

**ПОДГОТВЯНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ ЗА
ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРОСТРАНСТВО**

Доклади на SIGMA N 23

Под общата редакция на доц. д-р Людмил Георгиев, Директор на Центъра по Публична администрация към НБУ

Нов български университет благодари на OECD, SIGMA, PHARE и на подкрепата на Инициативата за реформи в местното управление към Институт “Отворено общество” за предоставяне на авторските права за превод и издаване на настоящата публикация

© “Originally published by OECD in English and in French under the titles:

Preparing Public Administration for the European Administrative Space/Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen. CCNM/SIGMA/PUMA (98)39
SIGMA Paper No. 23. Copyright, 1998

© Нов български университет — превод 1999

© Нов български университет — първо българско издание 1999

ПРОГРАМАТА SIGMA

SIGMA - Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството на Централно и Източно Европейските страни е съвместна инициатива на Центъра за сътрудничество с икономиките в преход на OECD и на програмите ФАР на Европейския Съюз. Инициативата подкрепя усилията за реформа в Публичната Администрация на тринайсет страни в преход и се финансира предимно от ФАР.

Организацията за Икономическо сътрудничество и развитие (OECD) е междуправителствена организация на 29 демократични страни с напреднала пазарна икономика. Центърът разпределя съветите и помощта на организацията по широк кръг икономически въпроси към реформиращите се страни в Централна и Източна Европа и бившият Съветски съюз. ФАР предоставя финансова подкрепа на своите страни партньорки в Централна и Източна Европа до етапа, в който са готови за поемане на задълженията за членство в Европейския съюз.

ФАР и SIGMA обслужват едни и същи страни: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехската Република, Естония, Бившата Югославска Република Македония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения.

Създадена през 1992 година, SIGMA, е част от Службата за Държавно Управление на OECD, която предоставя информация и експертен анализ на държавното управление за политиците и улеснява контактите и обмяната на опит между ръководителите в държавния сектор. SIGMA предлага на подпомаганите страни достъп до мрежата от опитни държавни служители, сравнителна информация и технически познания свързани със службите за държавно управление.

SIGMA цели да:

- съдейства на подпомаганите страни в тяхното търсене на добро управление за подобряване на административната продуктивност и да подкрепи спазването на демократичните стойности, етиката и уважението към правовия ред сред служителите в публичния сектор;
- помогне изграждането на местни капацитети на централно управленско ниво към погледа на предизвикателствата на интернационализацията и на интеграционните планове на Европейския съюз;
- подпомага инициативите на Европейския Съюз и други донори за сътрудничество с подпомаганите страни в реформата на публичната администрация и да допринесе за съгласуване на дейността на донорите.

Чрез своята работа, инициативата дава приоритет на сътрудничеството между правителствата. Тази практика включва предоставянето на организационна подкрепа за формирането на които мрежи от действащи публични администратори в Централна и Източна Европа и между техните колеги в други демокрации.

SIGMA работи в пет технически области: Административна реформа и Национални Стратегии, Управление на политическата дейност, Управление на разходите, Управление на обществените служби и Административен надзор. В допълнение, звеното за Информационни услуги разпространява издания и налични материали на тема обществено управление.

ПРЕДГОВОР

“Подготвяне на публичните администрации за европейското административно пространство” съдържа документите, представени на международната среща за европейска интеграция и административна реформа, организирана с участието на висши държавни чиновници от дванайсет страни от Централна и Източна Европа: Албания, България, Чешката република, Естония, Бившата Югославска Република Македония, Унгария, Латвия, Полша, Румъния, Словакия и Словения. Срещата се проведе в Атина от 8 до 10 октомври 1997 година под домакинството на министъра на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализация на Република Гърция и Гръцкия национален център за публична администрация.

Срещата предостави форум, на който страните от Централна и Източна Европа обмениха възгледи по подготовката за влизане в Европа и нейната съществена връзка с реформата на публичната администрация. На семинара бяха поканени страни-членки на Европейския съюз, които, заедно с експерти от Европейската комисия и СИГМА, споделиха своя опит в тези области.

Броят на участниците в подобни срещи е естествено ограничен, но обсъжданите проблеми засягат по-широка публика, особено в страните-кандидатки за членство в ЕС. Чрез широкото разпространяване на документите сред държавните чиновници и политическите дейци в Централна и Източна Европа, СИГМА се надява да достигне до тези, които са пряко ангажирани в усилията на страните за членство в ЕС. Техният път ще бъде дълъг и стръмен. Страните-членки на ЕС нееднократно посочваха, че изпълнението на критериите за присъединяване често се оказва по-сложно, отколкото кандидатите си представят в началото, и че то ще добави нови изисквания към и без друго претоварените в процеса на радикална трансформация публични служби.

Публикацията съдържа обзор на семинара, ситуационни документи — включително пълен списък как страните-кандидатки планират управлението на европейската интеграция — както и десет точки, които възникнаха по време на дискусиите в работната група на ръководителите на преговори. Текстовете са структурирани в три раздела според трите главни теми, разисквани на семинара: (1) управление на евроинтеграцията; (2) преговори за членство и подготовка за присъединяване; и (3) подготовка за присъединяване към възникващото “Европейско административно пространство”.

Осигуряването на гладко протичане на един международен семинар далеч от секретариата на СИГМА изискваше интензивна организационна и логистична работа. Добрите условия, предоставени от гръцките домакини, заедно със споделената от тях информация какво означава присъединяването към ЕС и какви са били техните усилия в административната реформа, допринесоха за успеха на семинара.

СИГМА иска да благодари на Нели Сакелариаду от Министерството на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализация на Гърция за координацията на събитието. Служителите на СИГМА Линда Дюбоск, Уини Маршал и Джоан Стодарт се грижеха за логистиката, а Майкъл Бен-Гера, Жак Фурние и Тони Верхайен разработиха програмата, написаха ситуационните документи и съ-председателстваха сесии заедно с гръцките домакини. Други ситуационни документи и презентации бяха осигурени от експерти в съответните области.

За повече информация, моля, потърсете Майкъл Бен-Гера на адреса, посочен по-долу.

Материалът се публикува на френски под заглавие *“Préparation des administrations publiques à l’espace administratif européen”*.

Този доклад се публикува на отговорност на генералния секретар на ОИСР.

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

ВСТЪПИТЕЛНА РЕЧ¹

От Г-Н Ставрос Бенос

Дами и господа,

За мен е голямо удоволствие да открия семинара “Администрация и европейска интеграция”, организиран от Програма СИГМА с домакини Министерството на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализация на Република Гърция и Националния център за публична администрация.

Бих искал също да ви предам сърдечни поздрави от министъра на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализация, господин Пападопулос, и да ви уверя, че ние напълно подкрепяме постоянните усилия на СИГМА² да създава оптимални предпоставки за връзки и взаимодействие със страните от Централна и Източна Европа по пътя към създаване на една голяма Обединена Европа.

Освен това аз съм много щастлив, че този семинар се провежда в нашата страна и това ни дава възможност в контекста на форума да споделим с представителите на приятелските държави, които се намират в пред-интеграционен период, нашия собствен опит от интеграцията на нашата страна в Европейския съюз, както и да чуем техните проблеми, техните планове и грижи.

Ние, дами и господа, споделяме и разбираме не само препятствията по пътя към интеграцията на нашите страни към Европейския съюз, но също и вашите представи за Европа на хората, за великата държава, която ще опази нашите национални идентичности чрез развиване на едно уникално единно европейско съзнание. Позволете ми да ви припомня факта, че древна Гърция беше родното място не само на идеята за хармоничното съвместно съществуване на държавите в контекста на една голяма политическа, икономическа и социална общност, но е също така и страната, която осъществи на практика тази идея по уникален начин в географските граници на онази епоха.

Ролята на публичната администрация в процеса на европейската унификация се оказва решаваща не само защото е свързана с институционални и други управленски механизми, но и защото реалното, практическо, техническо и “естетическо” сближаване и сливане на различни административни култури е ключов елемент в европейската интеграция.

Начинът, дами и господа, по който публичната администрация може да постигне успешни резултати в този процес, се нарича публична реформа. И, доколкото това сега се проектира и

-
1. Приветствие от г-н Ставрос Бенос, заместник-министър на Министерството на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализация на Република Гърция към Международния семинар по европейска интеграция и реформа на публичната администрация, организиран от Програма СИГМА; Атина, 8-10 октомври 1997
 2. СИГМА е съвместна инициатива на Центъра за взаимодействие с икономиките на страните, нечленувачи в Европейския съюз, към ОИСР и Програма ФАР на ЕС. Инициативата подкрепя усилията за реформиране на публичната администрация в тринадесет страни в преход и се финансира основно от ФАР.

осъществява от нашето правителство, позволете ми да кажа не само с необходимите знания, но също и с пристрастие, че ние изграждаме администрация, която да отговаря на стандартите и изискванията не само на Обединена Европа, но и на очакванията на гръцките граждани.

Глобалните реформи, променящи административната карта на страната — префектурното местно управление, създаването на нови региони, унификацията на местните власти на първо ниво, новите институции в услуга на гражданите от рода на омбудсмана и промените, които правят гъвкави твърдите бюрократични структури и процеси — всички те съставят оста, около която са групирани административните реформи. И всички те са възможни благодарение на мобилизирането на най-ценния от всички ресурси — човешкия ресурс — който работи в администрацията и се стреми да постигне най-високи качествени резултати.

Нашият опит в административната реформа, в процеса на нейното материализиране, може да осигури конструктивен принос към административното реструктуриране на нашите страни.

С твърдото убеждение, че настоящият семинар може да бъде много важна стъпка в тази посока, аз ви пожелавам пълен успех във вашата работа.

Благодаря ви.

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ПРОГРАМАТА SIGMA | 2 |
| ПРЕДГОВОР | 3 |
| ВСТЪПИТЕЛНА РЕЧ | 5 |
| ОБЗОР | 11 |
| ПЪРВА ЧАСТ: УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОИНТЕГРАЦИЯТА..... | 17 |
| Глава 1: Управление На Евроинтеграцията В Страните-Кандидатки: Преглед На Моментното Състояние На Нещата..... | 17 |
| 1. Въведение | 17 |
| 2. Централни структури за изработване на решения | 18 |
| 2.2. Комитети на висши държавни чиновници | 19 |
| 2.3. Постоянни секретариати | 20 |
| 2.4. Заключение за централните структури за изработване на решения | 21 |
| 3. Евроинтеграцията вътре и между министерствата | 22 |
| 4. Подготовка за присъединяване | 23 |
| 5. Сближаване на законодателството | 25 |
| 6. Управление на финансовата помощ | 27 |
| 7. Самоанализ на системата за управление на евроинтеграцията | 28 |
| 8. Административната реформа и европейската интеграция | 29 |
| 9. Заключение | 30 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 1: КЛАСИФИКАЦИЯ НА ОТГОВОРИТЕ НА АНКЕТАТА..... | 33 |
| Глава 2: Предизвикателствата На Присъединяването..... | 57 |
| 1. Въведение: Искане и можем? | 57 |
| 2. Предизвикателства и възможности — Вътрешно управление на отношенията в ЕС | 58 |
| 3. Четвъртата вълна | 60 |
| 4. (Усилена) Стратегия за преди присъединяването | 61 |
| 5. Управление на преговорите за присъединяване: Преди да седнем около масата | 63 |
| 6. Моделиране на Партньорства за присъединяване | 65 |
| 7. Модели на партньорство | 67 |
| 8. Бързай бавно | 68 |
| 9. Пет условия за успешна реформа | 70 |
| 10. Определяне на стратегия за изграждане на възможности | 71 |
| 10.1. Присъединяването като процес на управление на проект | 72 |
| 10.2. Присъединяването като подготовка за членство | 74 |
| 10.3. Управление на присъединяването и реформата на вътрешното публично управление | 77 |
| 11. Заключение | 79 |

| | |
|--|-----|
| Глава 3: Въвеждане На Общностните Директиви В Законодателството И Нормативната Уредба На Държавите Членки На ЕС | 81 |
| 1. Въведение | 81 |
| 2. Своеобразие на директивите при взаимовръзката между правните системи на общността и държавите членки..... | 82 |
| 3. Различни начини на изпълнение на директивите в основните държави членки на Общността85 | |
| 4. Проблеми, пред които се изправят страните кандидатки и Европейският съюз при разширяването на Общността с оглед на директивите..... | 92 |
| ВТОРА ЧАСТ: ПРЕГОВОРИ ЗА ЧЛЕНСТВО И ПОДГОТОВКА ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ | 96 |
| Глава 4: Подготовка На Институциите На Европейския Съюз И Страните От Централна И Източна Европа За Преговорите По Присъединяването..... | 96 |
| 1. Предистория | 96 |
| 2. Програма 2000..... | 97 |
| 3. Сценарият за преговорите | 97 |
| 4. Ролята на институционалните актьори в ЕС | 98 |
| 4.1. Съветът на министрите | 98 |
| 4.2. Комисията..... | 100 |
| 4.3. Европейският Парламент..... | 102 |
| 5. Ролята на институциите на страните от ЦИЕ в преговорите по присъединяването | 102 |
| 5.1. Механизъм за координация | 102 |
| 5.2. Групи за интеграция в министерствата | 104 |
| 5.3. Мисии на страните от ЦИЕ в Брюксел..... | 104 |
| 5.4. Информация и връзки с обществеността..... | 105 |
| 5.5. Контакти извън правителството..... | 106 |
| 6. Отношения на страните от ЦИЕ с двустранни и многостранни институции..... | 106 |
| 6.1. Двустранни отношения със страните-членки | 106 |
| 6.2. Двустранни контакти с трети страни..... | 107 |
| 6.3. Контакти между преговарящите страни от ЦИЕ..... | 108 |
| 6.4. Контакти с международни организации..... | 108 |
| 6.5. Контакти с групи за натиск на ниво ЕС | 108 |
| 7. Използване на ресурсите на страните от ЦИЕ | 109 |
| Глава 5: Европейската Комисия И Процеса На Преговори При Предишни Вълни На Присъединяване Към Европейския Съюз | 110 |
| Глава 6: Работна Група На Ръководителите На Преговорите: Основни Закljučения..... | 119 |
| 1. Въведение | 119 |
| 2. Гърция..... | 119 |
| 3. Австрия | 121 |
| 4. Португалия..... | 122 |
| 5. Дискусия | 123 |
| ТРЕТА ЧАСТ: ПОДГОТОВКА ЗА ВКЛЮЧВАНЕ В ЕВРОПЕЙСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ..... | 124 |
| Глава 7: Административната Реформа, Според Експертното Мнение На Комисията, Засягаща Приема На Страни От Централна И Източна Европа В Ес. | 124 |
| 1. Въведение | 124 |
| 2. Важността на въпросите, засягащи публичната администрация, според експертното мнение на Комисията. | 124 |

| | | |
|---|---|-----|
| 3. | Какъв модел на публична администрация се застъпва в експертните мнения? | 125 |
| 3.1. | Политически институции..... | 125 |
| 3.2. | Публична администрация..... | 126 |
| 3.3. | Секторни приоритети..... | 127 |
| 4. | Как експертите на комисията оценяват публичната администрация на страните-кандидати?..... | 128 |
| 4.1. | Политически институции..... | 128 |
| 4.2. | Право..... | 128 |
| 4.3. | Местното управление..... | 129 |
| 4.4. | Административната реформа | 129 |
| 4.5. | Централната администрация | 129 |
| 4.6. | Държавни служби | 130 |
| 4.7. | Борба с корупцията..... | 130 |
| 4.8. | Секторна администрация..... | 131 |
| 4.9. | Цялостна оценка на административните възможности | 132 |
| Глава 8: Управление И Европейска Интеграция — Надеждна Публична Администрация | | 133 |
| 1. | Въведение | 133 |
| 2. | Европа и управлението. Европейско административно пространство | 133 |
| 3. | Специфичните нужди на страните от Централна и Източна Европа по отношение на публичната администрация: провеждане на прехода и изпълняване на задълженията за членство..... | 135 |
| 3.1. | Демокрация | 135 |
| 3.2. | Пазарна икономика..... | 135 |
| 3.3. | Интеграция | 136 |
| 3.4. | Сфери и структури..... | 137 |
| 4. | Възможният принос на Европа към административната реформа в централно и източноевропейските страни: по-скоро стимули и модели, отколкото принуда..... | 137 |
| 5. | Конкретни стъпки и проблеми: няколко примера | 142 |
| 5.1. | Процесът на административна реформа като цяло | 142 |
| 5.2. | Правителството, публичната администрация и централизираното управление | 143 |
| 5.3. | Начини на действия и контрол | 144 |
| 6. | Заклучение..... | 149 |
| Глава 9: Интеграция В Европейския Съюз И Реформа В Държавната Служба | | 150 |
| 1. | Въведение | 150 |
| 2. | Защо ЕС ще оценява структурата на държавните служби на страна кандидат за приобщаване?..... | 151 |
| 2.1. | Приобщаване на страните от Централна и Източна Европа към Европейския Съюз..... | 151 |
| 2.2. | Законови основания в договорите на ЕС..... | 152 |
| 2.3. | Основания в Закона на Европейската Общност и Политически линии | 153 |
| 3. | Влиянието на Общите стандарти на страните членки на Европейския съюз върху държавните служби | 154 |
| 3.1. | Демократичност и Неутралност на държавните служби | 154 |
| 3.2. | Върховенство на правото като основа на модерната администрация | 155 |
| 3.3. | Публично управление в условията на пазарна икономика..... | 157 |
| 3.4. | Въздействие на присъединяването и участието в ЕС върху държавните служби на страните членки | 157 |
| 3.5. | Влияние на традициите и реформа в държавната служба | 158 |
| 4. | Характеристики на системата на държавните служби в страните членки на ЕО | 158 |
| 4.1. | Дефиниция на Държавна служба | 159 |
| 4.2. | Правни източници | 160 |
| 4.3. | Задължения и права | 161 |
| 4.4. | Назначаване..... | 163 |

| | |
|---|-----|
| 4.5. Подвижност..... | 164 |
| 4.6. Подготовка..... | 166 |
| 4.7. Управление на държавните служби..... | 167 |
| Глава 10: Разширението На Европейския Съюз И Отражението Върху Бюджета, Финансите И Контрола На Страните — Кандидати За Членки..... | 169 |
| 1. Въведение..... | 169 |
| 2. Влиянието на разширението на Европейския съюз върху финансите..... | 170 |
| 2.1. Членството в Европейския Съюз и бюджетната автономия..... | 171 |
| 3. Проучването на SIGMA: Опит и поуки..... | 172 |
| 3.1. Бюджета на Европейския Съюз..... | 172 |
| 3.2. Ролята на Министерството на Финансите..... | 174 |
| 3.3. Митници и данъчна администрация..... | 175 |
| 3.4. Управление на селско-стопанските програми и програмите на структурните фондове..... | 177 |
| 3.5. Финансов контрол..... | 178 |
| 3.6. Външна финансова ревизия..... | 179 |
| 4. Заключение..... | 182 |
| Глава 11: Възстановяване На Държавата: Административни Реформи В Централна И Източна Европа..... | 184 |
| 1. Въведение..... | 184 |
| 2. Общи насоки за развитие на реформата..... | 185 |
| 3. Институционални решения в правителствените среди..... | 187 |
| 4. Регионално ниво на управление..... | 188 |
| 5. Местно управление..... | 189 |
| 6. Държавна служба..... | 190 |
| 7. Заключение..... | 194 |
| PARTICIPANTS LIST..... | 199 |

ОБЗОР

1. *Становището* на Европейската комисия от м. юли 1997 година потвърди, че административните възможности са от решаващо значение за готовността да се посрещнат задълженията на “*да станеш*” и “*да бъдеш*” член на Европейския съюз. Съответно, административните възможности в този смисъл може да бъдат разглеждани в два взаимосвързани, но разграничени аспекта: способност да се подготви, координира и проведе самия процес на присъединяване, от една страна, и от друга страна, способност да се прилагат *актовете и нормите на Общността (acquis communautaire)* и да се работи постоянно и ефективно в рамките на Съюза.

2. За да допринесе за подобряване на административните възможности и подготовката за преговорите за присъединяване на страните от Централна и Източна Европа, СИГМА организира международен семинар в Атина от 8 до 10 октомври 1997 година. На семинара присъстваха висши представители от десет централно и източно-европейски страни-кандидатки, както и от Албания и Бившата Югославска Република Македония. Министерството на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализация на Република Гърция и Гръцкият национален център за публична администрация бяха домакини на форума.

3. Темите на семинара бяха формирани от два аспекта на административните възможности: първо, управлението и координирането на европейските интеграционни процеси; и второ, взаимовръзката между европейската интеграция и реформата на публичната администрация. И в двата случая семинарът фокусира върху преглед и оценка на свършеното досега и върху определяне и изясняване на следващите стъпки. Срещата се проведе в решаващ момент от процеса на разширение между публикуването на *становището* на Комисията през юли и срещата на Европейския Съвет в Люксембург през декември 1997 година.

4. Едно от предложенията, изложени от Комисията в политическия документ “Програма 2000”, беше да се увеличи помощта за страните-кандидатки. Г-н Джордж Завос, съветник в Генерална дирекция 1А, представи новия подход на Комисията към осигуряването на техническа помощ. Той обясни, че помощта ще се ориентира към обслужване на процеса на присъединяване, ще бъде осъществявана в рамката на Партньорство за присъединяване, и ще се договаря с всяка отделна страна-кандидат. Развитието на институционална инфраструктура, необходима за ефективно членство в ЕС, ще бъде главният елемент на тези договори за партньорство. Точното съдържание на индивидуалните договори ще бъде определяно на базата на анализ на текущите институционални възможности, който ще се направи от Комисията и страните-кандидатки. Един от предложените методи за оказване на помощ ще бъде шефство на министерства от страните-членки над министерства от страните-кандидатки. Ще има също и ежегодна преценка на изпълнението на целите от плана.

Управление и координиране на процеса за присъединяване към ЕС

а) Преглед на досегашното положение

5. Страните-кандидатки за ЕС отчетоха забележителен напредък в развитието на институциите и структурите за управление на евроинтеграцията. Структури, възникнали като органи за управление на Европейските споразумения, постепенно се трансформират в структури, които формират базата за преговори с ЕС и евентуално за участие като страни-членки в процеса на политиката на ЕС. Във всички страни са създадени правните предпоставки за институционалната мрежа и са основани повечето от институциите, предвидени в законодателството. Подходът към развитието на институционалната мрежа значително варира при различните страни. Впрочем, един

от интересните аспекти на тези структури е акцентът върху структурите за политическо изработване на решения за сметка на административната подготовка. Развитието на административни структури за разработване на предложения по политиката се явява най-слабият елемент на процеса на институционално развитие.

6. Пример за това е функционирането на различните национални системи за междуминистерски работни групи. Докато политическите структури за вземане на решения по въпросите на евроинтеграцията са сравнително постоянни, в структурата и позицията на работните групи се правят чести промени. Отговорите на анкетата създават впечатлението, че структурите на работните групи остават най-слабият елемент на институционалната система. Този проблем трябва да бъде разискван, тъй като междуминистерските работни групи играят важна роля както във формирането на политиката по важни въпроси, така и в координацията на висшите нива на управление.

7. Структурите за управление на сближаването на законодателствата са като цяло добре построени. Установени са процедури за съгласуването на новите закони със стандартите на ЕС, в процес на прилагане са национални стратегии за ревизия и адаптация на законодателството. Установените процедури, обаче, се занимават преди всичко с процеса вътре в администрацията. Отношенията между администрация и парламент в процеса на сближаване не винаги са добре развити, което може да създаде проблеми, по-специално в случаи на коалиционно правителство или когато правителството не разполага с ясно мнозинство в парламента. Развитието на контролна система за съгласуваност за цялата институционална система е проблем, за който си струва да се помисли.

8. Разсъжденията на висши чиновници, отговарящи за евроинтеграцията в страните-кандидатки, разкриват обща слабост на възможностите за координация в повечето от администрациите. Същото важи и за прилагането на политиката, където страните от Централна и Източна Европа трябваше да изградят нова институционална мрежа за реализиране на политиката. Този процес все още не е завършен в повечето от страните-кандидатки и това се отразява върху осъществяването на политиката за евроинтеграция не по-малко от всяка друга политика. Страните-кандидатки се позоваха и на недостиг на квалифициран персонал. Тази тема се появяваше през целия семинар, особено когато ставаше дума за подготовката на самите преговори.

b) Предстоящите задачи

9. Презентациите и дискусиите на семинара, касаещи процеса на преговорите, бяха белязани от несигурността относно резултатите от Люксембургския Европейски съвет. Въпреки това успешно се фокусира върху определен брой въпроси, които трябва да бъдат решени независимо от окончателния план. (Докато вървеше работата по документите на СИГМА, Люксембургската среща на Европейския съвет бе проведена и страните-членки приеха препоръките на Комисията да започнат преговори с пет централно и източно-европейски страни, и установиха рамка за продължаване на процеса с другите пет страни. Преговорите с Естония, Чешката република, Унгария, Полша и Словения започнаха през март 1998.)

10. Една тема премина открай-докрай през целия семинар: преходът от “ставам” член на ЕС към “съм” член на ЕС е непрекъснат процес и административните възможности са от съществено значение и преди, и след като се постигне членството. Тази идея е отразена в *становището* и обяснява акцента на Комисията върху “Изграждането на институциите” като централен елемент в стратегията за присъединяване и важен фокус на финансовата подкрепа за кандидатите през следващите години. Това означава, че ще има нужда да се фокусира не само върху работата по евроинтеграцията и върху завършването на задачите по сближаване на законодателството, но и

върху развитието на персонала и организацията в ключовите министерства, които носят отговорност за реализирането на важни части от *актовете и нормите на Общността*.

11. Гръцките представители подчертаха, че е важно правителствата да бъдат реалисти в определянето на своята стратегия за адаптация на националните системи към изискванията на ЕС. Ако страните се движат твърде бързо и приемат наложените им нереалистични крайни срокове, това може да има сериозни последици след като се присъединят към съюза. Ето защо е важно да се използват техники като анализ на въздействието, за да се определи реалистична национална стратегия за преговори, и по-важно е страните да се присъединяват при реалистични условия, отколкото да се присъединят колкото се може по-бързо. Отговорите в анкетата оставят впечатлението, че малко се мисли в тази посока.

12. Подобен е и проблемът за приемствеността и стабилността на администрацията. Една институция се изгражда бавно и в демократичните системи, където правителствата и коалициите се променят, трябва да се направи така, че подобни промени да не подкопават институциите и персонала. Както отбелязаха много оратори, това е от особено значение за присъединяването и самия процес на преговори. Беше акцентирано, например, върху необходимостта екипът за преговори и екипът от служители за обслужване на преговорите в столицата да бъдат стабилни. Тези служители не бива да се сменят с всяка смяна на правителството. Екипът трябва да бъде съставен от висококвалифицирани личности, които могат да представят страната по време на целия процес, а той обикновено продължава години наред. Колкото повече екипът навлиза в преговорите, толкова повече той развива знания, колективен дух, връзки в Комисията и със страните-членки, както и “корпоративна памет”. Всички тия знания и опит не бива да бъдат изгубени с неизбежните смени на правителството и парламентарните мнозинства.

13. Съответно мандатът за преговори, подходът и подготовката, с които страната отива на преговори, не бива да се променят с правителството или състава на коалицията. Експерти, които са били отговорни членове на екипите за преговори на своите страни в предишни вълни на разширяване, подчертаха, че с оглед на това мандатът за преговори трябва да бъде разглеждан като професионален проблем в рамките на отговорностите на служителя, а не да бъде предмет на решение на парламента. От своя страна ролята на парламента е да ратифицира постигнатото споразумение.

14. Оратори от страните-членки, които споделяха опита на своите страни, отбелязаха сложността на Европейския съюз и оттам сложността на процеса на преговорите. Те многократно подчертаха колко е важно администрацията да изучи как работи ЕС и как се решават проблемите в него. Например, процесът на преговори е не само международен (т.е. Съвет на министрите с участието на всички страни-членки), но и многостранен, доколкото Комисията, Европейският парламент, отделните страни-членки и дори някои мощни лобита — всички те могат да влияят върху съдържанието и напредъка на преговорите. Един добър екип ще трябва да преговора с всички играчи и добре да познава техните интереси, стилове и политически лостове.

15. Независимо от това и при цялата тази сложност, всички опитни участници в преговори се съгласиха, че най-трудният елемент на преговорите е “домашният фронт.” Във всички министерства има дейности и интереси, които ще бъдат засегнати от присъединяването, и всички министерства трябва да бъдат готови и способни непрекъснато да подпомагат екипа с информация, анализи и идеи. И понякога се налага да приемат, че техните интереси могат да бъдат част от компромиса, който трябва да бъде направен за да се запазят други интереси. Натискът и обемът на работата понякога ще бъдат внушителни и ще бъде необходимо голямо усилие, за да се координира процеса отвътре. Затова никак не е рано всяка от страните-кандидатки да развива и тренира

екипите, които се занимават с проблемите на евроинтеграцията във всички министерства, и да се изгради ефикасна структура за координация.

Връзката между европейската интеграция и реформата в държавната администрация

а) Силна индиректна връзка

16. Колкото повече приближава присъединяването, толкова по-здрава става връзката между европейската интеграция и реформата в държавната администрация. Показателно е, че в своите *становища* Европейската комисия акцентира върху възможностите на администрациите на страните-членки да приложат в график съществената част от европейското законодателство (*актовете и нормите на Общността — *acquis communautaire**), макар това никога да не е било проблем при предишните вълни за присъединяване.

17. Връзката е индиректна, защото няма генерален пакет от европейски закони в сферата на публичната администрация. Както отделните страни-членки имат свободата да решават каква да бъде тяхната конституция, така те са свободни да организират своята администрация както намерят за добре. В действителност структурите и правилата на публичната администрация в сегашните страни-членки на ЕС силно се различават. Всички те ревниво пазят своята независимост по този въпрос и би било немислимо да откажат да признаят правото за подобна независимост на кандидатите.

18. Но макар и индиректна, връзката между присъединяването и реформата на държавната администрация е съвсем реална. Държавите-членки трябва да могат да прилагат политиката и законодателството на ЕС в своите страни. За да сторят това, те трябва да имат администрация, която работи добре. Това е много важно изискване за ЕС като цяло и за всяка от страните в него. Съюзът няма администрация на нивото на отделните страни и затова разчита всяка страна-членка сама да прилага неговите решения. По същия начин отделните страни-членки разчитат една на друга при прилагането на правилата на Общността, например за санитарно-хигиенните стандарти на продуктите или за квалификацията, необходима за упражняването на определени професии.

19. Администрацията на ЕС всъщност е верига от национални администрации. Силата на тази верига — както в случая с контрола върху външните граници — е равна на силата на нейното най-слабо звено. Свободни да избират каквито средства пожелаят (никой не им диктува как да организират своите администрации), страните-кандидатки са длъжни да отговарят на това, което юристите наричат “изисквания по прилагането” или “задължения по резултата”.

20. Страните от Централна и Източна Европа отбелязват голям напредък в реформата на държавната администрация. Няколко страни имат цялостна стратегия за реформата. Почти всички страни правят усилия да организират ефикасно държавно управление и да подобрят процеса на изработване на решения. Законодателството за гражданските служби е прието или е в процес на обсъждане. Изяснени са правилата на данъчната политика и държавните поръчки. Въведени са вътрешни и външни проверки и баланси. Накратко, въвеждат се основните елементи за върховенство на закона в една демократична система.

21. Въпреки това има да се извърви дълъг път преди страните-кандидатки да изградят възможности за прилагане на законодателството на Общността в пълен обхват. Това показва анализът на мненията на Комисията. Съгласно изискванията на своя мандат, Комисията щателно проучи ситуацията в различните сфери на политиката (регулиране на конкуренцията, телекомуникациите, косвените данъци, ветеринарния и растителен контрол, транспорта, трудовата инспекция, опазването на околната среда, защитата на потребителите, граничния контрол,

международното полицейско и правно сътрудничество, митниците, финансовия одит и пр.). Тя откри сериозни недостатъци в повечето от тях.

22. Освен тези специфични за отделните сектори недостатъци, бяха отправени и по-генерални забележки, въпреки че Комисията се пазеше от налагането на модели: липса на съгласуван цялостен план за административна реформа в няколко страни; слабо законодателство, ресурси и морал в гражданските служби; липса на междуминистерска координация и недостатъчна борба против измамите, корупцията и престъпността.

23. На тази база цялостната оценка беше и внимателна, и нюансирана. Нито една от страните, кандидатстващи за присъединяване, не беше преценена като идеално подготвена да прилага европейското законодателство в средносрочен план. Все пак четири от тях се считат за страни с висока степен на готовност, а другите шест — с по-ниска степен на готовност. С други думи, всички страни-кандидатки трябва да продължат своите усилия за провеждане на реформата.

24. Започналият през 1998 процес на преговори за присъединяване отделя съществено внимание на проблемите на публичната администрация. Както знаем, процесът ще има три етапа: Партньорство за присъединяване, за което ще се изгради генерална рамка на нивото на Общността; национални програми за възприемане на законодателството на ЕС, с което се ангажират кандидатите; и накрая Планове за изграждане на институции, които ще очертаят какви действия трябва да се предприемат спрямо публичната администрация.

25. Участниците в семинара в Атина определиха следните приоритети, които имат съществено значение за успеха на етапа преди присъединяването.

26. Първо, от решаващо значение за заинтересуваните страни е да могат *да запазят контрола върху реформата на своите публични администрации*. Както беше казано на атинския семинар, самите страни трябва да бъдат “движещата сила” на реформата. Това отговаря на ръководните принципи в отношенията между държавите-членки на ЕС. Освен това го изисква и здравият разум. Реформата може да работи само ако се основава върху идеално познаване на местната специфика на съответната страна и то от страна на този, който ще я осъществява.

27. Вторият ключ към успеха е *силна политическа решимост* под формата на ясен правителствен план за действие и необходимите структури за прилагането му.

28. Както в страните-членки, така и в страните-кандидатки за ЕС, административната реформа не винаги предизвиква интерес сред политиките, било защото те недооценяват колко жизнено важна е в действителност ролята на държавата в пазарната икономика, било защото са отблъснати от неприятни проблеми, които рядко водят до впечатляващи резултати. Във фазата преди присъединяването няма повече място за каквато и да било липса на интерес. Сега вече всяко правителство е наясно, че това е важен проблем. От тях зависи как по най-добрия начин да подхождат към него.

29. Третият приоритет е нуждата *да се установи баланс между хоризонталния и отрасловия подход към административната реформа*. Европейската комисия вероятно ще подчертае, в съответствие със своя мандат, какви действия се изискват във всеки отделен отрасъл за прилагането на *актовете и нормите*. Голяма част от помощта и други подобни инициативи, планирани от Комисията, ще бъдат отделени за това.

30. Отрасловите проблеми обаче не бива да скриват по-широката картина. Разбира се, трябва да се създадат законовите рамки за политиката в областта на селското стопанство, опазването на околната среда или телекомуникациите. Хубаво би било да има полицейски, митничарски и

ветеринарни служби, които работят добре в количествено и качествено отношение, но това не би могло да бъде постигнато в изолация. То ще стане само ако се създадат или реорганизируют няколко общи системи — междуминистерска координация, изработване на правителствени решения, правила и управление на гражданските служби, бюджетни процедури и механизми за контрол — за да се осигури гладкото функциониране на публичната администрация.

31. Разбира се, всяка отделна страна трябва сама да решава своята политика по същество. В същото време — и това е последният важен приоритет — за страните-кандидатки би било полезно да изучат решенията, прилагани в други страни, с които те споделят еднакви ценности по отношение на законност, демокрация и пазарна икономика.

32. Ясно е, че “Европейското административно пространство” се ражда в момента. Постепенното оформяне на това “пространство”, което не налага стандарти, е логична стъпка към изграждането на Европейския съюз. Националните правителства се срещат, сравняват тълкувания и обединяват сили за да усвоят и въведат в действие стандартите на ЕС. Съвсем естествено е, че те все повече ще си влияят взаимно.

33. Във всяка сфера на административната политика то предлага на страните-кандидатки диапазон от решения — достатъчно близки, за да осигурят някаква обща позиция и достатъчно широки за да оставят на всяка страна съществено пространство за маньовър при избора на политически варианти.

ПЪРВА ЧАСТ: УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОИНТЕГРАЦИЯТА

Глава 1: Управление На Евроинтеграцията В Страните-Кандидатки: Преглед На Моментното Състояние На Нещата

Автор: Тони Верхайен³

1. Въведение

34. Този документ прави преглед на отговорите на анкетата на СИГМА относно структурите за управление на евроинтеграцията, която беше изпратена до десет страни-кандидатки от Централна и Източна Европа през юни 1997 година. Девет страни отговориха на анкетата. Поради провеждащата се в момента реформа на системата за управление на евроинтеграцията в Словения, словенските власти не успяха да отговорят на анкетата. Ето защо е включена само известна твърде ограничена информация за Словения.

35. Развитието на структури за управление на евроинтеграцията в страните от Централна и Източна Европа се намира в решителна фаза. В последните години структурите, предназначени в началото за прилагане на Европейските споразумения, постепенно се трансформират в структури за управление на евроинтеграцията в периода преди присъединяването. Този период предявява значителни изисквания към институциите на страните-кандидатки. Процесът на сближаване на законодателството трябва да бъде продължен отвъд изискванията на Европейските споразумения за да отговори на изискванията на Бялата книга от Кан. Трябва да бъдат транспонирани и въведени всички *актове и норми на Общността*. Освен това, за разлика от Европейските споразумения, в Бялата книга от Кан бяха включени детайлизирани изисквания към институциите, допълващи институционалните елементи в общите критерии за членство, утвърдени на срещата на високо равнище в Копенхаген. Тези детайлни изисквания се отнасяха по-конкретно към структурите за реализиране на политиката и развитието на финансови контролни механизми. И накрая, страните-кандидатки трябва да изградят структури и процедури за изготвяне на националните позиции в преговорите за членство. Развитието на нови институции, структури и процедури за процеса на евроинтеграцията става в условия на институционални бури; централните и местните държавни институции в повечето страни от Централна и Източна Европа са в процес на реконструкция.

36. Не бива да се подценява необходимостта от добре функционираща институционална мрежа за управление на евроинтеграцията през периода преди присъединяването. Качеството на създадените институции, структури и процедури ще окаже влияние върху графика на приемането, взимайки предвид условията, изложени в *становищата*, и условията, необходими за удостояване с членство, т.е. степента, до която споразумението за присъединяване ще отрази реалните икономически и политически условия в страната.

3. Тони Верхайен в момента е администратор по политика, координация и нормативна уредба в СИГМА, в Париж. Той е преподавател по публична администрация и европейска интеграция в университета в Лимерик, Ирландия.

37. По ред причини това е подходящият момент да се оцени степента на развитие на системата за управление на евроинтеграцията в Централна и Източна Европа. Тъкмо след публикуване на *становищата* и преди началото на преговорите има кратък период за оглеждане на съществуващите структури и процедури, и за проверка дали всички механизми на машината за преговори и реализация се намират в добра форма за дългото пътуване по несигурния път към членство в ЕС.

38. Целта на този документ е да послужи като база за обсъждане доколко добре са развити системите за управление на евроинтеграцията в страните от Централна и Източна Европа, и как това се отнася към цялостния процес на институционална и административна реформа. Очевидно, заключения могат да се правят единствено за структурите такива, каквито са описани те в отговорите на анкетата. Не е възможно да се дискутира колко добре тези системи функционират на практика извън ограничената информация, получена на базата на самоанализа, който страните бяха помолени да направят.

39. Анализът на информацията, получена от отговорите на анкетата, е разпределен в седем главни раздела: централни структури за изработване на решения, министерски и междуминистерски структури, управление на процеса на присъединяване, управление на сближаването на законодателството, управление на финансовата помощ, отношения между административната реформа и евроинтеграцията и самоанализ на силните и слабите страни на институционалните структури за управление на евроинтеграцията.

2. Централни структури за изработване на решения

40. Отбелязва се голям напредък в създаването на централни структури за изработване на решения във всички кандидатстващи страни от Централна и Източна Европа. Във всички страни е приета законовата база за създаване на структури за изработване на решения, макар не всички институции да са наистина учредени. Налице е голямо разнообразие в създадените централни структури за изработване на решения. Важно е да се отбележи, че системите за изработване на решения по въпросите на евроинтеграцията не са постоянни. Често смяната във властта води до цялостна ревизия на властовите структури, включително структурите за управление на евроинтеграцията, и няма никаква гаранция, че структурите, описани в този документ, ще просъществуват и след следващите избори в която и да е от страните-кандидатки. Все пак, колкото повече приближава началото на преговорите за членство, толкова по-малко вероятно е да възникват чести и радикални промени в структурите за изработване на решения по въпросите на евроинтеграцията. Друг фактор, който би могъл да доведе до някаква форма на стабилизация на структурите, са недвусмислените индикации в *становищата*, че Европейската комисия би искала да види стабилизация и укрепване на структурите за изработване на решения по евроинтеграцията.

2.1. Министерски комитети

41. Централните институции за изработване на решения по въпросите на евроинтеграцията могат да бъдат описани както следва: На най-високо ниво в повечето страни има министерски комитет, който определя политиката по европейската интеграция и, с изключение на няколко страни, има властта да решава междуминистерски конфликти като последна инстанция. Това разбира се не изключва обсъждането на въпросите на евроинтеграцията в общите заседания на министерския съвет. Има съществени различия в устройството на министерските комитети. Ето основните модели, които се наблюдават:

- Министерски комитети с ограничен брой членове, с или без възможността да се включат при нужда и други министри и членове на други държавни институции (Чешката република, Естония, Унгария, Латвия, Полша);
- Министерски комитети с променлив брой членове, включващи най-малко всички министри, отговарящи за онези сфери на политиката, които са засегнати от процеса на евроинтеграцията (Румъния);
- Има две страни, които правят изключение от тези модели: България и Словакия. България има специални ежемесечни заседания на Министерския съвет по въпросите на европейската интеграция, на които се обсъжда политиката, стратегията и решенията, и комитет на ниво заместник-министри, който се занимава с ежедневното управление и реализация. Няма специален министерски комитет по евроинтеграцията. В Словакия е създаден Консултативен съвет по европейска интеграция. Този орган обаче има чисто съветническа функция и няма статута на министерските комитети, описани по-горе. Докато в България се работи по учредяването на комитет на високо ниво, в Словакия няма данни за подобна структура.

42. Министър-председателят играе централна роля в процеса на евроинтеграционната политика във всички страни, олицетворявайки стратегическата важност, отредена на евроинтеграцията. Обикновено министерските комитети се ръководят от министър-председателя. В някои страни министър-председателят е подпомаган от министър или държавен секретар по европейска интеграция, които най-често докладва на министър-председателя. Министрите на европейската интеграция обикновено оглавяват европейски секретариат или бюро, за което ще стане дума по-долу. Главното изключение от правилото е Литва, която има Министерство на европейските работи, което споделя административната отговорност по въпросите на евроинтеграцията с Министерството на външните работи. В Словения дефинирането на специфичните отговорности на наскоро избрания министър на европейските работи ще бъде предмет на правителствено постановление, което се подготвя в момента.

43. Решенията в министерските комитети обикновено се взимат с консенсус, макар че в Литва и Полша министерските комитети могат да решават съответно с мнозинство или квалифицирано мнозинство. В Унгария решенията се взимат след гласуване.

2.2. Комитети на висши държавни чиновници

44. Повечето страни са създали комитети от висши държавни чиновници за управление на процеса на евроинтеграция на ниво висши държавни служители или заместник-министри. България има два комитета: Съвет за европейска интеграция, който обединява заместник-министри, и Комитет на висши държавни служители, който се състои от началниците на отдели по евроинтеграция в ресорните министерства. Румъния няма официален (постоянен) комитет от висши държавни служители; срещите на съответните чиновници се свикват *ad hoc* когато възникне необходимост. Няма сведения да се работи по учредяването на комитет на висши чиновници в Словакия. Срещите на висшите чиновници обикновено имат подготвителна функция (в България предложенията за европолитиката се подготвят от Съвета за европейска интеграция), а също така служат за филтриране на проблемите. Особено интересен е примерът на Литва. Новосъздаденият Комитет на заместник-министрите, Делегацията за подготовка на преговорите за членство в ЕС, е специално предназначен за подготовка за членство, макар да изпълнява и задачи, свързани с подготовката на заседания на правителствения комитет за европейска интеграция.

45. Поразителна е (почти) повсеместната липса на координиращ комитет, който да обединява държавните служители, ръководещи отделите по евроинтеграция в ресорните министерства. Създаването на комитети на това ниво на администрацията би допринесло много за подобряването на координацията в изработването на евроинтеграционната политика.

2.3. *Постоянни секретариати*

46. Позицията на постоянния секретариат по евроинтеграция е твърде различна в отделните страни. В една група страни постоянният секретариат е част от властовия център (Естония, Румъния, Словения и Словакия [към главния секретариат съществува по-малък секретариат в Министерството на външните работи, който се занимава с управление на Съвета за асоцииране и срещите на Комитета]) или независимо административно звено, свързано с Правителствения център (Латвия и Полша). В последно време в Словения се развива тенденция Европейският секретариат да се подчинява на Правителствения център. Наскоро словенският парламент номинира министър на евроинтеграцията без портфейл, в резултат на което Службата за европейска интеграция, която дотогава е била част от Министерството на външните работи, сега е директно прикрепена към Кабинета на министър-председателя.

47. В други страни домакин на секретариата по европейска интеграция е Министерството на външните работи. Чешката република няма официален европейски секретариат. Отделът за координиране на отношенията с ЕС към Министерството на външните работи на Чешката република изпълнява повечето от задачите, изпълнявани от евросекретариата в другите страни от Централна и Източна Европа. Друга част от подготовката и координацията се изпълнява от чешкия Отдел за политически отношения с ЕС, също към Министерството на външните работи. В България министърът на външните работи контролира европейския секретариат, който наскоро беше преместен от Министерския съвет. В Унгария секретариатът беше разделен между Кабинета на министър-председателя (Секретариат към Кабинета за европейска интеграция) и Министерството на външните работи. Взето бе решение да се премести секретариата на Кабинета за европейска интеграция към Министерството на външните работи, така че всички функции за административна подкрепа на процеса на евроинтеграцията да бъдат събрани в това министерство. В Литва има два Секретариата, един в Министерството на външните работи и един в Министерството на европейските работи, като по-важна роля играе първият.

48. Секретариатите обикновено изпълняват подготвителни задачи, но освен това наблюдават изпълнението на политиката и могат да функционират като отдел за стратегическо планиране. В някои страни европейският секретариат изпълнява ролята на клирингова къща за законодателство, гарантираща съвместимостта на новите законодателни предложения с европейските стандарти (Латвия, Полша, Румъния [съвместно със Законодателния съвет и Министерството на правосъдието]). В някои страни секретариатът е натоварен още и със създаването и управлението на работни групи, както и с връзките с обществеността и координирането на обучението по евроинтеграция. Последните две задачи се споменават от почти всички страни, които са отговорили на анкетата до началото на септември 1997.

49. Броят на заетите в европейските секретариати се различава значително в различните страни. Следва преглед на числеността на персонала според докладите от август/септември 1997 (с актуализирана информация от февруари 1998, където има такава): персоналят на полската Служба към Комитета за европейска интеграция, например, наброява 160 човека, докато Естония има не повече от 6 постоянни и 3-5 временни служители (естонци и чужденци). Други секретариати наброяват: 100 души в Унгария, 40 в Румъния (които ще се увеличават до 70), 37 в Литва (общо за отделите по евроинтеграция към министерствата на външните и на европейските работи), 20 в

България (към датата на създаването на отдела, очаква се броят им да нарасне), 20 в Чешката република (в два отдела, в процес на увеличаване), 17 в Латвия (вече 25 през февруари 1998) и 16 в Словакия (включително Отдела за европейска интеграция към Министерството на външните работи). Големината на администрацията в страната сама по себе си не дава достатъчно обяснение за разликата в броя на служителите. Важно е да се има предвид, че по-малките страни имат да се справят със същия обем задачи по евроинтеграцията както и по-големите, и съответно нормално би било да се очаква да имат по-големи служби за европейска интеграция спрямо собствените си мащаби. Засега това не се отразява в количествената сила на службите за европейска интеграция в по-малките страни, по-специално в две от Балтийските републики. Очевидно, високото ниво на децентрализация в управлението на евроинтеграцията може да компенсира донякъде липсата на персонал в централния секретариат, но адекватната координация на формирането на политиката и нейното осъществяване изисква някакво ниво-минимум на необходимия персонал и с оглед на това броят на персонала в някои страни-кандидатки може да се окаже недостатъчен.

2.4. *Заключения за централните структури за изработване на решения*

50. Отговорите на анкетата повдигат редица въпроси. Първият въпрос касае разделението на работата между министерствата, в частност ролята на министерствата на външните работи. По традиция на министерствата на външните работи често се приписва отговорността да управляват евроинтеграцията, доколкото това се счита за проблем на външната политика. Въпреки че възгледите по евроинтеграцията като политическо пространство са се променили, министерството на външните работи все още играе централна роля в координирането на евроинтеграцията в много страни-членки на ЕС — поради традицията и може би защото министерствата на външните работи се считат за “неутрални” в междуминистерските конфликти. В последните години, обаче, се правят стъпки да се увеличи ролята на другите министерства, в частност министерствата на икономиката и новосъздадените в процеса на евроинтеграцията министерства на европейските работи, за сметка на министерствата на външните работи. Как да се класифицират европейските работи и на кое министерство да се повери отговорността за тях е важен въпрос. Интересно е да се отбележи, че много страни-кандидатки от Централна и Източна Европа са поверили на министерството на външните работи централна роля в управлението на евроинтеграцията (България, Чешката република и Унгария). В Литва Министерството на европейските работи постепенно разширява своята роля в управлението на евроинтеграцията, но главният европейски Секретариат е все още част от Министерството на външните работи. В Словакия главният европейски Секретариат е в Кабинета на правителството, но Министерството на външните работи играе важна роля в управлението на Споразумението за асоцииране. В други страни, по-специално в Естония, Латвия, Румъния и Словакия, ролята на министерството на външните работи е по-малко централна. В тези страни главната институция за управление на евроинтеграцията е или част от властовия център (министерски съвет или кабинет на правителството), или независима част от администрацията (Латвия и Полша).

51. Във всички страни, отговорили на анкетата, министерствата на външните работи имат задачата да поддържат връзката с националните мисии пред ЕС и да водят тяхната кадрова политика. Когато обаче страните се присъединят към ЕС, ролята на министерствата като кадровик на мисиите може да бъде редуцирана. Трансформирането на мисията в постоянно представителство обикновено върви с развитието на по-структурирана институция, попълнена с държавни служители, представляващи различни министерства. В няколко страни вече е в ход подготовката за това. Въпросът за дългосрочната роля на министерствата на външните работи в управлението на евроинтеграцията остава открит.

52. Същият въпрос може да бъде повдигнат по отношение на ролята на министерствата на търговията и/или икономиката. В страните-членки на ЕС икономическите министерства все повече се включват в координирането на евроинтеграцията, особено когато става дума за политиката по проблеми на вътрешния пазар. Икономическите министерства в Централна и Източна Европа засега най-вече отсъстват от централните институции за определяне на политиката към ЕС. Трябва да се отбележи важната роля, отредена на министерствата на правосъдието. Това може да се обясни като последица от голямата важност, която се придава на управлението на сближаването на законодателството, централен проблем през периода преди присъединяването. Важността на министерствата на правосъдието в Централна и Източна Европа е интересна по-специално като се има предвид ограничената роля в евроинтеграцията на министерствата на правосъдието в страните-членки, независимо от последните опити да се разшири тяхното влияние (например в Холандия).

53. И накрая, интересно е как ще се развива генералният управленски дебат по европейската интеграция. Тъй като европейската интеграция по всяка вероятност ще повлияе върху всички или повечето министерства, важно е онези от министерствата, които не участват в министерския комитет, да бъдат привлечени в дебатите по политиката. Българската структура за изработване на решения предвижда специални заседания на Министерския съвет по въпросите на евроинтеграцията. Интересно ще бъде да се види как тези специални заседания по европейска интеграция ще повлияят върху развитието на съгласувана стратегия за европейска интеграция в България и дали този пример ще бъде последван от други страни.

3. Евроинтеграцията вътре и между министерствата

54. Централните органи за изработване на решения представляват само върха на айсберга в политическия процес. Политиката по въпросите на евроинтеграцията не прави изключение в това отношение. Силата на централните институции и тяхната способност да развият стратегически възможности зависят до голяма степен от това дали тяхната работна натовареност им оставя време да разработват стратегии и цялостна политика. Един от основните проблеми на административните системи в Централна и Източна Европа, както е отбелязано в *становищата* на Европейската комисия и в други анализи, е слабостта на системите за координация на политиката. Това е причина централните органи да бъдат затрупани с много проблеми и междуминистерски конфликти за разрешаване. Това на свой ред ограничава времето, което властовите центрове могат да отделят за разработване на политика и стратегия.

55. Повечето страни от Централна и Източна Европа имат голям напредък в създаването на звена за евроинтеграционна политика в отделните министерства. В повечето страни министерствата задължително имат специализирано звено по европейска интеграция, макар че в повечето случаи няма уеднаквен подход към създаването на такива звена. Освен това, както беше споменато в пасаж за комитетите от висши чиновници, в повечето страни не съществува система за постоянни срещи между началниците на звена по евроинтеграционна политика. Създаването на система за постоянни срещи би допринесла значително за подобряването на възможностите за координация в тези страни.

56. Прилагането на политиката и законодателството на ЕС започва все повече да влияе върху под-националното управление (т.е. разпределение на държавните поръчки, управление на структурните фондове, проекти и пр.). Ето защо навременното създаване на специализирани звена на под-национално ниво би било важна крачка към създаването на институционални структури за управление на евроинтеграцията. В Румъния всяка префектура (форма на държавна администрация на местно ниво) трябва да има и специализирано звено за европейска интеграция. Въпреки това

като цяло все още твърде недостатъчно се осъзнава важноста на включването на органите на местната държавна власт и местното самоуправление в управлението на евроинтеграцията.

57. Създаването на добре функционираща система за междуминистерска координация може да облекчи напрежението върху властовите центрове. Всички страни от Централна и Източна Европа се подготвят да развият система от междуминистерски работни групи. В различните страни няма ясен модел на съществуващите мрежи от работни групи и съществуващите структури не са задължително постоянни. Организацията на работни групи следва външна или вътрешна логика. Страните, които са организирали своите структури от работни групи съобразно външни критерии, обикновено следват разделите на въпросника на Европейската комисия или структурата на Бялата книга от Кан. Съществуват и разновидности на тази система. Румъния, например, използва отделни структури от работни групи за прилагането на препоръките на Бялата книга (23 работни групи) и Европейския договор (9 работни групи). В Унгария има 27 работни групи, организирани според въпросника на Европейската комисия, плюс 4 допълнителни групи, организирани съобразно вътрешни нужди. В Чешката република 22 работни групи са организирани на базата на изискванията за управление на прилагането на Европейския договор. Когато работните групи са организирани на базата на вътрешна логика, създаването и управлението на работните групи е предоставено на отделните министерства.

58. Един важен въпрос във връзка със системата от работни групи е коя институция е отговорна за създаването и координирането на работните групи. Работните групи могат да бъдат създавани или по инициатива на отделните министерства, или по инициатива на европейския секретариат. В страните, в които структурата на работните групи е основана върху инициативата на министерствата, не е изключено системата да бъде по-непостоянна, тъй като няма реален централен надзор. Полша, например, притежава гъвкава система от работни групи, които са създадени от министерствата *ad hoc*. В повечето страни, обаче, европейският секретариат участва в създаването на работни групи и изпраща представители на всяко заседание на работната група. Може да бъде зададен въпроса коя от тези две системи функционира по-ефективно. Съществуват убедителни аргументи в полза на учредяването и координирането на работните групи от европейския секретариат. Това ще създаде по-еднообразна структура и ще увеличи вероятността държавната политика да бъде застъпена в разискванията на работните групи. Децентрализираната система има предимството, че министерство, което създава или координира работна група, ще я разглежда като част от своята структура. Това ще увеличи вероятността решенията и препоръките на работната група наистина да бъдат реализирани.

59. Структурите от работни групи в страните от Централна и Източна Европа не винаги са постоянни. В няколко страни структурите или са били ревизирани в последно време, или се предвижда да бъдат ревизирани в близко бъдеще. Освен това е трудно да се прецени истинското значение на работните групи, тъй като няма информация колко често те провеждат заседания и до каква степен техните препоръки и решения се следват от министерствата. Отговорите на анкетата създават впечатлението, че работните групи са най-слабото звено в структурата за изработване на политика, което не е изненадващо с оглед на общите проблеми на координацията в администрацията на страните от Централна и Източна Европа, изтъквани в повечето *становища* на Комисията.

4. Подготовка за присъединяване

60. Страните от Централна и Източна Европа имат значителен напредък в развитието на основни структури за управление на изработването на политика по евроинтеграцията. Тези структури са все още недостатъчно стабилни и често страдат от липса на координация и

възможности да творят политика. Все пак има вероятност структурите за управление на евроинтеграцията да се стабилизират по време на преговорите за членство. Може да се очаква структурните проблеми да намерят решение през близките години като част от общото усилие за усъвършенстване на административните структури. Изричното упоменаване в *становищата* на Комисията на необходимостта от подобряване на административните възможности в практически всички страни от Централна и Източна Европа най-вероятно ще помогне да се запази импулса на административната реформа.

61. За разлика от значителния напредък в развитието на институции и структури за управление на формирането на евроинтеграционната политика, развитието на структури и стратегии за преговорите за членство е все още в начален стадий в повечето страни-кандидатки. Тази част съдържа преглед на структурите, създадени за процеса на преговори, състоянието на нещата по отношение на формулирането на национална стратегия по преговорите и стратегията за връзки с обществото по въпросите на членството в ЕС.

62. По отношение на структурите за подготовка на преговорите, повечето страни възнамеряват да използват съществуващите структури за формиране на политика при подготовката на национални позиции и избор на преговарящи. В Литва съществува, а в Латвия ще бъде създадена в близко време, специална структура, натоварена да наблюдава процеса на преговорите (Делегацията по подготовка на преговорите за членство в ЕС). Секретариатът на Делегацията по подготовка на преговорите за членство в ЕС на Литва се намира в Министерството на външните работи. В Латвия Секретариатът на преговарящия екип ще се намира също при Министерството на външните работи. В Чешката република структурата на работната група ще бъде приспособена така, че да ѝ позволява да функционира като специализирани групи, които да подпомагат преговарящия екип като подготвят чешката позиция по време на преговорите за присъединяване. В Словакия в министерствата и между министерствата са създадени специални структури с цел подпомагане работата на преговарящите екипи. В други страни засега не се планира създаването на специални процедури за подготовка на национални позиции в преговорите по присъединяване.

63. Все още не всички страни са направили своя избор каква институция ще води преговорите. В страните, които са взели решение, преговорите ще се водят от министъра на външните работи или от различни представители на това министерство. Това е така дори за онези страни, където ролята на министерството на външните работи е ограничена. Екипи за преговори са създадени и в Словакия.

64. Подготовката на национална стратегия за преговорите се намира на различен етап на развитие в различните страни. Всички страни възнамеряват да развият национална стратегия, която трябва да служи като рамка за подхода към процеса на преговорите. Документ за националната стратегия е завършен в Полша и почти завършен в Естония. Във всички други страни той е в различна степен на подготовка.

65. развитието на структури за обучение, които да създадат ядро от експерти по евроинтеграция в администрацията, в повечето случаи се намира в напреднал етап. В няколко страни (Чешката република, Естония, Унгария, Латвия, Полша, Словения) е развита цялостна стратегия на обучението, която ще доведе до постепенно увеличаване на броя на експертите по евроинтеграция в администрацията. Програми за обучение на бъдещите преговарящи се намират в ранен етап на развитие.

66. Големият проблем по отношение на ефективността на обучението е високото ниво на текучество сред държавните служители. Кадровите чистки след избори и конкуренцията на частния сектор, който проявява нарастващ интерес към специалисти по евроинтеграция, затрудняват

преценката на реалния ефект от програмите за обучение, по-специално в страните, където няма закон за държавния чиновник. Ето защо наличието на специалисти по евроинтеграция за един по-дълъг период от време буди сериозно съмнение. Единствено подобряването на условията за наемане на персонал в администрацията може да доведе до подобряване на тази ситуация.

67. И последният проблем за обсъждане под това заглавие е взаимодействието между властта и обществото в процеса на присъединяване. Важно е в страните да има открит дебат по цената и ползите от членство в ЕС. Подкрепата в Централна и Източна Европа за членство в ЕС като цяло все още остава висока; резултатите на Евробарометър показват, че голямото мнозинство от гражданите на страните от Централна и Източна Европа биха гласували “за” в един референдум за членство в ЕС. Резултатите сочат също разбиране за потенциалната цена на членството, в частност за аграрния сектор, но това като че ли не оказва голямо влияние върху общото положително отношение към евентуално членство в ЕС. В същото време е ясно, че е необходимо да се осигурява на гражданите повече образование и информация за евроинтеграцията, за да могат те да си изградят едно просветено отношение към въпросите на евроинтеграцията. Правителствата ще играят много важна роля в тази област, тъй като не са много институциите, които могат да допринесат за осигуряване на информация, по въпросите на евроинтеграцията. Правителствата в Централна и Източна Европа добре разбират нуждата да се предоставя повече информация за да се стимулира по-добре информиран дебат по последиците от членството в ЕС. Всички страни планират да завършат национална стратегия за комуникация в близко бъдеще. Все още обаче твърде малко остават страните, които вече развиват стратегия за обществена информация и комуникация. Комуникационните стратегии варират от общо предоставяне на информация за обществото до развитие на комплексни пакети от дейности, насочени към различни сектори на обществото.

68. Всички страни-кандидатки са започнали подготовка за преговорите за членство. Процесът за подбор и обучение на преговарящите е в своя начален стадий и всички страни са постигнали известен напредък в развитието на стратегия за преговорите. Започнало е и обучението по въпросите на евроинтеграцията на държавните служители, но програмите за обучение могат да имат дълготраен ефект само ако се намали нивото на тежест сред държавните служители, особено на онези, които владеят чужди езици и познават проблемите на евроинтеграцията. В повечето страни-членки се разработват стратегии за информация и комуникация, които ще помогнат да се изгради едно информирано обществено мнение по въпросите на евроинтеграцията. Поради липса на подробности по съдържанието на тези информационни програми, трудно е да се правят заключения за тяхното качество и потенциално въздействие.

5. Сближаване на законодателството

69. Сближаването на законодателството е решаващ елемент в подготовката на страните от Централна и Източна Европа за членство в ЕС. Три са причините, поради които процесът на сближаване за страните-кандидатки от Централна и Източна Европа е по-комплициран в сравнение със страните-кандидатки от предишните две вълни на разширяване. Първата причина е все по-увеличаващият се обем и сложност на *актовете и нормите на Общността*. Втората причина е едновременното протичане в страните от Централна и Източна Европа на реформа на юридическата система и сближаване на законодателството. Докато нуждата от създаване на законодателна рамка за пазарна икономика в известен смисъл улеснява сближаването на законодателството (защото двете могат да се движат едновременно), то натоварването, породено от едновременността на двата процеса, оказва твърде силен натиск върху новата институционална система на страните. Третият проблем е сравнително ограниченото познаване на европейските закони в Централна и Източна Европа, което може да обременява процеса на сближаване.

70. Разковничето на трите въпроса, повдигнати по-горе, е в изграждането на добре функционираща система, гарантираща съвместимостта на новите закони със стандартите на ЕС, и в приемането на ясна и реалистична програма за сближаване на съществуващите вече закони, особено ако всичко това се придружава от една добре развита програма за образование и обучение на съдии, юристи и парламентарни експерти (на обучението на държавните служители се спряхме в предишната част).

71. Във всички централно и източно-европейски страни са изградени структури, които гарантират съвместимост на новите закони със стандартите на ЕС. Използват се няколко различни методи за съгласуване на проектозаконите, разработвани от администрацията:

- проверка за съвместимост от законодателен съвет (България и Румъния);
- децентрализирана система, всяко министерство носи отговорност за проверка на съвместимостта на законодателството (Естония, Унгария). В Чешката република и Унгария министерството на правосъдието има координиращи функции;
- проверка за съвместимост от европейския секретариат (Латвия, Полша);
- проверка за съвместимост от Юридическо бюро към Министерството на европейските работи (Литва); и
- проверка за съвместимост от Кабинета по законодателство при Кабинета на министър-председателя (Словения)

72. Децентрализираната служба за извършване на проверките за съвместимост очевидно изисква много по-висока степен на компетентност по въпросите на евроинтеграцията в отделните министерства в сравнение с централизираната система за контрол на съвместимостта. Ако обаче има достатъчно кадри за развитието на ефективна система за контрол на съвместимостта в министерствата, това очевидно би имало положителен ефект върху цялостната ефикасност на законодателния процес — ще има по-малко случаи на върнати за преработка закони в министерствата. Потенциалният недостатък на една децентрализирана система е в това, че институцията, отговорна за координирането на цялостния процес на сближаване, по-трудно може да следи напредъка в прилагането на стратегията за сближаване. Комбинирането на децентрализирано осигуряване на сходимост и координираща функция на една институция, както е в Чешката република и в Унгария, би обединила преимуществата на двете системи.

73. Проверката за съвместимост на проекто-законите се прави главно за да гарантира, че новите закони, предлагани за приемане от парламента, няма да влязат в конфликт с европейското законодателство. В допълнение към проверките за съвместимост на всички нови закони, всички страни-кандидатки развиват национални програми или стратегии за хармонизация на законодателството. Координирането на прилагането на тези национални програми се осъществява от европейския секретариат, от министерството, отговарящо за сближаване на законодателството (т.е. Министерството на правосъдието и сближаването на законодателството в България; Министерството на европейските работи в Литва; Министерството на правосъдието в Чешката република).

74. Някои страни са решили да отделят институционалната отговорност за контрол на съвместимостта, което е преди всичко техническа функция, от отговорността за развитието и прилагането на национална стратегия за сближаване, което по същество е повече политическа задача. Такова разделение би могло да има смисъл по отношение на отделянето на техническата и политическата работа. Важно е да се подчертае нуждата от реалистичен подход към сближаването, основан, там където това е възможно, върху анализ на въздействието. Стратегиите за сближаване

трябва да отразяват институционалните възможности и икономическите реалности на дадената страна, а не наложения отвън график. В дългосрочна перспектива, страните ще спечелят повече от реалистичния си подход, отколкото от политически опортюнизъм. В повечето страни е създадена система за мониторинг на напредъка и периодична ревизия на стратегиите за хармонизация.

75. Главният метод за сближаване е да се поправи съществуващото национално законодателство или да се прокарат нови национални закони, които да осигурят съвместимост между националното законодателство и нормите на ЕС. Някои страни копират европейски текстове в своето национално законодателство, но това са изключения от правилото дори в тези страни.

