloga na osnovu validne analize koja se sastoji od *ex ante* procene uticaja predloga i periodične *ex post* procene rezultata.

KV ima ključnu ulogu u preciziranju, promovisanju i korišćenju ovih sredstava za jačanje koherentnosti javne politike. KV je odgovorna za uspostavljanje, ažuriranje i primenu postupaka za pripremu i podnošenje savetu ministara. Ona mora biti sposobna da obezbedi koordinaciju javnih politika, analizu i savete kako bi

podstakla i osigurala protok visoko-kvalitetnih informacija do sednica saveta ministara, kao i da obezbedi rešavanje najvećeg dela spornih pitanja, naročito onih tehničkih, pre nego što dođu do saveta ministara.

Funkcije i aktivnosti kancelarije vlade u zemljama OECD, SIE i Zapadnog Balkana se analiziraju u uporednom okviru u sledećem delu ovog rada.

4. Glavne funkcije KV: Osam dimenzija koordinacije

Korisno je uvideti povezanost sa koordinacijom u svim funkcijama KV. KV je obično retko direktno odgovorna za jednu konkretnu sektorsku politiku (iako postoje neki izuzeci). Umesto toga, KV je koordinator, čiji je posao, kako se navodi u Kembričkom rečniku, da „učini da razne različite stvari deluju zajedno kao celina”. U ovom delu zajedničke funkcije KV u različitim zemljama se analiziraju pod osam zaglavlja, od kojih je svako jedan aspekt koordinacije. U mnogim slučajevima, KV deli neke od ovih odgovornosti sa KP, ali stalno razlikovanje između njih bi bespotrebno zakomplikovalo i opteretilo ovaj rad, te je stoga KP obuhvaćen svuda gde se pominje KV. Osam dimenzija koordinacije koje se analiziraju u ovom radu su:

1. Koordinacija pripreme sednica vlade;
2. Koordinacija pravne usklađenosti;
3. Koordinacija pripreme programa i prioriteta vlade, kao i njihove veze sa budžetom;
4. Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima koji se šalju savetu ministara;
5. Koordinacija komunikacije, tj. izjava za štampu;
6. Koordinacija praćenja učinka vlade;
7. Koordinacija odnosa sa drugim delovima države (predsednik, parlament); i
8. Koordinacija posebnih horizontalnih strateških prioriteta.

4.1 Koordinacija pripreme sednica vlade

Najčešća vrsta doprinosa KV koordinaciji je kroz upravljanje logistikom za pripremu sednica SM. Ova funkcija postoji u svim KV u zemljama OECD, SIE i Zapadnog Balkana. Ovo je pre svega tehnička funkcija, koja je od suštinskog značaja za uspeh SM jer se odnosi na upravljanje procesom odlučivanja kroz postavljanje pravila i njihovu primenu. Kao proces, koordinacija politike je usmerena ka stvaranju uslova – naročito standardnih postupaka unutar državnog aparata – pod kojima se može postići koordinacija unutar jedne i između različitih sektorskih politika. Kao što će kasnije biti prikazano, koordinacija postupka nije dovoljna da se obezbedi kvalitetan ishod sednica SM; ali je apsolutno neophodna za kvalitetno odlučivanje. Koordinacija postupka ima dodatnu prednost jer se može relativno lako poboljšati tehnikama koje nisu osporive i teško primenljive.

Svi SM ovde analizirani, sa jednim ili dva izuzetka, održavaju redovne nedeljne sednice koje se fokusiraju pretežno na pitanja pripremljena od strane ministarstava i poslata KV na pregled i stavljanje na dnevni red. Logistička podrška KV se sastoji od sledećih glavnih aktivnosti:

4.1.1 Vremenska ograničenja za dostavljanje i raspodelu materijala za sednice

Jedino ako se svi materijali dostave na vreme, ministri mogu da ih proučavaju i konsultuju se sa svojim službenicima pre sednice SM. Stoga u većini zemalja odgovornost za poštovanje rokova leži na kancelariji vlade. Na primer, u Austriji materijal se raspodeljuje pet dana pre sednice kako bi se omogućile konsultacije pre zasedanja (npr. sa koalicionim partnerima). U Belgiji materijal mora biti dostavljen KV u ponedeljak pre sednice koja se održava u petak, a u Irskoj se materijal raspodeljuje tri dana pre sednice. U Bugarskoj, Češkoj i Estoniji materijal mora biti dostavljen sedam dana pre sastanaka. Između tri i sedam dana pre sednice je obično norma za raspodelu materijala u većini zemalja.

U većini zemalja dnevni red svake sednice sastavlja generalni sekretar, a odobrava ga premijer. Za svaku nedeljnu sednicu obično postoje pravila koja preciziraju krajnji rok kada se materijal mora dostaviti KV da bi bio uvršten u dnevni red određene sednice. Ovim se uzimaju u obzir i dani koje KV zahteva za razmatranje materijala, za sve sastanke koji se možda moraju odžati za pregled tačaka dnevnog reda pre sednice SM (npr. „filter” odbori SM, nedeljni sastanci državnih sekretara). Na primer, u BJR Makedoniji, tačke dnevnog reda za sednice vlade moraju da pristignu u KV 15 dana pre sednice ako se odnose na sistemske zakone ili druga važna pitanja, a inače 8 dana unapred.

Tabela 1. Priprema sednica vlade

Države članice OECD	Rok za dostavljanje predloga za dnevni red kabinetu vlade od strane ministarstava pre sednice SM	Rok za raspodelu materijala ministarstvima pre datuma sednice SM
Australija	5 dana	5 dana
Austrija	5 dana	5 dana
Francuska	5 dana	3 dana
Nemačka	14 dana	7 dana
Island	Ne postoji rok	Ne postoji rok
Irska	3 dana	3 dana
Holandija	7 dana	7 dana
Norveška	2 dana	2 dana
Španija	4 dana	4 dana
Švedska	1 dan	Ne postoji rok

Zemlje SIE	Rok za dostavljanje predloga za dnevni red kabinetu vlade od strane ministarstava pre sednice SM	Rok za raspodelu materijala ministarstvima pre datuma sednice SM
Bugarska	10 dana	7 dana
Češka	7 dana	7 dana
Estonija	14 dana	7 dana
Mađarska	4 dana	Ne postoji rok
Letonija	2 dana	4 dana
Litvanija	20-28 dana	3 dana
Poljska	5 dana	5 dana
Slovačka	Ne postoji rok	Ne postoji rok
Slovenija	4 dana	4 dana

Zemlje Zapadnog Balkana	Rok za dostavljanje predloga za dnevni red kabinetu vlade od strane ministarstava pre sednice SM	Rok za raspodelu materijala ministarstvima pre datuma sednice SM
Albanija	Ne postoji rok	2 dana
BiH (nivo države)	Ne postoji rok	3 dana
BiH (federacija)	7 do 2 dana	2 dana
Hrvatska	Ne postoji tačan rok, ali postoji redovan postupak za prethodnu procenu	7 dana
BJR Makedonija	15 dana	15 dana
SCG (državna zajednica)	5 dana	Čim pristignu
SCG/ Crna Gora	9 dana	7 dana
SCG/ Kosovo	5 dana	5 dana

Mnoge zemlje koriste ministarske odbore ili komisije za rasprave o tačkama dnevnog reda i za rešavanje spornih pitanja pre no što stignu do SM. U takvim slučajevima materijali moraju stići na vreme kako bi se uvrstili prvo u dnevni red odbora, a zatim ostavilo dovoljno vremena da se dostave punom SM. U Kanadi dokumenti moraju stići pet dana pre sednice odgovarajućeg odbora kako bi se podelili članovima najmanje tri dana unapred. Zatim se materijali stavljaju na dnevni red celog SM nakon što su prošli odbor, a mora se ostaviti dovoljno vremena i za dalju raspodelu.

U nekim od zemalja SIE i u zemljama Zapadnog Balkana, npr. Rumuniji, Češkoj, Slovačkoj i Bosni i Hercegovini (državi), postoji problem pojave prevelikog broja tačaka u poslednjem minutu i njihovog stavljanja direktno na sednicu SM. Takvi slučajevi postoje u većini sistema, ali postaju problem ako predstavljaju značajan deo dnevnog reda i ako obuhvataju važna pitanja javne politike za koja je potrebno više razmatranja. Za KV je važno da razvije metode za kontrolisanje ove tendencije kako bi bile sprečene (ili ograničene) situacije u kojima se važne odluke donose bez dovoljno razmatranja. Na primer, u Portugaliji postoji pravilo da samo premijer može na samoj sednici da otvori diskusiju o pitanjima koja nisu već bila na dnevnom redu. U mnogim drugim zemljama pravilo je da ministri mogu u poslednjem trenutku da unesu u dnevni red nove tačke samo uz prethodno odobrenje premijera.

Glavno pitanje koje se postavlja je da li je, i u kojoj meri, ministrima „dozvoljeno” da donesu materijal direktno na sednicu i tako ignorišu vremenska ograničenja. Kada se to dogodi, predlozi zaobiđu proces dodatnog rešavanja spornih pitanja pre sednice, npr. kroz ministarske odbore i nedeljne sastanke državnih sekretara (tamo gde oni postoje), kao i prethodno razmatranje od strane KV (videti niže). U većini sistema dozvoljeni su neki izuzeci, ali bi u idealnom slučaju takvi izuzeci trebalo da budu retki i uređeni postupkom, npr. da to moraju da budu hitna pitanja ili da moraju da imaju odobrenje premijera ili generalnog sekretara. U konačnoj analizi obično je premijer jedina osoba koja može da kontroliše tendenciju da se dostavljaju materijali koji nisu potpuno pripremljeni. Poslednjih godina izveštaji Sigme su istakli Bugarsku kao dobar primer vlade u kojoj je premijer koristio svoj autoritet da vrlo delotvorno kontroliše praksu dostavljanja materijala u poslednjem trenutku.

