

Не е од доверлива природа

Организација за економска соработка и развој
Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

Or. Eng.

SIGMA – ЗАЕДНИЧКА ИНИЦИЈАТИВА НА ЦЕНТАРОТ ЗА СОРАБОТКА НА OECD
СО ЕКОНОМИИТЕ НА ЗЕМЈИТЕ КОИ НЕ СЕ ЧЛЕНКИ И РНАРЕ
ПРОГРАМАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА, ПРЕТЕЖНО ФИНАНСИРАНА ОД СТРАНА НА РНАРЕ

Го укинува и заменува истиот документ:
испратен на OLIS 07-мај-1998

ПОДГОТОВКА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ЗА ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР

SIGMA ТРУДОВИ: Бр. 23

Целиот документ е достапен на OLIS, во својот оригинален формат
Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



OECD

SIGMA

PHARE

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ.КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“ –БИТОЛА
ФАКУЛТЕТ ЗА АДМИНИСТРАЦИЈА И МЕНАЏМЕНТ НА
ИНФОРМАЦИСКИ СИСТЕМИ- БИТОЛА

**ПОДГОТОВКА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА
ЗА ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР**

SIGMA ТРУДОВИ: Бр. 23

Преводот и издавањето на овој труд се овозможени благодарение на NISPAcee - Мрежата на институти и школи за јавна администрација во Централна и Источна Европа, OECD -Организацијата за економска соработка и развој, програмата SIGMA - Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето и програмата PHARE на Европската унија.

Издадено во оригинал од страна на OECD, на англиски јазик, под
насловот:

Sigma Paper No. 23 Preparing Public Administrations for the European
Administrative Space (1998).

© 1998 OECD

Сите права се задржани.

„Ставовите изразени во ова издание не ги претставуваат официјалните
ставови на Европската комисија, земјите-членки на OECD, или земјите од
Централна и Источна Европа кои учествуваат во Програмата.
Изнесените ставови се на авторот.”

© 2009 Универзитет Св. „Климент Охридски“, Битола, Македонија за ова
македонско издание

Издадено во организација на OECD, Париз.

Квалитетот на преводот на македонски, и неговата усогласеност со
оригиналниот текст се одговорност на Универзитетот Св. „Климент
Охридски“, Битола, Македонија.

”Translation from the English and/or French texts, which are the official
versions of this publication entitled Sigma Paper No. 23 Preparing Public
Administrations for the European Administrative Space; ”copyright, OECD,
Paris 2009”

The translation of these materials has been made possible with the support of
Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the
Open Society Institute).

The publication of this material was made possible by financial support of
NISPAcee and in cooperation with SIGMA and OECD.

OECD can not be considered responsible for the translation of this material.

Печатењето на ова издание е овозможено во соработка со NISPAcee и
SIGMA / OECD.

OECD не може да се смета за одговорна за преводот на овој труд.

ПРОГРАМАТА SIGMA

SIGMA — Поддршка за подобрување во владеењето и управувањето во централно и источно европските земји – претставува заедничка иницијатива на Центарот за соработка на OECD со економиите на земјите кои не се членки и Phare програмата на Европската унија. Иницијативата ги поддржува напорите за реформа на јавната администрација во тринаесет земји во транзиција, и е првенствено финансирана од страна на Phare.

Организацијата за економска соработка и развој претставува меѓувладина организација на 29 демократии со напредни пазарни економии. Центарот го насочува советувањето и помошта на организација кон широк спектар на економски проблеми, за реформирање на земјите во Централна и Источна Европа и поранешниот Советски Сојуз. Phare обезбедува финансирање грантови за поддршка на своите земји партнери во Централна и Источна Европа, до степен до кој тие се подготвени да ги преземат обврските од членството во Европската унија.

Phare и SIGMA ги опслужуваат истите земји: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Република Чешка, Естонија, Поранешната Југословенска Република Македонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија.

Воспоставена во 1992, SIGMA работи во рамките на Секторот за јавно управување на OECD, кој обезбедува информации и експертски анализи за јавното управување, до оние кои ги формираат политиките и обезбедува контакт и размена на искуства помеѓу управувачите на јавниот сектор. На земјите кориснички, SIGMA им обезбедува пристап до мрежа на искусни јавни администратори, компаративни информации и техничко знаење поврзано со секторот за јавно управување.

SIGMA има цел да:

- им помогне на земјите кориснички во нивната потрага по добро владеење за подобрување на административната ефикасност и промовирање посветеност на кадрите во јавниот сектор кон демократските вредности, етиката и почитувањето на владеењето на законот;
- помогне во градењето на домашните капацитети на централно владино ниво, за справување со предизвиците од интернационализацијата на плановите за интеграција на Европската унија; и
- поддржува иницијативи на Европската унија и други донатори, за да им помогне на земјите кориснички во реформата на јавната администрација, и да придонесе за координација на донаторските активности.

Низ својата работа, иницијативата става висок значај на поддржувањето на соработката помеѓу владите. Оваа пракса вклучува обезбедување логистичка поддршка за формирањето мрежи од луѓе во јавната администрација во Централна и Источна Европа, и помеѓу нив и нивните

еквиваленти во другите демократии.

SIGMA работи во пет технички области: Стратегии за развој на јавната администрација; создавање политики, координација и регулација; буџет и распоредување ресурси; управување на јавните услуги; и административен надзор, финансиска контрола и ревизија. Дополнително, Одделот за информациски услуги ги разделува објавените материјали и материјалите кои се наоѓаат на Интернет, поврзани со теми околу управувањето.

Гледиштата изразени во оваа публикација не ги претставуваат официјалните гледишта на Европската комисија, земјите членки на OECD, или централно и источно европските земји кои учествуваат во програмата.

ПРЕДГОВОР

Подготовка на јавните администрации за Европскиот административен простор ги содржи трудовите претставени на средбата на повеќе земји, на тема Европската интеграција и административната реформа организирана за вишите државни службеници од дванаесет централно и источно европски земји – Албанија, Бугарија, Република Чешка, Естонија, „Поранешната Југословенска Република Македонија“, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија. Средбата се одржа во Атина од 8 до 10 октомври 1997 год. и домаќин беше грчкото Министерство за внатрешни работи, јавна администрација и децентрализација и грчкиот Национален центар за јавна администрација.

Средбата обезбеди форум на кој централно и источно европските земји разменија погледи за Подготовките за пристапување кон ЕУ, како и битна врска со реформата во јавната администрација. Колеги од земјите членки на Европската унија беа поканети на семинарот, за да ги споделат нивните искуства во овие области, заедно со експерти од Европската комисија и SIGMA.

Вообичаено, бројот на учесници на таква средба е ограничен, но темите за кои се расправа се битни за поширок круг, особено во земјите кандидати. Преку широката дистрибуција на трудовите до јавните службеници и политичките личности во Централна и Источна Европа, SIGMA се надева дека ќе допре до оние кои се директно вклучени во помагањето на тоа нивните земји да ја достигнат целта за членство во ЕУ. Нивната задача ќе биде долга и напорна. Чест коментар на земјите членки на ЕУ е дека исполнувањето на барањата за пристапување е често пати посложено од она што земјите си го замислуваат на почетокот и ќе има зголемени барања за веќе преоптоварената јавна служба која се наоѓа во состојба на голема трансформација.

Оваа публикација содржи преглед на семинарот, дополнителните материјали – вклучително и пресек за тоа како земјите кандидати планираат да се справат со Европските интеграции – како и десет точки кои произлегоа за време на пленарната расправа на главните преговарачи. Групирани се поглавја околу трите главни теми кои семинарот ги разгледа: (1) управување со прашањата во ЕУ; (2) преговори за членство и подготовки за пристап; и (3) подготвување за придружување кон „Европскиот административен простор“ кој е во создавање.

Обезбедувањето на непречено одвивање на семинар на кој учествуваат повеќе земји, надвор од Секретаријатот на SIGMA, имаше потреба од интензивна работа околу организацијата и логистиката. Објектите за конференции кои беа обезбедени од страна на грчките домаќини, заедно со нивното споделување информации околу тоа што е потребно за станување земја членка на ЕУ, и нивните напори во административната реформа, придонесоа за успехот на семинарот.

SIGMA сака да и се заблагодари на Нели Сакелариаду од грчкото Министерство за внатрешни работи, јавна администрација и децентрализација за координацијата на настанот. Персоналот на SIGMA, Линда Дубоск, Вини Маршал и Џоан Стодарт обезбедија логистичка поддршка, а Михал Бен Гера, Жак Фурније и Тони Верхејен ја изработија програмата, ги напишаа дополнителните трудови и беа ко-претседавачи на заседанијата со грчките домаќини. Други дополнителни трудови и презентации беа обезбедени од страна на експерти во областа.

За дополнителни информации, Ве молиме контактирајте со Михал Бен Гера на долу наведената адреса. Оваа публикација на француски јазик го има следниов наслов: *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen*.

Овој извештај е објавен на одговорност на Генералниот секретар на OECD.

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

ВОВЕДЕН ГОВОР¹ **на г. Ставрос Бенос**

Дами и Господа,

Со голема радост го отворам семинарот на тема „Администрацијата и европската интеграција“, организиран од страна на програмата SIGMA, со (грчкото) Министерство за внатрешни работи, јавна администрација и децентрализација и Националниот центар за јавна администрација како домаќини.

Исто така, би сакал да ви ги пренесам топлите поздрави од Министерот за внатрешни работи, јавна администрација и децентрализација, г. Пападопулос и да Ве убедам дека ние целосно ги поддржуваме големите напори на SIGMA² за создавање на оптимални предуслови за соработка и комуникација со земјите од Централна и Источна Европа, во патот кон создавање на голема, Обединета Европа.

Исто така се чувствувам многу среќно поради тоа што овој семинар се случува во нашата земја, и со тоа ни дава можност, во контекст на овој Форум, со претставниците на пријателските земји кои се наоѓаат во пред-интеграциски процес, да ги споделиме нашите искуства од интеграцијата на нашата земја во Европската унија, и да ги слушнеме Нивните проблеми, планови и грижи.

Ние, дами и господа, ги делиме и разбираме не само пречките кон интеграцијата на нашите земји во Европската унија, туку и вашите визии за Европа на народите, за големата држава која ќе ги штити нашите национални идентитети преку развој на единствена, европска свест, заедничка за сите нас. Дозволете ми да Ве потсетам на тоа дека античка Грција била родното место не само на идејата за хармонична коегзистенција на државите во контекстот на голем политички, економски и општествен субјект, но и дека ова е земја која оваа идеја ја има ставено во пракса, на единствен начин, во рамките на географските граници на ова време.

¹ Обраќање на г. Ставрос Бенос, Заменик министер на грчкото Министерство за внатрешни работи, јавна администрација и децентрализација, на семинарот за Европски интеграции и реформа на јавната администрација на кој учествуваат повеќе земји, организиран од страна на SIGMA програмата во Атина од 8 до 10 октомври 1997 год.

² SIGMA претставува заедничка иницијатива на Центарот за соработка на OECD со економиите на земјите кои не се членки и Phare програмата на Европската унија. Иницијативата ги поддржува напорите за реформа на јавната администрација во тринаесет земји во транзиција, и е првенствено финансирана од страна на Phare.

Улогата на јавната администрација во процесот на европското обединување се јавува како одлучувачки фактор, не само поради тоа што е поврзана со институционалните и другите владини механизми, но и затоа што реалното практично, техничко и „естетско“ изедначување на различните административни култури претставува клучен елемент на Европската интеграција.

Дами и господа, средството преку кое јавната администрација би постигнала успешен резултат во овој процес се нарекува јавна реформа. И поради тоа што таа се планира и спроведува од страна на нашата влада, дозволете ми да кажам, не само со неопходното познавање, но и со страст, стремејќи се кон администрација која ќе биде на ниво на стандардите и барањата не само на обединета Европа, но исто така и на очекувањата на грчките граѓани.

Глобалните интервенции кои ја менуваат административната карта на земјата, како што е локалната власт преку префектури; создавањето нови региони, обединувањето на локалните власти од прв степен, нови институции во служба на граѓаните, како што е Правобранителот (Омбудсман); и промените кои ги прават бирократски структури ригидни, а процесите флексибилни, претставуваат основа на која се основаат административните реформи. И сето ова е возможно преку унапредување на највредниот ресурс, тоа се човечките ресурси кои работат во администрацијата, и се стремат да постигнат најквалитетни резултати.

Нашето искуство од административната реформа во процесот на материјализација, може да обезбеди конструктивен придонес за административното реструктурирање на вашите земји.

Преку цврстата верба дека овој семинар може да претставува многу битен чекор во оваа насока, Ви посакувам секаков успех во вашата работа.

Ви благодарам.

СОДРЖИНА

ПРОГРАМАТА SIGMA.....	3
ПРЕДГОВОР.....	5
ВОВЕДЕН ГОВОР на г. Ставрос Бенос.....	7
ПРЕГЛЕД.....	14
Управување и координација на процесите за пристапување кон ЕУ.....	15
Врската помеѓу европските интеграции и реформата на јавната администрација.....	18
ДЕЛ I: УПРАВУВАЊЕ СО ПРАШАЊАТА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....	22
Поглавје 1: Управување со прашањата за ЕУ во земјите кандидати за членство: Попис на моменталната состојба. Автор: Тони Верхејен.....	22
1. Вовед.....	23
2. Централни одлучувачки структури.....	24
2.1. Министерски одбори.....	24
2.2. Одбори на виши службеници.....	26
2.3. Постојани секретаријати.....	26
2.4. Заклучоци за централните одлучувачки структури.....	28
3. Европските прашања во рамките на министерствата и помеѓу нив.....	29
4. Подготовка за пристапување.....	31
5. Приближување на законодавството.....	34
6. Управување со финансиска помош.....	37
7. Самоанализа на Системот за управување со прашањата за ЕУ.....	37
8. Административната реформа и европските интеграции.....	39
9. Заклучоци.....	41
Анекс 1: Класификација на одговори од прашалникот.....	44
Поглавје 2: Излегување во пресрет на предизвиците од пристапувањето, Автор: Лес Меткалф.....	59
1. Вовед: Имање волја и способност?.....	60
2. Предизвици и капацитети – Внатрешното управување со односите во ЕУ.....	62
3. Четвртиот бран.....	64
4. (Зајакнатата) Претпристапна стратегија.....	65
5. Управување со преговорите за пристапување: Доаѓање до масата...68	
6. Моделирање на пристапните партнерства.....	71

7. Модели партнерства.....	73
8. Бавно брзање.....	75
9. Пет услови за успешна реформа.....	76
10. Дефинирање на стратегија за градење капацитет.....	78
10.1. Пристапувањето како процес за управување со проект.....	79
10.2. Пристапувањето како подготовка за членство.....	82
10.3. Управување со пристапувањето и реформата на домашното јавно управување.....	86
11. Заклучоци.....	89
 Поглавје 3: Пренесување Директиви на Заедницата во законодавството и регулативите на земјите-членки на ЕУ, Автор: Жан Луи Квермон.....	92
1. Вовед.....	93
2. Единственост на Директивите и допирни точки помеѓу правниот систем на Заедницата и правните системи на земјите-членки.....	94
3. Различни начини на спроведување на Директивите во Главните земји-членки на ЕУ.....	98
4. Проблеми со кои се соочуваат земјите кандидати и Европската унија околу проширувањето на Заедницата во однос на Директивите.....	108
 ДЕЛ II: ПРЕГОВОРИ ЗА ЧЛЕНСТВО И ПОДГОТОВКА ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ.....	113
 Поглавје 4: Подготовки на институциите на ЕУ и земјите на Централна и Источна Европа за преговори за пристапување, Автор: Алан Мејџу.....	113
1. Позадина.....	114
2. Агенда 2000.....	115
3. Сценариото за преговорите.....	115
4. Улогата на институционалните актери во ЕУ.....	116
4.1. Советот на министрите.....	117
4.2. Комисијата.....	119
4.3. Европскиот парламент.....	121
5. Улогата на институциите на земјите од Централна и Источна Европа во преговорите за пристапување.....	122
5.1. Механизмот за координација.....	123
5.2. Тимови за интеграции во министерствата.....	125
5.3. Мисиите на земјите од Централна и Источна Европа во Брисел.....	125
5.4. Односи со јавноста/функцијата на информирањето.....	126
5.5. Контакти надвор од владата.....	127
6. Односи на земјите на Централна и Источна Европа со билатералните и мултилатералните институции.....	128

6.1. Билатерални односи со земјите-членки	128
6.2. Билатерални контакти со трети земји.....	129
6.3. Контакти помеѓу земјите на Централна и Источна Европа кои водат преговори.....	129
6.4. Контакти со мултилатерални организации.....	130
6.5. Контакти со лоби групи на ниво на ЕУ.....	130
7. Употреба на ресурсите на земјите од Централна и Источна Европа.....	131
Поглавје 5: Европската комисија и преговарачкиот процес во претходните бранови на пристапување кон Европската унија. Автор: Франциско Гранел.....	133
Табела 1. Земји кои имаат приложено барање за пристапување кон ЕУ.....	135
Поглавје 6: Пленум на главните преговарачи: главните заклучоци. Автор: Тони Верхејен.....	147
1. Вовед.....	148
2. Грција.....	148
3. Австрија.....	150
4. Португалија.....	151
5. Дискусија.....	153
ДЕЛ III: ПОДГОТОВКИ ЗА ВЛЕЗ ВО ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР.....	155
Поглавје 7: Административна реформа во мислењата на Комисијата за пристапување на централно и источно европските земји кон Европската унија. Автор: Жак Фурние.....	155
1. Вовед.....	156
2. Битност на прашањата околу јавната администрација во мислењата на Комисијата.....	156
3. Кој модел за јавни институции произлегува од мислењата?.....	156
3.1. Политички институции.....	157
3.2. Јавна администрација.....	158
3.3. Секторски политики.....	159
4. Како мислењата на Комисијата ја оценуваат јавната администрација на земјите кандидати?.....	161
4.1. Политички институции.....	161
4.2. Правосудство.....	161
4.3. Локална власт.....	162
4.4. Административна реформа.....	162