76. Има различни форми на взаимодействие на правителството с парламента в процеса на сближаването. В България, например, и досега няма официални канали за взаимодействие между правителството и парламента по процеса на сближаване. Категоричното мнозинство, подкрепящо съответното правителство, служи като гаранция, че правителствените приоритети, в частност стратегията за хармонизация, ще бъдат отразени в законодателната програма на парламента. В Латвия това се третира като нормален аспект на отношенията между правителството и парламента. В други страни са установени официални връзки между комитета за евроинтеграция и/или законодателния комитет и правителствената комисия/комитет за европейска интеграция. Тези официални връзки се изразяват в редовни заседания на представители на различните комитети и/или участие на представители от парламентарния комитет (парламентарните комитети) в заседанията на министерския комитет, отговарящ за евроинтеграцията (Литва, Полша, Румъния). Това участие може да бъде по статут (Полша) или по конкретен случай. В Чешката република официалните и неофициалните заседания на представителите на парламента и правителството по сближаването се провеждат *ad hoc*.

77. Различен е начинът, по който всяка от десетте страни-кандидатки управлява процеса на сближаване. Могат да се набележат някои модели за междуинституционални отношения в начина за провеждане на проверките за съвместимост, например, или за взаимодействието между правителство и парламент. Въпреки това по този въпрос съществува много по-голямо разнообразие в сравнение с други аспекти на изграждането на структури за управление на евроинтеграцията.

78. Един последен въпрос, отнасящ се до отношенията между правителството и парламента, макар и не засегнат специално в анкетата, е участието на парламента в преговорите за присъединяване. Законодателната натовареност, породена от договорите за присъединяване, ще има съществено отражение върху парламента. Ето защо това е още един важен проблем, който трябва да се обмисли.

6. Управление на финансовата помощ

79. Управлението на финансовата помощ е важен проблем в развитието на отношенията между ЕС и страните-кандидатки. Развитието на система за финансов контрол, която по-специално да следи използването на финансовата помощ, се изтъква като важен проблем в Мнението на Европейската комисия за молбите за членство на кандидатите от Централна и Източна Европа. Анкетата на СИГМА не третира в детайли проблемите на финансовия контрол, но поставя въпроси за отношението между финансовата помощ и процеса на европейска интеграция.

80. Отговорността за управлението на финансовата помощ в някои страни е разделена, а в други е концентрирана в една институция. България има най-децентрализираната система за управление на финансовата помощ; всяко министерство се занимава с помощта в своята собствена област. В България Отделът за европейска интеграция към Министерството на външните работи

трябва да гарантира съгласуваност в използването на помощи в процеса на европейската интеграция, но отделът е натоварен по-скоро с координиращи, отколкото с управленски функции по отношение на помощите. В Естония отговорността за управление на помощите е поделена между Министерството на финансите (общо съдействие) и Службата за европейска интеграция (съдействие по отношение на процеса на евроинтеграция). В Чешката република политическата отговорност се носи от Министерството на външните работи, но в практиката Центърът за чуждестранна помощ е този, който се занимава с управлението на помощите. Въпроси, свързани с финансовите помощи за процеса на европейската интеграция, се обсъждат в чешкия Работен комитет за прилагане на европейските споразумения, Комитета на висши служители по евроинтеграцията. В Унгария, Полша, Румъния и Словакия управлението на помощта е поверено на една институция и във всички тези случаи същата институция инкорпорира или служи като секретариат по европейска интеграция. В Латвия и Литва чуждестранната помощ се управлява от междуминистерски координационен съвет, председателстван съответно от министъра на финансите и министъра на външните работи.

81. Всички страни очевидно отделят специално внимание на финансовата помощ в сферата на европейската интеграция. Всички те са положили специални грижи за да гарантират, че помощта ще се използва с оглед постигането на целите за членство в ЕС. Това особено ясно личи в страните, които са поверили отговорността за управление на финансовата помощ на европейските секретариати.

7. Самоанализ на системата за управление на евроинтеграцията

82. В анкетата на СИГМА страните-кандидатки от Централна и Източна Европа бяха помолени да определят основните силни и слаби страни на своите системи за прилагане на политиката по евроинтеграцията. Повечето страни определиха за свое най-основно преимущество напредъка в създаването на институции за управление на евроинтеграцията. Оказва се, че създаването на централни институции за изработване на решения е една от главните грижи на политиците в Централна и Източна Европа. В самоанализа бяха очертани и още няколко силни страни. Един от отговорите се отнасяше за възможността системата за прилагане на политиката отпреди присъединяването да се трансформира в система за прилагане на политиката като член на Общността; други отговори отделяха специално внимание на създаването на специализирани евроинтеграционни звена в отделните министерства, докато една страна посочи като най-голямо свое преимущество добре функциониращата хоризонтална координираща система. Трябва да се отбележи, че същата страна включи недостатъчната формализация (т.е. недостатъчно юридически актове) на координиращата система в своя анализ на слабите страни на своята национална система за прилагане на политиката.

83. Докато в самоанализа има висока степен на съвпадение на позитивните елементи в новата институционална структура, то слабостите са много по-разнообразни. Унгария и България не са отговорили на този въпрос (в случая с България — защото новата институционална система е въведена съвсем отскоро). Слабостите, посочени в отговорите, включваха частично завършените институционални системи и документи на стратегията; незадоволителната работа по изготвяне на закони и отчети за прилагане на политиката; липса на квалифицирани кадри и подходящо оборудване; проблеми с адаптацията на отделните министерства и слабост на координацията и комуникацията между институциите.

84. Слабостите, посочени в самоанализа, много приличат на изводите, направени от Европейската комисия в нейните Мнения за кандидататурите за членство на страните от Централна и Източна Европа. Беше дадена положителна оценка на институционалната система за управление на

евроинтеграцията, макар че Комисията заедно с това подчерта необходимостта да се консолидират и подсилят новосъздадените институционални системи. Бяха повдигнати обаче въпроси за възможностите за координиране на политиката (в повечето страни) и наличието на човешки ресурси, които да управляват процесите на политиката по евроинтеграцията. Опасенията за възможностите за прилагане на политиката бяха в основата на акцента върху създаването и усъвършенстването на тези институции в Бялата книга от Кан. Публикуваната в *становищата* на Комисията оценка на институциите, отговарящи за прилагането на политиката, беше силно критична. Съчетаването на самоанализа на страните-членки и Мнението на Европейската комисия би показало, че заздравяването на институционалната система за управление на евроинтеграцията (най-вече по отношение на човешкия фактор и в частност по линия на министерствата), подобряването на координационните възможности и усилването на институциите, отговорни за прилагането на политиката, са приоритетните проблеми на следващите години.

8. Административната реформа и европейската интеграция

85. Способността на администрацията да се справи със задълженията на членството се превръща във важен критерий за приемане в ЕС. Мнението на Комисията по кандидатурите за членство в ЕС на страните-кандидатки от Централна и Източна Европа потвърждава тенденцията за нарастване на значението на административните възможности като аспект на членството в ЕС.

86. Политиците в Централна и Източна Европа бързо осъзнават нарастващото значение на добре функциониращата администрация като предпоставка за членство в ЕС. В много страни административната реформа беше сравнително пренебрегвана област на реформите. След публикуването на Бялата книга от Кан административната реформа получи общо по-високо ниво на приоритетност. Въпреки това критичната оценка на административните възможности в *становищата* на Европейската комисия, макар по-силна за едни страни в сравнение с други, показва, че има да се свърши още много работа преди административните възможности да се издигнат до нивото, изискващо се за страните, които искат да участват пълноценно в политиката на ЕС.

87. Макар че има връзка между административната реформа и европейската интеграция, институционалните връзки между институциите, участващи в управлението на административната реформа, и институциите, участващи в управлението на евроинтеграцията, не винаги са очевидни. За това има няколко причини. Първо, не винаги отговорността за административната реформа е ясно формулирана. В България отговорността за административната реформа се поделя от двама министри, но няма орган на административната реформа сам по себе си. В Естония отговорността остава за отделните министерства, макар че няколко министерства имат за задача да координират. В Литва за административната реформа отговарят министерството на държавната администрация и местните власти. В Унгария, Латвия, Полша и Румъния отговорността остава в правителствения център. В Унгария, Латвия и Полша е създадено специално звено, което управлява процеса на административната реформа, докато в Румъния реформата на централното правителство засега се ръководи от организационен комитет, състоящ се от представители на различни държавни отдели.

88. Второ, в случаите, в които отговорността е определена, отговорностите за административната реформа и европейските работи често попада в институции, които имат ограничени връзки. В повечето страни министърът или чиновникът, отговорен за административната реформа, не е член на министерския комитет за евроинтеграция, което автоматично ограничава диапазона за обмен на информация между двете области. Ако и двете области се управляват от под-секции на централната институция или правителство, това би могло да увеличи диапазона за коопериране, но не във всички страни е така. В Литва, например,

административната реформа се управлява от отделно министерство, докато отговорността за евроинтеграцията се поделва от две други министерства. Една от страните, където вече е създадена институционална връзка между министерския комитет за европейска интеграция и министъра, отговорен за административната реформа, е България, където главният секретар на Министерския съвет, който в момента (февруари 1998) е и министър на държавната администрация, е представен в междуминистерския комитет и в Съвета за европейска интеграция. В Латвия се развиват постоянни координационни механизми между институциите, отговорни за евроинтеграцията и за административната реформа. В Полша началникът на Отдела за реформа на публичната администрация е *ex-officio* член на Съвета за европейска интеграция, консултантски орган към министър-председателя. Все пак няма връзка между двете институции в процеса на изработване на решения. Изглежда, че макар страните от Централна и Източна Европа да признават колко е важно да има добре функционираща административна система, административната реформа не е достатъчно високо в политическия дневен ред, за да могат представителите на органа за административна реформа да бъдат включени в ядрото на органите за изработване на решения по прилагането на европолитиката.

89. Самоанализът на главните проблеми на публичната администрация и тяхното влияние върху европейския интеграционен процес отразяват общото съзнание сред политиците от Централна и Източна Европа за връзката между двата проблема. Като главни проблеми са посочени общата слабост на институционалните и административни структури (България, Латвия, Румъния) и липсата на квалифициран и подходящо обучен персонал (Унгария и Литва). От страните, които са отговорили на тази част от анкетата, единствено Естония не посочва сериозни проблеми в публичната администрация. Като основни проблеми, които пречат да се започне работа по проблемите в администрацията, се споменават липсата на финансови средства и липсата на квалифицирани кадри. Две от балтийските страни споменават и проблемите, възникващи от нуждата да се развие нова институционална система.

90. Общата стратегия за административна реформа е в процес на разработване в България и Румъния (където като първи приоритет изтъкват реформата на местното управление) и в процес на прилагане в Латвия. В Литва стратегията за реформата е приета, но не е започнало нейното прилагане. В Унгария първият етап на административната реформа е завършен. Следващата фаза на административната реформа е изцяло ориентирана към специфичните изисквания за европейска интеграция. Сред страните, отговорили на тази част от анкетата, Унгария е единствената страна, която докладва стратегия на административната реформа, специално ориентирана към нуждите на присъединяването.

91. Както става ясно, връзката между европейската интеграция и административната реформа не е толкова очевидна, колкото може би изглежда. Административните възможности очевидно не са главният критерий, според който са оценявани кандидатурите за членство на страните от Централна и Източна Европа. Въпреки това дори ако членството не зависи от качеството на администрацията, висококачествена администрация се изисква за да се посрещнат другите условия, посочени в *становищата*. Ето защо е важно връзката между европейската интеграция и административната реформа не само да се признава, но и да бъде развита в практически действия.

9. Заключение

92. Страните-кандидатки от Централна и Източна Европа докладват значителен напредък в развитието на институции и структури за управление на евроинтеграцията. Във всички страни-кандидатки е създадена законовата база за институционалната мрежа и, с малки изключения, са създадени всички институции, предвидени от закона. Същото важи и за създаването

на звена за европейска интеграция в министерствата. Създаването на междуминистерски работни групи се оказва по-голям проблем. Докато централните структури за изработване на решения по евроинтеграцията са сравнително постоянни, структурите на работните групи често се променят. Отговорите на анкетата създават впечатлението, че структурите на работните групи по принцип са най-слабото звено в институционалната система. Това е проблем, който трябва да бъде обсъден. Работните групи не само имат роля във формирането на политика по важните въпроси на европейската интеграция, но изпълняват и координираща функция на нивото на висшите държавни чиновници.

93. Подготовката за управление на процеса на присъединяване е започнала във всички страни, отговорили на анкетата. Интересно е, че в повечето страни министерството на външните работи играе централна роля в процеса на преговорите, което като че ли контрастира с по-ограничената роля, която министерствата на външните работи играят в управлението на политиката на ЕС. Тъй като процесът на преговорите изисква непрекъснато регулиране на политическите позиции, както и поток на информация от министерствата, въпросът за отношенията между координиращата структура за европейска интеграция и структурата за преговори е твърде важен.

94. Структурите за управление на сближаването на законодателството са добре развити. Въведени са структури за осигуряване на съгласуваност на новите закони със стандартите на ЕС и е започнало прилагането на национални стратегии за систематично ревизиране и адаптиране на законодателството. Въведените процедури, обаче, действат основно в администрацията. Отношенията между администрацията и парламента в процеса на сближаване са не винаги добре развити, което може да създаде проблеми, по-специално когато правителството управлява чрез коалиция и/или не разчита на категорично мнозинство в парламента. Може би е уместно да се обсъди вариант за създаване на система за контрол на съгласуваността за институционалната система като цяло.

95. Управлението на финансовата помощ все повече се ориентира към подпомагане на подготовката за членство. Програма ФАР на Европейската комисия, която остава основната програма за финансова помощ за страните-кандидатки, е преориентирана към нарастваща подкрепа за процеса на присъединяване. Управлението на финансовата помощ като цяло е или добре координирано с европейския секретариат, или част от неговите функции.

96. Самоанализът на институционалната система и процедурите за управление на евроинтеграцията, който страните правят в анкетата, разкрива твърде очевидни слабости в системите за прилагане на политиката. Слабостта на възможностите за координация е общ проблем за повечето от администрациите от Централна и Източна Европа. Същото важи и за прилагането на политиката, където страните от Централна и Източна Европа трябва да създават почти изцяло нова институционална система за прилагане на политика. Процесът на създаване на тази институционална мрежа не е завършен в повечето от страните-кандидатки. Това влияе върху прилагането на политиката по евроинтеграцията точно толкова, колкото и на прилагането на политиката във всяка друга област. Загрижеността за възможностите за прилагане на политиката, изразена от Европейската комисия в нейните *становища*, е в унисон с този самоанализ, но трябва да бъде разглеждана в правилния контекст. Освен развитието на възможности за координиране на политиката и изграждането на мрежи за прилагане на политиката, липсата на квалифициран персонал е другата основна слабост на системите за прилагане на политиката по евроинтеграцията тези страни.

97. Последната категория в анкетата на СИГМА беше връзката между административната реформа и европейската интеграция. Освен дискутираните в предишната част проблеми в административните системи, друг основен потенциален източник на проблеми е липсата на ясни

институционални връзки между органите на административната реформа и структурите, отговорни за управление на евроинтеграцията.

98. Налице е значителен напредък в развитието на системи за управление на евроинтеграцията в Централна и Източна Европа. Ако институционалните системи работят толкова добре, колкото предполагат отговорите на анкетата, съществуващите системи вероятно ще могат да се справят с натоварването, породено от процеса на присъединяване, стига да се вземат мерки да се поправят слабостите, изтъкнати по-горе. Дали тези структури ще бъдат достатъчни за да управляват евроинтеграцията след като страните се присъединят към Съюза, е съвсем друга работа. Ще трябва да бъдат направени съществени подобрения във възможностите за прилагане на политиката като цяло, както и да се развият механизми за отчетност в допълнение към усъвършенстването на структурите за развитие на политиката. Ще бъде необходима по-добра интеграция между политиката на административната реформа и политиката за присъединяване към ЕС, която да гарантира, че страните са административно подготвени да бъдат членове на ЕС когато това членство стане действителност.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: КЛАСИФИКАЦИЯ НА ОТГОВОРИТЕ НА АНКЕТАТА

1. Централни Структури За Изработване На Решения

| Институционални структури: Страна | Министерски комитет (и) Министерски съвет | Упълномощен министър | Комитет на висши чиновници | Секретариат |
|-----------------------------------|--|---|--|--|
| България | <p>1. Специални заседания по европейска интеграция на Министерския съвет за определяне на националната политика, утвърждаване на мандатите и документите, определяне на преговарящите.</p> <p>2. Заседава поне веднъж месечно, взема решения с консенсус</p> | <p>Специалните заседания се ръководят от министър-председателя; министърът на външните работи ръководи Съвета за европейска интеграция, главен координатор.</p> <p>Министерството на правосъдието координира дейността по сближаване на законодателството</p> | <p>1. Съветът за европейска интеграция (заместник-министри от съответните ресори) подготвя специалните заседания, наблюдава реализирането на политиката, създава работни групи;</p> <p>2. Междуминистерски комитет по евроинтеграция (началници на секции по евроинтеграция)</p> | <p>Отдел по европейска интеграция към Министерството на външните работи.</p> <p>Основни задачи: координация, преглед, подготовка на преговори, обучение, наблюдение на сближаването на законодателството</p> |

| | | | | |
|-----------------|---|--|--|--|
| Чешка република | <p>Правителствен комитет за европейска интеграция, ограничено, определено от закона членство, могат да бъдат канени други министерства и институции, заседава веднъж на два месеца.</p> <p>Комитетът има подготвителна функция, решения могат да бъдат вземани само от правителството</p> | Министерството на външните работи, отговарящо за цялостното координиране | <p>Работен комитет за прилагане на Европейското споразумение, начело със заместник-министър на външните работи.</p> <p>Заседава поне веднъж месечно, организира работни групи.</p> | Два отдела в Министерството на външните работи, един за координиране на отношенията с ЕС, другият за политически контакти с ЕС. |
| Естония | <p>Министерски комитет по европейски работи, председателстван от министър-председателя, ограничен брой министерства.</p> <p>Заседава поне веднъж месечно.</p> <p>Взема решения с консенсус.</p> | Министър-председателят отговаря за европейската интеграция | <p>Съвет на висшите държавни служители, председателстван от началника на Службата по евроинтеграция.</p> <p>Заседава веднъж на две седмици.</p> <p>Взема решения с консенсус.</p> <p>Специална роля на Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието.</p> | <p>Служба по евроинтеграция в Държавното канцлерство.</p> <p>Главни задачи: координиране, мониторинг и стратегическо планиране</p> |

| | | | | |
|---------|---|--|--|--|
| Унгария | <p>Кабинет за евроинтеграция, председателстван от министър-председателя, ограничен брой министерства, не може да взема юридически обвързващи решения.</p> <p>Взема решения с гласуване.</p> <p>Заседава поне веднъж на месец.</p> | Министърът на външните работи. | Междуминистерски комитет за евроинтеграция, държавни секретари и заместник-държавни секретари | <p>Държавен секретариат за евроинтеграция към Министерството на външните работи.</p> <p>Група за стратегически задачи към кабинета на министър-председателя.</p> |
| Латвия | <p>Съвет за евроинтеграция, председателстван от министър-председателя или от министъра на европейските работи (ако министър-председателят отсъства), ограничен брой министерства.</p> <p>Заседава поне веднъж на месец.</p> <p>Взема решения с консенсус.</p> | Министърът на европейските работи докладва на министър-председателя. | <p>Съвет от висши държавни служители по евроинтеграцията.</p> <p>Специална роля на министъра на външните работи.</p> | Бюро за европейска интеграция (БЕИ) към министъра на европейските работи: мониторинг, координация; информация, планиране. Широк мандат. |

| | | | | |
|-------|---|---|--|--|
| Литва | <p>Правителствена комисия по европейска интеграция, председателствана от министър-председателя, представени са ограничен брой министерства, свиквани от началника на Делегацията за подготовка на преговорите за членство в ЕС.</p> <p>Заседава когато е необходимо.</p> <p>Взема решения с квалифицирано мнозинство.</p> | <p>Отговорността се разпределя между: министъра на външните работи (цялостна координация) и министъра на европейските работи (подготовка и координация на националната програма за сближаване на законодателството и подготовка на програмата за икономическа интеграция)</p> | <p>Делегацията за подготовка на преговорите за членство в ЕС свиква заседания на Правителствената комисия, решава споровете и координира политиката за присъединяване.</p> | <p>Отдел за европейска интеграция към Министерството на външните работи, действа като секретариата на Държавната комисия за европейска интеграция и Делегацията за подготовка на преговорите за членство в ЕС.</p> |
|-------|---|---|--|--|

| | | | | |
|-------|--|---|--|---|
| Полша | <p>Комитет за евроинтеграция, председателстван и свикван от министър-председателя, ограничен брой министерства представени, включва не-министерски представители.</p> <p>Заседава средно веднъж на месец.</p> <p>Взема решения с мнозинство.</p> | <p>Държавен секретар (секретар на Комитета за евроинтеграция), докладва на министър-председателя.</p> | <p>Заседание на под-държавни секретари на министерствата, представени в Комитета за евроинтеграция, взема решения с консенсус, заседава преди всяко заседание на Комитета.</p> | <p>Служба на Комитета за евроинтеграция, независима служба в полската централна администрация, има широк спектър от отговорности.</p> |
|-------|--|---|--|---|

| | | | | |
|----------------|--|---|--|---|
| <p>Румъния</p> | <p>Междуминистерски комитет за евроинтеграция, председателстван от министър-председателя, участниците в заседанията варират, включва министри, но може да включва и представители от други институции.</p> <p>Обикновено се свиква от министъра на евроинтеграцията.</p> <p>Обикновено заседава веднъж на тримесечие, взема решения с консенсус.</p> | <p>Министър на европейската интеграция (изпълнителен президент на Междуминистерския комитет), докладва на министър-председателя.</p> <p>Специална роля на министъра на външните работи (политическо взаимодействие) и министъра на търговията (подготовка на търговската част от споразумението за присъединяване).</p> | <p>Отдел за евроинтеграция към румънското правителство свиква заседанията на представителите на министерствата/държавните институции винаги когато е необходимо.</p> <p>Няма постоянен комитет от чиновници.</p> | <p>Отделът за евроинтеграция към румънското правителство, подчинен на министъра на евроинтеграцията, подготвя стратегията, действа като клирингова къща в сближаването на законодателството, одобрява предложените от другите държавни институции действия по проблемите на евроинтеграцията.</p> |
|----------------|--|---|--|---|

| | | | | |
|----------|---|--|-------------------------------------|--|
| Словакия | Съвет на словашкото правителство за интеграция на словашката република в ЕС, консултативен орган, ограничено членство, заседава веднъж месечно. | Заместник министър-председател със собствен Апарат | Няма сведения за постоянен комитет. | Главна координационна служба в Правителствената служба, отдел за евроинтеграция, Отдел за евроинтеграция в Министерството на външните работи се занимава със структурите по Европейското споразумение. |
| Словения | В момента се ревизира. | Създадено е ново Министерство на европейските работи, разпределението на задачите в момента се ревизира. | В момента се ревизира. | Европейски секретариат към Кабинета на министър-председателя, структурата и компетенциите тепърва ще се определят |

2. Вътрешни Организации На Министерства, Междусекционни Работни Групи И Външно Представителство

| Институционни структури и подготовка: Страна | Европейски работи в министерствата | Секционни работни групи | Представителство в ЕС |
|--|---|---|--|
| България | Повечето министерства имат специализирани звена и експерти във всички или повечето отдели | Съществуват 26 работни групи, следващи структурата на анкетата на Комисията. | Чрез Министерството на външните работи, представено е Министерството на търговията и туризма. |
| Чешка република | Министерствата имат специални звена за европейска интеграция. | Съществуват 22 работни групи, Министерството на външните работи е представено във всички групи, те се председателстват от министерството, което има най-голям дял в съответния проблем. Структурата на работната група може да бъде ревизирана. | Постоянна мисия към Министерството на външните работи, другите министерства и институции могат да бъдат представени. |
| Естония | Децентрализирана система, варира от министерство в министерство. | Съществуват работни групи по политиката и технически проблеми. Координират се от упълномощените министерства. Министерствата отнасят резултатите към централния координационен орган. | Чрез Министерството на външните работи; представени са Министерството на селското стопанство, Министерството на правосъдието и Министерството на финансите. Представя естонската позиция пред ЕС. |

| | | | |
|---------|---|--|--|
| Унгария | Съществуват специални звена. | 27 работни групи, следващи структурата на анкетата плюс 4 допълнителни групи, във всяка група са представени държавни секретари | Чрез Министерството на външните работи; Министерството на промишлеността и търговията и Министерството на туризма са представени в момента. |
| Латвия | Варира в отделните министерства; задължава се да назначи официален отговорник за евроинтеграцията. | 23 работни групи към Бюрото за европейска интеграция; главната му функция е свързана със сближаването на законодателството. Системата се ревизира в момента. | Чрез Министерството на външните работи, представено е Министерството на земеделието, а в бъдеще и Министерството на образованието и науката. |
| Литва | Всяко министерство има отделно звено за евроинтеграция. | 10 работни групи, занимаващи се със сближаване на законодателството и институционалните структури, необходими за прилагането. | Чрез Министерството на външните работи, няма специални пратеници, но се планира да има такива в бъдеще. |
| Полша | Всяко министерство има специално звено за евроинтеграция. | Функционират отраслови работни групи <i>ad hoc</i> , без отношение към структурата на Бялата книга | Чрез Министерството на външните работи, координирани многостранни отношения. |
| Румъния | Всяко министерство има специално звено по европейска интеграция, такива са образувани и в префектурите. | Съществуват 32 работни групи, 23 съответстващи на Бялата книга и 9 свързани с институционалните структури по Европейското споразумение. | Чрез Министерството на външните работи, директорат по ЕС |

| | | | |
|----------|--|--|--|
| Словакия | Специални отдели във всяко министерство. | 23 работни групи за прилагане на Бялата книга. | Чрез Министерството на външните работи, включва представители на Министерството на финансите, Министерството на икономиката и Министерството на селското стопанство. |
| Словения | Ревизират се в момента. | Ревизират се в момента. | Ревизират се в момента. |

3. Управление На Процеса На Присъединяване

| Институционална подготовка и стратегия: Страна | Институционална подготовка за процеса на преговори | Стратегия и приоритети за присъединяване | Организация на обучението по европейски работи | Комуникация с обществеността |
|---|---|--|---|---|
| България | Нова координационна структура, ориентирана към преговорите; предстои да бъдат узаконени специални приготовления | Подготвен проект за стратегия. | Няма генерална стратегия, Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието се занимават с хоризонталните въпроси; специалистите се обучават в министерствата. | Съществува специален проект на Програма ФАР. Предстои да бъде изготвена национална стратегия за комуникация. Съветът за евроинтеграция изпълнява консултантска функция. |
| Чешка република | Довършват се решенията за екипа за преговори и неговия ръководител. | Няма отговор. | Съществува цялостна концепция за обучението по евроинтеграция, специални задължения за Министерството на външните работи, но обучението на специалистите се организира от министерствата. | Изработена е стратегия за комуникация и ще бъде приложена от началото на 1998 година, вече са започнали някои информационни инициативи. |

| | | | | |
|---------|---|--|---|---|
| Естония | Ще се работи със съществуващите структури; Министерството на външните работи ще излъчи ръководител на преговорите. | Генералните цели и стратегия са определени, все още не са разработени в детайли и не са определени приоритети. | Съществува национална стратегия за обучение по евроинтеграция, общото обучение се извършва от служба за евроинтеграция, специалното обучение се осъществява в министерствата. | Съществува стратегия за обществено осведомяване, в момента се подготвят конкретни действия. |
| Унгария | Не се предвиждат нови структури, ръководител на преговорите от Министерството на външните работи. | В момента се подготвят стратегия и документ за позицията по <i>становищата</i> . | През юни 1997 година е приета стратегия за обучение, различни обучителни програми за различните аспекти на политиката на ЕС. | Съществува стратегия за комуникация с обществеността, в процес на прилагане. Изготвена е с помощта на Програма ФАР. |
| Латвия | Ще бъде учреден специален секретариат. Министерството на външните работи ще определи екипа за преговори. | Изготвен е проект на концепцията за латвийската подготовка за преговорите за присъединяване. | Стратегията за обучение е изработена от Бюрото за европейска интеграция и латвийското Училище за публична администрация. | В момента се изработва информационна стратегия. Постепенна информация в средствата за масово осведомяване. |
| Литва | Делегация за подготовка на преговорите за членство в ЕС, Секретариат към Министерството на европейските работи. | В момента се изготвят стратегия за интеграция и позиция. | Започнало е обучение на преговарящите, изготвя се в момента цялостна стратегия за обучение. | Национална стратегия за комуникация по евроинтеграцията се изготвя в момента. |

| | | | | |
|----------|--|--|---|--|
| Полша | Няма решение за специални структури или екип на преговорите. | Национална стратегия за интеграция. | Общото обучение по евроинтеграция е част от Националната стратегия за интеграция, координирано от Службата на Комитета за евроинтеграция. | Част от Националната стратегия за интеграция, съгласуван пакет от дейности, насочени към различните сектори на обществото. |
| Румъния | Не се предвиждат нови приготовления, ръководител на преговорите ще бъде министърът на евроинтеграцията. | Препратки към генералната програма на правителството. Отделът за евроинтеграция изготвя проект за детайлна стратегия, основана върху Националната стратегия за присъединяване към ЕС. | Започнал е процес за определяне състава на екипа за преговори, в момента се изготвя стратегия за обучение. | Подготвена е “Имидж стратегия” за процеса на присъединяването на Румъния към ЕС, в момента се осъвременява. |
| Словакия | Определени са ръководителят и съставът на екипа за преговори, съществуват структури за подкрепа в министерствата и междуминистерските работни групи. | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Словения | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |

4. Сближаване На Законодателството

| Институционална подготовка и стратегия: Страна | Институционална подготовка за сближаване на законодателството | Национална стратегия за сближаване | Взаимодействие с парламента |
|--|---|---|--|
| България | Съществува организационна структура, започнали са проверки за съгласуваност за всички нови закони (законодателен съвет), както и програма за обучение. | Съществуват документи за стратегия, изготвен е списък по отрасли на най-подходящите подходи към сближаването. | Няма формална процедура за координация между изпълнителната власт и законодателната дейност на парламента. |
| Чешка република | Отговорник: Министерството на правосъдието; във всяко законодателно предложение трябва да бъде включена клауза за съвместимост; създадена е информационна система за сближаване на законите (ИССЗ). | През юли 1997 е одобрен график за транспониране, основан върху Национална стратегия за сближаване, всеки три месеца се пишат отчети за изпълнение на графика. | Парламентарният институт е включен към ИССЗ, <i>ad hoc</i> се организират официални и неофициални заседания на парламента и правителството по сближаването |
| Естония | Съществува организационна структура, проверка за съвместимост за всички нови закони, създадени са структури за обучение (съдии и държавни служители). | Съществува национална стратегия, основен метод е модифицирането на националното законодателство. | Редовни заседания на Комитета по европейски работи и другите заинтересувани комитети. |

| | | | |
|---------|--|--|---|
| Унгария | Изискване всеки проектозакон да се предлага с детайлна обосновка за съвместимост, създадена е специална програма за обучение. | Съществува национална програма, основен метод е модифицирането на националното законодателство, но всеки конкретен случай се решава поотделно. | Редовни консултации между Постоянния комитет за европейски работи и правителствени чиновници. |
| Латвия | Бюрото по евроинтеграция проверява съгласуваността на всеки закон, внесен в Канцлерството, започва обучение на съдии и юристи. | Съществува национална стратегия, основен метод е модифицирането на националното законодателство. | Част от задълженията на заместник-председателя на Министерския съвет, отговарящ за връзките с парламента. |
| Литва | Юридическо бюро към Министерството на европейските работи проверява съгласуваността, основани са институции за обучение на съдии и юристи. | Съществува Национална програма за хармонизация на законодателството, основен метод е модифициране на националното законодателство. | Членове на парламента се канят на заседания на Правителствената комисия по евроинтеграция да обсъждат проблеми на сближаването. |
| Полша | Служба на Комитета по евроинтеграция проверява съгласуваността, изключение за законодателните инициативи на парламента или президента (само доброволно внесени проектозаконали). | Част от Националната стратегия за интеграция. | Президентът на Законодателния комитет на парламента участва в правителствения Комитет за евроинтеграция, становището на Службата на Комитета за евроинтеграция се внася в парламента. |

| | | | |
|----------|--|---|---|
| Румъния | Законодателният съвет действа като клирингова къща, Отделът за евроинтеграция координира процеса на хармонизация, стартирана е програма за обучение. | Съществува Национална програма за хармонизиране на законодателството, за осигуряване на съгласуваност се използват както изготвянето на нови закони, така и поправка на съществуващите. | Споразумение на Съвместна парламентарна комисия по евроинтеграция, Отделът по евроинтеграция и Законодателният съвет формират базата за взаимодействие. |
| Словакия | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Словения | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |

5. Управление На Помощта

| Структури за управление на помощта: Страна | Позициониране на отговорността | Отношения със структури и политика за европейска интеграция |
|---|--|--|
| България | Децентрализирана, всяко министерство се занимава с помощта в своята област | Координаторът на евроинтеграцията отговаря за съгласуването на помощта в своята област |
| Чешка република | Политическата отговорност се носи от Министерството на външните работи, а практическата — от Министерството на финансите. | Помощта и нейното отношение към европейската интеграция се дискутират в Работния комитет за прилагане на Европейското споразумение. |
| Естония | Министерството на финансите (обща); Службата за евроинтеграция (помощта по отношение на евроинтеграцията) | Координационен комитет за техническа помощ на Съвета на висши държавни служители определя нуждите и приоритетите. |
| Унгария | Министерството на външните работи | И двете се намират в едно и също министерство. |
| Латвия | Министерството на финансите (обща), с помощта на междуминистерска координационна група за техническата помощ в областта на евроинтеграцията. | Междуминистерската група за координация на техническата помощ служи за връзка. |
| Литва | Министърът на външните работи председателства Съвета за координиране на помощта, отговорността се дели между министерствата на външните работи, на финансите, на европейските работи и на икономиката. | Отделът за европейска интеграция на Министерството на външните работи формира секретариата на Съвета за координиране на помощта, Съветът формулира предложенията за използване на помощта за целите на евроинтеграцията. |
| Полша | Служба на Комитета за евроинтеграция, специален отдел за чуждестранна помощ. | Строга връзка между помощта и интеграционната политика. |

| | | |
|----------|--|---|
| Румъния | Директорат за финансово взаимодействие и икономическа помощ към Отдела за европейска интеграция. | Една и съща институция се занимава и с двете и гарантира, че има ясна връзка между помощта и европейската интеграция. |
| Словакия | Отдел за чуждестранна помощ към Правителствена служба. | Отдел под наблюдението на заместник министър, отговарящ за европейската интеграция. |
| Словения | Няма отговор. | Няма отговор. |

6. Преимущества И Недостатъци На Системата За Управление На Европейските Работи

| Преимущества и недостатъци: Страна | Главни преимущества | Главни недостатъци |
|------------------------------------|--|---|
| България | Механизъм покрива всички нива на администрацията, може да бъде трансформиран в процедура за формулиране/прилагане на политика по присъединяването към ЕС, централна роля на Министерството на външните работи. | Системата съществува от твърде кратко време за да се преценят нейните слабости. |
| Чешка република | Няма отговор. | Реформата на Работния комитет за прилагане на Европейското споразумение трябва да елиминира текущите недостатъци в управлението на европейските работи, в частност във връзка с координирането на политиката. |
| Естония | Добре функциониращи координационни структури, квалифициран персонал и високо ниво на съзнание за сложността на задачите. | Трябва да се усъвършенства подготовката на законите и определянето на проблемите, не е завършено изграждането на институциите. |
| Унгария | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Латвия | Създадени са повечето институции, добре работи хоризонталната координация. | Не е създаден все още Съветът на висшите държавни служители, не са достатъчно законово регламентирани хоризонталните механизми за координация, липсва единна система за обмен на информация. |
| Литва | Създадени са повечето институции, създадени са необходимите структури в ресорните министерства. | Все още се подготвят стратегия за интеграцията, стратегия за обучението и стратегия за информацията. |

| | | |
|----------|---|--|
| Полша | Присъствието на звена за евроинтеграция във всички министерства, високо ниво на функциониране на централната координация (пряко участие на министър-председателя). | Липса на квалифициран персонал и основно оборудване. |
| Румъния | Съществуване на съгласувана институционална система за управление на всички аспекти на европейските работи, последователен политически подход, стабилност на институционалната система. | Недостатъци във взаимодействието и комуникацията между институциите, липса на специализиран персонал, липса на междуинституционален диалог с членовете на ЕС и страните-кандидатки, недостатъчни организационни възможности и липса на гъвкавост в министерствата да приспособят своите методи на работа към изискванията на ЕС. |
| Словакия | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Словения | Няма отговор. | Няма отговор. |

7.1. Административната Реформа И Европейската Интеграция: Част I

| Проблем: Страна | Наличие на специален орган за административна реформа | Взаимоотношения между структурите за административна реформа и европейската интеграция | Съществени връзки между административната реформа и европейската интеграция |
|-----------------|---|--|---|
| България | Отговорностите са поделени между две министерства. Няма орган за реформата. | Министерството на държавната администрация е представено в Съвета за евроинтеграция и в междуведомствен комитет. | Двете области се считат за тясно свързани, но засега няма институционално застъпване. |
| Чешка република | Няма отговор. | Няма отговор. | Следвайки <i>становищата</i> , започната е работа за развитие на нови процедури за създаване на по-ефективна администрация. |
| Естония | Няма децентрализирана система; Държавният комитет за административно развитие координира дейността. | Само като част от отношенията между министерствата и Службата за евроинтеграция. | Области: обучение на държавни служители, изграждане на институции и прилагане на законите. |
| Унгария | Правителствен комисар за модернизиране на държавната администрация в Кабинета на министър-председателя. | Кабинет на правителствения комисар участва в изработването на стратегия за обучение. | Реформата на публичната администрация се счита за един от аспектите на подготовката на Унгария за членство в ЕС. |
| Латвия | Бюро за реформа на държавната администрация към заместник министър-председател. | Координация с Бюрото за евроинтеграция, механизмите се разработват в момента. | Обсъжда се в момента. |

| | | | |
|----------|---|--|---|
| Литва | Министерство на реформите на държавната администрация и местната власт. | Двама заместник министри на министерството за реформи на държавната администрация са членове на Делегацията за преговори за членство в ЕС. | Създаване на специални структури за европейска интеграция. |
| Полша | Отдел за реформа на държавната администрация в Кабинета на министър-председателя. | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Румъния | Правителство на Румъния, ясно определена реформа на местното управление, реформата на централната власт се управлява от организационен комитет. | Постоянно взаимодействие и партньорство. | Досега главно по отношение на реформата на местното управление, в опит да се приспособят румънските структури на местна власт към европейските стандарти. |
| Словакия | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Словения | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |

7.2. Административна Реформа И Европейска Интеграция: Част II

| Проблем: Страна | Потенциални проблеми за европейската интеграция, свързани с административната реформа | Причина на проблемите | Очаквано развитие в административната реформа |
|-----------------|---|--|---|
| България | Трябва да се обърне внимание на общата слабост на институционалните и административни структури. | Няколко вида проблеми, но първостепенният проблем е липсата на финансови средства. | Критериите за административната реформа се определят в момента, отбелязват се като приоритетна област. |
| Чешка република | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Естония | Маловажни, потенциалните проблеми ще бъдат решавани като част от процеса на изграждане на институциите. | Сложността на изграждането на нова институционална система. | Обучение на държавни служители, изграждане на институции и прилагане на законите. |
| Унгария | Липса на адекватно ниво на обучение на държавните служители. | Подобряване на качеството на кадрите, усъвършенстване на процеса на вземане и изпълнение на решенията. | Следващата фаза на процеса на административната реформа в съответствие с изискванията на ЕС, акцент върху изпълнението, координацията, обучението по евроинтеграция, усъвършенстване на управлението. |

| | | | |
|----------|---|--|---|
| Латвия | Проблемите в гражданските служби са сложни и сериозни, касаят повечето аспекти на изработването на политиката и вътрешната организация. | Сложността на изграждането на нова институционална система, трудно е да се определи кои са главните причини. | В момента се ревизира стратегията за изпълнение на реформата на публичната администрация, рационализирането на структурите трябва да освободи ресурси и да доведе до подобрене. Планира се регулираща система за анализ на въздействието. |
| Литва | Липса на експерти по евроинтеграция в администрацията и правната сфера. | Кадри и финансови средства. | Стратегията за присъединяването и обучението трябва да осигури база за преодоляване на липсата на кадри. |
| Полша | Неясно. | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Румъния | Сериозни недостатъци на ниво централна и местна власт, румънското правителство в момента се занимава с това. | Финансови и технически причини, дължащи се главно на липсата на опит и обучение. Необходимо е да се развие нова административна култура. | Амбициозна програма за законодателна реформа, засега с приоритет реформата на местната власт. |
| Словакия | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |
| Словения | Няма отговор. | Няма отговор. | Няма отговор. |

Глава 2: Предизвикателствата На Присъединяването

Автор: Лес Меткалф⁴

1. Въведение: Искаме и можем?

99. На Амстердамската среща на високо равнище през юли 1997 година заключението на Междуправителствената конференция от 1996 година (IGC, Маастрихт II) отбеляза повратна точка в развитието на Европейския съюз, и това има специално отношение към страните-кандидатки от Централна и Източна Европа. Договорът от Амстердам, одобрен на срещата, не съдържа драматично нови инициативи — дори беше критикуван за липса на далновидност и амбиция. Въпреки това той има много голямо значение. Предварително беше договорено, че неговите решения ще стартират следващата фаза на преговорите за разширяване. Успехът или провалът на преговорите за присъединяване е въпрос от върховна важност за страните-кандидатки с оглед на тяхната политическа стабилност и дългосрочно икономическо развитие. Оттук и бурната реакция, когато неотдавна Комисията обяви своето Мнение преговорите за присъединяване да започнат първо с Чешката република, Естония, Унгария, Полша и Словения (плюс Кипър) и едва на по-късен етап с България, Латвия, Литва, Румъния и Словакия. Очаква се преговорите да започнат в началото на 1998 година.

100. Този документ се занимава с управленските възможности, необходими на правителствата от Централна и Източна Европа за да се справят с предизвикателствата на присъединяването към Европейския съюз. През май 1997 холандското председателство на Съвета подчерта значението на това измерение на предстоящото разширение на ЕС с конференция на тема “Управление и европейска интеграция”, която постави на преден план въпросите за ефективност и надеждност на управлението. Досега най-голямо внимание се обръщаше на политическите и административните измерения на присъединяването. Но с публикуваните неотдавна Мнения на Комисията за страните-кандидатки и представянето на Програма 2000 стана невъзможно да се избегнат трудните практически въпроси за това доколко добре са подготвени страните-кандидатки да се справят с комбинацията от управление на процеса на присъединяване и последващото посрещане на нуждите на членството. С какви възможности разполагат те сега? От какви възможности имат нужда? Каква стратегия да следват за да развият необходимите възможности?

101. По принцип членството в Европейския съюз е отворено за всички страни с европейска идентичност, които желаят и могат да посрещнат изискванията на членството. Комбинацията на желание и възможности е важна. Едва ли някои се съмнява в желанието на страните от Централна и Източна Европа да станат членове на Европейския съюз. Ханс ван ден Брук, комисарят, който по принцип отговаря за разширяването, пише в първия брой на “Теза — Списание за проблеми на външната политика” (*Thesis — A Journal of Foreign Policy Issues*): “В чакалнята има навалица” (Ван ден Брук, 1997, стр. 8). Налице е очевидно нетърпение на част от страните от Централна и Източна Европа да се присъединят към ЕС. Масло в огъня наливат и неоправдано високите очаквания за мащаба на изгодите, които членството в ЕС ще донесе, както и нереалистичните очаквания за скоростта, с която разширението може да продължи. Защото засега препъни камък е възможността

4. Лес Меткалф е професор по обществено управление в Европейския институт по публична администрация (EIPA) в Маастрихт, Холандия.

на всички страни от Централна и Източна Европа да се справят със сложните и трудни изисквания за членство.

102. Членството в ЕС носи не само ползи, но и разноски. Някои от най-големите разноски произтичат от задължението да се прилага разширяващия се обхват на изискванията на европейската политика и да се участва във формулирането на нови, както и в ревизията на съществуващите, доколкото нуждите и обстоятелствата се променят. За да стане това е необходима надеждна и ефективна администрация. Ако в предишното разширяване основен проблем беше желанието (Швейцария и Норвегия решиха да не се присъединяват), този път проблемът е във възможностите — способността да се посрещнат задълженията на членството. Страните-кандидатки трябва да докажат, че те не само желаят, но и могат да изпълнят изискванията на членството. Подготовката на националните администрации да се справят с тези нови и трудни задачи включва продължаване на усилията за осъществяване на реформата на общественото управление и значителни инвестиции в реорганизацията. Промени с такава сложност и в такъв мащаб не могат да бъдат бързо или лесно постигнати. Страните-кандидатки ще трябва да инвестират време и усилия в изграждане на своите възможности.

103. Критериите и условията за членство в ЕС на страните от Централна и Източна Европа бяха обявени на срещата на високо равнище в Копенхаген през юни 1993 година:

- стабилност на институциите, които да гарантират демокрация, законност и човешки права;
- уважение и защита на малцинствата;
- функционираща пазарна икономика;
- възможности да се справят с конкурентния натиск и пазарните сили в Съюза
- възможности да се придържат към целите на политическия, икономическия и валутния съюз.

104. Укрепването на всички тези параметри е знак, че политическият и икономическият напредък ще бъдат съчетани с подходящи мерки за изграждане на възможности. Необходимо е да се изградят нови системи и структури и да се създадат кадри, които да ги накарат да работят надеждно и ефективно. Съществува известна опасност внушенията на това общо взето невзрачно становище да не се приемат достатъчно сериозно. Предизвикателствата на членството в ЕС в сферата на управлението често се подценяват и нерядко остават неразбрани. Макар че съществуват политически опасения относно суверенитета и заплахата за националната идентичност, членството изисква повече, а не по-малко национална администрация. Ограниченият капацитет на институциите на ЕС означава, че голяма част от работата по управление на европейската политика е задължение на други нива на правителството. Процесът на интеграция прави все по-тежки изискванията към администрациите на страните-членки.

2. Предизвикателства и възможности — Вътрешно управление на отношенията в ЕС

105. Основният подход на този анализ е да се разгледат *управленските предизвикателства*, пред които се изправят страните-кандидатки, и *възможностите*, които са им нужни за да се справят с тях. Макар да липсва детайлна информация за сравнение, няма съмнение, че предизвикателството е значително. Съществува голяма разлика между съществуващите възможности на администрациите на страните-кандидатки и изискванията, които ще се стоварят върху тях по време на процеса на присъединяване и през периода след това. Проблемът е каква

стратегия за изграждане на възможности да се предприеме, за да се намалява постепенно тази пропаст в бъдеще.

106. Няма стандартен отговор на този въпрос. Всички страни-кандидатки се различават по отношение на икономическите преимущества и недостатъци и по геополитическите шансове и заплахи пред тях. Страните имат различни приоритети и проблеми и са изградили различни административни и политически механизми за поставяне на цели и управление на своите преговори с ЕС. *Вътрешните* политически, икономически и административни различия се отразяват в разнообразието на институционални форми на национално ниво. Отговорите на анкетата на СИГМА (Виж Част 1, Приложение 1) илюстрират тези различия. Въпреки тези национални различия, всички страни от Централна и Източна Европа трябва да се справят с някои общи предизвикателства в подхода към преговорите за присъединяване. Решенията, които те прилагат, неизбежно ще бъдат сходни. Всички страни трябва да се впишат в една и съща *външна* мрежа от европейски институции и процедури. Освен това те трябва да се съизмерят с едни и същи условия и критерии, ако искат да успеят в своята надпревара за членство в ЕС. В този процес те трябва да работят с Комисията, както и да развиват и поддържат отношения със страните-членки поотделно и колективно със Съвета на министрите и Европейския парламент.

107. Възможностите, които могат да осигурят присъединяване и да накарат европейската политика да работи, са най-различни. Някои са възможности за оперативното управление, специфични за различните технически области на прилагане на политиката. Експертни знания и специфични умения се изискват в различните отрасли на селското стопанство, в транспорта, в прилагането на политиката за опазване на околната среда и пр. Управлението в тези области означава да станеш част от мрежа или режим на подобна политика и да се свържеш с професионални колеги в същата област от други страни. Често това е режим за управление на регулираща политика (Мажон, 1996). Има високоразвити мрежи от отношения в много области на икономическата политика, а също така, все повече, в сферата на политиката по втория и третия стълб⁵ на Европейския съюз.

108. Други, от по-висок разред възможности, осигуряват действията на правителството като цяло и вземането на такива съдбоносни политически решения като желанието за членство в ЕС. Някои твърдят, че справянето с такива сложни проблеми на управлението изисква нов тип висши държавни служители, които не могат да се развият в рамките на настоящите реформи за Ново обществено управление (Дрор, 1995). За конвенционалните дефиниции на управлението това е така. Но ще бъде погрешно да се каже, че на това ниво не се изисква експертно управленско знание. *Управлението обикновено се определя като да свършиш някаква работа чрез други хора; общественото управление е да свършиш работата чрез други организации.* Изпълнението на управленски задачи на междуорганизационно ниво изисква друг вид управленски знания и умения. Те включват координиране и интегриране на работата на различните организации, участващи в управлението на обществената политика. Те включват също възможността да се проектират и развият нови организационни и управленски системи, които успешно работят отвъд организационни и национални граници. В същото време е необходимо да се разбере враждебността и да се преодолеят центробежните тенденции на бюрократичната политика, както и да се парират други източници на организационна съпротива спрямо промяната между организациите и вътре в тях. На междуорганизационно ниво няма рязка граница между власт и обществено управление. Те са просто двете страни на една и съща монета. Изграждането на нови системи и структури на властта, като онези, участващи в приспособяването на националната администрация към условията на членство в ЕС, е управление на промяната в голям мащаб.

5. Политиката по втория стълб касае общата политика на външните работи и безопасността; политиката по третия стълб касае правосъдието и вътрешните работи.

109. Управлението на евроинтеграцията изисква развитие на все по-сложна мрежа от връзки, стигащи навън до институциите на ЕС и навътре до местната администрация. Съдбоносният управленски въпрос, пред който се изправят страните-кандидатки, е как да осъвременят възможностите си за управление на взаимозависимостта между националното и европейското ниво. Не съществува план за развитие на възможности, който единствен да приляга на всички страни без изключение. Обстоятелствата в една страна може да наложат като жизнено важно развитието на възможности за управление на даден вид политика, докато в други страни те може би вече съществуват. Както изтъква Бялата книга за единен пазар, всяка страна трябва да поеме задължението да формулира своя собствен подход. Въпреки различията, процесът на присъединяване изисква развитието на някои основни способности. Целта тук е да се определят стратегическите проблеми, които са общи за всички страни-кандидатки, и да се обсъдят възможностите пред тях когато се включат в процеса на присъединяване с оглед на евентуално членство в ЕС.

110. Когато мислим по-специално за подхода на страните от Централна и Източна Европа към преговорите за присъединяване става ясно, че е жизнено важно да се държи под око един друг вид възможности, които имат решаващо значение и крайно ограничени запаси: възможностите за изграждане на възможности. Както е важно да се знае *какъв* вид възможности са необходими за да се настрои националната администрация към решаване на задачите на присъединяването и членството в ЕС, също толкова важно е да се знае *как* да се изградят и развият тези възможности. До голяма степен развитието на тези възможности е въпрос на учене от опит. Но това не означава, че то трябва да става само по метода на пробата и грешката. Може да бъде взет предвид и използван опита на другите страни от настоящата и предишните вълни на присъединяване. Разбира се, накрая всяка страна трябва да направи своя собствен избор как да постъпи. Но ефективността, с която тя развива необходимите възможности за справяне с предизвикателствата на присъединяването, зависи значително от ефикасността, с която тя се учи да избира кое върши работа и кое не, учейки се от своя собствен опит и от опита на другите. Възможностите за изграждане на възможности изискват по-сложен подход от категоричното отричане (“акъл не щем”) или наивното подражание на направеното другаде. Този документ се опитва да създаде система за изучаване и по-ефикасно прилагане на уроците на опита.

3. Четвъртата вълна

111. В дългосрочна перспектива приемането на страните от Централна и Източна Европа в ЕС е четвъртата вълна на разширение. Първото разширение, на запад, включи Дания, Ирландия и Великобритания. Второто разширение, на юг, допълни Гърция, Португалия и Испания. Третата вълна беше Европейската асоциация за свободна търговия (ЕФТА), северното разширение, и включи Финландия, Швеция и Австрия (доколкото Австрия може да бъде считана за северна страна на хонорар). С всяка от тези вълни на разширение страните-кандидатки трябваше да преодоляват все по-висок праг от политически задължения и административни отговорности. По същество това не подлежи на договаряне. Едно от основните условия за членство гласи, че всяка нова група от кандидатстващи страни приема и взема под внимание напредъка в интеграцията, направен от страните-членки. Това означава, че с течение на времето страните-членки правят все по-големи инвестиции, за да усилят своите административни възможности и да адаптират своята политическа и административна инфраструктура към по-високите нива на европейска интеграция.

112. Четвъртата, източната, вълна на разширение ще бъде по-трудна от всякога както за кандидатстващите страни, така и за самия ЕС. Има три основни причини за сложността. Първата сложност идва просто от броя на участващите страни. Макар по принцип всяка страна да преговаря за приемане независимо, налице са очевидни проблеми за справяне с толкова много кандидати

наведнъж. Процедурите за приемане са развити по време на предишни преговори за присъединяване, въпреки че те винаги трябва да бъдат приспособявани спрямо новите обстоятелства. Развитието на базисна рамка за преговорите за присъединяване и някои от специфичните нововъведения в настоящия кръг на присъединяване са дискутирани в Николаидес и Раджа Боен (1997). Втората сложност е породена от съвсем реалните затруднения да се справят с критериите от Копенхаген и развитието на управленски възможности, необходими за работата на правителството когато страната е член на ЕС. Страните-кандидатки имат да свършат много работа, за да приведат своите административни системи и властови структури до стандарта. Прагът на изискванията за членство се е издигнал дори още по-високо след сравнително лесното присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция. Преди която и да е от новите страни да се присъедини, цената на приемането ще се вдигне дори още повече след като настоящата решимост за по-нататъшна интеграция се потвърди през близките години.

113. Трето, от страна на ЕС е ясно, че институционалната реформа е задължителна за предстоящото разширяване. Европейският съюз е надраснал институционалната рамка, създадена първоначално да служи на ограничените нужди на шест страни-членки. Тя показва ограничени възможности за структурно реформиране. Станалият популярен термин “абсорбционен капацитет” не може да отрази сложността на структурните промени, необходими за разширяване до почти два пъти сегашните членове без загуба на ефективност. Макар целта на този документ да не включва обсъждане на този проблем, уместно е да се отбележи, че ЕС има съществен “управленски дефицит”, който трябва спешно да бъде решен. Междуправителствената конференция през 1996 година отдалече заобиколи трудните проблеми на институционалната реформа, макар да беше свикана за да се занимае именно с тях. Решаването на институционалните слабости и дефицити не може да бъде отлагано дълго без сериозно да повреди на функционирането на сегашната система и да разстрои процеса на разширяване. Никой не отрича политическите трудности, които то ще предизвика между страните-членки и институциите на ЕС. Въпреки това нуждата от фундаментална реформа на главните институции и политика не може да бъде избегната. Колкото и да е странно, това означава, че страните-кандидатки преговарят за да се присъединят към една система, която ще се промени по твърде непредсказуем начин когато те се присъединят към нея.

4. (Усилен) Стратегия за преди присъединяването

114. Описаните по-горе обстоятелства правят предстоящото разширяване определено различно от предишните вълни. Разликите бяха признати чрез обявената по време на срещата на високо равнище в Есен (декември 1994 година) стратегия за преди присъединяването. Четирите главни елемента на стратегията за преди присъединяването са Европейските споразумения, структурираното отношение (структурният диалог) с институциите на Съюза, Програма ФАР и програмата, базирана на Бялата книга за привеждане в съответствие с вътрешния пазар. Всички те са различни по обхват и цели и се развиват във времето. Европейските споразумения са споразумения за асоцииране с отделните правителства. Структурираното отношение е рамка за многостранен диалог между асоциираните страни като група и институциите на ЕС за изграждане на взаимно доверие и проучване на областите на общ интерес. ФАР е главният източник на финансова помощ в стратегията за преди присъединяването. Целта на програмата по Бялата книга е не само да осигури сближаването на законодателството за вътрешния пазар, но и да подтикне развитието на административните възможности, необходими за неговото прилагане.

115. Има намерение тези четири елемента, в променена и по-понятна форма, да бъдат включени в усилената стратегия, изложена в документа на Комисията “Програма 2000” (виж по-специално том 2, страници 3-12). Струва си да се цитира финалния параграф, който дава представа за мащаба и амбицията на предстоящата задача:

“Следващото разширение, за разлика от предишните, принуждава Европейския Съюз да свърже в един цялостен подход, както предполага усилената стратегия за преди присъединяването, инструментите за отпускане на помощ за всички страни-кандидатки и воденето на преговорите, без оглед на датата, когато всяка кандидатстваща страна ще бъде включена, за да се създаде съгласуваност на цялото упражнение. Подобна подсилена стратегия за преди присъединяването, ако е добре проведена, ще даде на всички участници гаранция за добре подготвено присъединяване и ще улесни решаването на проблемите, повдигнати от разширяването, като предотврати систематичните молби за парична помощ през дългите преходни периоди, които могат да изложат на опасност *актовете и нормите* на Общността и сплотеността на Съюза.”

(Програма 2000, том 2, стр. 12, Европейска Комисия DOC/97/7)

116. Необходима е съгласуваност на нивото на всяка страна-кандидатка. Всяка една от тях трябва да поеме задълженията си за адаптиране или развитие на своя система и структури, за да посрещне изискванията на преговорите за присъединяване. Необходима е съгласуваност и между кандидатстващите страни, която да гарантира, че целият процес на присъединяване е четлив, методичен и протича координирано. Важен допълнителен ефект от съгласуваното управление на присъединяването е, че подготовката преди присъединяването ще намали до минимум нуждата от безброй дълги преходни периоди, които след това ще усложнят и разстройат управлението на политиката на ЕС.

117. Един от аспектите на тази усилена стратегия за преди присъединяването беше обявен предварително: преориентацията на Програма ФАР. Това беше обяснено най-общо като превключване от подход, мотивиран от нуждите, към подход, мотивиран от присъединяването. Селекцията, управлението и оценяването на проектите ще бъде настроено към увеличаване на готовността на кандидатстващите страни за присъединяване. С цел поощряване на съгласуваността на национално ниво, предвижда се да има по-малко, но по-големи проекти във всяка страна. Проектите ще бъдат селектирани според това да отговарят на нуждите, посочени в Мнението на Комисията. Управлението на проектите ще бъде делегирано доколкото е възможно на правителството на съответната страна, като Комисията установява система за мониторинг и отчетност. Тази промяна не само предполага постепенно поемане на повече отговорности от правителствата на кандидатите, но и по-координиран и дисциплиниран подход от страна на службите на Комисията. Предвижда се новата директива да бъде подкрепена от реформи във вътрешния финансов мениджмънт на Комисията.

118. От друг ъгъл се подхожда към съгласуваността между всички страни-кандидатки. Като позволява различия между отделните страни в проблемите и приоритетите, Програма 2000 определя “изграждането на институциите” и “вписването на икономическата дейност в стандартите на Общността” за двете общи теми на усилената стратегия за присъединяване. Първата отразява становището, че сближаването на законодателството е само първата стъпка по пътя към прилагане на *актовете и нормите на Общността*. Прилагането изисква инфраструктура на публичната администрация с умения, структури и системи, които да осигурят съгласуваност със стандартите и изискванията на ЕС. Вписването на икономическата дейност в стандартите на Общността ще изисква съществени нови инвестиции. Без нови материални капитални инвестиции ще има дълги преходни периоди и отстъпления от стандартите. Това отново има отношение към държавната администрация, защото управлението на регулаторната политика изисква органи, отговарящи за изграждането на взаимоотношения със съответните бизнеси.

119. Дори ако преговорите наистина подранят и започнат някъде в началото на 1998, най-оптимистичната възможна дата за приемането на първата страна би била 2002 година. Но е повече от вероятно, че преговорите за присъединяване ще продължат по-дълго. Всъщност, може да се каже, че от няколко години процесът е вече в ход чрез подписването на споразуменията за асоцииране с отделните страни и създаването на структурирани отношения, които включват асоциираните страни в многостранен рамков диалог с институциите на ЕС и страните-членки. Но колкото и да са съществени тези контакти по същество и като символични жестове, те са само предварителни. Има да се извърви все още дълъг път. Няма полза нито да се подценяват изискванията, които присъединяването предявява пред кандидатстващите страни, нито да се градят нереалистични очаквания колко бързо може да бъде постигнато членството. Едно решение за бързо приемане с уговорки и удължени преходни периоди би могло да има в действителност дълготрайни отрицателни последици. Важната задача е не да се фиксира специална дата за влизане, но да се гарантира, че страните-кандидатки са добре подготвени за членство.

120. Макар че разширяването на ЕС може да бъде разглеждано като поредица от вълни, преговорите се водят с всяка страна-кандидат поотделно. Това не означава, че няма координация и сравнение между кандидатстващите страни или в институциите на ЕС. Тъкмо обратното, има значителна чувствителност към постигнатия относителен напредък. Неотдавнашните отговори на Мненията на Комисията за настоящите кандидати илюстрира това твърде ясно. Накрая ще се вземат решения и ще се договарят споразумения с всяка страна индивидуално. Но преди да настъпи това време, има да се свърши много подготвителна работа, като ЕС отвори паралелни процедури за разглеждане на кандидатурите на кандидатите. Определянето на една група от страни е стъпка към методично управление на процеса на присъединяване.

5. Управление на преговорите за присъединяване: Преди да седнем около масата

121. Преди да обсъдим самите стратегии за изграждане на възможности е необходимо да направим няколко общи коментарии за цялостния процес на управление на преговорите за присъединяване. Както показва дискусиата по-горе, преговорите за присъединяване са твърде далеч от популярния стереотип на джамбазки пазарлък на индивиди, които изтръгват победата в последната секунда със своята убедителност, остроумие и сила на личността, или съответно биват подведени от прикритата, задкулисна и лукава тактика на своите противници. В такъв контекст успехът или провалът най-малко биха зависели от управлението. Но контекстът на преговорите за присъединяване е твърде различен. Успехът на преговорите за присъединяване е критично зависим от доброто управление.

122. Причината е в безусловната сложност на задачата. Ръководителите на преговорите не са личности, които действат сами; невъзможно е който и да е сам човек да обзор, камо ли да контролира целия процес. Управлението на преговорите за присъединяване не е и чисто дипломатическа функция, изпълнена от външния министър. Ръководителите на преговорите са лидери на екипите за преговори. Успехът зависи от постоянните хармонизирани усилия и добре организираната екипна работа. Това не елиминира значението на личността, но я ограничава. Министерствата на външните работи обикновено играят водеща роля, но широко разклонената система на членството в ЕС означава, че много други министерства имат легитимни интереси и търсят своята роля. Това форсира цялостен процес на реорганизация на министерствата и връзките между тях. Ако външните министерства трудно се приспособяват към новите изисквания на европейската среда, това ще разстрои цялото правителство (Кристенсен, 1996). Размиването на границата между външната и вътрешната политика е една от характерните черти на процеса на присъединяване. Необходимостта да се преговаря по толкова много взаимозависими проблеми, които може би преди това са се считали независими един от друг, неимоверно увеличава нуждата

от внимателна подготовка и по-тясна координация. По всяка вероятност когато трябва да се поемат задължения по необратими национални позиции на повърхността ще изплуват всякакви административни слабости или нерешени политически различия. Европейската интеграция трябва да доведе до активно участие и ефективно коопериране на личности от много различни сектори на управлението. За да се гарантира, че това наистина ще стане, са необходими значително увеличение на възможности на властовите структури на страните-кандидатки. Най-много време и усилия при преговорите са нужни “преди да седнем около масата” (Щайн, 1989). Задълбочената подготовка има решаващо значение и това означава, че, обратно на популярния стереотип, преговарящите прекарват повече време в преговори помежду си. Финалната фаза около масата за пазарлъци е върхът на айсберга на преговорите.

123. Добре е да се разграничават вътрешните процеси на подготовка от външните процеси преди преговорите. Подготовката в правителството трябва да гарантира, че преговарящите са добре инструктирани и способни да представляват ефективно националните интереси когато евентуално стигнат до масата за преговори. Подготовката включва целия подробен технически анализ, необходим за да се разберат темите и проблемите. Тя включва още проиграване на различните политически варианти преди да се определят националните цели, стратегия и тактика за преговорите. В този смисъл много голяма част от работата по преговорите е “домашна работа”. Действително, ръководители на преговори от предишни вълни на разширяване споделят, че са прекарвали много по-голяма част от времето си в преговори в собствените си правителства с цел да ограничат полето на несигурност и разрешат вътрешни различия, отколкото в реални преговори с външни партньори.

124. Успоредно с вътрешно-правителствената подготовка върви и външен пред-преговорен процес, по време на който се договарят с другата страна рамката и основния дневен ред на същинските преговори. Предварителните преговори залагат средата, в която ще се водят преговорите, без да предопределят крайните резултати. Институцията на структурирания диалог и предстоящата на 12 март 1998 година Европейска конференция ще осигурят елементите за рамката на подготвителния период, такава е целта и на Партньорствата за присъединяване, за които ще стане дума по-надолу в част 6. Подготовката и подготвителният период са интерактивни. Преговарящите винаги трябва да следят по какъв начин развитието на средата за преговори влияе на вътрешната подготовка и обратно. Макар Програма 2000 да определя общите параметри, все още има много въпроси без отговор по дневния ред на предварителния период. Как, например, ще бъдат структурирани и организирани Партньорствата за присъединяване?