Tabela 2. Poštovanje pravila

Države članice OECD	Da li se rokovi za dostavljanje obično poštuju?	Da li ministri donose materijale koji nisu na dnevnom redu direktno na sednice SM?
Australija	Da	Retko
Austrija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Francuska	Uz neke izuzetke	Ne
Nemačka	Da	Ne
Island	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Irska	Da	Često
Holandija	Da	Retko
Norveška	Da	Retko
Španija	Da	Retko
Švedska	Uz mnogo izuzetaka	Retko

Zemlje SIE	Da li se rokovi za dostavljanje obično poštuju?	Da li ministri donose materijale koji nisu na dnevnom redu direktno na sednice SM?
Bugarska	Da	Ne
Češka	Uz mnogo izuzetaka	Često
Estonija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Mađarska	Da	Retko
Letonija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Litvanija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Poljska	Da	Retko
Slovačka	Uz mnogo izuzetaka	Često
Slovenija	Da	Retko

Zemlje Zapadnog Balkana	Da li se rokovi za dostavljanje obično poštuju?	Da li ministri donose materijale koji nisu na dnevnom redu direktno na sednice SM?
Albanija	Da	Retko
BiH (nivo države)	No	Često
BiH (federacija)	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Hrvatska	Da	Retko
BJR Makedonija	Uz mnogo izuzetaka	Često
SCG (državna zajednica)	Da	Retko
SCG/ Crna Gora	Da	Retko
SCG/ Kosovo	Uz mnogo izuzetaka	Retko

Rezultati upitnika koje predstavljaju ove tabele sugerišu da je nepoštovanje rokova prilično česta pojava, dok običaj donošenja materijala direktno na SM bez prethodne provere i postavljanja na dnevni red od strane KV nije široko rasprostranjen. Sigma je u prošlosti često uvidala da su takve prakse zapravo prilično česte u zemljama srednje i istočne Evrope i Zapadnog Balkana i negativno ih je komentarisala. Rezultati o kojima se ovde izveštava mogu da nagoveste da je došlo do poboljšanja u ovim praksama i da su KV u regionu sada sposobnije da kontrolišu proces pripreme za sednice SM. Takođe postoji mogućnost da samoizveštavanje ima tendenciju da bude previše pozitivno.

4.1.2 Dnevni red za sednice SM

Važno je unapred planirati dnevni red saveta ministara. U mnogim zemljama tačke na dnevnom redu zavise skoro u potpunosti od predloga koji pristižu iz ministarstava do određenog datuma. Irska je tipična u ovom pristupu: „Dnevni red priprema sekretar Vlade i to je spisak svih predloga koji pristignu iz ministarstava”. Druge zemlje pokušavaju neko planiranje unapred. U Estoniji, Letoniji i SCG/Kosovo, na primer, nedeljni sastanak državnih sekretara, koji postavlja pitanja na dnevni red za tekuću nedelju, takođe priprema dnevni red i za sledeću nedelju.

U Francuskoj postoji još složeniji sistem koji omogućava bolje planiranje dnevnog reda unapred. Dnevni red se izvodi iz programa rada vlade koji se obično priprema šestomesečno od strane *Kabineta* premijera (KP) i KV (Generalnog sekretarijata Vlade). Nacrti dnevnog reda za sledećih osam sednica Saveta ministara se izrađuju petkom ujutru u okviru dva uzastopna sastanka. Prvi je unutrašnji sastanak KV; drugi je zajednički sastanak KP i KV.

Struktura dnevnog reda za SM se takođe može koristiti kako bi se usmerile sednice i dodelilo više vremena važnim ili kontroverznim pitanjima. U Francuskoj, na primer, dnevni red je podeljen na tri dela: prvi obuhvata nacрте koji obično ne daju povoda diskusiji budući da su sva pitanja već razjašnjena; drugi obuhvata imenovanja, što takođe ne iziskuje diskusiju; samo treći deo dnevnog reda sadrži pitanja javne politike i komunikacije, koja iziskuju diskusiju i objašnjenja stavova. Očigledno je da je treći deo centar pažnje sednica. U Holandiji i Nemačkoj dnevni red ima dva dela zasnovana na tome da li neko pitanje iziskuje diskusiju ili ne.

U Rumuniji je prvi deo nedeljnog dnevnog reda sednice vlade posvećen diskusiji strateških pitanja. Tek nakon što su razmotrena ta pitanja, sednica prelazi na odobravanje pravnih dokumenata i druge tačke dnevnog reda za koje je potrebna formalna odluka. O uključivanju materijala u prvi deo dnevnog reda odlučuje premijer na predloge ministara koji obično pripremaju dokumenta za diskusiju o svojim stavkama. Odnedavno je i BJR Makedonija počela slično Francuskoj da koristi trodelni dnevni red te ministri izveštavaju da je to poboljšalo tok i efikasnost sednica. Podela dnevnog reda u delove može da pomogne ministrima da usredsrede svoje pripreme i pažnju na važna pitanja; ovo je posebno važno u slučajevima kada je dnevni red obično dugačak, kao i kada se u prilogu dostavlja velika količina materijala.

4.1.3 Pregled materijala radi provere da li su dosije kompletni i da li su ispoštovani postupci konsultacije

U većini zemalja postoje detaljni postupci kojima se reguliše priprema dokumenata za SM, uključujući zahteve za dodatnom analizom. Ta pravila takođe obično obuhvataju korake koje ministarstva predlagači moraju da isprate da bi obezbedila adekvatnu konsultaciju drugih zainteresovanih ministarstava, i ponekad određenih spoljnih grupa, pre no što se predlozi dostave kancelariji vlade radi stavljanja na dnevni red. Kvalitet i dubina takvih međuministarskih i drugih konsultacija daju jedan od najznačajnijih doprinosa koherentnosti javnih politika. Konsultacije treba da uključe sve zainteresovane strane, da se održe rano u procesu pripreme i da omoguće onima koji su konsultovani dovoljno vremena da razmotre pitanja i odgovore. Treba da budu otvorene i neformalne. Ako se konsultacije održe na odgovarajući način, postoji velika verovatnoća da se kontradiktorni ili nelogični elementi javnih politika ili nacрта zakona mogu ispraviti pre no što predlozi stignu do sednice SM. Konsultacije spadaju među nadležnosti ministarstava, a uloga KV je obično da proveri da su one održane sa svim zainteresovanim grupama i da su njihova mišljenja saslušana i dobila odgovarajuću pažnju.

Budući da su postupci obično precizirani pravilima, KV bi trebalo makar da proveri da se oni poštuju. Međutim, to nije uvek jednostavno. Na primer, u mnogim slučajevima pravila određuju da pojedina ministarstva (npr. finansije i/ili pravda) moraju uvek biti konsultovana ili da sekretarijat za zakonodavstvo mora biti konsultovan za sve pravne akte. Pored toga, pravila često kažu da „sva relevantna ministarstva takođe treba da budu konsultovana”. Dobar primer takvog pristupa dolazi iz Australije. „Vladin Priručnik zahteva da ministri i službenici u ministarstvima zainteresovanim za predlog imaju dovoljno mogućnosti da doprinesu njegovoj izradi i da reše nesuglasice pre dostavljanja predloga kancelariji vlade. Predlog treba da nosi komentare iz koordinacije sa svim zainteresovanim ministarstvima.” Da li se može računati da će ministarstva uvek pravilno identifikovati koga treba konsultovati? Šta sa odgovorom ministarstva predlagača na komentare drugih? Da li ih je ono ozbiljno shvatilo ili, ukoliko je odbilo komentare, da li je to urađeno na zdravoj osnovi? KV treba da ima ovlašćenje da proverava sve ove aspekte pripreme i konsultacija koje sprovode ministarstva kao deo svoje odgovornosti da obezbedi odlučivanje zasnovano na dobroj obaveštenosti donosilaca odluka. Stoga je od pomoći da KV bude rano uključena u proces i da dobija dobru dokumentaciju iz procesa konsultacije.

KV je obično čuvar pravila o potpunosti dosijea. Na primer, ona proverava da li su priloženi svi traženi potpisi, da li su uključena obrazloženja i da li je sekundarno zakonodavstvo priloženo zajedno sa primarnim zakonodavstvom (kada to zahtevaju pravila). Glavno pitanje je: ako dosije nije potpun, ako nedostaju važne stavke, ako nisu konsultovana relevantna ministarstva, itd., da li KV može da vrati dosije ministarstvu i odbije da ga uvrsti u dnevni red sve dok ne bude kompletan?

U skoro svim državama Zapadnog Balkana pravila dozvoljavaju KV da vrati predloge ministarstvima samo na tehničkoj, formalnoj osnovi, npr. ako nedostaju neophodni dokumenti ili potpisi. Nažalost, ovo često ne obuhvata prikladnost i potpunost konsultacija. Na primer, u mnogim od ovih zemalja pravila određuju da ministarstvo predlagač mora da uključi dokument koji pokazuje ko je konsultovan, kao i rezultate konsultacija. KV je ovlašćena da vrati predlog ministarstvu ako ovaj dokument nedostaje. Međutim, KV nije ovlašćena da sudi da li su sva odgovarajuća ministarstva konsultovana i da zatim vrati dokumenta ako smatra da postoje praznine. U mnogim slučajevima, čak i ako KV ima formalno ovlašćenje da vrati predloge, može joj nedostajati kapacitet ili autoritet da u praksi primeni takvu odluku. U prošlosti, procene Sigme su često nalazile da je situacija u zemljama SIE slična tome. Međutim, upitnici ukazuju da u pet od devet zemalja SIE KV danas ima autoritet da razmotri pogodnost javne politike i programa i da vrati predlog ministarstvu radi dorade ukoliko smatra da je sadržina neadekvatna.

Konačno, ukoliko ministri žele da obezbede podršku za neki predlog, često mogu da se obrate premijeru i postignu da se predlog uvrsti u dnevni red u poslednjem trenutku. Dakle, kancelariji vlade je potrebna podrška premijera kada vraća ministarstvima nepotpune predloge jer u suprotnom rizikuje da izgubi vrlo korisno oruđe za zaštitu integriteta sistema odlučivanja.

Tabela 3. Razlozi za vraćanje predloga ministarstvima radi dorade

Države članice OECD	KV može da vrati predloge ministarstvima zbog tehničkih nedostataka	KV može da vrati predloge ministarstvima zbog sadržinskih nedostataka
Australija	Da	Da
Austrija	Da	Da
Francuska	Da	Delimično (KV rešava na drugi način)
Nemačka	Da	Da
Island	Bez ovlašćenja vraćanja	Bez ovlašćenja vraćanja
Irska	Delimično	Da
Holandija	Bez ovlašćenja vraćanja	Bez ovlašćenja vraćanja
Norveška	Da	Ne
Španija	Da	Da
Švedska	Da	Da

Zemlje SIE	KV može da vrati predloge ministarstvima zbog tehničkih nedostataka	KV može da vrati predloge ministarstvima zbog sadržinskih nedostataka
Bugarska	Da	Ne
Češka	Da	Da
Estonija	Da	Ne
Mađarska	Da	Da
Letonija	Da	Da
Poljska	Da	Da
Slovačka	Da	Ne
Slovenija	Da	Ne

Zemlje Zapadnog Balkana	KV može da vrati predloge ministarstvima zbog tehničkih nedostataka	KV može da vrati predloge ministarstvima zbog sadržinskih nedostataka
Albanija	Da	Da
BiH (nivo države)	Da	Ne
BiH (federacija)	Da	Ne
Hrvatska	Da	Ne
BJR Makedonija	Da	Ne (ali se planira reformom)
SCG (državna zajednica)	Da	Ne
SCG/ Crna Gora	Da	Da
SCG/ Kosovo	Da	Ne

4.2 Koordinacija pravne usklađenosti

Koordinacija pravne usklađenosti nacrtu zakona je usko povezana sa pripremom sednica SM. U kontinentalnoj Evropi, a naročito u Srednjoj i Istočnoj Evropi i Zapadnom Balkanu, SM ima ključnu ulogu u procesu donošenja zakona; svi nacrti koji se podnose savetu ministara radi odlučivanja moraju biti pažljivo pregledani da bi se osigurala njihova usklađenost sa pravnim poretkom date zemlje. Ti zahtevi se tradicionalno odnose na tri dimenzije: usklađenost sa ustavom, usklađenost sa drugim zakonima i propisima i usklađenost u pogledu stila u kome se pišu nacrti. Za zemlje koje pretenduju na članstvo u EU sada je dodata i četvrta dimenzija usklađenosti sa *acquis communautaire*.