4.5. Централната администрација.....	163
4.6. Јавна служба.....	163
4.7. Борба против корупција.....	164
4.8. Секторски администрации.....	165
4.9. Вкупна проценка на административниот капацитет.....	166
Поглавје 8: Владеењето и европските интеграции - сигурна јавна администрација. Автор: Жак Фурние.....	
1. Вовед.....	168
2. Европа и владеењето: Европскиот административен простор...	168
3. Посебните потреби на земјите од Централна и Источна Европа во однос на јавната администрација: Насочување на транзицијата, исполнување на обврските од членството	170
3.1. Демократија.....	170
3.2. Пазар.....	171
3.3. Интеграција.....	172
3.4. Сектори и системи.....	173
4. Можен придонес од страна на Европа во административната реформа во централно и источно европските земји: поттикнувања и модели наместо принуда.....	174
5. Активности и проблеми: некои примери	179
5.1. Процесот на административна реформа како целина.....	179
5.2. Владата, националната јавна администрација, централизираното носење одлуки.....	181
5.3. Средства за активности и контрола.....	182
6. Заклучоци.....	188
Поглавје 9: Интеграцијата во ЕУ и реформата во јавната служба. Автор: Жак Зилер.....	
1. Вовед.....	191
2. Зошто ЕУ би го оценувала системот на јавна служба на кандидат за интеграција?.....	192
2.1. ЕУ интеграцијата на земјите од Централна и Источна Европа..	192
2.2. Правните темели во договорите на ЕУ.....	194
2.3. Темели во правото и политиките на ЕЗ.....	195
3. Влијанието на општите стандарди на земјите-членки на ЕУ врз јавните служби.....	197
3.1. Демократија и неутралност на јавната служба.....	197
3.2. Владеење на правото како основа на модерната администрација.....	198
3.3. Јавно управување во пазарна економија.....	200
3.4. Влијанието на пристапувањето и учествувањето во ЕУ врз	

јавните служби на земјите членки.....	200
3.5. Влијанието на традициите и реформата врз јавната служба..	201
4. Карактеристики на системите за јавна служба во земјите членки на ЕУ.....	202
4.1. Дефиниција на јавната служба.....	202
4.2. Правни извори.....	204
4.3. Одговорности и права.....	205
4.3.1. Одговорности кон јавноста.....	205
4.3.2. Одговорности кон службата.....	206
4.3.3. Права.....	207
4.4. Регрутирање.....	208
4.5. Подвижност.....	210
4.5.1. Подвижност на вертикално ниво.....	210
4.5.2. Странична подвижност.....	211
4.6. Обука.....	212
4.7. Управување со јавната служба.....	213
Поглавје 10: Влијанието на пристапувањето кон ЕУ врз буџетирањето, контролата и ревизијата. Автор: Кјел Ларсон и Ричард Ален.....	216
1. Вовед.....	217
2. Фискалното влијание од проширувањето на ЕУ.....	218
2.1. Членство во ЕУ и буџетска автономија.....	219
3. Студија на SIGMA: искуства и научени лекции.....	220
3.1. Буџетот на ЕЗ.....	220
3.2. Улогата на Министерството за финансии.....	223
3.3. Царинска и даночна администрација.....	224
3.4. Управување со програмите за земјоделски и структурни фондови.....	226
3.5. Финансиска контрола.....	228
3.6. Надворешна ревизија.....	229
4. Заклучоци.....	232
Поглавје 11: Повторно градење на државата: Административната реформа во Централна и Источна Европа. Автор: Јоаким Јенс Хесе...	234
1. Вовед.....	235
2. Заеднички реформски трендови.....	236
3. Институционални прашања во центарот на власта.....	239
4. Средно/регионално ниво на власт.....	240
5. Локална власт.....	241
6. Јавна служба.....	242
7. Заклучоци.....	247
ЛИСТА НА УЧЕСНИЦИ.....	253

ПРЕГЛЕД

1. Мислењето на Европската комисија од јули 1997 година потврди дека административниот капацитет претставува клучна состојка на подготвеноста да се преземат обврските од *станување* и *постојење* како земја членка на Европската унија. Следствено на тоа, административниот капацитет во оваа смисла може да се гледа како имање два меѓусебно поврзани но разделиви аспекта: капацитетот за подготовка, координација и извршување на пристапувањето самиот процес; и капацитетот за имплементирање на *правните придобивки* и ефикасно делување во рамките на Унијата, на постојана основа.

2. Со цел да придонесе за подобрување на административниот капацитет и подготовки за преговорите за пристапување на земјите кандидати од Централна и Источна Европа, SIGMA организира семинар со присуство на повеќе земји во Атина, од 8 до 10 октомври 1997. Виши официјални личности од десет централно и источно европски земји кандидати, како и од Албанија, „Поранешната Југословенска Република Македонија“ присуствуваа на семинарот. Грчкото Министерство за внатрешни работи, јавна администрација и децентрализација и грчкиот Национален центар за јавна администрација беа во улога на домаќини.

3. Два аспекта од административниот капацитет ги обликуваа темите на семинарот: најпрво, управувањето и координацијата на европските интеграциски процеси; и второ, врската помеѓу европската интеграција и реформата во јавната администрација. И во двата случаи, семинарот се фокусираше на преглед и оценување на напредокот до то омент, како и на препознавање и појаснување на следните чекори. Средбата се случи во клучен момент од процесот на проширувањето, помеѓу објавувањето на *мислењето* на Комисијата во јули и состанокот на Европскиот совет во Луксембург, во декември 1997.

4. Еден од предлозите кои беа изложени од страна на Комисијата во документот за политиките, „Агенда 2000“, беше да се зголеми помошта за земјите кандидати. Г. Џорџ Завос, Советник во Генералниот директорат 1А го претстави новиот пристап на Комисијата кон обезбедувањето техничка помош. Тој објасни дека помошта ќе биде водена од процесот на пристапување и ќе биде испорачана во рамката на Партнерството за пристапување кое ќе се склучи со секоја земја кандидат. Развојот на институционална инфраструктура која се бара за една земја да биде ефективен член на ЕУ, ќе претставува главен елемент во овие договори за партнерство. Точната содржина на посебните договори за партнерство ќе биде дефинирана врз база на анализи на моменталните институционални капацитети, кои ќе бидат извршени од страна на Комисијата и земјите кандидати. Еден од предложените методи за испорачување помош ќе биде поврзување(твининг) на министерствата на земјите кандидати и оние на моменталните земји членки. Исто така, ќе постои и годишно оценување на напредокот кон постигнување на целите од планот.

Управување и координација на процесите за пристапување кон ЕУ

а) Проценка

5. Државите кандидати за влез во ЕУ имаат поднесено извештаи за значителен напредок во развојот на институциите и структурите за управување со прашања од доменот на ЕУ. Структурите кои првобитно се основани за управување на Европските спогодби, постепено се трансформираат во структури кои ја формираат основата за преговорите со ЕУ и евентуално за учество како земји членки во процесите на ЕУ политиките. Правната основа за институционалната рамка, е создадена во сите земји членки и во повеќето институции предвидени во законодавството. Пристапот кон развој на институционална рамка се разликува во голема мера помеѓу државите. Сепак, еден од интересните аспекти на овие структури претставува потенцирањето на структурите за политичко носење на одлуки како спротивставеност на административната подготовка. Развојот на административните структури за подготовката на политичките предлози се чини дека е најслабиот елемент од процесот за институционален развој.

6. Пример за ова може да се види во однос на функционирањето на разните национални системи на работни групи помеѓу министерствата. Додека политичките структури за носење одлуки околу прашањата за ЕУ се релативно постојани, направени се чести промени во структурите и позицијата на работните групи. Одговорите на прашалникот даваат впечаток дека структурите на работните групи остануваат да бидат најслабата алка во институционалниот систем. Ова е прашање околу кое треба да се размисли бидејќи работните групи помеѓу министерствата имаат битна улога и во формулирањето на политики околу суштинските прашања, и во придонесување за координација на ниво на виши службеници.

7. Структурите за управување со приближувањето на законите, општо земено се добро воспоставени. Процедурите за обезбедување усогласеност со новото законодавство со ЕУ стандардите се воспоставени, а националните стратегии за ревизија и приспособување на законодавството се наоѓаат во процес на спроведување. Сепак, процедурите кои се воведени, најмногу се однесуваат на процесите во рамките на администрацијата. Односите помеѓу администрацијата и парламентот во процесот на приближување, не секогаш се добро развиени, што може да предизвика проблеми, особено во случаи на коалициска влада или кога владата нема јасно мнозинство во парламентот. Развивањето на систем за контрола на усогласеноста за целиот институционален систем, претставува нешто што треба да се разгледа.

8. Забелешките од страна на службениците кои се одговорни за прашања околу ЕУ во земјите кои аплицирале за членство, покажуваат општа слабост на капацитетите за координација во повеќето од нивните

администрации. Истото важи и за имплементацијата на политиките, каде централно и источно европските земји имало потреба да створат нова институционална мрежа за спроведување на политики. Овој процес се уште не е завршен во повеќето од земјите кандидати, и ова влијае на спроведувањето на политиките кај прашањата околу ЕУ, како и спроведувањето на политик во било која друга област. Земјите кандидати, исто така имаат наведено и недостаток на квалифициран кадар. Оваа тема се јавуваше низ целото времетраење на семинарот, особено во областа на подготовки за самите преговори.

б) Задачи кои престојат

9. Презентациите и дискусиите на семинарот, во врска со процесот на преговори беа одржани во контекст на неизвесноста околу резултатите на Европскиот совет во Луксембург. И покрај тоа, беше возможно да се задржи вниманието на определен број релевантни прашања кои би морало да се решат без оглед на конечниот план. [За време на составувањето на овој SIGMA труд, состанокот на Европскиот совет во Луксембург веќе беше одржан и земјите членки ја имаа прифатено препораката на Комисијата за тоа преговорите да започнат со пет земји од Централна и Источна Европа и ја имаа воспоставено рамката за продолжување на процесот со другите пет држави. Преговорите со Естонија, Република Чешка, Унгарија, Полска и Словенија започнаа во март 1998.]

10. Тема која се провлекуваше низ целиот семинар беше онаа дека процесот од *станување* земја членка на ЕУ до *функционирање* како земја членка на ЕУ е непрекинат и дека административниот капацитет е од клучно значење, пред и по постигнувањето на членството. Оваа идеја се отсликува во *мислењето* и го објаснува акцентот кој Комисијата го става на „Институционалното градење“ како централен елемент на стратегијата за пристапување, и битен фокус на финансиската поддршка за кандидатите во годините што следат. Ова значи дека ќе постои потреба за фокусирање не само на координација на европските прашања и на завршување на задачата за хармонизирање на законодавството, туку и на развој на кадри и организацијата во клучните министерства кои имаат одговорност за спроведување битни делови од *правните придобивки*.

11. Грчките претставници нагласија дека е битно за владите да бидат реалистични при градењето на своите стратегии за прилагодување на националните системи со барањата на ЕУ. Доколку државите се движат пребрзо и прифаќаат нереалистични рокови кои им се наметнати, ова може да има сериозни последици откако ќе и се придружат на Унијата. Затоа е битно да се употребуваат техники како што е анализа на влијанијата за да се определи реалистична национална стратегија за преговарање, и е побитно придружувањето врз реалистични услови отколку придружувањето што е можно поскоро. Одговорите на прашалникот даваат слика дека релативно малку размислување е извршено досега во оваа Област.

12. Поврзано прашање е и она на континуитетот и стабилноста во рамките на јавната администрација. На институциите им е потребно време да се развијат, и во демократските системи, каде владите и коалициите се менуваат, постои потреба за осигурување тие промени да не ги поткопаат институциите и кадрите. Ова е клучно, како што забележаа повеќе говорници, за пристапувањето и за самиот процес на преговори. Беше нагласено, на пример, дека членството во преговарачкиот тим, и во тимот на службеници дома кои обезбедуваат поддршка за преговорите, мора да биде стабилен. Овие службеници не треба да бидат предмет на замени кога се менува владата. Тимовите треба да бидат составени од високо обучени индивидуи кои можат да ја претстават земјата низ еден процес кој вообичаено трае повеќе години. Како што тимовите напредуваат низ преговорите, тие развиваат знаење, тимски дух, врски во Комисијата и со претставниците на земјите членки, како и „корпоративна меморија“. Целото ова знаење и искуство не смее да се изгуби со неизбежните промени на владата или на парламентарните мнозинства.

13. Слично на тоа, мандатот за преговори, како и пристапот и подготовките кои земјата ги превзема за преговорите, не смее да се променат со владата или составот на коалицијата. Експертите кои биле виши членови на преговарачкиот тим на нивната држава во претходните рунди проширување, нагласија дека следствено на тоа, на мандатот на преговарачите треба да се гледа како на професионална работа во рамките на одговорностите на извршната власт, а не да биде предмет на одлучување од страна на парламентот. Од друга страна, улогата на парламентот би била да ја ратифицира испреговараната спогодба.

14. Говорниците од земјите членки кои го споделија искуството на нивните земји, ја нагласи сложеноста на Европската унија, и следствено, сложеноста на процесот на преговори. Тие на многу начини ја нагласија битноста од градење на детално познавање за тоа како ЕУ функционира и за тоа како се прават работите, во рамките на администрацијата. На пример, процесот на преговори не е само мултилатерален (т.е. Советот на Министри со сите земји членки), туку и „повеќе-учеснички“, бидејќи и Комисијата, Европскиот Парламент, посебните земји членки, па дури и некои моќни лобија имаат начини да влијаат на содржината и напредокот на преговорите. Вешт тим би требал да преговара со сите учесници, и да има добро разбирање за нивните интереси, стилови и политички притисоци.

15. И покрај тоа, и покрај сета оваа сложеност, сите искусни преговарачи се согласија дека најтешкиот елемент во преговорите е „домашниот фронт“. Сите министерства имаат активности и интереси врз кои може да влијае пристапувањето, и сите треба да бидат подготвени и способни да го поддржат тимот со тековни податоци, анализи и идеи. Понекогаш, тие мораат и да прифатат дека нивните интереси би можеле да бидат дел од компромис кои би морало да биде понуден за да се заштитат други интереси. Притисокот и обемот на работата понекогаш би

бил интензивен и би се барал огромен напор за да се координира процесот од внатре. Затоа не е прерано за било која од земјите кандидати да развие и обучи тимови за справување со европските прашања во сите министерства, и воспостави ефикасна структура за координација.

Врската помеѓу европските интеграции и реформата на јавната администрација

a) Силна индиректна врска

16. Со приближувањето на пристапувањето, врската помеѓу европските интеграции и реформата на јавната администрација се чини дека се зајакнува. Битно е дека Европската комисија голем акцент става во *мислењето*, за капацитетот на администрациите на земјите членки, да го спроведат корпусот на европското право (*правните придобивки на ЕУ*) на време, иако ова никогаш не било прашање во претходните бранови на пристапување.

17. Врската е индиректна бидејќи не постои единствен корпус на европско право во сферата на јавната администрација. Како што посебните земји членки се слободни да го составуваат својот сопствен устав, тие се и слободни да ја организираат својата администрација на начин на кој мислат дека е тоа соодветно. Ова е прашање кое спаѓа под принципот на субсидијарност. Всушност, структурите и регулирањето на јавната администрација многу се разликуваат помеѓу моменталните земји членки на ЕУ. Сите тие љубоморно ја чуваат својата независност по ова прашање. Незамисливо е тие да треба да одбијат да го признаат правото на некоја држава апликант за истата независност.

18. Иако е индиректна, врската помеѓу пристапувањето и реформата на јавната администрација е во секој случај многу реална. Земјите членки мора да бидат способни да ги спроведат политиките и законодавството на ЕУ во своите земји. За да го направат тоа, тие мора да имаат администрација која добро работи. Ова претставува многу битно барање за ЕУ како целина и за нејзините посебни земји членки. Унијата нема администрација на ниво на секоја земја посебно и затоа се потпира на секоја земја членка да ги спроведе нејзините одлуки. На ист начин, посебните земји членки зависат една од друга за спроведување на прописите на Заедницата, на пример, за стандардите за здравје кај производитите или за квалификациите потребни за извршување определени професии.

19. Администрацијата на ЕУ, всушност претставува ланец од национални администрации. Ланецот – како што видовме во случајот со контролата на надворешните граници – е силен онолку колку што е силна неговата најслаба алка. Додека за земјите кандидати не постојат никакви барања за тоа какви средства употребуваат (никој не диктира како тие треба да ги организираат своите администрации), тие сепак мора да го задоволат она што правниците го нарекуваат „барања за учинок“ или

„обврзаност за резултати“.

20. Земјите од Централна и Источна Европа имаат направено голем напредок во реформата на јавната администрација. Неколку земји имаат дефинирано општа реформска стратегија. Речиси секоја земја направи напор да ги организира прашањата околу владеењето на ефикасен начин и да ги подобри процесите за носење одлуки. Законодавството за јавната служба веќе е воведено или е во процес на изработка на нацрт. Прописите за оданочување и јавни набавки се појаснети. Поставени се внатрешните и надворешните проверки и рамнотежи. Накратко, главните елементи на владеењето на правото во еден демократски систем се воспоставени.

21. Сепак, уште постои долг пат да се изоди пред земјите кандидати да изградат капацитет за спроведување на целиот корпус на законодавството на Заедницата. Во оваа смисла, анализа на мислењата на Комисијата се од помош. Комисијата, како што бара нејзиниот мандат, од блиску ја разгледа ситуацијата во областите на политиката на Заедницата (регулативата на надлежностите, телекомуникациите, индиректното оданочување, здравствените контроли за ветерина и растенија, транспортот, трудовата инспекција, животната средина, заштитата на потрошувачите, граничните контроли, соработката кај меѓународната полиција/судството, царина, финансиски ревизии итн.) Во голем дел од нив, таа најде сериозни неадекватности.

22. На страна од овие неадекватности кои се специфични за определени сектори, произлезе друга, поопшта критика, иако Комисијата беше внимателна да не наметне модел: недостаток на кохерентен општ план за реформата на Администрацијата во неколку земји; лошото законодавство, ресурсите и моралот во јавната служба; неуспеси во координацијата помеѓу министерствата; и слабости во борбата против измама, корупција и криминал.

23. Врз оваа основа, целокупната оценка беше внимателна и нијансирана. Ниедна земја која аплицира за членство не е оценета како совршено способна за примена на европското право на среден рок. Сепак, за четири се смета дека е веројатно да се способни, а за другите шест, дека е можно да се способни. Со други зборови, сите земји апликантите треба да го извршуваат својот сопствен реформски труд.

24. Процесот за преговори за пристапување кој започнува во 1998, вклучува значително внимание на проблемите во јавната администрација. Како што знаеме, ќе постојат три фази во процесот: Партнерства за пристапување, за кои општата рамка ќе биде воспоставена на ниво на Заедницата; национални програми за усвојувањето на законодавството на ЕУ кон кое се обврзани апликантите; и на крај, Планови за градење институции кои ја нагласуваат активноста која треба да се преземе кај јавната администрација.

