

Nije poverljivo

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

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

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



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

Or. Eng.

Nije poverljivo  
CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

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

**PRIPREMA DRŽAVNIH UPRAVA ZA  
EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR**

**SIGMA RADOVI: br. 23**

Or. Eng.

**65428**

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

## SIGMA PROGRAM

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

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

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

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

**Države Zapadnog Balkana** – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo<sup>1</sup>)

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

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

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

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

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

---

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

## UVODNA REČ

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

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

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

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

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

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

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

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

Ovaj izveštaj je objavljen na odgovornost generalnog sekretara OECD.

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

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

### UVODNI GOVOR<sup>3</sup> Gospodina Stavrosa Benosa

*Dame i gospodo,*

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

*Takođe želim da vam prenesem srdačne pozdrave ministra unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije gospodina Papadopulosa i da vas uverim da mi u potpunosti podržavamo velike napore Sige<sup>4</sup> u stvaranju optimalnih preduslova za saradnju i komunikaciju sa državama srednje i istočne Evrope na putu ka stvaranju velike ujedinjene Evrope.*

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

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

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

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

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

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

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

*Hvala vam.*

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

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

## SADRŽAJ

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

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

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

## PREGLED

1. Mišljenje Evropske komisije iz jula 1997. godine je potvrdilo da je administrativni kapacitet ključni sastojak sposobnosti preuzimanja obaveza da bi država **postala**, a zatim i **bila** članica Evropske unije. Shodno tome, može se smatrati da administrativni kapacitet u tom pogledu ima dva međusobno povezana, ali prepoznatljiva aspekta: kapacitet da pripremi, koordiniše i izvede sam proces pristupanja i kapacitet da sprovede *acquis communautaire*<sup>5</sup> i da neprestano delotvorno radi unutar Unije.
2. Da bi doprinela poboljšanju administrativnog kapaciteta i pripremama za pregovore o pristupanju država kandidata iz srednje i istočne Evrope, Sigma je u Atini 8-10. oktobra 1997. godine organizovala seminar na kojem je učestvovalo više država. Seminaru su prisustvovali viši zvaničnici iz deset država kandidata srednje i istočne Evrope, kao i Albanije i BJR Makedonije. Grčko Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije i grčki Nacionalni centar za državnu upravu su bili domaćini.
3. Dva aspekta administrativnog kapaciteta su uobličila teme seminara: prvo, upravljanje i koordinacija procesa evropskih integracija; i drugo, odnos između evropskih integracija i reforme državne uprave. U oba slučaja seminar je bio usredsređen na pregled i procenu napretka do sada i na identifikovanje i pojašnjavanje narednih koraka. Sastanak je održan u ključnom trenutku u procesu proširenja, između objavljivanja mišljenja Komisije u julu i sastanka Evropskog saveta u Luksemburgu u decembru 1997. godine.
4. Jedan od predloga koje je Komisija izložila u dokumentu *Agenda 2000* bio je da se poveća pomoć državam kandidatima. Gospodin Džordž Zavos, savetnik u generalnom direktoratu 1A, predstavio je novi pristup Komisije obezbeđivanju tehničke pomoći. On je objasnio da će pomoć biti vođena procesom pristupanja i da će biti dodeljivana u okviru pristupnog partnerstva koje će biti zaključeno sa svakom državom kandidatom. Razvoj institucionalne infrastrukture neophodne za delotvorno članstvo u EU će biti glavni element ovih sporazuma o partnerstvu. Tačan sadržaj individualnih sporazuma o partnerstvu će biti definisan na osnovu analiza trenutnih institucionalnih kapaciteta koje će izvršiti Komisija i države kandidati. Jedan od predloženih metoda za oslobađanje pomoći će biti twinning<sup>6</sup> ministarstava država kandidata i sadašnjih država članica. Takođe će se na godišnjoj osnovi procenjivati napredak ka postizanju ciljeva plana.

### Upravljanje i koordinacija procesa pristupanja EU

#### a) Procena

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

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

<sup>6</sup> Twinning – program bratimljenja EU. Prim. prev.



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

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

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

#### *b) Predstojeći zadaci*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Veza između evropskih integracija i reforme državne uprave**

### *a) Snažna indirektna veza*

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

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

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

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

20. Zemlje srednje i istočne Evrope su napravile veliki napredak u reformi državne uprave. Nekoliko zemalja su definisale ukupnu strategiju reforme. Skoro svaka zemlja je učinila napor da efikasno organizuje poslove vlade i da poboljša procese odlučivanja. Zakonodavstvo o državnoj upravi je već uvedeno ili je u procesu izrade nacarta. Propisi o oporezivanju i javnim nabavkama su pojašnjeni. Postavljene su unutrašnje i spoljne kočnice i ravnoteže. Ukratko, postavljaju se glavni elementi vladavine prava u demokratskom sistemu.

21. Međutim, put je još uvek dugačak do izgradnje kapaciteta u državama kandidatima za sprovođenje celokupnog korpusa prava Zajednice. U tom pogledu, od pomoći je analiza mišljenja Komisije. Komisija je, kao što joj nalaže njen mandat, detaljno pregledala situaciju u oblastima javne politike Zajednice (uređenje konkurencije, telekomunikacija, indirektnog oporezivanja, veterinarske kontrole i kontrole zdravlja bilja, saobraćaja, radne inspekcije, životne sredine, zaštite potrošača, kontrole granica, međunarodne policijske/sudske saradnje, carina, finansijske revizije, itd.). U većini ovih oblasti nađene su ozbiljne neadekvatnosti.

22. Osim ovih neadekvatnosti u pojedinim sektorima, pojavile su se i druge, uopštenije kritike iako je Komisija vodila računa da ne nameće nikakav model: nedostatak koherentnog ukupnog plana administrativne reforme u nekoliko zemalja; loše zakonodavstvo, resursi i moral u državnoj službi<sup>7</sup>; neuspesi u međuministarskoj koordinaciji; i slabosti u borbi protiv pronevere, korupcije i kriminala.

23. Na toj osnovi, ukupna procena je bila i pažljiva i nijansirana. Nijedna država kandidat za članstvo nije ocenjena kao savršeno sposobna da primenjuje evropsko pravo u srednjem roku. Međutim, za četiri od njih se smatra da je verovatno da će biti sposobne, a za drugih šest da je moguće da će biti sposobne. Drugim rečima, sve države kandidati treba da čine dalje napore u reformi.

24. Proces pregovora o pristupanju koji počinje 1998. godine obuhvata značajnu pažnju na problemima u državnoj upravi. Kao što znamo, postojaće tri faze u procesu: pristupna partnerstva, za koja će opšti okvir biti postavljen na nivou Zajednice; nacionalni programi za usvajanje prava EU kojima su kandidati privrženi; i, na kraju, planovi institucionalne dogradnje koji će naznačiti aktivnosti koje treba preduzeti ka državnoj upravi.

25. Učesnici seminara u Atini su prepoznali ove prioritete koji su bili presudni za uspeh pretpristupne faze.

26. Prvo, za zemlje o kojima se radi je presudno da budu sposobne da **zadrže kontrolu nad reformom svoje državne uprave**. Kao što je neko rekao na seminaru u Atini, same zemlje moraju biti „pokretačke sile” reforme. To je u skladu sa principima koji uređuju odnose između država članica EU. Takođe je i logično. Reforma može da deluje samo ako je zasnovana na savršenom lokalnom poznavanju zemlje na koju se odnosi i ako oni koji će je sprovoditi preuzmu vlasništvo nad njom.

27. Drugi ključ uspeha je **snažna politička odlučnost** u formi sveobuhvatnog plana aktivnosti vlade i odgovarajućih struktura koje će voditi njegovu implementaciju.

28. I u sadašnjim i u potencijalnim državama članicama EU administrativna reforma ne pobuđuje uvek interesovanje političara, ili zato što potcenjuju ono što je u stvari uloga od vitalnog značaja koju vlada igra u tržišnoj ekonomiji, ili zato što ih sputavaju neprijatna pitanja koja ne daju uvek spektakularne rezultate. U pretpristupnoj fazi nema više mesta za nedostatak interesovanja. Svaka vlada je sada svesna da je ovo važno pitanje. Na njima je da se njime pozabave na pravi način.

29. Treći prioritet koji je identifikovan je potreba da se **napravi ravnoteža između horizontalnog i sektorskog pristupa administrativnoj reformi**. Evropska komisija će verovatno naglasiti, u skladu sa svojim mandatom, aktivnosti potrebne u svakom sektoru da bi se primenila pravna tekovina EU. Mnoge od inicijativa podrške i twinning programa koje planira Komisija će biti posvećene tome.

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

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

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

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

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

**I DEO: UPRAVLJANJE EVROPSKIM POSLOVIMA**

---

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

**Autor: Toni Verhejen<sup>1</sup>**

---

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

## 1. Uvod

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

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

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

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

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

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

## 2. Centralne strukture za odlučivanje

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

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

### **2.1. Ministarski odbori**

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

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

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

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

### **2.2. Odbori viših zvaničnika**

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

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

### **2.3. Stalni sekretarijati**

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

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

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

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

### **2.4. Zaključci o centralnim strukturama za odlučivanje**

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



Iako se shvatanje karaktera evropskih poslova kao oblasti javne politike promenilo, ministarstvo spoljnih poslova i dalje igra centralnu ulogu u koordinaciji politike evropskih integracija u mnogim državama članicama EU iz razloga tradicije, a možda i zato što se ministri spoljnih poslova smatraju „neutralnim” u međuministarskim sporovima. Međutim, poslednjih godina bilo je pomaka ka povećavanju uloge drugih ministarstava, naročito ministarstava ekonomskih poslova i novoformiranih ministarstava za evropske poslove, u procesu politike evropskih integracija, a na račun uloge ministarstava spoljnih poslova. Pitanja kako da se klasifikuju evropski poslovi i kom ministarstvu da se dodeli nadležnost su od velike važnosti. Zanimljivo je primetiti da je više kandidata za članstvo iz Srednje i Istočne Evrope dalo ministru spoljnih poslova glavnu ulogu u upravljanju evropskim poslovima (Bugarska, Češka i Mađarska). U Litvaniji je Ministarstvo za evropske poslove postepeno povećalo svoju ulogu u upravljanju evropskim poslovima, ali je glavni evropski sekretarijat i dalje deo Ministarstva spoljnih poslova. U Slovačkoj je glavni evropski sekretarijat u kancelariji Vlade<sup>2</sup>, ali Ministarstvo spoljnih poslova igra značajnu ulogu u upravljanju implementacijom Sporazuma o pridruživanju. U drugim zemljama, naročito u Estoniji, Letoniji, Poljskoj, Rumuniji i Slovačkoj, uloga ministarstva spoljnih poslova je manje važna. U ovim državama glavna institucija za upravljanje evropskim poslovima je, ili deo centra vlade (saveta ministara ili kancelarije vlade), ili nezavisna jedinica u upravi (Letonija i Poljska).

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

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

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

### **3. Evropski poslovi unutar i između ministarstava**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Priprema za pristupanje

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Usklađivanje zakonodavstva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. Upravljanje finansijskom pomoći

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

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

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

## 7. Samoanaliza sistema za upravljanje evropskim poslovima

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

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

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

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

## 8. Reforma uprave i evropske integracije

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

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

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

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

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

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

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

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

## 9. Zaključci

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

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

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

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



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

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

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

## Aneks 1: KLASIFIKACIJA ODGOVORA NA UPITNIK

## 1. Centralne strukture za odlučivanje

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

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

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

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

## 3. Upravljanje procesom pristupanja

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

## 4. Uskladjivanje zakonodavstva

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

## 5. Upravljanje pomoći

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



## 6. Prednosti i mane sistema za upravljanje evropskim poslovima

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



## 7.1. Administrativna reforma i evropske integracije: Prvi deo

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

## 7.2. Administrativna reforma i evropske integracije: Drugi deo

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

---

**Poglavlje 2: U susret izazovu pristupanja**

**Autor: Les Metkalf<sup>1</sup>**

---

---

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

## 1. Uvod: Voljne i sposobne?

99. Zaključak Međuvladine konferencije 1996. godine (IGC<sup>2</sup>, Maastricht II) na Samitu u Amsterdamu u julu 1997. godine obeležio je preokret u razvoju Evropske unije koji je bio od posebnog značaja za države kandidate srednje i istočne Evrope. Ugovor iz Amsterdama koji je dogovoren na Samitu ne sadrži drastično nove inicijative – čak je kritikovan zbog nedostatka vizije i ambicija. Uprkos tome, on ima veliki značaj. Prethodno je dogovoreno da će njegovo zaključivanje imati funkciju okidača za početak sledeće faze pregovora o proširenju. Uspeh ili neuspeh pregovora o pristupanju je pitanje od najveće važnosti za države kandidate sa stanovišta njihove političke stabilnosti i dugoročnog ekonomskog učinka. Iz tog razloga su reakcije bile tako snažne kada je Komisija nedavno dala svoje mišljenje da pregovori o pristupanju treba da počnu prvo sa Češkom, Estonijom, Mađarskom, Poljskom i Slovenijom (plus Kipar), a tek u kasnijoj fazi sa Bugarskom, Letonijom, Litvanijom, Rumunijom i Slovačkom. Pretpostavlja se da će pregovori biti otvoreni početkom 1998. godine.

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Izazovi i kapaciteti – unutrašnje upravljanje odnosima u EU

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

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

107. Postoje različite vrste kapaciteta potrebnih da bi se osiguralo pristupanje i da bi evropske javne politike funkcionisale. Neki od njih su operativno-upravljački kapaciteti, specifični za veoma tehničke oblasti implementacije javnih politika. Stručno znanje i specijalističke veštine potrebne u poljoprivredi, u saobraćaju, za bavljenje ekološkim politikama, itd. se razlikuju. Upravljanje u takvim oblastima znači ulazak u mrežu ili režim javne politike i povezivanje sa kolegama iz drugih zemalja koje se profesionalno bave tom oblašću. To su često režimi za upravljanje regulatornim politikama (Majone, 1996. godina). Postoje visoko razvijene mreže veza u brojnim oblastima ekonomske politike, a sve više i za javne politike drugog i trećeg stuba<sup>3</sup>.

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

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

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

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

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

### 3. Četvrti talas

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

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

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

#### 4. (Ojačana) pretpristupna strategija

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Upravljanje pregovorima o pristupanju: dolazak do stola

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

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



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

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

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

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

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

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

## 6. Planiranje pristupnih partnerstava

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7. Modeli partnerstva

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

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

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

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

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

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

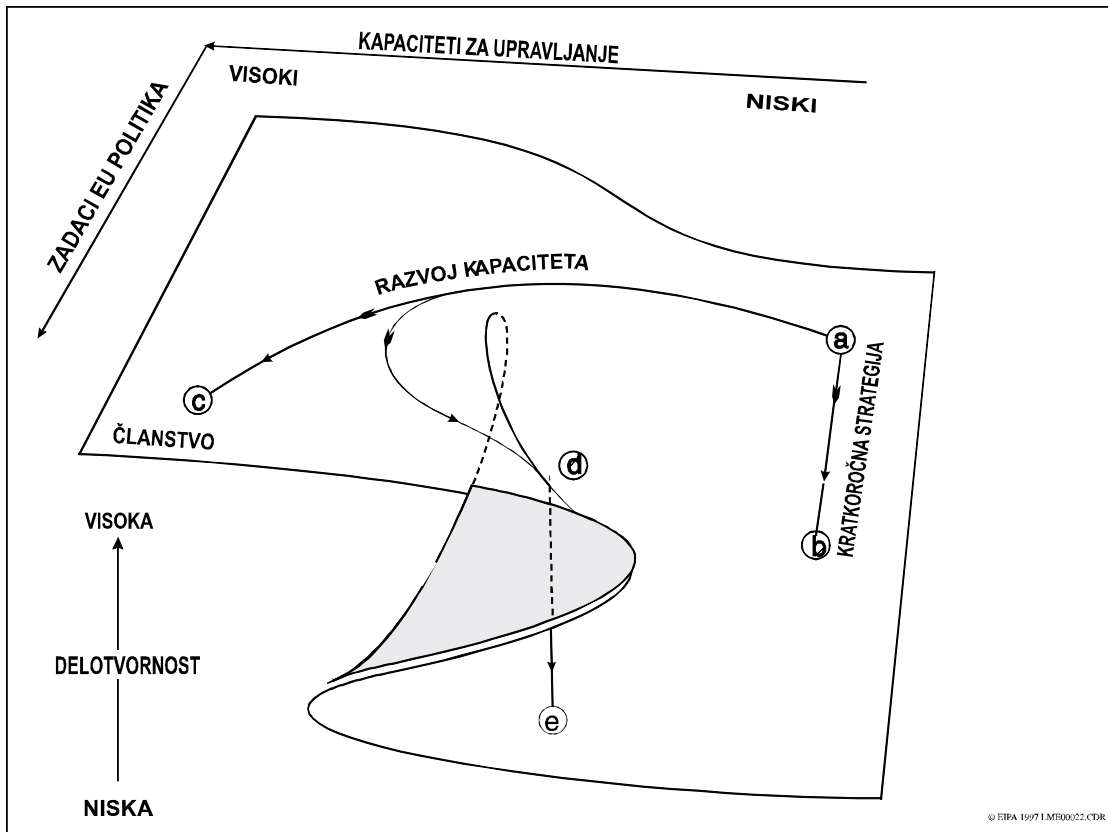
## 8. Žuriti polako

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

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

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

## Strategije razvoja kapaciteta



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

## 9. Pet uslova za uspešnu reformu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 10. Definisane strategije izgradnje kapaciteta

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

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

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

### ***10.1.Pristupanje kao proces upravljanja projektom***

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

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

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

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

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

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

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

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



## 10.2. *Pristupanje kao priprema za članstvo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **KAPACITETI ZA KOORDINACIJU JAVNIH POLITIKA**

(videti: Metkalf, 1994. godina)

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

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

### ***10.3. Upravljanje pristupanjem i reforma domaćeg javnog upravljanja***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 11. Zaključci

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

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

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

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

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

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

LITERATURA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

**Autor: Žan-Lui Kvermon<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Žan-Lui Kvermon je profesor političkih nauka na Univerzitetu u Grenoblu u Francuskoj.

## 1. Uvod

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

196. Tako su i uputstva EZ, kao i uredbi i odluke, sastavni deo tog pravnog poretka. Ona stupaju na snagu, u skladu sa članom 191. Ugovora EZ<sup>6</sup>, danom notifikacije ili, ukoliko je uputstvo objavljeno u Službenom listu, na datum koji je preciziran u uputstvu ili, ako to ne uspe, dvadesetog dana od dana objavljivanja; međutim, konačne odredbe uputstva mogu takođe da odlože datum stupanja na snagu<sup>7</sup>. Štaviše, u odstupu bilo kakve hijerarhije normi zasnovane na nekom organskom ili formalnom kriterijumu, uputstvo može izdati Savet, na predlog Evropske komisije, u konsultaciji, saradnji ili saodlučivanju sa Evropskim parlamentom, ili sama Komisija. U poslednjem slučaju, međutim, uputstvo se usvaja shodno izričitoj odredbi u ugovorima ili češće u skladu sa pravilima koja donosi Savet koji za njihovu primenu zadužuje Komisiju.

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

198. Iako su uputstva slična uredbama i odlukama, ona ipak čine posebnu vrstu pravnog instrumenta Zajednice. To je prepoznato u članu 189. stav 3) Ugovora EZ<sup>8</sup> koji navodi da „uputstvo obavezuje svaku državu članicu kojoj je upućeno u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, prepuštajući nacionalnim organima da izaberu formu i sredstva izvršenja”.

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

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

<sup>6</sup> Sada član 254. Ugovora EZ. Prim. prev.

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

<sup>8</sup> Sada član 249. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>9</sup> SIMON, Denys. *La directive européenne*, op. cit, str. 23.

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

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

202. Logičan ishod bi bio da su uputstva učinjena obavezujućim, u domaćem pravnom pogledu, samo za države članice i teritorijalne jedinice odgovorne za sprovođenje. Ali ovo tumačenje, zasnovano delimično na odnosima između domaćeg i međunarodnog pravnog sistema, moglo je da ugrozi primat i ujednačenu primenu prava EZ, a time i zajedničkih politika EU, u raznim državama članicama. U skladu s time, nacionalni sudovi i ESP su se uglavnom slagali u prihvatanju proširene dostupnosti uputstava EZ u nekim slučajevima, naročito za kažnjavanje država članica koje ih nisu, ili nisu adekvatno, primenile.<sup>10</sup> Štaviše, Ugovor iz Rima, kako je Sud u Luksemburgu široko protumačio, sankcionisao je inerciju država članica uvevši postupak zbog nepridržavanja koji mogu pokrenuti Komisija na svoju inicijativu ili države članice. Ugovor iz Mاستrihta nalaže plaćanje paušalnog iznosa ili kaznu za propust da se povinuje odlukama Suda<sup>11</sup>.

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

204. Štaviše, pretnja sadržana u novom članu 171. Ugovora EZ<sup>12</sup>, uvedena Ugovorom iz Mاستrihta, pomaže da se dovedu u red države članice koje su u iskušenju da ne ispune svoju obavezu. Federalna Republika Nemačka je nedavno, pod pretnjom kazne nakon drugog podnošenja tužbe Sudu pravde od strane Komisije, konačno preduzela korake da primeni uputstvo o kvalitetu vode i izbegla kaznu od 264.000 ECU na dan. Italija se takođe povinovala, pod pretnjom plaćanja 123.900 ECU na dan.

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

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

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

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

<sup>12</sup> Sada član 228. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>13</sup> Videti fusnotu br. 8. Prim. prev.

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

### 3. Različiti načini sprovođenja uputstava u glavnim državama članicama EU

208. Kakav god bio okvir koji je uspostavila sudska praksa Suda pravde Evropskih zajednica, sredstva primene uputstava EZ korišćena u državama članicama su se uvek donekle razlikovala. Čini se da to predviđa Član F) Ugovora iz Mastrihta<sup>14</sup> koji navodi: „Unija će poštovati nacionalne identitete država članica čiji su sistemi vladavine zasnovani na principima demokratije” i možda član 3. B) Ugovora EZ<sup>15</sup> i princip subsidiarnosti.

209. Rezultujuće razlike se prirodno odnose – da opet citiramo član 189. EZ<sup>16</sup> – na „formu i sredstva” koja se ostavljaju izboru organa svake države članice, pre nego na „rezultate koji treba da se postignu”, što treba da bude i delotvorno i ujednačeno. Ali forma i sredstva izazivaju dovoljno problema da zahtevaju poređenje. Ovaj rad ne može da proizvede sveobuhvatnu studiju praksi koje koriste sve države članice Evropske unije<sup>17</sup>. Međutim, opisaće neke značajne primere, odabrane, ili zato što država članica ima veliku ulogu u EU, ili zato što je našla naročito originalan način primene uputstava EZ. Promenljiva političkog režima će takođe biti uzeta u obzir, iako velika većina zemalja ima parlamentarne sisteme koji se razlikuju u stepenu racionalizacije, budući da su neki polu-predsednički (posebno Francuska), i što je važnije, u pogledu tradicija i kulture svog političkog i parlamentarnog života i struktura pravnih sistema.

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

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

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

213. Centralne vlasti su izabrale jedan od dva pristupa za obezbeđivanje koordinacije između svih državnih organa radi usklađivanja svojih odnosa sa Briselom, preko stalnih predstavnika smeštenih u blizini institucija EZ. Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo, obe centralizovane države, uspostavile su međuministarske jedinice koje su odgovorne šefu vlade<sup>18</sup>. U Francuskoj se ona zove *Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique internationale* (SGCI)<sup>19</sup>, i formirana je 1948. godine, kada je osnovana

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

<sup>15</sup> Sada član 5. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>16</sup> Videti fusnotu br. 8. Prim. prev.

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

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

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

OEEC, i korišćena je za unapređenje evropske integracije<sup>20</sup>. U Ujedinjenom Kraljevstvu u Kancelariju Kabineta je uključen Evropski sekretarijat i, iako ministarstva uživaju veliku autonomiju, obavlja uglavnom istu ulogu. U Italiji je takođe Uredbom od 10. marta 1994. godine formiran sekretarijat za komunitarne poslove koji odgovara premijeru, ali koji tesno saraduje sa ministarskim odeljenjem koje je formirano u istu svrhu.

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

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

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

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

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

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

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

221. U Francuskoj Ustav Pete Republike strogo ograničava domen zakonodavstva na predmete pobrojane u članu 34., dok drugi automatski spadaju u regulatorni domen, kako je precizirano članom 37. Ova novina, upisana u Ustav 1958. godine da bi smanjila broj zakona koji se donose, imala je „naopak” uticaj jer je ograničila ulogu parlamenta u prenošenju uputstava Zajednice. 1992. godine, na primer, od 1000 instrumenata u prenošenju samo 75 su bili zakonodavne prirode<sup>22</sup>. Paradoksalno, odluka o tome koja uputstva iziskuju obaveznu intervenciju parlamenta kao odgovor na predloge zakona koje predstavlja vlada, zadatak je koji

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

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

<sup>22</sup> *Rapport public*, Conseil d'Etat, 1992.

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

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

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

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

225. Praksa u Italiji od 1990. godine bez sumnje pokazuje da povereno zakonodavstvo ostaje glavno sredstvo za sprovođenje uputstava<sup>24</sup>. Godišnji pregled parlamenta je makar ubrzan. Regionima sa posebnim položajem su takođe data direktna ovlašćenja da sprovode uputstva u oblastima koje su u njihovoj nadležnosti, dok obični regioni moraju da sačekaju godišnji Komunitarni akt pre no što to urade.

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

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

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

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

<sup>24</sup> ASTENGO, François, id., str. 328.

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

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

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

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

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

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

- Svi konsultativni dokumenti Komisije (zelene knjige, bele knjige i komunikacije) se brzo prosleđuju nacionalnim parlamentima država članica;
- Zakonodavni predlozi Komisije, koje definiše Savet u skladu sa članom 151. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice<sup>25</sup>, vladama država članica se dostavljaju tako da svaka od njih ima dovoljno vremena da ih na adekvatan način prosledi nacionalnim parlamentima;
- Mora proći šest nedelja od vremena kada je Komisija dostavila Evropskom parlamentu i Savetu zakonodavni predlog ili predloženu meru za usvajanje pod Naslovom VI Ugovora o Evropskoj uniji<sup>26</sup> na svim jezicima do dana kada se ona uvrišćuje u dnevni red za odlučivanje u Savetu, ili radi usvajanja instrumenta ili radi usvajanja zajedničkog stava u skladu sa članom 189. B) ili 189. C),<sup>27</sup> uz moguće izuzetke u hitnim slučajevima čije će obrazloženje biti dato ili u instrumentu ili u zajedničkom stavu.

<sup>25</sup> Sada član 207. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>26</sup> Sada naslov VII Ugovora EZ (Ekonomska i monetarna politika). Prim. prev.

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

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

236. Domaći sudovi se takođe pozivaju da intervenišu u sprovođenju uputstava EZ. Takva intervencija, koja im omogućava da osude nedostatke ili nepravilnosti drugih grana vlasti, materijalno se ne razlikuje od nadzora koji vrše nad celokupnom primenom evropskog prava u državama članicama<sup>28</sup>.

237. Štaviše, Sud pravde u Luksemburgu je istakao u odluci od 10. aprila 1984. godine (Von Colson v. Kaman, 14/83, str. 1891): „obaveza država članica, koja proističe iz uputstva, da postignu rezultat predviđen tim uputstvom i njihova dužnost po članu 5. Ugovora<sup>29</sup> da preuzmu sve potrebne mere, bilo opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje te obaveze obavezujuća je za sve organe država članica, uključujući sudove, za pitanja u njihovoj nadležnosti”.