125. Преговарящите трябва да имат предвид и още две отличителни черти на преговорите за присъединяване. Първо, диапазонът от засегнатите теми и интереси е широк и увеличаващ се. Успешните преговори изискват екипна работа, която да гарантира, че всички необходими предмети са обхванати и различията и конфликтите са задоволително разрешени, така щото преговарящите да представят съгласувана картина на националните интереси. По това вече има натрупан някакъв опит. Всички страни от Централна и Източна Европа се сблъскаха с този проблем когато трябваше да решат как да разпределят отговорностите за отделните аспекти на Бялата книга. Тъй като има важни области на взаимозависимост, след разпределението на работата между министерствата и другите организации те се изправиха и пред проблема за осигуряване на координация. Каква беше поуката от този опит? Второ, поради голяма склонност към състезателни стратегии и мислене в категориите “печеля/губя“, може да бъде изгубен от поглед факта, че по принцип това са преговори за интеграция. Ако в едни преговори винаги е възможно да се видят елементи на състезание и конфликт, то характерна черта на преговорите за присъединяване е това, че тяхната първична цел е да доведат страните-кандидатки до стандартите, които ще им позволят да станат ефективни членове на ЕС и да определят условията, при които те могат да се обединят. В известна степен това прави преговорите да приличат повече на одит на управлението, отколкото на класически международни

переговори. Макар че трябва тук да се добави, че те едва ли могат да се вместиат и само в конвенционалния образ на управленски одит.

126. Начинът, по който бяха замислени преговорите, отразява специфичните обстоятелства в страните от Централна и Източна Европа като страни, преминаващи кардинален политико-икономически преход — изграждащи нова конституционна рамка, системи на управление и преживяващи икономическа трансформация. Не само че тази вълна е най-голяма по отношение на броя на страните, търсещи присъединяване, но има огромен разлом между ограничените управленски и административни възможности на страните от Централна и Източна Европа и повишените изисквания, които бързият ход на интеграцията през последното десетилетие предявява към административните възможности на страните-членки на ЕС. Твърдите финансови и бюджетни ограничения изключват голямо увеличение на средствата. Ситуацията допълнително се усложнява от факта, че четвъртата вълна на разширяване не може да бъде побрана в съществуващата институционална рамка на ЕС. Необходима е голяма структурна реформа. Междуправителствената конференция от 1996 не се занимава с този въпрос, макар да бе свикана заради това.

6. Моделиране на Партньорства за присъединяване

127. Програма 2000 въвежда концепцията за “Партньорства за присъединяване” като ключов елемент в усиления пред-присъединителен процес. Ще бъде полезно да видим по-отблизо какво може да означава това на практика, както в неговото значение само по себе си, така и като пример как могат да бъдат усилены възможностите за изграждане на възможности. Става дума за възможности да се предефинират ролите на страните от Централна и Източна Европа и ЕС в процеса на присъединяване.

128. Партньорство за присъединяване е предназначено да съгласува всички форми на помощ, достъпни за всяка от страните-кандидатки, и да ги фокусира върху справянето с приоритетите при осъществяването на *актовете и нормите на Общността*. В бъдеще изборът на проекти и развитието на програми трябва да отразява специфичните нужди и обстоятелства на всяка от страните-кандидатки. Целта е през 1997 и 1998 да се развият национални програми в новите рамки на Партньорство за присъединяване, което ще позволи всяка страна да се движи по-бързо и ефективно към изграждане на възможности да се справи със задълженията на членството в ЕС.

129. Така Партньорствата за присъединяване ще имат дълготраен принос за “европеизирането” на управлението в страните-кандидатки. Тяхната цел е да организират и ускорят подготовката на кандидатстващите страни да се справят с условията на членството в ЕС и да им дадат възможност да функционират като ефективни членове на Съюза след това. Европеизирането не е нещо, което свършва с присъединяването. То е част от функционирането на всяка страна-членка. Членството не намалява изискванията към националните правителства, а ги увеличава. Обратно на обичайните схващания, с по-нататъшното развитие на европейската интеграция изискванията към националните правителства вместо да намаляват, се увеличават. В управленската система с множество нива, която се развива в Европа, страните-членки трябва да се справят с ангажиментите и товара на допълнителни европейски политики. Страните в процеса на присъединяването трябва да се настроят към поемане на същите ангажименти, както и да се подготвят за нови.

130. Символично, Партньорства за присъединяване представляват началото на нова фаза в отношенията на страните от Централна и Източна Европа с ЕС в тяхното движение към приемане в Общността през следващите години. Но каква е придадената стойност? Поглеждайки отвъд политическия символизъм, важно е да се помисли как Партньорства за присъединяване на практика

ще направят положителна промяна в начина, по който се управлява присъединяването. В противен случай има опасност терминът да остане само празна политическа риторика. Още по-лошо: той може да стане източник на объркване, защото двусмислиците и недоразуменията пречат на моделирането на ефективни работни взаимоотношения. Различните интерпретации какво означава “партньорство” могат да доведат до отблъскване и ялов конфликт. Яснотата и прегледността са още по-важни, защото новото формиране е отговор на недоволство. Управленската практика в миналото се оказва неспособна да се справи задоволително с присъщата сложност на задачата за организиране на процеса на присъединяване и координиране на усилията на многобройните организационни участници.

131. Налице е поне основата на прогреса. Генералните принципи, предназначени да направляват Партньорства за присъединяване, изглеждат ясни. Общата отговорност и споделените ангажименти за развитие на възможности са имплицитно заложили в самата концепция за партньорството. По-добрата организация и за двамата партньори е предпоставка за конструктивно партньорство. Нито Комисията, нито което и да е от правителствата на кандидатите, е отделно монолитно цяло. За да се гарантира че могат да работят заедно, всеки от тях трябва да усили своята вътрешна организация. От страна на Комисията се признава нуждата от по-съгласуван подход в отношенията със страните-кандидатки от досега. Вътрешното управление на Комисията трябва да бъде променено, за да се усили взаимната координация на действията на различните Генерални дирекции (ГД) спрямо всяка страна. Това не изключва децентрализация и развитие на самостоятелни връзки на страната-кандидатка с различните ГД. Това, което то ще доведе, е по-голям ангажимент за координация в рамките на Комисията за да се гарантира, че различните инициативи са част от обмислен съвместен подход, който няма да се изроди в бъркотии и конфликти заради припокриване, дублиране или недогледани несъответствия и пропуски.

132. Както е важно Комисията да говори на един глас в отношенията с дадена страна, така и от друга страна е важно националното правителство да говори на един глас в своите отношения с Комисията и другите партньори в процеса на присъединяване. Вътрешно правителствената координация е жизнено важна като гаранция, че националните интереси са добре формулирани и ефективно представени. При всички случаи националната координация е по-сложна задача в сравнение с тази на Комисията поради броя и разнообразието на въвлечените национални интереси. (Но трябва да се отбележи, че Комисията трябва да развие толкова координационни подсистеми между ГД, колкото страни-кандидатки има!). При това задачата допълнително се усложнява от необходимостта да има координация както за формулиране на европейската политика, така и за прилагането на съгласуваните програми и проекти. И последно, Партньорствата за присъединяване изискват по-съгласуван подход от страна на самите кандидатстващи страни. Основополагащата цел е постепенно да се прехвърлят повече отговорности към правителствата на страните от Централна и Източна Европа при определянето на бъдещите програми, които ще осигурят рамката за подбор и управление на проектите за помощ.

133. Вътрешната организация на Комисията в нейните отношения с всяка страна и вътрешната организация на самите национални правителства в отношенията им с Комисията са предпоставки за ефективността на Партньорства за присъединяване. Но функцията на Партньорства за присъединяване е да помогнат на страните-кандидатки да организират интерфейса между националните нива и нивата на ЕС и да им помогнат да изпълняват управленските задачи, които възникват по границите. Това повдига въпроси за организация и управление на различни нива.

7. Модели на партньорство

134. Бюрокрациите имат склонност към стандартизация. Като се има предвид броя на кандидатстващите страни, вероятно ще има натиск върху Комисията да се отнася по един и същи начин към всяка от тях. Макар че това би било административно удобно и привидно честно, то не би било на всяка цена ефективно. То не ще може да отрази разнообразието на страните-кандидатки. Те имат различни нужди — отразени донякъде в Мненията на Комисията. И моделът на Партньорства за присъединяване трябва да бъде адаптиран така, че да държи сметка за тези различия. Това не означава, че към тях трябва да се отнасят несистематично, *ad hoc*. Всяко Партньорство за присъединяване е стратегически съюз, в който има постепенно прехвърляне на отговорности към правителството на кандидата. Осигуряването на неговата ефективност като начин на управление включва изясняване на ролите съответно на Комисията и на правителствата на кандидатстващите страни. Тъй като Партньорства за присъединяване са все още на ранен етап на развитие, може би си заслужава да се предоставят няколко възможности за обмисляне и обсъждане на начините, по които могат да бъдат изпълнени тези изисквания. Ще бъдат представени само общите очертания. Фината структура от самите случаи се състои от мрежи от дузини организации.

135. Без никакви претенции за изчерпателност или оригиналност, полезно е да се разгледат трите модела на партньорство: майстор — чирак, купувач — продавач и професионалист — клиент. Първо, понякога партньорствата са основани на модела майстор — чирак. По същество това е йерархично отношение, при което майсторът определя целите и политиката и отблизо направлява и наблюдава изпълнението им от чирака. Стандартните модели и методи за управление чрез цели предоставят начини да се накара този модел на партньорство да работи. Тъй като съгласуването на големи обеми законодателство на ЕС е съществена част от процеса на присъединяване, партньорствата, основани на взаимоотношения от този тип са важни. Но поддържането на йерархични отношения, в които страните-кандидатки са младши партньори, е само част — и вероятно намаляваща част — от Партньорства за присъединяване.

136. Един втори модел, твърде познат от много неотдавнашни реформи на публични администрации по цял свят, е партньорството “купувач — продавач”. Това е квази-комерсионално отношение, при което партньорите договарят споразумение за действие, основано на заплащане за услугите. Това не се отнася директно към взаимоотношенията на Комисията със страните от Централна и Източна Европа. Между тях няма взаимоотношения купувач — продавач, на които да бъде основан договор за действие. Има обаче по-сложна мрежа от обмен на партньорства, чрез която страните от Централна и Източна Европа получават услуги (на повече или по-малко комерсиална основа от трети страни), и в която Комисията играе роля на спонсор. Един от недостатъците на модела “купувач-продавач” в Партньорствата за присъединяване е, че договорният подход има склонност да преувеличава степента на сигурност, която може да бъде вписана в споразуменията и впоследствие води до подценяване на степента, до която изпълнението на договора трябва да бъде продължително наблюдавано и управлявано. Но колкото и да са справедливи резервите доколко взаимоотношенията “купувач-продавач” са — или трябва да бъдат — основата на Партньорства за присъединяване, те без съмнение са важен компонент от цялостния процес на развитие на възможности.

137. Третият модел за партньорство е моделът “професионалист — клиент”. Тук отношението е основано върху диагностициране на нуждите на клиента и прилагане на професионална експертиза за решаване на проблемите и развитие на възможностите. Партньорството професионалист — клиент включва управление на странна смесица от професионална автономия и клиентски ангажимент. Това е по-специално случаят, когато развитието на възможностите на системата на клиента е една от ключовите цели на партньорството. Моделът “професионалист — клиент” е подходящ в две перспективи. Едната е, че има много случаи, където независимата предварителна

диагноза на нуждите е задължителна стъпка за решаване какво трябва да се направи, докато ефективността на каквото се прави зависи от ангажираността на клиента. В този случай взаимоотношенията “майстор — чирак” и “купувач-продавач” не са подходящи. Другата перспектива е основана на презумпцията, че Партньорствата за присъединяване имат динамика на развитие. Те са замислени да изграждат възможности и да налагат независимост, а не да поддържат зависимост. Докато партньорствата тип “майстор — чирак” и “продавач-купувач” могат идеално да стават за управление на специфични задачи, отношенията “професионалист — клиент” осигуряват основа за усилване на възможностите за развитие на възможности. Тенденцията е с течение на времето да се върви към по-голямо делегиране на отговорности към страните-кандидатки в управлението на техните собствени програми. Партньорството “професионалист — клиент” предлага по-подходяща и гъвкава рамка за увеличаване на автономията и даването на възможност за страните от Централна и Източна Европа да се нагърбят с повече отговорности в очакване на членството.

138. Тези модели на партньорство не са взаимно изключващи се. Няма причина те да не бъдат комбинирани при планирането на Партньорства за присъединяване. За различните страни могат да подхождат различни комбинации. Различни комбинации могат да подхождат за различни етапи на процеса на присъединяване в една страна. От гледна точка на ефективното действие може би най-важната обща забележка е, че във всички случаи партньорите трябва да разбират и съгласуват вида на взаимоотношения в които влизат. С развитието на възможностите основата на Партньорство за присъединяване трябва периодично да бъде преразглеждана.

8. Бързай бавно

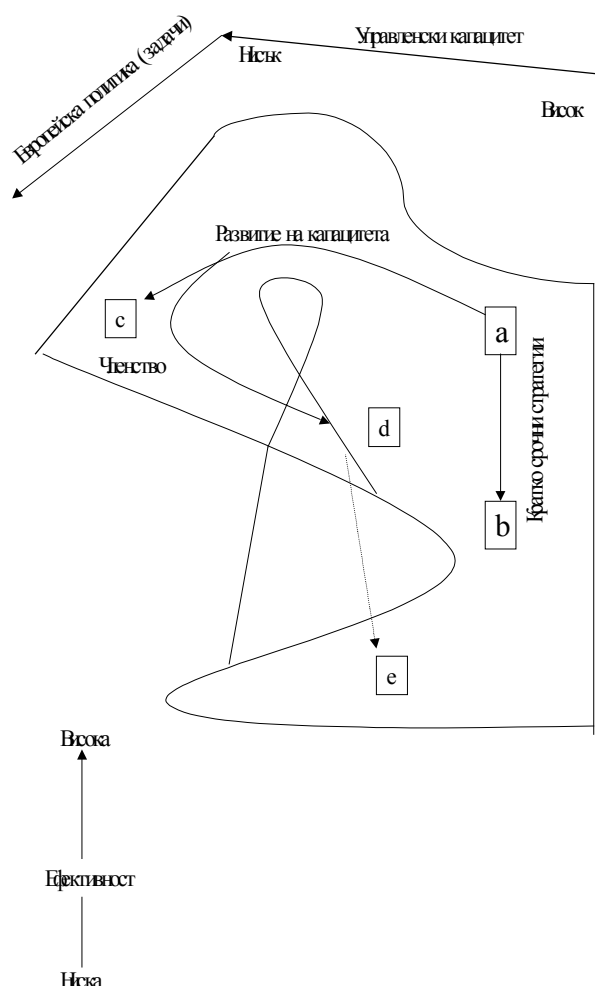
139. Някои страни от Централна и Източна Европа са били подложени на шокова терапия и анти-кризисни програми с цел да се постигнат драматични резултати за много кратко време. Каквито и да са преимуществата на този подход в предизвикването на икономически обрат, твърде съмнително е дали това е най-добрият начин да се извършат трайни реформи в публичното управление или да се изградят възможностите, необходими за да се гарантира членството в ЕС и изгодите от него. Винаги съществува опасност изкуственият напредък да не може да бъде съхранен. Връщането назад може да бъде политически разрушително и административно деморализиращо.

140. Търпеливото изграждане на възможности намалява опасността от такива връщания назад и предлага по-продуктивна дългосрочна перспектива. Ключът към дълготрайния успех е стратегия, внимателно планирана да пази общия баланс между темпото с което се развиват нови възможности и скоростта с която се поемат допълнителни европейски отговорности. Опитът да се ускори процеса на присъединяване, нагърбвайки се с повече отговорности отколкото съществуващите възможности могат да понесат, увеличава риска от претоварване и срив на изпълнението и има разрушителен ефект върху външния образ на страната, подронвайки авторитета ѝ на надежден партньор. Особено там, където има нужда да се премине към значително по-високо ниво на изпълнение — какъвто е случаят със страните от Централна и Източна Европа, стремящи се към приемане в ЕС — първоначалният напредък може да изглежда незначителен. Бавното бързане има очевидно по-непривлекателен политически вид от обещаващите бързи резултати, но по-вероятно е то да осигури по-здрава основа за дълготрайна ефективност.

141. Диаграмата по-долу обяснява защо подходът “бързай бавно” е подходящ при планиране на стратегия за изграждане на възможности. По презумпция при ниски нива на възможности управленските мрежи лесно се претоварват. Необходима е стратегия за реформи, внимателно планирана да пази общия баланс между темпото с което се развиват нови възможности и скоростта с която се поемат допълнителни европейски отговорности. Особено на стръмни нагорнища,

претоварването на управленската система може да причини срив на изпълнението и стремително да върне назад процеса на изграждане на възможности.

Диаграма: Стратегии за развитие на възможности
Стратегии за развитие на капацитета



142. Краткосрочната стратегия (а — в) води до безкритично приемане на допълнителни задачи по политиката на ЕС без какъвто и да е съществен опит да се изградят възможности за справяне с тях. Това не води до ефективност. Една състезателна стратегия (а — d — e), основана на философията на шоковата терапия, дава бързи първоначални резултати преди да предизвика претоварване или срив. Една жизнеспособна дългосрочна стратегия (а — с) поддържа баланса между развитието на управленски възможности и поемането на отговорности за политика на ЕС. Възможно е първоначалният напредък да изглежда бавен, но като при един атлет в продължителен тренировъчен режим последователните цикли “предизвикателство — отговор” води до по-добро изпълнение без да причинява излишен стрес или разрушително претоварване.

9. Пет условия за успешна реформа

143. Реформата в управлението често започва с високи очаквания и свършва с бъркотия и разочарование. Една от често споменаваните причини е бюрократичната съпротива срещу промяната. Доколкото някаква съпротива все едно трябва да бъде очаквана, стратегията за реформа трябва да се съобразява с нея или за да я победи, или за да я надхитри. Ние знаем достатъчно за основните източници на съпротива срещу промяната за да можем да ги предвидим и да формулираме начини за да се справим с тях.

144. В по-общ смисъл слабите резултати обикновено се отдават на липсата на политическа воля. Приема се по презумпция, че твърдо приложеният политически натиск е достатъчен за да осигури реализирането на реформите. Няма съмнение, че ако няма политическа решимост реформите бързо губят мощ. Липсата на подкрепа на върха или разединени политически възгледи за посоката на реформата ще подкопаят усилията за провеждане на промените. Ще бъде грешка обаче да се заключи, че политическата решимост е всичко. Политическата воля е необходима, но не е достатъчна за да гарантира успеха на реформите.

145. Какво още е необходимо? Кои условия подпомагат успешните реформи? Ефективните реформи изглежда разчитат на комбинация от пет условия, които донякъде са характеристика на ситуацията и донякъде — резултат от целенасочено действие от реформаторите и техните политически лидери. В резюмирана форма те са:

- външен натиск;
- вътрешна неудовлетвореност;
- стратегия за реформа;
- механизъм за управление на реформата;
- обратна връзка и оценка.

146. Би било най-малкото необичайно която и да е организация да се захване с генерална реорганизация или реформа без някакъв *външен натиск*. В случая на страните от Централна и Източна Европа няма съмнение, че всички правителства са под огромен натиск от вътрешни и международни източници да осъществят реформи, които ще задълбочат процеса на преход. Изобилието, а не липсата на външен натиск е проблемът на всички страни-кандидатки.

147. Външният натиск сам по себе си няма да постигне много ако няма чувство за *вътрешна неудовлетвореност*. Вътрешната неудовлетвореност — чувството, че нещата могат да бъдат направени другояче, и при това по-добре — е съществен фактор за поддържане на мотивацията за реформа. Политическата воля може да бъде достатъчна за да стартира реформата. Широко разпространено чувство на неудовлетвореност от статуквото ще помогне на реформата да върви. Важно е, че експлоатирането на вътрешната неудовлетвореност намалява съпротивата срещу промяната. Ако няма достатъчно чувство на неудовлетвореност, пасивната съпротива ще бъде достатъчна за да спре напълно реформите.

148. Комбинацията между външен натиск и вътрешна неудовлетвореност осигурява мотивацията и енергията за промяна, но не й дава понятна цел. Необходима е и *стратегия за реформа*, която да даде ясна генерална посока на реформата. Членството в ЕС и развитието на възможности за реализиране на *актовете и нормите на Общността* осигуряват тъкмо такава посока. Те посочват категоричен път напред. При все това те оставят широко пространство за

оформяне на детайлите и определяне приоритетите на стратегията за реформа, да не говорим за въпросите, които те повдигат относно възможностите за управление и реализиране на стратегията.

149. Това води до следващото условие за успешна реформа: *механизъм за организиране и управление на реформата*. При модерното правителство реформата е управление на промяната — промяна в организациите и промяна в работните взаимоотношения между мрежите от организации. Такива промени са много трудни и сложни за осъществяване. Прокарването на закони няма да постигне много ако няма възможност за извършване на детайлна работа и развитие на програми, които, стъпка по стъпка, се движат към стратегическите цели. Не е необходимо въпросните възможности да бъдат във формата на голяма организация, която централизира контрола. Вместо това една малка група с ясна политическа подкрепа може да работи по твърде децентрализиран начин. В края на краищата, успехът на реформата зависи от решимостта на тези, които трябва да я осъществяват.

150. И накрая, петото условие за успешна реформа са процесите на *обратна връзка и оценка*. Те са важни както политически, така и управленски. Те могат да бъдат използвани за да дадат на реформите политическа видимост и в същото време да осигурят на онези, които отговарят за управлението, средства за оценка на напредъка. Реформите често губят мощ, защото след време те губят политическа видимост и подкрепа. Обратната връзка и оценка осигуряват поток от наблюдения и информация, които могат да бъдат използвани за да поддържат вътрешната и външната подкрепа. Въпреки трудностите, едно от преимуществата на присъединяването е, че то дава някои определени и политически значими критерии за оценка и усъвършенстване на напредъка в самоорганизиращия се процес на реформи.

10. Определяне на стратегия за изграждане на възможности

151. За да се определи стратегия за изграждане на възможности е важно да се направи дневен ред, който установява ключовите проблеми, общи за всички страни-кандидатки. На това място възниква въпросът “Каква е стратегическата цел?”. Специално в ситуацията, последвала обявяването на Мненията на Комисията, като че ли в много случаи отговорът беше “Членство в ЕС” или дори “Членство в ЕС колкото се може по-бързо”. За целта на този анализ това изглеждаше твърде ограничено и може би дори вредно като първостепенни цели. По-нататък ще стане ясно, че правилната стратегическа цел е *да се създадат възможностите за извличане на полза от членството*. Преговарянето за присъединяване е по-скоро една важна стъпка в този процес отколкото край само по себе си. (Меткалф, 1996).

152. От гледна точка на кандидатстващата страна една жизнеспособна стратегия зависи от развитието на системи и структури, които да ѝ помогнат да договори присъединяването и да управлява членството, както и да подготви администрацията ѝ да реализира настоящата и бъдещата политика на ЕС. За да се осигури стабилна дългосрочна перспектива за управление на присъединяването би било полезно да се разграничат трите елемента на стратегията за изграждане на възможности, която цели осигуряване на дългосрочни ползи от членството в ЕС:

1. Присъединяването като процес на управление на проект.
2. Присъединяването като подготовка за членство.
3. Присъединяването и реформата на вътрешното публично управление.

10.1. Присъединяването като процес на управление на проект

153. Струва си за начало да погледнем на преговорите за присъединяване като упражнение по управление на проект. Преговорите за присъединяване към ЕС могат да бъдат разгледани като самостоятелна задача, която е поставена на една отделна група в управлението на страната-кандидат. Всички кандидатстващи страни, минали и днешни, организират звена и ги натоварват с отговорността да водят процеса на присъединяването. Такива групи трябва да се впишат в дадена структура на управлението и даден модел на политическа отговорност. Доброто изпълнение на ролята изисква решаването на проблеми на надеждността и легитимността в съществуващите министерства и централни управленски институции. Продължителното участие в процеса на присъединяване ги превръща в ядро за акумулиране на опит и развитие на експертни знания в осъществяването на евроинтеграцията. Ако групата или звеното функционира добре, то постепенно става управленската памет и основният източник на знание за това какво е направено и какво се прави в полето на европейската интеграция. Подобна група формира основата на ефективен екип за преговори.

154. Разглеждането на проблема от гледна точка на управление на проект е по-скоро една полезна първа схематизация отколкото цялата картина. Присъединяването има някои важни общи черти с обикновеното управление на проект. По-горе посочихме главната от тях: създаването на целенасочен екип или работна група, чиято главна отговорност е осъществяването на проекта. В най-добрия случай групата се образува за да изпълни задачата от начало до край и получава ясни пълномощия. В преговорите за присъединяване това е по-точно описание на онова, което се очаква когато се стигне до последните етапи, отколкото какво може да се очаква по-рано. В действителност обикновено има повече от един фокус в рамките на националното управление. Съществено е участието на външно министерство, не по-малко съществено, макар от различен ъгъл, е участието на финансовото министерство. Обикновено се създава специален отдел или бюро за европейска интеграция и като се има предвид високата политическа приоритетност на упражнението, те обикновено се намират в тясна връзка с министър-председателя и/или президента. Невъзможно е да се каже коя е най-добрата конфигурация. Няма едно-единствено “най-добро” решение. Може обаче да се каже, че независимо от конфигурацията много е важно да има безусловно разбиране на разпределението на отговорностите между различните органи, т.е. кой носи основната отговорност за гарантиране на съгласуваност по отношение на външния свят и кой отговаря за вътрешната координация. Коалиционните правителства и коалиционната политика усложняват тези задачи, но една от причините да се подчертава приликата с управлението на проекти е необходимостта да се втълпи важността от развитието на възможности за изглаждане на тези различия и решаването на конфликтите в дългосрочния национален интерес.

155. Прилагането на гледната точка на управление на проект ни помага да се придвижим в тази посока като ни дава обща рамка за преценка на ефективността и като систематично идентифицира пречките и проблемите, които трябва да се решат при ефективното ръководене на проекта. В широк смисъл управлението на проект използва три пакета от критерии за изпълнението: цели, разходи и време. Един добре управляван проект има ясно дефинирана цел, бюджет и график. Задачата на управлението е да изпълни проекта: “съгласно целта, навреме и в рамките на бюджета”. В преговорите за присъединяване управленските задачи се определят от целта — постигането на членство в ЕС; трябва да се приеме подходящ график в светлината на достъпните ресурси. Задачата на управлението е да държи курс, който използва по най-добрия начин ресурсите за да постигне целите в ограниченията на времето. Тези критерии са взаимозависими. В един идеален свят предварително могат да бъдат дадени и бюджетните ангажименти, и пусковите дати, и гаранциите че стандартите ще бъдат спазени. В един реален свят нищо от това не може да бъде гарантирано. Важните въпроси се въртят около това — кои са приоритетните сред тях. Какво ще стане с графика ако проблемите се окажат по-неподатливи от очакваното? Ами ако се надвишат

разходите или стандартите са твърде високи? Управлението на проекти не предоставя готови отговори на тези въпроси, но затова пък осигурява инструменти и техники за предсказване и прокарване на курс, който предотвратява дълготрайните поражения на кризите. Най-важното, то осигурява обща рамка за дискусия в сферата на националното управление, която може да помогне да се предотвратят погазването поради бюрократична или коалиционна политика на една сериозна преценка на напредъка.

156. В тези рамки може да бъде побрана една голяма част от дебата напоследък за напредъка на преговорите за присъединяване. Политически болезненият въпрос е относно графика на присъединяване. Кога ще започнат преговорите за присъединяване? Кога се очаква те да завършат? Има силен политически натиск да се ускори процеса и да се скъсят сроковете. Каквито и да са краткосрочните политически изгоди от това, пренебрегването на другите измерения на ефективността може да има вредни дълготрайни последици. На разходите и стандартите се отделя далеч по-малко внимание, отколкото те заслужават. Пришпорването на процеса може да раздуе разходите и да компрометира стандартите. Каквито и да са изкушенията да се търси бързо решение с мисълта, че проблемите могат да бъдат разгледани подробно впоследствие, има опасност изкуственото обсъждане на проблемите да доведе до капитални грешки и влошени стандарти на изпълнението, които впоследствие изключително трудно могат да бъдат поправени. (Макар контекстът да е различен, по принцип точно това става сега с Европейския валутен съюз. Желанието на страните да бъдат включени в първата вълна за членство и усилията да се спазва първоначалния график накара правителствата да платят цената на тежка безработица заради предприемане на рестриктивна икономическа политика и после да търсят начини да понижат стандартите, които един валутен съюз трябваше да гарантира. Каквито и да се ползват от Валутния съюз по отношение на икономическите показатели, като проект той се управлява зле.)

157. Първият важен въпрос за управление на присъединяването е дали може да бъде събран стабилен екип на проекта. При ограничените човешки ресурси и високо специализираните нужди на процеса на присъединяване, не е лесно нито да се съберат, още по-малко да се задържат хора от нужния калибър. Следващият въпрос е дали подобен екип да бъде разположен в механизмите на правителството. Най-обичайният отговор на тези въпроси е да се сформира малък екип в или тясно свързан с външно министерство. Логиката е, че именно външните министерства разполагат с дипломатическите умения и изградената мрежа от външни отношения, необходими при преговорите за присъединяване. Но това е само една част от картината. Процесът на присъединяване има сложности, които обикновено не фигурират в управлението на проекти, особено с оглед осигуряването на пълно съдействие от съответните министерства в страната. Един от най-важните и трудни аспекти на процеса на присъединяване е степента, до която той размива границите между това, което обикновено се счита за външна политика, и онова, считано за вътрешна политика. Успехът на стратегията за присъединяване силно зависи от оползотворяването на знанията и уменията на цялото правителство. Един ефективен екип на проекта за присъединяване трябва да гарантира, че са изградени връзки между всички министерства и другите организации, които трябва да участват в определянето на политиката или изпълняват роля в нейното осъществяване.

158. Екипът на проекта, колкото и да е оборудван с пълномощия и независимо дали се намира вътре или вън от правителството, сам не би могъл да свърши цялата работа по подготовката и преговорите. Той е само ядрото, около което се организират и разгръщат възможностите за управление на присъединяването. Екипът на проекта е нервният център, който осигурява стабилност в ръководството и координацията на процеса. Но той не обладава цялото знание и експертиза, необходими за провеждане на успешни преговори за присъединяване. Още от най-ранните етапи преговорите за присъединяване изискват много по-широко участие на ресорните министерства. Тежкото бреме на детайлната техническа работа изисква привличането на

съответните специалисти и експерти във всички области на политиката. Ако такива все още няма, едно от задълженията на екипа по присъединяването е да стимулира тяхното създаване. В краткосрочен план може би е възможно те да се вземат “назаем” или да се “внесат”, но в дългосрочна перспектива нищо не може да замени развитието на вътрешни възможности. Това означава, че екипът на проекта в центъра трябва да изиграе важна роля в развитието на вътрешната национална мрежа, която евентуално ще се нагърби със задачите за управление на членството.

159. Отговорите на анкетата на СИГМА показват стъпките, които вече са направени в страните от Централна и Източна Европа за развитие на тези мрежи. В някои случаи това се постига чрез назначаване на отделни личности на длъжност “лице за контакти” или чрез обособяването на специални звена за европейски работи в ресорните министерства. С нарастването на работата по евроинтеграцията нараства и важността на тези роли, предназначени да преодоляват разделения. Важно е също че вътрешната национална мрежа се развива като хоризонтална мрежа, в която се дава приоритет на акуратния и надежден двупосочен поток на информация между министерствата. Много от това може да бъде направено на двустранна основа. Йерархичната структура на взаимоотношенията може да ограничи комуникацията и да доведе до излишна зависимост от йерархични източници на информация. В бюрократичната политика информацията е власт, но един екип, който се опитва да изпълнява ролята на портierer на европейските контакти или да установи монопол на информацията, по-скоро ще подкопае вместо да укрепи своята надеждност. Може би най-важното, което трябва да се подчертае, е че този тип подход (управление на проект) трябва да има за цел да накара една децентрализирана система да работи вместо да се опитва да увеличава централния контрол.

10.2. Присъединяването като подготовка за членство

160. Ако приемем, че са взети под внимание допълнителните сложности, които току-що разисквахме, струва си да се помисли за процеса на присъединяване като упражнение по управление на проект. Предварителните преговори и подготовка печелят от наличието на сплотен целенасочен екип с добри връзки в националната администрация, както и външни контакти и достъп до политическите лидери. Подходът от гледна точка на управлението на проекти може да осигури добра основа за формирането на екип за преговорите, който избягва сериозни грешки и не пропуска да се възползва от шансовете дори в стресовата, хиперактивна атмосфера на преговорите за присъединяване.

161. Казвайки това, много е важно да се разбере, че създаването на екип за управление на проекта не е всичко, което има да се направи. В същото време, в което се правят приготвянията на преговорите за присъединяване, трябва да започне подготовката за управление на членството. Някой може да каже, че това нито е необходимо, нито пък умно. От управленска гледна точка може да изглежда, че е по-добре да се концентрират всички ресурси за осигуряване на членството колкото се може по-бързо и едва тогава да се върви към работа по членството. С оглед на ограничените човешки ресурси в кандидатстващите страни подходът “едно по едно” може да изглежда разумен. Той често е подкрепян от политическа гледна точка с аргумента, че подготовката за членство е тактически неразумна, защото тя отслабва позицията на страната-кандидатка в преговорите. Тя издава прекомерно нетърпение и изглежда като отстъпка. Колкото и убедително да са изглеждали тези аргументи в предишни вълни на разширяване, те са много по-малко приложими в сегашната. Главният фокус при преговорите не е в желанието за присъединяване, а във възможностите да се посрещнат тежките изисквания на членството.

162. В основата на предпочитанието към стратегията “едно по едно” често лежи убеждението, че най-трудното предизвикателство пред страните-кандидатки е приемането в ЕС. Приемането в

Съюза се превръща в политическа цел сама за себе си вместо в средство за постигане на стратегическата цел да се извличат ползи от членството. Приема се, че след като веднъж се постигне членство, животът става по-лесен. Всъщност е точно обратното. Другояче казано, приемането не е краят на историята. То е само началото на нова фаза — важно събитие в един развиващ се процес. В някои отношения да си член на ЕС е по-трудно и отговорно отколкото да преговаряш за членуване. Една надеждна стратегия за изграждане на възможности за справяне с членството трябва да взема под внимание постоянните изисквания, които членството носи, и временните проблеми на прехода към членство. Концентрирането само върху осигуряване на членство носи риска от подценяване и на двете и отслабване вместо усилване на възможностите занапред.

163. Управлението на прехода от кандидат за ЕС към член на ЕС представя специфични предизвикателства. В широк смисъл има преход от двустранни преговори с ЕС към многостранни преговори в ЕС. Това усложнява задачата на националните представители. Вместо една цел — членство — която да осигури обща отправна точка, има много цели и съпернически си грижи без ясни приоритети измежду тях. При всички случаи членството поражда по-тежък товар от процеса на присъединяване, защото националните представители трябва да участват във всички сфери на политиката на ЕС вместо само в онези, които представляват пряк национален интерес.

164. Отлагането на обсъждането на изискванията на членството за периода след присъединяването може да създаде погрешни очаквания, които увеличават негативните реакции от културния шок на членството. Това е като да водиш екип в трудно планинско катерене, да фокусираш всички усилия и надежди в извисяващия се отпред връх — само за да направиш деморализиращото откритие, че билото всъщност е много по-високо. Специфичен проблем на управлението на прехода е това, че трябва да бъдат поемани по-тежки отговорности във време на реорганизация и, най-вероятно, на загуба на ключови кадри. Рисковете от срив се увеличават от факта, че на тази решителна повратна точка всички нови страни-членки трябва да се справят със загуба на значителен брой от техните най-главни и най-опитни кадри; особено на ония, които обладават знания и умения за работа в обстановката на ЕС. Някои ще заемат нови постове в европейските институции. Някои могат да отидат в усиленото постоянно представителство в Брюксел. Някои могат да намерят работа в други свързани с ЕС организации. Почти сигурно е, че някои ще бъдат изцяло загубени за правителството. Макар че страните от Централна и Източна Европа няма възможност за “дублиращ отбор”, те трябва да имат предвид този потенциален проблем на преходния период.

165. Съвременната подготовка за управление на членството включва съществени инвестиции в човешки ресурси и организационно изграждане в ресорните министерства, които имат свързани с ЕС отговорности в селското стопанство, транспорта, опазването на околната среда, индустрията, митниците и пр. Тъй като е необходимо много време за обучение и изграждане на кадри и изграждане или адаптиране на организациите, които трябва да изпълняват европейски и вътрешни отговорности, има нужда от внимателно планиране на необходимите програми за изграждане на възможности в тези и други министерства.

166. Не по-малко важно от изграждането на организационни възможности е развитието на между организационни възможности. Европейската политика често е взаимозависима. Това не са просто паралелни линии, които могат да се развиват от отделните министерства независимо едни от други. Съобразяването с взаимозависимостта на политиката изисква координация. Министерствата трябва периодически да работят заедно в процеса на формулиране на националните интереси. За да бъдат ефективни в управлението на членството, министерствата имат рутинна нужда да се координират помежду си, а също и да развият възможности за управление на не-рутинни координационни проблеми.

167. Формирането на специално звено за “координация” не е решение на този въпрос, макар че специалните координационни звена наистина имат полезна роля. По-важната задача е да се изградят възможности за управлението на взаимозависимостта в самите ресорни министерства. Вместо приравняването на координацията с външен контрол или йерархичен надзор, големият обем от работа по координацията трябва да стане част от задълженията на министерствата, които носят политическата отговорност. За страните в конвулсиите на икономическа промяна и политически вихри това може да изглежда като твърде непосилно изискване, но е изключително важно да се направи усилие за изграждане на тези възможности за вътрешно справяне с конфликтите. Провалът в това отношение със сигурност ще отслаби позицията във външните преговори.

168. Това не изключва възможността външните министерства, финансовите министерства, кабинетите на министър-председателите или канцлерствата да играят важна роля в координирането на националните позиции. Това предполага, че за да работят подобни звена на по-високите нива на координация, трябва да бъдат добре развити възможностите за управление на координационните функции на по-ниски нива. В противен случай координиращите институции от високите нива ще бъдат претоварени с голям брой зле подготвени предложения и специфични проблеми, които пречат на усилията да се решават по-глобални проблеми. Дневният ред на министрите и висшите чиновници ще се окаже блокиран от огромен брой дребни детайли, които прекрасно биха могли да бъдат решени на по-ниско ниво на координация ако имаше по-добре развити възможности.

169. Скалата за координация на политиката на диаграмата по-долу дава систематичен начин за идентифициране на слабостите в управленската координация и сочи пътища за поправянето им (Меткалф, 1994). Като се има предвид значението на координацията за ефективното управление както на присъединяването, така и на членството, много е важно да бъдат идентифицирани и отстранени недостатъците в сферата, да речем, на комуникацията и консултациите между министерствата или друго ниско ниво на координиращи функции. Но често политиките са склонни да гледат на нещата отгоре- надолу и просто приемат, че всички нива на координация, описани в диаграмата, са адекватно застъпени. Тъй като в много от настоящите страни-членки това не е така, би било крайно невероятно в страните-кандидатки да бъде другояче. Диаграмата може да бъде разглеждана като серия от стъпала, които могат да бъдат изградени отдолу-нагоре. Ефективността на по-високите нива на координация зависи от солидното изграждане на тези отдолу. Например, при преговорите е важно представителите да говорят на един глас (стъпало 4). Това се постига на базата на добрата комуникация и консултации между министерствата (стъпала 2 и 3).

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА КООРДИНИРАНЕ НА ПОЛИТИКАТА
(виж Меткалф, 1994)

9. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТИТЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО

8. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЦЕНТРАЛНИТЕ ЛИМИТИ

7. АРБИТРИРАНЕ НА КОНФЛИКТИ

6. ПОМИРЯВАНЕ (МЕДИАЦИЯ)

5. ТЪРСЕНЕ НА СЪГЛАСИЕ (КОНСЕНСУС)

4. ГОВОРЕНЕ НА ЕДИН ГЛАС

3. КОНСУЛТАЦИИ (ОБРАТНА ВРЪЗКА)

2. ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ (КОМУНИКАЦИЯ)

1. НЕЗАВИСИМА ПОЛИТИКА НА МИНИСТЕРСТВОТА

170. Разбира се, не съществува конфликт между развитието на координиращи възможности като част от подхода “управление на проект” в управлението на присъединяването и развитието на координиращи възможности с цел подпомагане на ефективното управление на членството. Но съществуват големи рискове в предвиждането на гладък преход от едното към другото. Работата под високо напрежение при договарянето на присъединяването би могла да предизвика реакция когато целта е постигната. Загубата на един специфичен фокус и ясна обща цел може да доведе до загуба на съгласуваност.

10.3. *Управление на присъединяването и реформата на вътрешното публично управление*

171. И управлението на процеса на присъединяване, и подготовката за прехода към членство имат капитални последици за правителствата и администрациите на страните-кандидатки от Централна и Източна Европа. Някои от техните преки последици бяха описани в предишните две части. Но тяхното влияние не се ограничава до онези области на управлението, които традиционно се занимават с външни работи и външна среда. Генералните условия за членство включват възможността за справяне с все по-обхватните изисквания, които европейската интеграция налага на националните администрации. Тъй като ЕС се развива по-скоро като плуралистична многоетажна система на управление, отколкото като федерална държава, много от административната работа, както и огромен дял от развитието на политиката, остава на национално (и под-национално) ниво.

172. Всяка страна-кандидатка се изправя пред стръмен път когато се сблъска с изискванията, които членството в ЕС поставя и налага в задачите за моделиране и развитие на подходящи организационни структури и административни системи. Това може да бъде считано за допълнителна претенция към администрацията, която и без друго е претоварена от задачите по икономическия преход и политическата реконструкция, но то има две важни потенциални предимства. Първо, тъй като европеизацията е в линия с целите на другите реформи, тя дава на администрацията специфична посока, която иначе може да липсва. Има относително конкретни междинни цели, в името на които да се работи. Второ, има структура от стимули и подкрепа за

подсилване на процеса. Правителството на всяка страна-кандидат трябва само да изработи своята стратегия и да развие своя собствена структура за подкрепа. Всяка от тях трябва да покаже, че е компетентна да се справи с отговорностите на членството. Но по време на процеса всички могат да привличат ресурси и помощ за съдействие в развитието на нужните възможности.

173. Министерствата и другите публични организации, заети в широк и разширяващ се диапазон от политики, трябва да се съобразяват и да се адаптират към нормите, установени от ЕС. От администраторите в много специализирани сфери се очаква да прилагат стандартите на ЕС, изложени в директиви и правилници. Маса детайлни закони трябва да бъдат приложени. Това не е просто въпрос на реализиране на различни политики чрез националните системи. Все повече националните чиновници трябва да се научат да бъдат надеждни партньори в многонационалните мрежи на управление, които се изграждат за да осигурят последователно прилагане на политиката на ЕС във всички страни-членки. В този смисъл на интегрирано управление на политика европеизацията предефинира границите на административните системи и подбужда преомоделирането на съществуващите отношения между техните съставни организации, както и развитието на нови. Става невъзможно да се изолират и отделят отговорностите за управление на вътрешните и външните работи. В много случаи разграничението между вътрешна и външна политика става неуместно. Политики, които по традиция се определят като чисто национални, придобиват европейско измерение. Обратно, политики на ЕС често разчитат на кооперирането с и сред националното управление за осъществяването им. Компетенциите (в юридически смисъл) на властите за изработване на решения могат да бъдат прехвърлени на европейските институции, но управленските възможности, които могат да ги накарат да работят на практика, се намират преди всичко на национално и под-национално ниво.

174. Това означава, че в националния катадневен бизнес по управление на политиката от администраторите и избраните национални политици в правителствата се изисква да работят в рамките на по-голямата система на ЕС. Това се отнася както за формулирането на политиката, след приема, така и за реализирането на политиката във фазата преди приема. Те трябва да се справят с нарастващ обем от двупосочен трафик. И чиновниците, и политиците, заемащи гранични роли, трябва да усвоят уменията за придвижване напред и назад, действайки в национален и европейски контекст.

175. Разбира се, някои министерства може да имат само частичен и специфичен интерес в някои аспекти на политиката на ЕС. Други вероятно ще бъдат много по-сериозно засегнати. Съществено е, че европеизирането засяга не само политиката, но и административната организация, и начина, по който се води работата на правителството на национално ниво. Онова, което може да е изглеждало далечен и изолиран проблем на министерството на външните работи или на търговското министерство, вече става част от ежедневието на министерствата на селското стопанство, образованието, околната среда, митниците, емиграцията и т. н.

176. Това не означава, че националните правителства се превръщат в административни пълномощници на ЕС. Те не са просто трансмисии на европейската политика. Важна част от длъжността и отговорностите на националните чиновници и политици е да представят националните интереси на европейската арена. Това изисква задълбочена подготовка и добре управлявана координация на националната администрация. Освен това се изисква и развитието на връзки с икономически и социални организации и групи по интереси извън правителството. Надеждното управление не е задача единствено на правителството. Ако правителствата трябва да представят националните икономически интереси по някаква високо технологична тема например, важно е да се консултират и с индустриалните интереси, които биха могли да бъдат засегнати. Както се отбелязва в неотдавнашен доклад за въздействието на членството в ЕС върху шведската администрация, търсенето на мнението на засегнатите социални или икономически интереси би

трябвало да стане рутинна практика: “Когато се прилагат директивите на ЕС, например, Агенцията за административно развитие смята, че е много важно да бъде дадена възможност на засегнатите организации да предявяват своите коментarii” (Statskontoret, 1996, стр. 33, виж също и стр. 35).

177. Може да се спори колко консултации и други форми на координация са подходящи и приложими. Най-важното е голям кръг хора да разберат нуждата от ефективно управление на взаимната зависимост между и в рамките на различните звена и нива на правителството, както и спрямо външни интереси.

178. Какво влияние ще окаже това върху програмите за реформи в публичното управление в страните от Централна и Източна Европа? Могат да бъдат изтъкнати три общи наблюдения. Първо: казаното току-що е напълно в тон с основните теми на усилената стратегия за прием, включена в Програма 2000. Този документ отива малко по-далече с твърдението, че има нужда да се обвържат програмите за реформа на публичното управление с националните стратегии за присъединяване. Постигането на членство в ЕС осигурява ключова отправна точка за направляване на преходния процес. При моделирането на стратегията за изграждане на възможности трябва да се вземат под внимание националните условия, приоритети и нужди.

179. Второ: въпросите, които изграждането на възможности поставя, са различни от онези, които осигуряваха фокуса на реформите в публичното управление в Западна Европа и навсякъде другаде през последните десетина-петнайсет години. А след като са различни проблемите, различни трябва да бъдат и решенията. Рецептите на Ново публично управление, помогнали на много (макар далеч не на всички) реформи, не са най-подходящите за страните от Централна и Източна Европа (Верхайен, 1996). Те предлагат по-скоро фитнес на съществуващи системи, отколкото изграждане на нови такива, и имат силен уклон към създаване на по-специализирани и диференцирани организации на микро ниво. В контекста на процеса преди присъединяването, и в това като че ли няма нищо чудно, най-неотложните нужди са за по-добра интеграция и координация на макро равнище. Ако бъдат приети за основен приоритет, реформите на Ново публично управление биха могли да послужат единствено за увеличаване на фрагментарността.

180. Това ни отвежда до третото наблюдение. Реформите, които се изискват в периода преди присъединяването, не са просто реформи в оперативното управление на ниско ниво. Те са реформи на по-големи системи, където си взаимодействат ръководство и управление. В допълнение към изграждането на нови възможности, трябва да бъдат проектирани и развити нови институционални рамки, които да осигурят ефективното им използване. В този смисъл, процесът на присъединяване е всъщност управление на промяната в голям мащаб.

11. **Заклучения**

181. Изводите на Междуправителствената конференция от 1996/97, Споразумението по Договора от Амстердам, представянето на Програма 2000 и обявяването на Усилената стратегия за преди присъединяването бележат решителна крачка към следващата вълна на разширяване на ЕС. Целта на този документ е да изследва как страните от Централна и Източна Европа могат да се подготвят за среща с предизвикателствата на присъединяването. За разлика от предишната вълна на разширяване, централният проблем е *възможностите* на страните-кандидатки да поемат отговорностите на членството, а не толкова желанието им да го направят. Основният приоритет е развитието на стратегия за изграждане на възможности, необходими за договаряне на присъединяването и функциониране като ефективни и надеждни членове на ЕС.

182. Като се има предвид мащаба и сложността на задачата, особено важно е въпросът да се разглежда в дългосрочна перспектива, която надхвърля управлението на присъединяването и включва управление на членството. Фактически, критериите от Копенхаген и начинът, по-който в те са били развити впоследствие, определят това като ключово условие за членство. Това е амбициозна цел, но тя има смисъл както от национална гледна точка, така и от гледна точка на ЕС. Стратегическата цел на една кандидатстваща страна е не просто членството в ЕС, а създаването на възможности да се извлече полза от това членство. За страните от Централна и Източна Европа справянето с изискванията на присъединяването изисква рязък скок в тяхната ефективност. Това не може да бъде постигнато чрез шокова терапия или някаква антикризисна програма, защото включва управление на промяната в голям мащаб. Парадоксално е, че един рязък скок в ефективността изисква постепенен подход към изграждането на възможности, така че да не се предизвика претоварване.

183. Предложената стратегия за изграждане на възможности включва три компонента. Първият е установяване на система за управление на процеса за присъединяване, изградена по модела на управление на проект. Вторият, застъпващ първия, е развитието на организационни възможности и междуорганизационна координация за управление на членството след присъединяването. Третият е осъществяването на по-генерални реформи в общественото управление в подкрепа на европеизирането.

184. Поотделно и заедно, тези три компонента на стратегията за изграждане на възможности представляват тежко бреме. Постигането на членство в ЕС и възползването от него изискват да се обърне внимание на всеки от тях, дори ако това трае по-дълго отколкото политиките и общественото мнение на дадена страна биха желали. Успехът зависи от извоюването на авторитет на надежден партньор в интеграционния процес. Целият процес трябва да бъде подкрепен от ясно разбиране на предпоставките за успешна реформа и целенасочено усилие за тяхното създаване и поддържане, както и от съзнателно внимание към нуждата да се изградят възможности за изграждане на възможности.

185. Амбициозната програма за институционално и управленско развитие е важно условие за трансформирането на управленските възможности във всяка от страните-кандидатки. Дори и в най-благоприятните обстоятелства това със сигурност ще отнеме много години. Спомнете си баснята за заека и костенурката — бързайте бавно.

Глава 3: Въвеждане На Общностните Директиви В Законодателството И Нормативната Уредба На Държавите Членки На ЕС

Жан-Луи Кермон¹. Въведение

186. Проблемите с въвеждането на общностните директиви в законодателството и нормативната уредба на държавите членки на ЕС произтичат от постепенното сливане на техните политически и правни системи, а може би и на държавите кандидатки, с тези на Европейския Съюз. Доколкото самият Европейски Съюз е засегнат, процесът се отнася в голямата си част, ако не и преимуществено до първия стълб, познат като Европейска Общност и включващ Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), Европейската икономическа общност (ЕИО) и Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ), учредени съответно с договорите от Париж (1951) и Рим (1957). Ако третата фаза на Икономическия и Валутен Съюз влезе в сила от 1 януари 1999г., Общността ще включи и Европейската система на Централните банки (ЕСЦБ) и евентуално, при условие, че Договорът от Амстердам бъде подписан и ратифициран, третия стълб от общностните разпоредби.

187. Един от белезите на този процес е взаимовръзката между правните институции и правопорядъците на държавите членки и тези на ЕС. Все още отношенията между тях не спадат към типичния вид системни връзки между суверенни държави и международни организации или между национален и международен правен ред. Всъщност, почти без значение е дали държавите членки имат дуалистична или монеистична правна традиция. Отличителните черти на общностното право се базират на трите главни характеристики, признати в хода на съдебната практика на Съда на Европейските общности (СЕО), основана върху прецедента. Тези характеристики са директен ефект и пряка приложимост, върховенство над националното право и еднообразие на тълкуването. Тези три правила се прилагат към общностното право в цялост, било то първично (учредителни договори и договори за присъединяване) или производно право (регламенти, директиви и решения)⁷.

188. Тъй като правото на Общността става непосредствено част от правната система на държавите членки, не е необходимо то да бъде инкорпорирано в националното законодателство, за да започне да действа в него, въпреки че случаят с директивите е по-особен (вж. по-долу).

189. Мерките с общо приложение, които представляват част от производното право, трябва единствено да бъдат публикувани в Официален Вестник на Европейските общности (Official Journal of the European Communities — ОЖЕС) за да влязат в сила на посочената дата, или при липса на такава, двадесет дни след обнародването им, докато индивидуално адресираните мерки влизат в сила след известяването си на засегнатите страни. От тази дата нататък институциите на държавите членки и техните граждани, в съответните случаи, са длъжни да придадат на общностните разпоредби правна сила и те да бъдат обект на разглеждане от страна на националните съдилища.

190. Директивите, обаче, се различават по множество пунктове от останалите разпоредби на производното законодателство. Не е изненадващо, че те са източник на множество проблеми при взаимовръзката между националните и общностната правни системи. Държавите членки и европейските институции дават различни отговори на тези проблеми, отговори, които Съдът в Люксембург се опитва да хармонизира в своята съдебна практика, основана на прецедента.

6. Жан-Луи Кермон е преподавател по политически науки в университета в гренобъл, Франция.

7. QUERMONNE, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne — Clefs*, Ed. Montchrestien, 2nd edition, pp.59-71, Paris, 1994.

191. Този доклад, разбира се, няма за цел да прави изчерпателен анализ на практиките за прилагане на директивите на Общността, използвани във всичките петнадесет държави членки. Той ще се опита единствено да илюстрира тяхното разнообразие, като опише най-често срещаните и най-оригиналните от тях. Също така, ще бъдат взети под внимание специфичните ситуации, преобладаващи в страните от Централна и Източна Европа и ще бъде направен опит да се подберат примери от тях. Преди това, обаче, трябва да бъде обяснена особената природа на общностните директиви. След това докладът ще продължи с излагането на някои идеи върху особените проблеми при въвеждането на директивите в законодателството на нови държави членки или страни кандидати.

192. Докладът е разделен на три дяла. Първият ще опише своеобразието на директивите по отношение на правните системи, които трябва да ги приведат в действие. Вторият, който ще представлява основното изложение на доклада, ще засегне различните методи за тяхното прилагане, използвани от държавите членки. Третият и последен дял ще разгледа ситуацията в страните, кандидатстващи за членство и промените, които тяхното присъединяване към Съюза ще наложи по отношение на институциите на ЕС като резултат от разширяването.

2. Своеобразие на директивите при взаимовръзката между правните системи на общността и държавите членки

193. Както други нормативни актове на институциите на Общността, директивите споделят характеристиките на производното общностно законодателство, но имат и собствени особености. Необходимо е това да бъде добре разбрано.

194. Подобно на регламентите и решенията — и за разлика от правилата, обикновено управляващи отношенията между националното и международното право — директивите имат директен ефект и пряка приложимост по отношение на правните системи на държавите членки; те на практика разполагат с върховенство над националното право; те, също така, са и еднакво тълкувани от Съда на Европейските общности при разглеждане на дела, насочени към него от националните съдилища.

195. Тези особености не са изрично посочени в договорите, но постепенно се установяват с практиката на Съда на Европейските Общности. Като признава един “нов правен ред в международното право, субекти на който се явяват не само държавите членки, но и техните граждани” (Дело 26/62 *Van Gend en Loos*, 5 февруари 1963) и като разглежда интеграцията като крайна цел на Единния пазар, Съдът установява, че “договорът (за ЕИО) е създал своя собствена правна система, която (...) е станала неотделима част от правните системи на държавите членки” (Дело 6/64 *Costa v. ENEL*, 15 април 1964). Задължението да се осигури пълното приложение на общностните правила бе причина Съдът да обяви принципа на върховенство на общностното право над правния ред на всяка една държава членка (*Simmenthal*, 9 март 1978).

196. По този начин, подобно на регламентите и решенията, общностните директиви се явяват съставна част на този правен ред. Те влизат в сила, в съответствие с чл.191 от Договора за Европейски Съюз, на двадесетия ден след публикуването си, освен ако изрично не е посочена друга дата; при все това, последните разпоредби на директивата могат също да отлагат датата за влизане в сила⁸. Още повече, в отсъствието на всякаква йерархия на нормите, основана на същностно или формално изследване, една директива може да бъде издадена от Съвета на Министрите по предложение на Европейската комисия в процедура на консултиране, на сътрудничество или с

8. SIMON, Denys. *La directive européenne — Connaissance du droit*, Dalloz, Paris, 1997.

общо взимане на решения с Европейския парламент, или да бъде издадена единствено от Комисията. В последния случай, обаче, директивата се приема съобразно изрична разпоредба от договорите или, по-общо, по правила, определени от Съвета, за чието изпълнение той овластява Комисията да действа.

197. Във всички случаи, общностните директиви са нормативни актове. Следователно те нямат нищо общо с административните директиви, които се срещат във Франция и Германия. Те, обаче, са сравними с “препоръките” от договора за ЕОВС, които също имат сила на нормативни актове.

198. При все че директивите имат общи черти с регламентите и решенията, те също така представляват особен вид правни инструменти в общностното законодателство. Това е потвърдено в чл.189, параграф 3 от ДЕС, в който се посочва, че една директива е “обвързваща по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат за всяка държава-членка, до която е адресирана, но оставя на националните компетентни органи избора на формите и средствата”.

199. Общностната директива, като продължение в Договора за ЕИО на понятието “препоръка”, което откриваме първо в Договора за ЕОВС, е единственият правен инструмент в европейското законодателство, който включва “двуетапен или двоен процес на прилагане, предполагащ по дефиниция последователната намеса на Общността и на националните власти”⁹.

200. Това поражда два въпроса, съответно правния проблем по въвеждането на директивите и политическия проблем по прилагането им, като настоящият доклад се концентрира върху последния. Но своеобразието на директивите не свършва с това. Въпреки, че са обвързващи по същия начин като регламентите и решенията, те обвързват само онези, до които са адресирани, а именно уведомените държави или предприятия. При все това, след като по-голяма част от директивите са адресирани до всички държави членки, вече е станало практика публикуването им в Официален вестник, откъдето и тяхното описание, дадено от Съда на ЕО като мерки с общо приложение (22 февруари 1984, Дело70/83 Kloppenburg, 1075). Така, фактът, че навсякъде са изпълнявани едновременно и еднакво, ги прави непряк инструмент на общностното законодателство. Използването на директивите за учредяването на вътрешния пазар, съгласно Единния европейски акт от 1986г., ги нареди много високо в европейския правни ред, а притеснението на много държави членки да изяснят правилата за тяхното приложение допринесе още повече за по-нататъшното им развитие.

201. Въпреки това, директивите, за разлика от регламентите, имат ограничена правна сила. Те задължават държавите членки единствено по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, а не по отношение на формите и методите. Това дава на държавите членки значителна свобода по силата на принципа за субсидиарност. В сравнение с властта, дадена на немските провинции /Лендер/ да изпълнява федералното законодателство, учредителните договори са предоставили на държавите членки значителна свобода на действие при прилагане на директивите.

202. Логичният изход би бил да се направи директивата обвързваща, в рамките на националния вътрешноправен ред, единствено по отношение на държавите членки и териториалните единици, отговорни за нейното прилагане. Но тази интерпретация, частично основана на отношенията между националните и международната правни системи, би могла да засегне върховенството и еднаквото прилагане на общностното право, а оттук и общите политики на ЕС, в различните държави членки. В съответствие с това националните съдилища и Съдът на ЕО се опитват да съгласуват приемането на разширено присъствие на общностните директиви в някои случаи, особено като наказателни

9. SIMON, Denys. *La directive européenne*, p.23.

мерки спрямо държавите, които не ги прилагат или ги прилагат непълно и неправилно¹⁰. Още повече Римският договор, както разширено е тълкуван от Съда в Люксембург, санкционира инерцията от страна на държавите членки като въвежда процедури при техен пропуск за изпълнение, които процедури могат да бъдат задвижени от Комисията по нейна инициатива или от държави членки. Договорът от Маастрихт налага на държавите членки еднократни глоби или периодични финансови санкции при пропуск от тяхна страна да се съобразят със становищата на Съда на ЕО¹¹.

203. Следователно, същинското изпълнение и тълкуване на директивите не са оставени на преценката на държавите членки. Методите, които те използват, трябва да се вменят в зададените рамки. След един продължителен период, през който някои държави членки не прилагат директивите (по-скоро поради неадекватност на администрацията или бавни парламентарни процедури, отколкото поради недобросъвестност от страна на управляващите), общото изпълнение на директиви се увеличи от 89.3% процента през декември 1991г. на разумните 93.6% през март 1992г.

204. Още повече заплахата, съдържаща се в новия член 171 от Договора за ЕО, въведена с Договора от Маастрихт, спомага за вкарване на държавите членки, изкушени от неподчинението в "правия път". Наскоро Федерална Република Германия, под заплахата от налагане на глоба, след като Комисията се обърна за втори път към Съда на ЕО, най-сетне предприе стъпки за прилагане на директивата за качеството на водата и избегна налагането на финансова санкция от 264000 екю на ден. Италия, под заплахата от дневна глоба от 123900 екю, също изпълни своите задължения.

205. Всички тези аспекти на правния режим, управляващ директивите, ще бъдат изследвани в по-голяма дълбочина във втория дял на този доклад, като се разгледат санкциите, които могат да бъдат наложени на държавите членки при пропуск от тяхна страна да въведат общностните директиви по подходящ начин и преди определен краен срок.

206. Накратко, като завършек на първия дял на този доклад, важно е да се отбележи, че бидейки съставна част на производното право на Общността (чл. 189 ЕС, параграф 1) директивите също така притежават два отличителни белега. Първо, в националните правни системи директивата има в по-малка степен директен ефект, поради стриктните ограничения в нейната приложимост спрямо частни лица (авторите противопоставят несъществуващия хоризонтален ефект на ограничения вертикален ефект). Второ, в рамките на една и съща правна система, директивата изисква държавите членки да приведат в действие нейното изпълнение преди определен краен срок и въпреки, че те са свободни да използват формите и методите, заложили в техните конституции, директивата ще бъде обект на двойно наблюдение от страна на националните съдилища и на Съда в Люксембург, който ще разглежда делата, по които националните съдилища се обърнат към него, както и делата при случаи на неизпълнение на задълженията.

207. За да се хвърли някаква светлина върху втората от тези две особености, изглежда привлекателно да се направи сравнение между директивите в европейския правен ред с рамковите закони, които могат да бъдат открити в някои страни. Все пак това би било по-скоро обрисване, отколкото сравнение, тъй като рамковите закони съществено се различават един от друг в различните страни.

10. MANIN, Philippe. "L'invocabilité des directives : quelques interrogations", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p.669, 1990.

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

3. Различни начини на изпълнение на директивите в основните държави членки на Общността

208. Каквато и да е рамката, установена от прецедентното право на Съда на ЕО, методите, използвани от държавите членки за прилагане на общностните директиви винаги са се различавали в някои насоки. Това като че ли е предварително заложено в чл.Ф на договора от Маастрихт, в който се посочва, че Съюзът трябва да уважава националните идентичности ..., а също, може би, в чл.3В от Договора за ЕО и в принципа на субсидиарност.

209. Разликите, които произтичат, естествено се свързват — нека отново цитираме чл.189ЕО — по-скоро с формата и методите, оставени на преценката на властите в държавите членки, отколкото с резултата, който трябва да бъде постигнат и който е необходимо едновременно да бъде ефективен и еднакъв във всички държави членки. Но формите и методите са източник на достатъчен брой проблеми, за да оправдаят сравнението. Настоящият доклад не може да се наеме с обстойно изследване на практиките, използвани във всички членове на Европейския Съюз¹². Той все пак ще опише някои значими примери, избрани, било защото дадена държава играе важна роля в Съюза или защото е открила особено оригинален начин за привеждане в действие на общностните директиви. Ще се вземат под внимание и различните политически режими, въпреки че мнозинството от страните са парламентарни режими, различаващи се по степента на рационализъм, като някои от тях са полупрезидентски режими (в частност Франция) и най-вече политическите и парламентарни традиции и култура, както и структурата на техните правни системи.

210. В този многообразен контекст, четири вида национални власти се изправят пред проблема за изпълнението на директивите — правителствата, в ролята си на дипломатическа власт, и техните администрации; парламентите като законотворчески орган, административните и редовите съдилища, и в някои случаи — конституционните съдилища.

211. Фактът, че националните правителства не само подпомагат изработването на директивите в рамките на Съвета на Министрите, но и ги изпълняват, ясно ги поставя на предната линия. Но ефикасността на техните администрации също е решаващ фактор при определяне на това, доколко са се справили успешно. За един продължителен период от време причината за повечето дела за неизпълнение, отбелязвани от Комисията и Съда, беше не толкова недобросъвестното отношение от страна на правителствата, колкото невъзможността на част от административните ведомства да се справят с времевите и техническите аспекти на изпълнението. Имало е и случаи, при които централното правителство, прехвърляйки отговорността на федералните власти или на децентрализирани региони, всъщност усложняват процеса и още повече го забавят. При все това, що се отнася до Европейския Съюз и в частност Съда на ЕО, според тях отговорност носи единствено държавата членка.

212. За да бъдат преодолените тези трудности, някои правителства намират за необходимо да предоставят на своите администрации подробни инструкции за това как да прилагат общностното право. Франция използва за тази цел циркулярни писма (а именно тези от 22 септември 1988г. и от 25 януари 1990г.), а Испания — резолюцията от 10 септември 1990г.

213. Централните правителства избират един от два подхода за да осигурят координацията между всички правителствени ведомства и по този начин да хармонизират своите отношения с Брюксел чрез постоянните представители, установени в близост с общностните институции. Франция и Великобритания, и двете централизирани държави, създадоха междуведомствени звена,

12. За повече информация, вж. RIDEAU, Joel. Les Etats Membres de l'Union européenne — adaptations, mutations, résistances, LGD, Paris, 1997.

които да докладват на правителствения ръководител¹³. Във Франция това се нарича *Генерален секретариат на Междуведомствения комитет за международното икономическо сътрудничество (Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique internationale)* и е създаден след учредяването на Европейската организация за икономическо сътрудничество през 1948, като е използван и в по-нататъшния процес на европейска интеграция¹⁴. Във Великобритания в състава на службата на правителството е включен Европейски секретариат, който, при все че министерските ведомства се радват на по-голяма автономия, играе почти същата роля като тях. В Италия също, с Декрета от 10 март 1994г. се учредява секретариат по общностните въпроси, докладващ на министър председателя, който обаче работи в тясна връзка с министерското ведомство, създадено със същата цел.

214. В повечето от останалите страни, в които няма такова звено, тези въпроси са съсредоточени преди всичко в ръцете на министерството на външните работи и/или министерството на икономиката и финансите, въпреки че същността на всяка директива изисква намесата на съответното министерско ведомство, разполагащо с техническите знания, необходими за прилагането ѝ.

215. Във федералните държави, задачата за прилагане на общностното право може да бъде в рамките на изключителните правомощия на федеративните единици. В Германия, провинциите имат дори по-широка правоприлагателна власт. В такива случаи се създава разпоредба за намеса на тези единици, било пряко или чрез представляващата ги втора камера на парламента, т.е. Бундестрата в Германия и Австрия. Една по-гъвкава система, в полза на Автономните Общности, откриваме в Испания. Ако Шотландския законопроект за делегиране на пълномощия на комисии добие правна сила, Шотландия ще въведе особен мащаб в процеса за вземане на решения на Общността.