25. Учесниците на семинарот во Атина ги препознаа овие приоритети кои беа клучни за успешна пред-пристапна фаза.

26. Најпрвин, од клучно значење е за земјите кои се засегнати, да бидат способни да *одржат контрола врз реформата на нивната јавна администрација*. Како што некој рече на семинарот во Атина, самите земји мора да бидат „движечката сила“ зад реформите. Ова е во согласност со принципите кои ги владеат односите помеѓу земјите членки на ЕУ. А тоа има и смисла. Една реформа може да функционира само доколку има основа во совршеното локално познавање на земјата која е засегната, и доколку оние кои ќе ја спроведуваат реформата се и нејзини сопственици.

27. Вториот клуч за успехот е *силната политичка одлучност*, во форма на сеопфатен план за активности на владата и соодветни структури за водење на неговото спроведување.

28. И во моменталните земји членки на ЕУ и во земјите кандидати, реформата на администрацијата не секогаш предизвикува интерес кај политичарите, или поради тоа што го потценуваат она што, веушност претставува витална улога која ја игра владата во пазарна економија, или поради тоа што се среќаваат со непријатни прашања кои не секогаш носат спектакуларни резултати. Во пред-пристапната фаза, повеќе не постои простор за било каков недостаток на интерес. Секоја влада сега е свесна дека ова претставува битно прашање. На нив останува да се справат со него на вистинскиот начин.

29. Третиот препознаен приоритет, беше потребата да се *воспостави рамнотежа помеѓу хоризонталниот и секторскиот пристап кон реформата во администрацијата*. Европската комисија, во согласност со својот мандат, најверојатно ќе нагласи активности кои се потребни во секој сектор за да се применат *правните придобивки*. Голем дел од иницијативите за поддршка и твининг кои се планираат од страна на Комисијата ќе бидат посветени кон тоа.

30. Сепак, секторските прашања не треба да ја скријат пошироката слика. Секако, правните рамки за политиките за земјоделство, животна средина или телекомуникации, треба да се воспостават. Препорачливо е да се Имаат полициски, царински и ветеринарни услуги кои работат добро во однос на квантитет и квалитет, но ова не може да се постигне во изолација. Тоа ќе успее само доколку определен број општи системи се воспоставени или реорганизирани – координација помеѓу министерствата, носењето одлуки од страна на владата, прописи за јавната служба и управувањето, буџетските процедури и контролните механизми – за обезбедување на непречено функционирање на јавната администрација.

31. Суштината на политиката треба, се разбира, да и биде оставено на посебната држава да одлучи. Земајќи го тоа предвид, а ова претставува

последен битен приоритет, земјите апликанти би можеле корисно да ги истражат одлуките усвоени во други земји кои со нив споделуваат заеднички вредности во поглед на владеењето на правото, демократијата и пазарната економија.

32. Јасно е дека „Европскиот административен простор“ сега почнува да се појавува. Постепеното појавување на овој „простор“, кој не наметнува стандарди, претставува логичен чекор напред во градењето на Европската унија. Националните влади се сретнуваат, споредуваат белешки и ги здружуваат силите за да ги создадат и спроведат стандардите на ЕУ. Сосема е природно нивното меѓусебно влијание еден на друг да се зголемува.

33. Во секоја сфера од административната политика, тоа им нуди на земјите апликанти, широка лепеза решенија кои се доволно слични за да обезбедат некоја заедничка основа, и доволно широки за да и остават доволен маневарски простор на секоја земја во однос на изборот на политиката.

**ДЕЛ I: УПРАВУВАЊЕ СО ПРАШАЊАТА ЗА ЕВРОПСКАТА
УНИЈА**

**Поглавје 1: Управување со прашањата за ЕУ во земјите кандидати за
членство:**

Попис на моменталната состојба

Автор: Тони Верхејен³

³ Тони Верхејен моментално е Администратор за креирање политики, координација и регулација во SIGMA во Париз. Тој е на отсуство од неговата позиција како предавач по јавна администрација и европска интеграција на Универзитетот во Лимерик, Ирска.

1. Вовед

34. Овој труд обезбедува преглед на одговорите на прашалникот на SIGMA за структурите за управување со прашањата околу Европската унија (ЕУ), испратени до десет земји кандидати за членство од Централна и Источна Европа, во јуни 1997 год. Девет земји одговорија на прашалникот. Поради постојаната реформа на системот за управување со прашањата за ЕУ во Словенија, беше невозможно за словенечките власти да одговорат на прашалникот. Поради тоа, само мал број на многу ограничени информации беа вклучени за Словенија.

35. Развојот на структури за управување со прашањата околу ЕУ во државите од Централна и Источна Европа се наоѓа во критична фаза. Во последните години, структурите кои првобитно беа проектирани за имплементацијата на Европските Спогодби, постепено се трансформираа во структури за управување со прашањата околу ЕУ во претпристапниот период. Претпристапниот период наметнува значителни барања врз институциите на земјите кандидати за членство. Процесот на усогласување на законите мора да биде продолжен надвор од барањата од Европските спогодби, за да се исполнат барањата од Белата книга од Кан. Целосните *правни придобивки на ЕУ* мора да бидат пренесени и спроведени. Понатаму, деталните институционални барања кои не беа дел од Европските спогодби, мора да бидат вклучени во Белата книга од Кан, како дополнување на институционалните елементи од општите критериуми за членство определени на самитот во Копенхаген. Овие детални барања, со особена поврзаност со структурите за спроведување на политиките и развојот на механизмите за финансиска контрола. На крај, земјите кандидати за членство мора да ги развијат структурите и процедурите за подготовка на националните позиции за процесот за преговори за членство. Развојот на нови институции, структури и процедури за процесот на европска интеграција се одвива под услови на институционални турбуленции; централните и локалните државни институции на повеќето земји од Централна и Источна Европа се наоѓаат во процес на реконструирање.

36. Не треба да се занемари битноста од имање институционална рамка за управување со прашањата за ЕУ која добро функционира за време на претпристапниот период. Квалитетот на создадените институции, структури и процедури ќе влијае на временската распоредот за членство, земајќи ги предвид условите определени во *мислењето*, и условите според кои ќе се доделува членството, т.е. мерата до која договорот за пристапување ќе влијае на реалните економски и политички состојби во земјата.

37. На многу начини, ова е соодветен момент за оценување на состојбата на развој на системите за управување со прашањата за ЕУ во Централна и Источна Европа. Токму пред објавувањето на *мислењето* и пред почетокот на преговорите, постои краток период за размислување околу структурите и процедурите кои се воспоставени, и да се осигура

дека сите компоненти од двигателот на преговорите и спроведувањето се наоѓаат во добра состојба за долгото патување по несигурниот пат кон членство во ЕУ.

38. Целта на овој труд е да служи како основа за дискусија околу развојот на системи за управување со прашањата на ЕУ во централно и источно европските земји, и како тоа е во врска со целокупниот процес на институционална и административна реформа. Очигледно е дека е возможно да се извлекуваат заклучоци за структурите на начин на кој се тие опишани во одговорот на прашалникот. Не е возможно да се дискутира колку добро тие структури функционираат во пракса, на страна од ограничените информации добиени врз основа на самоанализата која се побара да биде извршена од самите земји.

39. Анализата на информациите кои произлегуваат од одговорите на прашалникот е поделена на седум главни области: централни одлучувачки структури; структури во и помеѓу министерствата; управување со процесот на пристапување; управување со усогласувањето на законодавството; управување со финансиска помош; врските помеѓу административната реформа и европската интеграција, и самоанализа на силните страни и слабостите на институционалните структури за управување со прашањата за ЕУ.

2. Централни одлучувачки структури

40. Создавањето централни одлучувачки структури е во напредна фаза во сите земји кандидати од Централна и Источна Европа. Правната основа за создавањето одлучувачки структури е воспоставена во сите држави, иако всушност не сите институции се создадени. Постои значителна разликост во централните одлучувачки структури кои се создадени. Битно е да се забележи дека системите за носење одлуки за прашањата на ЕУ не биле постојани. Промените во владата често пати довеле до комплетна промена на владејачките структури, вклучително и структурите за управување со прашањата на ЕУ, а не постои гаранција дека структурите кои се опишани во овој труд ќе ги надживеат следните избори во било која од земјите кандидати за членство. Сепак, со приближувањето на почетокот на преговорите за членство, чести и радикални промени во одлучувачките структури за прашањата за ЕУ е помалку веројатно да се случуваат. Уште еден фактор кој може да доведе до некој вид на стабилизација на структурите кои ги креираат политиките, се јасните показатели во *мислењето* дека Европската комисија би сакала да види стабилизација и зајакнување на одлучувачките структури за прашањата за ЕУ.

2.1. Министерски одбори

41. Централните одлучувачки институции за прашањата за ЕУ може да се опишат на следниов начин. На највисоко ниво, во повеќето земји постои министерски одбор кој одлучува за политиката на европска

интеграција, и со исклучок на неколку земји, има моќ да решава конфликти помеѓу министерствата во финална инстанца. Секако, ова не ја спречува расправата за прашањата околу ЕУ во општите седници на советот на министри. Постојат значителни разлики во составот на министерските одбори. Следат главните шеми кои може да се забележат:

- Министерски одбори со ограничено членство, со или без можност за вклучување други министри и членови на други државни институции доколку е тоа потребно (Република Чешка, Естонија, Унгарија, Латвија, Полска);
- Министерски одбори со променливо членство, вклучувајќи ги најмалку сите министерства одговорни за областите на политиките кои се под влијание на европскиот процес на интеграција (Романија);
- Две земји кои се надвор од овие шеми се Бугарија и Словачка. Бугарија има посебна, месечна седница на Советот на министрите за европската интеграција, со цел да се расправа за политиката, стратегијата и назначувањата, како и одбор на ниво на заменици министри, кој се справува со секојдневното управување и спроведување. Не постои специјализиран министерски одбор за прашања поврзани со ЕУ. Во Словачка е создаден Совет за европски интеграции. Сепак, ова тело има чисто советодавна функција и нема ист статус како министерските одбори опишани погоре. Додека во Бугарија се создадени одредби за создавање на одбор на виши службеници, во Словачка не е спомната таква структура.

42. Премиерот игра централна улога во процесот на политики за европски интеграции во сите земји, што ја покажува стратешката важност која се дава на европските интеграции. Со министерските одбори за прашања на ЕУ, општо земено претседава премиерот. Во некои земји, на премиерот му помага министер или државен секретар за европски интеграции, кој општо земено му поднесува извештај на премиерот. Министрите за европски интеграции вообичаено го водат Европскиот секретаријат или биро за кои ќе стане збор понатаму. Главниот исклучок од правилото е Литванија која има Министерство за европски прашања кое дополнително ја дели административната одговорност за прашањата околу ЕУ со Министерството за надворешни работи. Во Словенија, дефинирањето на посебните одговорности на неодамна номинираниот Министер за европски прашања, треба да се изврши со владин указ кој е во фаза на подготовка.

43. Одлуките во министерските одбори вообичаено се носат со консензус, иако во Литванија министерските одбори можат да одлучуваат со мнозинство, а во Полска со квалификувано мнозинство. Во Унгарија, одлуките општо земено се носат со гласање.

2.2. *Одбори на виши службеници*

44. Повеќето земји имаат создадено одбори на виши службеници за управување со процесите на политиката на ЕУ, на ниво на виши државни службеници и заменици министри. Бугарија има два комитет: Советот за европски интеграции, кој ги спојува замениците министри, и одборот на виши државни службеници кој се состои од раководители на единиците за ЕУ во ресорните министерства. Романија нема формален (постојан) одбор на виши државни службеници; состаноците на службениците се свикнуваат на *ад хок* основа, кога се јавува потреба за тоа. Словачка нема поднесено извештај за одредби за создавање на одбор на виши службеници. Состаноците на вишите службеници, општо земено имаат подготвителна функција (во Бугарија, подготовката на предлози за политиките се извршува од страна на Советот за европска интеграција) и служи за филтрирање на прашањата. Случајот со Литванија е особено интересен. Ново создадениот Одбор на заменици министри, Делегацијата за подготовка на преговорите за членство во ЕУ е особено приспособен кон подготвувањето за членство, иако тој исто така има и задачи поврзани со подготовката на состаноци на министерскиот одбор за европски интеграции.

45. Впечатлив е (речиси) општиот недостаток на одбори за координација кои ги спојуваат државните службеници кои ги водат единиците за ЕУ во ресорните министерства. Создавањето одбори на ова ниво на администрација би можело да направи значителен придонес за подобрувањето на капацитетите за координација во носењето политики околу прашањата за ЕУ.

2.3. *Постојани секретаријати*

46. Позицијата на постојан секретаријат за прашања околу ЕУ значително се разликува помеѓу државите. Во една група држави, постојаниот секретаријат е дел од центарот на владата (Естонија, Романија, Словенија и Словачка [главниот секретаријат, во Министерството за надворешни работи постои помал секретаријат за справување со управувањето со состаноците на Советот и Одборот за пристапување]) или независна административна единица поврзана со центарот на владата (Латвија и Полска). Подреденоста на Европскиот секретаријат кон центарот на владата во Словенија е неодамнешен развој на настаните. Словенечкиот Парламент неодамна номинираше Министер за европски прашања без ресор како последица на што Канцеларијата за европски интеграции која беше дел од Министерството за надворешни работи, сега е директно споена со Кабинетот на премиерот.

47. Во други земји, Секретаријатот за европски интеграции е сместен во Министерството за надворешни работи. Република Чешка нема формален Европски секретаријат. Сепак, чешкиот Сектор за координација на односите со ЕУ во Министерството за надворешни работи ги

исполнува повеќето задачи кои се извршуваат од страна на европските секретаријати во другите земји од Централна и Источна Европа. Друг дел од подготвителната и координативната работа се извршува од страна на чешкиот Сектор за политички односи со ЕУ, исто така во Министерството за надворешни работи. Во Бугарија, Министерството за надворешни работи го контролира Европскиот Секретаријат кој неодамна беше преместен од Советот на министрите. Во Унгарија, Секретаријатот беше поделен помеѓу Кабинетот на премиерот (Секретаријат на Кабинетот за Европски Интеграции) и Министерството за надворешни работи. Одлуката беше донесена за да се префрли секретаријатот на Кабинетот за европски интеграции во Министерството за надворешни работи, така што сите функции за административна поддршка за процесите на европски интеграции се наоѓаат во ова министерство. Во Литванија постојат два секретаријата, еден во Министерството за надворешни работи и еден во Министерството за европски прашања, со тоа што првиот игра поважна улога.

48. Општо земено, секретаријатите исполнуваат подготвителни задачи, но и го следат спроведувањето на политиките, а можат да функционираат и како единица за стратемиско планирање. Во некои земји, европскиот секретаријат исто така служи и како чистач на законодавството, обезбедувајќи компатибилност на новите законодавни предлози со европските стандарди (Латвија, Полска, Романија [поделено со Законодавниот совет и Министерството за правда]). Создавањето и управувањето со работните групи е уште една задача која ја има превземено секретаријатот во некои земји, како и комуникации со јавноста и координација на обуките кај прашањата поврзани со ЕУ. Последните две задачи беа споменати во речиси сите земји кои имаат одговорено на прашалникот до почетокот на септември 1997 год.

49. Бројот на кадри кои работат за европските секретаријати значително се разликува помеѓу државите. Следи преглед на членови на персоналот пријавен во август/септември 1997 год. (со ажурирани податоци, таму каде што ги има, заклучно со февруари 1998 год.). Полската канцеларија на Одборот за европски интеграции, на пример, има 160 кадри, додека естонската нема повеќе од шест постојани и 3-5 привремени (естонски и странски) членови на персоналот. Бројот на кадри во другите секретаријати е 100 во Унгарија, 40 во Романија (ќе се зголеми на 70), 37 во Литванија (вкупниот број за секторите за европски интеграции за министерствата за надворешни работи и европски прашања), 20 во Република Чешка (во двата сектора, во процес на зголемување), 17 во Латвија (25 заклучно со февруари 1998) и 16 во Словачка (вклучувајќи го и Секторот за европски интеграции во Министерството за надворешни работи). Бројот на административците, како таков, во некоја земја не обезбедува доволно објаснување за разликите во бројките. Битно е да се има на ум дека помалите земји треба да се справат со истиот обем на работа кај прашањата околу ЕУ како и поголемите земји, и според тоа е нормално да се очекува да имаат поголеми канцеларии за европски интеграции споредено со нивната

големина. За сега изгледа дека тоа не се отсликува на бројната сила на канцелариите за европски интеграции во помалите земји, особено во две од балтичките држави. Очигледно, високо ниво на децентрализација на управувањето со прашањата околу ЕУ би можело делумно да компензира за недостатокот на кадар во централниот секретаријат, но потребно е минимално ниво на кадри за соодветна координација на правењето политики и нивното спроведување, и во тој поглед, бројот на кадри би можело да не биде доволен во некои од земјите кандидати за членство.

2.4. Заклучоци за централните одлучувачки структури

50. Од одговорите на прашалникот произлегуваат бројни прашања. Првото прашање ја засегнува поделбата на работната сила помеѓу министерствата, особено улогата на министерствата за надворешни работи. Традиционално, на министерствата за надворешни работи често пати им се назначувала одговорност за управување со прашањата околу ЕУ бидејќи ова се сметало за прашање од областа на надворешната политика. Иако перцепцијата за карактерот на прашањата за ЕУ како политичка област се промени, Министерството за надворешни работи сè уште игра централна улога во координацијата на ЕУ политиките во многу земји-членки на ЕУ, поради традиционални причини и можеби поради тоа што на министерствата за надворешни работи се гледа како на „неутрални“ во конфликтите помеѓу министерствата. Сепак, во последните години постоеја чекори за зголемување на улогата на другите министерства, особено министерствата за економски прашања и ново создадените министерства за европски прашања во процесот на ЕУ политики, за сметка на улогата на министерствата за надворешни работи. Прашањето за тоа како да се класифицираат прашањата за ЕУ и на кое министерство да му се назначи одговорноста, е битно. Интересно е да се забележи дека определен број централно и источно европски кандидати за членство му дадоа централна улога во управувањето со прашањата околу ЕУ на Министерството за надворешни работи (Бугарија, Република Чешка и Унгарија). Во Литванија, Министерството за надворешни работи постепено ја зголеми својата улога во управувањето со прашањата околу ЕУ, но главниот Европски Секретаријат се уште е дел од Министерството за Надворешни работи. Во Словачка, главниот Европски Секретаријат се наоѓа во владиниот кабинет, но Министерството за надворешни работи игра значителна улога во управувањето со Договорот за придружување. Во другите земји, особено во Естонија, Латвија, Полска, Романија и Словачка, улогата на Министерството за надворешни работи е со помалку централно значење. Во овие земји, главната институција во управувањето со прашањата околу ЕУ е или дел од центарот на владата (Совет на министри или владин кабинет) или независна единица во администрацијата (Латвија и Полска).