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

239. Ovde nema dovoljno prostora za analizu uloga nacionalnih sudova i ESP. Dovoljno je reći da ESP obezbeđuje postupanje nacionalnih sudova u skladu sa tri principa koje je Deniz Simon definisao na sledeći način<sup>30</sup>:

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

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

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

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

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

<sup>28</sup> SIMON, Denys, op. cit., str. 80 et seq.

<sup>29</sup> Sada član 10. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>30</sup> SIMON, Denys, op. cit., str. 80 et seq.

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

244. Na kraju prvog dela ovog izveštaja pomenut je uticaj nove formulacije člana 171. Ugovora EZ<sup>31</sup> uvedene Ugovorom iz Maastrichta kojom se kažnjava propust da se postupi po odlukama Evropskog suda pravde zahtevom da država koja je napravila propust plati paušalni iznos ili kaznu.

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

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

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

248. S druge strane, stavovi nacionalnih sudova i, kada je moguće, ustavnih sudova, deluju mnogo ograničeniji. Francuski Ustavni savet i Državni savet smatraju da je prvenstvo prava EZ zasnovano na domaćem zakonodavstvu pre nego na nekom autonomnom pravnom poretku EZ koji je otelotvoren u nacionalnom pravnom poretku, tj. on proizilazi iz člana 55. Ustava Pete Republike koji daje „ugovorima ili sporazumima ratifikovanim ili odobrenim na odgovarajući način... od dana njihovog objavljivanja, viši autoritet u odnosu na domaće zakone, pod uslovom, za svaki sporazum ili ugovor, da ga je sprovedla druga strana”. Kada je u pitanju originalno pravo EZ, njegova neusklađenost sa francuskim Ustavom zahteva, u skladu sa članom 54., promenu Ustava pre ikakve ratifikacije<sup>32</sup>.

249. Sudska praksa nemačkog i italijanskog ustavnog suda deluje manje određena. Međutim, u odsustvu ikakve evropske federalne države koja odgovara zahtevima vladavine prava i demokratije, oni odbijaju da prihvate da evropsko pravo ima ikakvo prvenstvo nad nacionalnim ustavnim odredbama. Što se tiče Nemačke, odluka Karlsruhe suda u pogledu kompatibilnosti Ugovora iz Maastrichta sa Osnovnim zakonom zauzima nešto restriktivniji stav prema principu prvenstva pravnog poretka EZ<sup>33</sup>. Uticaj *Länder*, željnih da zadrže svoju autonomiju, takođe je doveo do toga da Federalna Republika zauzme oprezan stav po tom pitanju.

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

<sup>31</sup> Videti fusnotu br. 12. Prim. prev.

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

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



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

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

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

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

253. U 1992. godini bilo je 1675 sprovedenih uputstava i 22454 uredbi EZ<sup>35</sup>. Ovi brojevi i sami pokazuju napore u sprovođenju i integraciji koji se očekuju od novih država članica Unije u prvim godinama 21. veka! Takve države se suočavaju sa dva problema: uvođenje komunitarnog prava koje je usvojeno nakon njihovog pristupanja; ali još važnije, asimilacija „zalihe” uputstava (i preporuka EZUČ) koja se nagomilala od Rimskog ugovora iz 1957. godine i Pariskog ugovora iz 1951. godine.

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

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

256. Do sada su nove države članice i institucije EZ na više načina pokušavale da se izbore sa problemima apsorpcije mnoštva uredbi i uputstava koja su na snazi. Ali su sve morale da se povinuju nepovredivom principu poštovanja *acquis communautaire* koji je očigledno uspostavljen nakon dugih pregovora koji su prethodili ulasku Ujedinjenog Kraljevstva u Zajedničko tržište. Danas se čini da je ovaj princip neosporiv, a 1994. godine je ponovo potvrđen članom 2. Akta o uslovima pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske i podešavanjima ugovora na kojima je zasnovana Evropska unija. Taj član navodi da su od pristupanja sve odredbe originalnih ugovora i akti usvojeni pre pristupanja od strane institucija (EZ) obavezujući za nove države članice i primenljive u tim državama u skladu sa takvim ugovorima i ovim Aktom<sup>36</sup>. Kada je Evropski savet u Edinburgu odobrio Danskoj, nakon negativnog rezultata referenduma, brojne izuzetke iz Ugovora iz Mاستrihta, jasno je precizirano da oni ni u kom slučaju ne predstavljaju presedan za nove države članice.

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

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

<sup>35</sup> Do 1996. godine, broj uputstava na snazi je porastao na 2084.

<sup>36</sup> Službeni list Evropskih zajednica, 29. avgust 1994.

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

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

260. Treći pristup, ovog puta vezan direktno za zemlje srednje i istočne Evrope je uzeo oblik Evropskih sporazuma o pridruživanju zaključenih, nakon pada berlinskog zida i raspada Sovjetskog Saveza, između Evropskih zajednica i više zemalja po članu 238. Ugovora EZ<sup>38</sup>. Ovi sporazumi, kojima prethodi Phare program, učinili su prvi korak u pretpristupnom procesu. Nakon što su po prvi put zaključeni sa Poljskom, Mađarskom i Čehoslovačkom 16. decembra 1991. godine, prošireni su na Rumuniju i Bugarsku, a nakon raspada Čehoslovačke, na Republiku Češku i Slovačku, i konačno 1995. godine na baltičke države i Sloveniju. Ovi sporazumi predviđaju stvaranje prostora slobodne trgovine na period od deset godina nakon njihovog stupanja na snagu pod uslovom određenih ograničenja i navode da je konačni cilj za zemlje potpisnice članstvo u Evropskoj zajednici, bez formalne obaveze za Evropsku zajednicu. Međutim, od Evropskog saveta u Kopenhagenu juna 1993. godine, Evropska unija je postepeno prihvatila princip takvog članstva i usvojene su brojne pretpristupne mere. Nakon mišljenja Komisije, Evropski savet je u Luksemburgu u decembru 1997. godine odobrio početak pregovora.

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

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

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

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

<sup>38</sup> Sada član 310. Ugovora EZ. Prim. prev.

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

265. Fleksibilnost je svakako presudna da bi se zemljama srednje i istočne Evrope omogućilo da pristupe Evropskoj uniji relativno brzo. Ali da se činjenica da su različite zemlje u različitim fazama ne bi završila time da svaka zemlja ode različitim putem, strukturno uređenje se mora ojačati i neka vrsta vlade se mora pojaviti na evropskom nivou. Ako se to ne uradi, i ekonomska i monetarna unija i zajednička spoljna i bezbednosna politika će postati iluzije. One zemlje koje žele da idu dalje na putu ka integraciji bi koristile nove mere u nacrtu Ugovora iz Amsterdama da bi ojačale međusobnu saradnju, što bi neizbežno dovelo do Unije sa unutrašnjim i spoljnim krugom: unutrašnji bi se sastojao od zemalja rešenih da osnuju federaciju sposobnu da postane ekonomska i politička sila kako je vidi Žak Delor<sup>39</sup>, a spoljni krug od drugih koje bi bili izložene dominaciji ovih prvih i koje bi verovatno bile smatrane drugorazrednim članicama.

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

---

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



## II DEO: PREGOVORI O ČLANSTVU I PRIPREME ZA PRISTUPANJE

---

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

Autor: Alan Mejhju<sup>1</sup>

---

---

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

## 1. Pozadina

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

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

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

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

## 2. Agenda 2000

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

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

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

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

### 3. Scenario za pregovore

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

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

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

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

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

### 4. Uloga institucionalnih aktera u EU

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

#### 4.1. Savet ministara

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

#### **4.2. Komisija**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.3. Evropski parlament**

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

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

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

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

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

## 5. Uloga institucija zemalja SIE u pregovorima o pristupanju

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

### 5.1. Mehanizam koordinacije

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

313. Funkcije mehanizma koordinacije obuhvataju:

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

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

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

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

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

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

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

### **5.2. Timovi za evropske integracije u ministarstvima**

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

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

### **5.3. Misije zemalja SIE u Briselu**

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

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

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

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

### **5.4. Odnosi sa javnošću/ funkcija informisanja**

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

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

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

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

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

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

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

### **5.5. Kontakti van vlade**

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

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

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

## **6. Odnosi zemalja SIE sa bilateralnim i multilateralnim institucijama**

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

### **6.1. Bilateralni odnosi sa državama članicama**

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

336. Kontakti sa vladom su najočigledniji i na mnogo načina najjednostavniji. Ti kontakti već postoje i treba ih promovisati kroz pregovore. Iako će mnogi političari iz država članica EU posetiti zemlje SIE, teret putovanja će očigledno pasti pretežno na same zemlje SIE. Te posete u idealnom slučaju treba da koordiniše koordinaciona institucija u prestonici zemlje SIE, ali će u mnogim slučajevima posete biti *ad hoc* karaktera. Iako će glavni teret pasti na ministra nadležnog za pregovore, ministar spoljnih poslova i premijer, drugi članovi vlade takođe treba da budu uključeni u raspored poseta, naročito kada su u pitanju posete njihovim kolegama u državama članicama. Posete će se koncentrisati na ministre i službenike država članica koji se direktno bave pregovorima, na ministarstvo spoljnih poslova i, ako postoji, ministarstvo za evropske poslove (ili koordinaciono telo – SGCI<sup>1</sup> u Parizu ili Kancelarija kabineta u Londonu).

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

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

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

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

### **6.2. Bilateralni kontakti sa trećim zemljama**

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

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

### **6.3. Kontakti između zemalja SIE koje pregovaraju**

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

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

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

### **6.4. Kontakti sa multilateralnim organizacijama**

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

### **6.5. Kontakti sa grupama za pritisak na nivou EU**

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

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

## **7. Upotreba resursa zemalja SIE**

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

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

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

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

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

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



---

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

**Autor: Francisko Granel<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Francisko Granel je direktor, GD VIII, Evropska komisija, Brisel.

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

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

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

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

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

**Tabela 1<sup>2</sup>. Države koje su podnele zahtev za prijem u EU**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

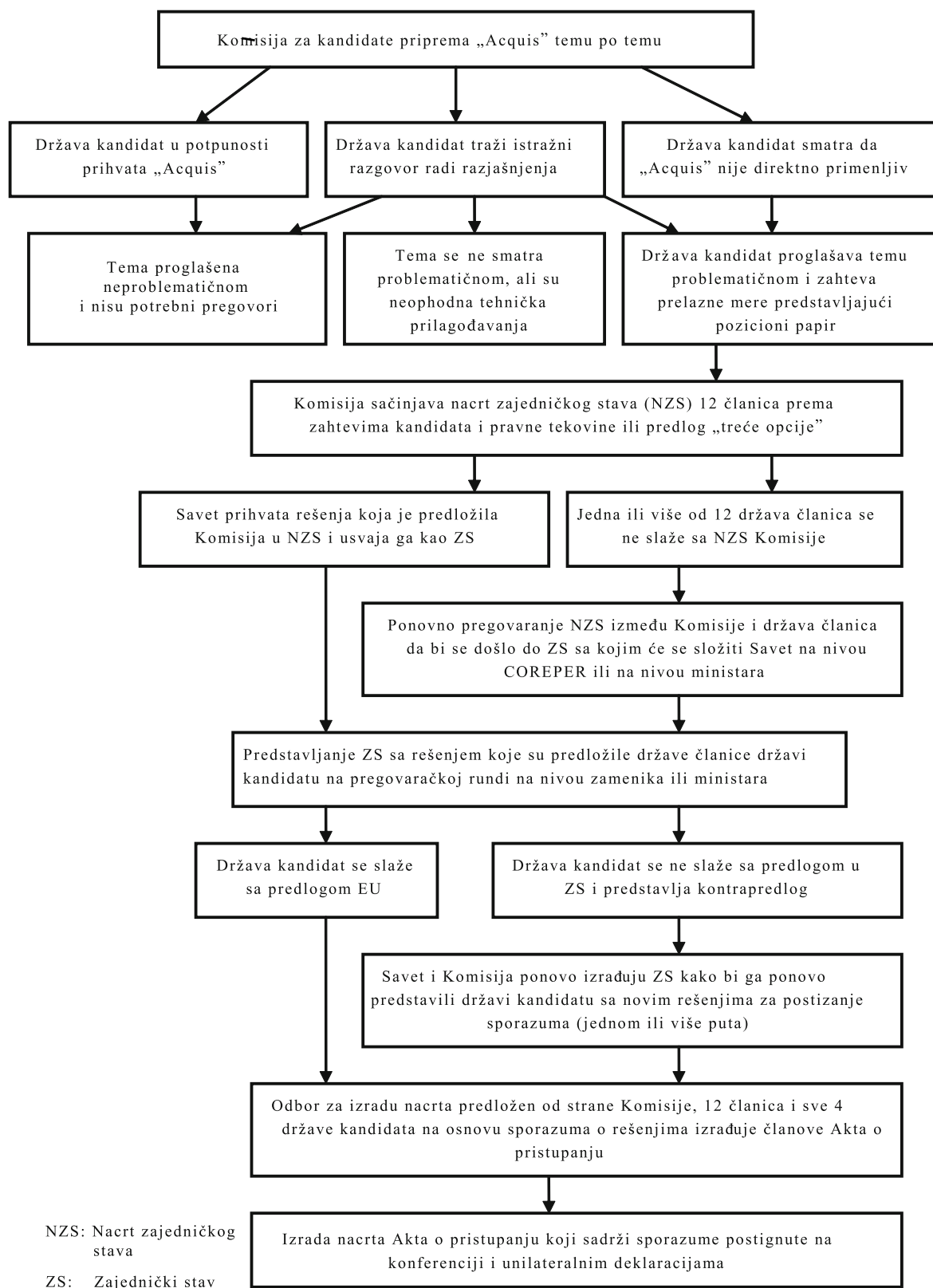
369. Štaviše, pored sadašnjih obaveza (koje mogu da obuhvate i učešće u Šengenskom sporazumu), države kandidati moraju biti sposobne da prihvate buduće obaveze koje proističu iz članstva dinamičnog organa poput Evropske unije.

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

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

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

371. Tabela 2<sup>3</sup> prikazana ispod<sup>4</sup> prikazuje proces pregovaranja u šematskoj formi:



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## LITERATURA

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

---

**Poglavlje 6: Plenum glavnih pregovarača: glavni zaključci**

**Autor: Toni Verhejen<sup>1</sup>**

---

---

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

## 1. Uvod

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

## 2. Grčka

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

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

## DESET TEODOROPULOSOVIH TAČAKA

### 1. Shvatite od početka s kim pregovarate.

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

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

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

### 3. Napravite redosled svojih prioriteta.

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

### 4. Održavajte kontakte sa drugim kandidatima.

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

### 5. Pazite na domaći teren.

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

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

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

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

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

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

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

### 9. Pazite se mogućih slabih tačaka evropske konstrukcije.

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

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

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

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

### 3. Austrija

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

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

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

### 4. Portugalija

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

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

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

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

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

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

## 5. Rasprava

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

401. Pitanje glavnih problema za vreme pregovora je bilo tretirano i od strane EU i od strane država kandidata. Prema Francisku Granelu, koji je bio član Radne grupe Komisije za proširenje u pregovorima sa Austrijom, Švedskom, Finskom i Norveškom, najteže je bilo rešiti institucionalna pitanja. To će ponovo biti glavni kamen spoticanja u sledećem krugu proširenja. Ni kompromis iz Joanine<sup>2</sup> ni međuvladina konferencija nisu pružili rešenje za institucionalne probleme prouzrokovane povećanjem broja država članica. Sa strane bivših država kandidata dva glavna pitanja su bila teškoća objašnjavanja specifičnih nacionalnih problema (poput strukture poljoprivrede, pomenute i u slučaju Portugalije i u slučaju Austrije) Komisiji i državama članicama, kao i problem pretvaranja konačnog rezultata pregovora u pisanu formu. U tom pogledu veoma je važno imati dobre pravnike u timu kako bi se obezbedilo da se u Ugovoru o pristupanju napiše ono što je stvarno dogovoreno. Konačni tekst izrađuju zajedno pravni stručnjaci iz Saveta, Komisije i države kandidata.

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

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

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





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

---

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

**Autor: Žak Furnije<sup>1</sup>**

---

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

## 1. Uvod

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

## 2. Značaj pitanja državne uprave u mišljenjima Komisije

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

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

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

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

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

## 3. Kakav model državnih institucija proističe iz mišljenja?

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

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

### 3.1. Političke institucije

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

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

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

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

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

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

### **3.2. Državna uprava**

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3. *Sektorske politike*

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

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

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

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

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

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

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

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

##### 4.1. Političke institucije

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

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

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

##### 4.2. Pravosuđe

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

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

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

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

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

##### 4.3. Lokalna vlast

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

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

#### **4.4. Administrativna reforma**

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

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

#### **4.5. Centralna uprava**

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

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

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

#### **4.6. Državna služba**

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

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

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

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

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

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

#### **4.7. Borba protiv korupcije**

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

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

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

#### **4.8. Sektorske uprave**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.9. Ukupna procena administrativne sposobnosti**

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

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



---

**Poglavlje 8: Vladavina i evropske integracije — pouzdana državna uprava**

**Autor: Žak Furnije<sup>1</sup>**

---

---

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

## 1. Uvod

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

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

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

## 2. Evropa i vladavina: Evropski administrativni prostor

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

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

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

460. Vladavina u Evropi je okarakterisana uzajamnom zavisnošću koja se najviše oseća na administrativnom nivou. Stoga bi se moglo očekivati da bi Evropska unija zahtevala od država članica da se povinuju određenim osnovnim pravilima u pogledu organizacije i delovanja svojih državnih uprava. Ali to nije slučaj. Ugovor iz Rima ne sadrži nikakvu odredbu o državnoj upravi koja je opšte primenljiva. Nije usvojeno nijedno opšte uputstvo. Drugim rečima, osim nekih retkih slučajeva kada komunitarne odredbe zahtevaju od država članica da imaju određene oblike organizacije (npr. u vezi sa jačanjem konkurencije u uslugama od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa članom 90. Ugovora<sup>1</sup>), nema komunitarnih pravila u pogledu javnog upravljanja. U primeni principa subsidijarnosti nacionalna uprava je u nadležnosti nacionalnih vlada.

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

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

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

<sup>1</sup> Sada član 86. Ugovora EZ. Prim. prev.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **3.1. Demokratija**

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

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

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

### 3.2. Tržište

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

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

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

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

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

### 3.3. Integracija

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

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

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

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

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

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

### 3.4. Sektori i sistemi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

498. Treba navesti nekoliko komentara u vezi sa listom:

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

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

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



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

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

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

## **5. Postupci i problemi: neki primeri**

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

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

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

### **5.1. Proces reforme državne uprave u celini**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ***5.2. Vlada, nacionalna državna uprava, centralizovano odlučivanje***

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

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

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

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

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

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

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

519. Na više tehničkom nivou, u svim zemljama su razvijeni postupci za koordinaciju unutar sistema vlasti i za izradu zakona i podzakonskih akata. Ipak nisu rešeni svi problemi, uključujući one koji se odnose na prikupljanje i širenje informacija, na pravnu sadržinu zakona i podzakonskih akata i njihov uticaj ili na veze između javnih politika i budžeta. Razmene iskustava koje okupljaju zvaničnike iz država kandidata i njihove kolege iz država članica EU mogu biti veoma korisne. Sigma program promovise takve razmene, tj. razmene iskustava o vezama između budžeta i javnih politika, o proceni uticaja propisa, o uticaju pristupanja na nacionalne revizorske institucije. Takođe, organizacija poput Mreže instituta i škola državne uprave u Srednjoj i Istočnoj Evropi (NISPACE<sup>2</sup>) okuplja teoretičare i državne službenike radi razmene informacija o napretku u državnim upravama u regionu.

### **5.3. Sredstva za postupanje i kontrolu**

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

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

#### *Položaj, uloga i ponašanje državnih službenika*

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Na engleskom jeziku, *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*, te otuda skraćena NISPACE. Prim. prev.

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

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

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

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

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

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

#### Upravljanje javnim finansijskim sredstvima

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Kontrolni i žalbeni mehanizmi*

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

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

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

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

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

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

543. Centralne revizorske institucije ili računovodstveni sudovi su formirani u mnogim zemljama. Ali norme neophodne za spoljnu reviziju u pogledu nezavisnosti i opsega kontrola, poput onih koje je uspostavio INTOSAI<sup>3</sup> i koji su usvojile zemlje EU, nisu uvek obezbeđene, a još manje su primenjene u praksi.

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

545. Da bi se javna finansijska sredstva koristila efikasnije, potrebna je stroga finansijska kontrola koja umanjuje mogućnost pronevere, rasipanja ili korupcije. Takva kontrola je takođe potrebna za uspostavljanje odnosa poverenja između poreskih obveznika i uprave, kao i između Unije i nacionalnih vlasti. Kvalitet kontrole upravljanja i unutrašnje finansijske uprave varira ne samo između država, već i između ministarstava i drugih organizacija. To, naravno, podjednako važi i za zemlje u EU, ali u manjoj meri. Član 209. a) Ugovora iz Mastrihta<sup>4</sup> i deklaracija Evropskog saveta iz Madrida 1995. godine pokrenuli su inicijativu po tom pitanju od neprocenjivog značaja.

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

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

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

## 6. Zaključci

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

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

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

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

<sup>4</sup> Sada član 280. Ugovora EZ. Prim. prev.

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

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

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

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





---

**Poglavlje 9: Integracija u EU i reforma državne službe**

**Autor: Žak Žiler<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Žak Žiler je profesor javnog prava na Univerzitetu Pariz I (Sorbona).

## 1. Uvod

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

556. Od 1957. godine i potpisivanja Ugovora iz Rima vodeći princip evropske integracije je, kako navodi Preambula Ugovora EEZ, a kasnije član A) Ugovora iz Maastrichta o Evropskoj uniji<sup>2</sup>, stvaranje „sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope”. Kao što pokazuje sudska praksa Evropskog suda pravde (ESP), to je više od filozofske izjave. To je vodeći princip procesa približavanja ekonomskih, socijalnih, čak i političkih sistema članica Unije. Približavanje ne podrazumeva harmonizaciju: ne postoji ni projekat ni potreba za posedovanjem identičnih sistema i institucija širom Unije. Približavanje podrazumeva da članice EU sve više liče jedna na drugu i nalaze izvor inspiracije za reforme u uspesima i neuspesima svojih suseda. Kako je pokazano u pravnoj sferi kroz koncept „opštih pravnih principa zajedničkih za države članice” koji je postao značajan izvor sudske prakse ESP, skup standarda zajedničkih za članice EU postoji i razvija se u oblastima prava, institucija i ekonomije. Postati država članica Unije podrazumeva prihvatanje tih opštih standarda kao odlika pravne tekovine EU koju čine, ne samo osnivački ugovori, već pretežno sve postojeće zakonodavstvo Evropske zajednice (EZ), sudska praksa i javne politike.

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

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

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

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

### 2.1. Integracija zemalja SIE u EU

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

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

<sup>2</sup> Sada član 1. Ugovora EU. Prim. prev.

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

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

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

564. U skladu sa ovim pristupom, čini se logičnim da bi Komisija mogla da pokuša da proceni administrativne strukture i državne službe država kandidata, mada bi to bila aktivnost bez presedana u poređenju sa prethodnim pregovorima o pristupanju ili pridruživanju. S jedne strane, za vreme priprema za proširenja 1973., 1980., 1986. i 1995. godine nije se vršila nikakva procena postojećih administrativnih sistema. S druge strane, iskustvo sa zemljama SIE, bilo u pripremi sporazuma o pridruživanju ili u strukturnom dijalogu, samo je delimično relevantno za pregovore o pristupanju. Mora se naglasiti da Komisija ima pravo samo da daje preporuke vladama učesnicama i da njen uticaj potiče samo iz njene sposobnosti da štiti zajedničke interese Unije i njenog kapaciteta da proceni napredak pregovora. To znači da će Komisija verovatno imati i veću slobodu izražavanja i manje uticaja na ishod pregovora nego što je to do sada bio slučaj u odnosima između Unije i zemalja SIE.

565. Uloga Komisije je svakako da naglasi ciljeve integracije sa stanovišta EU: da razjasni koje su implikacije, ne samo unutrašnjeg tržišta, već i celog *acquis communautaire*. Na toj osnovi ona bi mogla da pokuša da otkrije koji su ciljevi država kandidata u pogledu reformi koje one žele da ostvare u perspektivi pristupanja. Sadržaj i vremenske rasporede bi mogle da izrade nacionalne uprave. Komisija bi takođe mogla da pokuša da obezbedi nezavisnu stručnu procenu postojećih sistema državne službe država kandidata kako bi pokušala da odredi njihovu sposobnost prilagođavanja. U tim procenama Komisija bi pretežno trebalo da razmatra koherentnost u načinu na koji se pristupa problemima i na koji se prepoznaju prepreke (kako unutrašnje, tako i spoljne) za reformu kako bi dobila mišljenje o mogućnostima reforme „provlačenjem kroz proces” i o neophodnosti pozitivne intervencije i tehničke pomoći. Prioriteti i alternativne strategije treba da budu glavni centar pažnje reformskih projekata, kao i da pokušaju da podstaknu interesovanje stanovništva i preduzeća za administrativnu reformu.

566. Važno je ne uzimati postojeće državne službe članica EU (ili drugih zemalja) kao modele niti se oslanjati na proizvodnju regulatornih instrumenata, bilo pravno obavezujućih ili u obliku preporuka. Naglasak treba da bude na proučavanju postojećih praksi i praksi u razvoju unutar državnih službi, kao i na posmatranju rezultata državne uprave u sektorskim oblastima kako bi se uporedili sa drugačijim nivoima produktivnosti i pridržavanja pravnih principa različitih članica EU. Svrha procene državnih službi bi bila da se proveri da li su njihova struktura i funkcionisanje pogodni za postizanje ciljeva Unije.

## **2.2. Pravni temelji u osnivačkim ugovorima EU**

567. Institucije EU (tj. pretežno Komisija i Sud pravde, ali i Parlament, Savet i, ne zaboravimo, Finansijski sud) i druge članice EU mogu biti opravdano zainteresovane za organizaciju i funkcionisanje državne službe jedne države članice dok god one utiču na valjano funkcionisanje Zajednice, Unije i njenih javnih politika.

568. Stoga najjasniju osnovu predstavlja član 5. Ugovora EZ<sup>3</sup> koji navodi da će „države članice [...] preduzimati sve potrebne mere, bilo opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje obaveza koje proizilaze

<sup>3</sup> Sada član 10. ugovora EZ. Prim. prev.

iz ovog Ugovora ili iz delatnosti organa Zajednice... ”. ESP je pojasnio da je ovaj član bio osnov za nadzor Zajednice nad načinima sprovođenja uputstava. Sud je naročito naglasio da unutrašnje administrativne odredbe nisu dovoljne za te potrebe i da članice EU moraju da usvoje pravno obavezujuće instrumente.

569. Član 209. A)<sup>4</sup> – dodat Ugovoru EZ promenama iz Mاستrihta – predviđa mere protiv pronevera koje pogađaju finansijske interese Zajednice. On navodi da članice EU preduzimaju iste mere protiv pronevere, bilo da ona utiče na njihove sopstvene ili na finansijske interese Zajednice. On takođe predviđa koordinaciju u cilju zaštite finansijskih interesa Zajednice kroz blisku i redovnu saradnju između njihovih nadležnih administrativnih službi. Iako je opseg ove odredbe uži od opsega člana 5.<sup>5</sup>, on je naročito značajan, makar samo zato što je to prvi put da je osnivački ugovor EU posvećen konceptu administrativne saradnje. Kako pokazuje nemački primer, ovaj princip može da postane osnova za mnoge obaveze koje imaju direktan uticaj na funkcionisanje nacionalnih državnih službi, poput razmene informacija i kadrova za koordinaciju administrativnih postupaka.