Većina KV u zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana snažno naglašava proveru pravne usklađenosti, dok je to slučaj samo u nekim zemljama OECD. Prilično je retka pojava da KV u zemljama OECD smatraju to funkcijom centra. Na primer, od 25 zemalja OECD koje su popunile PUMA profil svojih centara vlade 1996. godine, samo jedna ili dve su navele proveru pravne usklađenosti kao jednu od funkcija svoje KV. (Skorašnji upitnik pruža nešto drugačiju sliku, ali priroda odgovora nagoveštava da je ovo pitanje možda pogrešno protumačeno te to zahteva dalje istraživanje.) U slučaju profila centra vlade (CV) u zemljama SIE koji je pripremila Sigma, sve zemlje su pomenule proveru pravne usklađenosti kao funkciju KV. U zemljama bivše Jugoslavije, s druge strane, uobičajeno je da postoji poseban, nezavistan organ koji je nadležan za proveru pravne usklađenosti. U mnogim zemljama, i članicama OECD i zemljama SIE, KV nije jedini upravni organ koji pregleda pravnu usklađenost. Na primer, u Slovačkoj i Češkoj pravnu usklađenost proveravaju KV i Zakonodavni savet, a u Estoniji KV i Ministarstvo pravde.

Ova funkcija sama po sebi obično ne predstavlja problem i odvija se nesmetano u većini zemalja SIE i zapadnog Balkana, bilo unutar KV ili u posebnom savetu. To je retko predmet reformskih predloga u bilo kojoj od procena Sigme. Međutim, postoje pitanja u vezi sa time koja treba razmotriti. Najvažnije pitanje – sa tačke gledišta koherentnosti javne politike – jeste to što usredsređenost na pravnu usklađenost u zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana često dolazi kao zamena za brigu o sadržini javne politike predloženih nacrtu zakona. Ovaj problem se pojavljuje, ne samo u pogledu skoro isključive usredsređenosti kancelarije vlade na tehničke/pravne aspekte, već i u fazi pripreme i konsultacija koje održavaju ministarstva. Na primer, uobičajeno je da ministarstva u zemljama Zapadnog Balkana i SIE produže direktno na izradu nacrtu zakona, pre no što su implikacije javne politike i sprovođenja razjašnjene i razmotrene. Međuministarske konsultacije se u mnogim slučajevima takođe održavaju tek nakon što su nacrti predloga u potpunosti izrađeni u obliku zakona. Rezultat toga je da su konsultacije često vrlo formalne, uz nagovešteni pritisak na one koji su konsultovani da komentarišu tehnička i stilska pitanja, a ne osnovna pitanja suštine javne politike i analize efekata. Iz ovog razloga neki od velikih napora da se reformišu KV – npr. u Letoniji, Litvaniji i BJR Makedoniji – usredsređeni su na jačanje uloge KV u pogledu analize i koordinacije javne politike.

4.3 Koordinacija pripreme programa vlade (strateški prioriteti, godišnji planovi rada) i njihova usklađenost sa budžetom

Planiranje, kako strateško tako i planiranje rada, i upravljanje dinamičnim vezama između ta dva su najvažnije nadležnosti vlade i premijera. Kako je primetila PUMA, strateški okvir je centralno sredstvo za postizanje koherentnosti politike. U parlamentarnim demokratijama postavljanje strateških ciljeva vlade je politička odgovornost koja se često reflektuje u izjavama članova vlade u parlamentu. S druge strane, priprema planova, analize potrebne kao podrška planova i aktivnosti neophodne za implementaciju planova su poslovi državne uprave. Kao što ministarstva pripremaju ideje i analiziraju informacije u svojim različitim oblastima, tako KV ima nadležnost da koordiniše materijale i pomaže vladi u postavljanju prioriteta između konkurentnih zahteva ka finansijskim i drugim resursima.

Tabela 4. Sposobnost strateškog planiranja i planiranja rada za SM

Države članice OECD	Sposobnost strateškog planiranja	Sposobnost godišnjeg planiranja rada
Australija	U KP	U KV
Austrija	Ne	Ne
Francuska	U KV	U KV
Nemačka	U KV	U KV
Island	Ne	U KP
Irska	U KP	U KV
Holandija	Ne (uskoro će biti formirano)	Ne
Španija	U KP	U KP i KV
Švedska	U KV	U KV

Zemlje SIE	Sposobnost strateškog planiranja	Sposobnost godišnjeg planiranja rada
Bugarska	U KV	U KV
Češka	U KV	U KV
Estonija	Ne	U KV
Mađarska	U KV	U KV
Letonija	U KV	U KV
Litvanija	U KV	U KV
Poljska	U posebnom telu koje odgovara direktno premijeru	U KV
Slovačka	U KV	U KV
Slovenija	Ne	U KV

Zemlje Zapadnog Balkana	Sposobnost strateškog planiranja	Sposobnost godišnjeg planiranja rada
Albanija	U KV	Ne
BiH (nivo države)	Ne	U KV
BiH (federacija)	Ne	U KV
Hrvatska	U KV	Ne
BJR Makedonija	U KV	U KV
SCG (državna zajednica)	Ne	U KV
SCG/ Crna Gora	Ne	U KV
SCG/ Kosovo	Ne	Ne

4.3.1 Strateško planiranje

Uloga KV u pogledu strateškog planiranja obično obuhvata sledeće:

- Da obezbedi da se vladina razmatranja strateških prioriteta odvijaju uz korišćenje široke procene ukupne ekonomske, političke i društvene situacije;
- Da obezbedi da su strateški prioriteti usklađeni sa drugim strateškim dokumentima vlade, poput strategije pristupanja EU, ekonomskih i fiskalnih strategija i drugih ključnih strategija javne politike i reforme;
- Da obezbedi da proces pripreme budžeta uzima u obzir i reflektuje strateške prioritete;
- Da obezbedi da planovi rada ministarstava reflektuju strateške prioritete vlade;
- Da obezbedi da je premijer redovno obavešten o novim dešavanjima koja utiču na strateške prioritete i godišnji plan rada i o mogućim odgovorima i prilagođavanjima kada je to potrebno.

Mnoge KV u zemljama OECD su nadležne za strateško planiranje. Na primer, u Austriji jedna od funkcija KV je da „formuliše opšte vladine politike, naročito sveukupni pravac ekonomskih politika”. U Kanadi KV „obavlja za premijera strateško upravljanje poslovima vlade, kao i ukupno planiranje i postavljanje prioriteta”. U Švajcarskoj svake četiri godine KV „u saradnji sa ministarstvima priprema program vlade za sledeći mandat parlamenta. Ovaj 'Program za mandat' naglašava glavne probleme i predstavlja konkretna rešenja u formi deklaracije” saveta ministara.

U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana, s druge strane, KV retko imaju sposobnost da koordinišu pripremu strateških planova⁶. Nedavno su u nekim zemljama preduzeti koraci ka jačanju strateškog kapaciteta, na primer u Letoniji, Litvaniji, Poljskoj i BJR Makedoniji. Vlada BJR Makedonije je nedavno kao deo obimnih reformi KV usvojila odluku da osnuje jedinicu za strateško planiranje unutar KV, a danas se preduzimaju koraci ka uspostavljanju složenog procesa planiranja koji bi povezao budžetske i strateške prioritete. U Letoniji i Litvaniji postoji sličan razvoj događaja. Tabela 4 pokazuje zapravo da nešto kapaciteta strateškog planiranja postoji u sedam od devet zemalja SIE koje su odgovorile na upitnik. Rumunija, koja nije odgovorila, nema taj kapacitet. Informacije koje je prikupila Sigma u poslednjem krugu procena koordinacije javnih politika (2000. godine) bi sugerisale da je u većini zemalja SIE ovaj kapacitet i dalje nedovoljan.

4.3.2 Godišnje planiranje rada

Većina vlada planira svoj rad na jedan ili više načina, obično na godišnjoj osnovi. Programi mogu biti usredsređeni na sva pitanja koja za SM planiraju ministarstva ili samo na neke aspekte, npr. plan usvajanja zakona. U skoro svim slučajevima priprema takvih planova je zadatak KV, a Tabela 4 pokazuje da skoro svaka od njih ima kapacitet da pripremi godišnje planove rada.

Glavno pitanje u vezi sa pripremom godišnjeg plana rada je da li je to u potpunosti proces koji se odvija od dna ka vrhu („*bottom-up*”), što znači da KV samo prikuplja predloge ministarstava ili KV ima nadležnost i kapacitet da prilikom sastavljanja plana vrši procene na osnovu dostavljenih priloga.

To, na primer, znači da KV procenjuje da li planovi koje su dostavila ministarstva dovoljno uzimaju u obzir prioritete vlade i može da zahteva dodatne priloge od ministarstava ukoliko je uočeno da nisu priloženi dokumenti koji pokazuju povezanost sa strateškim prioritetima. Nasuprot tome, KV može da ukaže ministarstvu da je priložilo previše predloga i da vlada ili parlament neće imati vremena da razmotre neke od njih. Na taj način priprema plana rada postaje interaktivni proces između ministarstava, koja promovišu prioritete pojedinih sektora, i KV, koja vodi računa o pitanjima koja se tiču više sektora ili cele vlade.

⁶ Poslednje procene koordinacije javne politike u zemljama SIE Sigma je obavila 2000. godine; 2003/4. godine izvršene su procene zemalja/entiteta Zapadnog Balkana.

Nepotrebno je reći da je konačna odluka o planu rada, uključujući i rešavanje spornih pitanja, u nadležnosti SM.

4.4 Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima za SM (priprema u ministarstvima, aktivnosti KV)

Sistemi za razvoj javne politike i nacrtu zakona obično pripisuju svakom od ministarstava zadatke da:

- Identifikuju probleme koji iziskuju reakciju vlade;
- Iniciraju izradu rešenja javne politike;
- Konsultuju zainteresovana ministarstva i spoljne grupe;
- Analiziraju posledice predloženih rešenja; i
- Predstave predloženo rešenje (ili nekoliko opcija rešenja) savetu ministara radi donošenja kolektivne odluke.