51. Министерствата за надворешни работи во сите земји кои имаат одговорено на прашалникот, имаат задача да одржуваат врски со мисијата во ЕУ и да обезбедуваат кадри за мисиите. Сепак, улогата на министерствата за надворешни работи во обезбедувањето кадри за

мисиите може да се намали кога земјите стануваат членки на ЕУ. Трансформацијата од мисија во постојано претставување вообичаено доаѓа паралелно со развојот на поразновидна институција во која има државни службеници кои претставуваат различни министерства, во склоп на персоналот. Веќе се изработени одредби за ова прашање во неколку земји. Долгорочната улога на министерствата за надворешни работи во управувањето на прашањата за ЕУ останува прашање на кое треба да му се посвети внимание.

52. Истото прашање може да се постави и во однос на улогата на министрите за трговија и/или економски прашања. Во земјите членки на ЕУ, министрите за економија сè повеќе стануваат вклучени во координирање на ЕУ политиките, особено кога станува збор за креирање политики за внатрешниот пазар. Министерствата за економија во Централна и Источна Европа, за сега се во голема мера отсутни од централните институции за креирање на политиките околу ЕУ. Треба да се забележи важната улога која им е назначена на министерствата за правда. Ова може едноставно да се објасни како последица на високиот приоритет кој му се дава на управувањето со приближувањето на законодавството, што претставува централно прашање во пред-пристапниот период. Битноста на министерствата за правда во Централна и Источна Европа е особено интересна во однос на ограничената улога која министерствата за правда ја имаат за прашањата околу ЕУ во земјите членки, без оглед на скорешните обиди да се зголеми нивното влијание (на пример во Холандија).

53. Последно прашање на кое треба да му се посвети внимание е како ќе се развива општата владина дебата за европската интеграција. Бидејќи во краен случај, европската интеграција ќе влијае на повеќето или на сите министерства, битно е оние министерски одбори кои не се претставени, да бидат вклучени во дебатата за политиките. Одлучувачката структура во Бугарија овозможува посебни седници на Советот на министрите, околу прашањата за ЕУ. Ќе биде интересно да се види како овие посебни седници за европската интеграција ќе влијаат на развојот на кохерентна стратегија за европска интеграција во Бугарија, и дали овој пример ќе го следат и други земји.

3. Европските прашања во рамките на министерствата и помеѓу нив

54. Централните одлучувачки тела го претставуваат само врвот на ледениот брег во процесите околу политиките. Политиката за европска интеграција не е исклучок од ова. Силата на централните институции и нивните способности за развој на стратегиски капацитети, зависи во голема мера од тоа дали обемот на работа им дозволува време за развој на стратегии и целокупна политика. Еден од главните проблеми на административните системи во Централна и Источна Европа, како што беше забележано во *мислењето* на Европската комисија и други анализи, е слабоста на системите за координација на политиките. Ова доведува до

многу проблеми и конфликти помеѓу министерствата, кои централните владини тела мора да ги решаваат. Истовремено, тоа го ограничува времето кое центрите на власта можат да го посветат на развојот на политики и стратегии.

55. Повеќето од централно и источно европските земји се во напредна фаза на создавање на единици за политики за европска интеграција во посебните министерства. Во повеќето земји, задолжително е за министерствата да имаат специјализирана единица за прашања околу европската интеграција, иако во повеќето случаи не постои унифициран приод кон создавањето такви единици. Понатаму, како што беше споменато во делот за Одбори на виши службеници, во повеќето земји држави не пости рамка за редовни состаноци помеѓу раководителите на единиците за политики за европска интеграција. Создавањето рамка за редовни состаноци може да даде битен придонес кон подобрувањето на капацитетите за координација во земјите.

56. Спроведувањето на политиките и законодавството за ЕУ, започна сè повеќе да влијае на под-националната влада (на пример, спроведувањето на директиви за јавни набавки, управувањето со проекти за структурни фондови итн.). Според тоа, раното создавање на специјализирани единици на под-национално ниво би било битен чекор напред во создавањето институционални структури за управување со европските прашања. Во Романија, од секоја префектура (деконцентрирана општа единица на државната администрација) исто така се бара да има специјализирана единица за европска интеграција. Сепак, општо земено, сè уште постои премалку свест за важноста на интеграцијата на деконцентрираните единици на државната администрација и локалните самоуправни власти во управувањето со прашањата околу ЕУ.

57. Создавањето систем за координација на политики помеѓу министерствата кој добро функционира може да го олесни притисокот врз центрите на владата. Сите земји од Централна и Источна Европа имаат створено одредби за развој на мрежа од работни групи помеѓу министерствата. Не постои јасна шема во структурата на мрежата на работните групи во различните земји, а постојните структури не секогаш се постојани. Организацијата на работни групи или следи надворешна или следи внатрешна логика. Земјите кои ги имаат организирано нивните структури на работни групи според надворешните критериуми, општо земено или ја следат поделбата од прашалникот на Европската комисија или структурата од Белата книга од Кан. Постојат и варијации на овој систем. На пример, Романија има посебни структури на работни групи за спроведување на препораките од Белата книга (23 работни групи) и Европската спогодба (9 работни групи). Во Унгарија постојат 27 работни групи воспоставени според прашалникот на Европската комисија, плус четири дополнителни групи воспоставени за внатрешна употреба. Во Република Чешка, 22-те работни групи се организирани врз основа на барањата кои ги диктира управувањето со спроведувањето на Европската

спогодба. Кога се организираат работни групи врз основа на внатрешна логика, оставено е на посебните министерства да одлучат за создавањето работните групи и нивното управување.

58. Битно прашање во однос на системот на работни групи е која институција е одговорна за создавањето и координацијата на работните групи. Работните групи може или да бидат создадени на иницијатива на посебните министерства, или на иницијатива на Европскиот Секретаријат. Земјите кои имаат структура на работни групи врз основа на иницијатива од министерствата, е поверојатно да имаат помалку постојан систем, бидејќи не постои никаков реален централен надзор. На пример, Полска има флексибилен систем на работни групи кои се создадени од страна на министрите на *ад хок* основа. Сепак, во повеќето земји, Европскиот Секретаријат игра улога во процесот на создавање работни групи и испраќа претставник на секој состанок на работната група. Се поставува прашањето кој од овие системи е веројатно да функционира поефикасно. Постојат добри аргументи за работните групи воспоставени и координирани од страна на Европскиот Секретаријат. Ова ќе создаде поединствена структура и ќе донесе поголема веројатност владината политика да се отслика во функционирањето на работните групи. Децентрализираниот систем има предност во тоа што министерството кое ги создава или координира работните групи, ќе гледа на работната група како на дел од сопствената структура. Ова ќе донесе поголема веројатност одлуките на работните групи и препораките да бидат спроведени во реалност.

59. Структурите на работните групи воспоставени во централно и источно европските земји не секогаш биле постојани. Ревизија на структурите се има или случено во блиското минато, или се планира за блиската иднина во неколку земји. Исто така е тешко да се процени вистинската битност на работните групи бидејќи не постои достапна информација за тоа колку често тие се состануваат и нивото до кое нивните препораки и одлуки се следат од страна на министерствата. Впечатокот кој се добива од одговорите на прашалникот е дека работните групи се најслабата алка во структурите кои ги креираат политиките, што не изненадува со оглед на општите проблеми околу координацијата во администрациите на централно и источно европските земји, како што е и нагласено во поголемиот дел на *мислењето* на Комисијата.

4. Подготовка за пристапување

60. Земјите од Централна и Источна Европа имаат постигнато значителен напредок во развојот на општите структури за управување со креирањето политики за прашањата околу ЕУ. Овие структури се уште не се доволно стабилни и често пати патат од недостаток на капацитети за координација и создавање политики. Сепак, веројатно е структурите за управување со прашањата за ЕУ да се стабилизираат за време на периодот на преговори за членство. Може да се очекува решавање на структурните проблеми во следните години, како дел од општиот напор за подобрување

на административните структури. Истакнатото споменување на потребата за подобрување на административните капацитети, во *мислењето* на Комисијата за речиси сите земји од Централна и Источна Европа, најверојатно ќе помогне да се одржи темпото на административната реформа.

61. За разлика од значителниот напредок во развојот на институциите и структурите за управување со креирањето политики околу прашањата за ЕУ, развојот на структури и стратегии за преговорите за членство се уште се наоѓа во своите почетни фази кај повеќето земји кандидати за членство. Овој дел содржи преглед на структурите кои се воспоставени за процесот на преговори, состојбата во однос на формулацијата на националната стратегија за преговори, и стратегијата за комуникации со јавноста по однос на прашањата за членство во ЕУ.

62. Што се однесува до институционалните структури за преговори, повеќето земји имаат намера да ги користи постојните структури за креирање политики, за подготовка на националните позиции и изборот на преговарачи. Во Литванија постои посебна структура задолжена за надзор на преговарачкиот процес (Делегацијата за подготовка на преговорите за членство во ЕУ), а ќе биде создадена и во Латвија во блиска иднина. Секретаријатот на Делегацијата за подготовка на преговорите за членство во ЕУ во Литванија е сместен во Министерството за надворешни работи. Во Латвија, Секретаријатот на преговарачкиот тим исто така ќе биде под Министерството за надворешни работи. Во Република Чешка, структурата на работната група ќе биде приспособена за да и биде овозможено да функционира како специјализирани групи за помош на преговарачкиот тим, околу подготовката на чешката позиција за време на преговорите за пристапување. Во Словачка, поставени се посебни структури во рамките на министерствата и помеѓу министерствата, за поддршка на работата на преговарачките тимови. За сега, во другите земји не се планира создавање посебни структури за подготовка на националните позиции за преговори за пристапување.

63. Не сите земји, сè уште имаат донесено одлука за тоа која институција ќе ги води преговорите. За земјите кои имаат донесено одлука, преговорите ќе ги води министерот за надворешни работи или различен претставник од тоа министерство. Ова важи дури и за оние земји каде улогата на Министерството за надворешни работи во процесот на креирање политики е ограничена. И во Словачка се создадени преговарачки тимови.

64. Подготовката на национална стратегија за процесот на преговори е во различна фаза на развој во секоја земја. Сите земји имаат намера да развијат национална стратегија која треба да служи како рамка за пристапот во процесот на преговори. Во Полска е завршен документот за национална стратегија, а речиси завршен во Естонија. Во сите други земји тој се наоѓа во различни фази од подготвувањето.

65. Развојот на структури за обука, за создавање на јадрена група експерти од областа на европските прашања во администрацијата, општо земено се наоѓа во напредна фаза. Општа стратегија за обука е развиена од страна на неколку земји (Република Чешка, Естонија, Унгарија, Латвија, Полска, Словенија), што би требало да доведе до постепено зголемување на бројот на експерти по прашања за ЕУ во администрацијата. Програмите за обука на идните преговарачи се наоѓаат во рана фаза на развој.

66. Главниот проблем во однос на влијанието на обуката е високото ниво на промени кај државните службеници. Промените кај кадрите по избори, и конкуренцијата од приватниот сектор, кој има зголемен интерес за специјалисти за ЕУ, ја отежнуваат оценката за вистинскиот ефект на програмите за обука, особено во земји кои немаат закон за државни службеници. Според тоа, долгорочната достапност на специјалистите за ЕУ прашања е неизвесна. Само подобрувањето на условите за вработување во администрацијата може да доведе до подобрување на оваа ситуација.

67. Последно прашање кое треба да се разгледа во овој дел е интеракцијата помеѓу владата и јавноста околу процесот на пристапување. Битно е да постои отворена дебата за трошоците и придобивките од членството на земјата во ЕУ. Поддршката за членство во ЕУ општо земено, сè уште е висока во Централна и Источна Европа; резултатите на Евробарометарот покажуваат дека големото мнозинство граѓани на централно и источно европските земји би гласало со „да“ на референдум за членство во ЕУ. Резултатите, исто така покажуваат и свест за потенцијалниот трошок од членството, особено за земјоделскиот сектор, но се чини дека ова има мало влијание на општата, позитивна перцепција на членството во ЕУ. Во исто време, јасно е дека треба да се обезбеди повеќе образование и податоци за прашањата околу ЕУ, со цел да им се помогне на граѓаните да изградат информирано мислење за прашањата околу ЕУ. Владите треба да играат многу битна улога во оваа област, бидејќи постојат многу малку други институции кои би можеле да ја играат улогата за снабдување со информации за прашањата околу ЕУ. Се чини дека владите во Централна и Источна Евро се сосема свесни за потребата да се обезбедат повеќе информации за стимулирање на подобра информирана дебата за последиците од членството во ЕУ. Сите земји планираат да завршат национална стратегија за комуникација во блиска иднина. Сепак, бројот на земји кои веќе имаат развиена стратегија за информирање и комуникација со јавноста останува многу мал. Стратегијата за комуникација варира од општо обезбедување информации за јавноста до развој на сеопфатни пакети активности наменети за различните сектори на општеството.

68. Подготовките за членство се започнати во сите држави кандидати. Процесот на избор и обука на преговарачите се наоѓа во почетна фаза, а сите држави имаат направено некаков напредок во изработката на стратегиите за преговори. Обуката на државните службеници за прашања

околу ЕУ е исто така започната, но програмите за обука може да имаат долгорочен ефект, само откако ќе се намали нивото на промени кај државните службеници, особено кај оние кои имаат познавање на странски јазици и прашањата околу ЕУ. Се развиваат стратегии за информирање и комуникации во повеќето земји кандидати за членство, и би требало да помогнат во градењето на информирано јавно мислење околу членството во ЕУ. Поради недостатокот на детали за содржината на овие програми за информирање, тешко е да се донесе заклучок за нивниот квалитет и потенцијалното влијание.

5. Приближување на законодавството

69. Приближувањето на законодавството претставува клучен елемент од процесот за подготовки за членство, за централно и источно европските земји. Од три причини, процесот на приближување е повеќе сложен во земјите кандидати за членство од Централна и Источна Европа, отколку во земјите кои и се придружија на ЕУ во двата претходни бранови на проширување. Првата причина е сè поголемиот обем и комплексност на *правните придобивки на ЕУ*. Втората е симултаноста на транзицијата на правните системи во Централна и Источна Европа и процесот на приближување. Додека на некој начин потребата за создавање на правна рамка за пазарна економија ги прави приближувањето на законодавството полесно (бидејќи двете можат да течат истовремено), обемот на работа создаден поради симултаноста на двата процеса, става премногу притисок врз новите институционални системи на земјите. Трет проблем е релативно ограничената експертиза за европско право во Централна и Источна Европа, нешто што може да биде пречка во процесот на приближување.

70. Развојот на систем за обезбедување усогласеност на новото законодавство со стандардите на ЕУ, и усвојување на јасна и реалистична програма за приближување на постојното законодавство, кој добро функционира, може да ги реши трите гореспоменати проблеми, особено доколку е следен од добро развиена програма за обука и образование на судии, правници и парламентарни експерти (обуките во државната служба беа образложени во претходниот дел).

71. Структури за обезбедување усогласеност на новото законодавство со ЕУ стандардите се воспоставени во сите централно и источно европски земји. Развиени се повеќе различни методи за обезбедување усогласеност на нацрт законите кои произлегуваат од администрацијата:

- Проверка на усогласеноста од страна на законодавниот совет (Бугарија и Романија);
- Децентрализиран систем, секое министерство е одговорно за проверка на компатибилноста на законодавството (Естонија, Унгарија). Во Република Чешка и Унгарија, Министерството за правда има координативна функција;

- Проверка на усогласеноста од страна на Европскиот секретаријат (Латвија, Полска);
- Проверка на усогласеноста од страна на Правното биро на Министерството за европски прашања (Литванија); и
- Проверка на усогласеноста од страна на Канцеларијата за законодавство под премиерскиот кабинет (Словенија).

72. Децентрализиран систем за извршување проверка на усогласеноста, очигледно бара многу повисоко ниво на експертиза за прашања околу ЕУ кај посебните министерства, отколку централизиран систем за контрола на усогласеноста. Сепак, доколку човечките ресурси се на располагање да развијат ефикасен систем за контрола на усогласеноста во министерствата, ова очигледно би имало позитивен ефект на целокупната ефикасност на законодавниот процес; би постоеле помалку случаи на закони вратени во министерствата за ревизија. Можниот негативен аспект на децентрализираниот систем е дека би можел на институцијата одговорна за координација на целокупниот процес на приближување, да и го отежне следењето на напредокот во имплементацијата на стратегијата за приближување. Комбинацијата на децентрализираното обезбедување усогласеност и функцијата на координатор во една институција, како што постои во Република Чешка и Унгарија, би можела да ги спои предностите од двата система.

73. Проверката на усогласеноста на нацрт законите, главно постои за да се избегне новите закони кои се предложени и ќе бидат усвоени од парламентот, да бидат во конфликт со европското право. Како дополнение на проверките за усогласеност кај сите нови закони, сите земји кандидати за членство имаат развиено национални програми или стратегии за приближување на законодавството. Координацијата на спроведувањето на овие национални програми, или ја извршува Европскиот Секретаријат или министерството одговорно за приближувањето на законите (на пример Министерството за правда и приближување на законите во Бугарија, Министерството за европски прашања во Литванија; Министерството за правда во Република Чешка).

74. Некои држави се одлучија да направат разлика помеѓу институционалната одговорност за контрола на усогласеноста, што во суштина претставува техничка функција, и одговорноста за развојот и спроведувањето на националната стратегија за приближување, што по природа претставува политичка задача. Таквото раздвојување може да има смисла во однос на одделување на техничката и политичката работа. Битно е да се нагласи потребата за развој на реалистички приод кон приближувањето, кој ја имал анализата на влијанието како основа, онаму каде што е тоа можно. Стратегиите за приближување би требало да ги отсликаат институционалните капацитети и економските реалности во

определена земја, а не распоредот наметнат однадвор. На долг рок, земјите ќе имаат придобивки од имањето реалистичен приод кон приближувањето, а не од политичкиот опортунизам. Систем за следење на напредокот и периодична ревизија на стратегиите за приближување беше воспоставен во повеќето земји.