570. Deklaracija br. 19 o primeni prava Zajednice, dodata Ugovoru iz Mاستrihta, mada priznaje da je svaka članica EU zadužena za odlučivanje o načinima i sredstvima koja smatra najprikladnijim za primenu komunitarnog prava, insistira na činjenici da države članice moraju da primenjuju komunitarno pravo makar podjednako dobro kao nacionalno pravo.

571. Poslednja vrsta odredbe ugovora bi mogla da pruži opravdanje za procenu državnih službi kako bi se proverilo da li one odgovaraju principima demokratije i vladavine prava: član F) Ugovora iz Mاستrihta<sup>6</sup> navodi da su sistemi vlasti država članica zasnovani na demokratskim principima i da Unija poštuje osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za države članice.

### **2.3. Temelji u pravu i javnim politikama EZ**

572. Sprovođenje velike većine uputstava i uredbi EZ je zasnovano na dobrom sprovođenju njihovih odredbi od strane uprava članica EU. Prema ugovorima, to mora da proverava Komisija, a onda i ESP na osnovu člana 169. Ugovora EZ<sup>7</sup> koji predviđa poseban postupak koji naglašava ulogu Komisije kao „čuvara ugovora”. Štaviše, član 177. Ugovora EZ<sup>8</sup> predviđa sistem odlučivanja o prethodnim pitanjima u kojem se tumači pravo EZ i valjanost uputstava, uredbi i odluka EZ, što je u praksi jednako mogućnosti za svako zainteresovano lice da pokrene postupak pred ESP. Preduzeća ili pojedinci to često koriste u borbi protiv svog nacionalnog zakonodavstva i birokratija, što može dovesti do osude date države članice od strane Suda. To zatim može dovesti do neophodnosti reforme nacionalnog zakonodavstva ili reorganizacije državne uprave, kao što su pokazali slučajevi o pristupu nacionalnim državnim službama za strance.

573. Prostor za uticaj prava EZ na nacionalne državne službe kroz ove mehanizme stalno raste. Moraju se posebno pomenuti tri značajne oblasti:

- svi aspekti kontrole navodne diskriminacije na osnovu nacionalnog porekla u okviru slobode protoka ljudi, roba, usluga i kapitala;
- uputstva o javnim nabavkama;
- pravo konkurencije koje omogućava kontrolu nad direktnim i indirektnim subvencijama privatnom sektoru.

574. Dok poslednje dve oblasti uglavnom imaju uticaj na načine rada državne službe i organizaciju i funkcionisanje ministarskih resora, organa, podružnih službi i lokalnih vlasti, prva uvek ima dublji direktni

<sup>4</sup> Sada član 280. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>5</sup> Videti fusnotu br. 3. Prim. prev.

<sup>6</sup> Sada član 6. Ugovora EU. Prim. prev.

<sup>7</sup> Sada član 226. Ugovora EZ. Prim. prev.

<sup>8</sup> Sada član 234. Ugovora EZ. Prim. prev.

uticaj na organizaciju i pravo nacionalnih državnih službi. Relevantni slučajevi savršeno ilustruju načine i sredstva kojima pravo i institucije EZ šire svoj uticaj na pitanja koja se na prvi pogled čine izvan njihovog delokruga.

575. Budući da član 48. 4) Ugovora EZ<sup>9</sup> predviđa da sloboda kretanja radnika ne treba da se odnosi na „zapošljavanje u javnoj upravi”, krajem sedamdesetih se pojavio veoma težak problem tumačenja Ugovora EZ: da li je država članica slobodna da definiše opseg „zapošljavanja u [svojoj] državnoj službi” – obično kroz zakonodavstvo o državnoj službi – i tako smanji polje primene principa slobodnog kretanja radnika, na primer da bi pokušala da se bori protiv nezaposlenosti rezervišući neke sektore za svoje državljane? Sud je na ovo pitanje odgovorio u odluci od 17. decembra 1980. godine (slučaj 149/79, *Commission v. Belgium*). Izjavio je da za potrebe čuvanja radnog mesta za državljane, „zapošljavanje u državnoj upravi” mora da se definiše kao zapošljavanje „karakteristično za specifične aktivnosti državne uprave”, što podrazumeva „vršenje ovlašćenja javnog prava i zaštitu opštih interesa države” ili lokalnih vlasti.

576. Ova odluka Suda je pokrenula niz reformi u zakonima o državnoj službi članica EU: većina njih je odlučila da za strance otvori radna mesta i zanimanja koja, po njihovom razumevanju, ne podrazumevaju vršenje specifičnih ovlašćenja javnog prava ili zaštitu javnog interesa, dok je samo manjina članica EU smatrala da je njihovo postojeće zakonodavstvo već usklađeno sa kriterijumima koje je postavio Sud. Uopšteno govoreći, čini se da je 60 do 90% poslova u javnom sektoru u državama članicama danas otvoreno za građane svih članica Unije. Razlog tome je u velikoj meri bila uporna aktivnost Komisije kroz pregovore sa državama članicama i ponekad kroz sudske postupke.

577. Ova promena u pogledu uslova državljanstva za pristup određenim poslovima u javnom sektoru izaziva niz drugih posledica po državnu službu koje obično nisu bile predviđene. Prva posledica je obaveza da se pređe na klasifikaciju poslova i zanimanja da bi se odredilo da li oni treba da budu otvoreni ili ne. Zatim se mora preduzeti niz koraka kako bi se obezbedilo uzajamno priznavanje kvalifikacija i profesionalnog iskustva u javnim službama, što može da dovede do ponovne procene postojećih sistema obuke i pokretljivosti. Štaviše, moraju se stvoriti mogućnosti za međunarodnu pokretljivost državnih službenika unutar Unije: to ima uticaj na organizaciju misija, socijalnog osiguranja i penzionih šema.

578. Ne postoje opšte odredbe o državnoj službi na nivou EU u obliku uputstava, uredbi ili čak neobavezujućih instrumenata Zajednice, poput belih (ili drugačije „bojenih”) knjiga, a ipak uticaj prava EZ na pravo u oblasti državne službe raste.

### **3. Uticaj opštih standarda država članica EU na državne službe**

579. Šire gledano, standardi demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije imaju uticaja na državne službe članica EU.

#### **3.1. *Demokratija i neutralnost državne službe***

580. Uticaj demokratije na državnu službu je prilično značajan: počevši od principa jednakog pristupa na osnovu zasluga, on se proteže na odredbe o državljanstvu kao uslovu za učešće u službi, posebne odredbe za etničke i kulturološke manjine u zemljama u kojima se one priznaju, ali i na transparentnost upravljanja kadrovima, kvalitet žalbenih postupaka i institucija, kao i na ništa manje značajnu neutralnost državne službe.

581. Neutralnost je osnovna vrednost modernih državnih službi, a naročito državnih službi članica EU. To je verovatno posledica činjenice da su se današnji standardi u pogledu neutralnosti razvili nakon vekova pokušaja da se oblikuju demokratske državne službe. To podrazumeva određene standarde u odnosu prema javnosti, što znači da državni službenici u svojoj službi ne mogu uzimati u obzir ni lične veze, ni politička, verska ili filozofska mišljenja, ni očigledno etničke, polne ili druge razlike.

<sup>9</sup> Sada član 39. Ugovora EZ. Prim. prev.

582. U okviru EU neutralnost državne službe je naročito važna. Apsolutno je neophodno primeniti zabranu diskriminacije na osnovu nacionalnosti formulisanu u členu 6. Ugovora EZ<sup>10</sup>. Takođe je nužno da nacionalni državni službenici ostave po strani svoja lična mišljenja – ili mišljenja političke partije koju podržavaju – u vezi sa evropskom integracijom kada primenjuju pravo EZ.

583. Neutralnost podrazumeva da se, čak i ako se u praksi otkriju slučajevi pristrasnosti u postupanju pojedinačnih državnih službenika, oni jednoglasno osude. To je u srcu etike državne službe. Verovatno najbolji primer značaja standarda neutralnosti nalazi se u činjenici da, čak i ako u nekim državama članicama EU poput Austrije, Belgije ili Nemačke postoji određeni nivo politizacije zanimanja ili čak regrutovanja, a u ovim zemljama se to snažno kritikuje u javnom mnenju, ova vrsta politizacije nikada ne vodi politizaciji odnosa sa javnošću.

584. Međutim, standarde neutralnosti je teško utvrditi kroz apstraktne pojmove budući da neutralnost često mora da se kombinuje sa odgovornošću ka izabranim političarima. U demokratijama vestminsterskog tipa poput Britanije, Francuske od kraja pedesetih ili Španije, političari i državni službenici su razvili razumevanje značaja neutralnosti kroz smenu političkih partija na vlasti i u opoziciji. U demokratijama konsocijalne vrste, kao što su Austrija, Belgija ili Holandija, neutralnost je pre rezultat međusobnog nadzora političkih partija koji se ponekad odvija kroz kanal politizacije zanimanja ili čak regrutovanja da bi se obezbedila reprezentativnost u državnoj službi. Iz tog razloga je u proceni neutralnosti veoma važno razlikovati unutrašnju politizaciju državne službe od politizacije ka javnosti.

585. Kršenje neutralnosti ka javnosti je danas uglavnom posledica korupcije protiv koje se mora veoma snažno boriti. Razvoj događaja poslednjih godina pokazuje porast otkrivenih slučajeva korupcije u više zemalja EU. Teško je reći da li to znači da je sama korupcija u porastu ili da se javno mnjenje sve snažnije protivi korupciji. U svakom slučaju, to znači da neutralnost državne službe mora više nego ikad biti u centru sistema, pravila i postupaka koji se odnose na državnu službu.

### **3.2. Vladavina prava kao temelj moderne uprave**

586. EZ se često naziva „zajednicom prava” (*Legal community – Communauté de droit – Rechtsgemeinschaft*) u poređenju sa „pravnom državom” (*Etat de droit – Rechtsstaat*), što je kontinentalni prevod „vlдавine prava” (*Rule of Law*). U modernim društvima zasnovanim na vladavini prava sve je veća potreba za predvidivošću i nepristrasnošću u načinu na koji se državna služba ophodi prema građanima i preduzećima. To je jedan od glavnih razloga za profesionalizaciju državne službe, što je jedna od zajedničkih odlika uprava veberijanskog i post-veberijanskog modela.

587. U okviru EZ mora se naglasiti da je pravna integracija napredovala mnogo više od drugih oblika integracije, kako zbog regulatorne delatnosti Komisije i Saveta, tako i usled pritiska sudske prakse ESP. Nova dešavanja u okviru saradnje u pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova mogu samo još više da razviju ovaj aspekt. Zbog toga se mora obraćati posebna pažnja na sve aspekte koji državnu službu povezuju sa vladavinom prava. To znači da državna služba ne treba da funkcioniše kao mreža ličnih, društvenih, partijskih ili čak nacionalno zasnovanih veza, već kao sistem za sprovođenje postupaka vezanih za jasno utvrđene ciljeve i za primenu pravno obavezujućih pravila. To je jedan od glavnih razloga za uvođenje posebnih pravila za državnu službu.

588. Uz profesionalizaciju državne službe, vladavina prava podrazumeva postojanje, funkcionisanje i razvoj nekoliko različitih vrsta nadzora nad državnom službom. U svim državama članicama EU verovatno je najvažniji unutrašnji nadzor nad državnom službom – iako se u literaturi on često zanemaruje. Glavni instrument unutrašnjeg nadzora tradicionalno jeste hijerarhija, ali u okviru modernizacije državne uprave postoji značajan napor da se umanjí rastojanje između službenika koji se bave javnošću ili dosijeima i vrha hijerarhije, kao i da se stalne *ex-ante* detaljne intervencije hijerarhije zamene povremenim *ex-post* ocenjivanjem na osnovu ciljeva i rezultata.

<sup>10</sup> Sada član 12. Ugovora EZ. Prim. prev.

589. Poseban oblik unutrašnjeg nadzora, koji je široko primenjen jedino u Francuskoj i Španiji, a koji se zasniva na specijalizovanim zanimanja u državnoj službi – inspektorski „*coprs*” – bi možda mogao da se podstakne u okviru zajedničkih javnih politika. Takođe postoji tendencija da se razvija revizija – ne samo u finansijskoj sferi – ili kroz specijalizovane državne organe poput finansijskih sudova koji sve više saraduju jedni sa drugima i sa Evropskim finansijskim sudom u Luksemburgu ili kroz privatne revizorske kuće.

590. U svim članicama EU sudski nadzor nad državnom službom je u razvoju. Sudski pregled postupaka uprave od strane specijalizovanih upravnih sudova (u skladu sa tradicijom zajedničkom za Francusku, Nemačku i druge zemlje poput Švedske, na primer) ili od strane običnih sudova (prema drugoj tradiciji zajedničkoj za Britaniju i Dansku) sve je razvijeniji, a postoji i pomak ka približavanju upravnog prava članica EU, uglavnom na osnovu razmena informacija između sudija, pravne profesije i teoretičara. Uticaj prava EZ na nacionalno upravno pravo je stalno u porastu. To kretanje u velikoj meri doprinosi razvoju aspekata vezanih za vladavinu prava u organizaciji i funkcionisanju državnih službi. Takođe postoji rastuća tendencija da se državna služba kontroliše kroz krivično pravo i ličnu odgovornost državnih službenika; taj instrument nadzora je prisutan samo u Švedskoj od početka 19. veka i već decenijama se sve više koristi, a takođe pojačava prioritet zakonitosti u odnosu na hijerarhiju unutar uprave.

591. Kao poslednje, ali ne i manje značajno, vansudska kontrola državne službe je takođe u razvoju: većina država članica EU je oformila instituciju poput ombudsmana, prevashodno radi brzog i fleksibilnog intervenisanja u slučajevima zloupotrebe gde nema kršenja zakona ili gde se sudski postupak čini neadekvatnim.

### **3.3. Javno upravljanje u tržišnoj ekonomiji**

592. Iako su drugi i treći stub<sup>11</sup> EU u razvoju, a *acquis communautaire* nije ograničen na unutrašnje tržište, već obuhvata i rastući broj zajedničkih politika, unutrašnje tržište će verovatno još dugo ostati jezgro evropske integracije. Stoga se uticaj tržišne ekonomije na rad, organizaciju i funkcionisanje državne službe neće samo povećati, već će se to desiti na način koji će biti sve više zajednički različitim članicama EU. Razmena informacija i iskustava između državnih službi je stalno u porastu, a nacionalni i evropski službenici razvijaju sve više zajedničkih postupaka i načina bavljenja javnim politikama.

593. Danas vlade i međunarodne organizacije, a naročito evropske institucije, prepoznaju značaj dobre državne službe u međunarodnoj konkurenciji. Iako mnogi ekonomisti i dalje teže da upoređuju uglavnom veličinu javne potrošnje, sveobuhvatniji pristup uzima u obzir i kvalitet državne službe. Poboljšanje ovog kvaliteta u cilju izbegavanja zloupotrebe i povećavanja uslužne orijentacije i efikasnosti smatra se načinom stvaranja konkurentnih prednosti evropskih zemalja kako bi se privukla strana ulaganja i pomogla nacionalna preduzeća. U okviru EZ to će vremenom postati jedno od glavnih oruđa za nacionalne vlasti da pomognu preduzetništvu budući da je to jedna od retkih aktivnosti koja se ne može smatrati „državnom pomoći” koja je zabranjena članom 92.<sup>12</sup> i narednim članovima Ugovora EZ.

### **3.4. Uticaj pristupanja i učestvovanja u EU na državne službe članica EU**

594. Pristupanje EU će imati uticaja na državne službe kandidata i novih članica EU, ne samo zbog posledica vezanih za pripadanje grupi država EU koje dele zajednički pristup vrednostima kao što su demokratija, vladavina prava i tržišna ekonomija. Imaće direktniji uticaj na najmanje tri oblasti u kojima je potrebna pažljiva i blagovremena priprema.

595. Državne službe država kandidata će morati da se pripreme za sve aspekte slobodnog kretanja radne snage unutar javnog sektora, uz mogući izuzetak ograničenog broja funkcija. Moraće da uspostave precizne i detaljne kriterijume kako bi se jasno odredilo koja radna mesta ili zanimanja u državnoj službi žele da

<sup>11</sup> Javne politike drugog stuba se tiču zajedničke spoljne i bezbednosne politike; javne politike trećeg stuba se tiču pravosuđa i unutrašnjih poslova.

<sup>12</sup> Sada član 87. Ugovora EZ. Prim. prev.

zadrže za svoje državljane. Moraće da stvore sisteme za uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija – čak i za pozicije i zanimanja rezervisana za državljane jer će oni imati pravo da studiraju u inostranstvu. Za radna mesta koja su otvorena za one koji nisu državljani, moraće da odluče da li na strance treba da se primenjuju posebni postupci – kako bi se izbegla mogućnost diskriminacije – ili ne i da obezbede otvorenost sistema sudske kontrole za kandidate za državnu službu.

596. Takođe će morati da prilagode svoj sistem horizontalne pokretljivosti, napredovanja, socijalne zaštite i penzionisanja za državne službenike mogućoj pokretljivosti sa službama drugih država članica i evropskih institucija. Budući da su to aspekti u kojima je pravna tekovina EU još uvek veoma ograničena, one treba da insistiraju na učestvovanju u procesu uzajamnog informisanja između državnih službi u EZ, između ostalog u sastancima ministara zaduženih za državnu službu, čim otpočnu pregovori o proširenju. To znači da se unutar državne službe veoma brzo mora dodeliti nadležnost za bavljenje tim aspektima.

597. Konačno, treba jačati i ubrzati obuku za učešće u procesu odlučivanja i za sprovođenje uputstava, uredbi i programa EZ, posebno u okviru tehničke pomoći.

### **3.5. Uticaj tradicije i reforma državne službe**

598. Dok postoji tendencija ka približavanju među državnim službama članica EU kojoj države kandidati moraju da se prilagode, ostaju važne razlike između državnih službi različitih članica EU, čak i onih najstarijih kao što su zemlje Beneluksa, Francuska, Nemačka i Italija, prevashodno zbog uticaja različitih nacionalnih tradicija i razlika u brzini i prioritetima tekućih reformi državne službe. Ovo će očito morati da važi i za države kandidate.

599. U okviru procene, standardi upoređivanja će verovatno biti visoki: neće biti moguće koristiti postojeće neuspehe članica EU kao argument da EU može da se izbori sa loše organizovanim državnim službama; naprotiv, iskustva prethodnih pregovora o pristupanju će verovatno dovesti do toga da će više članica EU usvojiti mnogo stroži stav nego u nekim od prethodnih prilika. S druge strane, previše strog stav se može videti kao prurušeni način da se poremete pregovori.

600. Rešenje ove dileme mora da sledi tri pravca:

- Za neke aspekte, pretežno one koji se odnose na slobodno kretanje radne snage u javnom sektoru, ugovorima o pristupanju će verovatno biti određeni prelazni periodi. Njih treba vezati za kriterijume koji bi mogli da se koriste kao ciljevi reforme sa vremenskim okvirima;
- Za druge aspekte naglasak treba da bude na tehničkoj pomoći u pregovaračkom periodu i posle njega. Uspešna iskustva iz osamdesetih i devedesetih godina, između ostalog sa strukturnim fondovima, bi se mogla koristiti u tom kontekstu;
- Šire gledano, u razgovorima između Komisije, država članica EU i država kandidata treba jasno odrediti šta zahtevaju ciljevi evropske integracije i, konkretnije, ciljevi EU i EZ, po pitanju standarda državne službe.

## **4. Karakteristike sistema državne službe u državama članicama EU**

601. Ovaj deo nastoji da ukratko opiše aspekte kojima se treba baviti u predstojećoj reformi državne službe u kontekstu integracije u EU. On daje konkretne ilustracije iz različitih država članica EU. Njih ne treba smatrati receptima, već primerima za poređenje i mogućim izvorima inspiracije.

### **4.1. Definicija državne službe**

602. Ne postoji definicija državne službe koja je zajednička za sve države članice EU. Postoje zajednički ciljevi, ali sa različitim rešenjima. Glavna pitanja su da li zaposlene u državnoj upravi treba podvrgnuti



običnom zakonodavstvu građanskog i radnog prava ili posebnom skupu pravila uz mogućnost nadzora od strane posebnih sudova – „upravnih” sudova ili sudova „državne službe” – i da li pravila koja se odnose na te kadrove treba da budu homogena ili različita. Razlozi za ta pitanja mogu se naći u ustavnim odredbama koje se odnose na državnu službu i koje obično odražavaju šire koncepte demokratske odgovorne vlasti. Ovi koncepti se mogu povezati sa neophodnošću obezbeđivanja kvaliteta kadrova, kontinuiteta i stabilnosti vladinih službenika i sa specifičnim obavezama vezanim za vršenje javnih ovlašćenja, trošenje javnih sredstava i slično.

603. U svim članicama EU brojni zaposleni u državnoj upravi su podvrgnuti specifičnim pravilima, drugačijim od uobičajenog ugovornog radnog odnosa: oni su obično definisani kao državni službenici, *civil servants*, *fonctionnaires*, *Beamte*, *public servants* (u Irskoj), itd. Tako definisan, opseg državne službe se u velikoj meri razlikuje od zemlje do zemlje.

604. U većini članica EU, uključujući tako različite zemlje kao što su Grčka, Francuska, Irska, Holandija ili Švedska, zaposleni u državnoj upravi – bilo da ih zapošljava centralna uprava ili lokalne vlasti – obično su državni službenici, uz moguće izuzetke za privremeni radni odnos, na koji se takođe često odnose posebne odredbe javnog prava. U manjem broju zemalja samo deo stalnih zaposlenih u državnoj upravi su državni službenici. U Nemačkoj postoji tradicionalna razlika između radnih mesta vezanih za javna ovlašćenja, koja su rezervisana za državne službenike ustavnim principima (oko 40% zaposlenih u državnoj upravi), i drugih funkcija koje mogu obavljati kadrovi pod privatnim i radnim pravom. U Velikoj Britaniji postoji tradicionalna razlika između zaposlenih u lokalnoj upravi, na koje se odnosi obično radno pravo, i državnih službenika, tj. zaposlenih u državnoj upravi na koje se odnose pravila koja usvaja izvršna vlast pod „kraljevskim prerogativom”. Neke zemlje prelaze iz jednog modela u drugi, poput Danske u poslednjih trideset godina ili Italije sa radikalnom reformom 1993. godine: danas je samo nekoliko hiljada viših službenika u Italiji podvrgnuto posebnom zakonodavstvu o državnoj službi, dok sve ostale država zapošljava na osnovu privatno-pravnih ugovora.

605. Bez obzira na ukupni izbor, ima mesta za specifičnije uređenje grupa državnih službenika ili aspekata zapošljavanja u državnoj službi. U Francuskoj se pravi razlika između državnih službenika, koje zapošljava nacionalna vlast, „teritorijalnih službenika”, koje zapošljavaju lokalni i regionalni organi, i „bolničkih službenika”. U Nemačkoj, federacija i svaki od 16 *Länder* imaju posebne zakone o državnoj službi, ali se ovi poslednji usklađuju sa opštim federalnim okvirnim zakonom o državnoj službi. U Italiji je većina aspekata zapošljavanja državnih kadrova uređena građanskim pravom i kolektivnim pregovaranjem, ali je regrutovanje preko konkursnih ispita (*concorso*) uređeno zakonom budući da je to ustavni princip.

606. Posebna pažnja se mora obratiti na razliku između državne službe i političkih funkcija. Izabrani zvaničnici i zvaničnici koji su direktno odgovorni parlamentu se ne smatraju državnim službenicima: oni su ili članovi parlamenta i vlade ili šefovi posebnih upravnih organa. Slučaj zaposlenih koje direktno biraju i imenuju ministri je nešto teži. Najčešće rešenje je da se stalna radna mesta popunjavaju državnim službenicima, čak i ako oni imaju poseban pravni položaj koji omogućava vladi da ih angažuje i otpušta po diskreciji: to je slučaj najviših ministarskih poslova u Francuskoj (*emplois à discrétion du gouvernement*) i u Nemačkoj (*politische Beamte*), za razliku od Velike Britanije gde neutralnost državne službe tradicionalno podrazumeva da se čak i stalni sekretari smatraju potpuno neutralnim državnim službenicima. Privremene pozicije kao što su posebni savetnici ministra ili članovi „kabineta”, poput onih u Belgiji, Francuskoj ili Evropskoj komisiji, obično se smatraju političkim imenovanjima na koja se ne primenjuju pravila državne službe. U Francuskoj, na primer, to ne sprečava da se državni službenici šalju na takva politička radna mesta.

607. Pravo EZ nema direktan uticaj na definiciju državnih službi članica EU. Sudska praksa ESP o članu 48. 4)<sup>13</sup> se primenjuje samo na pitanje nacionalnosti kao uslova za pristup državnoj službi. Iako komunikacija Komisije iz 1988. godine smatra obrazovanje jednim od sektora koji treba da budu otvoreni za strance, ona nikada nije tražila od država članica da promene prirodu svog zapošljavanja: u većini zemalja poput Belgije, Francuske, Nemačke, Irske ili Španije, učitelji u javnim institucijama (školama i univerzitetima) se smatraju

<sup>13</sup> Videti fusnotu br. 9. Prim. prev.

državnim službenicima i čak često predstavljaju više od polovine ukupnog broja državnih službenika. Uprkos tome, oni očito imaju posebne uslove zapošljavanja unutar opšteg okvira državne službe, makar za pitanja radnog vremena i odmora. Štaviše, u svim zemljama gde se sudije smatraju državnim službenicima oni se svrstavaju pod posebne pravne odredbe koje garantuju njihovu nezavisnost.

#### 4.2. Pravni izvori

608. Pravni izvori uslova zapošljavanja u državnoj službi su očito u isključivoj nadležnosti država članica EU. U skladu sa različitim ustavnim odredbama postoji mogućnost izbora između zakona o državnoj službi (neophodnog u Francuskoj, Nemačkoj, Irskoj), drugih zakonskih instrumenata (u Ujedinjenom Kraljevstvu propisi koji se primenjuju na državnu službu – ako ih ima – donose se u obliku „naredbe saveta”<sup>14</sup>) ili čak unutrašnjih pravila drugačijeg stepena pravne obaveznosti.

609. Što se tiče slobodnog kretanja radnika, pravo EZ čini neophodnim oslanjanje na pravno obavezujuće instrumente, ali za ostalo su relevantni samo unutrašnji pravni principi. U većini slučajeva (osim Ujedinjenog Kraljevstva) sva pitanja u vezi sa političkim položajem državnih službenika kao građana se uređuju aktima parlamenta, dok se pitanja u vezi sa upravljanjem državnom službom mogu urediti vladinim zakonskim instrumentima u više zemalja. Glavni kriterijum za izbor – osim specifičnih ustavnih tradicija – jeste jasnoća i otvorenost procesa odlučivanja. Zbog toga neke zemlje daju prednost opštem zakonu o državnoj službi, dok druge koriste vladine zakonske instrumente uz prethodne intenzivne konsultacije sa radničkim sindikatima i profesionalnim telima. U mnogim zemljama postoji razlika između opštih principa primenljivih na celu državnu službu, postavljenih aktom parlamenta, i posebnih pravila uređenih zakonskim sredstvima koja su primenljiva samo na posebne grupe državnih službenika.

610. Tendencija ka kodifikaciji postoji u većini zemalja, ali se mora naglasiti da kodifikacija ne mora da podrazumeva pravnu obaveznost: tradicionalni „*Estacode*” britanske državne službe je uglavnom sadržao opis prava, dužnosti, postupaka koji imaju snagu moralnog kodeksa ponašanja. Druga prilično uobičajena tendencija je da se uslovi zapošljavanja uredi putem kolektivnog pregovaranja, zavisno od ustavnih i pravnih principa, rezultat je obavezujuć prosto snagom kolektivnog sporazuma, kao u Italiji, ili se mora konsolidovati zakonom ili poverenim zakonodavstvom.