U izvršavanju ovih zadataka ministru pomaže njeno/njegovo ministarstvo. Kada su u pitanju komplikovani slučajevi ministar može da potraži dodatnu podršku spoljnih stručnjaka ili posebne radne grupe (uključujući i međuministarske radne grupe). Podstrek za otpočinjanje rada na izradi javne politike može doći iz prioriteta vlade, analize samog ministarstva, međunarodnih obaveza ili spoljnog pritiska od strane kompanija, interesnih grupa ili građana. Bez obzira na početni podstrek, prvi koraci pripadaju ministru, uz podršku njegovog ministarstva.

S druge strane, budući da su odluke o javnim politikama kolektivna odgovornost vlade, potrebno je ubediti ceo SM da su predlozi pojedinih ministarstava pripremljeni poštujući odgovarajući postupak, da odgovaraju planovima, rasporedu i prioritetima vlade, kao i da ne protivureče drugim odlukama. To je koordinacija javne politike koja prirodno pripada KV kao centralnoj organizaciji koja pruža podršku SM.

Koordinacija javne politike je glavno sredstvo kojim KV služi kolektivnoj odgovornosti SM da razvija i sprovodi koherentne javne politike. Konkretno, KV bi trebalo da može da obezbedi doslednost, koherentnost i dobru međusobnu koordinisanost predloga koji stignu do vlade i njenih ministarskih odbora.

U tom pogledu, aktivnosti u KV su:

- Da obezbedi razmatranje i analizu svih aspekata sektorskih pitanja ili pitanja koja se odnose na više sektora;
- Da obezbedi visok standard analiza i analitičkih materijala (fiskalnih, ekonomskih, društvenih, ekoloških, itd.) koji opravdavaju predloge ministarstava;
- Da osigura usklađenost predloga ministarstava sa strateškim i budžetskim prioritetima vlade;
- Da obezbedi rešavanje spornih pitanja između ministarstava u vezi sa predlozima koji se podnose vladi, ili njihovo svođenje na najmanju meru, pre sednica SM; i
- Da obezbedi informisanost premijera i predsedavajućih ministarskim odborima o pitanjima koja dolaze na odbore i SM radi odlučivanja.

4.4.1 Priprema materijala u ministarstvima: uloga KV u uspostavljanju postupaka analize javne politike

Priprema i izrada predloga za SM je u svim zemljama obuhvaćenim ovom studijom nadležnost ministara i njihovih ministarstava. Proces izrade javne politike i zakona je sam po sebi izvan opsega ovog rada. Međutim, važno je napomenuti da u mnogim zemljama KV ima centralnu ulogu u vođenju procesa pripreme, naročito kroz postavljanje pravila predstavljanja predloga savetu ministara. Jednostavno rečeno, ako KV zahteva

predstavljanje određenih vrsta informacija i analiza savetu ministara, ministarstvo predlagač bi normalno moralo da izvrši te analize u procesu pripreme i da ih uključi u materijal koji predaje.

Iz tog razloga je uobičajeno za kancelarije vlade mnogih zemalja OECD (npr. Kanada, Ujedinjeno Kraljevstvo i Danska) da pripreme priručnike sa uputstvima za ministarstva o određenim vrstama informacija koje su neophodne ministrima za raspravu u SM. S obzirom na to da analize i istraživanja neophodna da podrže i opravdaju predlog priprema svaki ministar i njeno/njegovo ministarstvo, opšte instrukcije su usredsređene na neophodnost predstavljanja i naglašavanja najvažnijih pitanja u kratkom sažetku (koji je obično ograničen na oko pet strana), koji mora biti izrađen u precizno određenom formatu. Sažetak, ukoliko je dobro napisan, pomaže da se rasprava u SM usredsredi na važna pitanja, a ne na tehničke i stilske detalje (koje je bolje ostaviti stručnjacima). Pored toga, on uvodi disciplinu u proces pripreme, od pomoći je za unutrašnje rasprave u ministarstvu i predstavlja dobru osnovu za KV koja pregleda predlog u širem kontekstu javne politike.

Pojedini elementi kratkog sažetka za ministre, kao i format, donekle se razlikuju od zemlje do zemlje i kroz vreme. Važno je napomenuti da je odgovornost KV da ministri dobiju informacije koje su im potrebne da bi doneli odluke zasnovane na dobroj obaveštenosti. Iako te informacije moraju da dođu iz ministarstva predlagača, KV je na kraju odgovorna za njihov kvalitet i potpunost. Ako je dobro pripremljen, kratki sažetak često omogućava ministrima da usredsrede svoje pripreme za sednicu SM i često služi kao glavna referenca u njihovoj raspravi za vreme same sednice.

Glavne stavke koje se obično zahtevaju prilikom predavljanja predloga saveta ministarasu prikazane su u sledeća dva primera:

Opšti primer formata kratkog sažetka za SM

<p>1. Neophodna/e odluka/e</p> <p>Ovaj odeljak govori savetu ministara u jednoj ili dve rečenice za koja pitanja predlagač očekuje razmatranje i odobrenje.</p>
<p>2. Razmotrene opcije</p> <p>Ovaj odeljak ukratko objašnjava koje je opcije razmotrio predlagač. Za svaku opciju treba pružiti presudne opisne i kontekstualne informacije, po mogućstvu uz komentar od jedne do dve rečenice. Komentar treba da obuhvati glavne implikacije, kao i argumente za i protiv.</p>
<p>3. Glavni ishod konsultacija</p> <p>Ovaj odeljak treba da identifikuje ona ministarstva, NVO i druge ciljne grupe na koje bi ovaj predlog imao glavni uticaj i da naglasi one koji su konsultovani i one sa kojima postoje bitna nerazrešena sporna pitanja. Važno je da se ona iskreno i tačno ogledaju u sažetku.</p>
<p>4. Predložena opcija i obrazloženje</p> <p>Ovaj odeljak treba da navede predloženu opciju i iznese argumente zbog kojih je izabrana ta opcija, a ne neka od alternativnih. Ako je moguće, treba istaći povezanost sa strateškim prioritetima vlade i drugim obavezama i odlukama SM. Razmatranja zasnovana na efektivnosti u pogledu troškova i stavovima javnosti su takođe korisne informacije koje treba obuhvatiti ovim odeljkom.</p>
<p>5. Troškovi predložene opcije</p> <p>Na osnovu potpune finansijske analize ovaj odeljak treba da prikaže očekivane troškove predložene opcije i, ukoliko je prigodno, sugeriše izvor finansiranja (npr. sredstva samog ministarstva, budžet za sledeću godinu, budžetska rezerva, itd.). U nekim slučajevima (npr. u BJR Makedoniji) ovaj odeljak mora biti praćen kompletnom procenom fiskalnog uticaja.</p>
<p>6. Očekivani uticaji</p> <p>Ovaj odeljak predstavlja kratak sažetak uticaja koje može imati ova odluka, npr. na javnost, ciljne grupe, poreske obveznike, ekonomiju, zaposlenost, životnu sredinu. Ovaj sažetak treba da se zasniva na analizama i bilo kojim kvantitativnim istraživanjima sadržanim u dosijeu koji se dostavlja savetu ministara.</p>
<p>7. Usklađivanje sa pravom EU</p> <p>Ovaj odeljak treba ukratko da objasni značaj predloženog materijala za usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU. U slučaju nacrta zakona, treba da prikaže da li je materijal pregledan i odobren od strane tela nadležnog za usklađivanje zakonodavstva.</p>
<p>8. Komunikacija sa javnošću</p> <p>Ovaj odeljak treba da predloži savetu ministara nekoliko ključnih poruka koje će se koristiti prilikom objavljivanja ove odluke i/ili objašnjavanja zašto je SM odlučio da je usvoji. To je naročito važno u slučajevima kada se očekuje da će odluka biti nepopularna u široj javnosti ili u određenim grupama javnosti ili da se javnost neće pridžavati.</p>

Antrfile 1. Smernice za pripremu predloga za sednice Saveta Vlade u Norveškoj (nezvanični prevod)	
Ministar zdravlja	
U POVERENJU MEMORANDUM VLADI U SAVETU 13. avgust 2000.g.	
Zaglavlje koje kratko i koncizno daje ideju o sadržaju memoranduma	
1. Pozadina	
	Svrha ovog memoranduma je da dobije odobrenje vlade za novi plan povraćaja novca za lekove sa receptom. 22. oktobra 1997. godine komisija formirana da razmotri uvođenje takve šeme predstavila je svoje preporuke...
2. Alternativna rešenja	
	Razmotrio sam nekoliko alternativnih načina rešavanja ovog pitanja. Jedan alternativni način može biti...
3. Argumenti za i protiv predloga	
	Argumenti za.....
	Argumenti protiv.....
4. Moja preporuka	
	Nakon uporedne analize različitih mogućnosti, odlučio sam da preporučim alternativu 2. Razlozi za to su sledeći:

5. Komentari	
	Memorandum vlade je poslat <u>ministru finansija</u> i <u>ministru za zaštitu životne sredine</u> . <u>Ministar finansija</u> nije imao komentara. <u>Ministar za zaštitu životne sredine</u> je imao sledeći komentar:
	„ ”
	(Alternativni zaključak, ukoliko je potrebno)
	„ ”
6. Zaključak	
	1. Treba uvesti šemu koja bi...
	2. Troškovi šeme će biti pokriveni postojećim okvirnim budžetom Ministarstva zdravlja...

4.4.2 Pregled javne politike u KV: koordinacija i rešavanje spornih pitanja

Jednom kada predlog za SM stigne do KV važno je razmotriti sadržaj radi provere da li je predlog spreman za raspravu i odluku na sednici ili ministarskim odborima. Većina KV u zemljama OECD navode koordinaciju javne politike i rešavanje spornih pitanja kao jednu od svojih glavnih funkcija; neke to čak navode kao svoju jedinu funkciju. U Nemačkoj, na primer, jedna od tri funkcije navedene za KV je „pružanje kancelaru informacija i kapaciteta za koordinaciju nophodnih za sprovođenje ukupne politike vlade”. U Irskoj je kao glavna funkcija navedeno „pružanje saveta o javnim politikama i administrativne podrške taoiseach [premijeru]”. Na Novom Zelandu glavna funkcija KV je „da promoviše kolektivne interese vlade i delotvornu koordinaciju procesa razvoja javnih politika”. U Turskoj jedna od funkcija KV je „da obezbedi koordinaciju između ministarstava, da prati sprovođenje ukupnog programa rada vlade”.