75. Главниот метод за приближување е да се измени постојното национално законодавство или да се изработи ново национално законодавство за да се обезбеди усогласеност помеѓу националното законодавство и нормите на ЕУ. Преносот на европските текстови во националното законодавство се користи од страна на некои земји, но останува исклучок од правилото, дури и во овие земји.

76. Постојат различни видови интеракција на владата со парламентот околу процесот на приближување. На пример, во Бугарија сè уште не постојат формални канали на интеракција помеѓу владата и парламентот, околу процесот на приближување. Јасното мнозинство кое го има моменталната влада служи како гаранција дека владините приоритети, особено стратегијата за приближување, се одразуваат во законодавната програма на парламентот. Во Латвија, ова се третира како нормален аспект на односите помеѓу владата и парламентот. Во други земји, се воспоставени формални врски помеѓу Комисијата за европски прашања и/или Законодавната комисија и владиниот комитет/комисија за европска интеграција. Овие формални врски се состојат или од редовни средби помеѓу претставниците на различните комисии и/или од учество на претставниците од парламентарната комисија(комисии) на седниците на владината комисија одговорна за прашањата околу ЕУ (Литванија, Полска, Романија). Ова учество може да биде статутарно (Полска) или може да има основа од случај до случај. Во Република Чешка, формалните и неформалните состаноци за приближувањето се одржуваат помеѓу владините претставници и парламентот на *ад хок* основа.

77. Начинот на кој се управува со процесот на приближување во десетте земји кандидати за членство се разликува од земја до земја. Може да се разликуваат шемите на врски помеѓу институциите, на пример, во начинот на кој се извршуваат проверките за усогласеност и, исто така, во интеракцијата помеѓу владата и парламентот. Сепак, нивото на разновидност е многу повисоко кај ова прашање, отколку во другите аспекти на развојот на структурите за управување со прашањата околу ЕУ.

78. Последно прашање кое треба да се разгледа во однос на врските помеѓу владата и парламентот, иако прашалникот не се занимава со тоа на експлицитен начин, претставува вмешаноста на парламентот во процесот на преговори за пристапување. Обемот на работа во законодавството кој го создава договорот за пристапување, ќе има значителни импликации за парламентот. Според тоа, ова претставува дополнително битно прашање на кое треба да му се посвети внимание.

6. Управување со финансиска помош

79. Управувањето со финансиска помош претставува битно прашање за развојот на односите помеѓу ЕУ и земјите кандидати за членство. Развојот на системи за финансиска контрола, особено за следење на употребата на финансиската помош беше потенциран како битно прашање во мислењето на Европската комисија, за апликациите за членство на апликантите од Централна и Источна Европа. Прашалникот на SIGMA не се занимава во детали со прашањата околу финансиската контрола, но поставува прашања за врската помеѓу финансиската помош и процесот на европска интеграција.

80. Одговорноста за управување со финансиската помош е поделена во некои земји и концентрирана во една институција во други земји. Бугарија го има најмалку децентрализираниот систем на управување со финансиска помош; секое министерство се справува со помошта во сопствената област. Бугарскиот Сектор за европски интеграции на Министерството за надворешни работи мора да гарантира доследност во користењето на помош за процесот за европска интеграција, но секторот има функција на координатор, а не на управувач на помошта во оваа област. Во Естонија, одговорноста за управувањето со помошта е поделена помеѓу Министерството за финансии (општа помош) и Канцеларијата за европски интеграции (помош поврзана со процесот на европска интеграција). Во Република Чешка, политичката одговорност паѓа врз Министерството за надворешни работи, но во пракса, тоа е Центарот за надворешна помош во Министерството за финансии, кој работи со управувањето на помошта. За прашањата во врска до финансиската помош за процесот на европска интеграција се разговара во чешката Работна комисија за спроведување на Европската спогодба, комисијата на виши службеници за прашања околу ЕУ. Во Унгарија, Полска, Романија и Словачка, управувањето со помошта е назначено на една институција, и во сите случаи истата институција го содржи или служи како секретаријат за европски интеграции. Во Латвија и Литванија, странската помош е управувана од страна на координативен совет помеѓу министерствата, со кој заседава Министерството за финансии и надворешни работи, соодветно.

81. Сите земји јасно и даваат посебна важност на финансиската помош во областа на европската интеграција. Сите имаат воспоставено посебни спогодби за обезбедување помошта да биде искористена за постигнување на целта за членство во ЕУ. Ова е особено јасно во земјите кои одговорноста за управување со финансиската помош и ја имаат дадено на европскиот секретаријат.

7. Самоанализа на системот за управување со прашањата за ЕУ

82. Во прашалникот на SIGMA, од земјите кандидати за членство од Централна и Источна Европа се бараше да ги препознаат главните силни стани и слабости на сопствените системи за креирање политики за

прашањата околу ЕУ. Главната силна страна препознаена од повеќето земји беше напредокот направен во создавањето институции за управување со прашањата околу ЕУ. Се чини дека создавањето на централни одлучувачки институции беше една од примарните грижи на создавачите на политиките во Централна и Источна Европа. Неколку други силни страни беа препознаени во самоанализата. Еден одговор ја наведе можноста за трансформирање на системот за пред-пристапно креирање политики во систем за креирање политики за членство; другите посебно го споменаа создавањето специјализирани единици за прашања околу ЕУ во посебните министерства, додека една земја го препознаа хоризонталниот координациски систем кој добро функционира, како главна силна страна. Треба да се забележи дека истата земја ја вклучи недоволната формализација (т.е. недоволноста на правни акти) на овој систем за координација на политиките, во својата анализа на слабостите на нејзиниот систем за носење одлуки.

83. Со оглед на тоа што постои висок степен на сличност во однос на позитивните елементи на новата институционална структура, постои многу поголема разноликост во слабостите препознаени во самоанализата. Немаше одговор од Унгарија и Бугарија по ова прашање (во случајот со Бугарија, бидејќи новиот институционален систем беше воспоставен пред многу краток период). Слабостите препознаени во одговорите го вклучија делумното комплетирање на институционалните системи и стратегиските документи (на пример стратегиите за обука и информирање); незадоволително создавање на нацрт закони и евиденција за спроведувањето; недостаток на обучен кадар и соодветна опрема; проблеми со приспособувањето на посебните министерства; и слабости кај координацијата и комуникацијата помеѓу институциите.

84. Слабостите препознаени во самоанализата покажуваат голема сличност со заклучоците извлечени од страна на Европската комисија во своите мислења за кандидатурите за членство на земјите од Централна и Источна Европа. Направено е позитивно оценување на институционалните системи развиени за управување со прашањата околу ЕУ, иако Комисијата исто така ја нагласи потребата за консолидирање и зајакнување на ново создадените институционални системи. Сепак, поставени се прашања за капацитетите за координација на политиките (во повеќето земји) и достапноста на човечки ресурси за управување со политичките процеси кај прашањата околу ЕУ. Загриженоста околу капацитетите за спроведување на политиките создаде основен мотив за нагласување на создавањето и подобрувањето на овие институции во Белата книга од Кан. Оценувањето на институциите одговорни за спроведување на политиките, како што беше објавено во *мислењето* на Комисијата, беше многу критички настроено. Комбинација од самоанализата спроведена од страна на земјите кандидати за членство и мислењето на Европската комисија би укажала дека зајакнувањето на институционалниот систем за управување со прашања околу ЕУ (најмногу во однос на човечките ресурси, и особено во ресорните министерства), подобрувањето на капацитетите за координација и

зајакнувањето на институциите кои се одговорни за имплементација на политиките се прашања од приоритет за годините што следат.

8. Административната реформа и европските интеграции

85. Административниот капацитет за преземање на обврските од членство стана битен критериум за членство во ЕУ. Мислењето на Комисијата за апликациите за членство во ЕУ на неколку централно и источно европски земји кандидати ги потврдува трендовите кон зголемена важност на административните капацитети како еден аспект од членството во ЕУ.

86. Политичарите во Централна и Источна Европа брзо ја сфатија растечката важност за администрација која добро функционира, како услов за членство во ЕУ. Административната реформа беше релативно запоставена област во реформата кај многу земји. По објавувањето на Белата книга од Кан, административната на административната реформа, општо земени и беше назначено повисоко ниво на приоритет. Сепак, критичното оценување на административните капацитети во *мислењето* на Европската комисија, иако во некои земји беше посилено отколку во други, покажува дека останува многу работа останува да се направи за да се доведат административните капацитети на нивото кое се бара за земјите целосно да учествуваат во процесите на политиките во ЕУ.

87. Иако пости поврзаност помеѓу административната реформа и европската интеграција, институционалните врски помеѓу институциите вклучени во управувањето со административната реформа и управувањето на прашањата околу ЕУ, не секогаш се очигледни. Постојат неколку причини за тоа. Најпрвин, одговорноста за административната реформа не е секогаш јасно назначена. Во Бугарија, административната реформа ја делат две министерства, но не постои единица за административна реформа, како таква. Во Естонија, одговорноста лежи кај посебните министерства, иако задачите за координација се назначени на неколку министерства. Во Литванија, Министерството за јавна администрација и општините се одговорни за административната реформа. Во Унгарија, Латвија, Полска и Романија, одговорноста лежи во центарот на власта. Во Унгарија, Латвија и Полска, создадена е посебна единица за управување со процесот на административна реформа, додека во Романија, централната владина реформа, засега е управувана од страна на управен комитет кој се состои од претставници на разни владини сектори.

88. Второ, во случаите каде одговорноста е назначена, одговорностите за административната реформа и европските прашања, често пати се назначуваат во институциите кои имаат ограничени врски. Во повеќето земји, министерот или службеникот кој е одговорен за административната реформа не е член на владината комисија за прашања околу ЕУ, што автоматски го ограничува обемот за размена на информации помеѓу двете области. Доколку и двете области се управувани од страна на под-

единици на централната владина институција, ова може да го зголеми обемот на соработка, но ова не претставува случај во сите земји. Во Литванија, на пример, административната реформа ја управува посебно министерство, додека одговорноста за прашањата околу ЕУ лежи во други две министерства. Земја каде институционалната врска веќе беше создадена помеѓу владината комисија за европска интеграција и министерот кој е одговорен за административната реформа, е Бугарија, каде Генералниот секретар на Советот на министрите, кој во моментот (февруари 1998) исто така е и Министер за јавна администрација, е претставен во меѓу-министерската комисија и Советот за европски интеграции. Во Латвија, се развиваат постојани механизми за координација помеѓу институциите одговорни за прашањата околу ЕУ и административната реформа. Во Полска, раководителот на Секторот за реформа во јавната администрација претставува *екс официо* член на Советот за европска интеграција, советодавно тело на премиерот. Сепак, не постоеше никаква поврзаност помеѓу двете институции во одлучувачкиот процес. Се чини дека иако централно и источно европските земји ја имаат препознаено важноста од имање на административен систем кој добро функционира, административната реформа не е доволно високо позиционирана во европската агенда за претставниците на единицата за административна реформа да бидат вклучени во јадрените одлучувачките единици за процесот на креирање политики околу ЕУ.

89. Самоанализата на главните проблеми во јавната администрација и нивното влијание врз процесот на европска интеграција, ја отсликуваат општата свест помеѓу централно и источно европските политичари, за врската помеѓу двете прашања. Главните проблеми кои се препознаени, се општите слабости на институционалните и административните структури (Бугарија, Латвија, Романија) и недостатокот на квалификуван и соодветно обучен кадар (Унгарија и Литванија). Од земјите кои го имаат одговорено овој сет прашања, само Естонија не препозна сериозни проблеми во јавната администрација. Главните причини дадени за тоа зошто е тешко да се решат проблемите во администрацијата, се недостатокот финансиски средства и недостатокот квалификуван кадар. Две од балтичките држави исто така ги споменаа проблемите кои произлегуваат од потребата да се развие нов институционален систем.

90. Општите стратегии за административна реформа се наоѓаат во процес на развој во Бугарија и Романија (каде главен приоритет се даде на реформата на локалната власт), и во процесот на спроведување во Латвија. Во Литванија, се усвои стратегија за реформи, но нејзиното спроведување сè уште не е започнато. Во Унгарија, првата фаза од процесот на административна реформа е завршена. Следната фаза од процесот на административна реформа е целосно насочена кон посебните барања за европска интеграција. Од земјите кои го имаат одговорено овој дел на прашалникот, Унгарија е единствената земја која има пријавено посебна стратегија за административна реформа која е ориентирана кон пристапувањето.

91. Како што е опишано погоре, врската помеѓу европската интеграција и административната реформа не е толку очигледна колку што може да се чини. Административните капацитети, очигледно не се главниот критериум врз кој апликациите за членство за земјите од Централна и Источна Европа се оценуваа. Сепак, дури и ако членството не е условено од квалитетот на администрацијата, потребна е високо квалитетна администрација за да се исполнат другите услови потенцирани во *мислењето*. Според тоа, битно е врската помеѓу европските интеграции и административната реформа да не биде само препознаена, туку и операционализирана во практична смисла.

9. Заклучоци

92. Централно и источно европските земји кандидати имаат пријавено значителен напредок во развојот на институциите и структурите за управување со прашањата околу ЕУ. Законодавната основа за институционалната рамка е создадена во сите земји кандидати и, со неколку исклучоци, создадени се сите институции предвидени во законодавството. Истото важи и за создавањето единици за европска интеграција во министерствата. Создавањето на работни групи помеѓу министерствата се чини дека е попроблематично прашање. Со оглед на тоа што централните одлучувачки структури за прашања околу ЕУ се релативно постојани, извршени се чести промени во структурите на работните групи. Одговорите на прашалникот даваат впечаток дека структурите на работните групи, општо земено претставуваат најслабата алка во институционалниот систем. Ова претставува прашање кое треба да се разгледа. Работните групи ја немаат само улогата во формулирање на политиките за суштинските прашања во врска со европската интеграција, туку исто така можат да вршат и координативна функција на ниво на виши службеници.

93. Подготовката за управување со процесот на пристапување е започната во сите земји кандидати за членство кои имаат одговорено на прашалникот. Интересно е дека Министерството за надворешни работи се чини дека има заземено централна улога во процесот на преговори во повеќето земји, што се чини дека е во спротивност со поограничената улога која министерствата за надворешни работи ја играат во управувањето на политиките околу ЕУ. Со оглед на тоа што процесот на преговори бара постојано приспособување во позициите на политиките, како и протокот на информации од министерствата, прашањето на врската помеѓу координативната структура за европски интеграции, и структурата за преговори е мошне битна.

94. Структурите за управување со приближувањето на законите се добро воспоставени. Воспоставени се процедури за обезбедување усогласеност на новото законодавство со стандардите на ЕУ, а националните стратегии за систематска ревизија и приспособување на законодавството се во процес на спроведување. Сепак, воспоставените

процедуре најчесто се бават со процесот во администрацијата. Односите помеѓу администрацијата и парламентот во процесот на приближување не се секогаш добро развиени, што може да предизвика проблеми, особено кога една влада е коалициона влада и/или нема јасно мнозинство во парламентот. Развојот на систем за контрола со усогласеноста како целина може да биде опција за разгледување.

95. Управувањето со финансиската помош е сè повеќе насочено кон помагањето на подготовката за членство. Phare програмата на Европската комисија која останува главната програма за финансиска помош на земјите кандидати за членство беше преориентирана за зголемена поддршка на процесите на придружување. Управувањето со финансиска помош, општо земено е или добро координирано со функциите на европскиот секретаријат, или е нивен дел.

96. Самоанализата на институционалниот систем и процедурите за управување со прашањата околу ЕУ, извршена од страна на повеќето од земјите кои одговорија на прашалникот, открива мошне очигледни слабости во системите за креирање политики. Слабоста на капацитетите за координација претставува општ проблем за повеќето од централно и источно европските администрации. Истото важи и за спроведувањето на политиките, каде централно и источно европските земји мораа да создадат речиси сосема нова институционална мрежа за имплементација на политиките. Процесот за создавање на оваа институционална мрежа сè уште не беше завршен во повеќето од земјите кандидати за членство. Ова влијае врз спроведувањето на политиките во прашањата околу ЕУ, исто колку и спроведувањето на политиките во било која друга област. Загриженоста околу капацитетите за спроведување, изразена од страна на Европската комисија во нејзиното *мислење*, е во согласност со оваа самоанализа, но треба да се гледа во вистинскиот контекст. На страна од развојот на капацитети за координација на политиките и создавањето мрежи за спроведување политики, недостатокот квалификуван кадар претставува другата главна слабост на системите за носење политики за прашањата околу ЕУ во земјите споменати во самоанализата.

97. Последната категорија од прашалникот на SIGMA беше врската помеѓу административната реформа и европската интеграција. На страна од проблемите во административните системи, разгледани во претходниот дел, недостатокот на јасни институционални врски помеѓу единиците за административна реформа и структурите одговорни за управувањето со прашањата околу ЕУ претставува еден од главните, потенцијални извори на проблеми.

98. Значителен напредок е остварен во развојот на системите за управување со прашањата околу ЕУ во Централна и Источна Европа. Доколку институционалните системи работат онолку добро колку што изгледа според одговорите на прашалникот, постојните системи најверојатно ќе успеат да се справат со обемот на работа генериран од процесот на пристапување, доколку се преземат мерки за подобрување на

главните недостатоци кои беа нагласени погоре. Дали овие структури ќе бидат доволни за управување со прашањата околу ЕУ на земјите кои ќе се придружат кон Унијата претставува сосема друго прашање. Ќе мора да се направат значителни подобрувања, општо во капацитетите за спроведување на политиките, како и во развојот на механизми за одговорност, како дополнение на подобрувањето на структурите за развој на политики. Ќе биде потребна подобра интеграција на политиката за административна реформа и пристапување кон ЕУ, за да се обезбеди земјите да бидат административно подготвени за прием во ЕУ, во моментот кога членството ќе стане реалност.