611. U slučaju država kandidata, u okviru procene posebnu pažnju očito treba posvetiti prelaznim merama budući da će većina vlada pregovore o pristupanju i reformu državne službe voditi istovremeno.

#### 4.3. Obaveze i prava

612. Istaknuti deo zakona o državnoj službi se obično posvećuje dužnostima i pravima državnih službenika. Ne postoji sveobuhvatna i homogena lista tih dužnosti i prava koja je zajednička svim članicama EU. Mora se posvetiti posebna pažnja, ne samo formulaciji tih prava i dužnosti, posebno zarad jasnoće, što znači da se zakonskim sredstvima mora dati prednost u odnosu na unutrašnje prakse i sudsku praksu, već naročito sredstvima primene koja se u velikoj meri razlikuju između raznih principa. Veoma koristan način postupanja u te svrhe je da se napravi razlika, ne samo između prava i dužnosti, već i posebno između dužnosti prema javnosti i dužnosti prema službi.

##### 4.3.1. Dužnosti prema javnosti

613. U modernoj državnoj službi dužnosti prema javnosti treba da budu na prvom mestu iako to obično nije slučaj u formulisanju zakona o državnoj službi. Najistaknutije dužnosti u tom kontekstu su dužnost da se bude nepristrasan, dužnost odgovaranja na pitanja i pružanja informacija, što se kombinuje sa dužnošću profesionalne diskrecije kada su u pitanju informacije o pojedincima, i dužnost da se ne poslušaju nezakonita naređenja.

<sup>14</sup> U originalu, *order in council* – vrsta propisa u Ujedinjenom Kraljevstvu koji se formalno donosi u ime kraljice u tzv. Kraljičinom savetu, u okviru tzv. „kraljevskog prerogativa”. Prim. prev.

614. Ovoj poslednjoj se pridaje posebna pažnja, ne samo u zakonima o državnoj službi, već često i u krivičnim zakonicima, nakon iskustva sa fašističkim i nacističkim režimima i suđenjima u Nirnbergu. Garancije primene se često nalaze u dostupnosti redovnih i upravnih sudova javnosti i samim državnim službenicima, ako je potrebno, uz pomoć javnog mnjenja.

615. Preostale pomenute dužnosti, veoma rasprostranjene u švedskoj tradiciji, u centru su interesovanja za državnu službu tek deset do dvadeset godina. Još uvek su ponekad u sukobu sa zakonodavstvom o službenim tajnama (kao u Ujedinjenom Kraljevstvu) ili sa tradicijama tajnosti zajedničkim za većinu članica EU, osim za nordijske zemlje. Primena se odvija kroz efikasne sisteme pristupa zvaničnim dokumentima i uopšte kroz uključenost štampe u rad vlade. Pod pritiskom nordijskih zemalja, EU obraća sve više pažnje na ovaj aspekt.

#### 4.3.2. Dužnosti prema službi

616. Dužnosti prema službi su one klasičnije u većini država članica EU.

617. U većini zemalja prva dužnost državnog službenika je da posveti svoje celokupno radno vreme i sposobnost službi. To može da se kombinuje sa ograničenom mogućnošću rada van službe poput predavanja ili pisanja, ali te mogućnosti moraju biti veoma usko i jasno predviđene. One države članice EU poput nekih mediteranskih zemalja koje su prihvatile mogućnost drugih profesionalnih aktivnosti izvan radnog vremena, obično da bi se nadomestilo za niska primanja, zaključile su da je to bio veoma važan uzrok niskog kvaliteta državne uprave. Preporučljivo je izbegavanje takve mogućnosti, čak i za zaposlene koji ne rade puno radno vreme. Da bi se postigla delotvorna primena tih principa, koja može biti laka i prilično automatska jednom kada se dobro uspostavi, neophodan je poseban napor i obično postupci spoljne revizije i nadzora, uz izbegavanje fenomena „unutrašnjih doušnika” u službi.

618. Druge dužnosti prema službi su uglavnom vezane za neophodnost garantovanja lojalnosti zemlji, državnim organima i aktuelnoj vlasti, kao i za poštovanje hijerarhije. One se obično primenjuju korišćenjem disciplinskih postupaka i nalaze svoja ograničenja u demokratskim pravima, kao i u samom disciplinskom postupku.

619. Među novijim dužnostima državnog službenika, neke zemlje ističu dužnost prolaženja kroz profesionalnu obuku i prilagođavanje novim uslovima rada. To treba posebno imati u vidu u svetlu pristupanja EU.

620. Kada su u pitanju dužnosti prema službi, preduslov je velika jasnoća u njihovom formulisanju, ali to može funkcionisati samo u kontekstu efikasnog upravljanja ljudskim resursima, kako bi se izbegao fenomen organizacione inercije koja je previše uobičajena za većinu velikih birokratija, bilo da su u pitanju državne ili privatne organizacije.

#### 4.3.3. Prava

621. Prava državnih službenika zauzimaju istaknuto mesto u zakonima o državnoj službi koji su bili posledice nastojanja da se demokratizuje funkcionisanje državne uprave. Ona se moraju smatrati podsticajima, ali i sastavnim delom demokratije i vladavine prava. Može se napraviti razlika između nekoliko kategorija prava državnih službenika.

622. Državni službenici uživaju prava kao građani. Iako je uobičajena tendencija da se dozvoli da državni službenici uživaju ista prava kao i svi drugi građani, u nekim zemljama određena ograničenja se smatraju normalnim. Nije dozvoljeno nikakvo ograničenje u pogledu jednakog tretmana, što znači da, ili zakon o državnoj službi mora izričito da zabrani diskriminacije i obezbedi sistem primene, ili opšte zakonodavstvo protiv diskriminacije mora da bude primenljivo na zapošljavanje u državnoj službi.

623. Uopšteno govoreći, izražavanje političkih mišljenja je slobodno, ali mora biti umereno u obliku i tonu. Neke zemlje ograničavaju pravo na štrajk, poput Nemačke gde je to potpuno zabranjeno za državne službenike, ali ga mogu upražnjavati zaposleni u javnom sektoru. Neke zemlje ograničavaju pravo učešća u političkim aktivnostima, kao Velika Britanija gde je državnim službenicima višeg ranga zabranjeno da budu članovi političkih partija i gde državni službenik mora da podnese ostavku pre učešća na izborima. Međutim, u drugim zemljama državni službenici, ne samo da su potpuno slobodni da učestvuju u političkom životu, već takođe uživaju naročito udobnu mogućnost da se automatski vrata u državnu službu nakon što su držali političku poziciju, kao u Francuskoj, Nemačkoj i Španiji gde su brojni članovi parlamenta i istaknuti političari državni službenici na privremenom odsustvu.

624. Državni službenici takođe uživaju prava kao zaposleni: uslovi rada, plate, odsustva, odmori, itd. se moraju organizovati, kao i učešće u radničkim sindikatima, u kopravljajkim institucijama. U mnogim slučajevima to se može urediti pozivanjem na zakon o radu ili na kolektivne ugovore, mada se prilično često posebno formuliše u zakonu o državnoj službi. Iako je teško dati opšte primenljivu tvrdnju o ovome, razlike u platama između državne službe i preduzeća su u državama članicama stvarno male i uglavnom u opadanju. Neki nivoi hijerarhije su u izvesnim zemljama bolje plaćeni od svojih ekvivalenata u privatnom sektoru, iako u drugim zemljama to nije slučaj.

625. Stalno pitanje je da li zaposleni u javnom sektoru treba da uživaju posebna prava, drugačija od prava zaposlenih u privatnom sektoru, npr. posebno pravo na stalni posao. Osim specifičnih propisa o probnim periodima ili privremenim pozicijama, većina vlada EU zapošljava državne službenike bez ikakvog vremenskog ograničenja osim penzionisanja, što je jednako nekoj vrsti stalnog položaja. Međutim, mora se naglasiti da svi zakoni o državnoj službi obuhvataju mogućnost disciplinskog otpuštanja, što se koristi dosta često, i da u mnogim slučajevima u pravnom smislu postoji mogućnost otpuštanja državnih službenika ili zato što se nisu prilagodili svom poslu, ili zbog strukturnih promena u državnoj upravi. Međutim, u većini zemalja praksa je da se izbegavaju takva otpuštanja, kako iz dobrih, tako i iz loših razloga.

626. Posebna pažnja se mora posvetiti zaštiti službe od javnosti. U nekim situacijama neprijateljstvo prema vladi se okreće direktno ka državnim službenicima koji tako postaju žrtve političkih borbi. Neophodnost zaštite je ovde očigledna. Ali budući da je takođe često teško povući granicu između slučajeva gde je došlo do zloupotrebe uprkos dobrom radu državnih službenika i slučajeva gde je sam zaposleni jedan od uzroka zloupotrebe, mora se razviti sistem koji omogućava naknadu štete kroz odgovornost institucije bez oslobađanja državnih službenika odgovornosti. Zakoni o državnoj službi mogu samo da uspostave pravo na zaštitu i dužnost da se posao obavi na najbolji mogući način. Ostalo se rešava, s jedne strane putem prilagođenog upravnog zakonodavstva u oblasti odgovornosti države, i s druge strane modernim upravljanjem koje je blisko potrošaču.

#### **4.4. Rekrutovanje**

627. Sve članice EU priznaju jednak pristup na osnovu zasluga i prethodnog učinka kao vladajući princip u regrutovanju za državnu službu. U nekim zemljama naglasak je na zaslugama i tehnike regrutovanja se uglavnom smatraju načinom da se za upražnjena mesta dobiju najbolji kandidati, dok je u drugim akcentat pre na jednakosti budući da se pristup državnoj službi smatra veoma važnim građanskim pravom. U skoro svim zemljama, osim u Holandiji i nekim nordijskim zemljama, sistemi regrutovanja su izgrađeni kao reakcija na političke ili društvene protekcije ili nepotizam, te stoga sadrže postupke za garanciju jednakosti koji se ponekad doživljavaju kao glomazni i kruti birokratski postupci.

628. Samo u jednoj zemlji – Holandiji – regrutovanje za državnu službu, u užem smislu gore pomenute definicije, zasnovano je na slobodnom izboru šefa organa u kome treba popuniti radno mesto. S druge strane, u većini zemalja regrutovanje je zasnovano na slobodnom izboru kada su u pitanju zaposleni u državnoj upravi koji nisu državni službenici, ali u Italiji, na primer, ustavni princip je da svi zaposleni u državnoj upravi, bez obzira na njihov pravni status, moraju da se zapošljavaju kroz konkursne ispite.

629. Nemačka je uz Holandiju jedina zemlja koja ne koristi konkursne ispite, ali izbor nije potpuno slobodan

budući da kandidati za državnu službu moraju da polože veoma teške državne ispite (*Staatsexamen*) koji se od konkursnih ispita razlikuju jedino u činjenici da ne postoji unapred određeni broj ljudi koji se primaju. Sve druge zemlje koriste konkursne ispite – mada u različitim oblicima. U Španiji se pravi veoma korisna razlika između „*competicion*” i „*concurso*”. U slučaju „*competicion*” odabir kandidata vrši nezavisni žiri putem ispita koji su delom napisani da bi se napravio prvi izbor između anonimnih kandidata, kao garancija nepristrasnosti izbora. U slučaju „*concurso*” kandidati se biraju direktno na osnovu podnetog dosijea i intervjuja – čime se ostavlja prostor za pristrasnost, ali se takođe omogućava bolje prilagođeni izbor. U većini drugih zemalja većina konkursa, čak i ako se zovu „*concours*” ili „*concorso*” i sl., prati model „*competicion*”, mada se obično ostavlja prostor i za regrutovanje tipa „*concurso*”, koje nosi isto obeležje „*concours*”. Prvom kategorijom je mnogo teže upravljati nego drugom, ali je to jedini delotvoran način da se zaustave protekcije.

630. U većini članica EU postoje razvijeni sistemi za žalbe protiv odluke o regrutovanju i oni statistički čine veoma značajan deo sudske prakse u oblasti državne službe. Pravo EZ ima uticaja na to. Dok god se radi o zapošljavanju na radnim mestima ili zanimanjima otvorenim za strance, principi koje je postavio ESP primoravaju članice EU da imaju sisteme sudskog pregleda stvarno otvorene za kandidate i da omoguće kandidatima da saznaju razloge eventualnog odbijanja njihove prijave. Iako se pravo EZ ne primenjuje na celu državnu službu, teško da je moguće imati bolje garancije za strance nego za domaće državljane kada je u pitanju pristup državnoj službi. Stoga će zemlje gde regrutovanje nije predmet detaljne sudske kontrole verovatno morati da prilagode svoje sisteme pod uticajem prava EZ.

631. Neke zemlje prave razliku između spoljnog regrutovanja – koje je otvoreno za sve samo uz uslove nivoa obrazovanja – i unutrašnjeg regrutovanja – koje je rezervisano za zaposlene u državnoj upravi. I ovde uticaj prava EZ postepeno postaje sve značajniji: prema ESP, zapošljavanje u državnoj upravi u drugim državama članicama EU se mora smatrati jednakim zapošljavanju u državi gde se vrši regrutovanje (23/2/1994 Scholtz v./Opera universitaria di Cagliari, slučaj 419/92). Ako vlade žele da zadrže ovo sredstvo napredovanja u državnoj službi, moraju biti veoma oprezne u definisanju uslova pristupa unutrašnjem zapošljavanju kako bi izbegle unošenje nedelotvornosti u svoj sistem putem preteranog otvaranja i, s druge strane, izbegle da ga ograniče na način na koji bi to bilo u sukobu sa pravom EZ.

632. Sistem zapošljavanja u državnoj službi – karijerni sistem ili sistem zapošljavanja – očigledno ima posledice po prirodu i sadržinu postupaka regrutovanja. U okviru karijernog sistema, regrutovanje u službu – na početku karijere – mnogo je drugačije od odabira za određeno radno mesto, dok se u okviru sistema zapošljavanja ta dva ne razlikuju.

#### **4.5. Pokretljivost**

633. Pokretljivost je veoma važno pitanje u svim državnim službama bez obzira na to koji je sistem izabran – karijerni ili sistem zapošljavanja. Glavna razlika između ova dva sistema se može definisati na sledeći način: u karijernom sistemu pokretljivost se smatra problemom organizacije te se detaljne mere za pokretljivost obezbeđuju zakonima i podzakonskim aktima o državnoj službi, dok se u sistemu zapošljavanja pokretljivost smatra problemom zaposlenog i dešava se u skladu sa mogućnostima. U članicama EU, osim Holandije, vlade su tradicionalno uglavnom birale karijerni sistem za svoje državne službenike ostavljajući sistem zapošljavanja za ostale zaposlene u državnoj upravi. Verovatno je korisno napomenuti da čak i vlada Holandije sada istražuje opciju organizovane pokretljivosti, tj. karijerni sistem, za glavne menadžere u svojoj državnoj službi.

634. Pokretljivost se obično smatra podstrekom za članove državne uprave, načinom obnavljanja ljudskih resursa, čime se povećava dinamičnost državne službe, kao i jednom od komponenti kulture koja podržava unutrašnju koordinaciju u vladi. Veoma važno pitanje u ovom kontekstu je veličina jedinice za upravljanje državnom službom: ako je državna služba veoma fragmentisana – kao posledica tradicionalnih međa između organa ili stvaranja samostalnih agencija – pokretljivost je mnogo teže organizovati nego u sistemu državne službe koji se prostire na celu upravu.

#### 4.5.1. Vertikalna pokretljivost

635. Vertikalna pokretljivost se obično smatra jednim od najvećih podsticaja za državne službenike uz, a ponekad i pre nego, dobre plate, izgledi za penziju i zanimljiv posao. To je glavno pitanje u karijernim sistemima, ali se ne može zanemariti ni u sistemima zapošljavanja. U okviru karijernih sistema mora se naći ravnoteža između formalnih kriterijuma i učinka. Među formalnim kriterijumima najlakše je definisati i koristiti dužinu službe, ali se i drugi, kao što su ispiti ili periodi obuke, mogu koristiti kako bi se izbeglo da godine u službi postanu negativan faktor.

636. U mnogim zemljama kriterijumi za vertikalnu pokretljivost se formulišu u opštem zakonu o državnoj službi ili odgovarajućim podzakonskim aktima. To obično ide uz definiciju različitih grupa ili kategorija državnih službenika, u skladu sa nivoom regrutovanja – srednja škola, nivo A (*baccalauréat* – *Abitur*), fakultetska diploma. Onda je jedan od velikih problema pokretljivost iz jedne kategorije u drugu, što se može rešiti putem unutrašnjeg regrutovanja.

637. U Francuskoj i Španiji upravljanje zanimanjima se vrši u okviru takozvanih *corps* ili *cuerpos* državnih službenika – više od hiljadu različitih *corps* postoji u svakoj od ove dve zemlje za nacionalnu državnu službu. Kriterijumi za pokretljivost – vertikalnu kao i horizontalnu – formulišu su posebnim propisima koji su karakteristični za svaki *corps*, kao i posebne dužnosti i uslovi rada. To može postati izvor fragmentacije i krutosti službe u državnoj upravi, ali sa druge strane omogućava jasnu podelu između zvanja u *corps* – koje u velikoj meri uslovljava izgled u karijeri i veliki deo plate – i radnog mesta (*emploi*) u zaposlenju u državnoj upravi – što uslovljava odgovornosti, rad i manji deo plate. U odsustvu postojećih upražnjenih radnih mesta, u *corps* je moguće koristiti vertikalnu pokretljivost.

638. Pravo EZ i ovde ima uticaja: ESP smatra da nakon što je primljen, zaposleni u državnoj upravi koji je stranac ne može da trpi diskriminaciju u poređenju sa zaposlenima koji su državljani (12/2/1974, Sotgiu, slučaj 152/73), osim za radna mesta obuhvaćena izuzetkom iz člana 48. 4)<sup>15</sup>. U karijernim sistemima to znači da odredbe o vertikalnoj pokretljivosti moraju da uzmu u obzir rezervisane poslove i da se mora izvršiti precizan opis poslova, ne samo za poslove karakteristične za početak karijere. U sistemima zapošljavanja to znači da moraju da se organizuju žalbeni mehanizmi koji će osigurati da pokretljivost uvek bude posledica zasluga, a ne praktične diskriminacije u informisanju o upražnjenim radnim mestima ili diskriminacije kroz odluke zvaničnika odgovornih za upravljanje ljudskim resursima.

#### 4.5.2. Horizontalna pokretljivost

639. Horizontalna pokretljivost, definisana kao pokretljivost između organa i agencija državne uprave, često se takođe smatra značajnim podstrekom, ali i sredstvom javnog upravljanja. Ona omogućava mešanje administrativnih struktura bez potrebe otpuštanja zaposlenih i to je glavna komponenta koordinacije unutar vlade, ili čak između vlada, zato što olakšava uzajamnu informisanost i međusobno poznavanje problema, interesa i načina rada. Kao takva, ona postaje sve značajnija u kontekstu evropskog kreiranja javnih politika.

640. Dosije većine državnih službenika u EU u pogledu horizontalne pokretljivosti je prilično slab, a postoji i dosta uznemirujuća tendencija da se horizontalna pokretljivost smanjuje zbog formiranja izvršnih agencija. Horizontalna pokretljivost je uglavnom pitanje upravljanja državnim službom (videti 3.7), ali zavisi i od propisa primenljivih na državnu službu.

641. Glavno sredstvo za horizontalnu pokretljivost je organizovanje odsustva (*congés*) i misija (*détachement*). To postaju glavne komponente saradnje između nacionalnih vlasti i Evropske komisije. Karijerni sistemi ih integrišu lakše od sistema zapošljavanja. Mora se dati precizna definicija uslova za odsustvo i misije – inicijativa zaposlenog, razlozi odsustvovanja i organizacije u koje se odlazi, maksimalni broj zaposlenih na odsustvu ili u misiji u isto vreme, itd. – uzimajući u obzir činjenicu da šefovi službi obično nisu radi

<sup>15</sup> Videti fusnotu br. 9. Prim. prev.

da prihvate da njihovi dobri zaposleni napuste službu, makar i privremeno. Takođe mora biti veoma jasno kako se održava veza sa državnom službom u vezi sa pitanjima prava na penziju i budućeg napredovanja i, što je najteže u praksi, kako će državni službenici biti ponovo integrisani u službu na kraju perioda odsustva ili misija. Pitanje slanja u misije u, i iz, evropskih institucija i uprava drugih članica EU se takođe mora rešiti.

642. Novonastali problem u vezi sa horizontalnom pokretljivošću je problem osoba koje žele da grade karijeru koja obuhvata periode u različitim članicama EU i evropskim institucijama. Odredbe o slanju u misije su samo jedno moguće rešenje. Komisija i jedinice država članica nadležne za upravljanje državnim službama trenutno čine napor da omoguće prenos prava na penziju, i možda starosnih prava, sa jedne države članice na drugu.

#### **4.6. Obuka**

643. Obuka državnih službenika postaje sve značajnija u svim članicama EU kao i u evropskim institucijama, naročito obuka na radnom mestu koja je ponekad povezana sa razvojem karijere. Širom EU postoji nekoliko različitih modela obuke.

644. Francuska i Španija su jedine zemlje sa davno uspostavljenom tradicijom škola za državnu službu koje su tesno povezane sa *coprs* sistemom. U Francuskoj se može naći nekoliko stotina takvih škola. One su zadužene za regrutovanje kandidata putem obrazovanja ili akademskih diploma, ali i kroz unutrašnje regrutovanje, kao i za njihovu pripremu za buduća radna mesta. U drugim zemljama škole i instituti za državnu upravu su više usredsređeni na obuku na radnom mestu. Uticaj članstva u EU se uglavnom tiče neophodnosti evropske obuke, ali se postepeno pojavljuje problem uzajamnog priznavanja obuke za, i iskustva u, državnoj službi, naročito u oblastima zdravstva i obrazovanja. I ovde Komisija i jedinice u članicama EU nadležne za upravljanje državnom službom čine napor da omoguće unutar-evropska zanimanja.

#### **4.7. Upravljanje državnom službom**

645. Raznolikost organizacije i tehnika u upravljanju državnom službom je dosta velika među državama članicama EU i omogućava veliki izbor iskustava koja se mogu upoređivati.

646. Na nivou vlade glavno pitanje je centralizacija i decentralizacija upravljanja državnom službom. U nekim zemljama, poput Francuske, Portugalije ili Španije, ranije Irske, kao i Velike Britanije ponekad, za opšte aspekte upravljanja državnom službom, kao što su priprema zakona i podzakonskih akata o državnoj službi, organizacija ili praćenje regrutovanja, koordinacija upravljanja ljudskim resursima i pregovori sa sindikatima, zaduženo je posebno ministarstvo za državnu upravu ili državnu službu. U drugim zemljama, poput Belgije, Nemačke ili Holandije, to je uloga ministarstva unutrašnjih poslova ili ministarstva finansija (Irska danas). U Italiji je formirana posebna izvršna agencija za pregovore sa sindikatima u ime nacionalnih i lokalnih vlasti i agencija. Posedovanje specijalizovane jedinice zadužene za državnu službu ne mora da podrazumeva centralizaciju upravljanja ljudskim resursima, koja uprkos tome može biti dekoncentrisana na nivo organa ili agencije. Moraju se uravnotežiti dve sukobljene grupe pitanja: potreba za samostalnošću i efikasnošću resornih menadžera, što s jedne strane vuče ka maksimumu decentralizacije, i pitanja vezana za jednaki tretman i pokretljivost, s druge strane, što iziskuje određeni stepen centralizacije.

647. Kada je u pitanju nivo organa ili agencije, nije moguće predstaviti sveobuhvatnu sliku o praksama širom EU. Uobičajena odlika je to što su državni službenici predstavljeni u procesu odlučivanja o pitanjima u vezi sa državnom službom. To se obično smatra neophodnošću demokratije i mogućim izvorom krutosti u upravljanju državnom službom. „Socijalni dijalog” u javnom sektoru već skoro deceniju predstavlja važan centar pažnje za Komisiju i neke nacionalne vlade u okviru sastanaka ministara zaduženih za državnu službu.

648. Što se tiče sistema plata, većina članica EU koristi opštu zajedničku šemu za plate u državnim organima. To znači da je glavni aspekt sistematizacije radnih mesta povezivanje svakog radnog mesta u državnim organima sa tačkom ili nizom tačaka na opštoj lestvici za rada. Međutim, to ne isključuje brojne mogućnosti varijacija kroz bonuse ili druga sredstva koja se obično koncipiraju da bi omogućila plaćanje na osnovu učinka, ali koja imaju tendenciju da u praksi postanu ujednačena na nivou organa ili agencije.

649. Do k učešće u EU nema direktne posledice po ova pitanja, poređenje iskustava članica EU u oblasti upravljanja državnom službom vodi zaključku da uspostavljene sisteme treba proveriti s vremena na vreme imajući u vidu da u birokratijama – državnim ili privatnim – postoji stalna tendencija za razvojem imuniteta na propise, strukture i postupke koji su bili upostavljeni u najboljim mogućim namerama.



### DODATNA LITERATURA

AUER, A., DEMKE, C. i POLET, R., urednici. *Civil Service in the Europe of Fifteen — Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht, Holandija, 1996 (Dostupno takode na francuskom i nemačkom jeziku).

BODIGUEL, J-L. *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, Pariz, Francuska, 1994.

CLAISSE, A. i MEININGER, M-C.. *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Pariz, Francuska, 1994.

„L'accès des ressortissants CE et des étrangers ordinaires aux fonctions publiques”. *Administration publique — Revue du droit public et des sciences administratives*, Institut français des sciences administratives, Brisel, Belgija, T 1/1997.

MAGIERA, S. i SIEDENTOPF, H. *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, Nemačka, 1994.

ZILLER, J. *Administrations comparées — Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Pariz, Francuska, 1993.

ZILLER, J. *Égalité et mérite — l'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne*, Bruylant/European Institute of Public Administration, Brisel, Belgija, 1988.

ZILLER, J. *Top Management Service in Central Government — Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, SIGMA radovi: Br. 1, SIGMA/OECD, Pariz, Francuska, 1995.



---

**Poglavlje 10: Uticaj pristupanja EU na budžetiranje, kontrolu i reviziju**

**Autori: Kjel Larson i Ričard Alen<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Kjel Larson iz Švedske je viši savetnik za administrativni nadzor, finansijsku kontrolu i reviziju u Sigm. Ričard Alen iz Ujedinjenog Kraljevstva je viši savetnik za budžetiranje i raspodelu resursa u Sigm.

## 1. Uvod

650. Iz mišljenja koje je Komisija objavila jula 1997. godine jasno je da opšte uzev sistemi budžetiranja i kontrole u državama kandidatima srednje i istočne Evrope zaostaju za standardima koje su postavile Komisija i postojeće države članice. Mišljenje mnogo puta pominje potrebu da države kandidati razviju svoj institucionalni i administrativni okvir kako bi obezbedile delotvornu implementaciju pravne tekovine EU u oblasti budžeta, kao i da konsoliduju i poboljšaju ukupne profesionalne standarde kadrova, uključujući obuku i poboljšanje plata. Ove preporuke Komisije se odnose ne samo na ministarstvo finansija već na sva ministarstva i agencije (npr. poreske i carinske uprave, ministarstva za regionalni razvoj) uključene u rukovanje fondovima Zajednice. Komisija je, na primer, tvrdila u mišljenju da:

„zaštita finansijskih interesa Zajednice iziskuje razvoj službi protiv pronevere, obučavanje specijalizovanih kadrova (islednika, sudija za prekršaje) i jačanje sistema konkretne saradnje. Sprovođenje javnih politika Zajednice, naročito u oblasti poljoprivrede i strukturnih fondova, zateva efikasne sisteme upravljanja i kontrole javne potrošnje, uz mere za borbu protiv pronevera. U administrativnom smislu neophodno je imati jasnu podelu između spoljne i unutrašnje revizije. Policijski i pravosudni organi treba da budu sposobni da se delotvorno nose sa složenim transnacionalnim finansijskim kriminalom (uključujući proneveru, korupciju i pranje novca) koji može da ugrozi finansijske interese Zajednice.”