U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana situacija je dosta drugačija. Kako ukazuju procene Sige, nedostatak kapaciteta javne politike je često glavna slabost KV. Postoje, naravno, neki ohrabrujući znaci da se ova situacija menja. Jedan od najboljih primera je Mađarska, gde je od 1998. godine reorganizovana kancelarija vlade dobila uticajnu ulogu u sprovođenju ciljeva vlade i u suštinskoj koordinaciji. Grupa eksperata, pod nazivom „Referatura” radi u senci ministarstava u cilju obezbeđivanja horizontalne koordinacije. Letonija je osnovala Odeljenje za koordinaciju javne politike u svojoj KV, a BJR Makedonija se takođe nalazi u naprednoj fazi osnivanja takvog odeljenja. Druge zemlje, npr. Bugarska i Slovačka, već imaju nešto kapaciteta za javnu politiku u KV, ali tek treba da ojačaju njene nadležnosti i stručnost.

Koordinacija javne politike je složen i ponekad nedokučiv proces. Kadrovi u KV koji se time bave ne treba da imaju dubinsko poznavanje niti jedne od oblasti koje pokrivaju ministarstva i obično ne bi trebalo da zamene stručnjake u ministarstvima u razvoju javne politike. Umesto toga, ti kadrovi su obično „sektorski generalisti”, to jest ekonomisti ili stručnjaci u socijalnoj ili spoljnoj politici koji imaju uvid u ceo sektor. Nakon što prouče predlog, oni obično raspolazu sa četiri sredstva za koordinaciju:

- **Široki vidici:** Mogu da koriste svoje poznavanje prioriteta vlade i celog sektora da naglase kadrovima u ministarstvu gde predlog tog ministarstva treba da bude prilagođen.
- **Čuvar procesa:** Mogu da informišu i podsećaju ministarstva na pravila pripreme predloga za SM i značaj visokog kvaliteta analiza i otvorenih konsultacija naglašavajući slučajeve gde je moglo bolje da se upravlja procesom.
- **Rešavanje spornih pitanja:** Mogu da sazovu i predsedavaju međuministarskim sastancima službenika (formalnim i neformalnim) u cilju rešavanja spornih pitanja i pronalaženja rešenja.
- **Informisanje pretpostavljenih:** Kada važna pitanja ne mogu biti rešena, mogu da informišu premijera, predsedavajućeg ministarskim odborima ili generalnog sekretara o problemima u predlogu kako bi pitanje moglo da se prenese na viši nivo. Mogu da predlože generalnom sekretaru da se nerešena pitanja prenesu na nedeljni sastanak državnih sekretara i mogu da predlože premijeru (preko generalnog sekretara) kako da se takva pitanja reše na sednici SM.

Rano uključanje u proces razvoja javne politike u ministarstvima je od presudnog značaja za uspešnu upotrebu gore navedenih sredstava. Kadrovi u KV koji rade na javnim politikama obično dobiju zaduženje da prate jedno ministarstvo, izvestan broj ministarstava ili ceo sektor (ekonomski, socijalni, spoljno-politički i odbranu). U slučajevima kada se u jednom od ministarstava za koja su zaduženi odvija značajna inicijativa u pogledu razvoja javne politike, kadrovi KV treba da budu informisani o tome kroz svoje formalne ili neformalne mreže. Oni treba da mogu da prisustvuju sastancima pripremnih radnih grupa ili da neformalno raspravljaju o pitanjima sa osobama koje pripremaju koncepte ili prve nacрте. Mogu da predlože međuministarske sastanke eksperata u ranoj fazi kako bi se raspravila različita pitanja pre odluke ili dale dodatne ideje o izvorima informacija i međunarodnim iskustvima.

Za sažeti prikaz uloge KV u pregledu sadržaja javne politike, videti tabelu 3 (iznad).

Opis načina rada *Referatura* u Mađarskoj prikazuje upotrebu nekih od ovih sredstava. Stručnjaci postaju učesnici u pripremi dokumenata ministarstava u ranim fazama, tako da su dobro informisani o njihovoj sadržini u trenutku kada ti dokumenti dođu do KV. Odgovorni službenik u *Referaturi* priprema belešku o svakom dokumentu, uključujući pozadinu, opis predloga, ishod međuministarskih konsultacija, nerešenih pitanja, pitanja koja KV vidi kao problematična i predloge za rešavanje takvih pitanja. Beleška se uručuje premijeru, ministru nadležnom za KV, šefu *Referature* i portparolu vlade.

Kao sredstvo za rešavanje međuministarskih sukoba oko pitanja javne politike pre konačne odluke SM, često se koriste sastanci viših službenika koje organizuje i/ili vodi KV. Ti sastanci mogu biti veoma formalni, kao u Francuskoj (*arbitrage*), ili neformalni, kao u Kanadi. Mogu biti malih razmera, uz učešće dva ministarstva među kojima se pojavio ozbiljan problem (npr. ako postoji fundamentalni sukob između cilja ministarstva saobraćaja i ministarstva za zaštitu životne sredine). Mogu biti prilično velikih razmera, kada se problem tiče mnogih ministarstava i čak agencija i regionalnih kancelarija. Prednost zaposlenog u KV koji saziva i predsedava takvim sastancima je u tome što igra ulogu „poštenog posrednika” budući da on/ona ne predstavlja interese nijednog ministarstva, već samo kolektivnu odgovornost vlade.

U poslednjoj fazi koordinacije, pre razmatranja pitanja od strane ministara (u odborima ili celom SM), mnoge zemlje (kako se čini, naročito zemlje SIE) smatraju da je korisno održati sastanak državnih sekretara svih ministarstava kojim predsedava generalni sekretar. Takvi sastanci se, na primer, održavaju u Mađarskoj, Litvaniji, Letoniji, BJR Makedoniji, Estoniji, Španiji, Norveškoj, Finskoj i Nemačkoj. Da bi mogao da se na ovakvom sastanku usredsredi na nerešena pitanja i možda razjasni neka od njih pre no što se pošalju ministrima na odlučivanje, generalni sekretar mora biti dobro informisan od strane kadrova KV zaduženih za javnu politiku. I u ovom slučaju će pravovremena i neprekidna uključenost kadrova KV u pitanja i rad ministarstava za koja su zaduženi povećati kvalitet informacija koje se pružaju generalnom sekretaru.

Konačno, mnoge zemlje su razvile sistem ministarskih odbora koji se sastaju da temeljno rasprave pojedina pitanja i reše poslednje sporove pre sednice celog SM. Ovi odbori, koji se ponekad nazivaju „filter odborima”, okupljaju ministre (i ponekad službenike koji im pružaju podršku), obično u širim sektorskim grupama, npr. odbor za ekonomsku politiku, odbor za socijalna pitanja ili odbor za evropske integracije. Ovim odborima može da predsedava premijer, zamenik premijera ili ministar koji ima najveće nadležnosti u konkretnoj oblasti. Pregled na odboru može se zahtevati za sve materijale koji se šalju na SM ili se odbori mogu sazivati da bi se raspravila konkretna pitanja od političkog ili strateškog značaja. U većini slučajeva rad ovih odbora podržava KV.

Tabela 5. Koordinacija sastanaka pre sednice SM

Države članice OECD	Da li o materijalima raspravljaju ministarski odbori pre odlučivanja u SM?	Postoji li nedeljni sastanak viših službenika ministarstava radi rasprave i dovršavanja tačaka dnevnog reda?
Australija	Da, to je zahtev	Ne
Austrija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Francuska	Da, to je zahtev	Ne (ali široka upotreba <i>arbitrage</i> sastanaka)
Nemačka	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Island	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Ne
Irska	Odbori raspravljaju samo o važnim pitanjima	Ne
Holandija	Da, to je zahtev	Ne
Norveška	Ne	Da, svake nedelje
Španija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Švedska	Ne, ne postoje ministarski odbori. O materijalima raspravljaju ministri u opštim diskusijama	Ne

Zemlje SIE	Da li o materijalima raspravljaju ministarski odbori pre odlučivanja u SM?	Postoji li nedeljni sastanak viših službenika ministarstava radi rasprave i dovršavanja tačaka dnevnog reda?
Bugarska	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje
Češka	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje
Estonija	Ne	Da, svake nedelje
Mađarska	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Letonija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Litvanija	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje
Poljska	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Slovačka	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Ne
Slovenija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje

Zemlje Zapadnog Balkana	Da li o materijalima raspravljaju ministarski odbori pre odlučivanja u SM?	Postoji li nedeljni sastanak viših službenika ministarstava radi rasprave i dovršavanja tačaka dnevnog reda?
Albanija	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Ponekad
BiH (nivo države)	Da, to je zahtev	Ne
BiH (federacija)	Ne	Ne
Hrvatska	Da, to je zahtev	Ne
BJR Makedonija	Da, to je zahtev	Da
SCG (državna zajednica)	Da, to je zahtev	Ne
SCG/ Crna Gora	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
SCG/ Kosovo	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje

Vrlo korisno sredstvo da se osigura da napori KV u koordinaciji javne politike imaju uticaj na ishod rasprave u SM je priprema informacije za predsedavajućeg savetom ministara (obično premijera). Takve informacije obično dozvoljavaju KV da informiše predsedavajućeg o nerešenim pitanjima ili nerešenim sporovima između ministarstava koji mogu da zahtevaju posebnu pažnju na sednici. Činjenica da KV informiše predsedavajućeg pre sednice takođe daje kancelariji vlade određeni položaj u sistemu, kao i neki neformalni autoritet da utiče na bolju informisanost i rešava sporove. Ako ministarstva znaju da predsedavajući kroz informaciju može biti obavešten da materijal nije spreman za SM, možda će učiniti poseban napor da reše probleme i izbegnu „negativnu” informaciju.