АНЕКС 1: КЛАСИФИКАЦИЈА НА ОДГОВОРИ ОД ПРАШАЛНИКОТ

Централни одлучувачки структури

Институции онални структури: држава	Министерска комисија(комисии)/ Совет на министрите	Назначен министер	Комисија на виши службеници	Секретаријат
Бугарија	<p>1. Посебни седници на Советот на министрите, околу ЕИ, за дефинирање на националната политика, одобрување на мандати и документи, назначување преговарачи;</p> <p>2. Се состанува барем еднаш месечно, одлучува со консензус.</p>	<p>Премиерот заседава со посебни седници;</p> <p>Министерот за надворешни работи заседава со Советот за европски интеграции, главен координатор;</p> <p>Министерството за правда координира активности за приближувањето на законите.</p>	<p>1. Совет за ЕИ (заменети министри на релевантните сектори), подготвува посебни седници, го следи спроведувањето на политиките, создава работни групи;</p> <p>2. Меѓу-министерска комисија за ЕИ (раководители на единиците за ЕИ).</p>	<p>Сектор за европски интеграции во Министерството за надворешни работи;</p> <p>Главни задачи: координација, ревизија, подготовка на преговорите, обука, надзор на приближувањето на законите.</p>
Република Чешка	<p>Владина комисија за ЕИ, ограничено статутарно членство, други министерства и институции може да бидат поканети, се состанува еднаш на секои два месеца; Комисијата има подготвителна функција, одлуките може да се носат само од страна на владата</p>	<p>Министерство за надворешни работи одговорно за целокупната координација.</p>	<p>Работна комисија за имплементација на Европската спогодба, раководена од заменикот Министер за надворешни работи; Се состанува барем еднаш месечно, воспоставува работни групи.</p>	<p>Два сектора во Министерството за надворешни работи, еден за координација на односите со ЕУ, еден за политички односи со ЕУ.</p>
Естонија	<p>Министерска комисија за европски прашања на која претседавач е премиерот, ограничен број министерства; Одржува состанок барем еднаш месечно; Одлучува со консензус.</p>	<p>Премиерот е одговорен за европската интеграција.</p>	<p>Совет на виши државни службеници со кој заседава раководителот на Канцеларијата за ЕИ; Се среќава два пати месечно; Одлучува со консензус;</p>	<p>Канцеларија за ЕИ во Државната канцеларија; Главни задачи: координација, надзор и стратегиско</p>

			Посебна улога за министерствата за надворешни работи и за правда.	планирање.
Унгарија	Кабинет за ЕИ на кој заседава премиерот, ограничен број министерства, не може да носи правно обврзувачки одлуки; Одлучува со гласање; Се среќава барем еднаш месечно.	Министерство за надворешни работи	Меѓуминистерска комисија за ЕИ, Државни секретари и заменици Државни секретари.	Државен секретаријат за ЕИ во Министерството за надворешни работи; Стратегиска работна група за интеграција во кабинетот на премиерот.
Латвија	Совет за ЕИ со кој заседава премиерот или министерот за европски прашања (доколку премиерот е отсутен), ограничен број министерства; Се среќава барем еднаш месечно; Одлучува со консензус.	Министерот за европски прашања му поднесува извештај на премиерот.	Совет на виши државни службеници за ЕИ; Посебна улога за Министерството за надворешни работи.	Биро за европски интеграции (БЕИ) под Министерството за европски прашања: надзор, координација, информирање, планирање. Широк мандат.
Литванија	Владина комисија за ЕИ со кој заседава премиерот, ограничен број министерства се претставени, ја свикува Раководителот на Делегацијата за подготовка на преговорите за членство во ЕУ; Се среќава по потреба; Одлучува со квалификувано мнозинство.	Споделена одговорност: Министер за надворешни работи (целокупна координација) и Министер за европски прашања (подготовка и координација на националната програма за приближување на законите и подготовка на програмата за економска интеграција).	Делегација за подготовка на преговорите за членство во ЕУ, го свикува состанокот на владината комисија, решава спорови и координира политики за пристапување.	Сектор за европски интеграции во Министерството за надворешни работи, служи како секретаријат на владината Комисија за ЕИ и делегација за подготовка на преговорите за членство во ЕУ.
Полска	Комисија за ЕИ, со која заседава и ја свикува премиерот, ограничен број	Државен секретар (Секретар на Комисијата за ЕИ), му поднесува	Состаноци на потсекретарите на министерствата вклучени во	Канцеларија на Комисијата за

	министерства се претставени, вклучува претставници кои не се од министерствата; Во просек се среќава еднаш месечно; Одлучува со мнозинско гласање.	извештај на премиерот.	Комисијата за ЕИ, одлучува со консензус, се состанува пред секој состанок на комисијата.	европски интеграции, независна канцеларија во рамките на полската централна администрација, има широк опсег на одговорности.
Романија	Меѓу-министерска Комисија за ЕИ со која заседава премиерот, учеството во состаноците варира, вклучува министри, но може и да вклучи претставници од други институции; Најчесто го свикува Министерот за ЕИ; Општо земено, се среќава на секој квартал, одлучува со консензус.	Министер за европски интеграции (извршен претседател на меѓу-министерската комисија), поднесува извештај до премиерот; Посебна улога за Министерството за надворешни работи (политичка соработка) и Министерството за трговија (трговски одредби на договорот за асоцијација).	Секторот за ЕИ во романската влада ги свикува состаноците на претставниците на министерствата/државните институции кога е тоа потребно. Не постои постојана комисија на службеници.	Сектор за ЕИ во романската влада, подреден на Министерот за ЕИ, подготвува стратегии, служи како чистилиште во приближувањето на законите, одобрува предложени активности на другите државни институции кај прашањата околу ЕУ.
Словачка	Совет на словачката влада за интеграција на Република Словачка во ЕУ, советодавно тело, ограничено членство, се среќава еднаш месечно.	Заменик премиер со сопствена структура за поддршка.	Не е пријавена постојана комисија.	Главна координативна канцеларија во владината канцеларија, Сектор за ЕИ, Сектор за ЕИ во Министерството за надворешни работи се справува со структурите на

				Европската спогодба.
Словенија	Под ревизија.	Нов Министер за европски прашања е назначен, поделба на задачите кои се под ревизија.	Под ревизија.	Европски секретаријат во рамките на кабинетот на премиерот, треба да се дефинираат структурите и надлежностите.

2.1. Внатрешна организација на министерствата, меѓусекторски работни групи и надворешно претставување

Институционални структури и решенија: Држава	Прашања околу ЕУ во рамките на министерствата	Секторски работни групи	Претставување во ЕУ
Бугарија	Повеќето министерства имаат специјализирани единици и експерти во секој или во повеќето сектори.	Постојат 26 работни групи, следејќи ја структурата на прашалникот на Комисијата.	Под Министерството за надворешни работи; Претставени се Министерствата за трговија и туризам.
Република Чешка	Министрите имаат посебни единици за европска интеграција.	Постојат 22 работни групи, Министерството за надворешни работи е претставено во сите групи, со нив заседава министерството кое е најмногу засегнато за темата. Структурата на работната група може да биде ревидирана.	Постојана мисија под Министерството за надворешни работи, може да бидат претставени други министерства и институции.
Естонија	Децентрализиран систем; варира од министерство до министерство.	Постојат политички ориентирани и технички работни групи; Координирано од страна на назначените министерства; Министерствата и ги испорачуваат резултатите на централното координативно тело.	Под Министерството за надворешни работи; Претставени се Министерствата за земјоделство, правда и финансии; Ги претставува позициите на Естонија на ЕУ.
Унгарија	Посебни единици постојат.	27 групи кои ја следат структурата на прашалникот плус 4 дополнителни групи, државниот секретаријат е претставен во секоја група.	Под Министерството за надворешни работи; Министерствата за индустрија, трговија и туризам се претставени во моментот.
Латвија	Варира помеѓу министерствата; задолжение за назначување на службеник одговорен за прашањата	23 работни групи под БЕИ, главната функција е во однос на	Под Министерството за надворешни работи, Министерството за земјоделство е претставено, во иднина и

	околу ЕУ.	приближувањето на законите. Системот е под ревизија.	Министерството за образование и наука.
Литванија	Секое министерство има посебна единица за ЕИ.	10 работни групи кои се справуваат со приближувањето на законодавството и институционалните структури потребни за имплементација.	Под Министерството за надворешни работи, се уште нема посебни аташеи, но се планираат за во иднина.
Полска	Секое министерство има посебна единица за ЕИ.	Работните групи во секторите работат врза ад хок основа, не поврзана со структурата од белата книга.	Под Министерството за надворешни работи, координирани мултилатерални врски.
Романија	Секое министерство има посебна единица за ЕИ, единици исто така се воспоставени и во префектурите.	Постојат 32 работни групи, 23 поврзани со белата книга и 9 поврзани со институционалните структури воспоставени според Европската спогодба.	Под Министерството за надворешни работи, Директорат за ЕУ.
Словачка	Посебни сектори во секое министерство.	23 работни групи за имплементација на белата книга.	Под Министерството за надворешни работи, вклучува претставници на Министерствата за финансии, економија и земјоделство.

3.1. Управување со процесот на пристапување

Институционални решенија и стратегии: Држава	Институционални решенија воспоставени за процесот на преговори	Стратегии и приоритети за пристапување	Организација на обуките за европските прашања	Комуникации со општеството
Бугарија	Нови структури за координација насочени кон преговори, Формализирање на специфични решенија.	Подготвена е нацрт стратегија.	Не постојење на општа стратегија. Министерствата за надворешни работи и правда се справуваат со хоризонтални прашања, обука на специјалисти во министерствата.	Воспоставен е посебен проект на Phare; Треба да се развие национална стратегија за комуникација; Советот за ЕИ има советодавна функција.
Република Чешка	Се финализираат одлуките на тимот за преговори и неговиот раководител.	Нема одговор.	Воспоставен е целокупен концепт за обуките околу ЕИ, посебна одговорност за Министерството за надворешни работи, но специјализирана обука е организирана од страна на министерствата.	Стратегија за комуникации е дефинирана и ќе се спроведе во почетокот на 1998, некои информативни активности веќе се започнати.
Естонија	Ќе се изработи со постојните структури; Министерството за надворешни работи ќе обезбеди главен преговарач.	Дефинирани се општите цели и стратегија, не се се уште специфицирани и приоритетот се уште не им е определен.	Постои национална стратегија за обука за ЕИ, општа обука во канцеларијата за ЕИ, специфични обуки во министерствата.	Постои стратегија за јавна свест, во подготовка е конкретна активност.
Унгарија	Не се испланирани нови структури, главен преговарач од Министерството за надворешни работи.	Стратегијата е во процес на подготовка, документот за позицијата околу мислењето е во подготовка.	Стратегија за подготовка усвоена во јуни 1997, различни програми за обука за различни аспекти од процесот на политиката околу ЕУ.	Стратегија за комуникации со јавноста постои, се наоѓа во процес на имплементација. Развиена е со поддршка од страна на Phare.
Латвија	Ќе се воспостави посебен секретаријат. Министерството за надворешни работи ќе оформи тим за преговори.	Концептот за подготвувањето на Латвија за преговори за пристапување беше	Стратегија за обука изработена од страна на БЕИ и латвиското Училиште за јавна администрација.	Стратегија за информирање во изработка. Постепено информирање на масовните медиуми.

		изработен во нацрт.		
Литванија	Делегација за подготовка за преговорите за членство во ЕУ, Секретаријат во Министерството за европски прашања.	Стратегија и позицијата за интегрирање се во фаза на подготовка.	Започната е обуката за преговори, целокупната стратегија за обука е во фаза на подготовка.	Национална стратегија за комуникации околу ЕИ е во подготовка.
Полска	Нема одлука за посебните структури или тимови за преговори.	Национална стратегија за интеграција.	Општата обука за ЕИ е дел од Националната стратегија за интеграција, координирана од страна на Канцеларијата на Комисијата за ЕИ.	Дел од Националната стратегија за интеграција, сеопфатен пакет активности насочен кон различните сектори на општеството.
Романија	Не се планирани нови решенија, главен преговарач ќе биде Министерот за ЕИ.	Референци во општата владина програма; Сектор за ЕИ изработува нацрт на деталната стратегија врз основа на Националната стратегија за пристапување кон ЕУ.	Започнат е одлучувачкиот процес за составот на преговарачките тимови, стратегијата за обука е во фаза на развој.	Подготвена е „стратегија на имиџ“ за процесот на романското пристапување кон ЕУ, во процес на ажурирање.
Словачка	Назначен е главниот преговарач и тимови за преговори, структури за поддршка во министерствата и работните групи помеѓу министерствата.	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.
Словенија	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.

4.1. Приближување на законодавството

Институционални решенија и стратегии: Држава	Воспоставени институционални решенија за приближувањето на законодавството	Национална стратегија за приближување	Односи со парламентот
Бугарија	Воспоставени се организациски структури, проверки за усогласеност за сите нови закони (законодавен совет), започната е програма за обука.	Постои документ за стратегија, извршен е попис, сектор по сектор, за најсоодветниот пристап за приближувањето.	Не постои формална процедура за координација на законодавните активности на парламентот со извршната власт.
Република Чешка	Одговорно е Министерството за правда, клаузула за компатибилност ќе се вклучи во секој законодавен предлог, информатички систем за приближувањето на законите (ISAP) е воспоставен.	Распоред за вградувањето е одобрен во јули 1997, врз основа на Националната стратегија за приближување, извештаи за напредокот се пишуваат секои три месеци.	Парламентарен институт поврзан со ISAP, формални и неформални средби помеѓу парламентот и владата се организираат околу приближувањето, на ад хок основа.
Естонија	Воспоставена е организациска структура, проверка на усогласеноста за сите нови закони, воспоставени се структури за обука (судии и државни службеници).	Постои национална стратегија, главниот метод е модифицирање на националното законодавство.	Постојани средби со Комисијата за европски прашања и други релевантни комисии.
Унгарија	Барање детално оправдување за усогласеноста да се поднесува со секој нацрт закон, Воспоставени се посебни програми за обука.	Постои национална програма, главен метод за изменување на постојното законодавство, но одлуката се носи врз различна основа од случај до случај.	Редовно советување помеѓу Постојаната комисија за европски прашања и владините службеници.
Латвија	БЕИ ја проверува усогласеноста на сите закони поднесени до канцеларијата на владата, обука на судии и правници е во тек.	Постои национална стратегија, главниот метод е измена на националното законодавство.	Дел од одговорностите на заменикот премиер одговорен за односите со парламентот.
Литванија	Правно биро под Министерството за европски	Постои Програма за приближување на националното	Членовите на парламентот се поканети на

	прашања ја проверува усогласеноста, воспоставени се институции за обука на судии и правници.	право, главен метод е измена на националното законодавство.	состанок на владината Комисија за ЕИ за да се расправа за прашања околу приближувањето.
Полска	Канцеларија на Комисијата за ЕИ ја проверува усогласеноста, исклучок за законодавни иницијативи на парламентот или претседателот (само доброволно поднесување).	Дел од Националната стратегија за интеграција.	Претседателот на Законодавната комисија на парламентот седи во владината Комисија за ЕИ, мислењето на Канцеларијата на Комисијата за ЕИ се поднесува до парламентот.
Романија	Законодавниот совет служи како чистилиште, Секторот за ЕИ го координира процесот на приближување, започната е програмата за обука.	Пости Национална програма за приближување на законодавството, и изменувањето на законодавството и создавањето на нов нацрт на законодавството се користат за да се обезбеди усогласеност.	Согласувањето помеѓу Здружената парламентарна комисија за ЕИ, Секторот за ЕИ и Законодавниот совет ја создава основата за соработка.
Словачка	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.
Словенија	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.

5.1. Управување со помош

Структури за управување со помош: Земја	Место на одговорност	Односи со структури и политики за европска интеграција
Бугарија	Децентрализирано, секое министерство се справува со помошта во својата област.	Координаторот за прашања околу ЕУ е одговорен за кохерентноста кај помошта во оваа област.
Република Чешка	Политички, Министерството за надворешни работи; во пракса, Министерството за финансии.	Помошта и нејзината врска со европските интеграции се дискутира во Работната комисија за имплементација на Европската спогодба.
Естонија	Министерство за финансии (општо); Канцеларија за ЕИ (помош поврзана со ЕИ).	Комисијата за координација на техничка помош на Советот на виши државни службеници ги дефинира потребите и приоритетите.
Унгарија	Министерство за надворешни работи.	И двете во истото министерство.
Латвија	Министерство за финансии (општо); Потпомогнато од меѓу-министерска група за координација на ТП, за помош во областа на ЕИ.	Меѓу-министерската група за координација на ТП служи како врска.
Литванија	Министерот за надворешни работи заседава со Советот за координација на помош, одговорноста е поделена помеѓу Министерствата за надворешни работи, финансии, европски прашања и економија.	Секторот за европски интеграции на Министерството за надворешни работи го оформува секретаријатот на Советот за координација на помош, Советот формулира предлози за употреба на помошта за потребите за ЕИ.
Полска	Канцеларија на Комисијата за ЕИ, посебен сектор за надворешна помош.	Строга врска помеѓу политиката за помошта и интеграцијата.
Романија	Директорат за финансиска соработка и економска помош во рамките на Секторот за европска интеграција.	И двата се справуваа со истата институција, обезбедува постоење на јасна врска помеѓу помошта и европската интеграција.
Словачка	Сектор за надворешна помош во владиниот кабинет.	Секторот е под надзор на заменикот министер одговорен за европски интеграции.
Словенија	Нема одговор.	Нема одговор.

6.1. Силни страни и слабости на системот за управување со прашањата околу ЕУ

Силни страни и слабости: Држава	Главни силни страни	Главни слабости
Бугарија	Механизам ги покрива сите нивоа на администрацијата, може да се трансформира во процедура за формулирање/спроведување политики по влезот во ЕУ, централна улога на Министерството за надворешни работи.	Системот е воспоставен премногу кратко време за да се овозможи анализа на слабостите.
Република Чешка	Нема одговор.	Реформа на Работната комисија за спроведување на Европската спогодба треба да ги отстрани моменталните слабости во управувањето со прашањата околу ЕУ, особено во сегментот на координација на политиката.
Естонија	Структури за координација кои добро функционираат, обучен персонал и високо ниво на свест за комплексноста на задачите.	Се бара подобрување на носењето нацрти на закони и препознавање на проблеми, градењето институции не е завршено.
Унгарија	Нема одговор.	Нема одговор.
Латвија	Повеќето институции се создадени, хоризонталната координација добро функционира.	Советот на виши државни службеници се уште не е создаден, механизмите за хоризонтална координација не се доволно формализирани, недостаток на унифициран систем за размена на информации.
Литванија	Повеќето од структурите се создадени, соодветни структури се создадени во ресорните министерства.	Стратегија за интеграција, стратегијата за обука и стратегијата за информирање уште се наоѓаат во фаза на подготовка.
Полска	Присуство на единици за ЕИ во сите министерства, високо ниво на централна координација е во функција (директна вклученост на премиерот).	Недостаток на обучен кадар и фундаментална опрема.
Романија	Постојење кохерентен институционален систем за управување со сите аспекти на прашањата околу ЕУ, кохерентен политички пристап, стабилност на институционалниот систем.	Слабост во соработката и комуникацијата помеѓу институциите, недостаток на специјализиран кадар, недостаток на дијалог помеѓу институциите кај членките на ЕУ и кандидатите за членство, недоволно организациски капацитет и недостаток на флексибилност во министерствата, за приспособување на нивните методи на работа кон барањата на Европската унија.
Словачка	Нема одговор.	Нема одговор.
Словенија	Нема одговор.	Нема одговор.