651. Sigma je nedavno objavila studiju u dva toma koja opisuje iskustva nacionalnih ministarstava finansija i vrhovnih revizorskih institucija sedam država članica EU (uključujući tri zemlje koje su najskorije pristupile: Austriju, Finsku i Švedsku) u integrisanju nacionalnih i komunitarnih budžetskih postupaka i zahteva<sup>2</sup>. Sigma veruje da prikupljanje odgovora različitih država članica na zahteve članstva u pogledu budžeta, finansijske kontrole i revizije može biti poučno za države kandidate srednje i istočne Evrope, a i da može da ukaže na pitanja za eventualno buduće preispitivanje u kontekstu tekućeg programa EU o reformi finansijskog upravljanja.

652. **1. deo** ovog rada nastoji da pitanja koja izučava Sigmina studija postavi u širi kontekst. Kako će konačno članstvo u EU uticati na nacionalne budžete i budžetske sisteme država kandidata? Koje su šire implikacije za reformu budžetskih institucija u ovim zemljama? **2. deo** rada ističe neke od glavnih lekcija naučenih iz Sigmine studije. To je selekcija nekih od iskustava koja su zabeležile države članice. Ona je svakako i pojednostavljena i selektivna. **3. deo** rada predstavlja neke zaključke.

## 2. Fiskalni uticaj proširenja EU

653. Nedavna komunikacija Komisije *Agenda 2000*, koja obuhvata period od 1999. do 2006. godine, postavlja ukupni okvir koji treba da odgovara budžetskom uticaju svakog budućeg proširenja EU u srednjem roku. U slučaju pet zemalja (Češke, Estonije, Mađarske, Poljske, Slovenije) koje je Komisija preporučila kao spremne da otpočinu pregovore o pristupanju sa Savetom, budžetska podela troškova za poljoprivredu, strukturno prilagođavanje i druge javne politike, koju je predložila Komisija, manje je velikodušna od one koja se primenjuje na postojeće države članice. Uprkos tome, neto uticaj članstva na nacionalne budžete tih pet zemalja trebalo bi da bude značajno pozitivan. To je zato što su njihov BNP po glavni stanovnika i fiskalni potencijal daleko ispod proseka postojećih država članica, tako da bi trebalo da njihova primanja od programa potrošnje Zajednice znatno premaše njihove ukupne doprinose budžetu EU.

654. Veličina neto fiskalne koristi za nove članice će se razlikovati od zemlje do zemlje zavisno od:

- datuma pristupanja Zajednici;
- dešavanja u javnim politikama EU od sada do tog trenutka, posebno odluke o budućoj reformi Zajedničke poljoprivredne politike i nove smernice za Strukturne fondove;

<sup>2</sup> *Effects of European Accession, Part 1: Budgeting and Financial Control*; i *Part 2: External Audit*, SIGMA radovi br. 19 i 20, SIGMA/OECD, Pariz, 1997. Takođe na raspolaganju na francuskom jeziku.

- napretka koji države kandidati naprave u pogledu ekonomskog rasta, konkurentnosti i produktivnosti i svoje sposobnosti da primene *acquis*;
- bilo kakvih prelaznih mera koje proizađu iz pregovora.

655. Neto budžetska korist članstva u EU će se verovatno smanjiti sa svakim sledećim talasom proširenja budući da će prosečni fiskalni potencijal Zajednice od 20 država članica biti manji nego što je za postojećih 15.

656. Sa strane potrošnje, većina država članica bi trebalo da ima znatnu korist od strukturnih fondova (prema ciframa u *Agendi 2000* do 4 procenta njihovog BNP nakon perioda postepenog uvođenja<sup>3</sup>) i, obično u manjoj meri, od Zajedničke poljoprivredne politike i drugih programa potrošnje Zajednice.

657. Sa strane prihoda, doprinos novih članica budžetu Zajednice bi trebalo da, u smislu ukupnih sredstava iz BNP i PDV, bude približan proporciji BNP Unije koju čine. Opseg toga je od manje od 0,1% u slučaju Estonije do oko 1,8% u slučaju Poljske. Učinak ovih zemalja u „tradicionalnim sopstvenim приходima” (tj. uvozne carine i prelevmani na poljoprivredne proizvode) će zavisiti od strukture njihovih trgovinskih tokova u vreme pristupanja i u budućnosti.

### 2.1. Članstvo u EU i budžetska samostalnost

658. Članstvo u Zajednici će umanjiti budžetsku autonomiju novih članica iz nekoliko razloga:

- da bi upravljale budžetskim fondovima EU (i приходima i potrošnjom) u skladu sa uredbama EU, svaka država članica će morati da razvije nove sisteme za prikupljanje, praćenje i ocenjivanje finansijskih informacija, kao i da radikalno izmeni svoje postupke finansijske kontrole i revizije, kao što će biti opisano kasnije u ovom radu;
- Uredbe Zajednice znatno ograničavaju sposobnost država članica da odrede strukturu i nivoe PDV i carina. Vremenom će fiskalna konkurencija, koja deluje kroz jedinstveno tržište i međunarodnu trgovinu, verovatno povećati pritiske da se nivoi i strukture drugih poreza dovedu do „prosečnog” ili „opšteg” nivoa u Zajednici kao celini;
- Razvoj evropske zajedničke valute i sprovođenje, po Sporazumu iz Maastrichta, tzv. makroekonomskog „pakta za stabilnost” će značajno pooštriti potrebu za fiskalnom disciplinom u državama članicama i tako dodatno umanjiti njihovu budžetsku nezavisnost;
- Iz sličnih makroekonomskih razloga države članice će morati da vrše veću kontrolu nad finansijskim ponašanjem budžeta i fondova lokalnih vlasti, kao što je socijalno osiguranje, koji se u mnogim zemljama ne računaju kao deo državnog budžeta, ali utiču na ukupni nivo javne potrošnje zaduživanja. To može izazvati tenzije sa javnim politikama decentralizacije i „fiskalnog federalizma” koje se podstiču u Evropi (npr. od strane Saveta Evrope).

659. Tako je verovatno da će nove države članice uglavnom iskusiti:

- pozitivan ekonomski uticaj, budući da će proširenje povećati njihov neto budžetski kapacitet;
- negativan uticaj na nacionalnu budžetsku nezavisnost novih članica;
- veću koncentraciju fiskalnih ovlašćenja u centru vlade i, posebno, pri ministarstvu finansija.

### 3. Studija Sigme: iskustva i naučene lekcije

660. Kao što je istaknuto u studiji Sigme, pridržavanje zahteva Evropske komisije u pogledu budžetske i finansijske kontrole je jedan od osnovnih ciljeva članstva u EU. Princip subsidiarnosti je primenljiv u ovoj

<sup>2</sup> Na engleskom jeziku „*phasing in*”. Prim. prev.

oblasti, međutim donedavno budžetski zahtevi nisu bili opisani ni u jednom konkretnom mehanizmu. Stoga su države članice slobodne da odluče kako da integrišu budžetske tokove EU – primanja i potrošnju – u svoje nacionalne budžete.

661. Mehanizmi za upravljanje finansijama EZ su bili u centru pažnje neprestane debate između institucija i unutar država članica u toku prošle decenije. Uvedene su važne reforme sa ciljem povećavanja odgovornosti i isplativosti ulaganja (*value for money*). Proširenje i prethodni pregovori će verovatno dodati podstrek procesu reforme i budžetskih pravila EZ i nekih od glavnih javnih politika potrošnje koje nosi budžet, naročito Zajedničke poljoprivredne politike i strukturnih fondova. Studija Sigmene pokazuje da, posebno za najnovije države članice, pristupanje može biti element u procesu fundamentalne reforme nacionalnih političkih struktura i finansijskih sistema. U takvim slučajevima, reformski procesi na nivou EU i nacionalnom nivou se mogu međusobno podržavati.

### 3.1. Budžet EZ

662. Komisija, Savet i Parlament doprinose procesu kroz koji se godišnje usvaja budžet EZ, pri čemu Parlament ima poslednju reč u većini oblasti. Proces je dugačak i složen – počinje u februaru, a obično se završava u decembru. Od svake države članice ne samo da se očekuje da dâ svoje mišljenje o opštim crtama (makro-ekonomskom okviru, fiskalnim projekcijama, itd.), već i o detaljnim predlozima potrošnje u nacrtu zakona o finansijama. Upoznavanje sa budžetskim procesom i postupcima je neophodan prioritet za svaku novu državu članicu.

663. Sve države članice doprinose budžetskom prihodu EZ i vrše više od 80% potrošnje, iako Komisija zadržava poslednju odgovornost za implementaciju budžeta. Sa tačke gledišta države članice neki troškovi budžeta EZ zamenjuju jednake nacionalne troškove. To je bilo tačno za većinu potrošnje EU na poljoprivrednu podršku i još uvek je tačno za jedan njen deo. Postoje drugi troškovi koji su dokazano i namerno dodatni u odnosu na jednake nacionalne programe. Najjasniji slučaj toga su strukturni fondovi.

664. Kako pokazuje Sigmina studija, država članica mora da se opremi da vrši tri glavne vrste uloge u odnosu na budžet EZ:

1. **Informativna** uloga: državi članici su potrebne pouzdane informacije u lako dostupnom obliku da bi pratila i predvidela uticaj budžeta EZ na nacionalni budžet; to je takođe neophodan izvor budžetskih podataka za Komisiju, naročito prognoza sopstvenih sredstava, kretanja poljoprivrednih zaliha i brzina napretka programa strukturnih fondova. Države članice prema članu 5. Ugovora<sup>4</sup> (biće dopunjen Ugovorom iz Amsterdama) imaju opštu dužnost da pomažu Komisiji u njenoj nadležnosti da upravlja budžetom.
2. **Pregovaračka** uloga: država članica će u sopstvenom interesu želiti da pregovara (a) kao član Saveta, o veličini i sastavu budžeta; i (b) kao član Saveta i bilateralno sa Komisijom da bi maksimalno uvećala svoju korist iz strukturnih fondova.
3. Uloga **pridržavanja**: država članica mora da se pridržava svih relevantnih pravila EZ o prikupljanju i transferu budžetskog prihoda EZ i pravilnom upravljanju fondovima dobijenim iz budžeta EZ. Mora biti vešta u sprečavanju, otkrivanju i izveštavanju o proneveri i nepravilnostima u vezi sa fondovima EZ. Komisija zahteva od države članice ne samo da se pridržava pravila, već i da bude sposobna da nakon toga na osnovu dokumenata ili drugih dokaza pokaže da je to učinila.

665. Za nove države članice, kao i za sedam zemalja koje je obuhvatila Sigmina studija, delotvorno ispunjavanje ovih uloga će, verovatno, obuhvatiti neke promene u mašineriji vlasti i potrošnju nekih dodatnih sredstava. Stručnost u računovodstvu i reviziji, kao i računarski resursi će biti od posebnog značaja. Skoro da ne postoji doba godine kada budžetski poslovi neke vrste nisu na dnevnom redu Saveta u Briselu, bilo na ministarskom ili službeničkom nivou. Zbog opsega interesa koji su pod uticajem budžeta EZ i brzine

<sup>4</sup> Sada član 10. Ugovora EZ. Prim. prev.

reagovanja koja se zahteva od nacionalnih predstavništava u Briselu za države članice neophodno je da imaju uspostavljene delotvorne posupke za koordinaciju gledišta različitih vladinih službi.

666. Nacionalni budžet je glavno sredstvo korišćeno od strane država članica za praćenje tokova finansijskih sredstava prema budžetu EZ i iz njega. Primanja od EU se stavljaju na stranu prihoda u nacionalnom budžetu (ili se, s vremena na vreme, pokazuju kao negativna potrošnja), dok strana potrošnje pokazuje isplaćivanje istih tih sredstava korisnicima i deo (ili ponekad ceo) nacionalnog doprinosa budžetu EZ. Ovaj tretman ne predstavlja zahtev koji proističe iz prava EZ i postoje značajne razlike između praksi različitih država članica. Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo ulazi u sve transakcije sa budžetom EZ sa strane potrošnje nacionalnog budžeta. Finske vlasti obračunavaju subvencije kroz podrške cenama iz Poljoprivrednog (garantnog) fonda u posebnom interventnom fondu koji se nalazi izvan budžeta i dato mu je sopstveno ovlašćenje za zaduživanje. (Međutim, postoje pravila o načinu na koji moraju da se tretiraju sredstva vezana za budžet EZ za potrebe nacionalne računске statistike.)

667. Budući da većina država članica koristi bruto obračunavanje u svojim budžetima, takav način izračunavanja dodaje na ukupne iznose budžeta i za prihode i za potrošnju. Brojevi o kojima se radi verovatno neće biti odgovarajuća zamena za sveobuhvatne analize budžetskog uticaja EZ imajući u vidu da oni u većini slučajeva izostavljaju značajan deo nacionalnih doprinosa i neke prihode.

668. S druge strane, ta praksa ima prednost udobnosti i to je razlog što su je države članice usvojile. Većina tokova finansijskih sredstava bi se mogla bez teškoća smestiti u postojeće budžetske stavke. Što je važnije, i sa nacionalne i sa tačke gledišta EU ova praksa obezbeđuje *ipso facto* primenljivost istih zaštitnih mera i kontrola i na nacionalna i na budžetska sredstva. Čini se da ovaj pristup ima praktične, kao i troškovne prednosti. Takođe bi trebalo da olakša usklađenost sa Ugovorom iz Maastrichta koji zahteva od država članica da budu podjednako savesne u zaštiti nacionalnih i finansijskih interesa EU. To je dobar primer vrste pitanja o kojem bi države kandidati pre pristupanja mogle neformalno da raspravljaju sa Komisijom i odabranim državama članicama.

### 3.2. Uloga ministarstva finansija

669. Da bi država članica delotvorno upravljala budžetskim procesom EZ i to integrisala u nacionalne budžetske postupke, prema iskustvu zemalja obuhvaćenih Sigminom studijom ministarstvo finansija mora da igra centralnu ulogu. U zapadnim zemljama ministarstva finansija su i značajan deo male grupe ministarstava koja kreiraju javne politike i kancelarija pri „centru vlade”, a u mnogim slučajevima pružaju direktne savete premijeru o ekonomskim i finansijskim pitanjima. Ona igraju presudnu ulogu u planiranju i izvršavanju nacionalnog budžeta (i njegovih veza sa budžetom Zajednice), kao i u samom procesu kreiranja javne politike. Na primer, resorna ministarstva i druge budžetske institucije će obično morati da dobiju mišljenje ministarstva finansija pre no što se bilo kakav predlog javne politike koji ima finansijske i implikacije po javnu potrošnju podnese savetu ministara. Pored toga, ministarstvo finansija će obično obezbeđivati tehničku podršku budžetskim institucijama u analizi ekonomskih i finansijskih implikacija opcija javnih politika i suprotstaviće se tim institucijama ukoliko su informacije ili analize koje one obezbeđuju neadekvatne; kroz izdavanje propisa i smernica resornim ministarstvima uspostaviće zajednički okvir za finansijsko upravljanje i tehnike i sisteme upravljanja, a i proveriće da su ti sistemi sprovedeni i da funkcionišu delotvorno.

670. Takve funkcije – koje zahtevaju neophodna ustavna i pravna ovlašćenja, visok nivo tehničkih veština i veoma dobar pristup finansijskim informacijama – mogu biti izvan sposobnosti ministarstava finansija u mnogim zemljama srednje i istočne Evrope čije nadležnosti u oblasti budžeta i kontrole često ne idu mnogo dalje od pravnog zahteva da se deluje kao „distributer budžetskih sredstava” ka vladinim budžetskim institucijama. Stoga u tim zemljama obično ne postoji nikakav zahtev ministarstvu finansija da preuzme odgovornost u obezbeđivanju vrednosti za novac javne potrošnje (ekonomičnost, efikasnost, efektivnost) ili da postupci i sistemi finansijskog upravljanja (kadrovi, IT, obuka, itd.) budžetskih institucija budu organizovani unutar zajedničkog okvira i ispune određene standarde ispravnosti i efikasnosti. Jedan veliki izazov za zemlje srednje i istočne Evrope je da obezbede svojim ministarstvima finansija pravno ovlašćenje

da ispunjavaju takve funkcije i potrebne tehničke veštine i druge resurse. Da bi postigle nivo fiskalne discipline koja je neophodna za pridržavanje Sporazuma iz Maastrichta, države takođe moraju da ojačaju svoje budžetske procese<sup>5</sup>.

671. Menjanje ovlašćenja ministarstva finansija u odnosu na druga ministarstva je, naravno, osetljivo pitanje za većinu zemalja, te će za to biti potrebne pažljive pripreme i upravljanje.

### 3.3. Carinska i poreska uprava

672. Snažan utisak koji se dobija uz Sigmine studije je da je prilagođavanje zahtevima sistema sopstvenih prihoda bilo mučno iskustvo za većinu država članica.

673. Potencijalna država članica će morati da prilagodi svoje uređenje graničnog i domaćeg oporezivanja da bi isporučila EU dovoljne iznose „sopstvenih sredstava” (carine i prelevmani na poljoprivredne proizvode) i traženi deo prihoda od PDV. U slučaju Portugalije, na primer, jedan od najvećih problema pristupanja je bila neophodnost da se poboljšaju veštine službenika na svim nivoima u poreskoj upravi. Usvojeno je rešenje sveobuhvatnog kursa obuke u Komisiji za carinske službenike. Pristupanje EU će obuhvatati usvajanje nivoa prelevmana i carina EZ (uslovljeno mogućim prelaznim uređenjima), uključujući bilo kakve promene koje mogu biti potrebne u nacionalnom zakonodavstvu. Ono će takođe obuhvatiti uvođenje PDV sistema indirektnog oporezivanja tamo gde takav sistem već ne postoji.

674. Obezbeđivanje podataka o BNP kompatibilnih sa EU takođe može da predstavlja teškoću za nove države članice. Švedski državni organi su komentarisali: „Po pitanju različitih vrsta plaćanja koja čine naša sopstvena sredstva u budžetu EZ, plaćanje na osnovu PDV je najkomplikovanije i zahteva nove proračune i dobru statističku dokumentaciju... Takođe je neophodno prilagoditi sistem nacionalnih računa na takav način da može da pribavi potrebne informacije za izračunavanje plaćanja na osnovu BNP”. To će zahtevati poboljšanje kapaciteta i veština nacionalnih statističkih kancelarija. Treba rano početi sa planiranjem i sprovođenjem potrebnih promena.

675. Dok je ukupni razvoj budžetskog doprinosa države članice pitanje za nacionalno ministarstvo finansija, upravljanje njegovim sastavnim delovima će verovatno uključiti različite službe i nivoe vlasti. Poljoprivredna politika, carine, indirektno oporezivanje i statistika su među glavnim obuhvaćenim oblastima. Većina država članica je smatrala za neophodno da osnuje specijalizovanu jedinicu unutar budžetskog sektora ministarstva finansija za koordinaciju svih aktivnosti u vezi sa izračunavanjem, izveštavanjem i plaćanjem njihovog doprinosa. Na taj način raspodela ovlašćenja između ministarstava je izmenjena. Danas ministarstvo finansija ima mnogo jači položaj.

676. Postoje još neke značajne implikacije integracije u EU za carinsku i poresku upravu u novim državama članicama.

677. Prvo, prikupljanje poreza u carinskoj zoni ima snažnu tendenciju smanjenja. Unutrašnje carine će nestati sa zaokruženjem jedinstvenog tržišta, dok spoljne carine opadaju pod naizmeničnim pritiscima „rundi GATT”. Snažna implikacija članstva u EU je da će carinske službe morati da prilagode svoje administrativne sisteme ovim promenjenim okolnostima i pritiscima. Na primer, primena principa Šengena, tamo gde su oni primenljivi, dovešće do povlačenja svih carinskih službenika sa graničnih prelaza. Slično tome, granične

<sup>5</sup> Nedavna studija zaključuje da je „proces budžetiranja koji daje premijeru ili ministarstvu finansija (ili trezora) položaj strateške dominacije nad ministrima koji troše i koji ostavlja malo prostora za promene u budžetu za vreme procesa izvršenja jako pogodan za fiskalnu disciplinu, tj. relativno male deficite i javni dug. Jak položaj premijera ili ministra finansija (ili trezora) i ograničeno ovlašćenje parlamenta omogućavaju vladi da usvoji fiskalne strategije koje ograničavaju potrošnju i deficite i da zaštiti te strategije od političkih pritisaka ka rasipničkim javnim politikama kojima su ministri koji troše i članovi parlamenta izloženi u svakodnevnom političkom procesu. Odgovarajuće političke reforme mogu da pomognu vladama i parlamentima da materijalizuju nedavno postignuti konsenzus po pitanju veće fiskalne discipline.” Videti: J. von Hagen, „Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”, *European Commission Economic Papers*, br. 96, oktobar 1992.



kontrole za potrebe prikupljanja PDV su uklonjene iako je princip „destinacije” u prikupljanju PDV za sada zadržan<sup>6</sup>. Neke carinske uprave odgovaraju na ove novine smanjenjem svojih tradicionalnih aktivnosti i premeštanjem sredstava na oblasti kao što su narkotici i pranje novca. To uzrokuje sve veću potrebnu za saradnjom između carinskih službi, policije i sudskih organa u državama članicama.

678. Drugo, očekivani uticaj (i svakako cilj) jedinstvenog tržišta je da stvori mnogo otvorenije, konkurentnije i fleksibilnije tržište ne samo za robe i usluge, već i za radnu snagu i kapital. Kao što je gore pomenuto, to bi moglo da dovede do rastuće poreske konkurencije i novih ograničenja na slobodu država članica da menjaju strukture i iznose poreza za potrebe makroekonomske i mikroekonomske politike. Štaviše, sa tačke gledišta Zajednice, poreska osnovica će postepeno postati pokretljivija, fluidnija i nestalnija te tako i teža za praćenje i „hvatanje” od strane nacionalnih poreskih organa. Posledica toga će biti pritisci za jačom unutar-evropskom saradnjom između poreskih organa, na primer, kroz razmenu informacija, dosijea i kadrova.

### **3.4. Upravljanje poljoprivrednim i programima strukturnih fondova**

679. **Poljoprivredni (garantni) fond** predstavlja oko pola ukupnih troškova budžeta EZ. Svakodnevno upravljanje potrošnjom je povereno državama članicama, koje u potpunosti isplaćuje Komisija. Između isplate sredstava korisnicima i njihove naknade od strane Komisije postoji kašnjenje od najmanje 2½ meseca. Stoga nova država članica mora biti pripremljena da obezbedi početno finansiranje.

680. Svaka od različitih mera koje finansira Fond je definisana stalnim, posebnim zakonodavstvom (uredbe Saveta i/ili Komisije). Godišnji budžet odobrava dovoljna sredstva da omogući državama članicama da ispune svoje obaveze prema korisnicima u skladu sa različitim merama. Potrošnja na neke od tih mera, naročito one usmerene ka podršci cenama, promenljiva je i teško predvidiva. Brojne radne grupe u Briselu pokušavaju da prate potrošnju iz meseca u mesec, dok druge radne grupe pregledaju predloge Komisije za novo zakonodavstvo ili izmene i dopune postojećeg zakonodavstva – obično u cilju jačanja finansijskih i računskih kontrola u državama članicama i smanjenja rizika pronevere. Ova aktivnost postavlja znatne zahteve ka vremenu (i pregovaračkim veštinama) poljoprivrednih i budžetskih stručnjaka država članica.

681. Država članica je dužna da osnuje jednu ili više agencija za plaćanje za prenos sredstava primljenih iz Fonda njegovim korisnicima. Status agencije za plaćanje se odobrava (od strane države članice) samo telima koja mogu da dokažu sposobnost održavanja visokih standarda računovodstva, finansijskog upravljanja i finansijske kontrole. Kriterijumi koje država članica mora da primeni prilikom odlučivanja da li da odobri status agencije za plaćanje su detaljno navedeni u Uredbi iz 1995. godine (Uredba 1663/95). Država članica takođe mora da izabere sertifikaciono telo (čiji rad mora biti nezavistan od agencije za plaćanje i koje ne mora biti u javnom sektoru) za vršenje revizije godišnjih računa svake agencije za plaćanje.

682. Prema tzv. postupcima „čišćenja računa” Komisija pregleda godišnje račune agencije za plaćanje u svetlu revizije koju je izvršilo sertifikaciono telo. Pored toga, i odvojeno od godišnjih računa, Komisija može da podvrgne rukovanje fondovima EZ od strane agencije za plaćanje temeljnijoj reviziji usklađenosti sa pravilima EZ. Ta vrsta revizije obično obuhvata više od jedne države članice. Ako Komisija pronade dokaze da se agencija za plaćanje nije pridržavala pravila EZ, ona smanjuje finansiranje agencije za tekuću godinu za iznos koji odgovara Komisijinoj proceni gubitka u fondovima EZ.

683. Agencija za plaćanje je takođe podložna reviziji od strane Evropskog finansijskog suda, spoljnog revizorskog organa EU. Sud nema direktno ovlašćenje da sankcioniše države članice, ali njegovi nalazi, koji se predstavljaju Savetu i Parlamentu, mogu dovesti do toga da komisija nadoknadi neredovna plaćanja i, u određenim slučajevima, da prekine dalje isplate datoj zemlji. Od država članica se sve više očekuje da odgovore na kritiku njihovog upravljanje fondovima EZ od strane Finansijskog suda i da objasne šta su učinile da isprave stvari.

684. Uredba 1663/95 predstavlja značajan novi pomak u odnosu na prethodnu praksu EU da dozvoljava

<sup>6</sup> Ako bi bio uveden princip „porekla” PDV, to bi imalo dodatne implikacije za organizaciju prikupljanja poreza u državama članicama.

državama članicama da tumače zahteve EZ u pogledu finansijske kontrole u svetlu svojih administrativnih tradicija i praksi. Ona takođe pokazuje da ne mora da postoji neusklađenost između doktrine subsidijarnosti i nadležnosti Komisije nad zaštitom imovine Zajednice.

685. Agenciji za plaćanje su potrebni kadrovi koji su upoznati i sa poljoprivrednim i sa budžetskim zakonodavstvom EZ, kao i mesto u strukturi vlasti koje im omogućava i ohrabruje ih da koordinišu svoj rad sa svojim kolegama iz ministarstva finansija. Iznad svega, agenciji za plaćanje su potrebni kadrovi koji su kompetentni u finansijskom upravljanju i struktura koja daje potreban značaj zahtevima za finansijskom kontrolom.

686. **Strukturni fondovi** ko-finansiraju višegodišnje programe u državama članicama. Za razliku od troškova u Poljoprivrednom (garantnom) fondu za koje je karakterističan visok nivo automatizma, u potrošnji strukturnih fondova postoji značajan diskrecioni element. Optimalno iskorišćavanje potencijalnih koristi strukturnih fondova je za države članice aktivnost visokog intenziteta radne snage, kako iz ovog razloga tako i zbog obimne saradnje koja je neophodna u težnji ka principu partnerstva koje je osnova za sve aktivnosti strukturnih fondova.