Tabela 6. Savetodavna uloga KV u javnoj politici

Države članice OECD	Priprema li KV informaciju za predsedavajućeg SM o tačkama dnevnog reda sednice SM?	Da li informacija za predsedavajućeg obuhvata preporuke za postupanje po tačkama dnevnog reda na sednici?	Da li se informacije za predsedavajućeg šalju drugim članovima SM?
Australija	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Austrija	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
Francuska	Da, za svaku tačku	Da (od strane KP)	Ne, samo predsedavajućem i portparolu
Nemačka	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Island	Ne	Informacije se ne pripremaju	Informacije se ne pripremaju
Irska	Da, za svaku tačku	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Holandija	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Norveška	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Španija	Samo za određene tačke	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Švedska	Samo za određene tačke	Da	Ne, samo predsedavajućem

Zemlje SIE	Priprema li KV informaciju za predsedavajućeg SM o tačkama dnevnog reda sednice SM?	Da li informacija za predsedavajućeg obuhvata preporuke za postupanje po tačkama dnevnog reda na sednici?	Da li se informacije za predsedavajućeg šalju drugim članovima SM?
Bugarska	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima
Češka	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Estonija	Da, za svaku tačku	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Mađarska	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Letonija	Samo za određene tačke	Da	Ne, samo predsedavajućem
Litvanija	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima
Poljska	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Slovačka	Samo za određene tačke	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Slovenija	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima

Zemlje Zapadnog Balkana	Priprema li KV informaciju za predsedavajućeg SM o tačkama dnevnog reda za sednicu SM?	Da li informacija za predsedavajućeg obuhvata preporuke za postupanje po tačkama dnevnog reda na sednici?	Da li se informacije za predsedavajućeg šalju drugim članovima SM?
Albanija	Da, za svaku tačku	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
BiH (nivo države)	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
BiH (federacija)	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
Hrvatska	Ne	Informacije se ne pripremaju	Informacije se ne pripremaju
BJR Makedonija	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
SCG (državna zajednica)	Da, za svaku tačku	Ne	Ne, samo predsedavajućem
SCG/ Crna Gora	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima
SCG/ Kosovo	Samo za određene tačke	Ponekad	Samo ministrima na koje se direktno odnosi

U pogledu pripreme stručnih beležaka rezultati upitnika sugerišu da su zemlje SIE značajno napredovale u poslednjim godinama, od poslednje Sigmine procene kreiranja javne politike iz 2000. godine. Ukoliko nije u pitanju kreacija samo-izveštavanja, ovo može da ukaže na pozitivnu promenu uloge kancelarije vlade u pitanjima vezanim za javnu politiku. Kao i u mnogim pitanjima koja pokriva ovaj izveštaj, čini se da zemlje Zapadnog Balkana zaostaju.

4.5 Koordinacija komunikacije sa javnošću

Poslednjih decenija, veza između javne politike i komunikacija je jačala, zajedno sa vezom između politike i medija. Kao posledica toga, proces razvoja javnih politika počinje da se prepliće sa komunikacijama vlade. Neki od razloga za jaču vezu između kreiranja javnih politika i komunikacija su:

- Transparentnost sve više postaje ključna odlika moderne demokratije, što vladama nalaže dužnost da objasne najširoj javnosti šta rade i zašto. Pristup informacijama o javnim politikama i odlukama vlade se sada smatra osnovnim pravom građana.
- Uspehi postupaka vlade na kraju zavise od tolerantnosti i prihvatanja od strane javnosti: ukoliko se zakon ili porez doživi kao nepravičan, veća je verovatnoća da će biti kršen ili izbegavan. Objašnjavanjem razloga koji stoje iza odluka vlade povećava se verovatnoća da će njeni postupci biti uspešni.
- Ukoliko vlada ne objasni zašto nešto radi, ostavlja prazan prostor za špekulisanje da su njeni motivi nečisti. Ako štampa postavi pitanja, a vlada nema dobre odgovore ili ministri pruže protivrečne odgovore, mnogi ljudi će izvući nepovoljan zaključak.
- Mnogi postupci vlade stvaraju i „pobednike” i „gubitnike”. Oni koji gube zbog nove javne politike vlade – bilo da je u pitanju reformisani sistem oporezivanja ili odluka o izgradnji novog puta – verovatno će biti glasniji od pobednika, a i štampa će pre stati na stranu kritičara. Da bi podržala svoju javnu politiku, interes vlade je da ispriča celu priču.
- Vlade su kroz ceo svoj mandat veoma osetljive na svoj imidž u javnosti, a naročito kad se približe izbori. U njihovom interesu je da utiču na način izveštavanja u vestima i na sadržaj i pravovremenost izjava. Ako svaki ministar ima potpunu slobodu da daje izjave za medije, kolektivno upravljanje vladom i njenim javnim politikama će verovatno delovati protivrečno.

Povećani zahtev javnosti za informacijama je uvećao i zainteresovanost vlade za kontrolisanje i koordinaciju svojih izjava u cilju povećanja popularnosti i prihvatanja njenih javnih politika. Takva kontrola i koordinacija od strane vlade takođe sprečava ministarstva da daju različite i protivrečne izjave. U skladu s tim, mnoge vlade razvijaju zajednički pristup komunikacijama, obično dajući premijeru sveobuhvatnu odgovornost da obezbedi informisanost javnosti o radu vlade. S druge strane, ministri su odgovorni da u konsultaciji sa premijerom obezbede informisanost javnosti o događanjima u njihovim pojedinačnim oblastima nadležnosti. Funkcija svakodnevnog upravljanja i koordinacije komunikacija se često stavlja u kancelariju vlade ili kabinet premijera, direktno u ruke portparola vlade ili šefa kancelarije vlade ili premijera za odnose sa medijima.

KV zatim uspostavlja mehanizme koji obezbeđuju, na primer, konzistentnost informacija koje daje jedno ministarstvo sa informacijama koje daju druga ministarstva i portparol vlade, a inicijative se sinhronizuju i vreme izjava podešava tako da se maksimalno uveća njihov uticaj. Mehanizmi koordinacije obuhvataju: zahtev da se plan za komunikacione poruke sa javnošću navede kao deo sažetka za SM (videti primer iznad); nedeljne sastanke savetnika ministara za komunikacije kojima predsedava portparol vlade; komunikacije kao tačka dnevnog reda na nedeljnim sednicama SM; i strateško planiranje komunikacija.

U mnogim zemljama kapacitet za koordinaciju komunikacija vlade je u KV i/ili KP. U Sloveniji, na primer, Kancelarija za odnose sa javnošću i medije je delom služba, a delom mehanizam koordinacije. Ona kolektivnoj vladi pruža punu podršku u odnosima sa javnošću i informisanju i snabdeva javnost kod kuće i u inostranstvu informacijama, uključujući i pitanja evropskih integracija. Njen direktor je zvanični portparol vlade. Ova kancelarija takođe koordiniše rad ministarstava na odnosima sa javnošću kroz dobro ustanovljenu mrežu zvaničnika u ministarstvima. U Austriji jedno od pet odeljenja Federalne Kancelarije (*Federal Chancellery*) se zove „Federalna jedinica za štampu i informisanje”, a nemačka Kancelarija obuhvata vladinu Kancelariju za štampu i informisanje koja ima brojno osoblje pod nadležnošću državnog sekretara.

Komunikacije vlade su uvek na tankoj liniji između informisanja i propagande. U demokratiji se mora napraviti složena distinkcija između informisanja i uticanja na javnost. Iz tog razloga se koordinacija i upravljanje vladinim informisanjem i komunikacijama obično smešta u politički deo KV (KP), a ne u njen administrativni deo. Međutim, u mnogim zemljama i u KV i u KP postoje elementi, tako što je KV nadležna za „informisanje”, a KP za „komunikacije”. Ova distinkcija ističe kolektivnu dužnost vlade da javnost bude obavestena i njeno političko pravo da objasni, opravda i čak „proda” svoje javne politike i zakone javnosti.

4.6 Koordinacija praćenja učinka vlade

Sprovođenje odluka vlade i praćenje rezultata su u biti odgovornosti pojedinačnih ministara. Međutim, kolektivna vlada, a naročito premijer lično, ima odgovornost (ustavnu, pravnu ili po konvenciji) i za pojedinačni i za kolektivni učinak. U informacijama koje je dostavila za gore pomenute PUMA profile, Holandija je ovo sažeto iskazala: „Sprovođenje odluka Saveta ministara je odgovornost zainteresovanih ministara. Savet ministara redovno pregleda program vlade i napredak u predviđenim predlozima javne politike. Sekretar Saveta ministara [šef KV] sastavlja izveštaj o napretku.” Većina zemalja OECD i mnoge zemlje SIE i Zapadnog Balkana imaju isti pristup te većina KV sadrži makar delimičan kapacitet da prati učinak.

Problem koji se najčešće sreće u zemljama SIE i Zapadnog Balkana u pogledu praćenja je to što je ono obično skoro isključivo usredsređeno na formalne aspekte praćenja; tj. KV prate aspekte kao što su zadati poslovi i datumi završavanja (često kroz računarski sistem), ali ne bave se stvarnim uticajima i efektima na društvo i ekonomiju. Ova tendencija je u vezi sa preterano legalističkom definicijom sprovođenja koja izjednačava „sprovođenje” sa donošenjem zakona i/ili sekundarnog zakonodavstva (uređivanje). U tom kontekstu smatra se da je odluka sprovedena onda kada je usvojen zakon, a smatra se da je ministar sproveo odluku SM onda kada je odobreno potrebno sekundarno zakonodavstvo.

Iako nema sumnje da je donošenje zakonskih akata neophodan korak ka punoj implementaciji, svakako nije razumno reći da je jedan plan budžeta, poreza ili nastavni plan „sproveden” onda kada je usvojen zakon i propisi za njihovo uspostavljanje. Implementacija se pre odnosi na konkretne korake, npr. novi

plan je sproveden kada ga svi, ili većina, učitelja i škola koriste. Jedan od izazova reforme državne uprave u zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana je da se prošire koncepti implementacije i praćenja izvan njihovih čisto formalnih i legalističkih definicija. KV može da doprinese tome šireći definiciju o tome šta sačinjava kolektivni učinak i šireći svoje aktivnosti praćenja tako da budu usredsređene na pravo i konkretno sprovođenje javnih politika i zakonodavstva.

4.7 Koordinacija odnosa sa drugim delovima države (predsednik, parlament)

Zadatak održavanja koherentnosti javne politike često mora da se nastavi i nakon odluke u SM. U svim zemljama obuhvaćenim ovom studijom parlament mora da usvoji celokupno primarno zakonodavstvo i može da pokuša da izmeni zakonodavstvo vlade u tom procesu. Pored toga, parlament je takođe predlagač zakona, a ti zakoni mogu a ne moraju biti dobro usklađeni sa prioritetima i javnim politikama same vlade. Ovaj problem je naročito akutan u zemljama SIE u kojima parlamenti imaju tendenciju da iniciraju veliki broj zakona i gde pored toga često postoje teške i nestabilne koalicije, te vlade mogu imati problema sa kontrolom plana rada na javnim politikama. Potrebno je takođe koordinisati odnose sa parlamentom kako bi ministri bili na raspolaganju da rasprave i odbrane zakone unutar svojih portfelja i predstave zajednički stav kada je to neophodno.

Još jedna važna veza za vladu je predsednik (i njen/njegov kabinet). Ovo je svakako slučaju polupredsedničkim sistemima u kojima često postoje zajedničke i povezane oblasti odgovornosti između predsednika i premijera. Ali čak i u čisto parlamentarnim sistemima šef države makar povremeno utiče na javnu politiku, a u svakom slučaju predsednik obično potpisuje zakone, ali ne uvek automatski.