7.1. Административната реформа и европските интеграции: Дел I

Прашање: Држава	Постојење посебна единица за Административна реформа	Меѓусебни врски помеѓу структурите за административна реформа и европски интеграции	Значителни врски помеѓу административната реформа и европските интеграции
Бугарија	Две министерства ја делат одговорноста; Не е воспоставена единица за реформа.	Министерство за државна администрација претставено во Советот за ЕИ и во Меѓу-министерската комисија.	Две области на кои се гледа како на тесно поврзани, сепак не постои институционално преклопување до сега.
Република Чешка	Нема одговор.	Нема одговор.	По мислењето, работа е започната околу развојот на нови процедури за создавање поефективна администрација.
Естонија	Не постои систем за децентрализација; Комисијата на Секторот за државна администрација ги координира активностите.	Само како дел од односите помеѓу министерствата и Канцеларијата за ЕИ.	Области: Обука на државни службеници, градење институции и спроведување на законодавството.
Унгарија	Владин Комесар за модернизација на ЈА во кабинетот на премиерот.	Канцеларијата на владиниот Комесар учествуваше во изработката на стратегија за обука.	Реформата на јавната администрација се гледа како на еден аспект од унгарската подготовка за членство во ЕУ.
Латвија	Биро за реформа на јавната администрација под заменикот премиер.	Координација со БЕИ, механизмите се развиваат.	Под расправа.
Литванија	Министерство за реформа на јавната администрација и општини	Два заменици премиери на Министерството за парламент се членови на делегацијата за подготовка на преговорите за членство во ЕУ.	Создавање посебни структури за европски интеграции.
Полска	Сектор за реформа на јавната администрација во кабинетот на премиерот.	Нема одговор.	Нема одговор.
Романија	Владата на Романија, реформата на локалните власти е јасно назначена, реформата на централната власт е управувана од	Постојана соработка и партнерство.	За сега, главно во однос на реформата на локалната власт, обид да се приспособат структурите на романската локална власт со европските стандарди.

	страна на надзорниот одбор.		
Словачка	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.
Словенија	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.

7.2. Административната реформа и европските интеграции: Дел II

Прашање: Држава	Потенцијални проблеми за процесот на европска интеграција, поврзани со административната реформа	Причина за проблемите	Очекуван развој во административната реформа
Бугарија	На општата слабост на институционалните и административните структури треба да и се посвети внимание.	Неколку вида проблеми, но најголемиот проблем е недостатокот од финансиски средства.	Мерките за административна реформа се во фаза на развој, определена е како област со приоритет.
Република Чешка	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.
Естонија	Не е значителен, потенцијалните проблеми ќе се решат како дел на процесот на градење институции.	Комплексност на градење нов институционален систем.	Обука на државни службеници, градење институции и спроведување на законодавството.
Унгарија	Недостаток на соодветно ниво на обука за државните службеници.	Подобрување на квалитетот на човечките ресурси, подобрување на процесите за одлучување и спроведување.	Следната фаза од административната реформа е во согласност со барањата на Европската унија, акцент ставен врз спроведувањето, координација, обука за ЕИ, подобрување на управувањето.
Латвија	Проблемите во државната служба се комплексни и сериозни, поврзани со повеќето аспекти од креирањето политики и внатрешната организација.	Комплексност на градењето нов институционален систем, тешко е да се издвои кои се главните причини.	Стратегија за спроведување на реформата на ЈА под

			ревизија, рационализацијата на структурите би требало да ослободи ресурси за носењето подобрувања. Се планира систем за анализа на регулаторното влијание.
Литванија	Недостаток на експертски кадар за ЕИ во администрацијата и судството.	Човечки ресурси и финансии.	Стратегијата за пристапување и обука треба да обезбеди основа за справување со недостатокот од човечки ресурси.
Полска	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.
Романија	Сериозни слабости на ниво на централна и локална власт, романската влада се наоѓа во процес на нивно решавање.	Финансиски и технички причини, главно поради недостаток на искуство и обука. Потреба за создавање нова административна култура.	Амбициозна програма за реформа на законодавството, во моментот со приоритет за реформа на локалната власт.
Словачка	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.
Словенија	Нема одговор.	Нема одговор.	Нема одговор.

**Поглавје 2: Излегување во пресрет на предизвиците
од пристапувањето**

Автор: Лес Меткалф⁴

⁴ Лес Меткалф е професор по Јавно управување на Европскиот институт за јавна администрација (ЕИРА) во Мастрихт, Холандија.

1. Вовед: Имање волја и способност?

99. Заклучокот од Меѓувладината конференција одржана во 1996 (IGC, Мастрихт II) на самитот во Амстердам во јули 1997, ја одбележа пресвртната точка во развојот на Европската унија која има особена релевантност за земјите кандидати од Централна и Источна Европа. Договорот од Амстердам кој беше постигнат на самитот, не содржи драматично нови иницијативи – дури и беше критикуван поради недостатокот на визија и амбиција. Во секој случај, тој има голема важност. Претходно беше договорено неговите заклучоци да служат за иницирање на стартот на следната фаза на преговори за проширување. Успехот или неуспехот на преговорите за пристапување е прашање од највисока важност за земјите кандидати, од гледна точка на нивната политичка стабилност и долгорочен економски напредок. Од тука произлегуваат и силните реакции кога Комисијата неодамна го даде своето мислење за тоа дека преговорите за пристапување треба да започнат најпрво со Република Чешка, Естонија, Унгарија, Полска и Словенија (плус Кипар), а дури во подоцнежната фаза со Бугарија, Латвија, Литванија, Романија и Словачка. Претпоставката е дека преговорите ќе се отворат на почетокот на 1998 год.

100. Главната грижа на овој документ се капацитетите за управување кои им се потребни на владите на земјите од Централна и Источна Европа, за да ги исполнат предизвиците од пристапувањето кон Европската унија. Во мај, 1997, холандското претседавање со ЕУ ја нагласи битноста од оваа димензија во идното проширување на ЕУ, со конференција за „Управување и европска интеграција“ која ги нагласи прашањата за владината ефикасност и компетентност. До сега, политичките и административните димензии на пристапувањето привлекоа најмногу внимание. Но, со скорешното објавување на мислењата на Комисијата за земјите кандидати и претставувањето на Агенда 2000, стана невозможно да се избегнат тешките практични прашања за тоа колку добро се опремени земјите кандидати за справување со комбинацијата од управување со процесот на пристапување и последователното исполнување на барањата за членство. Кои капацитети ги имаат во моментот? Кои капацитети им се потребни? Која стратегија треба да се следи за да се развијат потребните капацитети?

101. Во основа, членството во Европската унија е отворено за сите земји со европски идентитет, кои се спремни и подготвени да ги исполнат барањата за членство. Комбинацијата од волја и способност е битна. Постои малку сомнеж за волјата на земјите од Централна и Источна Европа да станат членки на Европската унија. Како што Ханс Ван Ден Брук, Комесарот кој во основа е одговорен за проширувањето, заклучи во првото издание на *Теза - Списание за прашања од надворешната политика*, „има гужва во ходникот за чекање“ (Ван Ден Брук, 1997, стр. 8). Постои очигледна нестрпливост кај земјите од Централна и Источна Европа да влезат во ЕУ. Ова е поттикнато од претерано високите очекувања за нивото на придобивки кои членството во ЕУ ќе ги донесе,

како и нереалните претпоставки за темпото со кое проширувањето може да се одвива. Додека во моментот, пречка претставува способноста на сите земји од Централна и Источна Европа да се справат со комплексните и обемни барања за членство.

102. Членството во ЕУ носи трошоци, како и предности. Некои од најбитните трошоци произлегуваат од должноста да се спроведе широк опсег на европски политики и да се учествува во формулирањето нови политики, како и ревизија на постојните, паралелно со промената на потребите и околностите. Компетентните и ефикасни администрации се неопходни средства за постигнување на тоа. Ако главното прашање во претходното проширување беше волјата (Швајцарија и Норвешка решија да не се придржат), овој пат, тоа е способноста - капацитетот за справување со одговорностите од членството. Земјите кандидати треба да докажат дека се способни, како и дека имаат волја да ги исполнат барањата за членство. Опременувањето на националните администрации за да се справат со овие нови и тешки задачи, вклучува постојана посветеност кон реформата на јавното управување, и значителни вложувања во реорганизацијата. Трансформациите од овој размер и комплексноста не може да бидат постигнати брзо и лесно. Земјите кандидати ќе мора да вложат време и труд во градењето на капацитетите.

103. Критериумите и условите за членство во ЕУ на земјите од Централна и Источна Европа беа воспоставени на Самитот во Копенхаген, во јуни 1993 год.:

- Стабилност на институциите, што гарантира демократија, владеење на правото и човечки права;
- Почитување и заштита на малцинствата;
- Постоене на функционална пазарна економија;
- Капацитет за справување со конкурентниот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата;
- Способност за придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија.

104. Во основа на сето ова е претпоставката дека политичкиот и економскиот напредок ќе бидат следени од соодветни мерки за градење капацитет. Треба да се создадат нови системи и структури и треба да се развие кадар за тие да функционираат соодветно и ефикасно. Постои определена опасност од тоа дека импликациите од оваа, на прв поглед безопасна изјава, не се сфаќаат доволно сериозно. Предизвиците околу управувањето кај членството во ЕУ, често се потценуваат и често пати се разбираат погрешно. Иако постои политичка загриженост за сувереноста и законите за националниот идентитет, членството бара повеќе, а не

помалку од националните администрации. Ограничените капацитети на институциите на ЕУ значат дека голем дел од работата за управување со европските политики претставува одговорност на други нивоа на власта. Процесот на интеграција создава зголемен број на тешки барања за администрацијата на земјите членки.

2. Президици и капацитети – Внатрешното управување со односите во ЕУ

105. Основниот пристап на оваа анализа е разгледувањето на *президиците за управувањето* со кои се соочуваат земјите кандидати, и *капацитетите* кои им се потребни за да ги исполнат. Иако постои недостаток од детални информации за споредба, не постои многу сомнеж дека президиците е голем. Постои голем диспаритет помеѓу постојните капацитети на администрациите на земјите кандидати и барањата кои ќе им бидат наметнати за време на процесот на пристапување и во периодот по членството. Се поставува прашањето, кои стратегии за развој на капацитетот треба да бидат усвоени за да постепено да се затвори таа празнина во иднина.

106. Не постои стандарден одговор на ова прашање. Сите кандидати се различни во однос на економските предности и слабости, и во геополитичките можности и закани со кои се соочуваат. Земјите имаат различни приоритети и проблеми и имаат воспоставено различни видови административни и политички механизми за поставување на цели и управување со нивните преговори со ЕУ. *Внатрешните* политички, економски и административни варијации се одразуваат врз разноликоста на институционалните форми на национално ниво. Одговорите на прашалникот на SIGMA (види поглавје 1, анекс 1) ја прикажуваат оваа разноликост. И покрај овие национални разлики, сите земји од Централна и Источна Европа мора да се справат со истите заеднички президици, како што се приближуваат до преговорите за пристапување. Решенијата кои ги развиваат сигурно ќе прикажуваат сличности. Сите земји мора да се усогласат со истиот *надворешен* збир на европски институции и процедури. Тие исто така мора и да ги исполнат истите услови и критериуми, доколку сакаат да бидат успешни во нивниот пат кон членство во ЕУ. Во тој процес мораат да работат со Комисијата, како и да развиваат и одржуваат односи со земјите членки на индивидуално ниво, и колективно ниво преку Советот на министрите, и со Европскиот парламент.

107. Капацитетите потребни за обезбедување на пристапувањето и функционирањето на европските политики се од различна природа. Некои од нив се изборни капацитети за управување, специфични за многу технички области од спроведувањето на политиките. Потребно е експертско познавање и специјални вештини во различните области на земјоделството, транспортот, справувањето со политиките околу животната средина итн. Управувањето во таквите области значи и станување дел од мрежа политики или режим и поврзување со колегите

професионалци од друга област, во другите земји. Често пати, ова се режими за управување со регулаторни политики (Мајоне, 1996). Тие претставуваат високо развиени мрежи на односи во бројни економски области и, сè повеќе, исто така и за политиките од вториот и третиот столб.⁵

108. Други капацитети од висок степен се релевантни за работењето на власта како целина, и за носење на круцијални политички избори, како обезбедувањето на влез во ЕУ. Расправа се водеше околу тоа дека ефикасното справување со овие проблеми на владеењето од висок степен, бара нов вид на виша државна служба, која нема да биде развиена во рамките на моменталните реформи на новото јавно управување (Дрор, 1995). За конвенционалните дефиниции на управување, ова е точно. Сепак, би било погрешно да се заклучи дека на ова ниво не се бара експертиза во управувањето. *Управувањето вообичаено се дефинира како завршување на работа преку други луѓе; јавното управување ги завршува работите преку други организации.* Потребни се различни видови на вештини за управување и експертиза, за справување со управувачките задачи на ниво помеѓу организациите. Тие вклучуваат координација и интегрирање на работата на разните организации вклучени во политиките на јавното управување. Тие исто така ја вклучуваат способноста за планирање и развој на нови организации и управување со системи кои работат ефикасно низ организациските и националните граници. При тоа, неопходно е да се разберат ривалствата и да се совладаат центрифугалните тенденции на бирократските политики, како и да се излезе во пресрет на други видови на организациски отпор за промена во рамките и помеѓу организациите. На ниво помеѓу организациите, не постои остра дефиниција помеѓу владеење и јавно управување. Едноставно, тие се две страни од истиот медал. Создавањето нови системи и структури на владеење, како оние вклучени во приспособувањето на националната администрација за исполнување на условите за членство во ЕУ, претставува управување на промените со огромни размери.

109. Управувањето на европските прашања бара развој на сè покомплексната мрежа на врски кои се простираат надвор, кон институциите на ЕУ, и навнатре кон домашната администрација. Клучните прашања околу управувањето со кои се соочуваат земјите кандидати, се како да се надградат капацитетите за управување на меѓусебната зависност помеѓу националните и европските нивоа. Не постои пример за развивање капацитети, кој важи низ сите земји. Околностите на една држава може да го прават развивањето капацитети за управување со определени политики, од витална важност, додека во друга држава тие можеби веќе и постојат. Како што е нагласено во Белата книга за единствениот пазар, секоја земја мора да преземе одговорност за

⁵ Политиките од вториот столб се однесуваат на надворешната и безбедносната политика; политиките од третиот столб се однесуваат на правдата и внатрешните работи;

формулирање на сопствениот пристап. И покрај разликите, процесот на пристапување не бара развој на определени јадрени компетенции. Овде, целта е да се препознаат стратешките прашања кои се заеднички за сите земји кандидати, и да се разгледаат опциите кои им се достапни додека влегуваат во процесот на пристапување, со перспектива за евентуално членство во ЕУ.

110. Кога се размислува посебно за пристапот на земјите од Централна и Источна Европа кон преговорите за пристапување, станува јасно дека е од витална важност да се има на ум еден друг вид на капацитет кој е од клучна важност, а е во голем недостаток: капацитети за градење капацитети. Исто како што знаењето на тоа *кои* видови капацитети се потребни за насочување на националните администрација кон задачите од пристапувањето и членството во ЕУ, од клучно значење е и знаењето на тоа *како* да се изградат и развијат овие капацитети. Во голем дел, развојот на овие капацитети претставува предмет на учење од искуство. Но, не значи дека тоа треба да претставува едноставно правење обиди и грешење. Искуствата на други земји во моменталните и претходните бранови проширување може да се земат предвид и да се искористат. Секако, на крајот секоја земја мора да ги донесе сопствените одлуки за тоа како да продолжи понатаму. Но, ефикасноста со која ги развива вистинските видови капацитети за исполнување на капацитетите за пристапување зависи во значителна мера од ефикасноста со која учи да прави разлика помеѓу она што функционира и она што не функционира, учејќи од сопственото искуство и од искуството на другите. Капацитетите за градење капацитети бараат посоефицициран пристап од било кое отворено одбивање („не е измислено овде“) или наивна имитација на она што е направено на некое друго место. Овој труд настојува да воспостави рамка за „учење лекции“ и посоефикасна примена на лекциите од релевантното искуство.

3. Четвртиот бран

111. Во долгорочна перспектива, влезот на централно и источно европските земји во ЕУ претставува четврт бран на проширување. Првото проширување на запад ги донесе Данска, Ирска и Обединетото Кралство. Вториот бран на проширување на југ ги додаде Грција, Португалија и Шпанија. Третиот бран беше ЕФТА или проширувањето на север, кое ги вклучи Финска, Шведска и Австрија (доколку Австрија може да се смета како почесна нордиска земја). Со секој од овие бранови проширување, земјите кандидати мораа да совладаат повисок праг на политички обврски и административни обврски. Во суштина, за тоа не може да се преговара. Основен услов за членство е секоја нова група земји кандидати да ги прифати и земе предвид напредоците во интеграцијата кои ги имаат воспоставено земјите членки. Тоа значи дека со текот на времето, потенцијалните држави членки мораа да вложуваат повеќе за да ги зајакнат своите административни капацитети и да ги приспособат својата политичка и административна инфраструктура кон зголемените нивоа на европска интеграција.

112. Четвртиот, источен бран на проширување ќе биде најтешкиот до сега, и за земјите кандидати и за самата ЕУ. Постојат три главни извори на комплексност. Првиот едноставно го претставува бројот на земји кои се вклучени. Иако во принцип, секоја земја ги преговара сопствените услови за влез, независно, постојат очигледни проблеми кои треба да се решат кога има толку многу кандидати. Процедурите за влез се развиени низ претходните преговори за пристапување, иако тие секогаш мора да бидат приспособувани за да се исполнат новите услови. Развојот на основната рамка на преговорите за пристапување и некои од посебните иновации во моменталната рунда на проширување се разгледани од страна на Николаидес и Раја Боан (1997). Вториот извор на комплексност се многу реалните тешкотии на исполнување на критериумите од Копенхаген и развојот на управувачки капацитети кои се потребни за одржување на работата на власта кога земјата ќе стане членка. Земјите кандидати треба да извршат многу работа за да ги доведат своите административни системи и владини структури во согласност со стандардите. Прагот на барањата за членство е поместен нагоре, дури и по релативно лесниот влез на Австрија, Финска и Шведска. Пред придружувањето на било кои нови земји, цената за влез ќе се постави дури и повисоко поради тоа што моменталните обврски за идна интеграција се одобруваат во идните години.