216. За разлика от това, членството в ЕС все още не се е отразило особено върху структурата на правителствата на държавите членки. Във Франция и, в по-малка степен, във Финландия то, разбира се, укрепи статута на президента, който сега заема своето място в Европейския Съвет. В други страни от тази възможност се възползват правителствените ръководители. Но съпротивата на външните министри успя да ограничи ролята на Министрите по Европейски въпроси, там където ги има, които обикновено са държавни министри, министерски представители или държавни секретари. Единствено на италианския министър (доколкото авторът е запознат) е дадено нещо като истинско ведомство. Въпреки това, фактът, че министрите по Европейски въпроси често присъстват на заседанията на Съвета, когато се решават въпроси за регулиране на вътрешния пазар, им дава експертна информация, която те впоследствие имат склонност да използват за политически контрол над прилагането на множество директиви.

217. Тяхната роля, разбира се, ще стане по-значима ако, както бе подсказано, външните министри се преместят за постоянно в Брюксел, за да присъстват на заседанията на Комитета на Постоянните Представители (КОРЕПЕР). Но засега това не е така.

218. Изобщо, без значение от това как са разпределени ролите в националните правителства, отговорността за осигуряването на правилното прилагане се пада основно на правителствата. Дали това се извършва чрез закони или наредби, инициативата почти винаги принадлежи на правителството. Оттук и необходимостта правителствата да намерят ефикасен начин да синхронизират и наблюдават двойния процес на транспонирането в закони и наредби.

13. QUERMONNE, Jean-Louis. *L'appareil administratif de l'Etat*, p.37, Collection Points, Seuil, Paris, 1991.

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

219. Парламентите, в зависимост от страната, играят широк обхват от роли при прилагането на общностните директиви. Това е така, защото този процес поражда два деликатни политически и конституционни проблема, единият от които е правен, а другият политически.

220. Правният проблем произлиза преди всичко от начина, по който са свързани законите и наредбите в отделните държави.

221. Във Франция, Конституцията на Петата Република стриктно ограничава обхвата на законите в рамките на обектите, записани в чл. 34, като останалите автоматично попадат в посочената в чл.37 област за регулиране. Това нововъведение, записано в Конституцията през 1958г. за да намали броя на приеманите закони, породило порочния ефект на ограничаване ролята на Парламента при въвеждане на общностните директиви. През 1992г., например, от 1000 инструмента за транспониране, едва 75 бяха от законодателно естество¹⁵. Парадоксално е, че решението за това кои директиви изискват задължителната намеса на парламента, в отговор на проекти, представени от правителството, е задача, която — по искане на правителството — се пада на Държавния съвет (*Conseil d'Etat*), по силата на просто циркулярно писмо от министър председателя, носещо дата 25 януари 1990г. И все пак, когато от парламентаристите се изисква да изиграят някаква роля, те често се оплакват от това, как директивите са толкова подробни, че единственото, което им остава е да им “ударят печата”.

222. В Дания, от друга страна, *Фолкетингът* (Парламентът), ревниво пазейки своите прерогативи, стриктно ограничава властта на правителството да издава наредби, и само по изключение го овластява да прилага общностните директиви. Тук, повече от всяка друга държава, парламентарният суверенитет контрастира с една област на регулиране, която е широкообхватна и автономна. Като следствие, Парламентът или сам упражнява прерогативите си, или ги делегира на правителството на *ad hoc* основа, но със строга ревизия след това.

223. В Испания, от друга страна, въпреки че *Cortes Generales* са компетентни по всички въпроси, по които Парламентът вече е законодателствал, чл.82 от Конституцията ги упълномощава, с изключение на някои запазени сфери, да делегират на правителството власт да приема разпоредби с правна сила в определени области, включително изпълнението на общностните директиви. В Гърция, на практика в почти всички случаи изпълнението е резултат от упълномощаващо законодателство, прието от гръцкия парламент. Дори във Великобритания, въпреки престижа на Уестминстърския парламент, Актът за Европейската общност от 1972г. постановява, че прилагането на общностното право, дори когато е предвидено то да замести разпоредба от национален закон или от акт на парламента, се осъществява по-скоро с разпореждане на Съвета или с подзаконови актове, отколкото с акт на Парламента като такъв¹⁶.

224. След 1989г., със Закона Ла Пергола, в Италия се е наложила оригинална практика. След като първоначално остави прилагането на общностните директиви на правителството посредством множество разпоредби, издавани с доста голямо закъснение, Италианският парламент рационализира законотворческите и административните дела на държавата, както следва: всяка година, преди 31 януари, правителството трябва да приготви програма, в която са записани разпоредби за изпълнение на задълженията, произтичащи от членството на Италия в Европейския Съюз. Този годишен “общностен акт” включва, в частност, всички разпоредби, необходими за прилагането на директивите, било под формата на законодателство или чрез делегиране на правомощия на правителството. В приложение към този акт са изброени директивите, които

15. Rapport public, Conseil d'Etat, 1992.

16. DUTHEUL DE LA ROCHERE, Jacqueline and Malcom JARVIS in RIDEAU, Joel, *Les Etats Membres de l'Union européenne*, p.409.

правителството желае да приложи чрез подзаконови разпоредби, което трябва да стане в рамките на 4 месеца след влизане в сила на акта.

225. Практиката след 1990г. в Италия недвусмислено показва, че делегирането на правомощия за законотворчество остава основно средство за изпълнение на директивите¹⁷. Годишният контрол от страна на Парламента най-малкото се засили. На регионите със специален статут също бе дадена пряка власт да изпълняват директивите, попадащи в областта на тяхната компетентност, докато обикновените региони трябва да чакат годишния “общостен акт”, за да го сторят.

226. В държавите от федерален тип федеративните единици имат особено важна роля. Това е вярно за Австрия и Белгия, но преди всичко за Германия. Новият чл.23 на Основния закон, след конституционните поправки от 1992г., дава на провинциите, пряко или чрез Бундестрата, реални правомощия по отношение на директивите, чието изпълнение попада в сферата на тяхната конституционно призната компетентност. С времето тази тенденция става все по-очевидна. Наскоро се видя, че чувствителността на немските провинции по отношение на техните прерогативи стига дотам да обясни резервите на Канцлера Кол при преговорите за договора от Амстердам относно разширяването на гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета на Европейския Съюз.

227. Провинциите, носещи в Германия отговорност за изпълнението на федералното законодателство, настояват да бъдат по-тясно свързани с процеса на изработване на общностните директиви от самото му начало. Това е другият аспект на проблема, участието на самите национални парламенти в европейското законотворчество от политическо естество.

228. Тъй като този въпрос само непряко засяга изпълнението на директивите, ще бъде бегло разгледан в доклада. Но доколкото националните парламенти постепенно осъзнават своето ограничено пространство за действие по отношение прилагането на директивите, а също и разширяването на обхвата на общностното законодателство в нови сфери, само по себе си е от нарастващо политическо значение.

229. Истина е, че поради своите дипломатически прерогативи националните правителства са имали възможност да присвоят голяма част от законотворческата власт, така изплъзваща се на ЕП, като я използват в рамките на Съвета и КОРЕПЕР в Брюксел. Това нарушаване на разделението на властите все по-често се определя като демократичен дефицит. Опитът на правителствата да направят от Комисията “изкупителна жертва” на този процес е все по-малко убедителен.

230. При това положение, националните парламенти често са демонстрирали своята решимост да не отстъпват част от властта си. Да не говорим за искането на френския парламент, отправено към неговите партньори и към междуправителствената конференция от 1997г. за пре-учредяване на втора камара на ЕП, съставена, както е било до 1979г., от представители на националните парламенти, или, ако това не е възможно, създаване на междупарламентарен орган, който да контролира прилагането на принципа на субсидиарността. В повечето случаи националните конституционни практики се проточват извънредно дълго. Напоследък, обаче, налице са стъпки към междупарламентарно сътрудничество.

231. Датският *Фолкетинг* отиде дори по-далече спрямо своето правителство в тази област. Последното трябва да предава на парламентарния комитет по европейските въпроси всички предложения за регламенти, директиви и решения, представяни от Комисията на Съвета на Министрите. Датският министър трябва да се яви пред комитета, който му дава инструкции каква

17. ASTENGO, François, id., p.328.

позиция да отстоява в рамките на Съвета в Брюксел. Ако той трябва да заеме друга позиция по отношение предложенията за преговори, той трябва отново да застане пред комитета, преди да бъде взето крайно решение.

232. Разбира се, ако всичките петнадесет национални парламента приемат еднакво поведение, вече достатъчно сложният процес за вземане на решения в Общността неизбежно ще бъде доведен до застой. Други парламенти, обаче, са измислили по-гъвкава форма за наблюдаване, описана като “обект за разглеждане от страна на Парламента”. Тази национална процедура проста задължава правителствата да информират националните си парламенти в реално време, чрез подходящи комитети и делегации и да запазват своята позиция по време на консултациите в Брюксел или поне достатъчно дълго. И все пак, политическата отговорност на правителствата в парламентарните системи означава, че те все още не са с вързани ръце и са свободни да преговарят. Пространството им за маневри е, по този начин, запазено.

233. Системи от този вид сега действат в повечето държави членки на Съюза, с различна степен на гъвкавост и в зависимост от броя на парламентарните камари. Такива системи могат да се открият във Великобритания, Германия, Нидерландия и Испания. Във Франция, процедурата, записана в чл.88(4) на Конституцията след поправките от 1992г., даде право на парламентарните асамблеи да приемат резолюции, които излагат тяхното отношение към проектите за общностни регламенти и директиви със законодателни последствия.

234. През 1997г. повсеместното използване на тази практика накара междуправителствената конференция да приложи към проектодоговора от Амстердам протокол за ролята на националните парламенти в Европейския Съюз, предназначен да формализира вече установената практика. Освен да институционализира Конференцията на специалните органи по общностни въпроси (COSAC), създадена в Париж на 16-17 ноември 1989, протоколът постановява, че националните парламенти трябва да бъдат информирани по следните три начина:

- Всички консултативни документи на Комисията (Зелени книги, Бели книги и комюникета) трябва своевременно да бъдат препращани на националните парламенти;
- Законодателните предложения на Комисията, определени от Съвета в съответствие с чл.151 на ДЕО, трябва да бъдат съобщавани на правителствата на държавите членки, които да разполагат с достатъчно време, за да ги предадат по подходящ начин на националните си парламенти;
- Даден е срок от шест седмици между представянето от страна на Комисията пред Парламента и Съвета, на всички официални езици, на законодателни предложения или проекто-мерки по Дял 6 от Договора за ЕС и датата на включването им в дневния ред на Съвета за вземане на решение по тях, било с оглед приемането на инструмент или на обща позиция в съответствие с чл.189В или чл.189С, с възможни изключения при спешни случаи, причините за които трябва да бъдат посочени в инструмента или общата позиция.

235. Следователно отсега нататък, преди да приложат дадена директива или да делегират правата за това на своите правителства, на националните парламенти се полага да бъдат подходящо информирани за предварителните преговори и разисквания. Без непременно да ги правят участници в процедурата, подобни мерки трябва да им позволят да упражняват специфичните си отговорности при по-добри условия.

236. Националните съдилища също са призовани да се взимат участие при прилагането на общностните директиви. Такава намеса, която им позволява да осъждат неизпълнение на

задълженията от страна на останалите власти, не се различава по същността си от надзора, който те упражняват върху изпълнението от страна на държавите членки на общностното право като цяло¹⁸.

237. Съдът в Люксембург посочи в свое решение от 10 април 1984 (*Von Colson v. Kaman*, 14/83), че “задължението на държавите членки, произтичащо от директива да постигнат резултата, определен с нея, и техният дълг по чл.5 от Договора да приемат всички подходящи мерки, общи или частни, за да осигурят изпълнението на това задължение, е обвързващо за всички власти в държавата членка, включително, по въпросите попадащи в тяхната юрисдикция, и съдилищата”.

238. В добавка, след като общностното право трябва да бъде тълкувано еднообразно, националните съдилища са призовани, когато смисълът на разпоредбите не е ясен, да се обръщат към Съда на ЕО за тълкуване на директивата, и всичко това доведе Съда до постепенно налагане на дадена рамка на националните съдилища. Накрая, сравнително често постъпващите иски срещу нарушения (1043 дела от 1 януари 1973г. до 1994г.) също дадоха възможност на Съда да изясни обсега на важни общностни директиви, случай по случай.

239. Настоящият доклад не разполага с достатъчно място, за да изследва съответните роли на националните съдилища и Съда на ЕО. Нека просто кажем, че последният (СЕО) осигурява изпълнението от страна на националните съдилища на трите принципа, дефинирани от Денис Саймън, както следва¹⁹:

- Достъп до законов контрол, чрез който “средствата за съдебна защита, произтичащи от национални процедурни разпоредби да не бъдат по-малко благоприятни в случаите на прилагане на общностното право, отколкото при идентично производство по националното право”;
- условна защита на тъжители, чиито права са били нарушени от националните власти;
- извънредно прилагане на общностното право от страна на националните съдилища, дори когато това не е поискано от самите страни по делото.

240. Но в добавка на тези процедурни разпоредби, въпросът, който най-често изниква, е свързан със степента на директен ефект на директивата в националния правопорядък.

241. Следователно, както беше посочено в първата част на този доклад, директивите, също както регламентите и решенията, са съставна част на производното общностно право. Като такива те споделят еднакви характеристики. Но, като вече бе подчертано, те са особени поради това, че техният ефект може да варира, след като се изискват национални мерки, които да ги приложат. Логично е, следователно, само тези правоприлагащи мерки да бъдат разглеждани.

242. Подобно решение, както изглежда, винаги ще бъде приемано сред разногласия между частни лица, вследствие на “хоризонталния” характер (СЕО, 14 юни 1994г., *Faccini Dori*. C-91-92, Vol. 1-3349) на юридическия спор. От друга страна, при “вертикален” спор между частните лица и държавите членки, една новаторска линия в решенията на СЕО прие, при определени условия, че може да съществува пълен директен ефект. Условието бяха, че разпоредбите на дадена директива, трябва да бъдат ясни, безусловни и правно перфектни. При все това, контраобвинението, възникнало от решенията по делата *Ratti* (СЕО, 5 април 1979г., 148/78, стр.1629) и *Becker* (19 януари 1982г., 8/81, стр.53), осъждащо държавите членки, пропуснали да приложат директиви,

18. SIMON, Denys, op. cit.,p.80 et seq.

19. SIMON, Denys, op. cit.,p.80 et seq.

доведе СЕО до приемане на позиция, базирана повече на принципа на върховенство на общностното право с цел да се санкционират държавите, неизпълнили своите задължения.

243. Този по-предпазлив подход, съчетан със съпротивата на националните съдилища, сред която решението на френския *Conseil d'Etat* по делото Cohn Bendit остава най-удивителният пример (СЕО, 22 декември 1978г., Dalloz, 1979, стр.155), сега позволява на националните съдилища и на самия СЕО да санкционират държавите членки за тяхната инерция или погрешно поведение като призовават тяхната обществена отговорност. Що се отнася до националните съдилища, може да споменем, този път в положителен аспект, примера с френския *Conseil d'Etat* в делото Rothmans, Philip Morris и Arizona Tabaco (28 февруари 1992г., ADJA 1992, стр. 210). Що се отнася до Съда в Люксембург, принципното решение, което като че ли надделява, може да бъде открито в делото Francovich and Bonifaci (19 ноември 1991, C-6/90 и C-9/909, I-5357).

244. Споменато беше, в края на първата част на този доклад за новите текстове на чл.171 от Договора за създаване на Европейската Общност, установени с Договора от Маастрихт. Тези текстове наказват държавите-членки, които не са се съобразили с решения на СЕО, като се изискват виновната страна да заплати еднократна или периодична глоба.

245. В добавка, не трябва да се забравя, че нито една държава-членка не може да избегне изпълнението на своите задължения заради вътрешните си структури, без значение дали те включват разделение на изпълнителна и законодателна власт или автономия на децентрализирани или федеративни органи.

246. Остава проблемът дали директната и непосредствена приложимост и превъзходството на общностното право над националното са задължителни за националните съдилища тогава, когато общностните директиви се простират до разпоредби от конституционното право. Отговорът на този въпрос все още е далеч от еднозначен, тъй като става дума за производно общностно право.

247. От една страна, някои решения на Съда на ЕО привидно прилагат върховенството на общностното право като цяло над правопорядъците на държавите членки, включително и техните конституции. Това поне беше интерпретацията, дадена в решенията по делата *Costa v. ENEL* и *Simmenthal* и би означавало, че при един основен анализ прецедентното право на Съда вижда общностния правопорядък, отделен от международното право, като генериращ една "виртуална" Европейска федерална държава.

248. От друга страна, позициите на националните съдилища и, когато имат възможност, на конституционните съдилища, изглеждат много по-подходящи. Френският Конституционен съвет и Държавният съвет виждат върховенството на общностното право като основано по-скоро на националното законодателство, отколкото на някакъв автономен общностен правен ред, въплътен в националния правопорядък, т.е. то е резултат от чл. 55 на Конституцията на Петата република, който предоставя на подходящо ратифицирани или одобрени договори или споразумения, ... от момента на публикуването, по-голяма власт, отколкото тази на национални закони, подлежащи, за всяко споразумение или договор, на изпълнение от другата страна. Що се отнася до своеобразното общностно право, неговото несъответствие с френската Конституция изисква, по чл.54, ревизия на Конституцията, преди каквато и да е ратификация²⁰.

249. Прецедентното право на немския и на италианския конституционен съд изглежда по-неясно очертано. При все това, в отсъствието на една Европейска федерална държава, която да

20. CHAGNOLLAUD, Dominique and Jean-Louis QUERMONNE. *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, p.465 et seq. , p.714 et seq., Fayard, Paris, 1996.

посрещне изискванията за правовост и демокрация, те отказват да приемат, че европейското право има някакъв приоритет над националните конституционни разпоредби. Що се отнася до Германия, решението на Съда Карлсрухе относно съвместимостта на Договора от Маастрихт с Основния закон, приема някак ограничено виждане за принципа на върховенство на общностния правен ред²¹. Влиянието на провинциите, загрижени да запазят своята автономия, също допринесе за това Федералната република да приеме предпазлива позиция по този въпрос.

250. Това отбелязва границите на върховенство на общностното право така, както то е изведено от прецедентното право на СЕО. В климата на евро-скептицизъм някои политици успяха да обърнат насоката така, че да дадат възможност на конституционните съдилища да преразглеждат съответствието на европейските директиви с националните конституции тогава, когато възникнат случаи, при които се претендира, че прилаганите мерки са противоконституционни. Това в частност е случаят във Франция след предложения конституционен закон, представен от бившия председател на законодателния комитет на Националната асамблея, Пиер Мазо.

251. Продължаващата неяснота по отношение на правното и политическото естество на Общността и на Европейския съюз не спомага за изясняване на материята. Единствено развитието на тези “неидентифицирани политически обекти” във федерална държава със свой собствен всеотнашен правен ред, ще установи ясна и сигурна йерархия между националните правопорядъци и общностния правен ред.

252. Междувременно, както пише Жоел Ридо, “не съществува конституция, която да доведе замисъла на Моне до неговото логично последствие”. Преимуществото на общностното право над националните закони свършва в един вид ничия земя между законодателството и конституцията. Според Луй Фаворьо, “напоследък е по-добре да разглеждаме проблема за йерархията на конституционно и международно право като несъществуващ, дори в случая на Франция, където процедурата по чл.54, въпреки всичко, изглежда загатва за някаква йерархия. Двете системи съществуват редом една до друга, без взаимопроникване или поне що се отнася до конституционните норми”²².

4. Проблеми, пред които се изправят страните кандидатки и Европейският съюз при разширяването на Общността с оглед на директивите

253. През 1992г. бяха приложени 1675 директиви и 22454 общностни регламента²³. Сами по себе си тези цифри показват усилията за прилагане и интегриране, които ще се изискват от новите държави-членки на Съюза през първите години на XXI век. Тези държави се изправят пред два проблема: да въведат общностното право, прието след тяхното присъединяване; но по-съществен е проблемът за усвояването на съществуващите директиви (и “препоръките” по договора за ЕОВС), натрупвани от Римския (1957) и Парижкия (1951) договори насам.

254. Неотложността на втория проблем неизбежно ще породи трудности, несрещани от държавите учредителки, нито от тези, присъединили се към Общността през 70-те години. Следователно новите държави членки от Централна и Източна Европа ще се обръщат за уроци и съвети главно към Испания и Португалия, а също и към Австрия, Финландия и Швеция.

21. GERKRATH, Jorg. *“La critique de la légitimité démocratique de l’UE selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe”*, Paris, 1996.

22. FAVREU, Louis, Loie PHILIP. *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, p.803, Sirey, Paris, 1995.

23. През 1996г. броят на директивите се увеличи на 2084.

255. Но мащабът на пречките за преодоляване изглежда непропорционален на този от предишните случаи. Неизбежно е отражението върху институциите и структурата на самия Съюз, налагайки една по-голяма гъвкавост по отношение на новите членове. Това е другият аспект на проблема, до който ще се докоснем.

256. Досега новите държави членки и общностните институции опитаха няколко начина за решаване на проблема с приемането на съвкупността от регламенти и директиви в сила. Но всички те трябваше да се съобразяват със свещения принцип на спазване на “общностните достижения” (*acquis communautaire*), ясно установен след дългите преговори, предшестващи присъединяването на Обединеното Кралство към Общия пазар. Днес принципът изглежда непоклатим и беше препотвърден през 1994г. с чл.2 от Акта, отнасящ се до условията за приемане на Република Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция и в поправките на договорите, по силата на които е учреден Европейският Съюз. Този член постановява, че разпоредбите на учредителните договори и актовете, приети от институциите (на Общността) преди присъединяването на новите държави-членки са задължителни за тях и са приложими в тези страни от момента на присъединяването им в съответствие с тези договори и настоящия акт²⁴. Когато Европейският съвет в Единбург позволи на Дания, след отрицателния резултат от референдума, множество отстъпки от Маастрихтския договор, ясно бе заявено, че те в никакъв случай няма да представляват прецедент за новите държави членки.

257. При все това, след като общностното право не може да бъде въведено в своята цялост наведнъж, страните, присъединили се към Общността и към Съюза след края на 80-те години опитваха са различни подходи. Ще разгледаме накратко някои от тях.

258. Първият пример е този с Испания, чието правителство започна да привежда законодателството на страната в съгласие с общностното от юли 1978г. Оттогава, Съвета на Министрите окуражава различните министерства да изучават действащите общностни разпоредби, за да избягват, доколкото е възможно, каквото и да било конфликт между испанските разпоредби и общностното право²⁵. Тази предварителна работа беше последвана, след присъединяването на 1 януари 1986г., от промяна на посоката към делегирано законотворчество, което да увеличи скоростта на изпълнение на директивите.

259. Вторият прецедент, от по-голям мащаб, е резултат от инициативата на Жак Делор, да свърже по-тясно Европейската Общност с държавите от Европейската зона за свободна търговия (ЕФТА), без това да води до пълноправно членство. Това приключение, започнало през 1986г., трябваше да доведе до създаването на Европейска Икономическа Зона (ЕЕА), чиято основа бе поставена с Договора от Порту, влязъл в сила на 1 януари 1992г. след като бе отхвърлен на референдум в Швейцария. Този договор имаше за цел, с изключение на селското стопанство, да установи свободна зона на търговия между Европейската Икономическа Общност и страните от ЕФТА, предполагайки интегриране в техните правопорядъци на голяма част от общностното законодателство. Всъщност, с изключение на Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, ЕЕА послужи като предимство за членство за останалите членки на ЕФТА, които по-късно станаха пълноправни членки на ЕС: Австрия, Финландия и Швеция. Във всеки случай, това значително ускори процеса.

260. Третият подход, този път пряко свързан със страните от Централна и Източна Европа, прие формата на Европейски споразумения за асоцииране, сключени след падането на Берлинската стена и разпадането на Съветския съюз, между Европейските общности и множество страни според разпоредбите на чл.238 от Договора за ЕО. Тези споразумения, предшестващи от Програма PHARE,

24. OJEC, 29 август 1994.

25. BURGOGUE LARSON, Laurence in RIDEAU, Joel, Les Etat de l'Union europeenne, p.171.

представляваха първа крачка в предприсъединителния процес. Сключени за първи път с Полша, Унгария и Чехословакия на 16 декември 1991г., те бяха разширени за Румъния и България, а след разпадането на Чехословакия, за Чешката република и Словакия, и накрая, през 1995г., за Балтийските страни и Словения. Тези споразумения определят условия за установяване на зона за свободна търговия, с определени ограничения, за период от десет години след влизането им в сила и заявяват, че крайната цел е членство в Европейската Общност на подписалите страни, без последната да поема формален ангажимент. Въпреки това, след Европейския съвет в Копенхаген от юни 1993 г. Европейският съюз постепенно приема принципа за едно такова членство и се предприемат многобройни предприсъединителни мерки. След Мнението на Комисията, Европейският съвет в Люксембург от декември 1997г. даде сигнал за започване на преговорите.

261. Въпреки това, ако присъединяването не се забави няколко години, а в някои случаи и едно-две десетилетия, би било илюзорно да се мисли, че предприсъединителните мерки сами по себе си са достатъчни, за да приложат цялата съвкупност от действащи директиви във всички засегнати страни. От неофициални източници в Брюксел научаваме, че до 1 януари 1997г. най-напредналата страна е усвоила не повече от 15% от общностното законодателство. Следователно предстои дълъг път. При това положение, необходимо е да се използва един четвърти подход, както при предишните случаи, а именно включване в бъдещите договори за присъединяване на клаузи, позволяващи един по-дълъг период за осъществяване на преходните мерки на новите държави членки за прилагане на общностното право, и в частност на директивите.

262. Разбира се, такава политика, ако бъде одобрена от Европейската комисия и Съвета на Съюза, не може да даде на страните от Централна и Източна Европа неограничен гратисен период. Въпреки че “времето трябва да свърши своята работа”, отпускането на извънредно време би било вредно не само за единството в Съюза, но и за самите нови държави членки. Разликите в интензивността на интегриране, приемливи в рамките на “Европа на различните скорости”, бързо биха станали неприемливи, ако доведат до “Европа на карта” (*Europe à la carte*). В тази връзка, беше направена уговорката, че отстъпките, направени на Великобритания и Дания по време на Маастрихтския договор, не представляват прецедент. Така наскоро, на срещата на високо равнище в Амстердам, британският министър-председател Тони Блеър се отказа от изключението по отношение на социалната харта. Разбира се, единната валута остава извън разискване.

263. Ясно е, че преходът от Европа на петнадесетте към Европа на 25 или дори 30 държави, ако не се вземат предпазни мерки, ще доведе до загуба на съгласуваност и единство в Съюза с риск за неговото разпадане. Предлагане на членство в един разтроен Съюз може да прерасне до “изопачаване”, включително, а може би и преди всичко, по отношение на външната сигурност.

264. Следователно, не може да се отстъпи от безусловното приемане на *acquis communautaire* в един дългосрочен план, при все че е необходимо изработването на едно гъвкаво разписание. Проблемът с изпълнението на директивите на Общността трябва да бъде разглеждан на този фон и в светлината на това изискване. Естествено, такава една принуда би могла да бъде разглеждана като *диктат*. Но, веднъж влезли в Съюза, новите държави членки ще имат същите права да променят съществуващото законодателство, като останалите. Още повече, в един Съюз с голям брой държави членки, което прави вземането на единодушни решения практически невъзможно, е необходимо да се върви към повсеместно въвеждане на гласуването с мнозинство в Съвета. Именно това не успя да направи Европейският съвет в Амстердам (юни 1997г.), като не включи в новия договор адекватни мерки за компенсиране на бъдещото разширяване на Съюза чрез подходящи промени в начина на неговото управление.

265. Разбира се, гъвкавостта е основен фактор за даване възможност на страните от Централна и Източна Европа за сравнително бързо присъединяване. Но ако фактът, че страните са на различен

етап в процеса на преход, не може да се промени с поемане на друга насока от всяка една от тях, то структурните мерки трябва да бъдат заздрави и е необходима появата на някаква форма на управление на европейско ниво. Ако това не бъде направено Икономическият и валутен съюз, както и общата политика в областта на външните отношения и сигурността ще се превърнат в илюзия. Онези страни, които желаят да продължат по пътя към интеграция, ще се възползват от новите разпоредби на проектодоговора от Амстердам за заздравяване на сътрудничеството помежду им, което неминуемо води до Съюз с вътрешен и външен кръг: вътрешният — съставен от държави, решени да създадат федерация, способна да се превърне в икономическа и политическа сила в съзвучие със схващанията на Жак Делор²⁶, а външният кръг — от останалите, подчинени на първите и вероятно разглеждани като второкласни.

266. Това двойно предизвикателство се изправя както пред ЕС и държавите членки, от една страна, така и, от друга, пред кандидатите за членство, без да споменаваме онези, които все още се колебаят, като Норвегия и Швейцария. Прилагането на общностните директиви е несъмнено само един от аспектите на този проблем. Но няма съмнение, че той съставлява част от този институционален и геополитически контекст.

26. DELORS, Jacques. *Combats pour l'Europe*, Economica, Paris, 1996.

ВТОРА ЧАСТ: ПРЕГОВОРИ ЗА ЧЛЕНСТВО И ПОДГОТОВКА ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ

Глава 4: Подготовка На Институциите На Европейския Съюз И Страните От Централна И Източна Европа За Преговорите По Присъединяването

Автор: Алън Мейхю²⁷

1. Предистория

267. Подготовката на преговорите за присъединяване между Европейския съюз (ЕС) и асоциираните държави от Централна и Източна Европа (страните от ЦИЕ), кандидатстващи за членство, ще има съществени институционални последици както за едните, така и за другите. Целта на този документ е да проучи ролята на институциите в подготовката и воденето на преговорите от двете страни, ролята на институциите в трети страни на двустранно и многостранно ниво и институционалните промени, които преговорите ще предизвикат във всички участници.

268. Предисторията на преговорите е добре позната. Десет страни от Централна и Източна Европа са сключили споразумения за асоцииране с ЕС, всички те кандидатстват за присъединяване към Съюза и всички се подготвят за влизането си там. От страна на ЕС присъединяването на страните от ЦИЕ беше съгласувано по принцип на срещата на Европейския съвет в Копенхаген през юни 1993 г. и се определя от следните критерии:

- наличие на демокрация, върховенство на закона, зачитане на човешките и малцинствените права;
- съществуване на функционираща пазарна икономика;
- възможност да се справят с напора на конкуренцията в Съюза;
- възможност да се посрещнат отговорностите на членството (способността да се прилагат правилата и политиката на Общността — познати под името *актове и норми на Общността* — включително един евентуален икономически и валутен съюз);
- възможност на Съюза да приема нови членове без да губи ефикасност или да снижава нивото на интеграция.

269. Срещата на Европейския съвет в Есен през декември 1994 г. определи стратегия за периода преди присъединяването, която да помогне на асоциираните страни да се подготвят за членство, в т.ч. Бяла книга за вътрешния пазар, която беше одобрена през юни 1995 г. Срещата на Съвета през декември 1995 г. в Мадрид помоли Комисията да подготви Мнения за кандидатурите за членство и да докладва (след завършването на Междуправителствената конференция) за отражението на разширяването върху политиката на Общността и бюджета. В отговор в средата на юли 1997 г. Комисията представи пред Съвета и пред Европейския парламент своя проект “Програма 2000“. Срещата на Европейския съвет в Люксембург през декември 1997 г. прие окончателното решение за начало на преговорите.

27. Алън Мейхю е професор в университета в Льовен, Белгия, и бивш изпълняващ длъжността ръководител на Програма ФАР на ЕС.

2. Програма 2000

270. Първото нещо, което трябва да се каже за документите от Програма 2000 е, че те са предложения, а не решения.

271. Програма 2000 се състои от седем части :

- първи вариант на бюджета на Европейския съюз (Новата финансова рамка) за периода 2000-2006 в светлината на разширяването;
- анализ на общата селскостопанска политика след разширяването и предложения за реформирането ѝ;
- анализ на необходимите реформи в структурните фондове на Общността;
- оценка на отражението на разширяването в други сфери на политиката на Европейския съюз;
- Становища за кандидатурите за членство на десетте асоциирани държави;
- цялостна оценка за това кои държави да бъдат поканени да преговарят с Европейския съюз;
- усъвършенствана стратегия за периода преди присъединяването.

272. Дискусиите в Съвета на министрите през есента на 1997 г. се съсредоточиха върху последните две точки, за да се подготви решението на Европейския съвет за начало на преговорите. Реформата в политиката на Съюза е толкова сложна, че е малко вероятно споразумението между 15-те страни-членки да бъде постигнато преди 1999 г. Това ще направи преговорите извънредно сложни.

3. Сценарият за преговорите

273. Не са взимани никакви решения относно пътя, по който ще се водят преговорите; тези решения, които в крайна сметка ще бъдат формулирани от Съвета в Брюксел, по всяка вероятност ще бъдат определени едва след като Съветът реши въпроса за обхвата на преговорите.

274. Няма никаква гаранция, че преговорите ще се водят по същия начин, по който се водеха предишните преговори за разширяване; при все това има някои общи черти за всички преговори. След тържествено официално откриване конференции по преговорите за присъединяване, по една за всеки кандидат, ще определят техните работни програми. Първата стъпка вероятно ще бъде цялостен преглед на *актовете и нормите на Общността*, разделени на части, за да се определи къде е най-вероятно да възникнат проблеми при преговорите. Много е вероятно това да стане с участието на Комисията и всички преговарящи страни от ЦИЕ. Този процес ще отнеме повече време, отколкото при разширяването на ЕФТА, където повечето от *актовете и нормите на Общността* за вътрешния пазар бяха съгласувани в контекста на споразумението за Европейското икономическо пространство. Той ще продължи по-дълго още и затова, защото процесът на взаимно изучаване на страните ще отнеме повече време, отколкото при страните от ЕФТА.

275. Най-късно до края на това първо четене на *актовете и нормите на Общността* страните от ЦИЕ трябва да знаят кои точно части от *актовете и нормите на Общността* могат да приемат и кои са проблемни за тях. По време на този проучвателен етап страните от ЦИЕ могат да помолят за разяснения, устни или писмени, които да им дадат възможност да решат дали *актовете и нормите*

на *Общността* ще им създават проблеми или не. Нормално би било в края на първия етап от преговорите онези части от *актовете и нормите на Общността*, които не създават проблеми, да бъдат затворени и да не бъдат разисквани отново по време на преговорите.

276. За останалите сфери Съюзът ще очаква да получи становища, които ясно излагат естеството на проблема и как кандидатът възнамерява да го реши. За страните от ЦИЕ е особено важно да имат ясни становища на ранен етап на преговорите. Тогава от страна на Съюза ще бъде подготвена обща позиция, която ЕС да предложи като решение за всяка от проблемните зони (разбира се, ЕС може да не се съгласи да отстъпи от първоначалните си позиции). Често би било по-трудно да се съгласува обща позиция между петнайсетте, отколкото да се стигне до споразумение по нея със страните от ЦИЕ.

277. Трудно може да се предвиди графика за различните етапи. Би било нормално този втори етап, с връчването на становищата, да бъде достигнат през втората половина на 1998 г.; това ще зависи обаче от желанието както на ЕС, така и на страните от ЦИЕ да действуват бързо. Съюзът сравнително рано изготви разписанието за преговорите със страните от ЕФТА, включително и датата, на която да стане самото присъединяване. В настоящите преговори той може би ще има по-малко желание да стори това поради тяхната сложност и големия брой участващи страни. Все пак, поради най-различни причини, би било предимство да има предварително фиксирано разписание, пък било то и само за сведение.

4. Ролята на институционалните актьори в ЕС

278. Първоначално в процеса на присъединяване от страна на ЕС ще бъдат включени три основни институции: Съветът на министрите, Европейският парламент и Европейската комисия. Други институции като Икономическият и социален комитет или Комитетът на регионите ще дават мненията си, но те няма да бъдат задължителни, въпреки че ще бъдат взимани под внимание.

4.1. Съветът на министрите

279. Съветът на министрите ще реши кога да започнат преговорите, ще председателства преговорите и ще взема всички ключови решения в процеса на разширяването. Така че от страна на ЕС в процеса на разширяване той е решаващата институция.

280. Преговорите ще бъдат председателствани от председателството на Съвета. Тъй като председателството на Съвета се сменя на всеки шест месеца, по всяка вероятност целият процес до присъединяването ще бъде в ръцете на дванадесет или повече страни-членки. Всяко от председателствата ще има свои собствени приоритети и свои собствени позиции по разширяването. Това означава, че ще има периоди на повече или по-малко бърз напредък в рамките на едно неотклонно придвижване на преговорите към приключване. Промените в председателството подчертават необходимостта страните от ЦИЕ да поддържат добри двустранни контакти със страните-членки.

281. Секретариатът на Съвета под ръководството на председателството отговаря и за подготовката на обсъждането на проекта за Програма 2000, и за подготовката на самите преговори. По всяка вероятност Секретариатът на Съвета ще играе по-решителна роля в предстоящите преговори за разширяване отпреди. През последните няколко години неговата сила и влияние нарастват и наистина в договора от Амстердам генералният секретар получи нови правомощия в сферата на общата политика в областта на външните отношения и сигурността на Съюза. Секретариатът на Съвета ще играе важна роля в организацията и определянето на графика на

всички срещи в процеса на преговорите, в изготвянето на меморандумите за срещите и на компромисите и вероятните решения на проблемите в преговорите. Така че е много важно да има добри работни взаимоотношения между Секретариата на Съвета и членовете на екипите за преговорите на страните от ЦИЕ.

282. Съветът вече определи процедурите, които ще бъдат използвани при разглеждането на Програма 2000 и подготовката на срещата на Съвета в Люксембург през декември. Организацията на работата в Съвета по същество е винаги една и съща, въпреки че комитетите ще бъдат наричани по различен начин когато се занимават с разширяването или с преговорите.

283. Основната дейност се извършва в работните групи на Съвета, състоящи се от представители на страните-членки, Секретариата на Съвета и Комисията. Представителите на страните-членки са обикновено дипломати от постоянните представителства в Брюксел, но по определени теми към тях се присъединяват колеги от “столиците”. Тези групи съгласуват повечето от точките по всеки въпрос, оставяйки само онези, по които не е възможно споразумение, за разглеждане от групи на по-високо равнище.

284. Тези проблемни точки се изпращат до Комитета на постоянните представители (COREPER). COREPER е без съмнение ключовият комитет в Съвета, който взема много от най-важните решения и оставя колкото се може по-малко за решаване от министрите. Атмосферата в COREPER обикновено е колегиална и добронамерена, въпреки че пазарлъкът често е много тежък. Постоянните представители се считат за едни от най-влиятелните хора в Брюксел.

285. Каквото не може да бъде решено в COREPER се докладва на заседанията на министрите в различните специализирани съвети. Най-влиятелен без съмнение е Съветът по общи въпроси. В него членуват външните министри на страните-членки и те в известен смисъл определят дневния ред на Съвета. Най-костеливите проблеми обикновено стигат до Европейския съвет, където заседават държавните глави, и който се свиква най-малко веднъж в мандата на всяко председателство.

286. Разбира се, за изпълнението на някакви специални задачи могат да бъдат формирани групи *ad hoc*. Те се договарят от председателството. По време на председателството на Дания през 1993 г. една “група на високо равнище” разработи критериите от Копенхаген за дискусиата по присъединяването, а “Groupe des Amis” (“Групата на приятелите”) ще проучва въпросите на финансовото и политическо регулиране по Програма 2000. По същество това са високопоставени работни групи *ad hoc*, докладващи като нормални работни групи на COREPER.

287. Много е важно страните от ЦИЕ да разберат този механизъм за решаване на проблеми между страните-членки. Много от най-трудните проблеми в преговорите ще бъдат между самите страни-членки, в търсене на общи позиции, които да бъдат представени за договаряне с кандидатстващите страни.

288. Същинската работа по подготовката на срещата на Европейския съвет в Люксембург през декември 1997 г. беше извършена от работната група по разширяването. Тази група съсредоточи вниманието си върху Становищата на Комисията за различните страни, страните, с които да започнат преговори, и стратегията за периода преди присъединяването. Тя докладва на COREPER II, който ще подготви работата на Съвета по общи въпроси.

289. Резултатите от първото проучване на документите на Комисията бяха разгледани на неофициална среща на министрите на външните работи в края на октомври 1997 г. След това Съветът по общи въпроси се събра в началото на ноември, за да обсъди проекта на доклада до

Европейския Съюз. Докладът беше завършен в началото на декември и обсъден от Европейския съвет в Люксембург на 12-13 декември 1997 г.

290. Докато процедурите на Съвета при взимане на решения за отваряне на преговори по разширяването са сравнително ясни, то не дотам ясни са процедурите, които трябва да бъдат приети за самите преговори. Този въпрос не е обсъждан сериозно, но трябва да се предполага, че ще бъдат възприети процедури както при предишните преговори.

291. От страна на Съюза скицираните по-горе структури на Съвета ще останат основата за решения на Съюза. По примера на предишните преговори, с всяка от допуснатите до преговорите страни от ЦИЕ ще се организира конференция за преговори по присъединяването. Понякога те ще заседават на министерско ниво (при откриване на преговорите или при приключване на някои части от тях), но най-често ще се провеждат работни срещи на ниво заместник-министри. Разбира се, ще има и много *ad hoc* дискусии в Съвета за решаването на специфични проблеми.

292. Важно е страните от ЦИЕ да преценят степента на независимост на националните чиновници, работещи в Брюксел, и тяхната роля по отношение на министерствата в столиците. Дипломатите в работните групи обикновено работят на базата на указания и инструкции, получени от столиците. В хода на срещите, обаче, те могат да отправят собствени предложения, подлежащи на утвърждаване от столиците. Често възникват спорове между държавните служители в столиците и тези в Брюксел, тъй като гледат на проблемите от различни гледни точки. В сравнение със “столичани” “брюкселци” често имат по-добър поглед върху възможността да бъдат частично зачетени интересите на тяхната страна при преговорите. “Столичаните” от своя страна често чувстват, че “брюкселци” не отстояват достатъчно твърдо интересите на страната си.

293. На по-високо равнище независимостта на представителите на страните-членки като цяло нараства. Всички постоянни представители са високо уважавани личности в своите правителства и често могат да убедят столицата да промени схващанията си върху някои въпроси.

294. Контактите на страните от ЦИЕ с персонала на постоянните представителства в Брюксел е от съществено значение. Всички мисии на страните от ЦИЕ в Брюксел вече съзнават вече това. Не е излишно да се подчертае, обаче, че трябва да се поддържат контакти не само на най-високо равнище, но също и на равнището на дипломатите, участващи в работните групи на Съвета.

4.2. Комисията

295. Независимо че всички решения ще се взимат от Съвета, Комисията има решаваща роля в подготовката на срещата на Европейския съвет в Люксембург и преговорите след това.

296. Комисията първо представи пред Съвета своя пакет от документи “Програма 2000” през септември и октомври 1997 г. Още със самото представяне и с отговорите на въпросите на членовете на Съвета, тя има възможност да повлияе съществено, а може би и решително, върху решенията на Съвета.

297. Ролята на Комисията в преговорите е да помага на Съвета в неговата работа и да поддържа потока на информация към Парламента. Всъщност тя ще прави много повече.

298. Почти сигурно е, че Комисията ще създаде мощна оперативна група по разширяването под ръководството на генерален директор и с внушителен персонал, привлечен от всички съответни служби към Комисията. Тази оперативна група ще има достъп до няколко стотици чиновници,

които имат опит по договаряните въпроси. Ще има достъп също и до толкова външни експерти, колкото пожелае и намери за добре.

299. При предишното разширяване Комисията се нагърби с подготвителната фаза от цялостния преглед на *актовете и нормите на Общността* с кандидатите. По всяка вероятност сега ще се процедира по същия начин, макар че този етап може да отнеме далеч повече време, отколкото при предишното разширяване.

300. При самите преговори Комисията ще има задачата да подготвя документите по всички най-трудни аспекти на преговорите и да ги представя пред Съвета. Тя ще предлага решения на различните проблеми, които възникват и трябва да бъдат уредени между страните-членки. Тя ще има най-близък контакт с отделните страни-членки и ще бъде консултирана от тях по най-важните проблеми. Тя ще поддържа връзка и със страните от ЦИЕ, за да им обяснява какво става и да ги пита какви са техните последни становища.

301. С други думи, задачата на Комисията ще бъде да улеснява преговорите от страна на Съюза и да изработва решения по най-трудните проблеми. Комисията има ограничени възможности да се опълчи на ключови решения на Съвета (ако например Съветът реши, че преговорите трябва да вървят по-бавно), но в нормалния ход на преговорите Комисията може да играе определяща роля.

302. Може би няма да се налага колегията на членовете на Комисията да взема твърде много решения в процеса на разширяване, донякъде защото решенията ще бъдат взимани от Съвета на Министрите, и донякъде защото по маловажните въпроси на члена на комисията, отговарящ за преговорите, може би ще бъдат делегирани правомощия, позволяващи му да взема решения без да сезира колегията. Основни въпроси, обаче, от рода на разрешения или молби за преходни периоди по време на преговорите, ще бъдат обсъждани в Комисията, която ще изготвя предложения до Съвета. Тук е важно да се напомни, че всеки член на Комисията е солидарно отговорен за взетите решения и следователно е важно да се въздейства върху всички членове на Комисията, а не само върху оня, който отговаря за преговорите.

303. Генералният секретар на Комисията, като неин представител, ще играе важна роля в Комисията и в COREPER. Вътре в Комисията несъздадената още оперативна група по разширяването ще бъде ключовият орган, с който ще работят страните от ЦИЕ. Не бива да се забравя, обаче, че в техническите области на преговорите най-голямо влияние ще имат техническите генерални дирекции. Ако възникне проблем в третирането на националните монополи, например, решителната дума ще има генералната дирекция по конкуренцията.

304. По принцип делегациите на Комисията в страните от ЦИЕ няма да играят основна роля в преговорите, макар че ще бъдат включени и ще представляват важен източник на информация. Фактът, че по време на преговорите всички страни от ЦИЕ ще имат големи мисии в Брюксел, и че непрекъснато ще се налага министри и чиновници от страните от ЦИЕ да прескачат до Брюксел и да развият близки връзки с преговарящите от Съюза, показва, че на делегациите се отдава по-малко значение. Те обаче ще бъдат силно ангажирани в изпълнението на Стратегията за периода преди присъединяването и Партньорство за присъединяване (очертани в "Програма 2000"). Това означава, че ще има малка промяна в сегашната ситуация, където делегациите са важни за осъществяването на Програма Фар, но имат много ограничена "политическа" роля. Тази ситуация е в контраст с двустранните мисии на страните-членки.

305. Страните от ЦИЕ очевидно ще искат да поддържат близки връзки с Комисията през цялото време на преговорите и това включва не само оперативната група по разширяването и ръководещия я член на Комисията, но също и всички служби на Комисията, въввлечени в процеса на преговорите.

И отново: необходими са контакти на всички нива, а не само на върха на йерархията. Тези контакти трябва да бъдат поддържани както от мисиите на страните от ЦИЕ в Брюксел, така също и пряко между държавните служители в столиците на страните от ЦИЕ и Комисията. Изключително важно е това да бъдат гъвкави и доброжелателни връзки между хора, които взаимно зачитат професионализма на партньора.

4.3. Европейският Парламент

306. На теория Европейският парламент не играе важна роля в преговорите. Единственото изискване на Съюзния договор е Парламентът да одобрява всяко присъединяване с просто мнозинство.

307. Но това означава още и да се подцени нарастващото значение на Парламента. Европейският парламент (ЕР) бе големият победител в разочарованния (проект за) Договор от Амстердам, като неговата сила нарасна чрез разширяване на така наречената процедура за съвместно взимане на решения в новите области. Комисията живее в значителен трепет за становищата на Парламента, който на практика контролира голяма част от дискреционните разходи по бюджета.

308. Растящата сила на парламента ще се почувства по време на преговорите, когато представя становищата си по различни въпроси. При все че Съветът не е длъжен да се съобразява с тези становища, той ще се опита да не дразни излишно Парламента, защото присъединяването има нужда от просто мнозинство в края на деня.

309. За страните от ЦИЕ Парламентът вероятно е институция, на която по-трудно може да се влияе, отколкото на Съвета или Комисията. Първите парламентаристи за повлияване несъмнено са тези, които участват в комитетите на Парламентарната асоциация с всяка страна от ЦИЕ по споразумението за асоцииране. Но тези членове на Парламента и без друго са склонни да бъдат благоразположени към страната-кандидат. Следващите групи, които ще заемат колективни позиции по преговорите за присъединяването, са политическите формации като Европейската социалистическа партия или Европейската народна партия. Страните от ЦИЕ трябва да се погрижат да информират редовно лидерите и депутатите на партиите, но трябва да поддържат някакви контакти и с чиновниците, които обслужват различните партии. И накрая идват парламентарните комитети, които също ще имат значителен принос в дискусиите по разширяването, особено Комитетът по външните работи и Комитетът за външно-икономически връзки.

310. Разбира се, когато преговорите наблизат решение в Съвета, за страните от ЦИЕ ще бъде най-важно да увеличат своето лобиране в Парламента.

5. Ролята на институциите на страните от ЦИЕ в преговорите по присъединяването

311. Преговорите по присъединяването ще означават съществена промяна за много от институциите на страните от ЦИЕ: както в страната, така и в Брюксел; както в страните-членки, така и в трети страни. Това изисква огромно и много променливо усилие.

5.1. Механизъм за координация

312. Първото изискване към страните от ЦИЕ е да имат действащ и силен механизъм за координация далеч преди да започнат преговорите. Подготовката за преговорите и самите

преговори ще станат изключително сложни. Всъщност, преговорите евентуално ще се превърнат в огромен брой от мини-преговори между чиновници на двете страни, които ще бъдат изключително трудни за контролиране без съществен механизъм за координация.

313. Функциите на механизма за координация включват:

- координиране на анализ за въздействието на *актовете и нормите на Общността* върху икономиката и обществото на страните от ЦИЕ — без такъв анализ по-нататъшните стъпки в определянето на позиция в преговорите стават много сложни;
- приоритизиране на молбите на страните от ЦИЕ за преходни периоди или временно дерогиране — отклонение, изключение от правна норма или правен принцип — Бел.пр;
- съставяне на график за въвеждането и прилагането на *актовете и нормите на Общността*;
- изработване на мандат за преговорите, който да бъде одобрен от правителството; той трябва да бъде подкрепен от различни сценарии за преговорите;
- цялостно координиране на преговорите, което да гарантира, че крайните цели на правителството са застъпени по възможно най-ефективния начин.

314. Няма един единствен институционален формат за координационен механизъм, но има някои показатели за качествата, които той трябва да притежава:

315. Той трябва да има пълната подкрепа на правителството и министър-председателя, за да сведе до минимум междуведомствените съперничества и да гарантира, че ресорните министерства няма да сключват договори зад гърба на ръководителя на преговорите и координационния център. Без политическа подкрепа от най-високо място той няма да работи добре и бъркотията и недомислиците ще станат ежедневие. При все че координираща институция може да бъде външното министерство, преговорите за присъединяване са проблем на вътрешната, а не на външната политика. Външната политика ще играе абсолютно незначителна роля в преговорите. Координиращата институция трябва да има технически грамотен персонал. Персонал от “всичколози” не върши работа. Важно е да има адвокати, икономисти и специалисти по различни технически проблеми на вътрешния пазар. Те разбира се трябва да говорят чужди езици и по възможност да са работили в Общността, макар че това не е толкова важно.

316. Предимството на външно министерство в ролята на координатор се състои в това, че персоналът има опит в работата с Общността и нейните страни-членки, че обикновено има значителен опит във воденето на преговори и че обикновено притежава значително влияние в правителството. Недостатък е това, че в повечето случаи служителите на външно министерство са обучавани за дипломати, а не за експерти по юридическите, икономическите или техническите аспекти на вътрешния пазар. Друго възможно институционално решение е специално министерство за европейска интеграция. Успехът му обаче зависи от това дали ще има ключова позиция в правителството и пълна подкрепа от “горе”.

317. Може би по-важно от позицията на институцията е до каква степен е стабилна по време на преговорите. През цялото време на преговорите трябва да има една институция отговорна за координацията и съставът на тази институция трябва да се променя колкото се може по-малко. Естествено, промени в хода на политическия процес винаги ще има. Не бива обаче да се забравя колко е важно да се изграждат неформални мостове на доверие между преговарящите от страните от ЦИЕ и тези в Брюксел.

318. Този механизъм за координация съществува под една или друга форма във всички страни от ЦИЕ. Съществуват и необходимите връзки между звената за евроинтеграция в различните министерства и правителствени агенции. Ключовата задача оттук до началото на преговорите е да се направи така, че механизмът да работи гладко и ефективно.

319. Почти сигурно Европейският съюз ще преговаря от позицията, че новите страни-членки трябва да приемат изцяло *актовете и нормите на Общността* веднага при присъединяването, макар че тази позиция ще претърпи леки изменения в течение на преговорите. Ето защо оттук до началото на преговорите страните от ЦИЕ трябва да определят своите позиции за преговори. Координиращата институция дотогава трябва да има ясна идея за областите на преговорите, които ще създават проблеми, и да съветва правителството по дилемите, които ще възникнат пред него. Координиращата институция не може да се нагърби сама с техническата работа в определянето на отделните проблемни зони и възможни решения, но тя трябва да може да предлага на правителството комплексни решения в преговорите, които са постижими и зачитат основните интереси на страната.

5.2. Групи за интеграция в министерствата

320. Необходимостта към министерствата да има силни групи, работещи по преговорите, е очевидна за всички. В ключови министерства като министерството на селското стопанство или министерството на икономиката тези групи ще станат много големи и ще усвоят значителни средства. Служителите, участващи в преговорите, трябва да могат да работят на английски или друг език на Общността и да познават добре политиката и законодателството на Общността в своята област.

321. Една от основните функции на тези групи ще бъде да подсиgurяват координиращата институция и ръководителя на преговорите с документи за позицията на страната в онези зони от *актовете и нормите на Общността*, които ще създават проблеми. Тези документи ще се изискват за представяне пред преговарящите от Европейския съюз, за да обяснят конкретните проблеми на кандидатите от страните от ЦИЕ във всяка област.

5.3. Мисии на страните от ЦИЕ в Брюксел

322. Сложността на преговорите прави абсолютно наложително откриването на по-големи и по-мощни мисии на страните от ЦИЕ в Брюксел за времето на преговорите.

323. Ще има много случаи, когато ще се свикват светкавични неофициални срещи във връзка с преговорите и мисиите на страните от ЦИЕ ще бъдат канени да се явят на тях едва ли не до половин час. Мисиите ще трябва да имат такова ниво на кадрова обезпеченост, което ще им позволи да имат под ръка специалисти от всички сфери на преговорите по всяко време — тоест, на щат в мисията. За подобни срещи няма да може винаги да се получават инструкции от столиците на страните от ЦИЕ и координация ще се прави не преди, а след срещата. По време на преговорите при предишното разширяване кандидатите от ЕФТА поддържаха в Брюксел големи мисии с повече от 50 служители; а благодарение на споразумението за Европейското икономическо пространство тези страни имаха по-малко работа при преговорите, отколкото ще имат страните от ЦИЕ!

324. Освен това мисиите ще имат и задължението да поддържат връзка и приятелски отношения с чиновниците от Комисията, членовете и служителите на преговарящите делегации от страна на Съюза и постоянните представителства на страните-членки в ЕС. Тази роля е от изключително значение, ако страните от ЦИЕ искат да се предпазят от възникване на

недоразумения в преговорите. Едва ли има нещо по-важно от добрите лични неофициални връзки с другата страна. Тези връзки обаче ще бъдат изградени по-скоро на основата на взаимно зачитане на интелекта и честността на партньорите, отколкото на тяхното гостоприемство!

325. На мисиите в Брюксел ще трябва да бъде дадена повече свобода и пространство за маньовър, отколкото столиците инстинктивно са склонни да им отстъпят. Опитът на повечето държави, преговаряли със Съюза, показва със задна дата, че те не са дали на мисиите достатъчно свобода за взимане на решения. Служителите на работа в мисиите много по-добре от чиновниците в столиците ще се ориентират в детайлите на преговорите. Изобщо, имайки предвид сегашните страни-членки, най-голям успех в преговорите постигат онези от тях, които оставят най-голямо пространство за маньовър на своите постоянни представители в Брюксел.

5.4. Информация и връзки с обществеността

326. Преговорите ще продължат най-малко две години, а може и повече. Те ще станат изключително сложни и много трудни за разбиране, дори за хората “от кухнята”. В такава ситуация ще бъде от голямо значение да има всеотдаен екип за връзки с обществеността, който да се занимава с:

- вътрешните потребители, които ще искат да знаят с какви промени може да им се наложи да се справят, а така също и как напредват преговорите;
- нуждите на посолствата и другите официални представителства на страните от ЦИЕ в чужбина;
- страните-членки на Европейския съюз и трети страни, на които да обяснява ясно позициите на страните от ЦИЕ по различните проблеми.

327. Работата по информацията и връзките с обществеността не е “свободно избираем предмет” в курса на преговорите, а може да се окаже и един от най-важните. Ще бъде от съществено значение да се запази обществената подкрепа за присъединяването по време, когато вероятно повечето от новините от Брюксел ще разказват за разногласия между страните от ЦИЕ и Европейския съюз. Толкова дълъг период на съвършено негативна обратна връзка може да има разрушителен ефект върху популярността на присъединяването и да доведе до “не” на референдумите след края на преговорите (вж. Норвегия).

328. Една от най-важните функции е изпращането на най-нова информация до посолствата на страните от ЦИЕ в страните-членки на ЕС, а също и в трети страни. Отговорност за това носи външното министерство, но структурата за информация и връзки с обществеността трябва винаги да има предвид нуждите на посолствата, особено що се касае до печатни материали за широко разпространение.

329. По отношение на външната аудитория е важно да се изложат ефективно аргументите на страните от ЦИЕ, за да се поддържа подкрепата на процеса на разширяване в Европейския съюз. И ако тази информационна функция трябва очевидно да се съсредоточи върху страните-членки на Европейския съюз (и поне отчасти да бъде организирана от посолствата на страните от ЦИЕ в съответните страни-членки), то важно е също така да се поддържа поток от информация към значими трети страни. Първото име, което идва наум, са Съединените Щати, но важни съратници ще бъдат и другите страни от Организацията за икономическо развитие и сътрудничество. Същото се отнася до световни организации като самата Организацията за икономическо развитие и

сътрудничество, Световната банка, Международния валутен фонд, Световната търговска организация и пр.

330. Работата по връзките с обществеността трябва да бъде организирана незабавно, за да изпълнява своята роля от началото на преговорите. Персоналът трябва да се състои от професионалисти, а ръководният състав трябва да има пряк достъп до министрите, включени в преговорите, до ръководителите на координиращата институция и на екипа за преговори.

5.5. *Контакти извън правителството*

331. Има сериозна опасност преговорите по част от *актовете и нормите на Общността* да се водят от чиновници, нямащи нищо общо с онези хора в икономиката и обществото, които ще изпитат на гърба си резултатите от споразуменията. За да се избегне това, от голямо значение е да се установят гъвкави механизми за консултации с представителите на бизнеса, профсъюзите, професионалните и други интереси.

332. Най-добре би било да се изградят леки структури, осигуряващи достъп на тези интереси до подготовката на позициите по преговорите. Освен това, докато траят преговорите, тези структури трябва да могат да свеждат до преговарящите становища по различните точки на преговорите. Най-голямо значение има гъвкавостта на структурите. По време на преговорите преговарящите имат нужда от незабавни отговори на въпросите. Каква полза от бизнес организации, които трябва да свикат общо събрание на всичките си членове за да отговорят на един-единствен въпрос?! Колкото по-рано тези интереси се включат в подготовката на преговорите, толкова по-лесно ще бъде за тях да подготвят своите позициите по различните въпроси и толкова по-полезни ще бъдат те за преговарящите.

333. Разбира се, окончателната позиция за преговорите е работата на правителството. В отношенията си с представителите на различни икономически интереси правителствата на бива да бъдат "пленници" на тези специфични интереси, особено когато зад тях стои значителна икономическа мощ или престиж в обществото (например държавните предприятия или политически ангажираните работнически движения).

6. *Отношения на страните от ЦИЕ с двустранни и многостранни институции*

334. Ясно е, че не е достатъчно страните от ЦИЕ да развиват контакти само с различните институции в Брюксел и другите центрове на Европейския съюз. Решенията, които се взимат в Брюксел, обикновено са резултат от позиции, изработени в столиците на страните-членки, и тук е мястото, където страните от ЦИЕ трябва да се стремят да упражняват влияние.

6.1. *Двустранни отношения със страните-членки*

335. Съществуват може би четири важни нива за контакти на страните от ЦИЕ в страните-членки: с правителството, с парламента, с влиятелни представителни групи или лобита и с главните предприятия.

336. Най-очевидни и до голяма степен най-прости са контактите с правителството. Тези контакти вече съществуват и трябва да бъдат затвърдени по време на преговорите. Въпреки че много политици от страните-членки на ЕС ще посетят страните от ЦИЕ, тежестта на пътуването ще падне основно върху самите страни от ЦИЕ. Най-добре би било тези визити да бъдат координирани

от координиращите институции в столиците на страните от ЦИЕ, но в много случаи те ще стават *ad hoc*. При все че основната тежест ще падне върху министъра, който отговаря за преговорите, върху външния министър и министър-председателя, другите членове на правителството също трябва да бъдат включени в разписанието на пътуванията, особено за връзка с преките им партньори в страните-членки. Визитите ще се фокусират върху пряко ангажираните с преговорите министри и висши чиновници от страните-членки, външното министерство и министерството на европейските работи (или координиращия орган: SGCT²⁸ в Париж или Правителствена служба в Лондон) ако има такива.

337. Доколкото разширяването в Европейския съюз се решава с консенсус, опасно е страните от ЦИЕ да развиват приоритетно контактите си с едни страни-членки за сметка на други; всяка една от тях може да блокира присъединяването. Може би е по-важно да се работи за промяна на мнението на потенциалните опоненти на присъединяването, отколкото да се поощряват страните, които са положително настроени към разширяването. Често обаче страните-членки няма да бъдат просто за или против присъединяването; всяка от тях ще има проблеми с различни части от преговорите и поради това ще бъде необходимо поддържането на контакти с всички страни-членки.

338. Въпреки че няма да бъде възможно да се изразходват големи ресурси за връзки с националните парламенти, все пак не бива да се забравя, че те, подобно на Европейския парламент, също трябва да одобряват присъединяването накрая. Така че те не могат да бъдат пренебрегвани. Най-добре би било тези връзки да се поддържат чрез посещения от правителствата или парламентаристите на страните от ЦИЕ. Красноречивите парламентаристи представляват също така един от ефективните начини за поддържане на общата обществена подкрепа за разширяването на Европейския съюз.

339. Трябва да се поддържат и контактите с големите национални лобита и с главните национални и мултинационални предприятия в страните-членки. В много страни-членки тези организации имат решаващо влияние върху становището на правителството; в Германия, например, DfHT (Представителството на търговските камари) или VDI (организация на частните компании), или DGB (профсъюзите) имат голяма сила и авторитет и често консултират правителството.

340. Ясно е, че голяма част от тежестта на тези контакти трябва да падне върху посолствата на страните от ЦИЕ в страните-членки. Посолствата трябва да бъдат обхванати в мрежата на координиращата институция в столицата на съответната страна; там, където това не е външното министерство, последното също ще бъде силно ангажирано в изграждането на мрежа между посолствата.

6.2. Двустранни контакти с трети страни

341. Контактите с трети страни могат да бъдат извънредно важни, и това се отнася с особена сила за контактите със Съединените американски щати. Подобно твърдение не се радва на кой знае каква популярност в някои райони на ЕС и трябва да бъде прилагано сравнително дискретно. Но разширяването е важна част от изграждането на системата за сигурност в периода след Студената война, в която САЩ играе много съществена роля. Ето защо това е процес, към който американците трябва да проявяват значителен интерес и ще се опитат да проявят дипломатически интерес във взаимоотношенията със Съюза. САЩ и много други трети страни имат също така и

28. Секретариатът на междуведомствения комитет по европейски въпроси (Secretariat general du Comité interministeriel pour la co-opération économique internationale) се занимава с повечето въпроси на евроинтеграцията с изключение на външната политика и безопасността.

важни икономически интереси в страните-кандидатки за присъединяване и поради това са заинтересовани процесът на присъединяване да протече гладко.

6.3. *Контакти между преговарящите страни от ЦИЕ*

342. Един от важните въпроси е дали страните от ЦИЕ трябва да институционализират контактите помежду си в подстъпите или по време на преговорите. Опитът от миналото показва, че такава координация е трудна. Тя практически не сработи по време на преговорите по първото споразумение за асоцииране през 1991 г., нито пък имаше кой знае каква координация между страните от ЕФТА при последните преговори за присъединяване.

343. Независимо от трудностите трябва да бъде направен някакъв опит, най-малкото за да се поддържа контакта по общите проблеми в преговорите; това би могло да бъде под формата на помощ чрез структурни фондове след присъединяването или договаряне на свободно движение на работници, или евентуално преходни периоди за някои скъпоструващи директиви по опазване на природната среда. Тези контакти могат да бъдат осъществявани както между мисиите в Брюксел, така и между столиците.

344. Интересите на страните от ЦИЕ са често толкова различни или се изживяват като толкова различни, че подобно координиране ще бъде неефективно; но потенциалните ползи от известно координиране по някои проблеми са достатъчно съществени, за да си струва да се опита.

6.4. *Контакти с международни организации*

345. Контактите на страните от ЦИЕ с международни организации са ефикасен начин за достъп до авторитетни органи, които ще подкрепят каузата на присъединяването. Това е в сила дори тогава, когато страните от ЦИЕ не са членове на организацията. Такъв е например случаят с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, в която членуват само три страни от ЦИЕ, но която, като много важна част от системата на развитите страни, може да има съществено влияние върху международната общност и по-специално върху страните-членки на ЕС. Световната Банка, която напоследък съсредоточава своите усилия в подкрепа на процеса на евроинтеграцията, МВФ и ООН с нейните агенции би трябвало също да бъдат използвани за влияние върху процеса.

6.5. *Контакти с групи за натиск на ниво ЕС*

346. Групите за натиск на ниво ЕС се различават значително по своето въздействие върху процесите в Общността. По традиция селскостопанското лоби е най-успешната група за лобиране (СОРА) и продължава да е влиятелно, макар може би не толкова, колкото е било през седемдесетте и осемдесетте години. Представителите на промишлени сектори като EUROFOR (желязо и стомана) или CEFIC (химикали) могат да бъдат изключително влиятелни, както често са показвали това в антидъмпинговите казуси. Силата на тези лобита, както и на потребителските, нараства и ще продължи да нараства.