Iz ovih razloga je prilično uobičajeno da KV bude nadležna za upravljanje i koordinisanje odnosa sa parlamentom u ime vlade, naročito u pogledu planiranja i stavljanja na dnevni red vladinog zakonodavstva. Na primer, u Italiji, Belgiji, Francuskoj i Nemačkoj KV sadrži jedinicu koja se bavi pitanjima vezanim za parlament. U zemljama SIE ova funkcija je često vrlo važna. U Litvaniji je to odgovornost visokog zvaničnika u KV. U Poljskoj važna funkcija KV je „koordinacija saradnje Saveta ministara i premijera sa *Sejmom* (parlamentom), Senatom i predsednikom Republike. Zadaci takvih jedinica obuhvataju praćenje usvajanje predloga zakona vlade, organizaciju i zakazivanje pojavljivanja članova vlade u parlamentu, pružanje informacija u pripremi za ‚čas vlade‘ ili period ispitivanja u parlamentu, praćenje pisanih odgovora na pitanja članova parlamenta i pružanje opštih informacija i saveta o odnosima sa parlamentom i pojedinačnim članovima parlamenta.”

U parlamentarnim sistemima jedinice za odnose sa šefom države se sreću ređe nego jedinice za saradnju sa parlamentom budući da su ti odnosi često ograničeni, obično više ceremonijalni nego vezani za javnu politiku i nekontroverzni. Uprkos tome, u nekim zemljama, na primer u UK, Nemačkoj i Kanadi, KV se posebno bavi odnosima sa šefom države. Upravljanje odnosima između vlade i šefa države je veliki zadatak u polupredsedničkim sistemima poput Francuske (ali takođe u Portugaliji, Finskoj i, možda, Poljskoj). Demarkacija nadležnosti je vrlo različita u ovim sistemima, ali je detaljno razmatranje pitanja koja proističu iz polupredsedničkih sistema izvan opsega ovog rada.

4.8 Koordinacija specifičnih horizontalnih strateških prioriteta (EI, RDU)

Skoro svi KV imaju neke dodatne funkcije kroz koje obavljaju zadatke koji nisu ključni za njihove centralne nadležnosti u upravljanju sistemom donošenja odluka u ime premijera i saveta ministara. Ove funkcije često obuhvataju aktivnosti koje su jedinstvene za datu zemlju ili dati vremenski period. Primeri za ovo prvo uključuju upravljanje odnosima između nivoa vlasti u federacijama poput Kanade i Nemačke ili pitanja u vezi sa decom u Rumuniji. Primeri za ovo drugo uključuju kancelarije koje se osnivaju za bavljenje posledicama poplava u Poljskoj, ustavnim reformom u UK i Okvirnim sporazumom u BJR Makedoniji.

Međutim, neke dodatne funkcije se češće sreću u kancelarijama vlade. Te aktivnosti obično obavlja KV jer su one i međusobno povezane i od velikog strateškog značaja te kao takve imaju suštinski koordinacioni karakter. Na primer, u federalnim državama poput Kanade, Nemačke i Australije upravljanje i koordinacija

odnosa sa konstitutivnim vladama (*Länder*, provincije) su smešteni u KV. U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana dve oblasti javne politike se ponekad vode u KV: reforma državne uprave i evropske integracije. Smeštanje ovih aktivnosti u KV ni u kom slučaju nije univerzalno u regionu, kao što pokazuje sledeća tabela. Uprkos tome, to je dovoljno često slučaj da iziskuje nešto rasprave, naročito s obzirom da strani savetnici često preporučuju vladama da ove funkcije stave u KV.

Tabela 7. Jedinice za koordinaciju poslova u vezi sa EU i RDU

Države članice OECD	Jedinica za koordinaciju odnosa sa EU	Jedinica za koordinaciju RDU
Australija	Nije primenljivo	KV
Austrija	KP, Ministarstvo spoljnih poslova	KP
Francuska	U posebnom sekretarijatu	Ministarstvo za državnu službu
Nemačka	KV	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Island	Ministarstvo spoljnih poslova	KP
Irska	KV/spoljni poslovi	KP/Ministarstvo finansija
Holandija	Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Španija	Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo za državnu upravu
Švedska	KP, Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo finansija

Zemlje SIE	Jedinica za koordinaciju odnosa sa EU	Jedinica za koordinaciju RDU
Bugarska	KV	KV
Češka	Ministarstvo spoljnih poslova	Nema takve jedinice
Estonija	Ministarstvo spoljnih poslova	KP
Mađarska	Ministarstvo spoljnih poslova	KV
Letonija	Biro za evropske integracije	KV (odsek unutar odeljenja za koordinaciju javne politike)
Litvanija	KV, KP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Poljska	Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo unutrašnjih poslova i državne uprave
Slovačka	KV	Nema takve jedinice
Slovenija	Vladina Kancelarija za evropske poslove	Ministarstvo unutrašnjih poslova

Zemlje Zapadnog Balkana	Jedinica za koordinaciju odnosa sa EU	Jedinica za koordinaciju RDU
Albanija	KV (Državni ministar za integraciju)	KV
BiH (nivo države)	Nezavisni direktorat	Ministarstvo pravde
BiH (federacija)	Ne postoji	Ne postoji
Hrvatska	Ministarstvo za evropske integracije	Radna grupa vlade (u Ministarstvu za EI)
BJR Makedonija	KV	Može preći u KV
SCG (državna zajednica)	Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom	Kancelarija za organizaciju i položaj državne uprave
SCG/ Crna Gora	Ministarstvo privrede i evropskih integracija	Ministarstvo pravde
SCG/ Kosovo	KV	Ministarstvo za državnu službu

Interesantno je da su evropske integracije smeštene u KV u oko polovini od zemalja SIE i zemalja Zapadnog Balkana, dok je RDU smeštena u KV u relativno malo zemalja. U državama članicama OECD prilično je neuobičajeno da se nadležnost za RDU smešta u KV/KP, iako u nekoliko slučajeva one dele tu nadležnost sa nekim ministarstvom.

Da li je smeštanje ove dve funkcije u kancelariju vlade važno? Iako je u zemljama SIE izvršeno dosta procena upravljanja evropskim integracijama, izgleda da ne postoji prost odgovor na ovo pitanje. Čini se, međutim, da je mesto manje važno od koordinacije. U osnovi postoje tri modela za mesto – u KV, u Ministarstvu spoljnih poslova ili u posebnom ministarstvu – i svi su se pokazali kao sposobni da budu delotvorni. Ono što je važno je da postoji jasno jezgro za koordinaciju aktivnosti evropskih integracija širom uprave; da je koordinaciono telo priznato kao takvo i da se njegov autoritet ne dovodi u pitanje birokratski ili administrativno; da je centralna jedinica dobro povezana sa jedinicama u ministarstvima; i da je dovoljno osposobljena kvalifikovanim ljudima.

U pogledu RDU situacija je manje jasna. Kako je gore istaknuto, strani konsultanti često savetuju vladama da smeste RDU u kancelariju vlade, pod autoritet premijera. Ovaj savet je zasnovan na verovanju da reforma državne uprave, budući da utiče na sva ministarstva i državne organe i da je i hitna i teška, može jedino biti delotvorna ako se vodi iz vrha. U stvarnosti, međutim, nema značajnih istraživanja na tu temu i nikakvi empirički dokazi nisu pokazali da je veća verovatnoća da će RDU biti delotvornija ako se smesti u KV nego ako se smesti negde drugde.

5. Struktura kancelarije vlade

5.1 *Paradoks raznovrsnosti i sličnosti*

Često se uočava da kancelarije vlade više variraju od države do države nego ministarstva, poput ministarstva poljoprivrede ili ministarstva zdravlja. Postoje neki dobri razlozi za to. Na primer, u poređenju sa strukturom resornih ministarstava, struktura KV je direktnije vezana za ustavnu podelu ovlašćenja. Struktura KV je predmet promena u zavisnosti od političkih okolnosti (jedna partija u odnosu na usku ili široku koaliciju, prisustvo ili odsustvo zamenika premijera). Takođe, ona više zavisi od potreba i ličnosti konkretnog premijera nego što ministarstvo zavisi od potreba i ličnosti datog ministra. Pogled na grafičke prikaze organizacije različitih kancelarija vlade svakako otkriva vrlo velike varijacije u njihovim strukturama.

Štaviše, u mnogim zemljama SIE i Zapadnog Balkana KV je i sama u tranziciji i nije dobila fiksnu i stabilnu strukturu. U nekim slučajevima to može predstavljati korisne eksperimente da bi se videlo šta najviše odgovara određenom sistemu. U drugim slučajevima to može biti posledica sukobljene tehničke pomoći i spoljnih saveta ili drugih administrativnih promena, kao što je usvajanje novog zakona o državnoj službi. Koji god bio razlog, pregledi i procene koje su izvršene u regionu u poslednjih dvanaest godina su otkrili da se funkcije i strukture kancelarije vlade i dalje menjaju.

Međutim, paradoksalna je činjenica da raznovrsnost u strukturama KV takođe krije i neke osnovne sličnosti. Iako ne postoji neka opšta KV, nije teško konstruisati opšti model KV koji bi imao značajne sličnosti sa KV skoro svake zemlje. Istraživanja su pokazala da u pogledu opštih funkcija kancelarije vlade u najvećem broju slučajeva obavljaju unutrašnje aktivnosti vezane za rad vlade i uprave, a ne služe i ne bave se javnošću. One obično obavljaju neke ili sve od sledećih funkcija: logističke i tehničke funkcije vezane za sednice SM; strateško planiranje i planiranje rada; koordinacija javne politike, savetodavna uloga u izradi javnih politika i rešavanje spornih pitanja; pravne funkcije; funkcije komunikacije; neke funkcije praćenja; i funkcije njihovog unutrašnjeg upravljanja. Retko imaju funkcije pružanja usluga, regulatorne funkcije ili funkcije nadzora.

Većinom KV rukovodi ministar ili generalni sekretar (kojeg imenuju vlada ili premijer). U većini slučajeva generalni sekretar (čak i ako je on/ona državni službenik) može biti smenjen kada se promeni premijer. Od zemalja SIE, u Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Češkoj šef kancelarije vlade je ministar. Slično tome, među zemljama OECD većina šefova KV su visoki zvaničnici, uz izuzetak Nemačke i Španije.