687. Za nacionalne vlasti priprema za tendere za pomoć obuhvata koordinaciju mišljenja različitih nivoa i službi vlasti i nevladinih tela. Praćenje postojećih programa je još jedna kolektivna aktivnost u kojoj učestvuju predstavnici nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti i Komisije. Iz istorijskih razloga postoji određeno preklapanje između ciljeva podržavanih različitim fondovima. Iz svih ovih razloga saradnja sa strukturnim fondovima je dovela do povećanja radnog opterećenja i promena u postupcima nekih vladinih službi u većini država članica, a u nekim slučajevima do formiranja novih struktura, kao što su specijalne jedinice osnovane od strane vlasti Ujedinjenog Kraljevstva i Portugalije, u ovom poslednjem slučaju pre pristupanja.

### **3.5. Finansijska kontrola**

688. Po pitanju finansijske kontrole, države članice moraju da verifikuju efikasnost i ispravnost svih radnji koje pomažu strukturni fondovi i da kažu Komisiji kako predlažu da ispune tu obavezu. Takođe imaju posebnu obavezu da potvrde validnost zahteva za isplatom i, u slučaju konačnih isplata, organizuju nezavisnu potvrdu. Ove obaveze su manje obimne i manje detaljne od kriterijuma koje je Uredba 1663/95 uspostavila za autorizaciju agencija za plaćanje. Uprkos tome, u najmanje jednom slučaju (Švedska) one su bile dodatni faktor u odluci vlade da osnuje nove jedinice za unutrašnju reviziju u glavnim vladinim službama nadležnim za rukovođenje primanjima iz strukturnih fondova.

689. Službe Komisije mogu da sprovode i sprovode revizije na licu mesta potrošnje strukturnih fondova u državama članicama, a mogu i da zatraže od države članice da sprovede posebne istrage. Aktivnosti strukturnih fondova su takođe podložne reviziji Evropskog finansijskog suda. Svaki dokaz nepravilnosti će verovatno dovesti do toga da Komisija insistira na nadoknadi novca od strane primaoca i sve je verovatnije da će dovesti do neto finansijskog troška za državu članicu. U nekim slučajevima – i u sve više slučajeva – sistem nadoknade troškova je veoma automatizovan.

690. Aktivnosti različitih službi za finansijsku kontrolu i reviziju na nivou EU i nacionalnom nivou nisu uvek bile koordinisane na najbolji način. Jasno je da zemlje moraju da iznađu nove i efikasnije načine koordinacije. To zavisi delom od toga da li date institucije posvećuju dovoljno sredstava i vremena tom zadatku, delom od njihovog međusobnog dogovora o zajedničkom pristupu i metodologiji.

691. Koordinaciji ne pomaže nedostatak jasnoće u podeli nadležnosti između mnogobrojnih službi za finansijsku kontrolu i reviziju u Finansijskom sudu, Komisiji i državama članicama. Međutim, čini se da se koordinacija poboljšala poslednjih godina, a istovremeno je došlo do povećanog učešća nacionalnih službi za finansijsku kontrolu i reviziju u zaštiti imovine EZ.

692. Položaj ostaje fluidniji po pitanju strukturnih fondova. U cilju najbolje upotrebe svih službi za finansijsku

kontrolu i reviziju EU, finansijski revizor Komisije je pozvao države članice da potpišu protokole koji bi koordinisali i raspored i metodologiju rada službi za finansijsku kontrolu/reviziju Komisije i država članica. Ovaj predlog je izazvao izvesne teškoće za države članice sa federalnim ustavima i/ili decentralizovanim sistemima finansijske kontrole, ali oko polovina sadašnjih država članica je već potpisala protokole, a sa drugima su pregovori već u naprednoj fazi. Rani pregovori o protokolu mogli bi da pruže državi kandidatu koristan uvid u obim i učestalost finansijske kontrole koja bi se od nje očekivala nakon pristupanja, minimalne standarde koje bi Komisija od nje očekivala u tom pogledu, pa tako i uvid u meru u kojoj bi moglo biti potrebno jačanje postojećih službi za finansijsku kontrolu i reviziju pre pristupanja.

### 3.6. *Spoljna revizija*

693. Amandmani ugovora koji su osnovali Evropski finansijski sud (EFS) uveli su po prvi put u zakonodavstvo Zajednice pomen nacionalnih vrhovnih revizorskih institucija (SAI<sup>7</sup>). Revizorski rad EFS u državama članicama se mora vršiti u vezi sa SAI; od SAI se zahteva da informišu EFS da li nameravaju da učestvuju u reviziji; takođe se zahteva da proslede ESF, na njegov zahtev, sve dokumente ili informacije neophodne za izvršenje njegovog zadatka.

694. Tokom prethodne decenije Komisija, kao institucija EU nadležna za sprovođenje budžeta Zajednice, sve se više interesovala za delotvornost kontrolnih mera koje države članice primenjuju na fondove Zajednice. Preduzela je značajne inicijative koncipirane da uključe nacionalne kontrolne službe u reviziju i kontrolu poljoprivrednih subvencija i strukturnih fondova i da obezbede ispunjavanje određenih minimalnih kriterijuma u njihovom standardu rada. Odgovori SAI na ove inicijative su bili različiti. I dok je Zajednica donosila propise o odnosima SAI i EFS, nikad nije pokušala da zakonom uredi odnos SAI i Komisije.

695. Čini se verovatnim da će Komisija nastaviti svoju javnu politiku propisivanja postupaka kontrole i revizije koje države članice treba da slede i zahteva da one poštuju određene minimalne standarde u tom pogledu. Proširenje će, sa dodatnim zahtevima koje će nametnuti kontrolnim i inspeksijskim službama same Komisije, dati novi podstrek tom procesu.

696. Većina SAI smatra da je pristupanje dovelo do primetnog, ali ne i značajnog porasta u obimu njihovog revizorskog posla. SAI Ujedinjenog Kraljevstva procenjuje da poslovi vezani za EU oduzimaju približno 2% njenog vremena, što je „šire gledano u skladu sa proporcijom potrošnje Ujedinjenog Kraljevstva koju obezbeđuje budžet Evropske zajednice”. Ovakva vrsta proračuna ne odaje priznanje promenama u pristupu i organizaciji koje se ne mogu kvantifikovati, a koje je pristupanje donelo nekim SAI. Revizija poštovanja pravila EZ iziskuje znatan početni napor upoznavanja sa tim pravilima. A implementacija novih pravila može da proizvede dodatne rizike u reviziji.

697. Mera u kojoj može biti potrebna kulturološka promena je izneta u sledećem komentaru švedske SAI: „Ne možemo da isključimo mogućnost da se, u izvesnoj meri, razlog za zloupotrebe, nepravilnosti, proneveru i korupciju u sistemu isplata EZ nalazi u načinu na koji je koncipiran taj sistem. Ako se nacionalna i „evropska” budžetska sredstva koriste za iste potrebe, može postojati veći rizik greške u pogledu relativno složene regulatorne strukture.... Osnovni pristup i struktura koji su implicitni u administrativnim sistemima kontrole koji se sada primenjuju na Švedsku kao posledica članstva u EU razlikuju se u određenim važnim pogledima od naše nacionalne prakse. To znači da švedskim službenicima nije uvek lako da shvate i sprovedu te kontrolne mehanizme”. Prilikom planiranja svojih prioriteta revizor mora da uzme u obzir rizik da nacionalni sistemi uprave možda ne posvećuju istu brigu i pažnju upravljanju fondovima EZ kao što posvećuju nacionalnim fondovima.

698. Sada postoji dobro ustanovljena rutina u ostvarivanju saradnje koja obuhvata zakazivanje, sprovođenje i dalje praćenje revizija EFS u državama članicama. *A priori* uslovi su da, u osnovi, svaki organ mora sam da odredi da li će mu saradnja dati neku dodatnu vrednost. Unutar Zajednice postoje izvesne razlike u nacionalnim pristupima saradnji sa EFS. Mogućnost data u Ugovoru da SAI učestvuju u revizijama EFS se

<sup>7</sup> Na engleskom jeziku *Supreme Audit Institutions*, te otuda skraćenica SAI. Prim. prev.

tumači na više različitih načina.

699. Učešće se obično odvija tako što se predstavnik SAI uključi u revizorski tim EFS kao posmatrač. Austrijska SAI veruje u aktivniji oblik učešća, što postavlja pitanje da li bi njena nezavisnost bila kompromitovana aktivnim učešćem u reviziji iniciranoj i izvršenoj od strane EFS.

700. SAI i EFS saraduju od ranih devedesetih na vršenju ograničenog broja zajedničkih revizija. To su revizije u kojima EFS i jedna ili više SAI koriste svoje resurse u jedinstvenoj revizorskoj istrazi. Kao varijanta te ideje takođe je bilo eksperimenata sa paralelnim ili koordinisanim revizijama u kojima dva ili više revizorskih tela vrše odvojene istrage u istoj oblasti.

701. Nekoliko SAI naglašavaju obrazovnu vrednost (za obe strane) zajedničkih revizija. SAI takođe ukazuju na relativno teške zahteve koje svi oblici saradnje sa EFS stavljaju pred njihove raspoložive ljudske resurse.

702. Još jedna vrsta saradnje između SAI i EFS je vezana za obavezu EFS po Ugovoru da obezbedi Evropskom parlamentu i Savetu izjavu uverenosti (IU) u pogledu pouzdanosti računa i zakonitosti i ispravnosti osnovnih aktivnosti. To je vrlo specifična odgovornost koja stavlja veliko breme na revizora da osigura i, ako je neophodno, bude sposoban da dokaže da je njegov zaključak potkrepljen dokazima iz revizije.

703. EFS pokušava da pregovara o bilateralnim dogovorima sa SAI na dobrovoljnoj osnovi da bi mogao da koristi rezultate revizorskog rada SAI kao materijal za IU koju EFS mora da obezbedi na kraju svake godine za ceo budžet EZ. Predmet pregovora je smanjenje radnog opterećenja EFS u vezi sa IU i/ili jačanje osnove na kojoj počiva IU. Ključno pitanje je mera u kojoj je EFS zadovoljan pouzdanošću rezultatima revizije SAI. Ovde postoji afinitet ka skorašnjim inicijativama Komisije o kojima je već bilo reči. U oba slučaja nacionalna kontrolna tela rade na osnovu standarda postavljenih od strane ili dogovorenih sa institucijama Zajednice. Pregovori još uvek nisu zaključeni, ali ako budu uspešni, to može nagovestiti da ovakva vrsta uređenja, u kome su uloge dveju strana komplementarne pre nego dodatne, u pogledu troškova predstavlja efektivniji model saradnje za budućnost od zajedničkih revizija.

704. Ne postoji odredba prava EU koja se odnosi direktno na kontakte između SAI i Komisije, a donedavno su takvi kontakti bili retki. Međutim, danas je potreba za uspostavljanjem i održavanjem takvih kontakata mnogo očiglednija.

705. Radovi o pojedinačnim državama uključeni u studiju Sigme otkrivaju različite odgovore na dve inicijative Komisije o kojima je bilo reči. U Francuskoj, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu nacionalne vlasti su postavile svoje SAI za sertifikaciona tela po Uredbi 1663/95. U znak priznanja neobične prirode svoje uloge u ovoj stvari, francuske SAI su osnovale revizorsku komisiju za poslove sertifikovanja, a SAI Ujedinjenog Kraljevstva je ušla u ugovorni odnos sa svojom nacionalnom agencijom za plaćanje. Međutim, SAI u Danskoj i Finskoj su iz razloga principa odbile slične predloge svojih nacionalnih vlasti. Ove SAI su naglasile da ne smatraju prigodnim da SAI budu direktno ili posredno uključene u pregovore između finansijskog revizora Komisije i nacionalnih kontrolnih organa o protokolima strukturnog fonda.

#### **4. Zaključci**

706. Studija Sigme naglašava značaj ranog početka država u pripremanju za članstvo u EU. Potrebno je nekoliko godina pripremnog rada, a mnoga praktična pitanja iziskuju duboko i pažljivo razmatranje. Zemlje koje su zasnovale takve pripreme poslove na ranim odlukama javne politike, koje navode principe koji će voditi proces implementacije, smatraju da je to bilo od ogromne vrednosti.

707. Obuka kadrova je neophodan element u pripremi. Radovi o pojedinačnim zemljama ističu važnost usavršavanja jezika. Obuka za veštine finansijskog upravljanja i za standarde i metode unutrašnje kontrole i revizije je podjednako važna.

708. Za nove države članice efektivna integracija u Zajednicu će verovatno zahtevati promene u mašineriji vlasti i troškove nekih dodatnih resursa. Sistemi finansijske kontrole i revizije u državnoj upravi se moraju promeniti, u mnogim slučajevima prilično fundamentalno. Pored toga, pripreme za članstvo iziskuju temeljne analize, prilagođavanje i razvoj postojećih sistema budžetiranja, finansijske kontrole i revizije. To može postaviti velike zahteve za resurse – na primer, mogu biti neophodni novi finansijski informacijski sistemi. Iskustvo većine skorašnjih država članica sugerira da pristupanje EU može biti deo, i može ojačati, proces fundamentalne reforme nacionalnih političkih struktura, kao i administrativnih i finansijskih sistema.

709. Zahtevi za pridržavanjem detaljnih budžetskih i kontrolnih propisa i postupaka EU – i, šire gledano, potreba za fiskalnom disciplinom koju implicira Sporazum iz Maastrichta – stavlja snažan pritisak na nove države članice da ojačaju svoje administrativne sisteme i procese u brojnim institucijama, uključujući nacionalne statističke kancelarije, poreske i carinske organe i ministarstva finansija. Unutrašnji sistemi kontrole i unutrašnja revizija traže mnogo više pažnje i dobro koncipirano organizaciono rešenje. Potrebno je snažno uređenje, sposobno da brzo reaguje, u kome ministarstvo finansija igra vodeću ulogu u koordinaciji stavova i aktivnosti različitih ministarstava zainteresovanih za budžet EZ. Ovo obično obuhvata i jasnu ukupnu nadležnost nad razvojem i implementacijom u celom sistemu vlasti, kao i nad standardima unutrašnje kontrole i revizijom.

710. Za države članice je obavezno da imaju uspostavljene delotvorne postupke za koordinaciju stavova različitih ministarstava i drugih vladinih institucija. Radovi o pojedinačnim zemljama pokazuju koliko će presudno biti za države članice da dopune svoje formalne kontakte sa Komisijom i državama članicama bliskim i neprestanim neformalnim kontaktima na svim tehničkim nivoima, kao i na nivou viših službenika i na političkom nivou. Pregovaranje o protokolu o finansijskoj kontroli i reviziji sa Komisijom je jedno sredstvo koje država kandidat može da iskoristi da bi izgradila jače radne odnose sa Komisijom i, istovremeno, produbila svoje razumevanje sistema finansijske kontrole EU.

711. U jačanju sistema finansijske kontrole i spoljne revizije iskustvo postojećih država članica ističe značaj razvoja integrisanog i koordinisanog pristupa u kojem relevantni organi u sistemu vlasti, posebno ministarstvo finansija, i SAI treba tesno da saraduju. To iziskuje pažljivo razmatranje, naročito zbog pitanja nezavisnosti SAI. Biće potreban prilagodljiv i fleksibilan pristup za savladavanje znatnih promena u budžetskim i kontrolnim sistemima EU koje će se verovatno desiti tokom sledećih nekoliko godina zbog izmena u velikim potrošnim fondovima EZ (poljoprivreda, strukturalna prilagođavanja, itd.) i samom sistemu kontrole, kroz inicijativu SEM 2000<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *Sound and Efficient Management 2000.*



---

**Poglavlje 11: Ponovna izgradnja države:  
administrativna reforma u Srednjoj i Istočnoj Evropi**

**Autor: Joakim Jens Hese<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Joakim Jens Hese je profesor u Evropskom centru za uporedne sisteme vlasti i javnu politiku, Berlin, Nemačka.

## 1. Uvod

712. Zemlje srednje i istočne Evrope još uvek prolaze kroz **fundamentalne, ako ne i revolucionarne promene** koje utiču na same temelje njihovog političkog, ekonomskog i društvenog života. Iako se obim procesa transformacije koji je do sada izvršen, kao i njegova brzina znatno razlikuju od zemlje do zemlje, bez sumnje je moguće uočiti više **zajedničkih karakteristika** koje nagoveštavaju zajednički obrazac promena. Prepoznatljive odlike uključuju: tranziciju iz nečega što je suštinski, ako ne imenom, bio sistem jednopartijske vlasti, u kojem je vodeća uloga komunističke partije bila čvrsto utvrđena u svim društvenim sektorima, u pluralistički, parlamentarni sistem sa demokratski izabranom i odgovornom vladom; napuštanje principa „demokratske centralizacije” u korist dalekosežne dekoncentracije i decentralizacije političkih ovlašćenja koja se koriste u sistemima zasnovanim na vladavini prava; napuštanje principa jedinstva između politike i ekonomije, što obuhvata pojavu odvojenih sfera političkog i ekonomskog života; i dalekosežne ekonomske reforme čiji su glavni ciljevi jačanje privatnog preduzetništva, denacionalizacija (ili pre privatizacija) velikog dela proizvodnog kapitala koji je ranije kontrolisala država i značajna deregulacija i liberalizacija nacionalne ekonomije.

713. Osnovne **ideje** koje podstiču ambiciozne reformske pokušaje **da se nacionalizovani, centralizovani i planski ekonomski sistem zameni** tržišnom ekonomijom se, u principu, **takođe primenjuju** na zadatak reorganizacije ili možda pre **ponovnog osnivanja državne uprave**. U tom smislu, ima pomaka ka jačanju demokratskog nadzora nad državnom upravom radi povećanja njene odgovornosti demokratski izabranim telima; u toku su napore koji imaju za cilj da dekoncentrišu i decentralizuju birokratski aparat; naglašava se potreba da se državne institucije stave strogo pod vladavinu prava i da se garantuje zakonitost državnih odluka; a univerzalno je prihvaćeno da se moraju povećati javna efikasnost, delotvornost i fleksibilnost. Sve ovo ukazuje na to da je organizacija vladavine podvrgnuta istim pritiscima ka promeni koji su već doveli do radikalnih političkih reformi, koji su duboko transformisali ekonomiju i, delom u nastavku, revolucionisali društveno tkivo.

714. Ipak vredi ponoviti da zadatak **modernizovanja državne uprave** ili javnog sektora u celini ide mnogo **dalje podvrgavši ga osnovnim pravnim normama** ponašanja koje upravljaju vršenjem javnih nadležnosti u većini industrijalizovanih zemalja zapadne Evrope. Izazov sa kojim se suočavaju državne institucije u Srednjoj i Istočnoj Evropi je potreba da **redefinišu** čak i svoju ulogu u društvu ili, konkretnije, svoje **odnose sa politikom, ekonomijom i civilnim društvom**. Stoga se svakako treba setiti da je dinamika institucionalne transformacije tesno povezana sa promenama u političkom, pravnom, društvenom i ekonomskom okruženju u kome državne institucije rade i od čijih **materijalnih i nematerijalnih doprinosa** suštinski zavise. Iako je **državna uprava i predmet reforme i**, gotovo bez izuzetka, **njen glavni agent**, reformski proces je interaktivan.

715. Priznavši ove kontekstualne uslove, **reforme su načinile znatan napredak** u prevazilaženju razumljivih, ali ipak štetnih protiv-državnih stavova isticanjem pozitivnog doprinosa modernizovane državne uprave funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji. U takvom okruženju obično se prihvata potreba za **inkluzivnim pristupom** reformi. To znači da zadatke, organizacione strukture, administrativne postupke i pitanja kadrova ne treba razmatrati izolovano. To takođe podrazumeva da su uzete u obzir horizontalne i, naročito, vertikalne veze i međuzavisnosti između različitih nivoa vlasti. Tako postaje očigledno da su kontekstualni uslovi pod kojima funkcioniše javni sektor u Srednjoj i Istočnoj Evropi podložni izvesnom stepenu promene koja je **prilagođavanja velikih razmera** učinila neizbežnim. Iako su birokratske organizacije, naravno, sposobne da apsorbuju znatne spoljne „šokove” bez potrebe da posegnu za fundamentalnim reformama, proces transformacije u Srednjoj i Istočnoj Evropi, koji ima karakter bez presedana, dovodi u pitanje neke od najosnovnijih principa na kojima je izgrađen administrativni aparat. Državna uprava je, stoga, pod ogromnim pritiskom da se prilagodi. Budući da reformski napore teže uvođenju stabilnosti, pouzdanosti i kontinuiteta u administrativni sistem, oni istovremeno ne smeju da sputavaju kasnije revizije i izmene, koje će svakako biti neophodne kako okruženje nastavi da se transformiše. Tako **stabilnost** mora da se **kombinuje sa fleksibilnošću, pouzdanost sa otvorenošću, kontinuitet sa prilagodljivošću**. Pod takvim uslovima, mora se biti oprezan u propisivanju konkretnih institucionalnih, procesnih i kadrovskih uređenja ili čak temeljnog pristupa javnom upravljanju.



## 2. Zajedničke reformske tendencije

716. Posmatrajući **različite faze razvoja**, možda bi se mogle, međutim, prepoznati neke zajedničke tendencije koje su jasno vidljive u reformskom procesu u Srednjoj i Istočnoj Evropi:

- Za vreme početne faze **transformacije** stari pravni, politički, društveni i ekonomski poreci su se bespovratno srušili i počelo se sa formiranjem novih struktura. Odlike ove faze transformacije obuhvataju: pojavu višepartijskih sistema; redovne izbore na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou; potpunu promenu institucija javnog sektora, u nekim slučajevima ravnu pokušaju da se ponovo stvori cela mašinerija vlasti; formulaciju i delimičnu implementaciju često radikalnih programa ekonomskih reformi; kao i temeljne, i u nekim slučajevima vruće, ustavne debate. Kako se pojavljivalo sve ono što je pratilo te događaje, rezultati su bili različiti i često delimični. Promenljivi obrasci glasanja, nestabilne koalicije i nerešene borbe za prevlast između različitih državnih institucija su bile isto toliko uobičajene koliko su ustavne debate ostajale bez rešenja, programi privatizacije bili nekompletni, a institucionalna uređenja i preuređenja kratkog veka.
- Za početnom fazom transformacije je ubrzo usledilo nešto što bi se moglo nazvati procesom **konsolidacije**, u toku koga je povećana politička stabilnost omogućila sistematičniji pristup **de-etatizaciji**, privatizaciji i uvođenju tržišnih odnosa. Dok je razgraničenje između izvršne i zakonodavne, kao i između političke i administrativne sfere, ostalo donekle maglovito, i dok su ustavna pitanja ostala nerešena, programi ekonomske transformacije su počeli da pokazuju prve ohrabrujuće rezultate. Manje nestalno glasačko ponašanje je podržalo očekivanje kontinuiteta, što se pokazalo kao neophodno za stimulisanje i održavanje ulaganja u privatnom sektoru, a to se takođe pokazalo kao pogodno za racionalniji pristup u ocenjivanju i reformisanju javnog sektora. Kako su „*big-bang*” pristupi prestali da budu privlačni, planiranje i sprovođenje neophodnih i sada već specifičnijih javnih politika je postalo glavno pravilo igre.
- Pomenuta stabilnost je zauzvrat omogućila makar srednjoročni pristup umesto *ad hoc* mera, što je – u kombinaciji sa povećanom svešću o problemima – dovelo do treće faze **modernizacije**. Potreba za potpunim preokretom institucionalnog uređenja i za traženjem „najbolje prakse”, posebno izazvana potrebom da se obezbede razne javne politike, obeležila je ovu fazu. Nerešeni problemi i novonastale razlike su na kraju naložili redefinisavanje javnog sektora, njegovog obima, uloge i institucionalnog izgleda. Postalo je sve jasnije da će uvođenje tržišnih odnosa i privatizacija u dužem roku proizvesti željene rezultate samo ako su zasnovani na sveobuhvatnom i obavezujućem pravnom okviru praćenom neophodnim zaštitnim merama, kočnicama i ravnotežama i ako su podržani, uređeni i kontrolisani od strane efikasne i pouzdane državne uprave. Ipak, reorganizacija mašinerije centralne vlasti, kao i funkcionalno i teritorijalno razgraničenje nadležnosti, pokazali su se kao ozloglašeno teški poduhvati. Pored toga, postojao je široko rasprostranjeni problem diskontinuiteta u kadrovima, što je posledica, s jedne strane povećane privlačnosti zaposlenja u privatnom sektoru i, s druge strane prakse dolazećih vlasti da zamene velike delove upravnog vođstva. U nekim slučajevima, pomenuta nerešena ustavna pitanja su nastavila da ometaju proces modernizacije.
- Četvrta faza, koja se delimično preklapa i koja se može prepoznati u procesu reformisanja državne uprave je faza **prilagodavanja** stanju razvoja učinka javnog sektora, kako je primećeno u Zapadnim okruženjima, kao i pritiscima koje sa sobom donose pripreme za članstvo u EU. Deset od trinaest zemalja koje rade sa Sigma programom (Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija) su predale Komisiji svoje kandidature za članstvo i već su zaključile sporazume o pridruživanju. Ostatak takođe radi u cilju članstva. Administrativni kapaciteti, kao i regulatorni instrumenti (pravno usklađivanje) potrebni za suočavanje sa *acquis communautaire* će zahtevati ogromna zakonodavna, institucionalna i procesna prilagodavanja u državama kandidatima. Budući da će mera u kojoj su ove pripreme izvršene biti jedan od odlučujućih faktora u odluci Evropske unije o otvaranju formalnih pregovora, ovom procesu adaptacije je dat visok prioritet u tim zemljama.

717. U razlikovanju ovih faza ili etapa transformacije, konsolidacije, modernizacije i prilagođavanja, mora se, naravno, biti svestan njihove nepredvidivosti kada se primene na trinaest toliko različitih konteksta. Štaviše, sled ovih faza ne bi trebalo razumeti kao da sugerise „logiku”, vremenski kontinuum, a ponajmanje ujednačeno iskustvo u zemljama koje rade sa programom Sigma. Niti treba različite etape razlikovati samo zavisno od odgovarajućeg razvojnog procesa; u svakom slučaju, one predstavljaju ishod različitih okolnosti, kao što su posebne zaostavštine, državne tradicije ili svakako različite administrativne kulture. Umesto toga, one mogu da posluže kao **široke kategorije u koje se može smestiti svih trinaest zemalja**. Ako su one najnaprednije prošle kroz ovaj tipični razvoj, pomenute četiri faze mogu pomoći da se prepozna neka vrsta „stanja razvoja” kada su u pitanju reformski proces i njegovi sastavni delovi. To, međutim, **ne treba pomešati sa ujednačavanjem sistema državne uprave** trinaest zemalja, a kamoli sa globalnim ujednačavanjem. I pored toga, budući da postoje brojne važne sličnosti u spoljnim i unutrašnjim izazovima koji stoje pred državnim upravama u Srednjoj i Istočnoj Evropi, a svakako i u Zapadnim okruženjima, čini se da je više nego prikladno da međunarodne organizacije budu uključene u podršku reformskom procesu.