347. Тъй като не е изключено някои части от промишлеността на ЕС или пък селското стопанство да се обявят срещу разширяването, трябва да бъде отделено специално внимание на тези организации, които имат влияние както върху Комисията, така и върху Европейския парламент.

7. Използване на ресурсите на страните от ЦИЕ

348. Адекватното справяне с всички нахвърляни в този документ задачи превишава капацитета на човешките ресурси на страните от ЦИЕ. Преговорите са важни, но те не могат да погълнат всички ресурси на правителството.

349. Страните от ЦИЕ ще трябва да отделят повече ресурси за преговорите; друг начин няма. Ясно е също, че това означава допълнително натоварване и на без това напрегнати бюджети. Въпросът е как икономично да се снабдим с повече ресурси и как ефикасно да ги употребим.

350. При използването на преки правителствени ресурси трябва да се даде приоритет на самите преговори. Това предполага, че с предимство трябва да се ползват институцията за координация, кабинетът на ръководителя на преговорите, екипите за преговори към министерствата и мисията в Брюксел. За да постигне максимална ефикасност, тази внушителна група от хора трябва да работи като един отбор. В този момент е необходимо да се обърне сериозно внимание на структурирането на това ядро и на свързването му с другите части от комплекса на преговорите, за да се получи максимална ефикасност. И преди всичко трябва да се обърне внимание на комуникацията между отделните членове на групата; например трябва ли да има специална поверителна електронна поща (e-mail) и телекомуникационни връзки помежду им.

351. Правителството трябва широко да използва и местни експерти извън правителството. Те могат да дойдат от университетите, но също така от бизнеса и от други сфери на националната икономика и обществото, и да бъдат особено полезни при допълването на информацията от министерствата.

352. В някои ключови сфери ще бъдат необходими експерти от чужбина, които обикновено могат да бъдат финансирани от Програма ФАР или някоя от двустранните програми за помощ. Проблемът при използването на чуждестранна помощ е да се намерят качествени експерти по специфичните проблеми, които да могат да прекарват изискваното от тях време в страните от ЦИЕ. В този случай страните-членки на ЕС и самият ЕС могат да помогнат като предоставят на страните от ЦИЕ имената на служители в съответната администрация, които могат да определят подходящи ресурси.

353. Може би най-важната спешна задача за страните от ЦИЕ е да ускорят организирането на цялостната система за преговорите, с прогноза за нужните ресурси и наличности за предстоящата година. Програма СИГМА несъмнено може да окаже значителна подкрепа за преговарящите страни от ЦИЕ в решаването на тези задачи.

Глава 5: Европейската Комисия И Процеса На Преговори При Предишни Вълни На Присъединяване Към Европейския Съюз

Автор: Франсиско Гранел²⁹

354. В съгласие с решението, взето от външните министри на ЕС през декември 1997, да приемат препоръката на Европейската комисия за започване на преговори за присъединяване с шест страни, оставяйки за по-късно официалните преговори с останалите пет кандидати, на 31 март 1998 Европейският съюз ще започне преговорите за членство с пет централно и източно-европейски страни (Полша, Унгария, Чешката република, Естония и Словения). В тази вълна се включва и Кипър съгласно взети преди това решения.

355. Според договора от Маастрихт Европейският съюз е отворена зона, в смисъл, че всяка европейска страна, която желае да внесе своите ресурси в общия фонд за да сподели идеала за запазване и утвърждаване на мира и свободата, може да се присъедини към Европейския съюз. Страните, кандидатстващи за членство, трябва да припознаят всички *актове и норми на Общността*.

356. Въз основа на този принцип и на предишните принципи, издигнати от споразуменията от Париж, създаващи Европейската общност за въглища и стомана, и Рим, създаващи Европейска икономическа общност и EURATOM, през периода 1973 — 1986 няколко страни станаха пълни членки на Европейската общност. Други няколко станаха пълни членки по силата на Маастрихтския договор (1992), който основа Европейския съюз.

357. Шестте страни-членки, основали Европейския съюз, са: Белгия, Франция, Германия, Италия, Люксембург и Холандия. Още три държави — Великобритания, Дания и Ирландия — бяха приети на 1 януари 1973 при първата вълна от разширяването на ЕС. Втората вълна на разширяването включваше Гърция, която се присъедини на 1 януари 1981, и Испания и Португалия, които се присъединиха едновременно на 1 януари 1995. Накрая на 1 януари 1986 към ЕС се присъединиха Австрия, Швеция и Финландия. Източна Германия се беше присъединила към Европейския съюз по-рано при сливането на двете Германия след падането на Берлинската стена.

358. След като се разшири от шест на петнадесет страни-членки, ЕС отново се изправя пред предизвикателството на разширяването. Петнадесет страни кандидатстват за членство (Таблица 1) и въпреки, че някои от тези страни изобщо не покриват критериите за членство, те не са оттеглили своите кандидатури. Що се отнася до Малта, двете страни решиха да се замрази кандидатурата за членство и да се стремят към усиление на икономическото сътрудничество. В миналото само кандидатурата на Мароко не е била приета поради географски причини. В случая с Швейцария и Норвегия, техните правителства са изразили желание бъдещите им връзки с ЕС да продължат колкото се може по-гладко на базата на по-добро използване на съществуващите договорености, взимайки под внимание отрицателния вот на референдумите за присъединяване към Европейското икономическо пространство (ЕЕА) в Швейцария и за членството на Норвегия в ЕС. Тъй като засега няма решение по молбата за присъединяване на Турция към Съюза, с нея е остановен специален процес, който ще включва специфични заседания с оглед да се обсъждат различни проблеми.

29. Франсиско Гранел е директор в Генерална дирекция VIII на Европейската комисия в Брюксел.

Таблица 1.³⁰ Държави, които са подали молба за членство в ЕС

| | Молба за прием | Население | Приход на глава от населението (в \$) | Мнение на комисията |
|-----------|------------------|-----------|---------------------------------------|---------------------|
| Турция | 14 април 1997 | 58.8 | 2 000 | 18 декември 1989 |
| Кипър | 4 юли 1990 | 0.7 | 10 000 | 30 юни 1993 |
| Малта | 16 юли 1990 | 0.3 | 8 000 | 30 юни 1993 |
| Швейцария | 26 май 1992 | 6.8 | 36 000 | |
| Норвегия | 25 ноември 1992 | 4.3 | 25 000 | 24 март 1993 |
| Унгария | 1 април 1994 | 10.2 | 3 000 | 17 юли 1997 |
| Полша | 8 април 1994 | 38.5 | 2 000 | 17 юли 1997 |
| Румъния | 22 юни 1995 | 22.8 | 1 100 | 17 юли 1997 |
| Словакия | 27 юни 1995 | 5.5 | 2 000 | 17 юли 1997 |
| Латвия | 27 октомври 1995 | 2.6 | 2 000 | 17 юли 1997 |
| Естония | 28 ноември 1995 | 1.5 | 3 000 | 17 юли 1997 |
| Литва | 8 декември 1995 | 3.7 | 1 500 | 17 юли 1997 |
| България | 16 декември 1995 | 8.9 | 1 500 | 17 юли 1997 |
| Чехия | 23 януари 1996 | 10.4 | 2 500 | 17 юли 1997 |
| Словения | 10 юни 1996 | 1.9 | 6 300 | 17 юли 1997 |

359. Положението на всяка от тези страни е различно. Преговорите за членство с Швейцария, например, които трябваше да се състоят заедно с тези на Австрия, Швеция, Финландия и Норвегия, така и не започнаха поради швейцарското “не” на референдума за Европейската икономическа зона на 12 декември 1992 г. С Норвегия беше постигнато споразумение за присъединяване, което впоследствие беше отхвърлено от норвежкия народ на референдума на 28 ноември 1994 г. Норвежкят народ веднъж вече бе отхвърлил членство на референдум, състоял се на 24 септември 1972 г.

360. Европейската Комисия е представила Становища за кандидатурите за членство на всичките 15 кандидатстващи страни изброени по-горе с изключение на Швейцария. В тези мнения се прави преглед на последиците от присъединяването за всяка отделна страна, както и на проблемите, които трябва да се решат с оглед на присъединяването ѝ към ЕС. Освен това при всеки подобен случай Европейската комисия публикува общ преглед на глобалните последици от бъдещото разширяване. Тази оценка служи да запази способността на ЕС да функционира ефективно (1)(2)(3).

361. По традиция в ЕС съществуват опасения за влиянието на разширяването върху задълбочаването на евроинтеграцията или върху “качеството” на Съюза. Така по-нататъшното

30. Източник: F.Granell: “Catalunya I l’ampliacio e la Uno Europea”, *Nota d’Economia*, май-август 1996.

разширяване не засяга способността на ЕС да запазва “качеството” на процеса на евроинтеграцията. Общността се разшири от шест на петнадесет, като едновременно подобряваше качеството на интеграцията в нео-функционална тенденция, започнала с Общия пазар за стомана и въглища и достигнала най-високата си степен в настоящия подход на трите стълба, въведен от Маастрихтския договор за Европейския съюз. Обикновено досега новите страни-членки не страдат от непреодолими интеграционни проблеми.

362. Въпросът как може да се задълбочава интеграцията, когато общността ще включи още 20 или повече членки, остава и днес. Този въпрос е дори още по-съдбоносен в навечерието на Валутния съюз.

363. В това отношение Европейската комисия трябва да внимава за функциите на цялата система. Какво ще стане с институциите, представянето на страните-членки в институциите, и какво ще бъде влиянието на разширяването върху процесите за взимане на решения? Как ще бъдат разрешени бюджетните проблеми на една разширена Общност? Как могат да бъдат запазени *актовете и нормите на Общността*?

364. *Актове и норми на Общността* е терминът, използван за да обозначи първостепенното законодателство на Общността — Договора от Рим и други подобни договори — и второстепенното законодателство, прието по тези закони от основаването на Европейския съюз насам (правила, директиви и решения). *Актовете* включват също съответните казуси на Съда на европейските общности и насоките по втория и третия стълб.

365. Като най-висш изпълнителен орган на Европейския съюз, Европейската комисия лансира политика и изработва подробни проекти за мерките за нейното осъществяване. Комисията има също задачата да осигури спазването на законите на Европейския съюз. Комисията има право да започне процедури в Съда на европейските общности ако страните-членки, лица или компании погледят която и да е част от *актовете и нормите на Общността*. Процедурата за разглеждане на такъв случай е разгледана в Член 169 от Договора.

366. В това отношение пълното приемане на *актовете и нормите на Общността* е ключов елемент от “правилата на играта”, задължителни и за кандидатстващите страни, и за страните-членки. Този принцип формира основното условие за ефективно участие на кандидатстващите страни в европейските институции.

367. При предишните разширявания в основата на преговорите винаги е бил принципът за приемане на всички *актове и норми на Общността*. За ЕС този принцип не е предмет на преговори при бъдещите разширения. Сценарият за започване на преговорите при предишните присъединявания е бил винаги един и същ. На всички досегашни приемни конференции по време на първата министерска среща страните-кандидатки приемаха за база един основен принцип: *актовете и нормите на Общността* трябва да бъдат изцяло приети от новите страни-членки. Впоследствие преговорите фокусираха върху осигуряването на преходни периоди за кандидатстващите държави, за да могат те да се приспособят към изискванията на членството в ЕС. Преходните периоди бяха единственият метод за справяне с проблемите на приспособяването, промени в правилата на Общността или постоянни дерогации се считаха за недопустими. Това означава, че новите членове трябва — както е било винаги в предишните приемания — да приемат *актовете и нормите на Общността* в тяхната цялост в момента на присъединяването.

368. *Актовете* значително са се разширили от началото на процеса на евроинтеграцията досега. Разширяването от 1995 г. включваше приемането от страна на страните-кандидатки на

традиционните правила на ЕС и новите стълбове, въведени от Маастрихтския договор за Европейския съюз (4):

- институционално обезпечаване: управление на междуправителствени и наднационални органи на ЕС, тяхното устройство и взаимодействия с логически цифрови адаптации;
- законовите рамки: различните видове договори на Общността, правилници, закони и други текстове;
- финансовите правила, установяващи бюджетните средства и разходи на Съюза, Европейския фонд за развитие (EDF) и Европейската инвестиционна банка (EIB) чрез закони;
- нормите, установяващи свободното движение на стоки, хора и капитали в ЕС, свободата за предлагане на услуги и свободата на установяване;
- общите правила и стандарти на Общността, отнасящи се до сближаване на законодателството, честна конкуренция и монополи, непряко данъчно облагане, ветеринарно и растително здравеопазване, търговски закони и т. н.
- общата политика: Обща земеделска политика (САР); Обща външна тарифна и търговска политика; Политика за развитие; Регионална социална и кохезионна (кохезия — сплотяване, сближаване — б.пр.) политика; Транспортна политика и транс-европейски мрежи; Потребителска и здравна защита; Научна и информационна политика; Образование; Статистика; Енергийна политика; Риболовна политика; Индустриална политика;
- Икономически и валутен съюз (EMU) като следващ етап на Европейската валутна система;
- така наречените нови “стълбове” на ЕС;
- Общата политика в областта на външните отношения и сигурността (CFSP);
- Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи;
- правата и задълженията, произтичащи от концепцията за “Съюзно поданство” и включени в първия стълб на Маастрихтския договор.

369. Освен това, в допълнение към сегашните задължения (които могат да включват и участие в Шенгенските споразумения), кандидатстващите страни трябва да могат да приемат бъдещи задължения, породени от членството в динамичен орган какъвто е Европейският съюз.

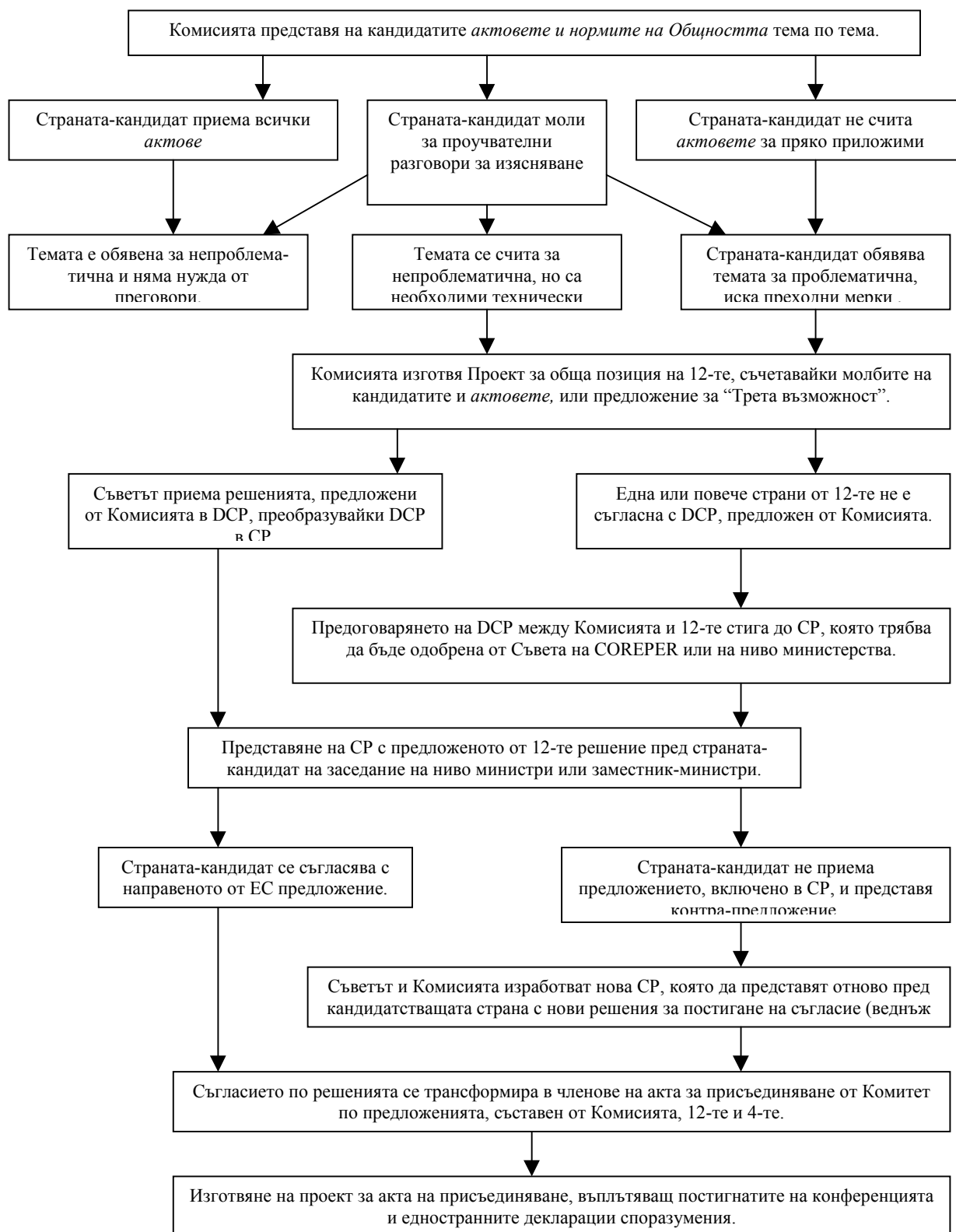
370. Новият договор от Амстердам разглежда възможността за по-гъвкава Общност при “Подготовка за по-тясно коопериране” и Европейската комисия изразява своята готовност да приеме определена степен на гъвкавост, макар не по отношение на *актовете и нормите на Общността*. Причината е, че ако се допусне гъвкавост до степен настоящите или бъдещи страни-членки да кандидатстват за отделна част от системата на ЕС, ще възникнат невероятни проблеми за управлението на цялостната юридическа и административна система. *Актовете и нормите на Общността* не са обект на преговори, предишните преговори за разширяване имаха две главни цели: създаването на преходни периоди, които да улеснят вписването на *актовете и нормите на Общността* в законодателството на новата страна-членка, и въвеждането на определени временни дерогации когато е необходимо. Не са допускани никакви постоянни дерогации, дори ако в някои случаи са били необходими “изобретателни” решения за справяне с някакви проблеми. Това означава, че Договорът за присъединяване съдържа просто временните

изключения и техническите адаптации на основното правило за пълното приемане на *актовете*. Според опита досега процесът, който води към членство, е:

- ⇒ Страната кандидатства;
- ⇒ Комисията задава въпроси за икономиката и законодателната рамка на кандидатстващата страна, за да подготви Становище как могат да бъдат решени потенциалните проблеми, породени от присъединяването на държавата-кандидат. При последните присъединявания това включваше въпроси, свързани с политическите критерии;
- ⇒ Комисията публикува по едно Становище за всяка отделна страна-кандидатка;
- ⇒ Съветът решава да започне или да не започне преговори с всяка отделна страна-кандидатка;
- ⇒ Започват преговори под формата на междуправителствени конференции между страните-членки на ЕС и страните-кандидатки;
- ⇒ Комисията създава Оперативна група по разширяването, която да подпомага процеса на преговорите и да играе ролята на връзка между молбите на страните-кандидати за дерогации и позицията на страните-членки след пълно проучване доколко законите на кандидатстващата страна отговарят или не на европейското законодателство;
- ⇒ Страните-членки постигат съгласие помежду си за позицията на ЕС при преговорите, след което се споразумяват с кандидатите за формулирането на временните дерогации, които да бъдат включени в договора за присъединяване;
- ⇒ Подготвят се членовете на договора за присъединяване. Ако няма член, засягащ някоя от частите на *актовете и нормите на Общността*, това означава пълно приемане на *актовете* без каквато и да е нужда от временен преходен период;
- ⇒ Европейският парламент одобрява текста на договора за присъединяване;
- ⇒ Договорът за присъединяване се подписва от страните-членки на ЕС и от присъединяващата се страна;
- ⇒ Започват ратификационни процеси в страните-членки на ЕС и в страната-кандидат в съответствие с конституционните изисквания и процедури.

371. Таблица 2.³¹ по-долу показва процеса на преговори в схематична форма:

31. Източник: F.Granell: "The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden", *Journal of Common Market Studies*, том 22, брой 1, март 1995, стр. 117-141.



372. Правното влияние на членството не се ограничава до текста на договора за присъединяване. Членството в ЕС добави около 40 000 страници закони на ЕС в добре развитата финландска законодателна система. Става дума само за пряко действащите норми на ЕС. При предишните разширения влиянието на членството в Общността върху вътрешната система беше дори още по-голямо; страни като Гърция, Испания и Португалия не бяха съгласували предварително своето законодателство с нормите на ЕС, за разлика от Финландия, Швеция и Австрия, които в много области бяха съгласували законодателните си системи със законите на ЕС във връзка със споразумението за Европейското икономическо пространство.

373. С оглед на казаното по-горе, може би е по-умно новите разширения да се сравняват с гръцкия, португалския и испанския опит при присъединяването им към ЕС, отколкото да се правят прогнози за сегашното разширяване, основани на сравнението с финландския, австрийския или шведския случаи, които бяха много напреднали в редица области на политиката, третиращи от *актовете и нормите на Общността*.

374. Финландия, Австрия и Швеция имаха сравнително кратки преговори за членство: Финландия например, кандидатства за членство през март 1992 г. и стана пълноправен член на ЕС през януари 1995 г. Испания и Португалия бяха третирани по коренно различен начин в сравнение с Финландия, Швеция и Австрия. Те кандидатстваха за членство през 1977 г. и станаха пълноправни членки едва през 1986 г., при това бяха договорени много дълги преходни периоди с временни дерогации, защото тези страни-кандидатки не бяха напълно подготвени да отговорят още от първия ден на членството си на задължението да включат *актовете и нормите на Общността* в своето национално законодателство. Испания и Португалия трябваше да променят и дори да създадат някои закони и административни институции, които да се занимават с изискванията на ЕС, и това предизвика на моменти труден вътрешен законодателен процес с участието на националните парламенти.

375. В много случаи адаптацията към законодателството на ЕС ще наложи по-тежки задължения за настоящите страни-кандидатки в сравнение с онези страни, които преговаряха за присъединяване през седемдесетте и осемдесетте години, защото обемът на законодателството на ЕС, изискващо национално прилагане, а често и парафиране от страна на парламента, нарасна изключително много по време на Общия пазар и Икономическия и валутен съюз. Във всеки случай, в края на преходния период *актовете и нормите на Общността* ще важат за новите страни-членки по същия начин както и за сегашните страни-членки.

376. Страната, която се присъединява към ЕС, трябва да изгради ефикасен национален механизъм за подготовка и взимане на решения по европейските въпроси, за да защити националния интерес при предстоящото пълно приемане на *актовете и нормите на Общността*.

377. Често основните грижи на страните-кандидатки идват от националното законодателство и правните и икономически традиции. Различията в минималните стандарти за здравеопазване, безопасност и опазване на околната среда ще изискват детайлни разисквания на експертно ниво. Свободното движение на земеделски и промишлени стоки в контекста на Общия пазар трябва да бъде съчетано с адекватен график за прилагане на Общата митническа тарифа спрямо трети страни и търговската политика на ЕС по отношение на развитите и развиващите се страни. Антимонополните закони, законите за конкуренцията и държавната помощ трябва да бъдат приведени в съответствие със законите на Общността до момента на присъединяването.

378. Трябва да се създадат мерки за запазването на естествената среда, дивата флора и фауна и други подобни мерки в присъединяващите се страни, където няма такива. Енергийната политика, включително политиката по въпросите на ядрената енергия, трябва да бъдат съгласувани с *актовете* на Общността.

379. Основните области, в които обикновено възникват проблеми по време на преговорите за присъединяване, са селското стопанство, данъците и регионалната и структурната политика. Общата селскостопанска политика често изисква възприемането на различен модел по отношение на цени и административни изисквания в сравнение с тези, познати на земеделците от страните-кандидатки. Нуждата от адаптация варира в зависимост от националния модел. В областта на данъка върху добавената стойност, акцизните мита и пътните норми страните-кандидатки могат да получат преходни периоди за хармонизиране и освобождаване, но нищо повече. Регионалната и структурната политика са от голямо значение за относително по-слабо развитите страни в Съюза и не бива да се забравя, че всички източноевропейски и средиземноморски страни-кандидатки попадат в тази категория.

380. Освен с тези основни въпроси всяко договаряне за разширяване има да решава и други проблеми със специално политическо и икономическо значение за отделната страна-кандидат. В случая на преговорите за разширяване с Австрия, Финландия, Норвегия и Швеция някои от специфичните проблеми, които могат да бъдат споменати, са:

- Спогодба за транзитно преминаване по пътищата, изискано от Австрия за да запази правото си да ограничава преминаването на тежкотоварни превозни средства през Алпите и двустранно към и от Австрия (вече в обсега на Транзитното споразумение от 1992 г., валидно до 2004 г.). Това беше единственото решение на този въпрос в последния кръг на преговорите на 1 март 1994 г., което позволи на Съюза и Австрия да приключат преговорите.
- Протоколи за специалните права на националността сами в Швеция, Финландия и Норвегия.
- Островите Аланд трябва да се ползват със специални спогодби (одобрени от 73,7% от населението на островите на специален референдум, състоял се на 20 ноември 1994 г.).
- Финландските застрахователни компании ще бъдат задължени да отделят своите пенсионни схеми от другите застрахователни дейности и пазарът ще бъде отворен за компании от други държави.
- Новите членки получават петгодишен адаптационен период преди да бъде приложено напълно правото на чужденците да придобият двойно гражданство на тяхна земя.
- Поради своето географско положение и изключването на морския транспорт от проекта за Европейските мрежи, Финландия издейства декларация, която заявява че трябва да се обърне необходимото внимание на финландския морски транспорт в съответните инициативи на Съюза.

381. На базата на комбинираните съображения, които разгледах, аз бих искал да кажа, че ситуацията и предисторията на сегашните страни-кандидатки е напълно различна от тази на предишните присъединявания, както посочва Европейската комисия в своите Становища за настоящите кандидати.

382. Независимо от споразумението за периода преди присъединяването, Програма ФАР и други мерки, страните-кандидатки са все още много далече от законодателството и конкурентните

реалности на вътрешния пазар на ЕС. Частният сектор е все още слаб и трябва да засили сегашните си позиции. Управлението на икономическата политика е все още в период на преход.

383. Нека да завърша с няколко препоръки към държавите от новото разширяване, основани на опита ми от предишни разширявания, по време на които аз бях ръководител на преговорите с Финландия от страна на ЕС.

384. Първо: необходимо е време, изучаване на проблематиката на ЕС, разсъдливост и участие на частния сектор и гражданите по време на целия процес.

385. Второ: реализъм. Както казва комисарят Ханс ван ден Брук, отговорник за връзките с Централна и Източна Европа:

386. “Има нещо, валидно за всички кандидати без оглед на техните успехи досега, и то е: решимостта на Комисията да поддържа безрезервно техните приготовления за членство до деня, в който те се присъединят към Европейския съюз (ЕС). Когато говорим за процеса на присъединяване, ние не правим разлика между “тези, които са вътре, и онези, които са вън”, а по-скоро между “тези, които са вътре, и онези, на които влизането предстои”. Постепенно всички кандидати ще бъдат включени в сферата на ЕС. Всички ще станат членове на ЕС. Нищо не може да бъде по-чуждо на Комисията от намерението да прокара нови разделителни линии през Европа. Разграничаването в никакъв случай не означава дискриминация. Разширяването е в интерес както на кандидатите, така и на самия ЕС. ЕС ще има огромна полза не само по отношение на стабилност и сигурност, колкото и важни да са те, но и по отношение на благосъстоянието. Страните-кандидатки са важни партньори по отношение на търговията и инвестициите. Сто милиона клиенти с нарастващи доходи вече дават съществен тласък на икономическия растеж и развитие в цяла Европа”.

387. Струва ми се, че е абсолютно необходимо да се поддържа “импулса” към членство по време на целия процес, доколкото той може да отнеме много време.

388. С тази цел ЕС прие през 1997 г. нови насоки за работата по Програма ФАР в подкрепа на десетте източноевропейски държави, чукащи на вратата на ЕС, и за създаване на партньорство за бъдеща интеграция. Това се прави с оглед на присъединяването, като ЕС се стреми да усъвършенства връзките с кандидатите в области като транспорта, телекомуникациите и създаването на стандарти за ускорена адаптация на икономиката.

389. Аз не вярвам, че отговорите от минали разширения са много подходящи за позицията на новите кандидати, но мога да уверя, че Европейската комисия е решена да съхрани и усъвършенства системата на ЕС и няма да допусне увеличението на броя на партньорите да ги затрудни да работят заедно. Европейската комисия работи по подготовката на пътищата за разширяване, особено що се отнася до източноевропейските страни, но също така работи в полза на едновременното съхраняване и подобряване на дълбочината и качеството на евроинтеграцията.

390. В този смисъл само страните, способни съблюдают безусловно настоящите и бъдещите *актове и норми на Общността*, могат да бъдат приети като членки на един “по-добър” и “истински” Европейски съюз. Трябва да се надяваме, че страните, кандидатстващи за членство в ЕС, ще упражнят натиск върху ЕС с цел неговото задълбочаване в процеса на разширяването му.

Глава 6: Работна Група На Ръководителите На Преговорите: Основни Закljučения

Автор: Тони Верхайен³²

1. Въведение

391. Една от основните цели на проведената през 1997 г. в Атина среща, засягаща реформите в европейската интеграция и публична администрация, бе обмяната на опит. Експертната група на висшите посредници /в която опитът на страни, участвали в предишни събирания във връзка с разширяването на Съюза бе обсъден със служители, свързани с управлението на дейността на Европейския съюз в страните от Централна и Източна Европа/, бе един от най-съществените моменти на срещата в Атина. Трима бивши висши посредници — Байрън Теодорополус, главен посредник на Гърция, Ханс Брун-Майер, главен посредник на Австрия и Витор Мартинс, член на посредническата група на Португалия — споделиха своя опит с участниците в срещата. Този доклад е резюме на основните препоръки, отправени към бъдещите посредници на страните от Централна и Източна Европа.

2. Гърция

392. Основните препоръки на господин Байрън Теодорополус са изложени в долната таблица. В своите указания г-н Теодорополус е описал изходните положения около началото на преговорите с Гърция. Гърция реши да кандидатства за членство в Европейския съюз след продължителен дебат през 60-те години, чиято същност беше да се определи присъединяването ѝ към ЕС или ЕФТА. Надделя мнението, че ЕС е по-обещаваща организация от ЕФТА и през 1974 г. бе взето решение да се подаде официална заявка за членство. Един от основните мотиви за кандидатирането в този момент бе желанието да се укрепи новоустановената демократична система на управление в Гърция чрез тясното ѝ обвързване със структурите на Европейския съюз. Но разликата между икономическото развитие на Гърция и ЕС беше основния проблем. Експертно мнение на Европейската комисия предложи петгодишен подготвителен период преди присъединяването на Гърция към ЕС. Съветът на Европа отхвърли експертното мнение на комисията и реши да започне преговори с Гърция, които продължиха около 4 години. Организационната структура, създадена за преговорите, включваше министър по обществените въпроси подпомаган от вътрешно министерски секретариат към Министерството на външните работи. Вътрешноминистерският секретариат бе създаден с цел координация на преговорите. Участващите в преговорите посредници бяха определени от правителството, но бяха на пряко подчинение на министъра по обществените въпроси. Указът за преговорите бе одобрен от парламента. Според гръцката конституция е възможно да се дадат пълни права на интернационална организация при положителен вот от 3/5 от депутатите.

393. Байрън Теодорополус, посланик на Гърция /вече пенсионер/ беше ръководител на гръцката посредническа група по време на преговорите за членство, които завършиха с приемането на Гърция в тогавашната Европейска икономическа общност. Съдейки от своя опит, той дава следните съвети на тези, които ще посредничат от името на страните кандидат-членки.

32. Тони Верхайен е настоящият Ръководител, който определя политиката, координацията и законите предписания към SIGMA в Париж. Той е в отпуск от поста си като лектор по публична администрация и европейска интеграция към университета “Лимерик”, Ирландия.

ДЕСЕТТЕ ТЕЗИСА НА ТЕОДОРПОЛУС

1. **Още от самото начало бъдете наясно с кого преговаряте.**

Кандидатите преговарят с ЕС като цяло, а не с отделни негови членове. Страните-членки разбира се се договарят помежду преди да постигнат окончателно решение, което се съобщава на кандидата. Веднъж взето, това решение представлява позицията на ЕС като цяло. Все пак съществува широк спектър от възможности за неофициални контакти с отделни страни-членки с цел по-добро разбиране на гледната точка на кандидатите.

2. **Изяснете си предварително за какво ще преговаряте.**

Вие не преговаряте за ревизиране на съществуващи договори или други части от т. нар. *acquis communautaire* /опит на общността/. Вие преговаряте за графика за прилагане на този опит от вашата държава, особено за продължителността на различните промеждутъчни периоди преди законите на ЕС да бъдат прилагани с пълна сила както от страната-членка, така и то ЕС.

3. **Степенувайте приоритетите си.**

Вие ще трябва да преговаряте по много въпроси като някои от тях ще бъдат по-важни от други. Степенувайте ги с оглед на приоритети и относителна важност за да не губите време и посредническа ефективност за второстепенни въпроси.

4. **Поддържайте връзка с другите кандидати.**

Те не са ваши конкуренти за благосклонността на ЕС. Всяка страна-кандидат има специфични проблеми, но вие всички се стремите към една и съща цел. Вие можете да научите нещо от тях, както и те от вас. Добрата комуникация е от значение за всички.

5. **Следете вътрешния живот в страната.**

Това може да се окаже най-трудната ви задача. Като посредник вие зависите от информацията, подавана ви от структурите в страната. Ако информацията е недостатъчна или невярна, вашата посредническа позиция ще бъде отслабена. Но вие зависите и от инструкциите, изпращани ви от страната. Възможно е вашето правителство да базира тези инструкции на вътрешни политически съображения или на неверни представи за ЕС. Понякога преговорите с вашето правителство относно инструкциите може да бъдат по-трудни от тези с ЕС.

6. **Не хранете прекалено големи очаквания от приемането: може да се окаже много по-скъпо отколкото си мислите.**

Влиянието на приемането, като цяло, ще бъде положително. Но в определени случаи ще откриете, че има неблагоприятни ефекти върху някои сектори на икономиката или че ще са нужни повече средства и усилия да се достигнат приемните стандарти.

7. **Запомнете, че реструктурирането на икономиката ви и без друго трябва да бъде направено. То не е само с цел приемане.**

Организацията, усилията и жертвите, необходими за реструктурирането, трябва да се направят на всяка цена, за да подобрите състоянието на икономиката си. Приемането в ЕС не трябва да се използва като претекст за отклоняване на вероятното недоволство, причинено от нарасналите усилия.

8. **Оценете относителната важност от вашето едновременно приемане в ЕС и НАТО**

Двата приема могат да поставят различни изисквания към икономиката ви. Приемът в НАТО може да изисква значителни нови разходи за военната инфраструктура за да се достигнат стандартите на НАТО. Приемът в ЕС, в същото време, ще изисква нови разходи за други сектори на икономическата инфраструктура. Нито НАТО, нито ЕС ще са в състояние да покрият изцяло тези

разходи. Ще ви бъде трудно да решите за какво да отделите средства.

9. Бъдете наясно с вероятните слаби места във вътрешната йерархия и мотивация на ЕС.

Има поне три аспекта на вътрешната йерархия и мотивация на ЕС, които ако не се вземат под внимание, могат да причинят проблеми:

- а) разликата между “големите” и “малките” страни-членки, където някои са “по-равни” от други.
- б) парадоксът между икономическата мощ на ЕС и явната слабост на политическата му воля.
- в) вероятното увеличаване на разликите между класите в европейските общества, в случай че се приложи стриктна парична политика.

10. Нямаме друга сигурна алтернатива освен недвусмисленото и творческо участие в ЕС.

Големите усилия, които ще положите, слабите места в структурите на ЕС, затрудненията, които ще изпитате по пътя си към ЕС, са реалности, които трябва да вземете предвид. Но не се отчайвайте и обезкуражавайте, това е необратим процес. Всички ние трябва да дадем своя принос за бъдещето развитие.

3. Австрия

394. Австрийският опит бе представен от господин Ханс Врунмайер, бивш главен посредник на Австрия. Предстоящите преговори ще започнат с проучване на асанс /опита/. По времето на Атинската конференция през октомври 1997 г. все още не беше ясно дали процесът на проучване ще се проведе, страна по страна, или страните ще бъдат разделени в групи. Проучването ще бъде разделено на етапи. Точният брой етапи и тяхното съдържание могат да се променят за всеки нов кръг от преговори за разширяване на ЕС. Степента, до която се правят промени по отношение на опита в отделните етапи зависи най-вече от развитието на Съюза и в частност от прехвърлянето на нови компетенции на равнище Съюз. Процесът на проучване изисква участие на много експерти. Г-н Врунмайер изтъкна важността на добрия координатор в процеса на проучване както “в къщи”, така и в “Брюксел”. За страните-кандидати е важно да стартират процесът на проучване колкото се може по-скоро, дори преди официалното начало на преговорите и да искат разяснения от Еврокомисията когато е необходимо. По принцип контактът с комисията е важен. Тя може да помогне на страните-кандидати в опитите им да намерят решения за някои проблеми и може да играе ролята на посредник между тях и Съвета на Европа. Но убеждаването на Комисията не означава, че битката е спечелена. Работата с отделни страни-членки би могла също да е от значение, особено ако Комисията не е в състояние да договори компромис в COREPER.

395. Финалният кръг от преговори ще бъде на ниво политика. Там ще се разглеждат тези въпроси, които не могат да бъдат разрешени на експертно ниво и тези, които изискват министерски решения. В тази фаза страната-кандидат ще се нуждае от голяма група в Брюксел, която да подпомага посредниците. В случая с Австрия, опитът натрупан при договарянето на ЕЕА-споразумение се оказа особено полезен при протичането на този етап от преговорите.

396. Работата с управленските структури в страната може да бъде по-трудна от самите преговори. Коалиционното правителство направи вътрешното вземане на решения доста трудно. Някаква форма на баланс между различните политически интереси трябва да бъде намерена по всеки въпрос. В крайна сметка финалният кръг от преговорите се ръководи от малка група политици на високо равнище.

4. Португалия

397. Португалският опит бе представен от г-н Витор Мартинс, който бе отговорен за промишлеността, енергетиката и външните връзки в португалската посредническа група. След приемането на Гърция, португалската група поиска среща с гръцките посредници. Гърция току-що бе приключила с преговорите за приемане, докато Португалия едва започваше своите преговори. Обмененият с Гърция опит се оказа много полезен.

398. Самият факт, че Португалия можеше да започне преговори имаше голямо значение в психологически аспект. Това позволи на правителството да проведе належащите икономически и административни реформи. Без перспективите за бъдещо членство в ЕС щеше да бъде много по-трудно да се обединят гражданите и управленският апарат да приемат реформите. Ето защо, според господин Мартинс, е важно да се започнат преговори дори още от самото начало да е ясно, че преговорите ще продължат дълго.

399. Най-важните изводи от опита на Португалия са:

1. Ключовата дума е координация. Без добре функционираща координационна система нищо не може да се свърши. Ядрото на координационната система трябва да се състои от главен посредник и неговият екип. Главният посредник трябва да балансира разликите между вътрешните интереси и външните изисквания. В случая с Португалия, както и в няколко други случая, бе по-трудно да се обезпечат вътрешните интереси, отколкото изискванията на Европейската комисия. Затова поддържането на непрекъснат вътрешен диалог е изключително важно.
2. Главният посредник трябва да бъде висококвалифицирана личност и да бъде подкрепян от различни политически сили. Желателно е да бъде одобрен от парламента. Португалският парламент не даде на главния посредник официален мандат. Групата посредници бе абсолютно независима от парламента. Едно от слабите места на португалската система беше недостатъчно ефективният диалог с парламента.
3. Ядрото на екипа за преговори трябва да включва както хора с общ поглед върху проблемите — юристи, икономисти и глобални експерти, които да са в състояние да вземат решения, засягащи жизненоважните интереси на страната — така и специалисти в определени области. Всички членове на групата трябва да са високо ерудирани по въпросите на ЕС както на теория, така и на практика. Защото голяма част от преговорите се провеждат “на тъмно”. Ядрото на екипа за преговори трябва да е колкото се може по малобройно, желателно е да са не повече от 15 души. Важно е да бъдат екип в буквалния смисъл на думата а не просто конгломерат от различни интереси.
4. Трябва да има готовност за продължителността на начинанието, дори ако преговорите се проточат 5 — 6 години. В случая с Португалия екипът се запази почти същия само с 1 или 2 изключения.
5. Важно е Европейската комисия да бъде снабдена с информация. Не бива да се смята, че комисията разполага с адекватна информация за дадена страна. Например за португалските посредници бе много трудно да обяснят на DG VI фундаменталните разлики в структурата на земеделието между Испания и Португалия. Първоначалното мнение на DG бе, че Испания и Португалия имат един и същи тип земеделски структури.
6. Важно е да се направи пълен анализ на влиянието, което ще окаже приемането на европейските практики, и на базата на този анализ да се определи реалистичен график

за преодоляване на разликата между преобладаващата ситуация в страната и изискванията за членство в ЕС. След като се установи национална позиция по тези въпроси е важно да се осигури силна и цялостна политическа ангажираност към тази позиция.

5. Дискусия

400. По време на дискусията бяха повдигнати много въпроси. Двата въпроса, които бяха дискутирани най-обширно, бяха основните проблеми изпитани по време на преговорите и дефинирането на процедурите за избор на посредници, както и техните връзки с правителството и парламента.

401. Дискусията за основните проблеми по време на преговорите се отнасяше както за ЕС, така и за страните-кандидати. Според Франциско Гранел, който беше член на комисията по разширяването, при преговорите с Австрия, Финландия и Норвегия въпросите свързани с интеграциите, са били най-трудни за разрешаване. Това ще бъде основна пречка и при следващия кръг от преговори за разширяване. Нито Йоанийският компромис³³, нито IGC намериха решение на институционалните проблеми, причинени от увеличаването на страните-членки. За бившите страни-кандидати най-трудните въпроси са били разясняването на специфични национални проблеми /като структурите на селското стопанство, споменати в случаите на Португалия и Австрия/ пред Комисията и пред страните-членки, както и оформянето на крайните резултати от преговорите в писмена форма. Ето защо е много важно страните-кандидати да разполагат с добри юристи, които да гарантират, че всичко упоменато в договора за приемане е това, за което страните са се договорили. Крайният текст се съставя от правни експерти на Съвета, Комисията и страните-кандидати.

402. Друг важен въпрос обсъден в детайли, бе избирането на екип за преговори и правилна стратегия. В Португалия и Австрия изборът на главен посредник се базира на парламентарен вот. Екипът за преговори съответно се сформира от главния посредник. В различните страни имаше значителни разлики в степента на участие на парламента, в преговорите. Докато в Австрия парламентът редовно получаваше информация и консултираше посредниците през целия процес на преговаряне, екипите за преговори на Португалия и Гърция действаха по-независимо и отчитаха дейността си директно пред правителството.

403. Обмяната на опит между бившите посредници и служители, участвали в процедурите по приемане в ЕС, бе оценена като един от най-полезните аспекти на срещата в Атина. Откритият и пряк тон на дискусията по основните въпроси, свързани с предишния кръг преговори, позволи на участниците да си изградят детайлна представа за начина, по който протичат преговорите. На дискусията не бяха обсъдени само стратегии и процедури за преговори. Най-важният извод от проведените дебати е следният: силата на вътрешната комуникация и координационни структури в страните-кандидатки, както и умението им да обяснят на ЕС своята национална специфика се оказват много по-решаващи за крайния резултат на преговорите от хитрите посреднически тактики.

33. Това е сложен компромис, засягащ гласуването с убедително мнозинство на срещите на Съвета на Европа, постигнат от лидерите на ЕС в Йоанина през юни 1994 г. и позволил разширяването през 1995 г.

ТРЕТА ЧАСТ: ПОДГОТОВКА ЗА ВКЛЮЧВАНЕ В ЕВРОПЕЙСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Глава 7: Административната Реформа, Според Експертното Мнение На Комисията, Засягаща Приема На Страни От Централна И Източна Европа В Ес.

Автор: Жак Фурние³⁴

1. Въведение

404. Следващите бележки са базирани на анализа от част Б-1 “Политически критерии”, част Б-4 “Административни възможности за прилагането на опита” и част В “Обобщение и заключение” от експертното мнение на Комисията от 15 юли 1997 г. Тези експертни мнения показват важноста, която Комисията придава на административната реформа. Тя е смятана за основополагаща за страните, които ще развиват възможностите за прилагане на опита на Комисията в средни срокове /виж 7.1/. Те също така включват и обяснения, които описват модела публична администрация, който Комисията има предвид /виж 7.2/. Оценка изложена в експертните мнения, показват общите насоки, според които страните-кандидати трябва да проведат административната реформа за да подпомогнат приемането си.

2. Важността на въпросите, засягащи публичната администрация, според експертното мнение на Комисията.

405. За пръв път експертно мнение отделя голямо внимание на въпросите, свързани с публичната администрация. За това говори следното:

406. Административните възможности за прилагане на опита, наред с политическите и икономически критерии както и годността да се изпълняват задълженията, произтичащи от членството в ЕС са една от четирите сфери на изследване на Комисията в този доклад. Във всички експертни мнения на тях е отделена специална глава, която е винаги от съществено значение.

407. Въпроси, засягащи публичната администрация, са широко застъпени в тези експертни мнения:

- В частта от документа, застъпваща политическите критерии. В нея се описват дейностите на институциите и по-специално на изпълнителната власт и се дискутират правната система, местното управление и държавните служби.
- В частта, посветена на задълженията на страните, произтичащи от членството им в ЕС се повдига въпросът за финансите и механизмите за контрол.

408. Нуждата да се продължи и ускори административната реформа се застъпва като препоръка в заключението.

34. Жак Фурние е старши съветник, определящ политиката, координацията и законовите предписания към SIGMA. Той е също така и държавен съветник във Франция и бивш генерален секретар на френското правителство.

3. Какъв модел на публична администрация се застъпва в експертните мнения?

409. Комисията базира своя анализ на решенията приети на срещите на Съвета на Европа в Копенхаген /юли 1993 г./ и Мадрид /декември 1995 г./. Постигнатите там договорености са доста общи. Що се отнася до политическите критерии, решението от Копенхаген гласи, че страните трябва да имат “стабилни институции, гарантиращи демокрацията, законност, спазване на човешките права и уважение и защита на малцинствата”. По отношение на публичната администрация в решението от Мадрид се споменава, че хармоничната интеграция на СЕЕС в ЕС ще изисква “регулация на административните структури”. Определен брой специфични условия на европейските практики, засягащи различни области от държавната дейност определят конкретните сектори, в които административните структури действат.

410. По този начин, чрез експертните си мнения, Комисията създава определен брой правила и се надява, че страните ще ги следват. Дори, когато липсват ясно упоменати правила, нейната критика недвусмислено показва промените, които биха били желателни. От тук се налага един модел, който макар и различно застъпващ различните сфери, е значително по-конкретен от общите насоки на срещите на Съвета на Европа.

3.1. Политически институции

411. Това е сферата, която Комисията разработва най-детайлно. Според нея демокрацията, законността и спазването на човешките права предполагат, че са налице цял пакет условия и Комисията внимателно проверява как всяка страна спазва следните изисквания:

- свободни избори, позволяващи смяна на властта и зачитане правата на опозицията;
- разделение на властите, при което отделните правителствени структури не надвишават правомощията си и си сътрудничат взаимно;
- независима съдебна система, която разполага с необходимата власт и средства за изпълнение на дейността си;
- известна степен местна автономия;
- всички политически и граждански права /право на обжалване, защита срещу произволен арест, изборни права, свобода на сдружаването, свобода на себеизразяването, право на собственост и т. н./, а също и икономически, социални и културни права /гарантиран минимален доход, свобода на профсъюзите, право на стачка, свобода на образованието и вероизповеданието и т. н.
- ефективна система за защита на малцинствата. Малцинствата са широко застъпени в експертните оценки, като например размерът им в изследваните страни.

412. Всички тези елементи са оценени изчерпателно, без да се фаворизира точно определен подход към тях. Трябва да се спомене, че Комисията не дава предписание за това дали парламентарната система трябва да се състои от две камари или каква степен на децентрализация би била желателна.

413. По въпроса за децентрализацията се забелязва, че в редица страни местната автономност все още не е установена на регионално ниво, макар че често се изтъква като политически приоритет. Комисията не прави конкретни препоръки в това отношение. Тя просто настоява страните да организират управленските си нива така, че да гарантират прилагането на европейската

регионална политика и да установят ефективен контрол за използването на средствата, предвидени за тази цел.

414. С оглед на злоупотребите на предишните тоталитарни режими експертите внимателно следят за наличието /законова база и приложение/ на контрол в полицията и тайните служби и за условията в затворите и сиропиталищата.

3.2. *Публична администрация*

415. Експертите не предвиждат специфичен модел на организация и функциониране на публичните администрации. Те заемат по-определена позиция по определени аспекти като например държавните служби.

416. Държавните и административните структури са описани, но Комисията не се произнася за тяхната уместност, като например броят и организацията на министерствата. Не се произнася и за централната роля на правителството, макар че за някои страни това е изрично упоменато. Наличието на структура, свързана с междуминистерската координация на делата, засягащи европейската интеграция и на специални ЕС-отдели в самите министерства се споменава в някои експертни оценки и се квалифицира като положителна стъпка.

417. Решението дали това засяга изготвянето на законова и нормативна база или още по-общо организацията на правителствените дебати не се упоменава изрично с изключение на няколко забележки, засягащи необходимостта от ефективна координация между министерствата.

418. Методите на действие на администрацията въобще не са застъпени. Въобще не се споменава и за дебата между “модела на Уебър” и “новото публично управление”³⁵ в областта на административната наука. Би могло да се каже, че Комисията наглежда за “класическия модел”, преобладаващ в повечето страни-членки.

419. Това особено ясно проличава във връзка с държавните служби. Този въпрос е засегнат във всички експертни мнения и от направените коментари могат да се оформят следните изводи:

- Комисията настоява страните да приемат закон за дейността на държавните служби;
- този закон благоприятства професионалния държавен служител;
- подчертана е нуждата от гаранции за независимостта на публичната администрация от политическите сили;
- изтъква се важността на обучение по въпросите за законодателството на ЕС;
- наглежда се, че заплащането на публичния сектор трябва да се приравни с това в частния.

35. Бел. ред.: Тези модели са споменати в книгата “Иновациите в публичното управление: перспективите на Източна и Западна Европа”, под редакцията на Тони Верхайен и Дейвид Кумс, 1998. В книгата са разгледани основните проблеми, с които се сблъсква публичната администрация в страните от Централна и Източна Европа. Тя съдържа сравнителна оценка на уместността на реформите за тези страни във връзка с прилагането им от ОЕСД страни-членки. Тази публикация е част от серията “Нови хоризонти в публичната политика”, издадена от Едуард Елгар Пъблишинг, Челтънхам, Великобритания.

3.3. Секторни приоритети

420. Чрез фазата “ключови сектори за прилагането на европейските практики” Комисията в лицето на всичките си експерти, прави преглед на настоящата ситуация в сферите, които са важни за ефективното прилагане на ЕС-законова база от бъдещите страни-членки. За всички от тези сфери комисията поставя специфични изисквания и дава ясно да се разбере моделът на публична администрация, необходим за определен брой правителствени структури.

421. Първото изискване е много общо. То засяга правната система, която трябва да е достатъчно ефективна, за да осигури унифицирано прилагане на законите на ЕС във въпросната страна.

422. Последвалите дискусии са по-конкретни. Комисията определя характеристиките, които административните структури трябва да притежават. Няма да ги описваме детайлно, но ще споменем главните насоки:

- структури, гарантиращи свободния стокообмен /нормативи, стандарти, сертификати/ и услугите /особено банковите, застрахователните и осигурителните сделки/;
- структури, отговарящи за наблюдение на конкуренцията;
- регулаторни структури за телекомуникациите;
- отдели, работещи с косвените данъци;
- структури, отговарящи за ветеринарната и растителната инспекция, както и тези, които провеждат САР;
- транспортни власти;
- отдели, отговарящи за здравето и безопасността на работното място и в обществото;
- екологични структури;
- структури, защитаващи потребителя;
- администрация, свързана с вътрешните работи и правосъдието, задълженията ѝ трябва да включват и прилагане на емиграционните закони, граничен контрол и международно пощенско и юридическо коопериране;
- митници;
- финансов контрол, а именно борба срещу измамите и контрол за използването на средствата, отпуснати от ЕС. Комисията подчертава необходимостта от ясно разграничаване между вътрешния и външния контрол и засилването на борбата срещу финансовите и банковите престъпления.

423. Следователно моделът за публична администрация на Комисията може да бъде определен като “променлив”, защото той описва условията за демократичност доста изчерпателно, но е по-неясен по отношение на публичната администрация като цяло. Въпреки това той е доста конкретен за държавните служби и други административни сектори, определян като съществени за дейността на ЕС.

424. Следващата част от този доклад разглежда как комисията преценява модел. настоящата ситуация с оглед на изложения модел.

4. Как експертите на комисията оценяват публичната администрация на страните-кандидати?

425. Отговорът на този въпрос е от изключителна важност, защото всички слабости, констатирани от Комисията ще изискват взимане на съответните мерки в периода преди приемането. Оценките на Комисията значително варират за различните сектори.

4.1. Политически институции

426. Оценката на Комисията е положителна като цяло, защото 7 от 10 страни са преценени като отговарящи на условията, формулирани в Копенхаген. Две други страни /България и Румъния/ са на път да удовлетворят тези условия. Само в една страна, Словакия, ситуацията е определена като незадоволителна.

427. В същото време Комисията прави и редица препоръки по някои точки, които се нуждаят от подобрене като свободата на словото, контрол на полицията и тайните служби и положението в затворите.

428. Положението на малцинствата е определено като задоволително въпреки че има случаи в които е необходимо подобрене, особено що се отнася за руско-говорящото малцинство в прибалтийските републики, унгарското малцинство в Словакия и циганското население в Централна и Южна Европа.

4.2. Право

429. Комисията не можа да стигне до конкретни заключения в тази област. След като описва правната система на всяка страна, Комисията отбелязва едни и същи слабости във фактически всички случаи, а именно пренатовареността на съдилищата и тромавата процедура по издаването на присъдите. Тя приписва тези слабости на недостатъчната подготовка на магистратите, които са често неопитни, и на броя и сложността на новите закони, които ще трябва да се прилагат.

430. Има специални коментари за условията в някои страни като например независимостта на магистратите в Словакия, смъртното наказание в България, правомощията на главния прокурор в Литва и съдийският контрол над прокурорските действия в Румъния.

431. В много страни /България, Полша, Словакия и Словения/ ролята на конституционния съд или неговия еквивалент се оценява като положителна.

432. Като цяло Комисията оценява крайно предпазливо уменията на съдебните системи в тези страни да приложат ЕС-опита в средни срокове. Тази оценка може да се раздели на следните подточки:

- невъзможно е да се преценят всички аспекти на ситуацията /”крайната оценка на този етап е трудна”/ в България, Румъния и Словакия.
- поставя се под въпрос бързината на напредъка, който предстои да се извърши /”не е възможно да се прецени кога правната система ще бъде в състояние ефективно да изпълнява задълженията си”/ в Чешката република, Естония и Литва.
- необходимост от всестранно и засилено начало на реформи, за да стане възможно прилагането на европейските практики /Латвия/.

- изгледите за постигане на добри резултати са положителни при условие, че усилията в тази област продължават както досега /Унгария, Полша и Словения/

4.3. Местното управление

433. Настоящата ситуация в тази област, която се описва, но не се критикува, е че всички страни имат местна автономия на ниво общини, но само някои имат и междинно ниво между общините и централното ниво.

434. Комисията подчертава нуждата на децентрализираните структури от финансова автономност и споменава прекомерната финансова зависимост от централната власт в много от страните /България, Чешката република, Полша и Румъния/.

4.4. Административната реформа

435. Комисията изтъква, че всички страни трябва да съставят и приложат цялостен последователен план за административни реформи. Тя оценява факта, че правителството на една страна вече започна да работи в тази област /България/, одобрява изграждането на структури за създаване и наблюдение на изпълнението на реформаторските мерки /Унгария и Словения/ и окачествява като незадоволително, че подобна структура не съществува в Чешката република.

436. Във всеки случай комисията следи дали страната има такъв план и дали действително го изпълнява /Унгария, Литва, Словения/ или трябва тепърва да разработва такъв /България, Чешката република, Румъния/. Подчертават се значителните усилия, положени в Полша с реформата на икономическата администрация на централното управление, последователният план за прилагане на ЕС-опита, който сега трябва да бъде приложен /Естония/, и реформите от 1993 г. в Латвия, в резултат на които новите структури в публичната администрация ще играят съществена роля.

4.5. Централната администрация

437. По отношение на административните структури, Комисията отбелязва ролята на централното управление на две места, а именно, че е развито в Естония и че е твърде слабо в Словакия, което затруднява взимането на стратегически решения. Комисията смята, че в България повечето министерства се нуждаят от съществени реформи. В Латвия ефективността и съгласуваността в различните министерства е неравномерна, докато в Естония министерствата са твърде малки и претрупани със задължения.

438. Административните структури, свързани с координацията на европейската интеграция са като цяло оценени положително /Естония, Латвия, Литва, Полша, Унгария, Румъния и Словения/. Комисията препоръчва създаването на подобни структури в България и тяхното укрепване в Латвия.

439. По отношение на процедурите е отбелязано, че Словения е подобрила координацията между министерствата. В Румъния държавните служители демонстрират нежелание за поемане на отговорност, което означава, че решенията на много проблеми трябва да бъдат вземани на твърде високо равнище. В България има нужда от по-голяма прозрачност при третирането на обществените дела.

4.6. Държавни служби

440. Комисията забелязва, че твърде малко страни разполагат със законова база, регламентираща дейността на държавните служби /Естония, Унгария, Латвия, Полша/. Словения има известен брой законови разпоредби, но те не са в състояние да предвидят цялостна и детайлна законова база за държавните служби и в момента се подготвя нов закон. Не така стоят нещата в Словакия. В Литва такъв закон бе приет през 1995 г., но той непрекъснато се променя и допълва. В останалите страни /България, Чешката република и Румъния/ все още няма закон за държавната служба, въпреки че новите правителства в Румъния и България планират да се занимават с този въпрос. Експертите на Комисията подчертават приоритетността на този проблем и изтъкват ползата от такъв закон като средство за регламентиране правата и задълженията на държавния служител и неговата независимост от политическите сили.

441. В този смисъл Комисията отбелязва, че с изключение на някои високи постове в държавната администрация, където служителите могат да бъдат избирани по политически критерии, независимостта на държавните служители е поне частично гарантирана в някои страни. Но все още съществуват сериозни проблеми по този въпрос в Словакия, Румъния и България.

442. Оценката на комисията за размера на държавния апарат е доста балансирана. Тя цитира случаи на излишък на персонал, особено на редови длъжности /Полша и Румъния/, но намира цялостният брой на държавните служители за достатъчен в Словения и България. Непрекъснато се наблюдава и сравнително широко разпространената недостатъчност на персонал, и най-вече висококвалифициран персонал в отделите, занимаващи се с прилагането на опита на Еврокомисията /Чешката република, Естония, Латвия, Полша и Словения/. Освен това Комисията изтъква рисковете от безразборното съкращение на персонал, без да се взема предвид конкретната ситуация в засегнатите отдели /Унгария/.

443. Комисията подчертава необходимостта от подобряване на професионалните умения на държавните служители и нуждата от стартиране на подходящи квалификационни инициативи. Тази констатация е основен лайтмотив на оценките като общо впечатление и за конкретни сектори, където *acquis* трябва да се прилагат.

444. За да бъдат квалификационните инициативи успешни, трябва да се избягват прекалени промени, особено за работните места, изискващи по-висока квалификация. В този смисъл Комисията забелязва, че практически във всички страни съществува голяма разлика между заплащането в държавния и частния сектор, но не предлагана никакви конкретни решения на проблема. Словения е единствено изключение в този аспект, защото макар и там да съществува тази разлика в заплащането, тя е по-малка.

4.7. Борба с корупцията

445. Комисията непрекъснато изтъква проблемите с корупцията. Това прави и в дискусиата за държавната администрация и намира че е налице широко разпространена корупция, което води до критика и негативизъм от страна на гражданството. Комисията споменава този проблем и в обсъждането на полицията и правната система, която често се оказва безсилна да се бори с престъпленията, измамите и корупцията.

446. Това се наблюдава във всички страни с изключение на Словения, където няма данни за изявена корумпираност в държавната администрация.

447. Комисията прави препоръки в две от гореспоменатите сфери, а именно подобряване ефективността на правната система и полицията и изкореняване на корупцията в държавната администрация.

4.8. Секторна администрация

448. Не е възможно да се изброят всички оценки, направени в 10 страни и обхващащи 12 сектора, но могат да се направят няколко общи извода:

449. Комисията, разбира се, се стреми да даде реална оценка на ситуацията във всеки сектор и във всяка страна, но не винаги разполага с нужната информация. В резултат на това за много от сферите са направени общи оценки, които са фактически идентични за повечето страни. Например:

- защитата на потребителя, област в която всички страни са критикувани за едни и същи пропуски поради продължаващите неясноти за функциите и правомощията на полицията, липсата на квалифицирани експерти, лошата организация, неумението на съдилищата да гледат на този въпрос отговорно.
- косвените данъци, сфера, в която Комисията трудно може да прецени ефективността на отделите в различните страни поради големите промени в персонала.

450. Критериите за подбор на персонал са важни за Комисията и където е възможно тя посочва броя на работещите във всеки отдел и дали това е достатъчно или не. В тези случаи Комисията често препоръчва увеличаване на персонала във финансовите отдели /вътрешните служби за събиране на данъците, митниците, финансовия контрол/, отделите за функциониране на свободния пазар и конкуренцията /банков надзор и застраховки, наблюдение на конкуренцията, управление на комуникациите и транспорта и т. н./ и отделите, свързани с приложението на законовата база за социална защита, опазване на околната среда и защитата на потребителя. Най-общо Комисията подчертава нуждата да се развие цялостна концепция и ноу-хау за работещите в тези отдели и агенции.

451. Комисията отбелязва, че в някои сфери наред с проблемите по професионалната квалификация на кадрите, изпълнителната власт не разполага с необходимата институционална база, за да прокара политиката на ЕС. Това важи в особена степен за администрацията и финансовата сфера. Тя препоръчва нормативни и административни мерки. Това засяга най-вече прилагането на общата земеделска политика на ЕС, а също така и регионалната му политика. Комисията също така препоръчва поправки в нормативната база и в други сфери като телекомуникациите, транспорта и защитата на околната среда.

452. Като цяло критиката надделява над комплиментите в доклада на Комисията за положението в отделните сектори и заключенията показват, че трябва да се положат още усилия. Въпреки това има и няколко изключения:

- положението в отделите, занимаващи се със свободното предлагане на стоки и услуги и конкуренцията се преценява като задоволително в Чешката република, Унгария и Полша и като приемливо в Словения.
- като цяло се преценява, че положението с трудовата безопасност трябва да бъде подобро, но в Унгария и в по-малка степен в Полша положението е задоволително.
- вътрешната политика и правната система в Чешката република, Естония и Словения са оценени положително.

4.9. Цялостна оценка на административните възможности

453. В заключенията на експертите са посочени административните възможности на различните страни за прилагане в средносрочен план на ЕС *acquis*. Техните изводи се резюмират в няколко изречения. Общо препоръчва на всички страни да продължат с административната реформа, като се споменават и специфични препоръки за отделните страни:

- Комисията смята, че четири страни ще бъдат в състояние да приложат ЕС-опита в средни срокове. Но за тази цел те трябва да продължат с реформите които да са “всестранни” в Словения и Полша и “съществени” в Словакия /за Унгария не е употребено прилагателно/.
- Комисията представя възможностите за прилагане на опита в останалите 6 страни само като вероятност. Необходимите реформи в тях са описани като “важни и широкомащабни” /Чешката република/, “значителни” /Естония/, “значителни и широкомащабни” /България и Румъния/ и “значителни и спешни” /Латвия и Литва/.

Глава 8: Управление И Европейска Интеграция — Надеждна Публична Администрация

Автор: Жак Фурни³⁶

1. Въведение

454. Качеството на публичната администрация и нейното реформиране и надеждност са основен аспект от процеса на преход и интеграция, който са предприели страните от Централна и Източна Европа. Холандското правителство посочи управлението като основен приоритет за своето председателство, което предхождаше започването на преговорите /предвидени за председателството на Великобритания през март 1998 г./ със страните-кандидати.

455. Как се оценява публичната администрация в светлината на законовата база и процедурите на ЕС? Какви са специфичните нужди на страните от Централна и Източна Европа? Как ЕС може да им помогне да намерят решения? Как управленските структури могат да бъдат запознати с преговорите за членство?

456. Този документ резюмира опита на програмата SIGMA, която работи със страните-кандидати по проблемите на публичната администрация от 1992 г.

2. Европа и управлението. Европейско административно пространство

457. Въпросът за управлението засяга преди всичко институционните структури и е първостепенен за изграждането на Европейското пространство. Институциите на ЕС — неговите парламент, съвет на министри, комисия, юридически и финансови структури — не са националните структури. Макар че националните и ЕС-институциите работят заедно и са взаимно зависими.

458. В рамките на тази система публичната администрация има съществена роля. Публичната администрация е отговорна за прилагането и контрола по изпълнението на политиката на Европейската общност във всички страни-членки на ЕС от името на съответните правителства. ЕС има централна администрация, но не разполага с външни филиали. Прилагането на директивите и нормативите зависи от правителствата. По силата на правилото за взаимно признаване всяка страна-членка зависи от качеството на изпълнение на политиката на общността в другите страни и това определя изпълнението на вътрешните ѝ задължения.

459. Наблюдава се тенденция вътрешната и външната политика на страните-членки все по-често да се интерпретира в общеевропейски контекст. Макар и процедурите по вземане на решения да са съгласувани в IGC, способността на ЕС да развива политиката си продължава да зависи от способността на всеки от членовете му да участва пълноценно в обсъждането ѝ.

36. Жак Фурни е старши съветник, определящ политиката, координацията и законовите предписания към SIGMA. Той е също така и държавен съветник във Франция и бивш генерален секретар на френското посолство.

460. Управлението в Европа се характеризира от взаимна зависимост, което се реализира предимно на административно ниво. Ето защо може да се очаква, че ЕС ще изисква от страните-членки да се придържат към някои основни правила, свързани с организацията и работата на техните публични администрации. Но не в това е въпросът. Договорът от Рим не предвижда общи положения за публичната администрация. Не бяха приети общи директиви. Освен няколкото случая, в които постановленията на общността изискват от страните-членки да имат определени организационни структури /например във връзка с поощряването на конкурентното начало в сферата на услугите от общ икономически интерес, съгл. Чл. 90 от договора/, няма ЕС-разпоредби, засягащи публичното управление. Националната администрация е ресор на съответното национално правителство.