Vrlo često organizacija kancelarije vlade obuhvata kombinaciju jedinica (odeljenja, sektori, kancelarije, itd.) koje su nadležne za obavljanje aktivnosti koje su detaljno opisane u delu 4 ovog rada. Uobičajene jedinice su:

- KP: Kabinet pruža administrativnu i političku podršku posebno premijeru;
- Kabineti zamenika premijera (ako postoje) i kabineti drugih ministara bez portfelja;
- Jedinica za medije i komunikacije: u mnogim slučajevima ovo je deo KP zbog prevashodno političkog karaktera komunikacija;
- Jedinica za tehničku pripremu sednica vlade i sastanaka ministarskih odbora (ako postoje) za učešće u sistemu odlučivanja;
- Jedinica ili jedinice koje obavljaju koordinaciju javnih politika i savetodavnu ulogu za SM, premijera i predsedavajuće odborima. U mnogim slučajevima postoji 3-5 takvih jedinica koje su definisane duž sektorskih linija (npr. ekonomska politika, socijalna politika, odbrana, spoljna politika);
- Jedinica za planiranje: u nekim slučajevima ne postoji takva posebna jedinica, te je planiranje jedan od zadataka jedinice za koordinaciju;
- Pravna ili zakonodavna jedinica;
- Jedinica za praćenje sprovođenja odluka vlade: Tamo gde je praćenje pre svega tehničko, ovu funkciju može da obavlja ista jedinica koja priprema sednice;
- Jedinica za upravljanje odnosima vlade sa parlamentom i kabinetom predsednika;
- Jedinica za unutrašnje upravljanje u KV (kadrovi, budžet, IT, itd.).

Pored toga, većina KV imaju neke dodatne funkcije (kao što je objašnjeno u delu 4.8). Ove funkcije su jedinstvene za svaki sistem, što onemogućava generalizaciju.

5.2 Strukturna napomena o KP

Ovaj rad se ne bavi detaljno funkcijama i organizacijom KP, koji predstavlja deo centralnog aparata koji opsužuje posebno premijera kao političkog šefa vlade (što je drugačije od njegove uloge predsedavajućeg sednicama SM). Međutim, u kontekstu rasprave o organizacionoj strukturi KV, treba reći nekoliko reči o toj temi.

Važno pitanje strukture je podela nadležnosti između KV i KP. Kao što je prethodno pomenuto, KP je skoro uvek deo KV u administrativnom smislu. U pogledu funkcija postoje dva krajnja modela sa mnogim varijacijama između sebe. Prva krajnost je model u kome je većina suštinskih funkcija (pravna, javna politika, itd.) deo KV, što za KP ostavlja suštinski ograničenu funkciju služenja direktnim potrebama premijera, kao što su sekretarijat, vozač, upravljanje rasporedom, možda pisac govora, službenik za medije, jedan ili dva lična politička savetnika. U ovom modelu svu drugu podršku premijeru pruža KV u okviru svojih usluga za SM. Čisti primeri ovog modela su Bugarska, BJR Makedonija i Danska. Drugi krajnji model se sastoji od dve odvojene institucije, pri čemu KP obavlja mnoge funkcije koje obavlja i KV, ali iz političke perspektive. Jasni primeri ovog modela su Kanada i Francuska; UK se poslednjih godina kreće u tom smeru.

U pogledu organizacije čini se da su u državama članicama OECD dva modela bolje integrisana budući da je šef KV skoro uvek odgovoran i za KP. U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana postoji tendencija ka većoj podeljenosti između KV i KP. U slučajevima gde je šef KV istovremeno i šef KP to je obično za administrativne potrebe. To znači da su budžet i kadrovi u nadležnosti KV, ali šef KV nema nikakva svakodnevna ovlašćenja, mogućnost da zadaje radne zadatke niti da nadzire rad kadrova KP.

U praksi je ovo pitanje manje važno nego što može da izgleda. Čak i u zemljama gde postoji odvojena organizacija, ova dva tela često dele istu zgradu, kao i administrativnu podršku. Štaviše, čak i zemlje sa kombinovanim organizacijama često imaju jasnu funkcionalnu podelu između kabineta i kancelarije, što im zapravo omogućava da funkcionišu kao dva paralelna tela. Ono što u praksi znači mnogo više od formalne strukture je jasna funkcionalna podela između dva tela i tesna saradnja među njima. Za to je potrebno napraviti tešku razliku između političkih funkcija, s jedne strane, i funkcija uprave i javne politike, s druge strane.

U skladu s time, funkcije i struktura KP se moraju posmatrati u širem kontekstu ukupnog upravnog aparata koji pruža podršku sednicama vlade, premijeru, zamenicima premijera i ministrima bez portfelja. Važno je obezbediti obavljanje svih neophodnih funkcija. Onda se one mogu pripisati ili kancelariji vlade, ili kabinetu premijera, u zavisnosti od potreba i tradicija svake pojedinačne zemlje.

Pitanja kadrova su centralna u povlačenju ovih razlika. Unutar te ukupne strukture postoji potreba za ravnotežom između upravljanja javnim politikama, savetodavne uloge, političkog učešća i tehničke/logističke podrške. Stoga su neophodna dva vida kadrova:

- stalni element, da bi se obezbedila stabilnost strukture i kontinuitet postupaka i znanja o javnim politikama kako promena vlasti ne bi izazvala prekid u radu i smanjenje efikasnosti; i
- privremeni elementi, da bi se omogućili politički saveti kao podrška stavovima premijera i koji se mogu promeniti sa svakim premijerom.

U većini zemalja KV je stalno telo u kome su zaposleni uglavnom državni službenici, a u KP su zaposleni privremeni politički kadrovi. To je slučaj, na primer, u Letoniji, Bugarskoj i Kanadi. Međutim, u drugim zemljama, npr. u Francuskoj, takođe postoje uspešne kombinacije stalnih državnih službenika i privremenih političkih kadrova u KP, što predstavlja koristan element kontinuiteta kada se promeni vlada.

Tabela 8. Veze između KV i KP

Države članice OECD	Da li su KV i KP jedna ili dve organizacije?	Da li je šef KV takođe šef KP?
Australija	Dve	/
Austrija	Jedna	Da
Francuska	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
Nemačka	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Island	Jedna	Da
Irska	Jedna	Da
Holandija	Jedna	Da
Norveška	Jedna	Da
Španija	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
Švedska	Jedna	Da

Zemlje SIE	Da li su KV i KP jedna ili dve organizacije?	Da li je šef KV takođe šef KP?
Bugarska	Jedna	Ne
Češka	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Estonija	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Mađarska	Jedna	Da
Letonija	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Litvanija	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Poljska	Jedna	Da
Slovačka	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Slovenija	Jedna	Ne

Zemlje Zapadnog Balkana	Da li su KV i KP jedna ili dve organizacije?	Da li je šef KV takođe šef KP?
Albanija	Dve	Ne
BiH (nivo države)	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
BiH (federacija)	Jedna	Ne
Hrvatska	Dve	Ne
BJR Makedonija	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
SCG (državna zajednica)	Dve	/
SCG/ Crna Gora	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
SCG/ Kosovo	Jedna	Da

6. Zaključak: Ka jačanju kancelarije vlade

Ovaj rad se osvrnuo na veliki broj pitanja u vezi sa svrhom, funkcijama i strukturom kancelarije vlade u zemljama OECD, SIE i Zapadnog Balkana. Nema sumnje da nije u potpunosti raspravio nijedno od ovih pitanja budući da su ona sva složenija nego što kratak pregled može da pokaže. Ovaj rad postavlja mnoga pitanja za raspravu sugerišući da se mnogo može naučiti od drugih ako i kada postoji želja da se poboljšaju aktivnosti podrške savetu ministara i premijeru. Istovremeno, sama raznolikost nacionalnih sistema sugerišu da direktno kopiranje verovatno neće imati uspeha.

Tokom godina, Sigma je akumulirala značajno iskustvo u procenjivanju KV i u pomoći njihovom reformisanju. Slede neke od važnijih naučenih lekcija:

Podrška sa vrha: Da bi se postigao uspeh, podstrek i stalna podrška reformi KV mora dolaziti sa vrha, u idealnom slučaju od strane premijera, ali u najgorem slučaju od strane generalnog sekretara. Štaviše, volja premijera je ključan faktor za održavanje reformisanog sistema.

Krenuti od postojeće organizacije i nadograđivati: Reforma KV treba da otpočne temeljnim pregledom postojeće kancelarije vlade, a ne od apstraktnog modela. Budući da postojeća KV često ima osnovu na kojoj se može dalje graditi – mnogo dobrih kadrova i postupaka – bilo bi rasipnički i potpuno nerealistično

početi reformu KV od nule ili od nekog tuđeg modela. Vredi uložiti vreme i napor u utvrđivanje postojeće situacije i graditi reformske ideje na toj osnovi.

Vrednost spoljne pomoći: Spoljna pomoć je često korisna, ali ako spoljni stručnjaci nemaju dobre radne odnose sa upravom i kadrovima KV, vrednost takve pomoći se naglo smanjuje nakon početne procene.

Za sprovođenje promena potrebno je vreme: Početni pregled KV ne mora da traje dugo i ponekad su dovoljna dva meseca. S druge strane, proces implementacije je dug i često težak, iziskuje odluke vlade, planiranje, zakonodavne/regulatorne promene, resurse i obuku. Može biti potrebno godinu dana, pa i više, da bi ovaj proces počeo da urađa plodom, a čak i dve do tri godine da bi se u potpunosti sproveo.

Reforma kancelarije vlade treba da se odvija paralelno sa uvećanjem kapaciteta za javnu politiku u ministarstvima: Koordinator treba da ima šta da koordiniše. Veliki deo rada kancelarije vlade zavisi od materijala koji dolaze iz ministarstava. Ako ministarstva nemaju kapacitet da izrade predloge visokog kvaliteta, da se konsultuju i procene uticaje, KV ne može da obezbedi odlučivanje zasnovano na dobroj obaveštenosti.

Za uspešnu reformu potrebna je promena u kulturi organizacije: Uporni legat prošlosti je nedostatak iskustva službenika u korišćenju sopstvenog suda. U prošlosti službenici su obučavani pre svega da primenjuju pravila ili u najboljem slučaju da traže objektivne podatke i informacije. Međutim, razvoj javnih politika i koordinacija su koliko nauka toliko i umetnost i pre svega traže sud. Iako je poznato da je na kraju donošenje odluka o javnim politikama odgovornost SM, ministrima su potrebni saveti i podrška stručnjaka koji su sposobni za više od osvrtnja na prethodne odluke i pravne odredbe. Potrebno im je da imaju na raspolaganju procenu mogućih ishoda određene javne politike, kao i politički neutralnu procenu reakcije građana na tu politiku.

I važno je, a i moguće, reformisati kancelariju vlade: Sposobnost razvoja i sprovođenja koherentne javne politike je važna za evropske integracije. Još je važnija za uspešno članstvo nakon pristupanja.



Republika Srbija
Vlada
Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji
Nemanjina 34/V, Beograd, Srbija
Tel. +381 (0)11 3061 100 Fax. +381 (0)11 3061 110
www.seio.sr.gov.yu



Evropski pokret
Srbija

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31/II, Beograd, Srbija
Tel. +381 (0)11 322 11 74 Fax. +381 (0)11 322 42 02
www.emins.org