### 3. Institucionalna pitanja u centru vlasti

718. Po pitanju **kontekstualnih uslova administrativne reforme** postoje znakovi rastuće konsolidacije. U **političkoj sferi** proces institucionalizovanja okvira demokratske vladavine je manje-više dovršen, a glavne konture budućeg političkog poretka su postale sve očiglednije. Nepredvidivost i neizvesnost političkog života, koje su bile karakteristične za godine tranzicije, u postepenom su opadanju, dok se razvijaju ustaljeniji obrasci političkog ponašanja. U slučaju **ekonomske rekonstrukcije**, ona, naravno, nije ni približno dovršena; tranzicija iz socijalističkog planiranja u tržišnu ekonomiju kroz privatizaciju, liberalizaciju i uvođenje tržišnih odnosa se pokazala kao mnogo kompleksniji i razvučeniji proces nego što su mnogi predviđali u početku. Štaviše, efekti remećenja koje ovaj proces rekonstrukcije proizvodi u pogledu opadajuće proizvodnje, rastuće inflacije, ubrzano rastuće nezaposlenosti i opadajućih životnih standarda su bili mnogo ozbiljniji nego što su zagovornici reforme u početku bili spremni da priznaju. Međutim, dok se ekonomska politika suočava sa sve većim problemima, takođe počinju da se jasnije pojavljuju osnovni strukturni temelji različitih nacionalnih privreda. Uopštene izjave u korist stvaranja tržišnih privreda sve više ustupaju mesto raznovrsnijim javnim politikama. To se tiče, na primer: uloge javnih preduzeća; mešavine između malih, srednjih i velikih firmi i korporacija; ili sektorskog sastava privrede. Ovde uporedna analiza otkriva značajne razlike u javnim politikama između zemalja koje rade sa Sigma programom, iako su im osnovne ideje zajedničke. Istovremeno, kako vodeći ciljevi ekonomske rekonstrukcije postaju određeniji, a javne politike na taj način razgovetnije, formiranje pravnih institucija zrelog tržišnog sistema napreduje. Za **administrativni razvoj**, stabilizacija važnih faktora političke i ekonomske reforme nagoveštava rastući stepen pouzdanosti i predvidivosti. Kako kontekst državne uprave počinje da se uređuje, politička očekivanja i funkcionalni zahtevi u srednjem i dužem roku postaju očigledniji. Posledica toga su realističnije mogućnosti pozitivne, svrsishodne reforme, koja ide mnogo dalje od promene *via negationis*, tj. promene odbijanjem administrativnog nasledstva „demokratskog centralizma”.

719. Što se tiče **institucionalnih pitanja**, vredi pomenuti da je, za razliku od srednjeg/regionalnog i lokalnog nivoa državne uprave, reorganizacija u **centru vlasti** ostala uglavnom ograničena na strukturna prilagođavanja koja su bila odmah povezana sa demokratizacijom i ekonomskom liberalizacijom. Ova rana prilagođavanja su se velikim delom usredsredila na dve oblasti: unutrašnju bezbednost i ekonomsku upravu. Može delovati iznenađujuće što široka lepeza resora vlasti i nacionalnih organa, koja čini jezgro centralne mašinerije vlasti, u mnogim zemljama još uvek nije podvrgnuta sveobuhvatnoj reformi. Međutim, to ne znači da se nisu odvile značajne promene; niti znači da je potreba za velikim preispitivanjem centralnih institucija vladavine ostala neprepoznata. Međutim, politička nestabilnost od jeseni 1989. godine i neizvesnost o budućoj ulozi centralne uprave i njenih odnosa sa nižim nivoima vlasti sprečili su dalekosežne reforme. Iako se to u nekim slučajevima duboko izmenilo tokom poslednje dve godine, i dalje ostaje puno posla. Uopšte uzev, postoji široki sporazum među donosiocima odluka da će sveobuhvatno restrukturiranje resornih nadležnosti na centralnom nivou biti moguće tek kada budući poslovi centralne uprave budu jasnije definisani. Drugim rečima, potrebne su odluke o opsegu budućih ovlašćenja i nadležnosti nacionalne uprave nasuprot regionalnoj/provincijskoj i lokalnoj vladavini.

720. Ali, koliko god vešto pripreman i pažljivo praćen, konačni uspeh svakog programa modernizacije suštinski zavisi od sposobnosti reformatora da prevaziđu unutar-institucionalni otpor ka promeni. Ovde se čini da bi se svi analitičari administrativne reforme skoro jednoglasno složili da je mala verovatnoća da će strategije prinude, koje se oslanjaju na upotrebu moći da bi se progurale reforme, proizvesti željene rezultate. Umesto toga, oni naglašavaju potrebu usvajanja suštinski ubedljivog pristupa koji nastoji da mobilise one koji pripadaju organizaciji koju treba reformisati. Iako će proći nekoliko godina pre no što proces modernizacije bude mogao da se proceni, visok stepen značaja koji se pridaje administrativnoj organizaciji na ovom nivou je ohrabrujuć.

#### 4. Srednji/regionalni nivo vlasti

721. Ako se osvrnemo na **srednji/regionalni nivo vlasti**, opet se može uočiti više zajedničkih odlika u zemljama srednje i istočne Evrope. To se pre svega odnosi na neizvesnost o budućnosti srednjeg nivoa i uređenju između različitih nivoa vlasti u celini. Dok su stare okružne kancelarije ukinute skoro svuda, budući da su služile kao organi državne uprave, budućnost regionalnog nivoa je i dalje široko otvoreno pitanje. Iako uglavnom postoji konsenzus o potrebi dalje strukturne promene, budući da se sadašnja teritorijalna organizacija državne uprave generalno smatra neefektivnom, malo je uspešnih reformi; nekoliko eksperimenata je propalo. Dakle, i dalje smo svedoci velike nestabilnosti i zabune u pogledu odgovarajućeg srednjeg nivoa vlasti u zemljama srednje i istočne Evrope. Dok su stari organi srednjeg nivoa diskreditovani i odlučno oslabljeni, novi načini koji se promovisu su doveli do povećanja broja specijalizovanih dekoncentrisanih jedinica državne uprave. U pojavi je pokušaj da se razmrse nivoi vlasti iako raste svest o tome da bi problemi **koordinacije i kontrole** mogli da budu na čelu procesa administrativne reforme u narednim godinama. Zbog mnoštva institucija sa nadležnostima koje se delimično preklapaju, ne treba da iznenadi činjenica da osetan nedostatak učinka obično zabrinjava reformatore uprave. Sve u svemu, čini se da su se uređenja između različitih nivoa vlasti i srednji nivo razvili u **ozbiljno usko grlo** tekućeg procesa reforme. Budući da oni služe kao ključ u sprovođenju administrativnih politika, institucije srednjeg nivoa bez sumnje zaslužuju da budu posebno razmotrene.

#### 5. Lokalna vlast

722. U raspravi o pokušajima da se ponovo izgradi **lokalna vlast** u Srednjoj i Istočnoj Evropi važnije je napraviti razliku između promena u normativnom okviru, s jedne strane, i stvarne prakse lokalne vlasti i uprave, s druge. Iako reformisano zakonodavstvo uglavnom usvojeno 1990/91. godine nije oslobođeno kontradiktornosti i nejasnoća i delom su mu potrebna pojašnjenja i određivanje, ono jeste obezbedilo čvrst pravni osnov za odvajanje državne uprave od lokalne vlasti. Koncept „ujedinjene” ili „homogene” državne vlasti (u kojoj su lokalni organi predstavnici centralne vlasti i nedvosmisleno su podređeni centralnim naređenjima i kontroli) je odbačen i zamenjen dvojnim sistemom u kome državne i lokalne vlasti deluju unutar sopstvenih sfera uticaja. S obzirom na nedavno uvedene reforme i u mnogim slučajevima još uvek nestabilna ustavna, politička, ekonomska i društvena okruženja u kojima te reforme moraju da se sprovede, ne treba da iznenadi činjenica da **realnost lokalne vlasti delom zaostaje za normativnim idealom**: posmatranje samo pravnog okvira bi, dakle, pružilo nekompletnu i, u stvari, iskrivljenu sliku o stanju lokalne vlasti.

723. Dok je reformisano zakonodavstvo u oblasti lokalne uprave bez sumnje značajno ojačalo ulogu lokalnog nivoa i uspeo da uspostavi sferu istinski autonomne vlasti, mnogi tvrde da su reforme pokazale nedovoljno uvažavanja potrebe za aktivnom koordinacijom između nivoa vlasti i za saradnjom i integrisanim kreiranjem javnih politika. Takve kritike deluju delimično opravdane, velikim delom usled nedostatka organizacionih i procesnih kapaciteta i nesumnjivo nedovoljno razvijene i veoma sektorski podeljene saradnje između nivoa vlasti. Probleme **podele po sektorima** izaziva fragmentisana priroda mape lokalne vlasti. Zbog slabih središnjih institucija, od centralnih organa se sve više zahteva da pokušaju da izgrade direktne veze sa lokalnim vlastima, što je zadatak koji otežava veliki broj lokalnih jedinica i, naročito u slučajevima malih opština, **nedostatak profesionalne sposobnosti**. Nasuprot tome, lokalne vlasti ne mogu da se oslone na okružne savete da predstavljaju njihove interese na nivou centralne vlasti, već moraju da iznađu alternativne

kanale za pristup. Posledica toga je neprekidno nastavljanje sektorski podeljene i fragmentisane prirode odnosa između nivoa vlasti.

724. Međutim, fragmentacija lokalnog nivoa vlasti ne samo da negativno utiče na koordinaciju i saradnju između nivoa vlasti, već i slabi sopstvene sposobnosti lokalne vlasti. Teškoće koje su posledica povećanih zadataka, neiskustva sa fundamentalno izmenjenim političkim, pravnim i finansijskim okvirom, kao i nedostatka centralnog vođstva, uvećane su ekstremnom dekoncentracijom državnih i administrativnih resursa na lokalnom nivou. Jedan uobičajeni prigovor reformi lokalne uprave je da je njena posledica **usitnjeni lokalni nivo** nesposoban da svoje nove funkcije vrši efikasno i delotvorno. Zaista, malo se može sumnjati u to da mnoga od veoma malih mesta, sa malo ili nimalo profesionalnih kadrova i veoma ograničenim finansijskim sredstvima, imaju velike teškoće u obavljanju svojih obaveznih poslova i ne mogu da iskoriste značajan prostor za aktivnosti lokalne vlasti koji im pruža novi pravni okvir.

725. Čini se, dakle, da su reformatori uložili prevelike nade u reformu lokalne vlasti. Veoma razumljivi naglasak na tzv. pristupu „od dna ka vrhu” doveo je do znatnih nedostataka: kapaciteti lokalnih vlasti su bili delom precenjeni; nasuprot tome, došlo je do znatnog potcenjivanja potrebe za centralnim usmeravanjem i kontrolom; na kraju, prenaplašeni princip lokalne autonomije je doveo do značajnih problema koordinacije između nivoa vlasti. Kao posledica toga, sve je više poziva na delimičnu „**reformu reforme**” koja traži usvajanje pragmatičnijeg pristupa lokalnoj vlasti.

## 6. Državna služba

726. Što se tiče **pitanja kadrova**, državna uprava u post-komunističkim zemljama srednje i istočne Evrope se konvencionalno prikazuje kao preterano proširena i pretrpana kadrovima. Stoga se drastično smanjivanje javnog sektora privatizacijom i masivna proglašenja tehnoloških viškova često smatraju neophodnim posledicama tranzicije ka modernoj državnoj službi koja je u svojim zadacima, strukturama i postupcima uporediva sa Zapadnim državnim upravama. Međutim, takva procena se mora preispitati na najmanje dve osnove. Prvo, čini se da ona potcenjuje velike razlike u obimu zaposlenosti u javnom sektoru koje postoje i među zapadnim industrijalizovanim zemljama. Druga primedba na prosto „sasecanje” državne službe se zasniva na činjenici da se time precenjuje trenutna veličina državne uprave. Iako socijalistički sektor ekonomije jeste donedavno činio ogroman deo zaposlenosti građana, njegov daleko najveći deo se sastojao od preduzeća u državnoj svojini i kooperativa. Nasuprot tome, sama državna uprava je relativno mala. Dakle, **kvantitativni izazov** se ne nalazi u centralnoj državnoj upravi, već u **socijalističkom sektoru ekonomije**.

727. Svakako da veći izazov u reformisanju kadrovske sektora leži u rešavanju **kvalitativnih nedostataka**. To iziskuje razvoj razumno dosledne i dugotrajne kadrovske politike koja uzima u obzir međuzavisnost svojih centralnih elemenata, kao što su regrutovanje kadrova, iskorišćenje kadrova, motivisanje kadrova, sindikati i obuka i kvalifikacije kadrova. Donedavno je vrlo malo zemalja bilo sposobno da formuliše i sprovede javne politike od kojih bi se mogla očekivati velika poboljšanja u sektoru kadrova. Preduzeti su prevashodno koraci usmereni ka uklanjanju nekih od najvećih kratkoročnih teškoća, ali oni često nisu uspeli da reše dublje ukorenjene strukturne probleme. Štaviše, malo je nagoveštaja da su prilikom usvajanja mera u pogledu pojedinih elemenata kadrovske politike dovoljno razmotrene njihove međusobne veze. Drugim rečima, prevladali su izolovani koraci, bez obraćanja pažnje na sveobuhvatniji plan reforme.

728. Moguće je identifikovati nekoliko faktora koji su do sada sprečili pojavu sveobuhvatnije kadrovske politike. Najvažnije je možda to što u dosta slučajeva **ne postoji stvarno ujedinjena državna služba**; u stvari, ideja državne službe, kao takva, nema osnovu u pravu. Za sada postoji samo nekoliko zakona o državnoj službi koji teže regulisanju prava i obaveza državnih službenika; umesto toga, na većinu zaposlenih u državnoj službi odnosi se opšti zakon o radu. Posebni propisi o radnim odnosima postoje samo za neke delove državne uprave (naročito za snage unutrašnje bezbednosti, oružane snage, policiju i čuvare u zatvorima); u najvećem broju slučajeva prevladava ideja o jednoobraznim radnim odnosima. Negativna dejstva takvog nedostatka celovitog pravnog okvira koji uređuje zaposlenje u javnom sektoru se uvećavaju činjenicom da **često ne postoji jedinstveni poslodavac**. Umesto zaposlenja od strane države, radni ugovori

zaposlenih se sklapaju sa pojedinačnim organima vlasti. To vodi velikim razlikama u ugovornim uređenjima. Nedostatak zajedničkog pravnog okvira za državnu službu i nezavisnost pojedinačnih ministarstava u pitanjima kadrova u velikoj meri sprečavaju razvoj dosledne kadrovske politike. Štaviše, donedavno je bila slabo prepoznata potreba da se u vladi u organizacionom smislu posveti pažnja razmatranju kadrovskih pitanja i pripremi reformskog zakonodavstva.

729. Donošenje zakona i podzakonskih akata o državnoj službi se, stoga, opravdano smatra elementom reformskog procesa koji je od vitalnog značaja. Stabilna, odgovorna i demokratski pouzdana državna služba je preduslov, ne samo za uspeh administrativne reforme, već i za političku stabilnost i ekonomski razvoj. Izazov uspešnog sprovođenja pravne tekovine EU bi trebalo da posluži kao dodatni podstrek reformi.

730. Povećana politička stabilnost, poboljšani učinak privrede i izgledi, kao i rastuća stručnost, kadrova u javnom sektoru sada počinju da se kombinuju kako bi omogućili temeljnu modernizaciju državne uprave. U tom procesu ponovo dolaze do izražaja **pitanja implementacije**. Ovde je važno naznačiti da su izvodljive strategije implementacije za formiranje uslužne i odgovorne državne uprave i delotvornog sistema vladavine prava bile opasno potcenjene u ranim fazama procesa transformacije. U reformisanju upravnog prava i sekundarnog zakonodavstva, na primer, naglasak je strogo stavljan na suštinska pitanja; normativni sadržaj zakonodavnih akata je bio u centru političkih i pravnih debata. Nasuprot tome, **procesni aspekti** su uglavnom bili **zanemarivani**. Naročito nisu bila sistematski tretirana presudna pitanja o tome kako se ustavno i sekundarno pravo može učiniti efektivnim, kakve teškoće mogu proizaći iz procesa implementacije i kako se one mogu svesti na minimum. Prenos znanja sa Zapada na Istok je u tom pogledu bio od neznatne pomoći budući da su naponi bili skoro isključivo usredsređeni na pomoć zakonodavnoj aktivnosti (naročito pravnom prilagođavanju tržišnoj ekonomiji). U stvari, može se tvrditi da je **donošenje zakona** jako dugo bilo uglavnom **odvojeno od sopstvene implementacije**; novo zakonodavstvo je često usvajano iako se znalo da nedostaju administrativni preduslovi za sprovođenje tih novih zakona i da se neće moći stvoriti u kratkom periodu. Zakonodavstvo se, dakle, svelo (i delimično se i dalje svodi) na **simboličnu politiku**. Opasnosti koje proizilaze iz toga bi trebalo da su očigledne: usvajanje zakona koji se ne mogu primeniti (ili koje donosioci odluka ne nameravaju da primene), diskredituje, ne samo zakonodavni proces, već, dugoročno gledano, i samu ideju političke zajednice zasnovane na vladavini prava.

731. U retkim slučajevima kada su pitanja implementacije eksplicitno razmotrena u reformskom procesu, čini se da je i potencijal **direktne primene iskustava sa Zapada viđen previše optimistički**. Zapadna iskustva u poslednje dve decenije su nesumnjivo pomogla da se naglase složeni preduslovi za sprovođenje pravnih propisa i političkih odluka; u izvesnoj meri, ona su takođe poboljšala kapacitet za planiranje efikasnijih procesa implementacije identifikujući ključne aktere i resurse. Međutim, čini se da pouke koje su izvučene iz Zapadnih iskustava nisu neposredno korisne u pokušajima da se poboljša sprovođenje u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Zapadne analize su uglavnom bile usredsređene na sprovođenje u relativno stabilnim okruženjima, dok su normativni okviri u Srednjoj i Istočnoj Evropi, naravno, još uvek u procesu dinamičnih promena. Opšte uzev, često uzburkani kontekst u kome se odvija (ili ne odvija) sprovođenje, podrazumeva da se malo osnovnih pretpostavki sa kojima su donosioci odluka na Zapadu navikli da rade može direktno primeniti na situaciju u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Stoga reformatori opravdano naglašavaju **izgradnju domaćeg potencijala** za sprovođenje najvažnijih javnih politika; u tom pogledu je ponovo važan upravo proces **prepoznavanja sopstvenog potencijala**.

732. Što se tiče **procesnih pitanja**, već je pomenuta nedokučivost „globalne konvergenije”, a naročito nove „paradigme” u reformi državne uprave. To, međutim, nije sprečilo „upravljačke gurue” ili „akademske turiste” da preporučuju svoje „proizvode”. Tek se sada stvara svest o tome da je u okruženjima u Srednjoj i Istočnoj Evropi potrebno i „**veslanje**” i „**kormilarenje**” **da bi se brod održao na površini** budući da i najpažljivije upravljanje zavisi od svakodnevnog uspeha onih koji sprovode javnu politiku. Štaviše, uvođenje poslovnih pristupa u državnu upravu, što predlažu koncepti Novog javnog upravljanja, itekako se može pokazati kao kobno po sisteme zasnovane na kontinentalnoj evropskoj tradiciji u kojoj možda ne postoje preduslovi za to ili u kojoj to može biti odbijeno zbog unutrašnje logike. U kontekstu transformacije će posebno problematična biti potpuno ograničena sposobnost Novog javnog upravljanja da ublaži uticaj nekontrolisanog ponašanja slobodnog tržišta. U najboljem slučaju, težnja ka boljim metodima upravljanja može biti prikladna, dok se prosto usvajanje anglosaksonskih administrativnih kultura čini nemogućim.

Stoga treba napomenuti sledeće: kada se radi o procesnim pitanjima, „prepoznavanje sopstvenog potencijala” se mora tumačiti pre kao preporuka nego kao identifikacija već preovlađujuće prakse.

733. Stvaranje efikasne, odgovorne i pouzdane **državne službe**, dakle, zavisi od više **preduslova** čije bi ignorisanje itekako moglo da dovede do toga da pojedinačne reforme ostanu bez dejstva:

- Najosnovniji, ali ipak nesumnjivo najznačajniji od njih se može nazvati **pravnim minimumom**. Bez pravnog okvira koji se obezbeđuje, na primer, sveobuhvatnim zakonom o državnoj službi, biće nemoguće privući *élite* u državnu službu. Poverenje, posebno značajno kao odlučujući faktor u pojedinačnim izborima karijere u procesu transformacije i modernizacije, biće obezbeđeno samo ako su dužnosti i prava u zaposlenju garantovana i primenljiva. Izvestan stepen fleksibilnosti, koji je možda bio prikladan u ranijim fazama reforme mašinerije vlasti, sada ometa razvoj pouzdanosti i stručnosti koje iziskuju modernizacija i prilagođavanje.
- Pored poverenja zasnovanog na pravnom minimumu, mora da postoji **široka politička podrška** za reformu državne uprave, kao i **politička volja** da se taj napor isprati do njegovog uspešnog okončanja. Zvanično i javno prepoznavanje značaja čvrste, efikasne i odgovorne državne službe za obezbeđivanje demokratske vlasti je neophodno, ne samo za stvaranje legitimnosti, već unutar toga i za jačanje ugleda zaposlenja u javnom sektoru u društvu. Još jednom, istorijsko iskustvo diskreditovanog državnog aparata ukazuje na to da se mora učiniti poseban napor u tom pogledu kako bi se privukli kvalifikovani kadrovi.
- Motivacija i dugoročna posvećenost pojedinaca radu u javnom sektoru moraju se osigurati **stvaranjem karijernog sistema**. Samo će detaljni opisi poslova, institucionalizovani zahtevi za kvalifikacijama i izgledi napredovanja zasnovani na jednakom tretmanu i oceni učinka omogućiti nivo planiranja karijere koji je neophodan za povećanje atraktivnosti stalnog zaposlenja u državnoj službi. Transparentna struktura sistema plata i mogućnost nagrađivanja kroz bonuse na osnovu učinka dopunjuju listu podsticaja čija će kombinacija značajno doprineti postizanju željenog kvaliteta i kontinuiteta državne službe. Upravo u tom kontekstu se mogu izvući pouke iz Zapadnih modela iako pre kroz negaciju nego kroz imitiranje. Za uspešno sprovođenje tako definisanog karijernog sistema, mladim demokratijama će pre biti potrebni lideri nego pristalice međunarodnog poređenja.
- Četvrti i nešto širi preduslov za stvaranje efikasne i uspešne državne službe je ugrađivanje pojedinačnih reformskih inicijativa u **celovitu strategiju reforme**. Naravno, možda neće biti moguće (možda čak ni preporučljivo imajući u vidu tekuće promene i prilagođavanja) težiti jedinstvenoj definiciji veličine, oblika, zaduženja i organizacionog sastava javnog sektora. Ipak, umesto prihvatanja nereda i bujice kao „neminovnih” pratilaca procesa transformacije, biće potrebni izvesni naponi da se široko definišu dugoročni ciljevi kako bi se omogućilo formulisanje pojedinačnih reformskih inicijativa i njihovo sprovođenje u okviru rastućeg i evolutivnog, ali ipak koherentnog, procesa.

## 7. Zaključci

734. U zaključku treba pomenuti sledeća zapažanja koja bi trebalo da budu zanimljiva u uporednoj perspektivi:

- S obzirom na dostupne dokaze, pokušaje da se generalizuju konkretni nalazi u pogledu administrativne reforme otežava prosta činjenica da su **zemlje srednje i istočne Evrope** još uvek **u veoma različitim fazama svog administrativnog razvoja**. Ono što se može prepoznati su slične odlike, ali nacionalni konteksti, državne tradicije i administrativne kulture su često previše različiti da bi omogućili uporedive odgovore. Približno ista struktura problema možda preovlađuje, ali su neophodni upravo različiti odgovori na njih. S obzirom na vremenske pritiske pod kojima se sporazumi o pridruživanju moraju učiniti potpuno operativnim pre početka pregovora o članstvu u EU, postoji opasnost da će se preterano generalizovati potrebe za pomoći u pojedinačnim zemljama.

- Analiza **različitih pokušaja reformisanja** pokazuje da je preovlađujući model i dalje model „reformne objavom”, „reformne zakonodavstvom” i/ili „reformne programom”. Dakle, može se uočiti **upadljiva neusaglašenost namera i stvarnih ishoda/stvarnih promena**. Bliži pogled na uticaj pojedinačnih reformi u različitim zemljama je potvrdio često varljivi karakter ocena zasnovanih isključivo na izradi zakonodavnih akata, razvoju određenih reformskih programa i na mnoštvu zvaničnih izjava.
- Dodatna **tendencija da se koriste pristupi od vrha ka dnu** u reformi je praćena dosta **asimetričnom percepcijom datih potreba**. U skladu sa tim, preterani naglasak na pitanjima centralne vlasti je dopunjen potcenjivanjem potrebe za izgradnjom regionalnih kapaciteta i za revizijom iskustava koja su stvorena pretežno veoma liberalnim zakonodavstvom o lokalnoj upravi od 1989. godine. Ovaj nedostatak svesti je doveo do zapanjujućih neravnoteža i brojnih teških društvenih razlika. To je do danas prepoznato, ali se čini da komplikovani problemi odnosa između različitih nivoa vlasti koji su s tim u vezi nisu dobili zasluženu pažnju. Kao što je pomenuto, u mnogim zemljama srednje i istočne Evrope odnosi između centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa vlasti su i dalje najznačajnije usko grlo u implementaciji reformskih politika. Ove okolnosti pogoršava činjenica da se naponi u sektorskoj i teritorijalnoj reformi retko podudaraju.
- Štaviše, čini se da su hitno **potrebni poboljšani procesi koordinacije i saradnje**. Posebna odlika zemalja koje su u pitanju nije samo to što su kanali koordinacije, saradnje ili čak komunikacije između ministarstava i dalje nedovoljno razvijeni, već i to što nedostaje osnovno razumevanje potrebe da se uspostave i održe takvi procesi sa drugim nivoima vlasti. Neefikasnost mnogih ambicioznih programa reforme državne uprave se može povezati sa jednom od zaostavština komunističke prošlosti koja još uvek traje: državni službenici nisu dovoljno svesni potrebe za horizontalnom i vertikalnom saradnjom.
- **Opšti programi pomoći** državnoj upravi svakako **još nisu izgubili svoju opravdanost**. U mnogim slučajevima još uvek nisu zadovoljeni osnovni administrativni uslovi. Da bi se išlo ka cilju postojane izgradnje domaće ekspertize, takve programe, dakle, ne bi trebalo prevremeno prekinuti, ali oni zahtevaju održanu pažnju. Činjenica da su oni i dalje neophodni se svakako može ilustrovati primerom situacije u zemljama u kojima se dolazeće vlasti iz početka suočavaju sa zadatkom preispitivanja osnovnih struktura vlasti. Vredne i skupe inicijative karakteristične za pojedine sektore ili pojedinačne probleme su u opasnosti da ostanu bez efekta ukoliko i dalje nedostaju osnovni administrativni kapaciteti i/ili stručnost.
- Kada je reč o **pitanjima kadrova**, treba **oceniti pokušaje** da se poboljša **obuka** pre zaposlenja i obuka na radnom mestu. Čini se da su javne politike koje se slede u ranim fazama procesa transformacije nadživjele svoju svrhu. Sada je možda neophodno obezbediti dobru **analizu potreba** za svaku zemlju kako bi se što delotvornije iskoristili fondovi. Šeme „masovne obuke” prete da postanu kontraproduktivne budući da (često previše mladi) predstavnici konsultantskih kuća ne obezbeđuju informacije za konkretan problem koje su sada već potrebne. To ne znači da su opšte administrativne veštine do sada u potpunosti obezbeđene. Ipak, rezultate analiza potreba treba koristiti da se obuka usmeri na preostale problematične oblasti. Pored toga, može se očekivati da takve analize razotkriju veoma specifične potrebe za veštinama vezanim za određene probleme. Ovde treba istražiti da li da se prioritet da politici „twinning ministarstava” ili „twinning profesionalaca”.
- Štaviše, postalo je očigledno da se **implementacija** različitih javnih politika razvila u presudno usko grlo procesa reforme. Sve je više svesti o tome da su za uspešno okončanje reformi potrebne institucije, kao i procesni „know-how” i kvalifikovani kadrovi. To zauzvrat treba da ohrabri, ne samo dovršavanje horizontalnih reformi i stavljanje većeg akcenta na strukturne politike, već i jačanje pokušaja da se **poboljšaju sistemi vladavine** zemalja o kojima je reč. U tom pogledu, imalo bi smisla osnovati centar za razmenu informacija o administrativnoj reformi i pitanjima koja su s tim u vezi, naročito u zemljama koje nisu usvojile pozitivan odnos prema razvoju institucija i administrativnoj stabilizaciji.