461. Въпреки липсата на директни правомощия, Европейският съюз оказва влияние върху управленските практики в страните-членки.

462. За един аспект ЕС налага задължения на своите членове с цел постигането на резултат /известен в правото като "obligation de resultat"/. Страните са свободни да организират публичната си администрация както искат, но тя трябва да гарантира изпълнението на задачите на общността и постигането на резултатите, поставени от ЕС.

463. Ето защо съюзът е оторизиран да изисква от настоящите и бъдещите страни-членки надеждна управленска система. Тя трябва да е в състояние да интегрира стандартите на общността в законовата си база, ефективно да ги прилага в страната и да осигури чрез подходящи средства за контрол процедури по обсъждането им.

464. Съюзът има право да изисква от страните-членки съгласуваност между вътрешната им политика и политиката на съюза. Само съобразяване със закона на общността не е достатъчно. Въпросните страни трябва да са в състояние да се развиват заедно с останалата част от Европа, включително и по отношение на икономическия растеж и социалното му отражение.

465. Основна цел на ЕС е икономическата интеграция. Европейските компании все повече и повече работят на европейско и световно ниво, отколкото на национално. Ако политическата ефективност и намаляването на разходите по превеждането на суми води до установяване на обща валута, то на същия принцип и икономическите среди изискват общи стандарти в административната и нормативната база, свързана с дейността им. Компаниите, както и правителствата, са заинтересувани от ефективна и взаимна процедура, която да им разреши да изнасят продуктите си, и да разчитат на гаранции за качеството на стоките, които внасят.

466. Понятието "европейско административно пространство" постепенно придобива конкретни измерения. Във връзка с изпълнение на решенията на комисията държавните служители от страните-членки оживен диалог. Те се познават добре и обменят мнения и опит. Създадените връзки оказват влияние върху вземането на решения и много често се стига до общи споразумения. Служителите и експертите от страните-членки са свикнали да разглеждат въпросите заедно, включително и тези, свързани с публичната администрация. Европейското административно пространство и неговите традиции надхвърлят националните административни традиции в Евросъюза, макар че се базират на тях. Административната надеждност, която е необходима за законността, ефективното прилагане на политиката и за икономическия растеж, са една от ключовите характеристики на това пространство.

467. Всичко това предполага организирана и ефикасна публична администрация. Възможностите на администрацията и тяхното оценяване са въпроси, които явно са в основата на процеса от преговори за приемане.

3. Специфичните нужди на страните от Централна и Източна Европа по отношение на публичната администрация: провеждане на прехода и изпълняване на задълженията за членство.

468. От 1989 г. в страните от Централна и Източна Европа се извършват фундаментални промени, които се състоят от 3 части:

- въвеждане на демокрация и демократични държавни институции;
- преход към пазарна икономика;
- стъпки за интеграция в ЕС.

469. Всяка от тези промени води до съществени последици за публичната администрация. Тези последици са разгледани в кратко обсъждане на засегнатите сфери.

3.1. Демокрация

470. Първоначално демокрация означаваше установяване на нови конституционни разпоредби, даващи власт на законно избрани представители, закони, гарантиращи свободата на мнението и себеизразяването, установяване на многопартийна система и възможност за електората да замести дотогавашните управници. Като цяло тези стъпки са вече завършени в страните-кандидатки.

471. Демокрация означава и създаване на правова конституционна държава, която функционира по законно установения ред и елиминира условията за злоупотреба с публична власт. Това предполага цялостна промяна на системата на управление. Правителството вече не служи на определена партия или класа. Публичната администрация трябва да символизира стабилността и законността на държавата, както и да изпълнява политиката на правителството. Администрацията не осигурява само безпристрастното изпълнение на определена политика, тя изпълнява ролята и на конституционен защитник. Държавните служители трябва да бъдат защитени от политически влияния. Трябва да се въведат независими процедури за контрол. Трябва да се предвидят възможности за широк обществен диалог. Властта трябва да се децентрализира.

3.2. Пазарна икономика

472. Пазарната икономика предполага приоритетност на частната инициатива в рамките на административната и правовата система. Освен създаването на нови частни предприятия, пазарната икономика предвижда и приватизация на държавни фирми, както и гласуването на нови закони за бизнеса и производствените отношения. Този аспект е в процес на изпълнение, но далеч не е приключил. Делът на частния сектор в икономиките на всички страни-кандидатки непрекъснато нараства чрез приватизация и растеж на частните бизнесинициативи. Това е от голямо значение за публичната администрация.

473. Ролята на правителството трябва да се промени. То трябва да се откаже от директното прилагане на ред услуги и дейности. Това означава повсеместно реструктуриране на задълженията, организацията и персонала в националната публична администрация и регионалните ѝ служби. Икономическата роля на правителството е все още прекалено силна. Конкурентноспособността на частния сектор /съществено предварително условие за европейска интеграция зависи от надеждността, резултатността и ефективността на обществения сектор. Но държавата се нуждае и от дейности и услуги за своите собствени нужди. Необходими са много

средства, за да се създадат нови закони, административни структури, умения и човешки потенциал за прилагането на общественото финансиране в съответствие с международните и европейските стандарти.

474. Преходът към пазарна икономика означава освобождаване от старите институции и намаляване производствените мощности. Това на свой ред предизвиква растяща безработица и неравенство в доходите. Това поставя нови задачи пред администрацията и я поставя в трудна ситуация при работата ѝ с гражданите. Гражданите и предприятията се нуждаят и имат право на административни услуги, но културата на обществените услуги, яснотата на тези права, изпълнението на административните разпоредби, регламентирани от закона, средствата за контрол и коригиране на нередностите не са достатъчно добре развити. Обществените служители разполагат с власт, но средствата за контрол над тяхната дейност са слаби.

475. Макроикономическият баланс трябва да бъде запазен и бюджетните средства трябва да се пренасочат за определени приоритети. Това само по себе си е административна задача, за която бюджетните структури са неподготвени. Освен това икономическият баланс, и размерът на данъчно облагане зависят от ефикасността на използване на обществените средства.

476. За да се справят с тези задачи, правителствата трябва да разполагат с достоверна информация, да обръщат внимание на нуждите на населението и да умеят да преговарят с главните международни финансови институции. За да се справят с тази задача, те трябва да разчитат на обучена, професионална и компетентна публична администрация.

3.3. *Интеграция*

477. Интеграцията в ЕС е възможна само при наличието на демократична система на управление и пазарна икономика. Интеграцията допълва и ускорява гореспоменатите условия чрез всеобхватен политически проект, който ангажира както правителствата, така и водещите политически и социални формирования. Този проект е вече в процес на изпълнение и може да се смята за необратим, но той поставя и някои ограничения и задачи пред и бездруго претоварената публична администрация.

478. Такава е същността на европейската политика и бъдещите страни-членки трябва да са в състояние да разглеждат европейските въпроси на правителствено ниво. Те трябва да разполагат с ефикасни координиращи структури. Те трябва да усвоят и приложат в относително кратки срокове целия опит на европейската общност. Трябва да са в състояние да прилагат ефективно директивите и политиката на общността на национално равнище. Страните-кандидати създадоха координиращи структури, за да постигнат тези цели.

479. Фактът, че са страни в преход, допълнително усложнява ситуацията около тяхното приемане в сравнение с предишните и някои от настоящите кандидати. В сравнение с Австрия, Финландия или Швеция те трябва да извървят по-дълъг път, докато изпълнят условията за тяхното приемане. В сравнение с присъединяването на Гърция, Португалия и Испания към ЕС, опитът на общността, който настоящите страни-кандидати трябва да усвоят, е значително по-обемен и продължава да нараства.

480. В страните-членки както националните административни системи, така и цялостният опит на европейската общност са се развивали в продължение на десетилетия в съзвучие с нарастващото усложняване и подобряване на западноевропейските икономики и с тяхното интегриране в европейските и световните търговски структури, с техните широкоспектърни пазарни системи и инфраструктури. Икономиките на страните от Централна и Източна Европа, които дълго време са

били изкуствено държани в състояние на относителна опростеност и погрешна геополитическа ориентация, ще се нуждаят от време, за да се развият.

481. Макар че политическите приоритети на опита на европейската общност е на евроинтеграцията са неоспорими, сигурно е, че цената, която страните от Централна и Източна Европа трябва да платят за прилагането на този опит, ще бъде висока. Въпреки че те и без това трябва да преглътнат последиците от икономическия преход, разпределянето, обемът и разсрочеността във времето на тази цена ще бъде повлияна и от процеса на интеграция. Размерът отчасти ще зависи и от способността на управленските структури да създадат национални институции, които адекватно да посрещнат настоящите и бъдещите нужди, така че законите да не изпреварват възможностите на администрациите да ги прилагат и на частния сектор да се съобразява с тях.

3.4. Сфери и структури

482. Значението на администрацията за интеграцията се изразява в съгласуваността и прилагането на компетенции за отделните сфери — например нормативи и служби за контрол за прилагането на европейските стандарти за охрана на труда. Това е част от опита на общността е неговото спазване ще бъде отблизо следено не само от бюрократи, но и от западни компании, които иска да избегнат нелоялна конкуренция. Но европейското административно пространство означава нещо повече. То обхваща цялата работа на административните системи, тяхната надеждност, предсказуемост, точност, ефективност, прозрачност, умение да оспорват и т.н. Подход за административна реформа, базиран на отделните сфери — като създаването на контролен орган за охрана на труда — е необходим, но недостатъчен. Всички управленско-административни сектори като управлението на персонала, определянето на приоритети, основните процедурни стандарти, контролът и механизмите за коригиране на нередностите трябва да бъдат преустроени. Но както бе отбелязано и по-горе, освен генерални критерии за демокрация и законност /виж “Критериите от Копенхаген”/ и задължителната им резултатност, подобни въпроси не се споменават в опита на общността.

483. Публичната администрация играе ключова роля в тези промени. Тя е едновременно и главен актьор и обект, подложен на промяна. Нейната реформа трябва да се превърне в приоритет. Но какъв вид реформа и с какви цели? Как би могъл ЕС да помогне?

4. Възможният принос на Европа към административната реформа в централно и източноевропейските страни: по-скоро стимули и модели, отколкото принуда

484. Имайки предвид взаимната зависимост между страните-членки, административната компетентност на бъдещите членове на ЕС е от първостепенен интерес. Възможностите на страните от Централна и Източна Европа да удовлетворят клаузата за задължителна резултатност на административната компетентност все още са в процес на развитие. Трябва да се постигне още по-голям напредък, за да се стигне до приемане. Но административната реформа среща решителния отпор на сега съществуващите структури, чиито интереси тя неминуемо ще засегне. Административната реформа в условия на преход е много трудна — по-трудна, отколкото в страните от Западна Европа. Липсват средства и умения. Амбициите да бъдат приети в Европа е както средство, така и мощен стимул за централно и източноевропейските правителства да стартират реформите.

485. Позицията на Еврокомисията в навечерието на започването на преговорите за приемане потвърждава този апел. В наскоро издаден информационен бюлетин “Новите политически

директиви на Програмата ФАР в рамките на предшестващата приемането помощ” /24 март 1997/ се посочва важността на този въпрос. “Институционните и административните възможности на страните-кандидати са ключов проблем в подготовката за разширяване на ЕС” — гласи текстът. Загатва се, че интегрирането на опита на европейската общност във въпросните страни все още не е на необходимото равнище. Страните-кандидати трябва “да развият необходимите обществени структури, за да могат да изпълняват правилата на комисията със същите гаранции за ефективност като страните-членки”.

486. Имайки предвид това наблюдение, комисията посочва, че оттук нататък изграждането на институции ще бъде един от двата главни приоритета на Програмата ФАР. В допълнение, мерките, взети като част от програмата за подпомагане /част от ФАР/, няма да се прилагат според показателя “желание”, а според показателя “приемане” и ще отразяват нуждата от прилагане на опита на общността. По този начин се установява здрава връзка между процеса на приемане в Европа и административната реформа. Административната реформа не се ограничава до отраслови институции и процедури, а обхваща цялата управленска система.

487. Но как тази връзка да се превърне в практически стъпки? Какви цели в административната реформа трябва да преследват страните-кандидати, за да си осигурят приемане в ЕС колкото се може по-скоро? Как да се изберат и подредят по важност тези цели?

488. Това са важни въпроси в момент, в който преговорите за членство наблизават. Обаче липсата на възможности за прилагане на опита на общността по отношение на публичната администрация правят невъзможно намирането на отговор за тях.

489. ЕС не може да налага своите решения на проблема на страните-кандидати, както не може да ги налага и на собствените си членове с изключение в няколко специални области, регламентирани от специфични норми на общността. Нещо повече, дори и да се опита да приложи своите идеи за съдържанието на административните реформи, ще се натъкне на 3 трудности:

- административната реформа е преди всичко политическо решение на независима държава;
- тя може да се планира и проведе само с пълното разбиране на местната ситуация;
- тя трябва да се подкрепя и да е достояние на хората, които ще я провеждат.

490. Комисията е наясно с това и отбелязва в информационния си бюлетин, че “чрез проекти за изграждане на институции ФАР ще помага на страните кандидати да установят демократични институции, законност, собствена публична администрация, контролни органи”. Бюлетинът продължава: “Ако изграждането на институции е успешно, ще бъде необходимо да се увеличи участието на страните-членки и да се развият връзки между настоящите и бъдещите членове на ЕС”.

491. Трябва ли да се спре дотук? Няма да бъде в интерес нито на ЕС, нито на кандидатите за приемане. И ЕС, и кандидатите се нуждаят от по-подробни и практични базови стандарти отколкото общото изискване за способност да се живее според ангажиментите на общността. Страните-кандидати трябва да могат да си поставят конкретни цели и приоритети.

492. Ето защо идеята за европейско административно пространство изглежда полезна. Европа няма право да поставя условия на страните-кандидати, при положение, че самите страни-членки не са подчинени на тези условия и които те биха намерили за неприемливи. Но Европа има пълното

право да прави предложения за алтернативни модели, които в максимална степен удовлетворяват целите на реформата.

493. С други думи институциите и практиките на водещите модерни демокрации и най-вече на настоящите членове на ЕС, могат да посочат основните стандарти, към които страните-кандидати трябва да се стремят и с които ЕС ще се съгласи. Тези институции и процедури могат да направляват общото съгласие за реформите, които трябва да се проведат.

494. Вярно е, че конституционната и административната база на страните-членки е много различна. Съществуват поне 2 или 3 организационни и изпълнителски модела за въпроси като разделението на властите, управленските структури, местната децентрализация или федерализъм, системата на обществените служби, правната уредба и т.н. Но тези модели имат и много общи неща. Няколко основни правила на управление са доказали своята ефективност и са широко застъпени във всички модели. Тези принципи формират нещо като обща институционна база, която се използва като отправна точка за административната реформа в случаи, когато трябва да се укрепи демокрацията, законността и пазарната икономика.

495. Това е начинът, по който евроструктурите работят на практика. От 1989 г. централно и източноевропейските страни се ориентираха към ЕС и към страните-членки от ОЕСД и търсят примери и модели за новите институции, от които се нуждаят. Тази практика не поставя задължения за страните-кандидати, а им дава по-скоро примери и стимули.

496. Опитът показва, че страните-членки са създали определени институции и са възприели определени нормативни практики, за да могат да осъществят общата си политика демократично и ефективно. Тези институции и нормативни практики са базирани на общи административни принципи и на децентрализирани управленски структури. Конкретните практически стъпки, предприети в отделните страни не са едни и същи, но имат много общи характеристики. Трябва да се посочат най-важните от тях по отношение на реформите, предприети от страните-кандидати за приемане в ЕС.

497. Списъкът от характеристики е неофициален и общ. Той посочва определен брой ключове фактори, общи за управленските структури на страните-членки. И които изглеждат полезни предвид положението на публичната администрация в страните от Централна и Източна Европа.

498. Няколко бележки във връзка със списъка:

- той се отнася за цели, които не са постигнати по еднакъв начин в настоящите страни-членки;
- той включва само общите характеристики, без да взема под внимание отделните сектори, които също са важни;
- организационните и изпълнителните принципи са описани едновременно конкретно и общо. Достатъчно конкретно за да могат да се предвидят съответните мерки за постигането им и достатъчно общо, за да покрият целия спектър от възможни решения, от които всяка страна може да си избере най-подходящите в зависимост от положението си, културата си и конкретните си нужди.

**Списък от общи ключови фактори, определящи системите на публична администрация
на страните-членки на ЕС**

1. Централна организация и разпределяне на приоритетите

- 1.1. Конституционни гаранции за правото на хората да избират и да бъдат избирани /изборни процедури/, разделение на властите и законност.
- 1.2. Организация на правителството, която позволява ефективна координация между министерствата и здрава връзка с бюджета, достатъчно правомощия за министър-председателя, за да може да оглави политическата власт на страната.
- 1.3. Процедури за гарантиране на координирана политика и прилагането ѝ, включително процедури за законотворчество и създаване на нормативна база, обезличаването им в правен и технически аспект и възможност за оценка на тяхното финансово, икономическо и социално влияние.
- 1.4. Организация на министерствата, при която министрите и политиците не са подвластни на ежедневни вътрешнополитически интереси и могат да се концентрират върху планиране на политически приоритети, създаване на устава и правилници и наблюдение на приложението им.
- 1.5. Обществен сектор, който действа в точно определени области и изпълнява точно определени задачи с известна степен на управленска автономия. Той действа в рамки, ясно посочени от законовите разпоредби.

2. Териториална администрация и връзките ѝ с гражданите и икономическите среди

- 2.1. Известна степен на децентрализация, която, в зависимост от страната, може да действа на едно или повече равнища с различни отговорности и правомощия.
- 2.2. Взаимодействие между националните правителствени териториални служби и местната власт с цел ефективно прилагане на обществената политика в цялата страна.
- 2.3. Набор от правила, понякога постановени от кодекс, който да регламентира административните процедури и отношенията между гражданите и тяхното правителство, включително и задължението да се осигури еднакъв достъп до обществените служби, законова обосновка на решенията и определени срокове. Да се регламентира процедура, според която всички партии имат право на внимание и възможност да бъдат чути, да се предвидят възможности за оправяне на несправедливости и подаване на жалби /например чрез създаване на институция, която ще се занимава с приемане на жалби срещу правителството/.
- 2.4. Набор от правила и директиви, които да осигуряват непрекъснат диалог между правителството и гражданското общество във всички негови форми, включително и неправителствените организации и съюзи.

3. Начини на действие и контрол

- 3.1. Професионални обществени служби, регламентирани от закони, с фиксирани условия за назначаване и издигане с оглед на политиката за управление на човешките ресурси /включително заслуги, умения, мотивация, избягване на текучеството/, лоялно изпълнение на правителствената политика.
- 3.2. Набор от правила и морално-етични норми, гарантиращи отговорността на обществените институции и надеждността на административните разпоредби, включително предписания за морално-етичното поведение на обществените служители.
- 3.3. Бюджетни и данъчни власти, които да осигуряват събирането на данъците и правилното управление на обществените средства.
- 3.4. Вътрешни и външни институции, отговарящи за контрола над административните решения, включващи некорумпирани държавни служители.
- 3.5. Достъп на гражданите и икономическите среди до съдебната система, която трябва да разполага с процедури за бързо и окончателно разрешаване на споровете, включително и възможност за действие в областта на икономиката, администрацията и други.

499. Вземайки предвид гореизложените точки и анализирайки ги детайлно ще бъде възможно да се прецени настоящата ситуация и да се поставят приоритетни цели за мерките, които трябва да се вземат преди приемането.

500. Същността на тези точки има голямо значение за начина, по който ще бъдат използвани. Преговорите по тези въпроси не трябва да се базират на ограничения, а на взаимно разбиране и общи цели.

501. Отново трябва да се спомене излезлият наскоро информационен бюлетин на комисията “Партньорство в процеса на приемане”, предложен за начин на работа на ЕС и страните-кандидати, показва, че е необходимо и двете страни да се ангажират с административната реформа.

5. Конкретни стъпки и проблеми: няколко примера

502. До каква степен въпросите, описани в списъка, са налице в страните-кандидати. Този документ не е в състояние да отрази хода на реформите във всичките 10 страни.

503. Вместо това ще бъдат посочени само общи наблюдения за въпросите, засягащи децентрализирането и относителната автономност на управлението, които са особено важни за понятието “административна надеждност”.

504. Наблюденията засягат процеса на административната реформа като цяло, организацията и разпределението на приоритетите на правителството и начините на действие и контрол.

5.1. Процесът на административна реформа като цяло

505. Трябва да се отбележи, че този процес е вече в ход. Много от страните-кандидати създадоха институции, отговарящи за планирането и прилагането на административната реформа, а в определени сфери бяха предприети и конкретни стъпки. Бяха приети много нови закони и бяха съставени правилници, включително и такива да регламентират организацията на работа на правителствено равнище, статуса на държавния служител, правителственото материално-техническо осигуряване и т.н. В същото време всички страни-кандидати създадоха и структури, работещи по европейските въпроси, които освен другите си задължения отговарят и за прилагането на опита на общността и следователно също участват в административната реформа.

506. Бяха установени добри едностранни или многостранни връзки със страните-членки и със страните от ОЕСД. Много общи проекти бяха изпълнени или все още са в процес на изпълнение като част от програмата ФАР, което е основният начин за получаване на подкрепа за различни инициативи.

507. Но безспорно е, че все още много трябва да бъде направено особено що се отнася до ефективното прилагане на наблюдения върху предприетите стъпки.

508. Сред въпросите, които не търпят отлагане, са събирането на данъчните постъпления, на закони за здравеопазването и околната среда, издаването на административни лицензи, необходими при бизнес-начинания и възможността за гражданите да получават информация и да обжалват решения. За тези и за други конкретни въпроси отговори все още не са намерени.

509. Опитът на много страни показва, че административната реформа е дълъг процес. Тя изисква материална база и човешки потенциал, които често не са налице. Тя предполага и промени

в отношението и културната нагласа, които могат да се постигнат само постепенно. Освен че административната реформа има конкретни технически параметри, тя има и важни политически последици. Какво може да се направи, за да се подпомогне този процес. Има три предпоставки, които са от голямо значение.

510. Първата предпоставка е наличието на политическа воля. Административната реформа е неблагоприятна задача. Изпълнена е с пречки и проблеми, а резултатите от нея могат да се забележат чак след време. За да бъде завършена, тя се нуждае от силната и непрекъсната подкрепа на политиците. Това на свой ред означава, че структурите, отговарящи за планирането и наблюдението на реформите, трябва да са колкото се може по-близко до правителството /министър-председател и министерски съвет/. Трябва да се постигне консенсус по въпроса за административната реформа и да се намерят механизми за предпазване от политически реваншизъм, когато на власт дойде ново правителство. Латвия е добър пример в това отношение, защото там административната реформа прогресираше благодарение на силна политическа воля. Но закриването на министерството, което отговаряше за административната реформа, забави работата и сега правителството се опитва отново да я стартира.

511. Втората предпоставка е, че планирането и прилагането на административната реформа трябва да бъде всеобхватно. 10 отделни реформи не могат да се сравнят с една цялостна, ако те не са базирани на едни и същи принципи и не са проведени координирано. Необходима е цялостна стратегия. Независимо от качеството на наличната международна подкрепа изчерпателна позиция може да се очаква само от заинтересованата страна. Всяка страна трябва да си създаде методи на работа, за да може да си изгради и отстоява собствена позиция. Само при наличие на собствена позиция, стъпките, предприети по различни програми ще бъдат координирани и съгласувани, а не несъвместими /както се получава в някои случаи/. Няколко страни разработиха цялостни стратегии за реформа на публичната администрация /България, Унгария, Литва и Словения/, като понякога биваха възпрепятствани поради смяната на политическата власт.

512. Третото условие, което е и може би най-оспорвано, е оценяването на евентуалните рискове от прескачането на някои стъпки. Някои от страните-членки на ЕС, както и тези от ОЕСД в момента експериментират с въвеждането на пазарни механизми, които повишават гъвкавостта на традиционния модел публична администрация. Подобни нововъведения трябва да се проучат и обсъдят добре и биха били успешни в страни, които вече имат здрава административна система. Когато се приложат в страни, където системата на управление е още в процес на изграждане, те могат да имат пагубни последици или пък необходимите условия /например информация/ още да не са налице.

5.2. *Правителството, публичната администрация и централизираното управление*

513. Здравите централни управленски структури са от голямо значение за направляването на прехода. Тези структури се занимават с широк спектър от проблеми и действат на границата между конституционната, политическата и административната сфера. Големи промени се налагат в тази област.

514. При предишното управление правителството не функционираше като колективен орган и просто гласуваше решения. Централният комитет на една единствена партия определяше политиката. Министрите отговаряха за изпълнението на тази политика в държавните предприятия в съответния министерски ресор.

515. Най-горните и най-долните нива на тази система на управление не съществуват или поне са на път да изчезнат. Централният комитет вече не съществува. Повечето държавни предприятия подлежат на приватизация. Трябва да се изгради нов тип правителство, в което националните приоритети се обсъждат между равнопоставени политици, министрите не са просто управители, а планират и регламентират под ръководството на министър-председателя, който трябва да може да избира от много възможности и ефикасно да ръководи държавата.

516. Полша е пример в това отношение, защото тя започна цялостно реструктуриране на държавната си администрация. През 1996 г. бе направена важна стъпка с приемането на няколко нови закона. Те засягат предимно реорганизацията на централната управленска администрация, укрепване на ролята на министър-председателя, преразглеждане на задачите на министерствата, продажба на акции от държавни фирми и прехвърлянето на правомощия на местните структури /воеводства/. Много институции изчезнаха, бяха реструктурирани или създадени като част от тези мерки.

517. Подобни проблеми са или от политическо и конституционно естество или са административни и технически.

518. Политическите и конституционните проблеми засягат разделението на властите. Парламентарните системи в някои централно и източноевропейски страни са концентрирали прекалено големи правомощия в ръцете на депутатите, които си разрешават да законодателстват доста по-кардинално от колегите им в страните-членки. Освен това широко разпространената пропорционална система на избор на депутати често води до разпокъсаност на политическите сили и коалиционно правителство, което на свой ред окуражава парламента да изнемва още повече законодателни прерогативи. При това положение в много страни се повдига въпросът дали няма да е по-удачно в името на по-ефективното управление и прилагане на реформите балансът между законодателната и изпълнителната власт да бъде променен. По отношение на изпълнителната власт е необходимо министър-председателят да се сдобие с повече правомощия. Страните-членки имат различен опит в това отношение и се справят с този въпрос по различни начини, които би било полезно да се проучат.

519. В технически аспект във всички страни бяха създадени процедури за правителствена координация и изработване на закони и разпоредби. Не всички проблеми са решени, включително и тези, свързани със събирането и разпространението на информацията, правното съдържание на законите и тяхното въздействие, както и връзките между обществените приоритети и бюджета. Обменът на опит между служители от страните-кандидати с техните колеги от страните-членки може да бъде много плодотворен. Програмата SIGMA организира такива срещи за обмяна на опит като например връзката между обществените приоритети и бюджета, оценка на резултатността на нормативната база, влиянието на приемането в ЕС върху националните финансови институции. Също така Мрежата от институти и училища по публична администрация в Централна и Източна Европа /NISPA see/ събира заедно учени и обществени служители за обмяна на информация за напредъка на публичната администрация в съответния регион.

5.3. Начини на действия и контрол

520. Тази част разглежда държавните служби, управлението на обществените парични фондове и начините на контрол — три сфери, засегнати в програмата SIGMA. Но трябва да се подчертае, че реформите, предприети в тези три сфери, са подчинени на следните проблеми:

- превръщането на законността в реалност чрез приемането на ясни разпоредби за упражняването на властта, използването на обществените фондове и контрола върху тях.
- да направи административните мерки ефективни така че те да дадат възможност на правителството да изпълни задачите си през преходния период.

Статутът, ролята и ръководенето на държавните служители

521. Това явно е ключов въпрос. Новата политика, предприета от страните-кандидати, ще бъде резултатна само при наличието на опитни и мотивирани държавни служители, които да я прилагат. За щастие във всяка страна много от служителите отговарят на тези критерии. Но те често заемат трудни нерегламентирани и несигурни постове.

522. При предишната система нямаше специални правила, които да регламентират набирането на държавни служители и те бяха обект на общото трудово законодателство. Положението остана непроменено в някои страни /например Чешката република и Словакия/. Независимо от региона и законовия статут се наблюдава, че държавните служители нямат гаранции за сигурност в работата си, не са защитени от политически мотивирани решения и поради ограничения държавен бюджет получават по-малко от колегите си в частния сектор. В резултат на това или липсва мотивация, текучеството е много голямо и служителите проявяват склонност да търсят допълнителни доходи и да бъдат податливи на корупция.

523. При това положение създаването на професионални държавни служби е ключов приоритет по няколко причини.

524. Държавните служители са натоварени с правомощия от правителството и оперират с обществения паричен фонд. Тяхната власт и средствата на тяхно разположение са определени и регламентирани от парламента. За хората, натоварени с тези правомощия и средства, трябва да бъдат създадени ясни задължения и механизми за наблюдаване на тяхното изпълнение.

525. Основната причина за създаване на система на държавните служби е нуждата от определяне на техния статут, задължения и отчетност, както и техните права и защита срещу неправомерен натиск. Това е ключов елемент от демократичните реформи.

526. В същото време икономическите и институционните реформи и подготовка за приемане в ЕС изискват достъп на правителствената администрация до определени закони и технически средства. Компетентните държавни служби не само определят политиката и законовата база, но и отговарят за въвеждането им на практика.

527. Друга много важна причина, свързана с държавните служби, е необходимостта от придобиване на квалификация и опит, а също така и запазването на дългогодишните служители и превръщането им в професионални държавни служители, които ще работят във всички сфери на реформата. Това е изключително изгодна дългосрочна инвестиция.

528. Добре структурираните и умело управляваните държавни служби са гаранция за надеждност, професионализъм, безпристрастност и последователност на управлението. Това прави възможно достигането на високи стандарти за качество и резултатност във всички административни сфери и на всички равнища. За разлика от браншовете в които работата се регламентира от кодекса на труда, държавната служба предполага коопериране и диалог в рамките на централното управление и между него и различните обществени структури. Това допринася за контрола и баланса между институциите в държавата.

529. През 1992 г. Унгария бе първата страна, която след промените направи стъпки в тази насока. Оттогава и други страни последваха примера ѝ като например Естония и Латвия. През 1996 г. Полша прие нов закон за държавните служби, който е осъвременен вариант на закона от 1982 г., и е на път да го приложи на практика. Новото правителство на Румъния смята създаването на такъв закон за свой приоритет. Навсякъде бюджетните ограничения спъват прилагането на новите закони като в същото време културните и политическите стереотипи трудно се превъзможват.

530. Много проблеми остават неразрешени, а именно:

- изборът на законов статут на държавните служители и ролята, която ще играят длъжността и мястото в йерархията; кого ще обхваща този статут /дали само висшия персонал или всички държавни служители/.
- регламентиране на връзките между държавните служители и политиката, включително определяне на длъжностите и случаите, за които е необходимо политическо обвързване.
- регламентиране на съгласуваността на служителите от различните отдели и нива на управление.
- политика и финансови средства за превръщането на държавната служба в атрактивна перспектива.
- определени подходи във връзка с поведението на държавния служител и предотвратяването на корупция.
- технически въпроси, свързани с административните системи и механизми.

Управлението на обществените фондове

531. И в този аспект преходът към демократично управление създаде големи проблеми на централно и източноевропейските страни, наложи драстични промени в сравнение с предишните практики.

532. Трябва да се развие нова счетоводноотчетна и финансово-управленска система, която да отразява новият характер на отношенията между правителството /изпълнителната власт/ и икономическите структури или отделните граждани. Тази система трябва:

- да отговаря на основните демократични принципи като парламентарен контрол върху съставянето и изразходването на бюджета, правилното изчисляване на данъците и преразпределението им за бюджетни нужди и контрол над правилното използване на обществените фондове.
- да създаде определена връзка между изпълнителната власт и частния сектор, в която частният сектор е производител на обществени услуги.
- да съоръжи изпълнителната власт с ефективен контрол над обществените финансови средства, най-вече събирането на данъци, степента на разходи и балансиране на бюджетите.
- да създаде механизъм за степенуване на приоритетите при отпускането на обществени средства, за да постигне по-висока ефективност, резултатност и икономия при производството на обществени услуги.

533. Тези цели могат да се постигнат с подобряване на организацията на финансовото министерство. В предишната система ролята на министерството бе предимно счетоводноотчетна. То не играеше важна роля в правителствената и административната система. Без да се отива от едната крайност в другата, може да се каже, че от позицията на структура, осъществяваща новата пазарна икономика на държавата, финансовото министерство не само трябва да засили функциите си, но и да повиши качеството на персонала си.

534. По този начин би могла да бъде изпълнена важна цел, когато започнат откритите преговори за членство, а именно установяването на доверие между финансовите администрации на страните-кандидати и съответните департаменти на Еврокомисията.

535. Някои страни бележат значителен прогрес в това отношение. Разработи се нова законова база. Въведоха се закони за бюджетите и за разходите на обществени средства. Засили се финансовият контрол, упражняван от вътрешни и международни ревизори.

536. Желанията на страните за коопериране в областта на финансовото дело стават все по-специфични и детайлни, което е знак за прогрес. Но все още не може да се каже, че за всички проблеми е намерено решение. Сериозната финансова криза, с която наскоро се сблъскаха някои страни затвърдиха това мнение. Проблемните аспекти са:

- финансовата връзка между правителството и държавните фирми и финансовият надзор над тях.
- контрол на растежа в частния сектор
- управление на връзката между централния бюджет и целевото му разпределение по райони.
- управление и надзор на разходите за социални нужди.
- управление на правителствените капиталови инвестиции.

Средства за контрол и обжалване

537. Тъй като присъединяването към ЕС за някои страни-кандидати скоро ще бъде факт, непрекъснато нараства важността на въпросите, засягащи контрола над публичната администрация и процедурите за обжалване на решение. За да може вътрешният пазар да работи добре, само осигуряване на централно ниво не е достатъчно. Постигнатите договорености трябва да бъдат ежедневно прилагани в практиката, новите нормативни уредби трябва да се прилагат и на регионално ниво, както и да съществуват възможности за апелативни процедури.

538. Законодателството на комисията непрекъснато изтъква важността от наличието на еквивалентност между стандартите и процедурите в различните страни. За да се приложи този принцип изпълнителните и контролните структури трябва да действат по сравнително сходен начин в цяла Европа.

539. В тази връзка всичко, свързано с вътрешния административен контрол, службите за приемане, докладване и посредничество при жалби, финансови ревизии и надзор над разходите на изпълнителната власт и уреждането на административни спорове ще бъдат приоритет за реформите през следващите години. Фактът, че общественото финансиране ще се извършва под формата на инфраструктурни проекти, предимно контролирани и ръководени от самите страни, ще направи реформите в тази сфера неотложни.

540. Основна идея е създаването на правова конституционна държава. Това означава, че правото да се създават министерства, департаменти и агенции трябва да се регламентира от закона — правомощията и отговорностите на държавните институции са недвусмислено посочени в закона и, в случай че действията им са поставени под въпрос, отговарят пред закона. Това също така означава, че отношенията между гражданите и администрациите не трябва да зависят от добрата воля на държавния служител, а трябва да е законово регламентирана. Всяко министерство или агенция трябва да бъдат подлагани на проверки и контрол от други институции, били те правораздавателни или не.

541. Страните от Централна и Източна Европа са в различни стадии на развитие на законовите и административните процедури. Но всички те трябва да изминат дълъг път докато постигнат целите си, включително и страни като Полша и Унгария, които имат големи традиции в това отношение, но изостанаха през комунистическия период. Но други страни тепърва започват. Освен това комунистическите практики и тези, присъщи на законовата конституционна държава значително си противоречат. Това противоречие е особено явно в страни, които са приели основна база от процедури през комунистическия период и после просто са ги обновили, за да ги адаптират към новите изисквания. Добавянето на поправки към вече съществуващи закони осигурява приемственост и плавно приспособяване, нов някои текстове принципите на двата периода са толкова диаметрално-противоположни, че се налага цялостно пренаписване на съответния текст.

542. Що се отнася до процедурите, степента на развитие на правовия и неправовия контрол на администрацията варира чувствително в различните страни. Най-удачният метод за контрол на съдържанието и достойнствата на дадено административно действие не е уточнен и е предмет на обсъждания като съществуват различни мнения по въпроса. Създаването на система от служби за приемане и докладване на жалби бе възприето в някои страни и дава добри резултати. Но възможностите на този вид решения са ограничени и то не може да бъде въведено навсякъде.

543. В много страни бяха създадени централни финансови институции. Но нормите за външен финансов контрол, засягащи независимостта и диапазона на проверки като например тези на INTOSAL³⁷, които са възприети от страните-членки на ЕС, не винаги могат да бъдат приложени на практика.

544. Изтъква се ролята на инспекциите и специалните комисии и създаването на широка мрежа от специални парламентарни комисии. Като цяло тези организации тепърва започват да функционират като органи, контролиращи администрацията. Основният проблем е, че ролята, отговорностите и средствата на тези контролни органи са неточно дефинирани, което води до припокриване на територията им на действие или до прекаленото им стесняване. Освен това, макар че в много страни главният прокурор е натоварен с обществени задължения, неговата роля не е точно определена особено като се вземат предвид зачестилите настоявания на гражданите за правен контрол.

545. За да се използват ефективно обществените финансови средства, е необходим строг финансов контрол, който да ограничава вероятността за измами, неправилно използване или корупция. Този контрол трябва да създаде доверие между данъкоплатеца и администрацията и между ЕС и съответното правителство. Качеството и контрола и вътрешната финансова администрация е различно не само в различните страни, но и между отделните министерства и организации. Това, разбира се, се отнася и за страните от ЕС, но в по-малка степен. Член 209-а от

37. *International Organization of Supreme Audit Institutions* — Международна организация на висшите финансово-ревизорни институции.

договора в Маастрихт и декларацията на Съвета на Европа /Мадрид, декември 1995/ утвърдиха важността на тези принципи.

546. В модерна държава здравият финансов контрол не може да се упражнява само от външни финансови ревизори, колкото и важни да са те. Основните му практики трябва да бъдат следствие от процедурите и морала на самата администрация.

547. Много въпроси остават неразрешени по точките, разгледани по-горе, а именно:

- как да се гарантира балансът между ефикасна изпълнителна власт с висока степен на децентрализация и необходимостта от строг контрол на финансите и действащите модели.
- как да се осигури реална независимост на контролните институции.
- как да се развиват и поддържат необходимите умения и квалификация.
- как да се създаде повече доверие между гражданите и политическата система.

6. Заключение

548. Тъй като Холандската вътрешно-правителствена конференция на ЕС е на път да приключи и преговорите за членство ще започнат, трябва да се подчертаят най-важните точки.

549. Реформата в публичната администрация е необходима за успеха на прехода. Но желанието за европейска интеграция променя съдържанието, реда на провеждане и значението на административната реформа.

550. Приемането в ЕС се определя от Критериите от Копенхаген, които включват демокрация, законност и конкурентноспособна икономика. Публичната администрация е от голямо значение за достигането на тези критерии, но тя не разполага с пряка законова база и вероятността да приложи нормативите на практика е много малка, особено на регионално и изпълнителско ниво.

551. ЕС се нуждае от страни-членки с ефективни национални управленски системи. Това е в интерес на всички страни-кандидати, настоящи членове и европейски институции. Публичната администрация в Централна и Източна Европа трябва да се преустрои, за да може поне да се доближи до стандартите за надеждност на настоящите членове на ЕС. Въз основа на този взаимен интерес могат да започнат преговори и да се разработят програми за помощ и сътрудничество.

552. Комисията се нуждае от надеждни и компетентни партньори и оценъчни стандарти, за да приключи успешно преговорите. Страните-кандидати се нуждаят от яснота за стъпките, които ги очакват.

553. Няма готови отговори и решения на проблемите. Както Европа, така и националните административни системи са в непрекъснат процес на развитие. Всяка от страните-кандидати трябва да намери своя начин да следва бързопроменящите се стандарти на ЕС.

554. Единственият начин да се върви напред е да се постигне взаимно съгласие по преследваните цели, базирани на общите принципи и практики на публичната администрация в модерните демократични държави. Тези принципи и практики трябва да служат като ориентир при оценяването и вземането на решения в тази сфера. На страните-кандидати трябва да се помогне да се възползват от богатия и разнообразен опит на страните-членки.

Глава 9: Интеграция В Европейския Съюз И Реформа В Държавната Служба

Автор: Жак Цилер³⁸

1. Въведение

555. Този документ цели да изясни основната причина за развиване качеството на една професионално изградена държавна служба при предстоящо присъединяване към Европейския Съюз (ЕС). Прави се опит да се разясни причината, поради която Европейската Комисия може да счете за свое право да оценява качеството на администрацията, както и да се опита да представи специфики, съществуващи в настоящите държавните служби на ЕС, които могат да бъдат използвани от Комисията като стандарти за оценяване на държавната служба на страни кандидати.

556. От 1957 и подписването на Римския договор, водещия принцип на Европейското обединяване, залегнал и в Преамбюла на Договора на Европейската Икономическа Общност (ЕИО), а по-късно и в Член А от договора на ЕС от Маастрихт, е да се създаде “възможно най-близко обединение на европейските народи”. Както показва прецедентното право на Съда на Европейските Общности, това е нещо повече от философско твърдение. Това е водещия принцип на процеса на сближаване на икономическите, социални и дори политически системи на страните членки. Сближаване не означава уеднаквяване: не съществува нито проект, нито нужда от еднакви структури и институции в Съюза. Сближаване означава, че страните членки на ЕС все повече се вглеждат една в друга и намират примери за реформи както в успехите, така и в неуспехите на своите съседи. Както е показано в правната сфера с понятието “общи правни принципи, идентични за страните членки на обединението”, което е станало важен източник за прецедентното право на Съда на Европейските Общности, налице е набор от стандарти общи за страните членки на Съюза, които се развиват в областта на правото, институциите и икономиката. Влизането в Съюза означава да се приемат тези общи стандарти като черти свързани с *acquis communautaire* (опита на общността), който се състои не само от Договорите, но главно от всички съществуващи закони на Европейската общност (ЕО), прецедентното право и политическите линии.

557. Ето защо стандартите на страните членки на ЕС в областта на демокрацията, върховенството на правото и пазарната икономика ще окажат влияние върху държавните служби на новите страни членки на Съюза. Също така означава, че те ще залегнат в основата на едно евентуално оценяване на техните държавни служби от Комисията, сравнявайки ги до някъде с държавните служби на настоящи членове на ЕС. Дори държавните служби да не бяха включени в официалния ред за преговори, едно оценяване на съществуващите структури и реформи може да бъде свързано с преговорите за приемане. На Централно и Източно Европейските страни ще се гледа като на бъдещи страни членки, които трябва да се съобразят с изискванията на която и да е страна от Съюза. Неуспехи в областта на административната система биха забавили преговорите.

558. След като разяснява защо ЕС ще оценява държавните служби на страните кандидати за приобщаване, документът разглежда влиянието на общите стандарти на страните членки на ЕС и страните кандидати върху държавните служби и представя общите характеристики на структурите във настоящите членове на ЕС.

38. Жак Цилер е Професор по Публично право в Парижкия Университет (Сорбоната).

2. Защо ЕС ще оценява структурата на държавните служби на страна кандидат за приобщаване?

559. От 1995 стана ясно, че качеството на работата извършена от публичната администрация е предмет на изследване от страна на ЕС в рамките на евентуално приемане на Страните от Централна и Източна Европа в Съюза. Освен това нараства броя на законните клаузи и принципи в Закона на ЕС, оказващи влияние върху държавните служби, въпреки че организацията на същите остава изцяло отговорност на страните членки. Това може да извини институциите на ЕС, които се опитват да контролират и дори да оценяват функционирането на държавните ведомства на членки на ЕС и кандидати за членство.

2.1. Приобщаване на страните от Централна и Източна Европа към Европейския Съюз

560. Бялата книга за подготовка на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за приобщаване към вътрешния пазар на Съюза, от Май 1995 вече отбелязва, че Комисията ще разглежда не само “книжната работа” извършена по адаптирането на законодателството, но също така и възможностите за изпълнение на общите политически линии и приложение на закона на ЕО в кандидатстващи страни. Документът изрично настоява за условия, необходими за прилагане и засилване на законодателството (Следващите два параграфа 561 и 562 са цитати (3.25 и 3.26) от Бялата книга за подготовка на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за приобщаване към вътрешния пазар на Съюза. (Бел.пр.).

561. “3.25 Главното предизвикателство за асоциираните страни при приемането на вътрешно пазарно законодателство е не само в уподобяването на техните правни текстове, но и в адаптирането на тяхната административна машина и общество към условията, необходими, за да се задейства законодателството. Това е сложен процес, който изисква да се създадат и адаптират необходимите институции и структури, включващи основни промени в отговорностите както в структурата на социалната администрация и структурата на съдебната система, така и в появяващия се частен сектор...”.

562. “3.26 Наличието на съответните подsigуряващи власти е решаващо, за да са сигурни останалите членове на общността, че законодателството се прилага правилно. Адекватното функциониране на тези административни, съдебни или частни структури на свой ред зависи от възможностите за обучение и подготовка на съответния персонал...”.

563. Мненията на Комисията (*Avis*) за страните кандидатки от Централна и Източна Европа от 7 Юли 1997 най-общо подчертават слабостите на публичната администрация на тези страни и понякога и липсата на закон за държавните служби. Това трябва да се тълкува като се има предвид подхода развит в Белия Документ.

564. Следвайки този подход изглежда логично, че Комисията може да се опита да оценява административните структури и държавните служби на страните кандидатки, въпреки че това ще бъде безпрецедентно действие в сравнение с предшестващите преговори за членство или асоцииране. От една страна не е правена оценка на съществуващи административни системи по време на подготовката за присъединяване през 1973, 1980, 1986 и 1995. От друга страна придобитият опит със страните от Централна и Източна Европа било за подготовката на договори за присъединяване или организиран диалог, е само до някъде свързан с преговорите за присъединяване. Трябва да се изтъкне, че Комисията има сила единствено да отправя препоръки към участващите правителства. Влиянието ѝ се дължи само на възможността ѝ да следи за общия интерес на Съюза и правото да оценява развитието на преговорите. Това означава, че Комисията

вероятно ще има повече свобода за изразяване и по-малко влияние върху резултата от преговорите, отколкото оказваше до сега върху връзките между страните от Централна и Източна Европа и ЕС.

565. Ролята на Комисията със сигурност е да подчертае целите на разширяване от страна на ЕС: изяснявайки до колко се въвлича не само вътрешния пазар, но и целия *acquis communautaire* (опит на общността). На тази база, тя може и да се опита да открие какви са целите на кандидатстващите правителства, отнасящи се до реформите, които искат да осъществят предвид на приемане. Съдържанието и плановете могат да бъдат изработени от националната администрация. Комисията може също да се опита да получи независима експертна оценка на съществуващата система на държавни ведомства на кандидатстващите правителства, за да се опита да определи възможността им за адаптация. В тези оценки, Комисията трябва да следи най-вече за последователност в начина, по който се подхожда към проблемите и се определят препятствията (вътрешни и външни) пред реформите, за да се получи представа за възможностите за “избутване” на реформата и необходимостта от положителна намеса и техническа помощ. В проектите за реформа трябва да се акцентира на приоритетите и алтернативните стратегии, както и да се правят опити за поощряване интереса на населението и фирмите към административна реформа.

566. Много е важно съществуващите държавни служби на страните членки на ЕС (или другаде по света) да не се взимат като модели и също така да не се разчита на резултатите от регулиращите документи, били те законово обвързващи или просто от препоръчителен характер. Трябва да се наблегне на изучаването на съществуващите и развиващите се в държавни служби процедури и да се види капацитета на публичната администрация в отделни области, за да се сравни с различни нива на продуктивност и съобразяване със законовите принципи на различни страни членки на ЕС. Целта на едно оценяване на държавните служби е да се провери дали тяхната структура и функциониране са подходящи за достигане целите на Съюза.

2.2. *Законови основания в договорите на ЕС*

567. Както институциите на ЕС (главно Комисията и Съда, но също и Парламента, Съвета и да не забравяме и Сметната палата), така и други членове на ЕС могат да бъдат законово свързани с организацията и функционирането на държавните служби на страните членки, ако те засягат правилното функциониране на Общността, Съюза и тяхната политика.

568. Следователно най-ясна основа е Член 5 от Договора на ЕО, където “страните членки ще взимат всички необходими мерки (по-обща или специфични), за да подсиgurят изпълнението на задълженията, следващи от този Договор или произлизащи от действия предприети от институциите на Общността...”. Съдът на ЕО подчерта, че този член е основа на контрола извършван от ЕО върху методите за изпълнение на нейните директиви. Специално се подчертава факта, че вътрешните административни мерки не са достатъчни за тази цел и членовете на ЕС трябва да разработят законово обвързващи документи.

569. Член 209 А — прибавен към Договора на ЕО чрез Договора от Маастрихт — предвижда действия срещу измама, накърняваща финансовите интереси на Общността. Той постановява страните членки на ЕС да взимат едни и същи мерки срещу измама, независимо дали тя засяга личните им финансови интереси или финансовите интереси на Общността. Също така, подсигурява координация, за да се защитават финансовите интереси на Общността чрез близко и често сътрудничество на компетентните звена на техните администрации. Въпреки че обхваща на този член е много по-малък от този на Член 5, той е изключително важен дори само поради факта, че това е първото “освещаване” на термина за административно сътрудничество в Европейските договори. Както показва примера на Германия, този принцип може да залегне в основата на много

ангажменти, които оказват пряко влияние върху функционирането на националните ведомства, като например обмена на информация и персонал и координиране на административни процедури.

570. Декларация №19 за приемането на Закона на Общността, прибавена към Договора от Маастрихт споменава, че всяка страна членка на Съюза сама избира най-подходящите според нея начини за защита на Закона на Общността и набляга на факта, че страните членки трябва да защитават Закона на Общността като национален закон.

571. Едно последно условие в договора може да опровергае такова оценяване на държавните служби, за да провери адекватността на принципите за демокрация и върховенството на Закона — Член F от Договора от Маастрихт постановява, че държавните организации се основават върху принципите за демокрация и че Съюза уважава основните права така както са описани в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и така както са заложили в конституционните традиции на страните членки.

2.3. Основания в Закона на Европейската Общност и Политически линии

572. Изпълнението на по-голямата част от директивите и правилата на ЕО се основава на коректно изпълнение на техните условия от администрациите на страните членки на Съюза. Според договорите това трябва да се проверява от Комисията и евентуално от Европейския Съд на базата на член 169 от Договора на Европейската Общност, който осигурява специална процедура, която подчертава ролята на Комисията като “защитник на договорите.” Освен това Член 177 от договора на ЕО, подсигурава система от предварителни решения за интерпретацията на Закона на ЕО и валидността на директивите, правилата и решенията на ЕО, което в същност дава право на всеки заинтересован да повдигне дело пред Съда на ЕО. Фирми и частни лица често го използват, за да се преборят със съответното законодателство и бюрокрация, и това може да доведе до порицаване на съответната страна членка на Съюза. Такива случаи от своя страна могат да доведат до необходимост от реформа в националното законодателство или реорганизация на публичната администрация, както е показано в случаите с достъпа на чужденци до националните ведомства.

573. Възможността Законът на ЕО да оказва влияние върху националните ведомства посредством тези механизми постоянно нараства. Трябва да бъдат споменати 3 области от специално значение:

- всички аспекти на контрола върху предполагаеми дискриминации в рамките на свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали;
- директиви върху публичните поръчки;
- закон за конкуренцията, позволяващ контрол върху директни и индиректни субсидии за частния сектор.

574. Последните две области оказват влияние главно върху методите на работа на държавните служби и организирането и функционирането на министерските отдели, агенции, услуги на място и местните управи. Първата оказва все по-голямо влияние върху организацията и закона за държавните служби. Съответстващите случаи са идеалната илюстрация на начините, по които законът на ЕО и институциите разширяват тяхното влияние върху въпроси, които на пръв поглед са извън тяхната компетенция.

575. Член 48(4) от Договора на ЕО казва, че свободата на движение на работната сила не бива да важи за “назначаване в публичната администрация”, но през 70те години се появява трудния

проблем с интерпретирането на закона на ЕО : дали страна членка е свободна да определи смисъла като "назначаване в (тяхната) публична администрация" — обикновено чрез законите за държавните служби — и по този начин да намали обсега на прилагането на принципа за свободно придвижване на работната сила, за да направи опит за намаляване на безработицата като запазва някои сектори за нейни граждани? Съдът отговаря на този въпрос с решение от 17 Декември 1980 (дело 149/79, Комисията срещу Белгия). В него се казва, че за да се запази за граждани на съответната страна "назначаване в публичната администрация" трябва да се дефинира като назначаване "за специфичните дейности на публичната администрация", включващо "упражняване силата на публичното право и защита на общите интереси на страната" или местните управи.

576. Решението на съда бе отправна точка за редица реформи в законите на страни членки за държавните служби: повечето от тях решиха да отворят за граждани на страните членки на ЕО постове и длъжностите, които според тях не изискват упражняването на специални публични закони или защитата на публичните интереси, докато само някои страни членки на Съюза счетоха, че законодателството им вече отговаря на критериите поставени от Съда. Общо казано, изглежда, че около 60 до 90% от държавните служби на страните членки са достъпни за граждани на останалите страни членки на Съюза. Това стана благодарение на голямото упорство от страна на Комисията, посредством преговори със страните членки, а понякога и със съдебни процедури.

577. Промяната, засягаща гражданските условия за достъп до някои определени служби в обществената сфера, предизвиква редица други последствия за държавните служби, които не са били предвидени. Първото последствие е необходимостта да се класифицират службите, за да се реши дали да бъдат отворени или не. След това трябва да се предприемат редица стъпки, за да се осигури взаимното признаване на квалификации и професионален опит в държавните служби, което може да доведе до преоценка на съществуващите начини на подготовка и подвижност. Освен това трябва да се осигури възможност за международно прехвърляне на държавни служители в рамките на Съюза, което пък оказва влияние върху организирането на временното преместване, социална осигуровка и пенсионни схеми.

578. Не съществуват общи условия на ЕО за държавните служби във вид на директиви, наредби и дори необвързващи документи като "бели (или с друг цвят) книжа" и въпреки това влиянието на Закона на ЕО върху държавните ведомства се увеличава.

3. Влиянието на Общите стандарти на страните членки на Европейския съюз върху държавните служби

579. В общи линии стандартите на демокрация, на Върховенството на закона и на пазарната икономика оказват влияние върху държавните служби на страните членки.

3.1. Демократичност и Неутралност на държавните служби

580. Влиянието на демокрацията върху държавните служби е много важно: започвайки с принципа за равен достъп по заслуги и лични качества, той се разширява до обезпечаване на гражданите като условие за участие, специални постановления за признатите етническите и културни малцинства в страната, но също така и до прозрачност на управлението на персонала, качеството на апелационните процедури, институции и последно, но не по-малко по важност, неутралност на държавните служби.

581. Неутралността е важно качество на модерните държавни служби и особено на последните в страните членки на Европейския Съюз. Вероятно това се дължи на факта, че съвместните

станданти за неутралност са се развили след вековни усилия да се формират демократични държавни служби. Те се състоят от редица стандарти за отношението към обществеността, което означава, че държавните чиновници няма да се влияят от лични отношения, нито политически, религиозни или философски мнения, нито естествено от етнически, полови или други различия.

582. Неутралността на държавните служби е особено важна в рамките на Европейския Съюз. Абсолютно необходимо е да се подсигури забраната за дискриминация въз основа на националността, формулирана в член 6 от Договора на ЕО. По-мекко казано, необходимо е държавните чиновници да оставят настрана личните си възгледи — или възгледите на предпочитаната от тях политическа партия — свързани с Европейското разширяване, когато прилагат закона на ЕО.

583. Неутралността означава, че дори ако се разкрият случаи на фаворизиране в действията на отделни държавни служители, те ще бъдат единодушно порицани. Неутралността заема централно място в етиката на държавните служби. Вероятно най-добро илюстриране на значението на стандарта за неутралност се крие във факта, че дори да има известна доза политизация на постове или дори ако съществува политизирано назначаване в някои страни членки на ЕС като Австрия, Белгия или Германия (но където то е остро критикувано от публичното мнение) този вид политизация никога не води до политизиране на отношението към обществото.

584. Въпреки това, трудно е да се определят стандартите на неутралността с абстрактни термини, тъй като тя трябва често трябва да се смесва с отговорността на избраните политици. В Уестминстърския вид демокрации както на Британските острови, Франция от края на 50те или Испания, политиките и държавните служители са осъзнали значението на неутралността посредством приемствеността на политическите партии в правителството и опозицията. При обединения вид демокрация както в Австрия, Белгия и Холандия, неутралността е по-скоро резултат от взаимното надзираване на политическите партии, което понякога протича чрез политизация на постове и назначаването, за да се подсигури представителността на държавните служби. Поради тази причина е много важно да се разделят преценките за неутралността по отношение на вътрешната политизация на държавните служби и политизацията насочена към обществеността.

585. В днешно време нарушенията в неутралността към обществеността най-често са предизвикани от корупция, срещу която трябва да се взимат сериозни мерки. Развитие през последните години показва увеличение на броя разкрити случаи на корупция в редица страни членки на ЕС. Трудно е да се каже дали това означава, че корупцията се увеличава, или че общественото мнение срещу корупцията се развива срещу нея. Във всеки случай това означава, че неутралността трябва повече от всякога да е в центъра на системи, правила и процедури, засягащи държавните служби.

3.2. *Върховенство на правото като основа на модерната администрация*

586. ЕО често е била наричана “правова общност” (*Communaute de droit, Rechtsgemeinshaft*) във смисъл на “правова държава” (*Etat de droit — Rechtsstaat*), което е континенталния превод на Върховенството на правото. В модерните общества, изградени върху Върховенството на правото се наблюдава растяща нужда от предсказуемост и безпристрастност в начина, по който държавните служби се отнасят с гражданите и фирмите. Това е една от основните причини за професионализацията на държавните служби и една от типичните черти на веберската и пост-веберската администрация.

587. В рамките на ЕО трябва да се подчертае, че правната интеграция е доста по-напреднала от останалите форми на обединение, посредством регулиращите действия на Комисията и Съвета и под натиска на прецедентното право на Съда на ЕО. Нови развития в рамката на подпомагане в областта на правосъдието и вътрешните работи само биха доразвили този аспект. Ето защо всички аспекти, които свързват държавните ведомства с Върховенството на правото трябва внимателно да се следят. Това означава, че държавните служби не трябва да функционират като система от лични, социални, партийно-политически и дори национално обвързани отношения, а като система за изпълняване на законно-обвързващи правила. Това е една от основните причини да има специален набор от правила за държавните служби.

588. Заедно с професионализацията на държавната служба, Върховенството на правото включва съществуването, функционирането и развитието на различни видове контрол върху нея. Вероятно най-важното нещо във всички страни членки на ЕС е вътрешния контрол на държавните служби, въпреки че този въпрос често е пренебрегван в литературата. Основният метод за вътрешен контрол по традиция е йерархията, но в рамките на модернизирани публичната администрация се наблюдава ценно усилие да се намали разстоянието между служителите, които се занимават с документацията и върха на йерархията и да се замени постоянната подробна *ex-ante* намеса на йерархията със случайна *ex-post* оценка основана на цели и резултати.

589. Специална форма на вътрешен контрол чрез специализирани държавни длъжности — инспекция “*corps*”, въведена само във Франция и Испания — вероятно може да бъде насърчена в рамките на общите политически линии. Също така съществува тенденция за развиване на ревизиите (не само във финансовия сектор) посредством специализирани обществени учреждения като Сметните палати, които все повече се кооперират помежду си и със Сметната палата на ЕО в Люксембург, или посредством частни ревизорски фирми.

590. Във всички страни членки на ЕС се развива правен контрол върху държавните служби. Все повече се развива юридическото преразглеждане на административни действия от специализирани административни съдилища (според установената практика във Франция, Германия и други страни като например Швеция) или от обикновени съдилища (според практиката на Британските острови и Дания). Предприемат се стъпки към уеднаквяване на административните закони на страните членки на ЕС, основано най-вече върху обмен на информация между съдиите, научните работници и адвокатската професия. Влиянието на Закона на ЕО върху закона за националната администрация постоянно нараства. Това допринася много да се развият аспектите свързани с Върховенството на закона в организирането и функционирането на държавните служби. Също така се наблюдава нарастваща тенденция към контролиране на държавните служби посредством наказателното право и личната отговорност на държавните служители; този начин на контрол, съществуващ в Швеция от началото на 19ти век, от десетилетия се използва все повече и също подсилва приоритета на законността над йерархията в рамките на администрацията.

591. Последно, но не по-маловажно е, че се развива и допълнителен юридически контрол над държавните служби: повечето от страните членки на ЕС са въвели омбудсман [омбудсман — обществен защитник по правата на гражданите (Бел.пр.)], главно за да се намесва бързо и гъвкаво при случаи на лошо управление, когато не е нарушен закона или юридическите действия не са уместни.

3.3. *Публично управление в условията на пазарна икономика*

592. Въпреки че втората и третата основни цели³⁹ на ЕС се развиват и *acquis communautaire* не се ограничава само във вътрешния пазар, а включва също така и нарастващ брой общи политически линии, най-вероятно вътрешния пазар още дълго ще бъде ядрото на Европейско обединение. Ето защо влиянието на пазарната икономика върху работата, организацията и функционирането на държавните служби не само ще се увеличи, но и по начин, който ще бъде общ за различните страни членки на ЕС. Обменът на информация и опит между държавните служители постоянно нараства и все повече процедури и начини за провеждане на дадена политика се разработват съвместно от национални и други европейски служители.

593. Днес, правителствата и международните организации и особено европейските институции оценяват значението на доброто държавно обслужване за международната конкуренция. Въпреки че много от икономистите все още сравняват главно размера на обществения разход, един по-изчерпателен подход взема под внимание също и качеството на държавното обслужване. Подобряването на последното, с оглед да се избегне едно лошо ръководство и да се повиши ориентирането и ефективността, се счита за един от начините да се създадат конкурентни предимства на европейските страни, за да се привлекат чуждестранни инвестиции както и да се помогне на националните фирми. В рамките на ЕО с годините това ще стане един от основните начини националните правителства да подпомагат фирмите, тъй като това едно от малкото действия, които не могат да бъдат считани за “помощ, оказана от държавата”, която е забранена с чл. 92 и продълженията на Договора на ЕО.

3.4. *Въздействие на присъединяването и участието в ЕС върху държавните служби на страните членки*

594. Присъединяването към ЕС ще окаже влияние върху държавните служби на страните кандидати и новите членове на ЕС не само поради последствия произлизащи от принадлежността към групата на ЕС, която има еднакъв подход към ценности като демокрация, Върховенството на закона и пазарната икономика. Най-малко три области ще бъдат повлияни където е необходима внимателна и навременна подготовка.

595. Държавните служби на страните кандидати ще трябва да се подготвят за всичките аспекти на свободното движение на работна сила в рамките на публичното обслужване, с евентуалното изключение за ограничен брой функции. Ще трябва да установят точни и подробни критерии, за да се определят ясно кои постове и длъжности в държавните служби искат да запазят за техни граждани. Ще трябва да се създадат системи за взаимно признаване на професионалните квалификации — дори и за постове и длъжностите, които запазват за техни граждани, защото последните ще имат правото да учат в чужбина. За постове достъпни за външни граждани, ще трябва да решат дали ще има специални процедури за чужденците — за да се избегне възможността за дискриминация — или не, и да се уверят, че ще има система за юридически контрол, достъпна за кандидатите за държавна служба.

596. Също така ще трябва да адаптират системата си за хоризонтална подвижност, повишаване, социална защита и пенсиониране в държавната служба, към една евентуална подвижност с държавните служби на други страни членки на ЕС и на Европейските институции. Тъй като това са характеристики, в които *acquis communautaire* е все още твърде ограничен, те трябва да настояват за

39. Втората основна цел засяга общата вътрешна политика и политиката за сигурност; третата основна цел засяга правосъдието и вътрешната политика.

участие в общия информационен процес между държавните служби на ЕО — сред които и срещи на министрите отговорни за последните — веднага щом започнат преговорите за разширяване. Това означава, че отговорността за работа с тези аспекти трябва много бързо да бъде разпределена в рамките на държавните служби.

597. Последно, но не по-маловажно е, че подготовката за участие в процеса на вземане на решения и прилагането на директивите, правилата и програмите на ЕО, трябва да се насърчава и ускорява в рамките на техническо подпомагане.

3.5. Влияние на традициите и реформа в държавната служба

598. Въпреки че има тенденция към сближаване на държавните служби на страните членки на Съюза, с която кандидатстващите страни трябва да се съобразяват, остават много различия в държавните служби на различните страни членки — дори и между най-старите членове на Съюза (страните от Бенелюкс, Франция, Германия и Италия), дължащи се на най-вече на влиянието на различни национални традиции и различия в бързината и приоритетите на протичащата в държавните служби реформа. Очевидно това ще важи и за кандидатстващите правителства.

599. В рамките на оценяването, стандартите за сравнение вероятно ще бъдат високи: няма да може да се използват съществуващите неуспехи в страните членки на ЕС, за да се доказва, че същия може да се справи с лошо организирани държавни служби; напротив — опита от предишни преговори за приемане вероятно ще накара няколко страни членки на ЕС да предприемат много по-стриктно отношение, отколкото в някои от предишните случаи. От друга страна, прекалено строгото отношение може да се възприеме като прикрит начин да се попречи на преговорите.

600. Разрешаването на тази дилема трябва да следва три насоки:

- За някои аспекти, главно онези свързани със свободното движение на работна сила в обществения сектор, преходните периоди ще бъдат заложи в договорите за присъединяване. Те трябва да бъдат свързани с набор от критерии, които могат да бъдат използвани като цели на реформата разпределени във времето;
- За други аспекти ударението трябва да се постави на техническата помощ по време на преговорите и след това. Успешния опит от осемдесетте и деветдесетте години, включващ и този със структурните фондове може да бъде използван в този контекст;
- В по общ план, трябва да бъде начертана една по-широка линия в дискусиите между Комисията, правителствата на страните членки на ЕС и кандидатстващите правителства, за да се определи какво изискват целите на Европейската интеграция и по-специално целите на ЕС и ЕО в областта на стандартите за държавните служби.

4. Характеристики на системата на държавните служби в страните членки на ЕО

601. Тази част се опитва да очертае аспектите , които трябва да се вземат предвид при предприемането на реформа в държавните служби в рамките на интеграция в ЕС — представя конкретна илюстрация от различни страни членки на ЕС. Те не бива да се възприемат като задължителни, а като пример за сравнение и възможни източници на творчески размисъл.

4.1. Дефиниция на Държавна служба

602. Няма обща дефиниция на държавната служба в рамките на ЕС. Има общи цели, но с различни подходи. Основните въпроси са дали правителствените служители трябва да се подчиняват на обикновеното гражданско и трудово право или на специален набор от правила, вероятно под контрола на специални съдилища — “административни” съдилища или съдилища за “държавните служби” — и дали правилата важащи за този персонал трябва да са хомогенни или диференцирани. Причините за тези въпроси могат да бъдат открити в Конституционните условия свързани с държавните служби, които обикновено отразяват по-широките понятия за демократично, отговорно правителство. Тези понятия могат да бъдат свързани с необходимостта за осигуряване качеството на набиране на персонал, приемственост и стабилност на държавните служители и специални задължения свързани с управляването на обществена власт, харченето на обществени пари и така нататък.

603. Във всички страни на ЕС редица правителствени служители се подчиняват на набор от специални правила, различни от приетото договорно отношение: обикновено те се определят като държавни служители, *fonctionnaire*, *Beamte*, обществени служители (в Ирландия) и др. Така определен, обсегът на държавните служби се различава много в различните страни.

604. В болшинството на страните членки на ЕС, включително и толкова различни страни като Гърция, Франция, Ирландия, Нидерландия или Швеция — били те назначени от централното правителство или от местните органи на властта — обикновено са държавни служители, с възможни изключения за временно назначените, които също се ръководят от специални правила на публичното право. В по-ограничен брой страни само част от постоянно назначените правителствени служители са държавни служители. В Германия съществува традиция да се разделят постове свързани с обществената власт, които са запазени за държавните служители посредством конституционните принципи (около 40% от правителствените служби) и други функции, които могат да бъдат изпълнявани от персонал подчинен на личното или трудово право. Във Великобритания съществува традиционно разделение между местните правителствени служители, подчиняващи се на обикновеното трудово право и държавни служители, т.е. национални служители подчиняващи се на правилата приети от изпълнителната власт под “кралска прерогатива”. Някои страни преминават от един модел към друг като Дания през последните тридесет години или Италия с радикална реформа от 1993 : в днешни дни само няколко хиляди висши служебни лица в Италия се подчиняват на специалното законодателство за държавна служба, всички останали се назначават от правителството с договори основани на гражданското право.

605. Какъвто и да е крайния избор, има място за още специфични разделения на групите държавни служители или аспекти на правителствено назначаване. Във Франция се прави разлика между държавни служители назначени от националното правителство, “териториални държавни служители” назначени от местните и регионални органи на властта и “болнични служители”. В Германия, федерацията и всяка от 16^{те} *Lander* [*Lander* — провинция (Бел. пр.)] имат техен собствен закон за държавните служби, но последния се съобразява с общите рамки на федералния закон за държавните служби. В Италия повечето аспекти на назначаване на правителствен персонал се регулират от гражданското право и колективен трудов договор, но назначаване, посредством конкурсен изпит (*concorso*) е конституционен принцип, който се подчинява на регулиране от закона.

606. Трябва да се обърне специално внимание на разликите между държавна служба и политически функции. Избраните служебни лица и лицата пряко отговорни пред парламента не се считат за държавни служители: те са или членове на парламента и на правителството или началници на автономни административни власти. Случаят със служителите пряко избрани и

назначени от министрите понякога е по-сложен. Най-честото разрешение е, че постоянните постове се попълват от държавни служители дори и да имат специална правна позиция, позволяваща на правителството да ги назначава и уволнява по усмотрение: това е положението с висшите министерски постове във Франция (*emplois à discrétion du gouvernement*) и в Германия (*politische Beamte*) за разлика от Великобритания където по традиция неутралността на държавните служби означава, че дори постоянните секретари се считат за абсолютно неутрални държавни служители. Временните постове като министерски съветници и членове на “кабинети”- тъй както съществуват в Белгия, Франция и Европейската Комисия — обикновено се приемат за политически длъжности, за които не важат правилата за държавните служби. Във Франция например, това не изключва възможността държавните служители да бъдат преместени на такива политически постове.

607. Законът на ЕО не оказва директно влияние върху дефиницията за държавните служби на страните членки на ЕС. Прецедентното право на Европейския Съд по чл. 48(4) касае само въпроса за националността като условие за достъп до държавните служби. Въпреки че съобщението на Комисията от 1988 счита образованието за един от секторите, които ще бъдат отворени за чужденци, тя никога не е поискала от страните членки да променят характера на назначаването им: в повечето страни като Белгия, Франция, Германия, Ирландия или Испания учителите в обществените институции (училища и университети) се смятат за държавни служители, често дори съставляващи повече от половината държавни служители. Въпреки това, очевидно те спазват специални условия за назначаване в общата рамка на държавните служби, дори и само по въпроса за работните часове и празниците. Освен това във всички страни, в които съдиите се смятат за държавни служители, те са поставени под специални законови правила, гарантиращи независимостта им.

4.2. Правни източници

608. Правните източници за условията за назначаване на държавна служба са само в компетентността на страните от ЕС. В зависимост от различните конституционни условия има възможност за избор между закон за държавните служби (необходим във Франция, Германия, Ирландия), други актове на делегирано законодателство (във Великобритания правилата важещи за държавните служби — ако изобщо има такива — се приемат във формата на “заповеди в съвета”) или дори вътрешни правила с различна сила на правно обвързване.

609. Дотолкова, доколкото е засегнато свободното движение на работна сила, Законът на ЕО задължава осланянето върху законно обвързващи документи, но за останалите важат само вътрешните законови принципи. В повечето случаи (с изключение на Обединеното Кралство) всички проблеми, отнасящи се до политическия статут на държавните служители като граждани, се решават със законодателен акт на парламента, докато случаи свързани с управлението на държавните служби в редица страни могат да бъдат решени с правителствени актове на делегирано законодателство. Главният критерий за избор, освен специфичните конституционни традиции, е яснотата и откритостта на процеса за вземане на решения. Това е причината, поради която някои страни предпочитат общ национален закон за държавните служби, докато други използват правителствени актове на делегирано законодателство след интензивни консултации с професионалните съюзи и съсловни организации. В много страни има разлика между общите принципи, приложими към цялостната държавна служба, установени с акт на парламента, и специални правила, установени в законодателните документи, приложими само към специални групи чиновници.

610. В много страни съществува тенденция за систематизиране, но трябва да се отбележи, че систематизиране не винаги означава законово обвързваща сила: традиционния “Estacode” във

Британските държавни служби, съдържа главно описание на правата, задълженията, процедурите, които имат силата на морален кодекс на поведението. Друга доста обща тенденция е приемането на условия за назначаване с колективен трудов договор, зависим от конституционните и правни принципи, резултатът е обвързващ само по силата на колективното съгласие, както в Италия или трябва да бъде консолидиран със закон или делегирано законодателство.

611. В случая с кандидатстващите страни, в рамките на оценяването трябва да се обърне специално внимание на осигуряването на преходните моменти, тъй като повечето правителства едновременно ще водят преговори за присъединяване и ще провеждат реформа в държавните служби.

4.3. *Задължения и права*

612. Обикновено голяма част от законите за държавните ведомства е посветена на задълженията и правата на държавните служители. Не съществува пълен и единен списък на задълженията и правата, общи за всички страни членки на ЕС. Трябва да се обърне специално внимание не само на формулирането на тези права и закони — особено в името на яснотата, което означава, че актовете на делегирано законодателство трябва да бъдат предпочетени пред вътрешните процедури и прецедентното право — но специално и на начините на изпълнение, които се различават много един от друг. Един много удобен за тази цел подход е не само да се прави разлика между задължения и права, но също и между задължения към обществото и задължения към службата.

4.3.1. *Задължения към обществото*

613. В една модерна държавна служба, задълженията към обществото трябва да са на първо място, въпреки че обикновено при формирането на законите за държавната служба нещата не така стоят. Най-значителните задължения, които могат да бъдат открити в този контекст са : задължението за непристрастност, да отговарят на въпроси и да доставят информация, съчетани със задължението за професионална дискретност (що се отнася до информация засягаща физически лица) и задължението за неподчинение на неправомерни заповеди.

614. На последното се обръща специално внимание не само в законите за държавната служба, но много често и в наказателния кодекс след опита с фашистки и нацистки режими и Нюрнбергския процес. Гаранциите за изпълнение се намират главно в достъпността на съдебните и административни съдилища за обществото и самите държавни служители, дори ако е необходима помощта на общественото мнение.

615. Първите задължения, описани в т.613, са силно застъпени в Шведската традиция и излизат на първо място в държавните служби през последните десет-двайсет години. Понякога те все още се сблъскват със законодателството за служебни тайни (както във Великобритания) или по-общо с традициите за секретност общи за повечето страни от ЕС с изключение на Скандинавските страни. Прилагането протича посредством ефективна система за достъп до служебни документи и най-вече чрез участие на пресата в работата на правителството. Под натиска на Скандинавските страни ЕС обръща все повече внимание на този аспект.

4.3.2. *Задължения към службата*

616. Задълженията към службата са по-разпространени в страните членки на ЕС.

617. В повечето страни, първото задължение на държавния служител е да посвети цялото си работно време и всичките си способности на службата. Това може да бъде съчетано с ограничени възможности за работа навън — като преподавател или авторски труд, но тези възможности трябва да бъдат много прецизно и ясно предвидени. Тези страни членки на Съюза както и някои Средиземноморски страни, които са приели възможността държавните служители да изпълняват други професионални дейности извън работните часове (обикновено като компенсация за ниските заплати), са открили, че това е една много важна причина за лошото качество на публичната администрация. Препоръчително е да се избягват такива практики дори и за правителствени служители на непълен работен ден. Изпълнението на тези принципи, което може да бъде лесно и доста автоматично, ако веднъж вече са добре установени, изисква специално усилие и обикновено процедури на външно контролиране, за да станат по ефективни, избягвайки феномена вътрешно съучастничество.

618. Другите задължения към службата са свързани главно с необходимостта за гарантиране лоялността към държавата, обществените институции и управляващото правителство, така както и съобразяване с йерархията. Обикновено те се подсиgurяват с дисциплинарни процедури и са ограничени от демократичните права и самата дисциплинарна процедура.

619. Сред по-новите задължения на държавните служители някои страни подчертават задължението да придобиват професионална подготовка и да се адаптират към нови условия на работа. Това трябва да се има предвид при евентуално присъединяване към Съюза.

620. Що се отнася до задълженията към службата голямата яснота във формулирането е предпоставка, но може да действа само в контекста на едно ефективно управление на персонала, за да се избегне феномена на организационна инертност, характерна за повечето големи бюрократични апарати било то в обществени или частни организации.

4.3.3. *Права*

621. Правата на държавните служители заемат голяма част от законите за държавните служби, които са резултат от един стремеж за демократизиране функционирането на публичната администрация. Те трябва да се считат за стимул, но също така и за част от демокрацията и Върховенството на правото. Могат да бъдат различени няколко вида права.

622. Държавните служители имат граждански права. Въпреки че масовата тенденция е държавните служители да имат същите права като всички други граждани, някои страни считат редица ограничения за нормални. Не са приети ограничения за равноправно отношение, което означава, че или закона за държавните служители трябва специално да забрани дискриминацията и да осигури система за прилагане, или общото законодателство срещу дискриминацията трябва да бъде приложимо за назначените на държавна служба.

623. Общо казано, изказването на политически възгледи е свободно, но трябва да бъде умерено по вид и по тон. В някои страни правото на стачкуване е ограничено като например Германия, където на държавните служители е забранено да стачкуват, но това могат да сторят служителите в публичния сектор. Някои страни ограничават правото за участие в политически дейности, както във Великобритания : на висшите държавни служители е забранено да членуват в политическа партия и трябва да напуснат преди да участват в избори. В други страни обаче, не само че държавните служители са свободни да участват в политическия живот, но също така се радват на изключително удобна ситуация, тъй като автоматично се връщат на държавна служба след като са заемали политически пост. Във Франция, Германия и Испания голяма част от депутатите и известните политици са държавни служители напуснали временно държавната служба.

624. Държавните служители също така имат права на служащ : работни условия, заплати, отпуски, празници и др. трябва да бъдат уредени, както и участието в професионални съюзи и съ-управлявани институции. В много случаи това може да се реши чрез отнасяне до закона за труда или колективния договор, въпреки че много често това е формулирано специално в закона за държавните служби. Макар че е трудно да се направи общо приложимо твърдение по този въпрос, разликите в заплатите на държавните служби и фирмите са много малки и обикновено са намаляващи в страните от ЕС. В някои страни, но не във всички, някои йерархични нива получават по-добри заплати от техни колеги в частния сектор.

625. Постоянен е въпросът дали обществените работници трябва да имат специални права, различни от тези или от правата на работещите в частния сектор, напр. Особено право на постоянна работа. Освен специалните наредби важащи при съдебен процес или при временни постове, повечето правителства от ЕС назначават чиновници без какъвто и да е срок освен пенсиониране, което е равнозначно на един вид постоянно назначаване. Трябва да се подчертае обаче, че всички закони за държавната служба предвиждат възможност за дисциплинарно уволнение, което се практикува доста често и в много случаи и възможността да се уволняват държавни служители по силата на юридически термини, защото не са се приспособили към работата си или поради структурни промени в публичната администрация. Както и да е, практиката в повечето страни е, за добро или лошо, да се избягват такива уволнения.

626. Трябва да се обърне специално внимание на защитата, която държавните служби оказват от обществото. В някои случаи, враждебността срещу правителството е директно насочена срещу държавните служители, които по този начин се превръщат в изкупителна жертва на политически борби. Тук необходимостта от защита е очевидна. Тъй като често е трудно да се очертае границата между случаите на лошо управление въпреки добрата работа на държавните служители и случаи когато държавния служител е една от причините за лошо управление, трябва да се разработи система за компенсация на правонарушенията чрез отговорността на институцията без да се сваля вината от държавните служители. Законите за държавните служби могат само да установят правото на защита и задължението на държавните служители да изпълняват по възможно най-добрия начин своите служебни задължения. Останалото трябва да се извърши посредством приспособен административен закон за публичната отговорност от една страна и модерното управление близко до потребителя, от друга.

4.4. Назначаване

627. Всички страни членки на ЕС признават равноправния достъп според личните качества като главен принцип за назначаване на държавни служители. В някои страни се набляга на личните качества и техниките за назначаване се възприемат като начин да се изберат най-добрите кандидати за вакантните места. В други страни се набляга повече на равноправността, тъй като достъпа до държавните служби се счита за много важно гражданско право. В почти всички страни с изключение на Холандия и някои Скандинавски страни, системите за назначаване са били изградени като реакция срещу политически и социални патронажи и непотизъм [непотизъм — семейственост (Бел. пр.)] и следователно съдържат процедури, гарантиращи равенство, които понякога се считат за тромави и закостенели бюрократични процедури.

628. Само в една страна — Холандия — назначаването на служители за държавни служби в тесния смисъл на по-горе споменатата дефиниция, е основано върху свободния избор на Директора на департамента, в който има вакантни места. От друга страна, назначаването на правителствени служители, които не са държавни служители в повечето страни е основано на свободния избор, но в

Италия например, конституционния принцип твърди, че всички правителствени служители независимо от правния им статут трябва да бъдат назначени с конкурсен изпит.

629. Германия и Холандия са единствените страни, които не прилагат конкурсен изпит, но въпреки това избора не е съвсем свободен, тъй като кандидатите трябва да положат много труден държавен изпит (*Staatsexamen*), който се различава от конкурсния изпит само с това, че няма определен брой за допуснатите хора. Всички останали страни прилагат конкурсния изпит макар и в различни форми. В Испания се прави много удобна разлика между *“competition”* и *“concurso”*. В случая с *“competition”*, кандидатите се избират от независимо жури с изпит, част от който е писмен, като се назначават първите измежду анонимните кандидати, за да се гарантира безпристрастността на избора. В случая *“concurso”* кандидатите се избират направо на базата на подадени документи и интервюта — и по този начин остава място за фаворизиране, но също и позволява един по-подходящ избор. В повечето от другите страни голямата част от конкурсите, независимо дали са наречени *“concours”* или *“concorso”*, спазват модела на *“competition”*, въпреки че има възможност и за назначаване на хора с *“concurso”*, носещ също и названието *“concours”*. Първата форма (*competition*) се организира много по-трудно, но това е единствения възможен начин да се спре протежирането.

630. В повечето страни от ЕС са развити системи за обжалване решението за назначаване и статистически те съставляват много важна част от прецедентното право на държавните служби. Тук Законът на ЕО оказва влияние. Що се отнася до назначаването на постове и длъжности, отворени за външни граждани, принципите приети от Съда на ЕО задължават членовете на ЕС да осигурят системи за юридически преглед, действително достъпни за кандидатите и да им дават право да узнаят мотивите за евентуалното им отхвърляне. Дори закона на ЕО да не важи за цялото държавно управление, едва ли е възможно да има по-големи гаранции за чужденците, отколкото за собствените граждани, когато става въпрос за достъпа до държавна служба. Затова страни, в които назначаването не подлежи на прецизен юридически контрол, вероятно ще трябва да адаптират техните системи поради влиянието на Закона на ЕО.

631. Някои страни различават външните назначения (достъпни за всички само с изискване за академична степен) от вътрешните назначения — запазени за правителствени служители. Тук отново влиянието на Закона на ЕО придобива все по-голямо значение: според Съда на ЕО, служба в обществения сектор в други страни членки на ЕС, трябва да се счита за равностойно на служба в страната, в която става назначаването (23/2/1994 Шулц срещу Университетската опера в Калгари, дело 419/92). Ако правителствата искат да запазят този инструмент за повишаване в държавните служби, трябва да бъдат много внимателни в определянето на условията за достъп до вътрешни назначения, за да не отворят системата прекалено много и да я направят неефективна, а от друга страна да избягват да я ограничават по начин, който би влязъл в противоречие със Закона на ЕО.

632. Системата за назначаване в държавните служби — система на професионалната кариера или система на общата държавна служба — очевидно оказва влияние върху естеството и съдържанието на процедурите за назначаване. В рамките на системата на професионална кариера, назначаването на длъжност в началото на кариерата е много по-различно от избора за даден пост, докато при системата на общата държавна служба няма разлика.

4.5. Подвижност

633. Подвижността е много важна точка във всички държавни служби, каквато и система да е избрана — система на професионалната кариера или система на общата държавна служба. Главната разлика между двете системи е следната: в системата на професионална кариера подвижността се

счита за проблем на организацията и за това подробни изисквания за подвижността са заложи в законите и наредбите за държавната служба., докато при системата на обща държавна служба подвижността се счита за проблем на служителя и възниква според възможностите. По традиция правителствата на страните членки на Съюза, с изключение на Холандия, са избрали системата на професионалната кариера за техните държавни служители, запазвайки системата на общата държавна служба за недържавни правителствени служители. Вероятно е полезно да се отбележи, че сега дори и правителството на Холандия проучва организираната мобилност, т.е. система на професионалната кариера, за висшите началници на държавна служба.

634. Подвижността обикновено се приема като стимул за членовете на държавните служби, начин за подновяване на персонала и по този начин се увеличава динамизма на държавните служби и е един от компонентите, насърчаващ вътрешната координация в правителството. Много важен момент в този контекст е големината на управленската единица : ако държавните служби са много надробени, в резултат на традиционните граници между департаментите или от създаването на автономни агенции — подвижността се организира много по-трудно отколкото в системата с големи държавни служби.

4.5.1. Вертикална подвижност

635. Вертикалната подвижност, добрите, а понякога и по-високи от средните заплати, пенсионните перспективи и интересната работа обикновено се смятат за едни от основните стимули за държавните служители. Тя е главен предмет на системата на професионална кариера, но не може да бъде пренебрегната в системата на обща държавна служба. В рамките на системата на професионална кариера трябва да се намери баланс между формалните критерии и работата. Сред формалните критерии най-лесно се дефинира и използва продължителността на служенето, но други като изпити и подготвителни периоди, могат да бъдат използвани, за да не стане старшинството отрицателен подтик.

636. В много страни критериите за вертикална подвижност се определят от общия закон и наредбите за държавните служби. Обикновено това става заедно с дефинирането на различните групи и категории държавни служители според нивото на назначаваните — основно училище, отличен успех (*baccalaureat* — *Abitur*), академична степен. Следователно един от големите проблеми е придвижването от една категория в друга, проблем който може да бъде разрешен посредством вътрешни назначения.

637. Във Франция и Испания кариерите се управляват в рамките на така наречените *corps* или *sueros* на държавните служители — във всяка страна съществуват повече от хиляда *corps* за национално обслужване. Критериите за подвижност — вертикална и хоризонтална — са формулирани в отделни наредби, специфични за всеки *corps*, заедно с определените задължения и условията за работа. Това може да стане източник на раздробяване и скованост на държавното обслужване, но от друга страна това позволява във Франция да има ясно разграничение между ранг (*grade*) в *corps*, (които определят перспектите за кариера и голяма част от заплатата) и длъжност (*emploi*) в правителствените служби, определяща отговорностите, работата и незначителна част от заплатата. Може да се извлече полза от вертикалната подвижност в *corps* при липса на вакантни места.

638. Законът на ЕО отново оказва влияние : Съда на ЕО смята, че веднъж назначен чуждестранен държавен служител не може да бъде подлаган на дискриминации в сравнение с националните служители (12/2/1974, Сотги, дело 152/73) с изключение на длъжностите, включени в изключението на Член 48(4). В системите за професионално назначаване това означава, че наредбите за вертикалната подвижност трябва да вземат под внимание ограничени длъжности и

трябва да се предприеме подробно описване на длъжностите, покриващи не само длъжности, запазени за началото на кариерата. В системата на обща държавна служба това означава, че трябва да се организират механизми за обжалване, за да бъде сигурно, че подвижността се основава само на качества и заслуги, а не на практическа дискриминация в информацията за вакантните места или за избор на длъжностни лица, отговорни за управлението на персонала.

4.5.2. *Хоризонтална подвижност*

639. Хоризонталната подвижност дефинирана като подвижност между правителствените департаменти и агенции, също така често се смята за важен стимул, но и за инструмент на публичното управление. Тя позволява преустройство на административните структури без да е необходимо да се уволняват служители, също така е главен компонент на вътрешно правителствено и между правителствено координиране, защото улеснява взаимната информация и познание на чуждите проблеми, интереси и работни методи. Като такава тя става все по-важна в контекста на политиката провеждана от Европа.

640. Архива на повечето държавни служби на ЕС, засягащи хоризонталната подвижност е доста беден и съществува тревожна тенденция към нейното намаляване поради създаване на изпълнителни агенции. Хоризонталната подвижност зависи най-вече от управлението на държавните служби (вж.3.7), но също зависи и от наредбите, приложими за държавните служби.

641. Основен инструмент за хоризонтална подвижност е организирането на отпуските (*congés*) и временните премествания (*détachement*). Те стават основен компонент на кооперацията между национални правителства и Европейската Комисия. Системата на професионална кариера ги включва по-добре, отколкото системата на общата държавна служба. Точно дефиниране на условията за отпуски и временни премествания (по инициатива на служащия), причините за напускане, организации, в които ще бъдат прехвърлени, максималния брой служители в отпуски и временно прехвърлени по едно и също време и др. — трябва да бъде представено, като се има предвид факта, че директорите на служби не са склонни добрите им служители да напускат службата дори временно. Трябва също да е ясно как се поддържа връзката с държавните служби в областта на пенсионните права и бъдещите повишения, и най-трудно на практика — как държавните служители да бъдат отново включени в службата след края на отпуската или временното им преместване. Трябва да се вземат предвид временните прехвърляния от и към европейски институции и други администрации на страните от ЕС.

642. Възникващ проблем на хоризонталната подвижност е този на хората, които искат да правят кариера, включваща периоди в различни страни от ЕС и европейски институции. Осигуряване на временни прехвърляния е само едно от възможните решения. В момента се прави усилие от Комисията и департаментите на страните от ЕС, които отговарят за управлението на държавните служби, да се позволи прехвърлянето на пенсионните права и по възможност правата по трудовия стаж, от една държавна служба в друга.

4.6. *Подготовка*

643. Подготовката на държавни чиновници става все по-важна във всички членки на ЕС, както и в Европейските институции, и особено формата на повишаване на квалификациите успоредно с работата, понякога свързана с развитието на кариерата. В ЕС съществуват няколко различни модела на подготовка.

644. Франция и Испания са единствените страни с отдавна установени традиции в училища за държавните служители, тясно свързани с управленския корпус. Няколко стотин такива могат да

бъдат намерени във Франция. Техните задължения са да набират кандидати с образование или академична степен, но също и посредством вътрешно набиране и да ги подготвят за бъдещата им работа. В други страни училищата и институциите на публичната администрация наблягат повече на успоредната квалификация. Влиянието на членството в ЕС, засяга главно необходимостта от европейска подготовка, но постепенно възниква и проблем за взаимното признаване на подготовката и опита в сферата на държавната служба, особено в областта на здравето и образованието. Тук отново се прави опит от Комисията и департаментите на страните от ЕС отговорни за управлението на държавните служби да вземат мерки за вътрешни кариери в ЕС.

4.7. Управление на държавните служби

645. Сред страните членки на ЕС има голямо разнообразие на организацията и техниките на управление на държавните служби, което дава възможност за много сравнения.

646. На правителствено равнище главният проблем е за централизация или децентрализация на управлението на държавните служби. В редица страни като Франция, Португалия или Испания, преди и Ирландия, както понякога и Великобритания, специално министерство на публичната администрация или на държавните служби е отговорно за общите аспекти на управлението им, като подготовка на закони и наредби за държавните служби, организирането и контролирането, назначаването, координацията на управлението на персонала и преговори със синдикатите. В други страни като Белгия, Германия или Холандия това е задача на Министерството на вътрешните работи или Финансовото министерство (днешна Ирландия). В Италия бе учредена специална изпълнителна агенция за преговори със синдикатите от името на национални и местни правителства и агенции. Наличието на отделен департамент отговорен за държавната служба не означава непременно централизация на управлението на персонала, което въпреки това може да бъде децентрализирано. Трябва да се балансират : от една страна необходимостта от автономия и ефективност на мениджърите, които подкрепят идеята за максимална децентрализация , и от друга проблемите свързани с равноправното отношение, които изискват определена степен на централизация.

647. На ниво департаменти и агенции не е възможно да се представи пълна картина на процедурите в ЕС. Участието на държавните служители в процеса на взимане на решения свързани с проблемите в държавната служба е само една обща характеристика. Това обикновено се счита като необходимост на демокрацията и възможен източник на закостенялост в управлението на персонала. “Социалния диалог” в обществената сфера от десетина години е основен център на внимание на Комисията и някои национални правителства в рамките на срещите на министрите отговорни за държавните служби.

648. Що се отнася до системите на плащане повечето членки на ЕС използват генерална обща схема за заплатите в правителството. Това означава, че един голям аспект от класификацията на работите, е да свържат всяка длъжност в правителствените назначения с точка или редица от точки в една обща таблица за заплати. Въпреки това, не се изключват редица възможности за варианти посредством бонуси или други средства, които обикновено са били създадени за финансово стимулиране на работата, но които имат склонност да се обединяват на практика на ниво департаменти или агенции.

649. Въпреки че участието в ЕС не оказва преки последствия върху тези проблеми едно сравнение на опита на членките на ЕС в областта на управление на държавната служба води до заключението, че от време на време трябва отново да им се обръща внимание тъй като в

бюрократията (държавна или частна) има постоянна тенденция да се противопоставят на наредбите и процедурите, които са били установени с най-добри намерения.

Глава 10: Разширението На Европейския Съюз И Отражението Върху Бюджета, Финансите И Контрола На Страните — Кандидати За Членки

Автори: Кайл Ларсон и Ричард Алън⁴⁰

1. Въведение

650. От Становището на Комисията, публикувано през месец юли 1997 година, става ясно, че в общи линии, бюджетните и контролните системи на страните от Централна и Източна Европа, кандидатстващи за прием в Европейския Съюз, са доста далеч от стандартите, установени от Комисията и от страните — членки. Становището на Комисията включва много препоръки към страните — кандидатки за необходимостта от развитие на организационните и административни структури, с оглед осигуряване на ефективно управление в бюджетната сфера на страната, допусната до организацията, както и укрепване и подобряване на общите стандарти за персонала, включващи обучение и подобряване на заплащането. Тези препоръки на Комисията се отнасят не само до министерството на финансите, но и до всички министерства и агенции, в това число данъчните и митническите власти и министерствата за регионално развитие, които вземат участие в управлението на фондовете на Комисията.

“защитата на финансовите интереси на Европейския Съюз изисква развитието на специални служби, борещи се с измамата, обучението на специализиран персонал (следователи и съдии), както и подсилването на системите за специфично сътрудничество. Прилагането на политиката на Съюза, особено по отношение на селското стопанство и на структурните фондове, изисква ефикасно действащи системи за управление и контрол на обществените разходи, с възможности за пресичане на измамата. Съществуването на ясно разделение между вътрешна и външна финансова ревизия е от основно значение в административната област. Полицията и юридическите власти трябва да бъдат в състояние ефективно да се справят със сложните международни финансови престъпления (в това число измамата, корупцията и прането на пари), които биха могли да засегнат пряко финансовите интереси на Общността.”

651. В наскоро публикуваното двутомно изследване на Sigma се описва опита на националните министерства на финансите и на върховните институции по контрола на седем страни — членки на Европейския съюз (в това число и на трите страни — Австрия, Финландия и Швеция, присъединили се към Съюза неотдавна) в интегрирането на националните в бюджетните процедури и изисквания на Европейската общност⁴¹. SIGMA вярва, че обединяването на опита на различните страни — членки и отклика им на въпроси, свързани с изпълнението на изискванията за членство в

40. Кайл Ларсон е от Швеция и е старши съветник за административен и финансов контрол към SIGMA. Ричард Алън е от Великобритания, старши — съветник за бюджета и разпределението на държавните ресурси към SIGMA.

41. Ефекти от приема в Европейския съюз, Част I: Бюджетен и финансов контрол; и Част II: Външен контрол, SIGMA SIGMA/OECD, Париж, 1997. Също е на разположение и на френски език.

Европейската общност в областта на бюджета, както и на външния и вътрешен финансов контрол, би послужило като своеобразно ръководство за страните — кандидатки от Източна и Централна Европа, както и би посочило някои насоки за развитие при възможен бъдещ преглед на съществуващата програма за реформи в областта на финансовото управление.

652. Раздел I на този доклад има за цел да постави някои от изводите, получени при изследването на SIGMA в по-широк контекст. Как например едно евентуално членство в ЕС ще се отрази на националните бюджети и бюджетните системи на кандидатстващите страни? Какви са, в най-общ план, последиците от реформирането на бюджетните институции на тези държави? Раздел II на доклада излага някои от основните изводи, до които се достига след проведеното от SIGMA проучване. Естествено, представена е, след внимателен подбор и в опростен вид, същината на практическите познания и опит на страните — членки. Раздел III на доклада представя някои изводи и заключения.

2. Влиянието на разширението на Европейския съюз върху финансите

653. В наскоро публикувано комюнике на Комисията “Дневен ред 2000” — покриващо периода от 1999 до 2006 година се излагат най-общите принципи, които трябва да се следват, с цел да се приспособи бюджета при всяко бъдещо разширение на ЕС, особено в междинен период. В случая с петте държави, (Чешката република, Естония, Унгария, Полша и Словения), препоръчани от Комисията и готови да започнат преговори със Съвета по присъединяването им, отпуснатите бюджетни средства по предложение на Комисията за подпомагане на селското стопанство, извършване на структурни промени и поддържане на различна политическа линия на поведение, са много по-малко от онези, давани на страните-членки. Въпреки това, окончателното заключение е, че влиянието на членството на петте страни, по същество, би се отразило положително върху националните им бюджети. До подобен извод се стига, тъй като съвокупният им национален обществен продукт на глава от населението, както и финансовият им потенциал са значително под средните за държавите — членки, така че постъпленията от програмите на Съюза за отпускане на средства, биха, до голяма степен, надхвърлили собствения принос на тези страни към бюджета на ЕС.

654. Величината на нетната финансова печалба за новите членове ще се променя за различните страни в зависимост от:

- точния момент, в който страната се присъединява към Европейския съюз;
- развитието на политиката на ЕС, по-специално, решенията, които ще се вземат по отношение на бъдещите реформи в областта на развитието на Общата аграрна политика и ръководните принципи, касаещи Структурните фондове;
- прогреса, направен от страните-кандидатки за членство, по отношение на икономически растеж, конкурентноспособност и производителност, както и способността им да усвояват целесъобразно отпуснати средства;
- някои преходни мерки, предприети в резултат на преговорите за присъединяване.

655. Нетната бюджетна печалба от членството в Европейския съюз вероятно ще намалява при всяка нова вълна, водеща до ново разширение на Съюза, така че средният фискален потенциал на съюз от 20 страни — членки ще бъде по-малък от този на съществуващите 15 страни, членуващи в ЕС.

656. По отношение на разходната част на бюджета, повечето страни– кандидатки за членство, биха спечелили съществено от Структурните Фондове — според данните в “ Дневен ред 2000 “ с до 4% от СНП към техните СНП, след изпълнение на дадена фаза за определен период — и, в доста по-малка степен, от програмата, свързана с Общата Аграрна Политика и други програми, предназначени за целево отпускане на средства.

657. По отношение на приходната част на бюджета, приноса на новите страни —членки на Съюза към бюджета на ЕС би трябвало, от гледна точка на общия съвкупен национален продукт и ресурсите от данъка върху луксозни стоки, да бъде близък по размер до размера на съвкупния национален продукт на ЕС. По този показател страните се подреждат в един диапазон, обхващащ от 0,1% в случая с Естония до около 1,8% за Полша. Делът на тези страни от така наречените “ традиционни собствени ресурси “ (в това число налози върху вноса и данъци върху стоки от селскостопански произход) ще зависи от структурата на търговията им в периода на прием, както и в бъдеще.

2.1. Членството в Европейския Съюз и бюджетната автономия

658. Членството в Европейския Съюз ще намали бюджетната автономия на новоприетите страни поради няколко причини:

- С цел да се управляват бюджетните фондове на ЕС (в тяхната приходна и разходна част), съобразно правилата на ЕС, всяка нова страна — членка ще трябва да развие нови системи за събиране, контрол и оценка на финансовата информация; ще се наложи, също така, радикално да промени методите за провеждане на финансов контрол и процедурите по провеждане на външна финансова ревизия, както е описано по-нататък в този документ;
- Правилата на Съюза, по същество, ограничават възможността на страните-членки да определят структурата и ставките на данъка върху луксозни стоки и митническите тарифи. С течение на времето, вследствие на финансовата конкуренция, оперираща върху един единен Европейски пазар и развиваща се чрез международната търговия, е възможно да се увеличи натиска за приважване на размера и структурата и на други налози към “ усреднено “ или “ единно “ ниво за Общността като цяло;
- въвеждането на обща Европейска валута и развитието на общо Европейско парично обръщение; превръщането в живо дело на така наречената макро —икономическа “ стабилност на пакта “, според договора от Маастрийт, доста ще изостри необходимостта от фискална дисциплина на страните-членки и това ще доведе до бъдеща редуция на тяхната бюджетна автономия;
- поради подобни макро-икономически причини, страните-членки ще трябва да упражняват по-голям контрол върху финансовото поведение на местните бюджетни и фондови власти, такива като социалното осигуряване например, които в много страни не се считат за част от бюджета на страната, но влияят върху политиката на децентрализация и “фискален федерализъм“, доста окуражавани в Европа, в това число и от Съвета на Европа.

659. Така, в най-общи линии, новите страни-членки вероятно ще изпитат:

- положително икономическо влияние, тъй като разширението ще увеличи нетния им бюджетен капацитет;

- отрицателно влияние върху националния бюджетен суверенитет на новоприетите страни;
- по-голямо съсредоточаване на финансова власт в ръцете на правителството и по-специално в ръцете на министъра на финансите.

3. Проучването на SIGMA: Опит и поуки

660. Както бе подчертано в проучването на SIGMA, съгласуването с изискванията на Комисията на ЕС по бюджетен и финансов контрол, е една от основните цели на членството в Европейския съюз. Валиден е принципът на подчиненост в тази област, обаче, до неотдавна, бюджетните изисквания не бяха описани в каквито и да било специфични механизми. По този начин страните-членки са свободни да решават по какъв начин да интегрират Европейските бюджетни потоци (разходи и приходи) в собствените си национални бюджети.

661. През последните десет години механизмите за управление на финансите на ЕС са фокус на дебат между институциите и страните-членки. Проведени са важни реформи, с цел да се подобри подотчетността и възможността да се получи повече срещу вложените средства. Много е вероятно, разширението и предшествалите го преговори да дадат тласък на процеса на реформи, както на бюджетните правила на ЕС, така и на някои основни линии на поведение по отношение на разходите. Особено забележими в това отношение са подобни тенденции, наблюдавани при провеждане на Общата аграрна политика и ползването на Структурните Фондове. Проучването на SIGMA показва, че специално за по-скоро приетите страни, членството в Съюза е само един от елементите в процеса на фундаментални реформи на политическите структури и финансовите системи на национално ниво. В подобни случаи, процесите на реформи от национален и европейски мащаб могат да бъдат взаимно изгодни и подпомагащи се.

3.1. Бюджета на Европейския Съюз

662. Комисията, Съвета и Парламентът са факторите, които играят основна роля за приемането на годишния бюджет на ЕС, като последната дума в този процес има Парламента. Процедурата е дълга и сложна — започва през февруари и обикновено завършва през декември. От всяка страна-членка се очаква не само да даде мнението си по общия проект на бюджета (макро-икономическа рамка, финансова преценка на бъдещите възможности и т.н.), но също така и да предложи детайлно — развито предложение за разходната част в проекта — бюджета. Запознаването с процеса и процедурите по приемане на бюджета е въпрос от особено значение за всяка нова страна-членка.

663. Всяка страна-членка на ЕС дава своя дял в годишните бюджетни постъпления на Съюза и извършва над 80% от разходите, като Комисията носи основната отговорност по изпълнението на бюджета. От гледна точка на членовете на Съюза, някои от разходите на бюджета на ЕС равностойно заместват национални разходи. Това е валидно за по-голямата част от разходите, извършени от ЕС за селскостопанско подпомагане и все още важи за някои други разходи. Но съществуват и разходи, които представляват явно преднамерени, допълнителни към еквивалентните национални програми. Структурните фондове са най-яркият пример от този род.

664. Както показва изследването на SIGMA, страната-членка трябва да има готовност да изпълни три основни роли, във връзка с Бюджета на ЕС:

1. Информационна роля: Страната-членка се нуждае от надеждна информация в достъпна форма, за да упражнява контрол и да предвижда влиянието на бюджета на ЕС върху националния бюджет; тя, от своя страна, също представлява основен източник на информация за Комисията, като я снабдява с данни за собствения си бюджет, прогнози за собствените си ресурси, за движението на селскостопанските наличности, за степента на прогреса в хода на изпълнението на програмите на структурните фондове. Според член 5. от Договора (подкрепен от Договора в Амстердам), основно задължение на всяка страна-членка е да подпомага и да споделя отговорностите на Комисията в управлението на бюджета.
2. Ролята на договаряща се страна: В интереса на всяка страна-членка е да желае да води преговори и да се споразумява (а) като член на Съвета, за размера и състава на бюджета; (б) като член на Съвета и двустранно със Комисията, с цел да максимализира собствената си печалба от ползването на Структурните Фондове.
3. Ролята на съобразяваща се страна: Държавата-членка трябва да се съобразява със съответните правила на Европейския Съюз за начините за събиране и прехвърляне на приходи в бюджета и най-правилното управление на фондове, получени от европейския бюджет. Тя трябва да проявява бдителност за предотвратяване на измами, като извършва съответна превантивна работа в тази област и докладва при евентуално разкриване на всякакви нередности или измами, извършени за сметка на фондове на ЕС. Комисията изисква от всяка страна не само да се съобразява с установените правила, но и да е в състояние да докаже чрез документални записи или чрез други доказателства, че подобна нередност или злоупотреба действително е била извършена.

665. За новоприетите държави, както и за седемте страни, предмет на изследването на SIGMA, ефективното изпълнение на тези роли вероятно ще доведе до известни промени в организационния апарат на правителството, както и до разход на допълнителни средства. Особено уместен би бил той за подобряване на счетоводната отчетност, извършване на външни финансови експертни ревизии, както и за пресмятане на ресурсите. Едва ли има сезон на годината, когато проблеми от всякакъв характер, свързани с бюджета, да не са фигурирали като точки за обсъждане в дневния ред на Съвета в Брюксел на министерско или правителствено ниво. Диапазонът на интереси, засегнати от бюджета на ЕС, скоростта на отговор, изискван от националните представители в Брюксел, налага необходимостта всяка страна да има ефективни процедури, за да координира възгледите на различните държавни служби на място.

666. Националният бюджет е основният инструмент, използван от настоящите страни — членки, с цел да се отчети потока на средства от фондовете към и от бюджета на Европейския Съюз. Постъпления от ЕС влизат в приходната част като доход на националния бюджет или временно са представени като отрицателни разходи, докато разходната част показва изплащания от същите фондове на бенефициенти както и част (а понякога и целия) национален принос на съответната държава в бюджета на ЕС. Подобен начин на действие не е регламентиран със закон от ЕС, и това води до наличието на съществени различия в практиката на отделните страни-членки. Например, Великобритания вкарва всичките си сделки с ЕС бюджета в разходната част на националния си бюджет. Финландските власти осчетоводяват субсидиите, отпускани за поддържане равнището на цените на Аграрния (гарантиран) фонд, в специален фонд за интервенции, който е извън бюджета и притежава автономни права за отпускане на средства. (Съществуват обаче и правила, при някои подобни случаи, когато средства от фондове, свързани с бюджета на ЕС, трябва да бъдат отчетани за целите на националната статистика.)

667. Тъй като повечето страни-членки използват общо осчетоводяване на националните си бюджети, подобна трактовка увеличава бюджета като цяло, както общия размер на приходната така

и на разходната му част. Данни от така представен бюджет не биха могли да послужат за провеждането на валиден и добре обоснован анализ за влиянието на ЕС бюджета върху националния бюджет, тъй като, в повечето случаи, в националния бюджет не е отразена важна част от националния принос към ЕС бюджета, както и някои постъпления.

668. От друга страна, подобна практика се оказва удобна и това е основната причина, поради която страните-членки са я възприели. Повечето от потоците от средства от фондовете могат да бъдат насочени безпроблемно към съществуващи пера в националните бюджети. Нещо повече, както от национална, така и от гледна точка на Европейския Съюз, тази практика фактически обезпечава еднакви мерки за контрол и сигурност и за националните и за Европейските фондове. Подобен подход изглежда не само практичен, но и носи предимства. Той би могъл също така да улесни съгласуването с изискванията по договора от Маастрихт, според които всяка страна — членка е длъжна да бъде еднакво добросъвестна в защита както на националните така и на финансовите интереси на Евросъюза. Това е добър пример за тип въпроси, които кандидатстваща за членство страна би могла да обсъди неофициално с Комисията или с произволно избрана страна-членка на ЕС.

3.2. *Ролята на Министерството на Финансите*

669. За да може дадена страна-членка ефективно да се справи с процеса по съставяне, обсъждане и приемане на бюджета на ЕС, както и да го интегрира в собствените си бюджетни процедури, от опита на страните, изложен в изследването на SIGMA, става ясно, че Министерството на Финансите на съответната страна трябва да играе главна роля. В западните страни, Министерството на Финансите е както важна част от малка група министерства и служби в “сърцевината на правителството”, създаващи политиката на страната, така в много случаи, е и пряк съветник на министър-председателя по икономически и финансови въпроси. То играе и основната роля в планирането и изпълнението на националния бюджет (и връзките му с бюджета на Европейския съюз), а така също и в самия процес на провеждане на икономическата политика на страната. Така например, за ресорните министерства и службите, отговарящи за изразходване на обществени средства, е залегнало изискването да бъде получено мнението на Министерството на Финансите преди каквото и да било политическо предложение, свързано с разход на обществени финанси, да бъде връчено на съвета на министрите. Нещо повече, обикновено Министерството на Финансите предоставя техническа помощ на службите, отговарящи за изразходване на обществени средства, при извършване на анализа за икономическите и финансови последици от прилагането на дадени политически решения; негово е задължението да оспори информация или анализ, предоставен от тези служби, ако се окаже недостоверен или неадекватен; то трябва да установи общи, рамкови правила за финансов мениджмънт, техники и системи за контрол, чрез издаване на правилници и наредби за ресорните си министерства и служби; то трябва и да провери дали тези системи са внедрени и работят ефективно.

670. Възможно е, такива функции, които изискват необходима конституционна и юридическа власт, високо ниво на технически средства и много широк достъп до финансова информация, да бъдат извън възможностите на министерствата на финансите на много централни и източно-европейски страни, чиито функции, в областта на бюджета и контрола, често не надхвърлят законово-установената дейност на “касиер” на службите, занимаващи се с изразходване на обществени средства. Така, в тези страни, обикновено не съществува изискване, според което, Министерството на Финансите е задължено да носи отговорност за най-целесъобразно, икономично и ефективно изразходване на обществени средства; няма изискване, според което, процедурите и системите по финансов мениджмънт (персонал, обучение и др.) да бъдат организирани според единни, рамкови разпоредби, и да отговарят на еднакви стандарти за регулярност и ефективност,

като бъдат валидни за всички служби, изразходващи обществени средства. За страните от Централна и Източна Европа, предоставянето на необходимата юридическа власт на техните министерства на финансите, с оглед изпълнението на подобни функции, представлява огромно предизвикателство. За да се достигне едно желано ниво на фискална дисциплина, съобразно договореностите от Маастрихт, е необходимо съответната страна да подсили процедурите, отнасящи се до бюджета⁴².

671. Разбира се, процесът на промяна на прерогативите на Министерството на Финансите спрямо останалите министерства представлява доста деликатен въпрос за повечето страни и се нуждае от внимателна подготовка и управление.

3.3. Митници и данъчна администрация

672. Много силно впечатление прави фактът, изведен от изследването на SIGMA, че адаптацията на повечето от страните-членки на ЕС към изискванията за осигуряване на система за собствени ресурси е била трудна за практическо изпълнение.

673. Бъдещият член на ЕС ще трябва да адаптира граничните и вътрешни мерки и разпоредби за данъчно облагане, с цел да достави на ЕС достатъчни средства от “собствени приходи” (митнически налози и облагане с данъци на селско-стопански стоки), както и изисквания дял от данъка върху луксозни стоки. В случая с Португалия например, един от главните проблеми по приема на страната в ЕС, е бил необходимостта от подобряване на уменията на длъжностните лица на всички нива на митническата администрация. Възприето е било всички митнически служители да преминат през подробен курс на обучение, организиран със съдействието на Комисията към ЕС. На всяка страна-членка на ЕС ще се наложи да приеме установените за ЕС нива на данъци върху селско-стопански стоки и митнически тарифи (предмет на транзитни договорености), както и да проведе, за тази цел, всякакви необходими изменения в националното си законодателство. Членството ще доведе и до въвеждане на система за косвено данъчно облагане на луксозни стоки там, където такава система не е съществувала до този момент.

674. Осигуряването на данни за съвкупния национален обществен продукт, съвместими с тези на Европейския съюз, също може да предизвика трудности за новоприетите страни в ЕС. Шведските власти коментираха този проблем така: “В зависимост от различните видове вноски, които съставляват собствените ни ресурси в бюджета на Европейската общност, вноската, която се базира върху луксозното данъчно облагане е най-сложна и изисква нов начин на изчисление както и наличието на добра статистическа документация... Важно е също, така да бъде пригодена системата

42. Скорошно проведено изследване заключи, че “бюджетният процес, който предоставя на министър — председателя, на министъра на финансите (или на държавното съкровище) доминираща роля над останалите министри, и при който се предоставят относително малки възможности за промени в бюджета, когато е в процес на изпълнение, води до засилена фискална дисциплина, т.е. до относително малък дефицит и натрупване на обществен дълг. Силната позиция на министър-председателя или на министъра на финансите (държавния ковчезник), както и ограничените правомощия на парламента спомагат за изпълнението на финансови стратегии, ограничаващи разходите и дефицита и спомагащи защитата на тези стратегии от политическия натиск за провеждане на една по-разточителна политика, на който обикновено са подложени министрите, отговарящи за обществените разходи, както и членовете на парламента във всекидневната си политическа работа. Подходящи реформи в институциите ще подпомогнат правителствата и парламентите да материализират наскоро постигнатото съгласие за по-голяма финансова дисциплина” J. von Hagen, “Бюджетни процедури и финансово изпълнение в Европейската общност”, Икономически доклади на Европейската Комисия, № 96, октомври 1992.

за национално осчетоводяване, че да може да осигури необходимата информация за изчисляване размера на дължимата вноска от съвкупния обществен продукт. “За тази цел е необходимо значително подобрене на възможностите и уменията на Националните Статистически Служби и би било добре от рано да бъдат заложени в планирането и изпълнението им всякакви належащи промени.

675. Докато общия растеж на приноса на всяка страна-членка в бюджета е работа на националното Министерство на Финансите, то управлението на неговите компоненти е предмет на дейност на различните служби и нива в правителството. Аграрната политика, митниците, непрякото данъчно облагане и статистиката са сред най-засегнатите сфери на дейност. Повечето страни-членки са счели за разумно да създадат специализирано звено към бюджетния сектор в Министерството на Финансите за координиране на цялата дейност по изчисляване, докладване и изплащане на дяловите вноски. Така, всъщност, се е извършила и промяната в разпределението на правомощията сред министерствата. Понастоящем Министерството на Финансите има значително по-силни позиции.

676. Интеграцията с Европейската общност ще доведе и до някои по-нататъшни важни изводи, касаещи митническата и данъчна администрация на новите страни —членки.

677. Първо, събирането на данъци по митниците се намира в силен упадък и това се оказва обща тенденция. Със създаването на единен пазар вътрешните мита ще отпаднат, докато външните мита ще бъдат намалени под силния натиск на “Общото споразумение по митническите тарифи и търговията”. Една много важна последица от членството в ЕС е тази, че на митническите служби ще им се наложи да адаптират административните си системи към тези променящи се условия и външен натиск. Например, прилагането на Шенгенското споразумение, ще доведе, там, където е възможно, до изтегляне на всички митнически служители от граничните служби. По подобен начин, граничният контрол върху събирането на данъка върху луксозни стоки вече е изтеглен, въпреки че принципът на събирането му по “местоназначение” се запазва поне за настоящия момент⁴³. В отговор на подобно развитие на събитията, някои данъчни администрации редуцират техни традиционни операции и прегрупира ресурсите си за такива дейности като контрол на наркотици и прането на пари. Това предполага една постоянно нарастваща нужда от сътрудничество между митническите служби, полицията и съдебните власти на страните-членки на Европейската общност.

678. Второ, очакваното въздействие (всъщност целта) на единния пазар е да се създаде много по-отворен, конкурентноспособен и гъвкав пазар, но не само на стоки и услуги, а и на работна ръка и капитали. Както вече бе отбелязано, това би довело до нарастване на данъчната конкуренция и последващо ограничение на свободата на страните-членки да променят структурата и размера на налозите за каквито и да било цели на политиката им на макро или микро-икономическо равнище. Нещо повече, от гледна точка на перспективите за развитие на Общността, основата на данъка ще става с течение на времето по-мобилна, непостоянна и изменчива и по този начин и по-трудна за контрол и “улавяне” от националните данъчни власти. В резултат на това, ще възникне натиск за създаване на по-силно вътрешно — Европейско сътрудничество между данъчните власти, например, чрез обмен на информация, архиви и персонал.

43. Въвеждането на събиране на данък върху луксозни стоки върху “принципа за произход” ще доведе до бъдещи промени в организацията на събиране на данъци за страните-членки. Ако Комисията открие доказателства за това, че агенцията по изразходване на обществени средства не се съобразява с изискванията на правилниците на ЕС, тя редуцира текущото годишно финансиране със сума, равностойна на понесените от ЕС загуби във фондовете.

3.4. *Управление на селско-стопанските програми и програмите на структурните фондове*

679. Селскостопанският (Гаранционен) фонд отговаря за около половината от общите разходи в бюджета на ЕС. Всекидневното управление на разходите е задължение на страните-членки, като изплатените средства напълно се поемат от Комисията. Съществува едно забавяне от най-малко два месеца и половина между изплащането на средства от фондовете и възстановяването на тези средства от Комисията. Всяка нова страна-членка трябва следователно да бъде подготвена за осигуряване на първоначално необходимите финансови средства.

680. Всяко от различните мероприятия, финансирани от Фонда, е определено от постоянно, специфично законодателство (наредба на Съвета и/или на Комисията). Годишният бюджет отпуска достатъчно средства, които да позволят на страните — членки да изпълнят задълженията си към получателите на средства, съгласно различните мероприятия. Разходите по някои от мерките, които се предприемат, особено онези, насочени към поддържане на ценовата политика, се оказват променливи и трудни за предвиждане. Многочислени работни групи в Брюксел следят разходите месец за месец, докато други работни групи преглеждат предложенията на Комисията за ново или поправено законодателство — най-вече с оглед засилване на финансовия и счетоводен контрол в страните-членки, както и редуциране на рисковете от извършване на финансови измами. Подобна дейност поставя сериозни изисквания към бюджетните експерти и експертите по селско-стопанска политика на страните-членки, както по отношение на време, така и по отношение на наличие на умения за водене на преговори.

681. Всяка страна-членка е задължена да създаде една или повече служби (агенции) за “разплащане”, които да се занимават с изплащане на средства от Фонда. Статус на подобна служба се дава (от страната-членка) само на такава организация, която може да покаже способност за поддържане на висок стандарт в областта на счетоводството, финансовия мениджмънт и контрол. Критериите, които страната-членка трябва да следва, за да реши дали да присъди статус на подобна организация или не, са детайлно описани в Наредба от 1995 (Наредба 1663/95). Страната-членка трябва също така да избере организация-ревизор (която да бъде напълно самостоятелна и независима в дейностите си от службите(агенциите) по “разплащане” и да не е в обществения сектор), за да извършва контрол на годишния баланс на всяка организация по “разплащане”.

682. Под така наречените процедури по “минаване по сметка”(clearance of accounts), комисията разглежда годишните баланси на агенциите по “разплащане” в светлината на извършената външна финансова ревизия от оторизираният за това орган. В допълнение на това и отделно от проверката на годишния баланс, Комисията може да подложи такава служба, боравеща със средства на ЕС фондове, и на по-щателна външна финансова ревизия, съгласно правилниците на Европейския съюз. Подобен вид финансов контрол често включва повече от една страна-членка.

683. Агенцията по “разплащане” може да бъде обект на контрол и от Европейския Съд на Ревизорите, допълнителен контролен орган на ЕС. Съдът няма истински правомощия да санкционира страните-членки на Европейската общност, но неговите разкрития, предоставени на Съвета и на Парламента, могат да помогнат на Комисията да си възстанови някои средства, изплатени неправилно, както и в известни случаи, да прекрати бъдещо финансиране на засегнатата страна. От всяка страна-членка се очаква непрекъснато да реагира с повишено чувство за отговорност на всякаква критика, отнасяща се до качеството на управление на средствата от ЕС фондовете, както и да докладва за мерките, предприети, за да се коригират нередности.

684. Наредба 1663/95 представлява една важна, съвършено нова изходна точка за развитие на този процес, в сравнение с предишно утвърдената практика на страните — членки, разрешаваща им интерпретация на изискванията на ЕС за финансов контрол, в светлината на собствените им

административни традиции и практика. Тя също показва, че не може да съществува несъвместимост или несъгласуваност между доктрината за наличие на филиали и отговорността на Комисията по опазване на авоарите на Общността.

685. Агенциите по “разплащане” имат нужда от персонал, който да е сведущ и по селско-стопанското и по бюджетното законодателство на ЕС, както и от такова разположение в структурите на правителството, което да ги подпомогне и да ги окуражи да координират дейността си с колегите от Министерството на финансите. Освен всичко останало, агенциите по “разплащане” се нуждаят и от персонал, който да е компетентен в областта на финансовия мениджмънт и от структура, която да отделя изключително внимание на изискванията за финансов контрол.

686. Структурните Фондове съ-финансират многогодишни програми в страните —членки. Противно на начина, по който се изразходват средства от Селско-стопанския (Гаранционен) фонд, характеризиращ се с висока степен на регламентиран автоматизъм, то при средствата, ползвани от тези фондове, съществува съществен елемент на свобода на избора на действие. Затова пък максималната експлоатация на потенциалните доходи от тези фондове, представлява изключително трудна и интензивна работа от страна на страните-членки, като тук се включват и изискванията, поставени от принципа за партньорство за широко сътрудничество, на който принцип лежат всички операции, свързани със Структурните Фондове.

687. За властите на всяка отделна страна, подготовката на молби за помощи изисква координацията на гледните точки на службите на различни нива на правителствено и не-правителствено равнище. Контролът върху съществуващите програми представлява друга колективна операция, в която вземат участие представители на национални, регионални и локални правителствени органи, както и на Комисията. Съществува известно, исторически обусловено препокриване на целевите области на приложение, подкрепяни от фондовете. Поради всички тези причини, кооперирането със Структурните Фондове довежда до увеличаване на работното натоварване и промени в процедурите на някои правителствени служби в повечето страни-членки, а в определени случаи и до създаване на нови структури, като специалните звена, създадени във Великобритания и Португалия преди приемането им в Европейската общност.

3.5. Финансов контрол

688. По отношение на финансовия контрол, от страните-членки се изисква да проверяват ефикасността и редовността на всичките си операции, с участието и помощта на Структурните фондове, както и да отчитат пред Комисията изпълнението на това си задължение. Те имат също и специфичното задължение да потвърждават обосноваването на искове за изплащане на средства и в такъв случай да издават отделен документ. Тези задължения не са така изчерпателно и детайлно изложени, както критериите в Наредба 1663/95, въз основа на които става упълномощаването на агенциите за “разплащане”. Независимо от това, съществува най-малко един случай (Швеция), при който те са се оказали фактор, допринесъл за решението на правителството да създаде нови, вътрешни звена за контрол в основните правителствени служби, боравещи със средства на Структурните Фондове.

689. Службите на Комисията могат и трябва да извършват на място финансови ревизии на разходите на средства на страните-членки от Структурните фондове, както и да изискват всяка страна-членка да провежда специфични разследвания. Операциите на Структурните фондове също са предмет на финансов контрол и от страна на Европейския съд на Ревизорите. Всяко доказателство за нередност може да предизвика настояването на Комисията за възстановяване на средства от реципиента, което във всички случаи ще доведе до чисти финансови загуби за

съответната страна —членка. При някои случаи, а и все по-често, системата за компенсиране на загубите действа автоматично.

690. Дейността на различните служби за финансов контрол и ревизия на национално ниво и на ниво ЕС не е достатъчно добре координирана помежду им. Ясно е, че е необходимо страните да открият нови и по-ефикасни методи за координация. Това отчасти е грижа на институциите, ангажирани с осигуряването на необходимите ресурси и време, а отчасти е предмет на договореност за общ подход и методология.

691. Но и наличието на координация не би могла да бъде от полза при липса на яснота по отношение на разделение на отговорностите между множеството служби за финансов контрол и ревизия към Европейския Съд на Ревизорите, Комисията и страните — членки. Въпреки това, изглежда, че в последно време координацията значително се е подобрила, като в същото време е нараснало и участието на националните служби за финансов контрол и независима експертна ревизия в дейностите по опазване на финансовите интереси и авоари на Общността.

692. Състоянието на нещата остава по-неясно по отношение на Структурните Фондове. С оглед най-пълноценното използване на службите по финансов контрол и експертна оценка, Финансовият Ревизор на Комисията покани Страните-членки да подпишат протоколи, чрез които ще се координира както програмата, така и методологията на работа между службите за финансов контрол/ревизия на страните —членки и на Европейската Общност. Това предложение създаде известни затруднения за страните с федерална конституция и или децентрализирани системи за финансов контрол, но около половината от настоящите страни-членки вече са подписали протоколите, а преговорите с останалите се намират в един доста напреднал стадий. Едно предварително провеждане на преговори за тези протоколи би осигурило на кандидатстващата за членство страна, полезно вникване в сферата на действие и честотата на приложение на работата по финансов контрол, която следва да се извършва след приема на страната в ЕС, както и запознаване с минималните стандарти, изискващи се от Комисията, като по този начин се подложи на преценка до каква степен е необходимо да се подобри съществуващото ниво на извършване на финансов контрол и експертна финансова ревизия, за да се удовлетворят критериите за прием в ЕС.

3.6. Външна финансова ревизия

693. Поправките в Договора, чрез които се учреждава Европейския Съд на Ревизорите (ЕСР), въвеждат за първи път понятието Национална Върховна Институция по Външен Финансов Контрол (НВИВФК) в законодателството на Общността. Работата на (ЕСР) по извършване на финансови ревизии в страните —членки трябва да протича съвместно с (НВИВФК); НВИВФК се задължава да информира ЕСР дали има намерение да участва в проверката на сметките; също така е длъжна да изпрати при поискване всякакъв документ или информация на ЕСР за да може Европейският Съд на Ревизорите да извършва задълженията си.

694. През последните десет години, Комисията, като институция на Европейската Общност, носеща отговорност за операциите, свързани с изпълнението на бюджета на Общността, проявява изключително подчертано внимание към ефективността на мерките за контрол над средствата от фондовете на ЕС, предприети от страните —членки. Тя е източник и на важни инициативи, предназначени да привлекат националните служби за контрол в провеждането на счетоводни ревизии, както и да участват в надзора над селскостопанските субсидии и средствата от структурните фондове. Комисията трябва осъществява контрол и над качеството на извършената от националните контролни органи работа, което да не бъде под нивото на необходим минимален стандарт. Националните Върховни Ревизионни Институции (НВРИ) реагират по различен начин на

подобни инициативи. Причина за това е, че докато взаимоотношенията на Националните Върховни Ревизионни Институции и Европейския Съд на Ревизорите са уредени със закон на Общността, то за тези между Комисията и Националните Върховни Ревизионни Институции не е правен и опит за подобно регламентиране.

695. Най-вероятно, Комисията ще продължи да дава препоръки по отношение начина на изпълнение на финансов и счетоводен контрол към страните-членки, както и да изисква от тях спазване на един известен стандарт в тази им дейност. Бъдещо разширение на Съюза ще постави пред Комисията съответни допълнителни изисквания за инспекционна дейност и упражняване на контрол от нейна страна, което със сигурност ще тласне процеса напред.

696. Повечето Национални Върховни Ревизионни Институции считат, че приема в Съюза е довел до забележимо, но не значително увеличение в обема на тяхната работа. Върховните ревизори във Великобритания приемат, че работата свързана с Европейската Общност им отнема приблизително два процента от времето и “тя главно е във връзка с, най-общо казано, делът на разходите на Обединеното кралство на средства, предоставени от бюджета на Европейската Общност”. Този начин на пресмятане не дава справедлива оценка на безбройните промени в подхода и организацията на дейност на някои Национални Върховни Ревизионни Институции, естествена последица от приема на тяхната страна в ЕС. Извършването на финансова ревизия, съобразно изискванията на правилниците на Европейския Съюз изисква да се направи едно сериозно първоначално усилие, свързано със запознаването с тези правилници, а прилагането на нови правила може да генерира и допълнителен риск.

697. Степента на промяна в културата на обслужване, която се изисква при прием в ЕС, най-добре е отразена в следното наблюдение, извършено от Шведските Върховни Ревизионни Институции: “Ние не можем да изключим възможността, че до известна степен, причините за лошо управление, нередности, наличие на измами и корупция в системата на изразходване на средства на Европейския Съюз, да се коренят в начина, по който тази система е създадена. Ако националните и “Европейските” бюджетни фондове се използват за една и съща цел, може би ще има по-голям риск от грешка във връзка с относително сложната структура за регулиране...Основният подход и структура на административните системи за контрол, които понастоящем се прилагат в Швеция, като следствие от приема на страната за член на ЕС, се различават съществено от нашата национална практика. Това означава, че за шведските власти не винаги е лесно да разберат и да приложат тези системи за контрол”. Контролният орган, планирайки приоритетите си, трябва да вземе под внимание риска, произтичащ от факта, че националните системи на администрацията може да не отдадат същата грижа и внимание към управлението на фондовете на Европейския Съюз, каквато грижа и внимание биха отделили към националните фондове.

698. Понастоящем съществува добре организирана и съгласувана практика, която обхваща проектирането, приложението и разширението на контрола на Европейския Съд на Ревизорите в страните-членки. Предварителните условия са, че по същество всеки орган трябва да определи самостоятелно дали кооперирането ще му придаде някакво допълнително преимущество. Вътре в Общността съществуват известни различия в националните подходи към кооперирането с Европейския Съд на Ревизорите. Според Договора, свободата на избор за начина, по който Националните Върховни Ревизионни Институции могат да участват в контрола, упражняван от Европейският Съд на Ревизорите, е предмет на различна интерпретация.

699. Обикновено участието се изразява в прикрепването на представител на Националните Върховни Ревизионни Институции към състава на Европейския Съд на Ревизорите като наблюдател. Австрийската Върховна Ревизионна Институция вярва в една по-активна форма на участие, което повдига въпроса, дали нейната независимост би била компрометирана, в случай на

активното и участие във финансова ревизия, предприета и осъществена от Европейския Съд на Ревизорите.

700. Кооперирането на дейността на Националните Върховни Ревизионни Институции и на Европейския Съд на Ревизорите започва от ранната 1990, с цел да се извършат ограничен брой съвместни финансови ревизии. Това са ревизии, в които ЕСР и една или повече НВРИ използват съвместно ресурсите си за извършване на едно единствено разследване. Като вариант на тази идея се провеждат и някои експерименти с паралелна или координирана финансова ревизия, в които два или повече контролни органа провеждат отделно, независимо един от друг, разследване на един и същ обект.

701. Голям брой НВРИ подчертават образователната полза (и за двете страни) при съвместна финансова проверка. НВРИ също обръщат внимание и върху относително високите изисквания, които се предявяват към наличния персонал, при провеждане на всякаква форма на коопериране на дейността с ЕСР.

702. Друга форма на коопериране между НВРИ и ЕСР, според договора, се отнася до задължението на ЕСР да снабди Европейския Парламент и Съвета с Отчет за Сигурност (ОЗС), в който се потвърждават надеждността на сметките, както и законността и правилността, на базата на които са били извършени. Това представлява едно много специфично задължение, което поставя изключително тежко бреме върху плещите на контролиращия орган, тъй като той се задължава по този начин не само да увери, но и ако е необходимо, и да подкрепи с доказателства твърденията и верността на заключенията от извършената проверка.