- U tom kontekstu, opet je neophodno prepoznati činjenicu da je državna uprava istovremeno nosilac i objekat reforme. Pitanja **praćenja administrativnog učinka i jačanja nadzora i odgovornosti**, dakle, ne treba posmatrati kao da su od zanemarljivog značaja. Na primer, mora se posebno paziti da se smernice za obuku i druge vrste reformskih projekata formulišu dovoljno detaljno kako bi se omogućila smisljena kvalitativna procena po okončanju projekta. To će, naravno, iziskivati i istovremeno jačanje **kapaciteta revizije** u zemljama o kojima je reč.
- „Učenje u radnom procesu” („Learning by doing”) **više ne zadovoljava potrebe reforme** zemalja o kojima je reč; **mora se dodati „učenje iz iskustva”**. To se odnosi, ne samo na pomoć koju pružaju Zapadna okruženja, već i na mogućnost korišćenja iskustava susednih zemalja. Stoga, veći akcenat treba da se stavi na **programe za više zemalja, regionalnu saradnju i prekogranične projekte**. Mogućnost korišćenja iskustva drugih može da stvori **snažniji multilateralni odnos ka administrativnoj reformi** nego što se do sada moglo primetiti. Efikasnost takvih pokušaja u pogledu troškova se mora naglasiti; stoga, međunarodne organizacije i bilateralni donatori treba da ohrabruju odgovarajuće javne politike.
- Čini se da su **kapaciteti da se apsorbuju** određeni **programi** prilično **nejednako raspoređeni** među zemljama srednje i istočne Evrope. Stoga bi se moglo uzeti u obzir da je **potrebna veća veština sprovođenja**, čak i u veoma specifičnim oblastima javnih politika. To, zauzvrat, iziskuje primenu šire perspektive u administrativnoj reformi, tj. svest o razmeni organizacionih struktura, procesnih zahteva, resursa i kadrova.
- Kada je reč o **spoljnoj pomoći**, primećuje se tendencija da se „izmišlja topla voda”. Iako je ovo razumljivo u slučajevima u kojima su propali neki rani programi pomoći (tj. u oblastima zakonodavstva o državnoj službi ili regionalnog razvoja), to bi moglo da ukaže na pogrešno usmeravanje sredstava koja je teško opravdati, imajući u vidu mogućnost učenja iz iskustava u drugim kontekstima. Postoji opasnost da se uobičajene prakse svedu na istrošeni model „bacanja para na probleme”.
- Uprkos različitim pokušajima reforme i promenljivim prioritetima pomoći, **jedva da postoji dosledan okvir javne politike** koji bi mogao da omogući dugoročne, međusobno povezane programe pomoći koji se uzajamno podržavaju. Da bi se izbeglo skupo preklapanje, korisne **inicijative usmerene ka decentralizaciji** kako bi se u potpunosti uvažile specifične okolnosti **moraju se** dopuniti sveobuhvatnim okvirom prioriteta javne politike koje treba slediti, objedinjujućih dejstava koja treba iskoristiti i uzajamnog procesa učenja koji treba primeniti. Dok razlike u administrativnim problemima, političkim i ekonomskim okolnostima, kao i u razvojnom potencijalu iziskuju neki oblik decentralizacije, bilo bi pogubno istovremeno zanemariti neizbežno strateško vođstvo.
- Donatori za sada pokazuju mešavinu pristupa vođenih „ponudom”, zatim „potražnjom”, kasnije potrebama, a sada i procesom pristupanja. To je dovelo do elementa **zabune** i kontraproaktivne nepostojanosti u reformskom procesu.
- Nedostatak koordinacije između bilateralnih donatora, međunarodnih organizacija i projekata usmerenih ka određenim zemljama je povremeno vodio **dupliranju napora** i zbunjenoj percepciji u zemljama korisnicima. Ovde treba pomenuti da su prošireni razgovori sa upravama u Srednjoj i Istočnoj Evropi otkrili izvestan stepen nezadovoljstva što o istim pitanjima često mora da se raspravlja sa više različitih stranih delegata, pri čemu se u različitim prilikama dobijaju **saveti** koji su delimično **u konfliktu** jedni sa drugima. Jasniji profili i dobra podela poslova su očigledno potrebni. Različite pristupe donatorskih institucija je moguće pretvoriti u prednosti ukoliko se uloge strateškog vođstva i savetovanja o rešavanju problema u što većoj meri odvoje.
- U pogledu **pristupanja EU**, treba u mnogo većoj meri **prepoznati vezu između pravnog usklađivanja i reforme državne uprave** nego što je to do sada bio slučaj. Proces upravljanja treba da obezbedi da pojedinačni programi iz ove dve grane ne ostanu nepovezani na terenu. To se odnosi na potrebu korišćenja očiglednih institucionalnih i procesnih preklapanja, kao i odgovarajućeg usmeravanja obuke.



- U daljoj **potrazi za međunarodnom pomoći** može biti smisleno, pored zaključivanja opštih programa pomoći za državnu upravu u presudnim horizontalnim i sektorskim oblastima reforme, **koncentrisati se na glavne elemente pretpristupne strategije**, kao što su komplementarnost, dodavanje, uslovljavanje i evaluacija, kao i na razvoj programa bolje usmerenih i orijentisanih ka specifičnim problemima. Naravno, jedno je govoriti o ovim pitanjima, a sasvim drugo je obezbediti učesnike u procesu upravljanja, kao i one na terenu.
- Konačno, treba pomenuti da su **programi za više zemalja** dokazali svoju vrednost kao **fleksibilni instrumenti** koji imaju određene prednosti u odnosu na programe za jednu zemlju. Oni olakšavaju prenos informacija, iskustava i „najboljih praksi” preko granica. To omogućava **uporedni pristup** rešavanju problema koji su zajednički za sve zemlje učesnice. Da bi se napravila protivteža tendencijama ka decentralizaciji programa usmerenih na pojedinačne zemlje, mogao bi se ojačati položaj programa za više zemalja.



**LISTA UČESNIKA***(Samo na engleskom)*

Atina, 8-10. oktobar 1997. godine  
 (po abecednom redu prema zemlji, a zatim prema pojedincu)

**ALBANIJA**

Gospodin Bujar Bala  
 Šef Odseka za EU  
 Ministarstvo spoljnih poslova  
 Sektor za evroatlansku saradnju  
 Bulevar „Jeanne d’Arc” br. 6  
 Tirana  
 tel: (355 42) 62065  
 fax: (355 42) 62084/2085

Gospodin Krenar Loloçi  
 Pravni savetnik premijera  
 Kabinet premijera  
 Bulevardi Deshmoret E Kombit  
 Tirana  
 tel: (355 42) 35398  
 fax: (355 42) 28498

Gospodin Rustan Petrela  
 Direktor, Kabinet premijera  
 Sektor za državnu upravu  
 Bulevardi Deshmoret et Kombit  
 Tirana  
 tel: (355 42) 30846  
 fax: (355 42) 28498

**BUGARSKA**

Gospodin Ivo Draganov  
 Savetnik zamenika premijera i ministra obrazovanja  
 Savet ministara  
 Dondukov Blvd. 1  
 1000 Sofija  
 tel: (359 2) 887 2068  
 fax: (359 2) 981 1736

Gospođa Zlatina Nikolova  
 Šef Kancelarije Vlade  
 Savet ministara  
 Dondukov Blvd. 1  
 1000 Sofija  
 tel: (359 2) 981 4964  
 fax: (359 2) 882 726

Gospođa Jasmine Popova  
 Šef Sektora za evropske integracije  
 Ministarstvo spoljnih poslova  
 2 Ul. al. Zhendov  
 BG-1113 Sofija  
 tel: (359 2) 737 412  
 fax: (359 2) 707 589

## ČEŠKA

Gospođa Petra Bartáková  
Sektor za koordinaciju odnosa sa EU  
Ministarstvo spoljnih poslova  
Loretánské náměstí 5  
118 00 Prag

tel: (420 2) 241 82513  
fax: (420 2) 241 82046

Gospodin Petr Kubernát  
Direktor, Sektor za koordinaciju odnosa sa EU  
Ministarstvo spoljnih poslova  
Loretánské náměstí 5  
118 00 Prag

tel: (420 2) 241 82175  
fax: (420 2) 241 82046  
e-mail: s\_okeu@mzv.cz

Gospođa Eva Pauknerová  
Savetnik premijera  
Kabinet premijera  
Nabrezi Edvarda Benese 4  
118 00 Prag 1

tel: (420 2) 290 0563  
fax: (420 2) 240 02317  
e-mail: pauknero@vlada.cz

## ESTONIJA

Gospodin Henrik Hololei  
Šef Kancelarije za evropske integracije  
Državna kancelarija  
Lossi Plats 1A  
EE 0100 Talin

tel: (372) 631 6721  
fax: (372) 631 6724  
e-mail: henrik@wp.rk.ee

Gospođa Mari Pedak  
Šef sektora  
Lokalna uprava i regionalni razvoj  
Ministarstvo unutrašnjih poslova  
Pikk 57  
EE-0001 Talin

tel: (372) 612 5100  
fax: (372) 612 5101  
e-mail: mari@sisemin.gov.ee

Gospodin Aivar Rahno  
Pomoćnik državnog sekretara  
Državna kancelarija  
Lossi Plats 1A  
EE 0100 Talin

tel: (372) 631 6749  
fax: (372) 631 6994  
e-mail: aivar@wp.rk.ee

## BIVŠA JUGOSLOVENSKA REPUBLIKA MAKEDONIJA

Gospodin Plamen Georgievski  
Pomoćnik ministra pravde  
Ministarstvo pravde  
„Veljko Vlahovic” bb  
91 000 Skoplje

tel: (389 91) 230-723  
fax: (389 91) 226-975

Gospodin Idjet Memeti  
Podsekretar Vlade  
Stručna služba Vlade  
bul. „Ilinden” bb  
91 000 Skoplje

tel: (389 91) 115-239  
fax: (389 91) 113-710

Gospodin Dragan Tilev  
Šef jedinice za koordinaciju pomoći  
bul Ilinden bb  
91 000 Skoplje

tel: (389 91) 239 165  
fax: (389 91) 113 710

**MADARSKA**

Gospodin Zsolt Becsey

Direktor

Državni sekretarijat za integraciju

Ministarstvo spoljnih poslova

Bem Rakpart 47

H-1027 Budimpešta

tel: (36 1) 458 1075

fax: (36 1) 214 6884

Gospodin Endre Kovács

Viši savetnik

Međunarodni sektor

Ministarstvo unutrašnjih poslova

XII Németvölgyi út 41

H-1903 Budimpešta

tel: (36 1) 266 2645

fax: (36 1) 266 3048

Gospodin Imre Verebelyi

Komesar Vlade za modernizaciju državne uprave

Kossuth Ter 4

H-1055 Budimpešta

tel: (36 1) 268 3200

fax: (36 1) 268 3202

**LETONIJA**

Gospodin Edvins Andersons

Direktor

Sektor za upravljanje projektima

Državna kancelarija

36 Brivibas Blvd

LV-1050 Riga

tel: (371) 728 4447

fax: (371) 721 3505

Gospođa Solvita Harbacevica

Zamenik direktora

Biro za evropske integracije

Elizabetes 57

LV-1050 Riga

tel: (371) 728 6672

fax: (371) 728 7904

e-mail: eib@eib.gov.lv

Gospođa Svetlana Proskurovska

Direktor

Biro za reformu državne uprave

Raina Bulv. 4

LV-1050 Riga

tel: (371) 722 3109

fax: (371) 722 3148

e-mail: bpar@com.latnet.lv

**LITVANIJA**

Gospođa Teresélé Kazlauskienė

Zamenik ministra

Ministarstvo za reforme državne uprave i lokalne vlasti

Gedimino Ave 11

2022 Vilnius

tel: (370 2) 620 110

fax: (370 2) 226 935

Gospodin Adolfas Savicius

Sekretar Vlade

Kabinet premijera

Gedimino Ave 11

2022 Vilnius

tel: (370 2) 626 595

fax: (370 2) 221 088

Gospodin Virgilijus Savickas  
Savetnik premijera  
Kabinet premijera  
Gedimino Ave 11  
2022 Vilnus

tel: (370 2) 627 041  
fax: (370 2) 619 953  
e-mail: v.savickas@ervk.lt

### **HOLANDIJA**

Gospodin Jos van der Steen  
Viši savetnik  
Međunarodni poslovi  
Ministarstvo unutrašnjih poslova  
Schedeldoekshaven 200  
2500 EA Hag

tel: (31 70) 302 7078  
fax: (31 70) 302 7634

### **POLJSKA**

Gospodin Wiktor Marek Anselm  
Direktor sektora za pregovore o pristupanju  
Kancelarija Odbora za evropske integracije  
Al. Ujazdowskie 9  
00-583 Varšava

tel: (48 22) 694 6719  
fax: (48 22) 694 6988

Gospođa Izabella Dudzin  
Generalni direktor Kancelarije premijera  
1/3 Al. Ujazdowskie  
00-583 Varšava

tel: (48 22) 628 7870  
fax: (48 22) 694 7296

Gospođa Elwira Kucharska  
Generalni direktor Kancelarije Odbora za evropske  
integracije  
Al. Ujazdowskie 9  
00-583 Varšava

tel: (48 22) 694 9327  
fax: (48 22) 694 6988

### **RUMUNIJA**

Gospodin Grigore Lapusanu  
Državni sekretar, šef Sektora za lokalnu javnu upravu  
Piata Victoriei 1  
71 201 Bukurešt

tel: (40 1) 659 5090  
fax: (40 1) 311 3641

Gospodin Florin Lupescu  
Direktor  
Sektor za evropske integracije  
Direktorat za institucionalnu saradnju  
Victoria Palace, Victoria Square 1  
Bukurešt

tel: (40 1) 222 3692, 222 5470  
fax: (40 1) 222 5470  
e-mail: uca@mail.kappa.ro

Gospodin Laurentiu Tachiciu  
Državni sekretar za reformu  
Savet za reformu  
Sektor za ekonomsku reformu  
Piata Victoriei 1  
71 201 Bukurešt

tel: (40 1) 222 5973  
fax: (40 1) 222 3691

**SLOVAČKA**

Gospodin Stanislav Becica  
 Šef Kabineta ministra  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova  
 Pribinova 2  
 812 72 Bratislava

tel: (421 7) 321 166  
 fax: (421 7) 362 222

Gospodin Frantisek Pauliny  
 Direktor  
 Sektor za međunarodnu saradnju  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova  
 Drienova 22  
 812 72 Bratislava

tel: (421 7) 23 41 42  
 fax: (421 7) 23 58 57

Gospodin Jaromir Turanec  
 Izvršni pomoćnik  
 Sektor za evropske integracije  
 Kancelarija Vlade Republike Slovačke  
 Namestie Slobody 1  
 813 70 Bratislava

tel: (421 7) 531 44 61, 533 3689  
 fax: (421 7) 533 38 38

**SLOVENIJA**

Gospodin Zarko Bogunovic  
 Državni podsekretar  
 Šef Kabineta ministra unutrašnjih poslova  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova  
 Stefanova 2  
 61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 21 77 35  
 fax: (386 61) 30 23 08

Gospodin Peter Jeglic  
 Državni podsekretar  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova  
 Beethovna 3  
 61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 172 4273  
 fax: (386 61) 125 14 86  
 fax: (386 61) 172 4253

Gospođa Tatjana Koselj  
 Savetnik  
 Kancelarija za evropske poslove  
 Slovenska 27  
 61 000 Ljubljana  
 (od 13/10/97: Kabinet premijera  
 Savetnik za evropske poslove)

tel: (386 61) 178 1101  
 fax: (386 61) 178 1101

**GRČKA (zemlja domaćin)**

Gospodin Vassilis Andronopoulos  
 Generalni direktor  
 Generalni direktorat za kadrovska pitanja  
 Generalni sekretarijat za državnu upravu  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
 decentralizacije  
 15 Vassilssis Sofias Ave  
 106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3311  
 fax: (30 1) 339 3300

Gospodin Stavros Benos  
Zamenik ministra  
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
decentralizacije  
15 Vassilssis Sofias Av.  
106 74 Atina

Gospodin Christos Boursanidis  
Savetnik za obrazovanje i istraživanje  
Nacionalni centar za državnu upravu  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Atina

tel: (30 1) 349 6244  
fax: (30 1) 342 8049

Gospođa Irini Bovoli  
Nacionalni centar za državnu upravu  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Atina

tel: (30 1) 349 6273  
fax: (30 1) 342 8049

Gospođa Alexandros Denezakos  
Pravnik, specijalni naučni savetnik  
Generalni direktorat za administrativnu modernizaciju  
Generalni sekretarijat za državnu upravu  
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
decentralizacije  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Atina

tel: (30 1) 333 3337  
fax: (30 1) 339 3300

Gospođa Maria Diamantopoulou  
Prvi sekretar ambasade  
Kabinet generalnog sekretara za evropske poslove,  
Ministarstvo spoljnih poslova  
1 Vassilissis Sofias Ave  
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 4017  
fax: (30 1) 339 4201

Gospođa Anna Giobre  
Pravnik  
Jedinica za komunitarne pravne poslove  
Ministarstvo privrede  
Platia Syntagmatos  
Atina

tel: (30 1) 333 2341  
fax: (30 1) 333 2130

Gospođa Vissaria Griva, Director  
Direktorat za međunarodne poslove  
Generalni sekretarijat za državnu upravu  
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
decentralizacije  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3478  
fax: (30 1) 339 3427

Gospodin Antonis Kaltsounis  
Savetnik za obrazovanje i istraživanje  
Nacionalni centar za državnu upravu  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Atina

tel: (30 1) 349 6211  
fax: (30 1) 342 8049



Gospodin Themistoklis Kouroussopoulos  
 Počasni predsednik Državnog saveta  
 Predsednik Nacionalnog centra za državnu upravu  
 Pireos and Thrakis 2  
 177 78 Tavros, Atina  
 tel: (30 1) 349 6201  
 fax: (30 1) 342 8015

Gospođa Maria Lekka  
 Generalni sekretarijat za javne radove  
 182 Charilaou Trikoupi Str  
 101 78 Atina  
 tel: (30 1) 644 2090  
 fax: (30 1) 644 2090

Gospodin Nikiphoros Manolas  
 Savet ekonomskih savetnika  
 Ministarstvo privrede  
 Platia Syntagmatos  
 Atina  
 tel: (30 1) 333 2545  
 fax: (30 1) 333 2527  
 e-mail: soe1@athena.compulink.gr

Gospođa Vassiliki Mesthaneos  
 Savetnik za obrazovanje i istraživanje  
 Nacionalni centar za državnu upravu  
 Pireos and Thrakis 2  
 177 78 Tavros, Atina

Gospođa Georgia Michalakakou-Rokana  
 Istraživač  
 Centar za planiranje i ekonomska istraživanja  
 22, Ippocratous Street  
 106 80 Atina  
 tel: (30 1) 362 7810  
 fax: (30 1) 361 1136

Gospodin Sarantis Pantelias  
 Savetnik ministra za zaštitu životne sredine, urbani razvoj i  
 javne radove  
 182 Charilaou Trikoupi Str  
 101 78 Atina  
 tel: (30 1) 644 9502  
 fax: (30 1) 644 9502

Gospođa Anastassia Papastilianou  
 Šef Sektora za informatiku  
 Nacionalni centar za državnu upravu  
 Pireos and Thrakis 2  
 177 78 Tavros, Atina  
 tel: (30 1) 349 6279  
 fax: (30 1) 342 8049  
 e-mail: ideplhol.gr

Gospođa Maria Politopoulou  
 Direktor  
 Direktorat za upravu i finansije  
 Generalni sekretarijat za državnu upravu  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
 decentralizacije  
 15 Vassilssis Sofias Ave  
 106 74 Atina  
 tel: (30 1) 339 3341  
 fax: (30 1) 339 3390

Gospođa Aikaterini Polychronaki  
 Savetnik za obrazovanje i istraživanje  
 Nacionalni centar za državnu upravu  
 Pireos and Thrakis 2  
 177 78 Tavros, Atina  
 tel: (30 1) 349 6270  
 fax: (30 1) 342 8049

Gospođa Nelli Sakellariadou  
Specijalni naučni savetnik  
Kordinator Ministarstva za SIGMA program  
Generalni direktorat za administrativnu modernizaciju  
Generalni sekretarijat za državnu upravu  
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
decentralizacije  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3378  
fax: (30 1) 339 3427

Gospođa Vassiliki Sakellariou  
Direktor  
Direktorat za koordinaciju i sprovođenje javnih  
računovodstvenih propisa  
Kancelarija za opšte računovodstvo  
Ministarstvo finansija  
23, Lekka Street  
Atina

tel: (30 1) 331 3648  
fax: (30 1) 331 3650

Gospođa Alkaterini Samoni  
Pravni savetnik  
Šef Specijalne pravne službe za evropska pitanja  
Ministarstvo spoljnih poslova  
1, Vassilissis Sofias Ave  
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 4097  
fax: (30 1) 339 4202

Gospođa Vassiliki Sarantopoulou  
Generalni direktor  
Generalni direktorat za administrativnu modernizaciju  
Generalni sekretarijat za državnu upravu  
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
decentralizacije  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3496  
fax: (30 1) 339 3300

Gospodin Vincenzo Scordamaglia  
Počasni GD Saveta za Evropsku uniju  
61 Keas Street  
112 55 Atina

tel: (30 1) 228 1016

Gospodin Dimitrios Sfikas  
Direktor  
Direktorat za organizacioni razvoj  
Generalni sekretarijat za državnu upravu  
Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
decentralizacije  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Atina

tel: (30 1) 339 3131  
fax: (30 1) 339 3100

Gospodin George Siolavos  
 Generalni direktor  
 Ministarstvo za razvoj  
 Platia Kanigos  
 Atina  
 tel: (30 1) 381 7159  
 fax: (30 1) 382 1707

Gospođa Calliope Spanou  
 Profesor, Univerzitet u Atini  
 Savetnik ministra unutrašnjih poslova, državne uprave i  
 decentralizacije  
 77 Mavromichali Street  
 106 80 Atina  
 tel: (30 1) 360 2560  
 fax: (30 1) 360 2560

Gospodin Photis Spathopoulos  
 Pravnik, Šef jedinice za komunitarna pravna pitanja  
 Ministarstvo privrede  
 Platia Syntagmatos, Atina  
 tel: (30 1) 333 2341  
 fax: (30 1) 333 2130

Gospođa Ermioni Tavernari  
 Šef Odseka  
 Generalni direktorat za ekonomsku politiku  
 Direktorat za odnose sa EU  
 Ministarstvo privrede  
 Platia Syntagmatos  
 Atina  
 tel: (30 1) 333 2638  
 fax: (30 1) 333 2760

Gospođa Vassiliki Tselenti  
 Direktor  
 Direktorat za administrativne reforme  
 Secretariat General for Public Administration  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
 decentralizacije  
 15 Vassilssis Sofias Ave  
 106 74 Atina  
 tel: (30 1) 339 3499  
 fax: (30 1) 339 3427

Gospođa Helen Verikaki  
 Directorate of International Affairs  
 Generalni sekretarijat za državnu upravu  
 Ministarstvo unutrašnjih poslova, državne uprave i  
 decentralizacije  
 15 Vassilssis Sofias Ave  
 106 74 Atina  
 tel: (30 1) 339 3568  
 fax: (30 1) 339 3427

Gospođa Stamatina Vodina  
 Pravnik, specijalni naučni savetnik  
 Pravna služba za evropska pitanja  
 Ministarstvo spoljnih poslova  
 1, Vassilissis Sofias Ave  
 106 74 Atina  
 tel: (30 1) 339 4100  
 fax: (30 1) 339 4202

Gospođa Maria Zaoussi  
 Jedinica za Phare/TACIS programe  
 Direktorat za odnose sa zemljama istočne Evrope i Balkana  
 Ministarstvo privrede  
 Kornarou 1 and Ermou  
 105 63 Atina  
 tel: (30 1) 328 6236  
 fax: (30 1) 328 6234

## **EVROPSKA KOMISIJA**

Gospođa Carolyn Leffler-Roth  
Operativni menadžer (GD1A/B5)  
Evropska komisija SC27 2/5  
200 rue de la Loi  
B-1049 Bruxelles, Belgique

tel: (32 2) 296 74 70  
fax: (32 2) 296 80 40

Gospodin G. Zavvos  
Savetnik

Generalni direktorat 1A  
Evropska komisija  
200 rue de la Loi  
B-1049 Bruxelles. Belgique

tel: (32 2) 299 56 59  
fax: (32 2) 299 38 61

## **STRUČNJACI**

Gospodin Hans Brunmayr  
Zamenik generalnog direktora  
DGF

Savet Evropske unije  
175 rue de la loi  
1048 Bruxelles, Belgija

tel: (32 2) 285 9197  
fax: (32 2) 285 79 34

Gospodin Francisco Granell  
Direktor, GD8  
Evropska komisija  
200 rue de la Loi  
1000 Bruxelles, Belgija

tel: (32 2) 299 98 54/53  
fax: (32 2) 299 29 05

Profesor Joachim Jens Hesse  
Evropski centar za uporedne sisteme vlasti i javnu politiku  
Rheinbabenallee 49  
D-14199 Berlin, Nemačka

tel: (49 30) 841 7510  
fax: (49 30) 841 75111

Dr Vitor Martins  
bivši državni sekretar za evropske poslove  
ave Sidónio Pais 24 — 3E  
1050 Lisabon, Portugalija

tel: (351 1) 352 8511  
fax: (351 1) 353 3812

Profesor Les Metcalfe  
EIPA, O.L. Vrouweplein 22  
NL-6201 BE Maastricht, Holandija

tel: (43 3) 29 62 22  
fax: (43 3) 21 42 37

Profesor Anargyros Passas  
Generalni sekretar Nacionalnog centra za državnu upravu  
17 konstantinopoleos str  
151 2L Atina, Grčka

tel: (30 1) 612 2021  
fax: (30 1) 612 2021

Profesor Jean-Louis Quermonne  
Počasni profesor univerziteta  
6 allée de la Roseraie  
38240 Mejlana, Francuska

tel: (33 4) 76 41 01 23  
fax: (33 4) 76 82 60 70

Ambasador Byron Theodoropoulos  
Bivši generalni sekretar Ministarstva spoljnih poslova i šef  
pregovaračkog tima za pristupanje Grčke EU  
Atina, Grčka

tel: (30 1) 360 5392

**OSOBLJE SIGME**

Gospodin Richard Allen Viši savetnik Budžetiranje i alokacija resursa	tel: (33 1) 45 24 1300 fax: (33 1) 45 24 1301
Gospođa Michal Ben-Gera Glavni administrator Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1398 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Bob Bonwitt Šef SIGMA programa	tel: (33 1) 45 24 1310 fax: (33 1) 45 24 1300
Gospođa Linda Duboscq Kordinator projekta Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1317 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Jacques Fournier Viši savetnik Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1308 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Kjell Larsson Viši savetnik Administrativni nadzor, finansijska kontrola i revizija	tel: (33 1) 45 24 1373 fax: (33 1) 45 24 1300
Gospođa Winnie Marshall Asistent na projektu Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1308 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Staffan Synnerström Viši savetnik Public Service Management	tel: (33 1) 45 24 1315 fax: (33 1) 45 24 1305
Gospodin Tony Verheijen Administrator Kreiranje javnih politika, koordinacija i uređenje	tel: (33 1) 45 24 1313 fax: (33 1) 45 24 1305