703. Европейският Съд на Ревизорите се стреми от доста дълго време да уговори на доброволен принцип двустранна спогодба с Националните Върховни Ревизионни Институции. Целта е да бъде улеснен в използването на резултатите от извършените от НВРИ ревизии, които да вкара като входни данни в Отчета за Сигурност, представен в края на всяка година върху цялостното управление на бюджета на Европейската Общност. Смисълът на преговорите се състои в редуцирането на работното натоварване на ЕСР във връзка с изготвянето на този отчет и/или в подсилването на основанията, въз основа на които той е изготвен. Ключов въпрос представлява до каква степен достоверността на резултатите от ревизиите, извършени от НВРИ, удовлетворява ЕСР, като тенденциите на последните инициативи на Комисията са насочени към сключването на подобна спогодба. И в двата случая, службите за национален контрол работят съобразно стандартите, съставени или утвърдени от институциите на Комисията. Преговорите все още не са приключени, но ако бъдат доведени до успешен край, би могло да се предположи, че този вид договореност, в която ролята на двете страни по-скоро ще се допълват взаимно, отколкото ще са кумулативни, представлява много по-ефективен и евтин модел за бъдещо коопериране, отколкото модела на съвместни проверки.

704. Не съществува клауза в закон на Европейския Съюз, която да се отнася директно до контактите между НВРИ и Комисията. Така, поне до настоящия момент, такива контакти са се осъществявали сравнително рядко. В наши дни обаче, необходимостта от установяване и поддържане на подобни контакти става все по —очевидна.

705. Националните доклади, включени в изследването на SIGMA, разкриват различия в отзивите за предприетите инициативи на Комисията. Във Франция, Швеция и Великобритания националните власти са определили собствените им НВРИ да притежават и оторизиращи функции за издаване на документи, съгласно Разпоредба 1663/95. Признавайки делегирането на подобни функции за необичайни за подобен орган, френските върховни ревизионни институции създават една контролна комисия, която да поеме издаването на сертификати, а ВРИ на Великобритания

прибягват до влизане в договорни отношения с националната си служба по разплащане. Подобни предложения, обаче, дошли от властите на Дания и Финландия са отхвърлени по принцип от техните върховни ревизионни институции. Тези НВРИ наблюдават на това, че според тях, не е целесъобразно национална върховна ревизионна институция да се замесва пряко или косвено в преговори между финансовия контролен орган на Комисията и националните власти по контрола, във връзка с протоколите, касаещи структурните фондове.

4. Заключение

706. Изследването на SIGMA извежда на преден план необходимостта и ползата за всяка страна, кандидат-член на Европейския Съюз, от провеждането на сериозна подготвителна работа, преди приемането ѝ за член, като такава подготвителна работа може да трае и няколко години, предвид необходимостта от внимателно и задълбочено разглеждане и обмисляне на ред практически въпроси. Тези страни, които в подготвителната си работа по приема си за членове на ЕС са стъпили върху предварително изготвени политически решения, водещи до реализация на процеса, отчитат подобен подход за особено успешен.

707. Обучението на персонал представлява съществен елемент от подготовката. В националните доклади се обръща особено внимание на езиковото обучение. С не по — малко внимание се разглежда и необходимостта от усвояването на умения по финансов мениджмънт, както и на изучаване на стандартите и методите на вътрешния контрол.

708. За новите страни-членки, ефективната интеграция в Общността вероятно ще предизвика промени в механизмите на правителствата, както и известен разход на допълнителни средства. Системите за финансов контрол и външна финансова ревизия в правителствената администрация се налага да бъдат променени, най-често из основи. Към това трябва да се прибави и факта, че подготовката за членство изисква сериозен анализ, адаптация и развитие на съществуващите бюджетни системи, системите за финансов и счетоводен контрол, което също може да доведе до допълнителни разходи. Например, твърде вероятно е да възникне необходимост от създаване на свършено нови финансово-информационни системи. Опитът на повечето новоприети страни в Съюза сочи, че приемът им в ЕС може да се счита не само като част, но и като действащ катализатор на процесите на фундаментални реформи в националните политически структури, в административните и финансови системи на тези страни.

709. Изискванията, заложи в договора от Маастрихт, за стриктно спазване на детайлно разработените бюджетни и контролни наредби и процедури, и в по-общ план, необходимостта от провеждане на строга фискална дисциплина, упражняват сериозен натиск върху страните-членки, с оглед укрепване на техните административни системи и процеси в редица институции, включващи националните статистически служби, данъчните и митническите власти и Министерството на Финансите. Системите за вътрешен контрол и външна финансова ревизия се нуждаят от много по-засилено внимание и от добре проектирана организационна структура. Необходимо е да се вземат решителни и отговорни мерки за координиране гледищата и действията на различните министерства, имащи отношение към бюджета на ЕС, като Министерството на Финансите играе основна роля в този процес. Обикновено тези мерки включват и поемането на цялостна отговорност по изпълнението на развитие на структури на правителството, по мероприятия, свързани със спазването на стандартите, утвърдени за извършване на вътрешен и външен финансов контрол.

710. За страните-членки се оказва наложително да притежават ефективни процедури, с цел координиране на гледните точки на различните министерства и други правителствени учреждения. Националните доклади показват колко важно е за дадена кандидатстваща страна да допълни

съществуващите официални контакти с Комисията и други страни-членки с тесни и продължителни неформални контакти, както на всякакви ниски технологични нива, така и на по-високи политически такива. Подписването на протокол за финансов и счетоводен контрол с Комисията може да бъде едно от средствата, което кандидатстващата страна да използва за изграждане на по-тесни работни отношения с Комисията и, в същото време, да задълбочи познанията си върху системата за финансов контрол на Европейския съюз.

711. Във връзка със затягането на финансовата дисциплина и вътрешния и външен финансов контрол, съществен интерес представлява опита на страните-членки, споделян в националните доклади, според който развиването на интегриран съвместен подход на работа, в тясно сътрудничество със съответните служби в правителството, по-специално сътрудничество между Министерството на финансите и националните върховни ревизионни институции, е от изключителна важност. Развиването на подобен подход изисква внимателно обмисляне и планиране, като се вземе под внимание и един възможен бъдещ статут на относителна независимост на националните върховни ревизионни институции. Само прилагането на гъвкав и адаптивен подход е в състояние да се справи с чувствителните промени в бюджетните системи, които вероятно ще се наложи да бъдат предприети през следващите няколко години в резултат на модификациите на основните фондове, от които се черпят средства (аграрен, за структурни промени и др.), както и за ефективна работа със самата контролна система (чрез използване на SEM 2000)⁴⁴.

44. SEM 2000 — Стабилен и ефективен мениджмънт 2000.

**Глава 11: Възстановяване На Държавата:
Административни Реформи В Централна И Източна Европа
Автор: Йоахим Йенс Хесе⁴⁵**

1. Въведение

712. Страните от Централна и Източна Европа все още се намират в процес на провеждане на, ако не революционни, то поне на фундаментални промени, засягащи същинските основи на политическия, икономическия и социален живот. Независимо, че отделните страни съществено се различават както по степента на развитие на трансформационните процеси, така и по темповете, с които се извършват те, несъмнено е напълно възможно да се уловят някои подобни характеристики, които предполагат общ или подобен модел на промени. Отличителните белези на промяната включват: преминаване от считаните за ефективно действащи системи на едностранно управление, в които ръководната роля на Комунистическата Партия във всички сектори на обществото е била водеща, към плуралистични, парламентарни системи с демократично избрано и отговорно правителство; изоставяне на принципа на “демократическия централизъм” в полза на децентрализацията на политическата власт, с важни последици от гледна точка на прилагането на законите на страната; отхвърляне на принципа на единство между политика и икономика, който води до срастване на определени сфери на политическия и икономическия живот; преминаване към икономически реформи, чиито основни цели са подпомагане на частната инициатива, денационализация, или по-скоро приватизация на преобладаващата част от производствения капитал, контролиран преди това от държавата и съществена либерализация на националната икономика.

713. Така изложените идеи, източник и основен двигател на амбициозните реформаторски опити за подмяна на национализираната, централизирана и планова икономическа система с пазарно-ориентирана икономика, са по принцип приложими и към задачата за реорганизация, или по-скоро за поставянето на нови основи при изграждането на държавна администрация. Така, в ход са постъпки за засилване на демократичния контрол над държавната администрация с цел засилване на нейната отговорност пред демократично избраните органи; правят се усилия, насочени към разсъсредоточаване и децентрализация на съществуващия бюрократичен апарат; набляга се и на необходимостта от стриктното привеждане на дейността на обществените институции към разпоредбите на законите, както и гарантирането на тяхната легалност; съществува консенсус по отношение на разбирането, че обществената работоспособност, ефективност и гъвкавост трябва да се увеличат. Всичко това означава, че организацията на управление е предмет на същия натиск за промени, довел до радикални политически реформи, трансформирал из основи икономиката и отчасти като продължение, революционизирал постройката на обществото.

714. Заслужава си да се повтори все пак, че целта на модернизирането на държавната администрация или държавния сектор, в най-общи линии, далеч надминава поставянето на дейността му в рамките на основните правни норми на поведение, които представляват ръководни фактори в изпълнението на обществените задължения в преобладаващото мнозинство от

45. Йоахим Йенс Хесе е професор, Европейски Център за Сравнително Управление и Обществена Политика, Берлин, Германия.

индустриалните страни на Западна Европа. Предизвикателството, с което се сблъскват държавните институции в Централна и Източна Европа, е да се формулира ново ролята им в държавата, или, по-конкретно, връзките им с политиката, икономиката и гражданското общество, като следва да се припомни, че динамиката на промените в тези институции са тясно свързани с промените в политическите, юридическите, социалните и икономическите сфери, в които те действат и от чието материално и нематериално сътрудничество съществено зависят. Независимо, че държавната администрация е както обект на реформи така, почти неизменно, е и техен основен извършител, процесът на реформи действа и в двете направления.

715. Признавайки тези контекстуални условия, проведените реформи водят до значителен прогрес в преодоляването на разбираемия, но безмълвно ощетяващ държавата манталитет, като се подчертава положителния съдействие на една модернизирана държавна администрация за функционирането на пазарната икономика. В такава среда, необходимостта от всеобхватен подход към реформи се оказва положително възприета от обществото. Това означава, че целите, организационните структури, административните процедури и политиката по отношение на персонала не бива да се решават изолирано. Това също предполага да бъдат взети под внимание наличието на хоризонтални и, по-специално, на вертикални връзки и независими отношения между различните равнища в управлението. В случай, че се действа по гореописания начин, става очевидно, че контекстуалните условия, в които оперира държавният сектор в Централна и Източна Европа, са предмет на задължително едромасщабно регулиране и приспособяване. Независимо че бюрократичните организации са, разбира се, в състояние да понесат значителни външни “шокови удари” без да прибегват до фундаментални реформи, безпрецедентният характер на процесите на трансформация в Централна и Източна Европа поставят под съмнение някои от най-основните принципи върху които е бил създаден административният апарат. Това е причината, поради която държавната администрация е подложена принудително на огромната необходимост от адаптация. Тъй като усилията за реформи целят въвеждането на стабилност, надеждност и приемственост в административната система, те трябва едновременно и да не възпрепятстват следващо преразглеждане и модификации, които биха се наложили при положение, че средата, в която действа администрацията продължава да се реформира. Така стабилността трябва да се съчетае с гъвкавост; надеждността с отвореност на системата; приемствеността с приспособимост. При такива условия се изисква изключително внимание при предписването на каквито и да било институционални, процедурни или персонални мерки, които да бъдат предприети, както и при изработването на подход за управлението на държавата.

2. Общи насоки за развитие на реформата

716. Разглеждайки различните етапи на развитие се оказва възможно да се забележат някои общи тенденции, характерни за извършващите се процеси на реформи в Централна и Източна Европа:

- В началната фаза на преобразования старият юридически, политически, социален и икономически обществен строй окончателно рухва и започва формирането на нови структури. Основните характеристики на тази фаза включват: появата на многопартийни системи, редовно провеждани избори на национално, регионално и местно ниво; основен ремонт на институциите от общественения сектор, като в някои случаи се достига до опит за преправяне на целия правителствен механизъм; формулиране и частично прилагане на радикални икономически програми на реформата; водене на задълбочени, а в някои случаи и твърде разгорещени конституционни дебати. И макар всички черти, характерни за промяната и нейното развитие да са налице, резултатите се оказват твърде различни и фрагментарни.

Променливата схема на избори, нестабилните коалиции и борби за власт между различни правителствени институции се оказват нещо толкова обичайно, колкото и конституционните дебати, твърде често безплодни; приватизационните програми са непълни и регламентиранияте съглашения и прегрупирания между отделните институции – краткотрайни.

- Началната фаза на промени бавно е последвана от това, което би могло да бъде наречено процес на консолидация, по време на който нарастващата политическа стабилност позволява възприемането на един по-систематичен подход към раздържавяване, приватизация и пазарни отношения. Въпреки, че разграничението на изпълнителната и съдебната, както и на политическата и административната власт остава сравнително неясно, и въпреки, че конституционните въпроси остават в повечето случаи безрезултатни, програмите за икономически промени започват да показват обнадеждаващи резултати. Едно по-отговорно поведение по време на изборите оправдава надеждите за приемственост, необходима за стимулиране и подпомагане на инвестициите в частния сектор; такова поведение се превръща във водещо към по-рационален начин на оценяване и реформиране на държавния сектор. И тъй като шумните фойерверки в подходите към промени постепенно губят своята притегателна сила, основен елемент на играта остава планирането и въвеждането в действие на решителна и определена политика.
- Стабилността, от своя страна, позволява използване на един по-умерен подход, изключващ вземането на специални “шокови” мерки, който подход, комбиниран с подчертано внимание към проблемите води до така наречената трета фаза — модернизацията. Необходимостта от щателна ревизия на институционалната наредба и внимание, насочено към “най-правилното практическо приложение”, осигурено чрез прилагане на различни осигурителни механизми, представляват характерните белези на този етап. Нерешените проблеми и новопоявили се недостатъци и липси предполагат наново определяне на ролята, областта на приложение и институционален имидж на държавния сектор. Става все по-ясно, че пазарната ориентация и приватизацията, в края на краищата, ще доведат до очакваните резултати, ако се основават на ясна и законосъобразна рамкова основа, в съчетание с необходимите защитни механизми за извършване на проверки и контрол на балансите, и ако са подкрепяни, регулирани и контролирани от една ефикасна и надеждна държавна администрация. Все още, обаче, реорганизацията на механизмите на централното правителство, както и разграничаването на правомощията по функционален и териториален признак представляват едно изключително трудно начинание. Към това се прибавя и широко разпространеният проблем за честата смяна на персонала, поради, от една страна, атрактивността на работата в частния сектор, и поради, от друга страна, практиката всяко ново правителство да заменя значителен процент от ръководните кадри със свои хора. В някои случаи, гореспоменатите нерешени конституционни въпроси продължават да спъват процесите на модернизация
- Като една четвърта, и до известна степен припокриваща се фаза в процеса на реформиране на държавната администрация може да бъде посочена фазата на адаптация към състоянието на “изкуството на изпълнение” на обществения сектор, наблюдаващо се в западните общества, както и към допълнителното натоварване, предизвикано от подготовката за членство в Европейския съюз. Десет от тринайсетте държави, работещи по програмата SIGMA (България, Република Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения) са депозирали молбите си за членство на Комисията и са приключили договореностите по присъединяване. Останалата работа също е свързана с приемането на страните за членки на ЕС.

Нужните административни умения, както и регулаторният инструментариум (юридическо приравняване до стандартите на ЕС) за справяне с проблемите след приема в Общността, изискват огромно количество работа по правното, институционалното и процедурното приспособяване на кандидатстващата страна. Като се вземе предвид и това, че един от определящите фактори, за да се вземе решение в ЕС за откриване на официални преговори с дадена страна за членство, представлява степента, до която тези приготовления са достигнали, може да се каже, че засегнатите страни придават на този процес на адаптация изключително висок приоритет.

717. Различавайки тези фази или етапи на трансформиране, консолидиране, модернизация и адаптация е необходимо, разбира се, да се съзнава и възможна непредвидимост при прилагането им върху тринайсетте държави, в един толкова обширен и различаващ се контекст. Нещо повече, последователността на тези фази не би трябвало да се приема като зададена, логически обусловена във времето, както и не би било редно да се говори за някаква еднаква практика на страните, работещи по програмата SIGMA. Не би трябвало също така различните етапи да бъдат отличавани само и единствено по процеса на развитие; във всеки отделен случай те отразяват различни условия като: специфично наследство, държавни традиции или дори различна административна култура. Те биха могли само да служат за рамка, в която да бъдат поместени всичките тринайсет държави. Ако най-напредналите са преминали през това типично развитие, четирите фази биха могли да помогнат да бъде идентифицирано състоянието на “изкуство на изпълнение”, както и на процеса на реформи и неговите съставни части. Това не би трябвало да се обърква със сходството в държавните административни системи на тринайсетте, още по-малко със сходство в глобален мащаб. Въпреки всичко, вземайки предвид наличието на важни прилики във външните и вътрешните трудности и предизвикателства, с които се сблъсква държавната администрация в Централна и Източна Европа, както и тази в западните общества, изглежда повече от уместно международни организации да бъдат ангажирани с подкрепата на процеса на реформи.

3. Институционални решения в правителствените среди

718. По отношение на ”контекстуалните условия на административната реформа” съществуват признаци на нарастващо консолидиране. В политическата сфера, процесът на създаване на рамка на демократичното управление е повече или по-малко приключил и основните контури на бъдещия политически ред стават все по-ясни. Непредсказуемостта и несигурността на политическия живот, характерни за годините на преход постепенно намаляват, колкото повече се развиват установени образци на политическо поведение. По отношение на реконструкцията на икономиката, тя е, разбира се, далеч от момента на приключване; преходът от социалистическо планиране към пазарно стопанство чрез приватизация, либерализация и пазарна ориентация показва доста по-сложен и разтегнат във времето процес, от този, който предварително се е предвиждал. Нещо повече, разрушителните последици от този процес на реконструкция като: свиване на производството, покачване на инфлацията, растеж на безработицата и сриване на жизнения стандарт, се оказват значително по—опустошителни от онези, за които са склонни първоначално да признаят поддръжниците на реформата. Въпреки това, докато икономическата политика се сблъсква с трупаци се планини от проблеми, основите на различните структуроопределящи националната икономика отрасли също започват да се забелязват по-ясно. Най-общо формулираните декларации за създаване на пазарно —ориентирани икономики отстъпват място на по-диференцирана политика. Това засяга например: ролята на предприятията, чийто собственик се явява държавата; хаоса по отношение на малки, средни и големи фирми и корпорации; отделните сектори на икономиката. Независимо от факта, че споделят еднакви основни задължения, сравнителният анализ разкрива наличие на съществени политически разлики в решенията на страните, работещи по програмата SIGMA. В същото време, тъй като основните цели на икономическата реконструкция придобиват

по — голяма определеност, а в резултат на това и политиката става все по-отчетлива, създаването на законосъобразни институции, характерни за една зряла, пазарно-ориентирана система напредва. По отношение на административното развитие, стабилизирането на важните променливи величини на политическата и икономическата реформа означава все по-нарастваща степен на надеждност и предсказуемост. Ако, средата в която действа държавната администрация започва да се избистря, политическите очаквания и функционалните търсения в средносрочен и дългосрочен план стават все по-ясни. Вследствие на това, съществува и по-реалистичен шанс за позитивна, целева реформа, която далеч да нахвърли простото отрицание, тоест отказ от административното наследство на демократическият централизъм.

719. По отношение на институционалните въпроси, заслужава да се отбележи, че противно на регионалните и местни нива на държавна администрация, реорганизацията в самата правителствена среда остава силно ограничена като стига едва до едно структурно приспособяване, което е неотменимо свързано с демократизацията и икономическата либерализация. В основната си част, това ранно приспособяване се фокусира върху две области: вътрешната сигурност и икономическата администрация. Може да се счита за изненада, че в много страни интензивна промяна на правителствени отдели и национални служби, съставляващи сърцевината на централния апарат на правителството, все още не са предмет на реформа. Това, между впрочем не означава, че не са проведени никакви значими промени до момента; нито пък, че нуждата от едромасщабно преразглеждане на централните правителствени институции не е призната за необходимост. Независимо, че политическата нестабилност от есента на 1989 година и несигурността за бъдещата роля на централния административен апарат и неговите взаимоотношения с по-ниските етажи на властта допринасят за ограничаване на мащаба на административната реформа, и че това, в някои случаи напълно се промени през последните две години, необходимо е все още да се извърши крупна по мащабите си работа. В общи линии съществуват свидетелства за договореност на широка основа между политиките по отношение на значимо преструктуриране на правомощията на службите на централно ниво, което би било възможно само в случай, че бъдещите задачи на централната администрация бъдат по-ясно определени. С други думи, искат се решения, касаещи компетенциите по отношение на бъдещата власт и отговорност на държавната администрация на най-високо ниво, а не на ниво регион или по места.

720. Но колкото и умело да е подготвен и внимателно контролиран, крайният успех на всяка програма за модернизация зависи най-вече от способността на реформаторите да преодолеят вътрешната съпротива, която съществува срещу заплануваните промени. В този случай, анализиращите административната реформа изглежда стигат до почти единодушно съгласие, че използването на стратегии, разчитащи на сила за придвижване на реформите, едва ли биха довели до желаните резултати. Вместо тези силови стратегии, те подчертават необходимостта от възприемане на един подход, базиран на убеждението и целящ мобилизация на вътрешните сили в организациите, подлежащи на реформиране. Въпреки, че ще са необходими няколко години преди да е възможно да се съди за наличието на какъвто и да е успех в провеждане процеса на модернизация, огромното значение, което се придава на организирането на административния апарат на това ниво, е окуражително.

4. Регионално ниво на управление

721. Разглеждайки регионалното ниво на управление, става възможно да бъдат разпознати известен брой общи характеристики за страните от Централна и Източна Европа. Един такъв общ аспект представлява най-вече несигурността по отношение на бъдещето на средният ръководен персонал и междуведомствените договорености в по-широк план. Докато предишните служби почти навсякъде са премахнати, тъй като са служели за инструменти на държавната власт, въпросът

за бъдещето на управлението на регионално ниво остава все още открит. Въпреки, че съществува почти пълен консенсус по отношение на необходимостта от по-нататъшна структурна промяна, в резултат на разбирането, че настоящата териториална организация на държавната администрация е абсолютно неефективна, осъществени са само няколко сполучливи реформи в тази насока, а повечето от опитите са се провалили. Все още се срещат доказателства за съществуващи значителна нестабилност и объркване в средното ниво на административното управление на страните от Централна и Източна Европа. Докато старият административен персонал на това управленско ниво е дискредитиран и е с решително отслабени позиции, новата политика по отношение на регионалното ниво на управление само спомага за по-голяма разпокъсаност на специализираните звена на държавната администрация. И въпреки, че представлява опит за внасяне на ред в дейностите на различните държавни административни нива, изниква остра необходимост от поставяне на преден план и приоритетно решаване на проблемите по координацията и контрола в процеса на административната реформа през следващите години. Проявата на осезателни недостатъци в работата, дължащи се на наличието на множество институции с припокриващи се функции, води до създаването на известни опасения сред реформаторите. Общо взето, изглежда, че договорености между централната власт и тази на регионално ниво не подпомагат, а възпрепятстват протичащите процеси на реформи. Въпреки това, докато служат за ключ към прилагането на административната политика, институциите на средно управленско ниво несъмнено заслужават специално отношение.

5. Местно управление

722. Дискутирайки опитите за използване на нов подход при създаване на местно управление в Централна и Източна Европа, от съществено значение е необходимостта да се прави разлика между промените в нормативната уредба от една страна, и съществуващата практика на местното управление и администрация, от друга. Въпреки, че реформираното законодателство, прието през 1990–1991 почти навсякъде не е лишено от вътрешни противоречия и неясноти, и че частично се нуждае от изясняване и уточняване, то предоставя солидна законова основа за разделянето функциите на държавната администрация от тези на местното управление. Концепцията за “хомогенна” и “единна” държавна власт (в която местната власт действа като представител на централното държавно управление и е в подчинено положение по отношение на централните разпоредби и контрол) е отхвърлена и е заменена с “дуалистична” система, при която държавната и местната власт работят, всяка в своята сфера на влияние и според собствените си правомощия. Вземайки под внимание, че някои от реформите са извършени едва напоследък, както и факта, че в много случаи средата, в която трябва да работи, проявява признаци на конституционна, политическа, икономическа и социална нестабилност, не би трябвало да изглежда чудно, че всъщност действията на местната власт излизат доста извън рамките на нормативния идеал. Но взирането само в законовата рамка може да създаде непълна и, всъщност, изкривена представа за състоянието на местното управление.

723. Докато законодателството, свързано с реформите в местната власт, несъмнено засилва ролята на управлението на местно ниво и успява в установяване сферата на една почти автономна власт, в същото време се подлага на критика недооценяването на необходимостта от активно координиране, коопериране и интеграция в провежданата политика на реформи на вътрешноевропейско ниво. Някои от тези критични бележки частично се потвърждават, като недостатъците се дължат не само на липса на организационни и процедурни способности, но и несъмнено са резултат на недоразвито или частично развито коопериране между властите. Проблемите се допълват от фрагментарната природа на местното управление. Слабата власт на междинно управленско ниво означава засилване на изискванията към централната власт за изграждане на директни връзки с местните власти — задача, затруднена от съществуването на

голям брой местни административни единици, многобройни малки общини и липса на професионалисти. От своя страна, местните власти не могат да разчитат регионалните съвети да представляват техните интереси на централно правителствено равнище, а трябва да намерят алтернативни канали за достъп. В резултат на това сегментираната природа на връзката между властите се запазва.

724. Разпокъсаността на властта на местно ниво не само действа с обратна сила, засягайки координацията и кооперирането между службите, но и уврежда административните възможности на собственото си управление. Трудности, възникващи поради нарасналия брой задачи, липса на опит в работата в тотално променените рамкови условия на действие, липса на централно ръководство, всичко това увеличава проблемите, които се допълват и от изключителната разпокъсаност на управленските и административните ресурси на местно равнище. Едно често срещано възражение срещу провеждането на местна административна реформа е това, че в резултат на такава реформа би се получила едно автоматизирано местно свързващо звено без способност да се справи с новите си функции ефикасно и ефективно. Несъмнено много от малките местни общини с минимален или несъществуващ състав от професионалисти и изключително ограничени финансови ресурси биха срещнали огромни трудности в изпълнението на мандатните си задачи и не биха имали възможност да се възползват от разширеният обхват на действие на местно ниво, който новата законова уредба регламентира.

725. Изглежда по тази причина, реформаторите са вложили твърде много надежди в провеждането на промени в местното управление. Разбираемо е засиленото внимание и наблюдаването на подхода, който би могъл да бъде наречен “преобърнат”, който всъщност доведе до значителни слабости и дефекти: компетенциите на местната власт се оказаха частично надценени; обратно, имаше значително подценяване на необходимостта от централно управление и контрол. В края на краищата необоснованото придаване на по-голямо значение на принципа на локална автономия доведе до значителни проблеми в координацията между ведомствата. В резултат на това възникна нарастващ повик към частична “реформа на реформата”, търсещ възприемането на по-прагматичен подход към местното управление.

6. Държавна служба

726. Разглеждайки въпросите, свързани с персоналната реформа, държавните администрации в посткомунистическите страни на Централна и Източна Европа са обрисувани като свръх разширени и пренаселени с персонал. Логически, драстичното пропорционално намаляване на щата на държавните служители, чрез приватизация и масивни съкращения, често се считат за неизбежни последици в прехода към модерната държавна служба, с цел създаването на сравнима със западната, по отношение на задачи, структура и начин на действие, администрация. Все пак, подобно ширешо се разбираше за раздута администрация би следвало да бъде подложен на преоценка най-малкото по две причини. Първата причина е подценяването на наличието на съществени различия в броя на заетите държавни служители в различните администрации на развитите индустриални западни страни. Втората причина е надценяването на съществуващият брой зает персонал в държавната администрация понастоящем. За сметка на държавния сектор на икономиката, до неотдавна поглъщащ огромна част от гражданския персонал, като това се отнася най-вече за държавните предприятия и кооперативи, броят на хората, заети в държавната администрация е незначителен. Така че, ако се търси някакво количествено предизвикателство по отношение на съкращения, то би трябвало да се крие не в сърцевината на държавната администрация, а в обществения сектор на икономиката.

727. Далеч по-голямо предизвикателство за извършване на персоналната реформа се крие в недостатъци от качествено естество. Този факт изисква воденето на разумна, последователна, ясна и постоянна политика по отношение на персонала, която да отчита взаимната зависимост между основните ъ елементи — набирането на нов персонал, неговото използване, мотивацията му, представянето на персонала в работни условия, обучението и квалифицирането на този персонал. До неотдавна, само няколко страни са били в състояние да формулират и осъществят политика, насочена към съществено, качествено подобряване работата с персонала. Стъпките, предприети от страните, са имали за цел преди всичко да облекчат някои от най—непосредствените и краткосрочно действащи трудности, но често са се проваляли при сблъскването с по-сериозни структурни проблеми. Нещо повече, не е сигурно, че при предприемането на мерки, засягащи отделни елементи на персоналната политика, е било обърнато достатъчно внимание на тяхната взаимна свързаност. С други думи, преобладавали са единични, изолирани мерки без връзка една с друга и без да бъдат елементи на един по-цялостен проект за реформа.

728. Няколко са факторите, които могат да бъдат открити като възпрепятстващи появата на по-цялостна политика по отношение на персонала. Може би, най-важният от тях е фактът, че единна държавна служба, в повечето от случаите, просто не съществува; всъщност идеята за държавна служба като такава не се основава на никаква нормативна база. И досега само няколко установени правила, отнасящи се до гражданската служба, чията цел е да регулират правата и задълженията на служителите, заети в обществената сфера на дейност; вместо това, повечето служители в държавната администрация попадат под юрисдикцията на общото трудово законодателство, като специални разпоредби, засягащи трудово-правните отношения съществуват само за част от държавната администрация (вътрешни охранителни войски, армията, полицията и охраната на затворите); при преобладаващата част от тези държавни служители трудово-правните отношения са уеднаквени. Отрицателните ефекти от липсата от ясна законова рамка за регулиране на работните отношения в общественият сектор се усложняват от факта, че твърде често не съществува един единствен работодател. Вместо да бъдат сключени с държавата, трудовите договори на служителите се сключват с отделна правителствена служба. Това води до огромно разнообразие от споразумения в договорите. Липсата на обща нормативна уредба, касаеща държавните служители и независимостта на подхода на отделни министерства по отношение на персонала, до голяма степен спъват провеждането на съгласувана персонална политика. Нещо повече, доскоро необходимостта от организационен правителствен център, занимаващ се с въпроси на и за персонала и подготвящ законодателна реформа едва ли е била на дневен ред.

729. Приемането на законодателство за държавната служба, е следователно, правилно разглеждано като необходим елемент от процеса на реформи. Стабилна, конкурентноспособна, отговорна и основаваща се на демокрацията обществена служба е предпоставка за успеха не само на административната реформа, но така също и предопределя успеха в установяване на политическа стабилност и икономическо развитие. Приемането в ЕС само би изиграло роля на ускорител на по —нататъшния реформиращ процес.

730. Комбинацията от действието на нарасналата политическа стабилност, подобрените икономически условия и перспективи за работа, както и усъвършенстването на уменията на персонала, зает в държавния сектор, са началните предпоставки за провеждането на задълбочено модернизиране на държавната администрация, като на преден план отново излизат въпросите, свързани с начините за осъществяването му. Важно за отбелязване е опасното недооценяване на липсата на жизнеспособни практически стратегии и ефективно законодателство за създаване на отговорна и надеждна държавна администрация, с което са се характеризирали първите, най-ранни етапи на процеса на трансформации. Правейки промени в конституцията и второстепенното законодателство, например, се е наблягало на отделни закони, като нормативното съдържание на правните актове е било в центъра на политически и юридически дебати, а процедурните им аспекти

са оставали на заден план. Такива жизнено важни въпроси като: начините, чрез които конституцията и някои второстепенни закони биха работили по-ефективно; видовете затруднения, които биха могли да възникнат в процеса на привеждането им в действие, както и средствата, чрез които тези възникнали трудности биха могли да бъдат сведени до минимум, не са били предмет на систематично разискване. Западно — Източният трансфер на познания и опит е имал вида на помощ от маргинален тип, като усилията основно са били насочени към подпомагане на законодателната дейност и по —специално към адаптацията на законите към пазарното стопанство. Всъщност, може да се спори, дали законотворчеството не е било за един доста дълъг период в известна степен разпокъсано от привеждането му в действие; новото законодателство често е било приемано, въпреки признанието, че липсват административните предпоставки, които биха направили приетите закони ефективни, а и не би било възможно да бъдат създадени такива необходими предпоставки в толкова кратък срок. Така законодателството дегенерираше, а и частично все още дегенерира в провеждането на символична политика. Произтичащите от този факт опасности би трябвало да са очевидни: приемането на закони, които не могат да влязат в сила (или които законодателите не желаят да видят поставени в действие) не само дискредитират законотворческия процес, но и в по-дългосрочен план, дискредитират самата идея за държавност, основана на законността.

731. В редките случаи, когато на въпросите, свързани с начините на действие в процеса на реформи, е било обръщано специално внимание, може да се отбележи, че директното прилагане на Западния опит е било свързано с неоправдано висок оптимизъм. Западният опит през последните двадесет години несъмнено е допринесъл за изясняването на сложните предпоставки, необходими за ефективно приложение на юридическите постановления и политическите решения; до известна степен той също така представлява фактор в подобряване на способностите за създаване на по-ефективни процедури по внедряване, чрез определяне на ключовите действащи лица и ресурси. Но уроците, почерпени от западния опит изглеждат малко преждевременни за съществуващите условия в Централна и Източна Европа. Западните анализи са основно съсредоточени върху начините за привеждане в действие на реформи, но в една относително стабилна среда, докато нормативната уредба в страните от Централна и Източна Европа все още е в процес на динамични преобразования. Най-общо казано, все още бурно променящото се обкръжение, в което трябва да се действа, означава, че твърде незначителен брой основни предположения, които западните законодатели и администратори са използвали, могат директно да намерят приложение в източно-европейските условия. Това е истинската причина, поради която всички реформатори наблягат на изграждането на собствен потенциал за провеждане на решителна политика; от съществена важност е и проявяването на специално внимание към този собствен потенциал.

732. Що се отнася до процедурните въпроси, вече бе обяснена неяснотата по отношение на “глобалната конвергенция”, както и по отношение на новата “парадигма” в държавната административна реформа. Това обаче не е в състояние да възпре новите “гурута на мениджмънта” както и “академичните туристи” от пропагандирането на техните “произведения”. Едва сега официално се признава, че за условията в страните от Централна и Източна Европа, и най-внимателното ръководство на държавния кораб не би имало успех, ако не се обръща всекидневно внимание в провеждането на политиката и успеха на реформата, касаеща държавната служба. Нещо повече, въвеждането на бизнес подходи в държавната администрация, прокламирани от Концепциите за Нов Обществен Мениджмънт, може да се окаже изключително разрушително за системи, базиращи се на континенталната европейска традиция, в които или липсват предпоставки, или такива предпоставки са отхвърлени поради някаква вътрешна логика. Особено проблематично в трансформирането на средата, в която протичат процесите на действие на държавната администрация, представлява ограничената способност, демонстрирана от системите за Нов Обществен Мениджмънт за амортизиране на сътресенията, предизвикани от действията на оставения без спирачки свободен пазарен механизъм. В най-добрият случай, едно възприемане на

подобрени методи за мениджмънт по пътя на убеждението би се оказало значително по-ефективно от простото заимстване на англо-саксонската управленческа административна култура. Обръщайки внимание на процедурните въпроси, “създаването и използването на собствен потенциал” трябва да се счита по-скоро за препоръка, отколкото за налагане на доказала вече силата и възможностите си тенденция.

733. Следователно, създаването на ефикасна, надеждна и отговорна държавна служба е функция на наличието на известен брой необходими условия, което наличие, в случай, че бъде пренебрегнато, може да предизвика съответните индивидуални реформи да останат неефективни:

- Най-основното и несъмнено водещо след себе си най-сериозни последици необходимо условие може да бъде дефинирано като наличие на законов минимум. Без нормативна база, създадена например от общ закон за държавната служба, няма да бъде възможно да се привлече един елит, който да работи в общественния сектор. Доверието — особено важно като един от определящите фактори за индивидуален избор на кариера по време на процесите на трансформиране и модернизиране — ще бъде осигурено, ако задълженията и правата на държавните служители бъдат гарантирани и бъдат прилагани на законова основа. Наличието на известна степен на гъвкавост, подходяща за най-ранния етап на реформиране на правителствения механизъм, сега възпрепятства развитието на надеждност и професионализъм, изисквани от модернизацията и адаптацията.
- доверието, основано на законов минимум, е необходимо с цел да се създаде широка политическа подкрепа за реформа на държавната администрация, както и политическа воля за извеждане на тези усилия до успешен край. Общественото признаване на важността на една солидна, ефикасна и отговорна обществена служба, която да подсури демократичното управление е основа не само за създаване на законност, но също така и за повишаване на социалния престиж на работата в общественния сектор. Още веднъж, от историческия опит на дискредитирания държавен апарат следва, че трябва да бъде направено едно допълнително усилие в това отношение с цел да бъде привлечен квалифициран персонал.
- Мотивацията и обвързването в дългосрочен план на хората, заети в общественния сектор трябва да бъдат подсилени чрез изграждане на специална “система за професиите” — професионален кодекс. Само детайлно описание на професионалната дейност, ведомствени квалификационни изисквания и перспективи за професионален напредък, на които да може да се разчита, чрез уеднаквяване на критериите за оценка на професионалната изява, ще даде възможност за евентуално планиране на развитието на кариерата, необходимо за засилване на привлекателността на един непрекъснат стаж в общественния сектор. Прозрачност в системите на заплащане и възможност за изява, свързана с наградна система от бонуси, допълва списъка на поощрения, чието комбиниране значително ще допринесе за достигане на желаното качество и продължителност на работа в държавните служби. Така, по-скоро чрез отрицание отколкото чрез имитация, биха могли да бъдат извлечени поуки от западния модел на държавна администрация. Успешното привеждане в действие на така дефинираната “система за професиите” би създавала не последователи или имитатори на вече създаден интернационален модел на държавна служба, а лидери от най-висок ранг за управление на новопоявилите се демокрации.
- Четвъртата и, в известен смисъл, по-обща предпоставка за създаване на ефикасна и успешна държавна служба е инкорпорирането на единични инициативи за реформа в една по-обща реформаторска стратегия. Разбира се, счита се за неепрепоръчително, а в

някои случаи и невъзможно, вземайки под внимание развиващите процеси на промяна и адаптация, дефинирането “веднъж завинаги” на размера, формата, задачите и организационната структура на обществения сектор. Все още, вместо да се приема, че бъркотията и постоянното движение към промяна са постоянен, “неизбежен” спътник на процесите на трансформация, трябва да се направят усилия, за да се определят в най-общи рамки дългосрочните цели, така че да се даде възможност отделните реформаторски инициативи да бъдат формулирани и въведени в действие като част от един стойностен, еволюционен и вече последователен процес.

7. Заключение

734. Обобщавайки, могат да бъдат изтъкнати следните наблюдения, които, в един по-късен стадий, биха представлявали известен интерес при извършване на сравнителен анализ:

- На разположение са достатъчни доказателства, че е трудно да се правят каквито и да били опити за обобщение на специфичните констатации в областта на административната реформа поради факта, че страните от Централна и Източна Европа са все още на различни етапи на административно развитие. Могат да бъдат разпознати само отделни, характерни черти на подобие, но националните сфери на действие на държавните служби, държавните традиции, административната култура най-често се отличават твърде съществено, което не разрешава сравняване на решенията. Преобладават сходни проблеми, но е необходимо да се търсят специфични отговори за тях. Взимайки под внимание бързината, с която е трябвало да се действа, за да могат съглашенията на асоциацията да влязат в действие преди провеждането на преговори по присъединяване към Европейския Съюз, може да се каже, че съществува една опасност от прекомерно обобщаване на наличните изисквания към всяка отделна страна.
- Правейки преглед на различните опити за реформа, преобладаващите способности са: “реформа чрез разгласяване и декларации”, “реформа чрез законодателстване” и “реформа чрез обявяване на програма”. Поради това, съществуват свидетелства за удивителна липса на съвпадение в намеренията и фактическите резултати или истинските промени. По-детайлно вглеждане в отражението на отделни реформи в различни страни потвърждава често заблуждаващия характер на оценките, основаващи се изключително върху съставяне на правни текстове, разработване и развиване на специфични реформаторски програми и множество официални декларации.
- По-нататък тенденцията да се включват “крайни” подходи към реформата се съпътства от едно, може да се каже, асиметрично схващане на нуждите на даден етап. Така, оказаното надценяване на действията и решенията на централната власт се допълва от решително подценяване на нуждата от изграждане на регионален капацитет и недооценка на възможността за преосмисляне на познанията и опита в работата с едно, в преобладаващата си част, твърде либерално местно законодателство, като този опит е натрупан в годините след 1989 година. Липсата на разбиране на съществуващата в даден момент обстановка довежда до удивителни регионални дисбаланси и до известно, доста остро социално неравенство. Тези грешки на “растежа” вече се признават, но към тях трябва да се прибави и факта, че липсата на достатъчно внимание към взаимоотношенията между отделните власти довежда до твърде сложни политически решения. Както бе споменато, в много от страните от Централна и Източна Европа връзката между централните, регионални и местни управленчески нива остава основната спънка в привеждането в действие на политиката на реформи.

Това обстоятелство се утежнява и от факта, че усилията на областната и местната власт по отношение на реформите рядко съвпадат.

- Спирайки се по-нататък, е необходимо да се отбележи появата на остра необходимост от подобряване процесите на координиране и коопериране. Специфична характеристика на наблюдаваните страни представлява фактът, че не само координирането, кооперирането или изобщо някакви ритмични комуникативни канали между министерствата остават неразвити, но и самото разбиране за нуждата от изграждане и подържане на такава комуникация между различните нива на управления липсва. Неефикасността на множество амбициозни програми, касаещи реформата в държавната администрация, може да се проследи назад във времето към един от получените в наследство завети от комунистическото минало: държавните чиновници недостатъчно добре разбират необходимостта от коопериране в хоризонтален и вертикален план и не е обръщат подобаващо внимание.
- Общите програми за подпомагане на държавната администрация със сигурност не са загубили все още своето значение. В твърде много случаи основните изисквания към администрацията и досега не са поставени. За да се създава постоянно собствен контингент от експерти, такива програми не следва да бъдат прекъсвани преждевременно, а изискват едно непрекъснато подкрепящо внимание. Това, че те запазват значението си, може да се илюстрира като се приведе за пример състоянието на страните, в които новите власти се сблъскват със задачата за преразглеждане на основните управленски структури открай до край. Ценни и скъпоструващи местни инициативи, или инициативи във връзка с решаване на специфичен проблем са под угрозата да останат неефективни, в случай, че все още липсват основни административни умения и експертен опит.
- По отношение на решенията, касаещи персонала, опитите за подобряване на предварителното обучение преди постъпване на работа, както и обучението, водено вътре в самото ведомство, следва да бъдат подложени на оценка. Изглежда, че политиката водена през ранните етапи на трансформационните процеси е надживяла намеренията си. Това, което се проявява като необходимост сега, е да се осигури сериозно оценяване на нуждите на всяка страна, което да разреши тази страна да има достъп до фондовете и да ги използва по-ефективно. Схемите за “масово обучение” заплашват да навредят в дадения случай дотолкова, доколкото представители на консултантски екипи (често твърде млади) не могат да предоставят необходимата информация и решения по специфични за момента проблеми. Това не би трябвало да доведе до извода, че основните административни умения не са напълно осигурени до този момент. Все още резултатите от анализите, касаещи нуждите на отделните страни от квалифициран персонал би трябвало да бъдат използвани за насочване на обучението към оставащите проблемни сфери. В допълнение на това, очаква се тези анализи да разкрият наличието на един твърде специален проблем свързан с поставянето на определени изисквания за притежаване на твърде специфични умения, свързани с решаване на въпроси, изискващи познания в твърде различни области. В този случай едно изследване би показало на кое от двете възможни политически решения — това на създаване на “министерства — близнаци” или на “професионалисти — близнаци” следва да бъде даден приоритет.
- Става ясно, че прилагането на различни политически линии на поведение се явява съществена пречка за развитие на процесите на реформи. Появява се нарастващо разбиране за необходимостта от институции, както и от процедурно ноу-хау и квалифициран персонал, с цел довеждане на реформите до успешен край. Така, на свой ред, следва да бъде окуражено не само приключването на реформите в хоризонтален

план, но и да бъде наблегнато в бъдеще на политиката по места, като се засилят опитите за значително усъвършенстване на системите за управление в разглежданите страни. В тази връзка би имало смисъл да бъдат установени центрове за информационен обмен, отнасящ се до административната реформа и свързаните с това решения, особено в онези страни, в които все още не е възприета положителна нагласа към развитието на институциите и стабилизирането на администрацията.

- В тази връзка е необходимо още веднъж да се посочи, че държавната администрация представлява както обект, така и субект на реформата. Но значимостта на резултатите от проведен мониторинг на административната работа, както и от засилване на контрола и отчетността, не би следвало да бъдат пренебрегнати също така. Необходимо е да бъде обърнато особено внимание на формулирането на инструкции за провеждане на обучение, както и за изготвяне на проекти, свързани с реформата, което да бъде доведено до такова ниво на определеност, че да даде възможност за пълноценно и качествено оценяване при завършване на проект или програма. Това, разбира се, също изисква едновременно засилване на възможностите на разглежданите държави за извършване на външен независим контрол.
- За страните във процес на реформи не е достатъчно да се приложи методът “да се научи, като се направи”. Значително по-подходящо би било да се добави “да се научи от опит”. Това се отнася не само до помощта и участието, осигурени от западните страни, но също и от възможността за използване опита на съседните държави. Следва да се наблегне на създаването на международни програми, международно коопериране на регионално ниво и транс-гранични проекти. Възможността да се извлече полза от опита на другите, би могла да добави един по-силен акцент в начина на мислене и отношението към провеждането на административната реформа, не срещани до този момент. Рентабилността на такива опити не е за пренебрегване; респективно провеждането на политика в този дух би следвало да бъде окуражавана от международни организации и донори.
- Тъй като способностите и възможностите на страните за възприемане и прилагане на специализирани програми са твърде неравномерно разпределени сред държавите от Централна и Източна Европа и вземайки под внимание факта, че дори въвеждането в действие на политически решения в твърде специфични политически сфери изисква наличие на опитност и висок професионализъм, следва, че административната реформа трябва да бъде осъществявана в широк план и с перспективи за развитие, като се осъзнава нуждата от извършване на вътрешни промени в организационните структури, изменения в процедурните условия, ресурсите и персонала.
- Що се отнася до външна помощ, редно е да се отбележи тенденция на едно “преоткриване на колелото”. Ако това изглежда разбираемо в случаите, когато някои програми в съвсем ранен етап на реформата, подпомогнати от външни експерти са претърпели провал (най-вече в областта на законодателството за държавната служба, както и в областта на регионалното развитие), то съвсем различен и труден за оправдаване е случаят с погрешно насочване на ресурси, като се има предвид възможността да се извлече поука от натрупан подобен опит при насочване на ресурси, но в друг контекст. Тук опасността се крие в това, че ежедневната практика се изражда в един изтърган стил на “хвърляне на пари” на вятъра за решаване на проблемите.
- Независимо от наличие на различия в опитите за реформи и променящи се приоритети за оказване на помощ, съществува една трудно съгласувана политическа рамка, която би позволила действието на тясно свързани и взаимно подпомагащи се в дългосрочен план програми за оказване на помощ. В случай, че бъде избегнато скъпоструващото

дублиране на усилия и ресурси, провеждането на желаните опити по претворяване в живо дело на инициативите за децентрализация, с цел напълно да бъдат отчетени всички специфични обстоятелства, следва да се допълни от една обща рамка от политически приоритети, които да бъдат следвани, и в която рамка всички съвместно действащи ефекти да бъдат експлоатирани и процеси на взаимно обучение и обмяна на опит проиграни. Докато разклоняването на различни административни проблеми, политически и икономически обстоятелства, както и развитие на съществуващия потенциал се нуждаят от някаква форма на децентрализация, то не бива да се забравя необходимостта от неизбежното централно стратегическо ръководство. Едновременното пренебрегване на тези два аспекта в управлението би довело до неизбежна катастрофа.

- Донорите до този момент проявяват странна смесица на подходите: докато в началото подходът се е основавал на принципа “предлагане”, после “търсене”, след това “нужда”, напоследък той е: “добавяне”. Това води един елемент на обръкване и вреди на лекотата на протичане на процесите на реформи.
- Липсата на координация между “двустранните” донори, международни организации и проекти, специфични за отделните страни, понякога води до дублиране на усилията и обръкване на представите от страна на страните — реципиенти. Трябва ясно да се отбележи, че пространни интервюта проведени с държавни служители на страните от Централна и Източна Европа, разкриват наличието на известна доза негодувание, произтичащо от факта, че често се налага да бъдат водени дискусии по едни и същи проблеми с различни чуждестранни делегати, при което се получават или частично противоречиви, или напълно изключващи се съвети. Изчистване на профилите и ясно разделяне на работата изглеждат повече от необходими. Различните подходи на дарителските учреждения биха могли да се превърнат в предимство в случай, че ролята на институциите по стратегическо ръководство и този на консултантските агенции, бъдат разграничени колкото се може по-ясно.
- Относно приема в Европейския Съюз, следва да се признае наличието на очевидна връзка между законовото приближение и реформата в държавната администрация, като тази връзка се долавя много по-силно от когато и да е било преди. Този прием ще бъде подсигурен от процеса на управление и то така, че отделните програми на гореспоменатите два елемента да не останат откъснати от реалните условия. Това предполага необходимост от използване на ясни институционални и процедурни мероприятия, частично припокриващи се както и планиране на съответно обучение.
- В провежданата политика, насочена към получаване на международна помощ, освен приключване на програмите по общо подпомагане на административната реформа, извършваща се в жизненоважни сфери на дейност по хоризонтала, както и по сектори, би могло да има смисъл съсредоточаването на усилията върху четирите основни елемента на стратегията по предварителния прием в ЕС като: елемент на допълване, елемент на прибавяне, елемент на условност, и оценъчен елемент, както и концентрация върху по-нататъшно планиране на целите и определяне на специфичните проблеми за разрешаване, които да залегнат в бъдещото програмно развитие. Разбира се, необходимо е да се отбележи, че едно е да се планират всички тези мероприятия, а съвършено различно — да бъдат обезпечени в процеса на управление и то в реални условия.
- В заключение, необходимо е да се отбележи, че междудържавните програми доказателствено си като гъвкави инструменти, притежаващи известни предимства пред тези инструменти или подходи, прилагани самостоятелно от всяка страна. Тези програми

улесняват трансфера на информация, опит и образци от “най-доброто практическо приложение” през границите. Използването им позволява сравнително подобни подходи в решаването на проблемите, които в повечето случаи са общи за всички участващи страни. Като противотежест на децентрализационните тенденции в специфичните за всяка страна програми, би могло да се контрабалансира, като бъде подсилено заздравяване на позициите на междудържавните програми.

PARTICIPANTS LIST

(In English Only)

Athens, 8-10 October 1997

(in alphabetical order by country, and then by individual)

ALBANIA

Mr Bujar Bala
Chief of EU Section
Ministry of Foreign Affairs
Dept for EuroAtlantic Cooperation
Boulevard "Jeanne d'Arc" No 6
Tirana
tel: (355 42) 62065
fax: (355 42) 62084/2085

Mr Krenar Loloçi
Legal Adviser to the Prime Minister
Prime Minister's Office
Bulevardi Deshmoret E Kombit
Tirana
tel: (355 42) 35398
fax: (355 42) 28498

Mr Rustan Petrela
Director, Prime Minister's Office
Department of Public Administration
Bulevardi Deshmoret et Kombit
Tirana
tel: (355 42) 30846
fax: (355 42) 28498

BULGARIA

Mr Ivo Draganov
Adviser to Deputy Prime Minister and
Minister of Education
Council of Ministers
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia
tel: (359 2) 887 2068
fax: (359 2) 981 1736

Ms Zlatina Nikolova
Head of Chancellery Department
Council of Ministers
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia
tel: (359 2) 981 4964
fax: (359 2) 882 726

Ms Jasmine Popova
Head of the European Integration Dept
Ministry of Foreign Affairs
2 Ul. al. Zhendov
BG-1113 Sofia
tel: (359 2) 737 412
fax: (359 2) 707 589

CZECH REPUBLIC

Mrs Petra Bartáková
Department for Coordination of
Relations with EU
Ministry of Foreign Affairs
Loretánské náměstí 5
118 00 Prague

tel: (420 2) 241 82513
fax: (420 2) 241 82046

Mr Petr Kubernát
Director, Department for Coordination of
Relations with EU
Ministry of Foreign Affairs
Loretánské náměstí 5
118 00 Prague

tel: (420 2) 241 82175
fax: (420 2) 241 82046
e-mail: s_okeu@mzv.cz

Mrs Eva Pauknerová
Advisor to the Prime Minister
Office of the Prime Minister
Nabrezi Edvarda Benese 4
118 00 Prague 1

tel: (420 2) 290 0563
fax: (420 2) 240 02317
e-mail: pauknero@vlada.cz

ESTONIA

Mr Henrik Hololei
Head of Office of European Integration
State Chancellery
Lossi Plats 1A
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6721
fax: (372) 631 6724
e-mail: henrik@wp.rk.ee

Ms Mari Pedak
Department Head
Local Government and Regional Development
Ministry of Internal Affairs
Pikk 57
EE-0001 Tallinn

tel: (372) 612 5100
fax: (372) 612 5101
e-mail: mari@sisemin.gov.ee

Mr Aivar Rahno
Assistant to the Secretary of State
State Chancellery
Lossi Plats 1A
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6749
fax: (372) 631 6994
e-mail: aivar@wp.rk.ee

“FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA”

Mr Plamen Georgievski
Assistant Minister of Justice
Ministry of Justice
"Veljko Vlahovic" bb
91 000 Skopje

tel: (389 91) 230-723
fax: (389 91) 226-975

Mr Idjet Memeti
Deputy-Secretary of the Government
Expert Service of the Government
bul. "Ilinden" bb
91 000 Skopje

tel: (389 91) 115-239
fax: (389 91) 113-710

Mr Dragan Tilev
Head of the Aid Co-ordination Unit
bul Ilinden bb
91 000 Skopje

tel: (389 91) 239 165
fax: (389 91) 113 710

HUNGARY

Mr Zsolt Becsey
Director
State Secretariat for Integration
Ministry of Foreign Affairs
Bem Rakpart 47
H-1027 Budapest

tel: (36 1) 458 1075
fax: (36 1) 214 6884

Mr Endre Kovács
Senior Advisor
International Department
Ministry of the Interior
XII Németvölgyi út 41
H-1903 Budapest

tel: (36 1) 266 2645
fax: (36 1) 266 3048

Mr Imre Verebelyi
Government Commissioner for
Modernisation of Public Administration
Kossuth Ter 4
H-1055 Budapest

tel: (36 1) 268 3200
fax: (36 1) 268 3202

LATVIA

Mr Edvins Andersons
Director
Project Management Department
State Chancellery
36 Brivibas Blvd
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 4447
fax: (371) 721 3505

Ms Solvita Harbacevica
Deputy Director
European Integration Bureau
Elizabetes 57
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 6672
fax: (371) 728 7904
e-mail: eib@eib.gov.lv

Mrs Svetlana Proskurovska
Director
Bureau of Public Administration Reform
Raina Bulv. 4
LV-1050 Riga

tel: (371) 722 3109
fax: (371) 722 3148
e-mail: bpar@com.latnet.lv

LITHUANIA

Ms Teresélé Kazlauskiené
Deputy Minister
Ministry of Public Administration Reforms
and Local Authorities
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 620 110
fax: (370 2) 226 935

Mr Adolfas Savicius
Government Secretary
The Prime Minister's Office
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 626 595
fax: (370 2) 221 088

Mr Virgilijus Savickas
Adviser to the Prime Minister
The Prime Minister's Office
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 627 041
fax: (370 2) 619 953
e-mail: v.savickas@ervk.lt

NETHERLANDS

Mr Jos van der Steen
Senior Adviser
International Affairs
Ministry of Interior
Schedeldoekshaven 200
2500 EA The Hague

tel: (31 70) 302 7078
fax: (31 70) 302 7634

POLAND

Mr Wiktor Marek Anselm
Director of the Department for Accession Negotiations
Office of the Committee for European Integration
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 6719
fax: (48 22) 694 6988

Ms Izabella Dudzin
Director General of the Chancellery
of the Prime Minister
1/3 Al. Ujazdowskie
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 628 7870
fax: (48 22) 694 7296

Ms Elwira Kucharska
Director General of the Office of the
Committee for European Integration
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 9327
fax: (48 22) 694 6988

ROMANIA

Mr Grigore Lapusanu
State Secretary, Chief of the Department
for Local Public Administration
Piata Victoriei 1
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 659 5090
fax: (40 1) 311 3641

Mr Florin Lupescu
Director
Department for European Integration
Directorate for Institutional Cooperation
Victoria Palace, Victoria Square 1
Bucharest

tel: (40 1) 222 3692, 222 5470
fax: (40 1) 222 5470
e-mail: uca@mail.kappa.ro

Mr Laurentiu Tachiciu
Secretary of State for Reform
Council for Reform
Department for Economic Reform
Piata Victoriei 1
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 222 5973
fax: (40 1) 222 3691

SLOVAKIA

Mr Stanislav Becica
Head of Minister's Office
Ministry of Interior
Pribinova 2
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 321 166
fax: (421 7) 362 222

Mr Frantisek Pauliny
Director
International Cooperation Department
Ministry Of Interior
Drienova 22
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 23 41 42
fax: (421 7) 23 58 57

Mr Jaromir Turanec
Executive Assistant
Department for European Integration
Government Office of the Slovak Republic
Namestie Slobody 1
813 70 Bratislava

tel: (421 7) 531 44 61, 533 3689
fax: (421 7) 533 38 38

SLOVENIA

Mr Zarko Bogunovic
State Undersecretary
Chief of Cabinet of the Minister of Interior
Ministry of Interior
Stefanova 2
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 21 77 35
fax: (386 61) 30 23 08

Mr Peter Jeglic
State UnderSecretary
Ministry of Interior
Beethovna 3
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 172 4273
fax: (386 61) 125 14 86
fax: (386 61) 172 4253

Ms Tatjana Koselj
Adviser
Office for European Affairs
Slovenska 27
61 000 Ljubljana
(from 13/10/97: PM Cabinet
Counsellor for European Affairs)

tel: (386 61) 178 1101
fax: (386 61) 178 1101

GREECE (Host country)

Mr Vassilis Andronopoulos
Director General
Directorate General for Personnel Matters
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3311
fax: (30 1) 339 3300

Mr. Stavros Benos
Deputy Minister
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Av.
106 74 Athens

Mr Christos Boursanidis
Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6244
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Irimi Bovoli
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6273
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Alexandros Denezakos
Lawyer, Special Scientific Advisor
Directorate General of Administrative Modernisation
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 333 3337
fax: (30 1) 339 3300

Mrs Maria Diamantopoulou
First Secretary of Embassy
Office of the Secretary General for European
Affairs, Ministry of Foreign Affairs
1 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4017
fax: (30 1) 339 4201

Mrs Anna Giobre
Lawyer
Unit of Community Legal Affairs
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

tel: (30 1) 333 2341
fax: (30 1) 333 2130

Mrs Vissaria Griva, Director
Directorate of International Affairs
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3478
fax: (30 1) 339 3427

Mr Antonis Kaltsounis
Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6211
fax: (30 1) 342 8049

Mr Themistoklis Kouroussopoulos
Honorary President of the Council of the State
President of the National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6201
fax: (30 1) 342 8015

Mrs Maria Lekka
Secretariat General of Public Works
182 Charilaou Trikoupi Str
101 78 Athens

tel: (30 1) 644 2090
fax: (30 1) 644 2090

Mr Nikiphoros Manolas
Council of Economic Advisers
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

tel: (30 1) 333 2545
fax: (30 1) 333 2527
e-mail: soel@athena.compulink.gr

Mrs Vassiliki Mesthaneos
Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

| | |
|--|---|
| Mrs Georgia Michalakakou-Rokana Research Fellow Centre of Planning and Economic Research 22, Ippocratous Street 106 80 Athens | tel: (30 1) 362 7810 fax: (30 1) 361 1136 |
| Mr Sarantis Pantelias Advisor to the Minister of Environment, Urban Development and Public Works 182 Charilaou Trikoupi Str 101 78 Athens | tel: (30 1) 644 9502 fax: (30 1) 644 9502 |
| Mrs Anastassia Papastilianou Head of Informatics Department National Center of Public Administration Pireos and Thrakis 2 177 78 Tavros, Athens | tel: (30 1) 349 6279 fax: (30 1) 342 8049 e-mail: ideplhol.gr |
| Mrs Maria Politopoulou Director Directorate for Administration and Finance Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilssis Sofias Ave 106 74 Athens | tel: (30 1) 339 3341 fax: (30 1) 339 3390 |
| Mrs Aikaterini Polychronaki Advisor to Education and Research National Center of Public Administration Pireos and Thrakis 2 177 78 Tavros, Athens | tel: (30 1) 349 6270 fax: (30 1) 342 8049 |
| Mrs Nelli Sakellariadou Special Scientific Advisor Ministry Coordinator for SIGMA Programme Directorate General of Administrative Modernisation Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilssis Sofias Ave 106 74 Athens | tel: (30 1) 339 3378 fax: (30 1) 339 3427 |
| Mrs Vassiliki Sakellariou Director Directorate of Coordination and Implementation of Public Accounting Regulations General Accounting Office Ministry of Finance 23, Lekka Street Athens | tel: (30 1) 331 3648 fax: (30 1) 331 3650 |
| Mrs Alkaterini Samoni Legal Advisor | tel: (30 1) 339 4097 |

Head of the Special Legal Service of European Matters fax: (30 1) 339 4202
Ministry of Foreign Affairs
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

Mrs Vassiliki Sarantopoulou tel: (30 1) 339 3496
Director General fax: (30 1) 339 3300
Directorate General of Administrative
Modernisation
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

Mr Vincenzo Scordamaglia tel: (30 1) 228 1016
Honorary DG of the Council of the
European Union
61 Keas Street
112 55 Athens

Mr Dimitrios Sfikas tel: (30 1) 339 3131
Director fax: (30 1) 339 3100
Directorate for Organisational Development
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

Mr George Siolavos tel: (30 1) 381 7159
Director General fax: (30 1) 382 1707
Ministry of Development
Platia Kanigos
Athens

Mrs Calliope Spanou tel: (30 1) 360 2560
Assistant Professor, University of Athens fax: (30 1) 360 2560
Advisor to the Minister of the Interior
Public Administration and Decentralisation
77 Mavromichali Street
106 80 Athens

Mr Photis Spathopoulos tel: (30 1) 333 2341
Lawyer, Head of Unit of Community Legal Affairs fax: (30 1) 333 2130
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos, Athens

Mrs Ermioni Tavernari
Chief of Division
Directorate General of Economic Policy
Directorate of EU Relations
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

tel: (30 1) 333 2638
fax: (30 1) 333 2760

Mrs Vassiliki Tselenti
Director
Directorate of Administrative Reforms
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3499
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Helen Verikaki
Directorate of International Affairs
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3568
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Stamatina Vodina
Lawyer, Special Scientific Advisor
Legal Service of European Matters
Ministry of Foreign Affairs
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4100
fax: (30 1) 339 4202

Mrs Maria Zaoussi
Unit of Phare/TACIS Programmes
Directorate of Relations with Eastern European
and Balkan Countries
Ministry of National Economy
Kornarou 1 and Ermou
105 63 Athens

tel: (30 1) 328 6236
fax: (30 1) 328 6234

EUROPEAN COMMISSION

Ms Carolyn Leffler-Roth
Task Manager (DG1A/B5)
European Commission SC27 2/5
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles, Belgique

tel: (32 2) 296 74 70
fax: (32 2) 296 80 40

Mr G. Zavvos
Counsellor
Directorate General 1A
European Commission
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles. Belgique

tel: (32 2) 299 56 59
fax: (32 2) 299 38 61

EXPERTS

Mr Hans Brunmayr
Deputy Director General
DGF
Council of European Union
175 rue de la loi
1048 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 285 9197
fax: (32 2) 285 79 34

Mr Francisco Granell
Director, DG8
European Commission
200 rue de la Loi
1000 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 299 98 54/53
fax: (32 2) 299 29 05

Professor Joachim Jens Hesse
European Centre for Comparative
Government and Public Policy
Rheinbabenallee 49
D-14199 Berlin, Germany

tel: (49 30) 841 7510
fax: (49 30) 841 75111

Dr Vitor Martins
former Secretary of State for European Affairs
ave Sidónio Pais 24 — 3E
1050 Lisboa, Portugal

tel: (351 1) 352 8511
fax: (351 1) 353 3812

Professor Les Metcalfe
EIPA, O.L. Vrouweplein 22
NL-6201 BE Maastricht, The Netherlands

tel: (43 3) 29 62 22
fax: (43 3) 21 42 37

Professor Anargyros Passas
Secretary-General of the
National Center of Public Administration
17 konstantinopoleos str
151 2L Athens, Greece

tel: (30 1) 612 2021
fax: (30 1) 612 2021

Professeur Jean-Louis Quermonne
Professeur émérité des Universités

tel: (33 4) 76 41 01 23

6 allée de la Roseraie
38240 Meylan, France

fax: (33 4) 76 82 60 70

Ambassador Byron Theodoropoulos
Former Secretary General at the Foreign
Ministry and Head of the Negotiating Team
for Greece's accession to the EU
Athens, Greece

tel: (30 1) 360 5392

SIGMA STAFF

Mr Richard Allen
Senior Counsellor
Budgeting and Resource Allocation

tel: (33 1) 45 24 1300
fax: (33 1) 45 24 1301

Ms Michal Ben-Gera
Principal Administrator
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1398
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Bob Bonwitt
Head of SIGMA Programme

tel: (33 1) 45 24 1310
fax: (33 1) 45 24 13 00

Ms Linda Duboscq
Project Coordinator
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1317
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Jacques Fournier
Senior Counsellor
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1308
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Kjell Larsson
Senior Counsellor
Administrative Oversight, Financial Control and Audit

tel: (33 1) 45 24 1373
fax: (33 1) 45 24 1300

Ms Winnie Marshall
Project Assistant
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1308
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Staffan Synnerström
Senior Counsellor
Public Service Management

tel: (33 1) 45 24 1315
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Tony Verheijen
Administrator
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1313
fax: (33 1) 45 24 1305