113. Трето, од страната на ЕУ е јасно дека институционалната реформа е незаменлива за очекуваното проширување. ЕУ ја надрасна институционалната рамка која првобитно беше создадена да им служи на ограничените потреби на шесте земји членки. Но таа покажа малку капацитет за структурна реформа. Терминот „капацитет за апсорпција“ чија употреба стана популарна, не успева да ја отслика комплексноста на структурните промени кои се неопходни за проширување во речиси двојно поголемо членство од моменталното, без да се изгуби ефикасноста. Иако не претставува дел од целта на дискусијата на овој труд, релевантно е да се забележи дека ЕУ има значителен „управувачки дефицит“ кој итно треба да се реши. Меѓувладината конференција од 1996 во голема мера ги избегнуваше овие тешки прашања на институционална реформа, и покрај фактот дека е посебно свикана за да се справува со нив. Задачата за справување со институционалните дефицити и слабости не може да биде одложувана долго време, без сериозно да му се наштети на функционирањето на самиот систем и да се поремети процесот на проширувањето. Не може да се одречат политичките потешкотии кои ова ќе ги открие во земјите членки и институциите на ЕУ. И покрај тоа, потребата за фундаментална реформа на главните политики и институции е неизбежна. Чудно е дека ова значи дека земјите кандидати преговараат за придружување кон систем кој ќе биде променет на некои сосема непредвидливи начини, преку нивната инкорпорација во него.

4. (Зајакнатата) претпристапна стратегија

114. Околностите кои се опишани погоре го прават престојниот процес

на проширување, значително различен од претходните бранови. Потешкотиите беа препознаени со почетокот на претпристапната стратегија на Самитот во Есен (декември 1994 год.). Четирите главни елементи на претпристапната стратегија се Европските спогодби, структурната врска (структурен дијалог) со институциите на Унијата, програмата Phare и програмата заснована на Белата книга за усогласување со внатрешниот пазар на Комисијата. Сите тие се различни во обемот и целта, и со текот на времето имаат еволуирано. Европските спогодби претставуваат спогодби за асоцијација со посебните влади. Структурната врска претставува рамка за мултилатерален дијалог помеѓу придружените земји како група и институциите на ЕУ, за градење взаемна доверба и истражување на области од заеднички интерес. Phare претставува главен извор за финансиска помош во претпристапната стратегија. Програмата од Белата книга е предвидена да оди подалеку во приближувањето на законодавството за внатрешниот пазар, за поттикнување на развој на административните капацитети кои се потребни за нивно спроведување.

115. Овие четири елементи е предвидено да бидат вклучени во изменета и кохерентна форма, во зајакнатата претпристапна стратегија поставена во документот Агенда 2000 на Комисијата (особено да се види том II, страни 2-12). Вреди да се цитира последниот пасус кој обезбедува показател за нивото и амбициозноста на престојната задача:

„Следното проширување, за разлика од претходните, ја присилува Европската унија да ги поврзе, во целокупен пристап, како што е предвиден од страна на зајакнатата претпристапна стратегија, инструментите кои обезбедуваат помош до сите земји кандидати и водењето на преговорите, без разлика на датумот кога секоја од земјите кандидати ќе биде вклучена, со цел да се даде кохезивност на целата вежба. Таквата зајакната претпристапна стратегија, доколку се изврши добро, на сите страни ќе има даде гаранција за добро подготвено пристапување и ќе го олесни решавањето на проблемите кои се создаваат поради проширувањето во кое се избегнува систематското прибегнување кон долги периоди на транзиција, што би можело да го загрози мислењето на Заедницата и кохезијата на Унијата.“

Агенда 2000, том II, стр. 12, Европска комисија DOC/97/7).

116. Кохерентност се бара на ниво на секоја земја кандидат. Секоја мора да преземе одговорност за приспособување или развивање на сопствените системи и структури за исполнување на барањата од преговорите за пристапување. Кохерентноста исто така се бара и кај сите земји кандидати за да се обезбеди целиот процес на пристапување да биде разбирлив, да има ред и да се одвива на координиран начин. Битен страничен ефект од управувањето со процесот на пристапување е дека темелната подготовка пред пристапувањето ќе ја минимизира потребата од бројни, долги транзициски периоди кои следствено би го комплицирале и пореметиле управувањето со политиките на ЕУ.

117. Еден аспект од оваа зајакната претпристапна стратегија беше претходно најавен; преориентирањето на програмата Phare. Во пошироко значење, ова беше опишано како преод од пристап воден од потребите до пристап воден од пристапувањето. Изборот, управувањето и оценувањето на проекти ќе биде насочено кон промовирање на подготвеноста на земјите кандидати за пристапување. За да се промовира поголема кохерентност на национално ниво, намерата е да се има помалку, но поголеми проекти во секоја земја. Проектите ќе се избираат врз основа на исполнувањето на потребите препознаени во мислењето на Комисијата. Управувањето на проектите ќе и биде делегирано на владата во засегнатата земја, до најголема можна мера, со тоа што Комисијата ќе воспостави рамка за надзор и одговорност. Оваа промена укажува не само на постепено прифаќање на повеќе одговорност од страна на владите кандидати, но и подобро координиран и повеќе дисциплиниран пристап кон управувањето од страна на службите на Комисијата. Реформите во внатрешното финансиско управување на Комисијата имаат цел да ја поддржат оваа нова насока.

118. На кохерентноста помеѓу сите земји кандидати се пристапи од друг агол. Со дозволување на разликите од држава до држава, кај проблемите и приоритетите, Агенда 2000 ги препозна „градењето институции“ и „усогласувањето на економската активност со стандардите на Заедницата“ како две заеднички теми на зајакнатата стратегија за пристапување. Првата отсликува препознавање дека приближувањето на закони претставува само прв чекор на патот кон спроведување на *мислењето*. Спроведувањето има потреба од инфраструктура на јавната администрација која има вештини, структури и системи потребни за обезбедување усогласеност со стандардите и барањата на ЕУ. Усогласувањето на економските активности со стандардите на Заедницата ќе бара значителни нови инвестиции. Без нови инвестиции на физички капитал, долгите периоди на транзиција и многуте исклучоци од стандардите најверојатно ќе мора да бидат признаени. Ова пак повторно има импликации за јавната администрација, бидејќи управувањето на регулаторните политики бара власти кои се одговорни за градењето нови односи со засегнатите деловни субјекти.

119. Дури и доколку преговорите започнат на почетокот на 1998, најоптимистичките процени за датуми за влез на било која нова земја членка би биле 2002 година. Но, повеќе од веројатно е дека преговорите за пристапување ќе траат подолго. Во секој случај, може да се рече дека процесот трае веќе неколку години, преку потпишување на спогодби за асоцијација со посебните земји и создавање на структурирана врска за придружените земји да бидат внесени во мултилатералната рамка на дијалог со институциите на ЕУ и земјите членки. Но, колку и да се важни овие чекори на суштински и симболичен начин, тие се само прелиминарни. Сè уште има долг пат да се изоди. Ништо нема да се добие преку потценување на барањата за пристапување на земјите кандидати, или со градење нереалистични очекувања за тоа колку брзо

може да се постигне членството. Одлуката за брзо членство со квалификации и продолжени периоди на транзиција всушност може да има негативни долгорочни ефекти. Битната задача не е во фиксирање на специфичен датум за влез туку обезбедување земјите кандидати да се соодветно опремени за членство.

120. Иако на проширувањето на ЕУ може да се гледа како на низа од бранови, преговорите се водат одделно со секоја земја кандидат. Ова не значи дека не постои координација и споредба помеѓу земјите кандидати или во рамките на институциите на ЕУ. Напротив, постои значителна чувствителност кон релативниот напредок кој се прави. Скорешните одговори на мислењата на Комисијата за моменталните кандидати го отсликува ова мошне јасно. На крајот, одлуките ќе се носат и спогодбите ќе се постигнуваат посебно со секоја земја. Но, пред да дојде до тоа, мора да се направи многу подготвителна работа со тоа што ЕУ ќе воспостави паралелни процеси за справување со апликациите на кандидатите. Препознавањето на група земји претставува чекор кон соодветното управување на процесот на пристапување.

5. Управување со преговорите за пристапување: Доаѓање до масата

121. Пред да се разгледуваат стратегиите за градење капацитет, како такви, неопходно е да се дадат некои општи коментари за целокупниот процес на управување со преговорите за пристапување. Како што илустрира претходната дискусија, преговорите за пристапување се далеку од популарниот стереотип за договори кои се постигнуваат на маса за натегање, од страна на поединци кои ја крадат победата од устата на поразениот преку својата убедливост, итност и силен карактер или, алтернативно, се надиграни од ниска, испланирана и зловна тактика на своите противници. Во таков контекст, управувањето би се чинело дека има малку заедничко со успехот или неуспехот. Но, контекстот на преговорите за пристапување е сосема поинаков. Успехот на преговорите за пристапување најмногу зависи од доброто управување.

122. Причината е чистата сложеност на задачата. Главните преговарачи не се поединци кои работат сами; не е возможно за било кој поединец сам да го надгледува, а не пак и да го контролира целокупниот процес. Ниту е управувањето на преговорите за пристапување чисто дипломатска функција која треба да ја изврши министерот за надворешни работи. Главните преговарачи се водачи на тимови за преговори. Успехот зависи од одржаните и концентрираните напори на добро организирана тимска работа. Ова не го елиминира влијанието на личноста, но во секој случај го ограничува. Министерствата за надворешни работи, вообичаено ја преземаат водечката улога, но широкото влијание на членството во ЕУ значи дека и многу други министерства имаат легитимен интерес и бараат да играат некаква улога. Ова присилува цел еден процес на реорганизација на министерствата и односите помеѓу нив. Доколку министерствата за надворешни работи имаат потешкотии во

приспособувањето кон новите барања од средината на ЕУ, тоа ќе има вознемирувачки поледици низ целата власт (Кристенсен, 1996). Замаглувањето на границата помеѓу надворешната и домашната политика е една од препознатливите карактеристики на процесот на пристапување. Обврската за преговарање за толку многу меѓусебно поврзани прашања, кои претходно можеби се сметале како независни едно од друго, во голема мера ја зголемува потребата за внимателни подготовки и потесна координација. Било какви административни слабости или нерешени политички разлики е речиси сигурно дека ќе излезат на површина кога треба да се носат заложбите за неотповикливи национални позиции. Европската интеграција треба да води кон активно вклучување и ефикасна соработка на поединци од многу различни делови на владата. Обезбедувањето тоа навистина да се случи бара многу зголемени капацитети во рамките на владите на земјите кандидати. Огромен дел од времето и напорите вложени во преговорите се за да се „стигне до масата“ (Штајн, 1989). Темелната подготовка е клучна и ова значи дека спротивно на популарниот стереотип, преговарачите го поминуваат поголемиот дел од своето време во преговори со сопствената страна. Финалната фаза околу преговарачката маса е врвот на преговарачката санта лед.

123. Корисно е да се направи разлика помеѓу внатрешните процеси за подготовка и надворешните процеси на претпреговори. Подготовките во рамките на владата се одвиваат за да се обезбеди преговарачите да бидат добро информирани и способни да ги претстават националните интереси на ефикасен начин, кога конечно ќе дојдат до масата за преговори. Подготовката ги вклучува сите детални технички анализи кои се потребни за да се разберат прашањата и проблемите. Тоа исто така вклучува и оценување на импликациите на различните опции за политиката, пред определување на националните преговарачки цели, стратегијата и тактиките. Многу голем дел од работата која се вложува во преговорите за пристапување претставува „домашна работа“ во оваа смисла. И навистина, вишите преговарачи во претходните бранови проширување даваа коментари дека многу повеќе време имаат поминато во преговори во рамките на сопствената влада, за намалување на областите на несигурност и решавање на внатрешните разлики, отколку во вистинското претставување на своите влади во преговорите.

124. Паралелно со подготовките во рамките на владата, постои и надворешен процес на пред преговори со другите страни во процесот на преговори, со цел создавање на рамка и основна агенда за самите преговори. Пред преговорите воспоставуваат средина во која преговорите се одвиваат без да се определат нивните резултати. Се чини дека институцијата за структуриран дијалог и престојната Европска конференција на 12 март 1998 год., обезбедува елементи на пред преговарачка рамка; истото важи и за Партнерствата за пристапување кои ќе се разгледаат подолу во делот 6. Подготовките и пред преговорите се интерактивни. Преговарачите секогаш мора да бидат свесни за начините на кои развојот на преговарачката средина може да влијае на внатрешните подготовки, и обратно. Иако Агенда 2000 воспостави некои општи

параметри, сè уште постојат многу неодговорени прашања за агендата на пред преговорите. На пример, како Партнерствата за пристапување ќе бидат структурирани и организирани?

125. Преговарачите мора да водат сметка за две различни карактеристики на преговорите за пристапување. Најпрво, опсегот на прашања и интереси кои се вклучени е широк и се зголемува. Успешните преговори бараат тимска работа за да се обезбеди сите релевантни субјекти да бидат покриени и разликите и конфликтите да бидат во доволна мера усогласени за преговарачите да можат да претстават конзистентна слика за националните интереси. За ова веќе постои некое искуство. Сите земји од Централна и Источна Европа мораа да се соочат со овој проблем при одлучувањето како да се назначат одговорностите за определените аспекти од Белата книга. Бидејќи постојат битни области на меѓусебна зависност, по одлучувањето за поделбата на работата помеѓу министерствата и другите организации, тие исто така се соочија и со проблемот на обезбедување координација. Што беше научено од ова искуство? Второ, поради големите предрасуди кои влијаат за преговорите да се размислува како за конкурентни стратегии и динамика на победа/губење, може да се изгуби од вид фактот дека во преговорите за пристапување, во принцип се работи за интеграција. И додека е секогаш возможно да се видат елементи на конкуренција и конфликт во преговорите, една карактеристика која ги издвојува преговорите за пристапување е дека нејзината примарна цел е да се доведат земјите кон стандардите кои се потребни за тие да бидат ефикасни членки на ЕУ, и да се дефинираат условите под кои тие можат да влезат во Унијата. Во некоја смисла, ова ги прави преговорите да изгледаат повеќе како ревизија на управувањето отколку како конвенционални меѓународни преговори. Иако, мора да се дополни и дека тие тешко се вклопуваат и во конвенционалната слика на ревизија на управувањето.

126. Начинот на кој преговорите се воспоставени, ги отсликува оние специфични околности на централно и источно европските земји, како земји кои минуваат низ голема политичко економска транзиција, воспоставувајќи нови уставни рамки, системи на владеење и кои минуваат низ економска трансформација. Не само што е овој бран најголем во однос на бројот на земји кои бараат прием, туку постои и многу голем јаз помеѓу ограничените капацитети за владеење и администрација на земјите од Централна и Источна Европа, како и зголемените барања кои рапидниот напредок на интеграцијата во последната деценија ги става врз административните капацитети на земјите членки. Тесните финансиски и буџетски ограничувања го спречуваат големото зголемување на ресурсите. Ситуацијата дополнително се комплицира со фактот дека четвртиот бран на проширување не може да биде сместен во постојната институционална рамка на ЕУ. Неопходна е голема структурна реформа. Меѓувладината конференција од 1996 не му посвети внимание на ова прашање, иако тоа беше намерата.

6. Моделирање на пристапните партнерства

127. Агенда 2000 го вовеле концептот на „Пристапни партнерства“ како клучен елемент во зајакнатиот претпристапен процес. Корисно е од поблиску да се разгледа што тоа може да значи во пракса, и во поглед на суштинска важност и како пример на тоа како капацитетите за градење капацитети може да бидат зајакнати. Засегнатите капацитети претставуваат моделирачки капацитети за одново дефинирање на улогите на земјите од Централна и Источна Европа и на ЕУ во процесот на пристапување.

128. Пристапното партнерство е наменето да ги спои сите форми на помош кои се достапни за секоја од земјите кандидати на кохерентен начин, и за фокусирање на нивната употреба при исполнување на приоритетите од спроведувањето на *правните придобивки на ЕУ*. Во иднина, изборот на проекти и развојот на програмите треба да ги отслика специфичните потреби и околности на секоја од земјите кандидати. Намерата е да се развијат програми за земјите во текот на 1997 и 1998, во рамките на новата рамка за Пристапни партнерства, што ќе и овозможи на секоја земја да се движи побрзо и поефикасно кон градењето капацитети за справување со обврските од членството во ЕУ.

129. Со тоа, Пристапните партнерства не се наменети за правење на траен придонес кон „Европеизацијата“ на владеењето во земјите кандидати. Нивната цел е да се организира и забрза процесот на опремување на земјите кандидати, за да ги исполнат условите од членството во ЕУ, и да им се овозможи да функционираат ефикасно како земји членки, од тој момент натаму. Европеизацијата не е нешто што завршува со пристапувањето. Таа е постојан дел од функционирањето на секоја земја членка. Членството не ги намалува барањата од националните влади, туку ги зголемува. Спротивно на вообичаените погрешни толкувања, напредокот во европската интеграција бара повеќе од националните влади, а не помалку. Во повеќеслојниот систем на владеење кој се развива во Европа, земјите членки треба да се справуваат со обврските и обемот на работа кој произлегува од дополнителните европски политики. Земјите во процесот на пристапување мора да се подготват за преземање на истите обврски, како и да се подготват за нови.

130. Симболично гледано, Пристапните партнерства го претставуваат почетокот на новата фаза во односите на централно и источно европските земји со ЕУ, како што се движат напред кон постигнувањето на членство во годините што следат. Но, која е тука додадената вредност? Ако се гледа над политичкиот симболизам, битно е да се разгледа како Пристапните партнерства ќе направат позитивна разлика во пракса, на начинот на кој се управува пристапувањето. Во спротивно, постои опасност од тоа терминот да биде ништо повеќе од празна политичка реторика. Уште полошо, може да стане избор на збунетост поради тоа што двосмисленостите и погрешното толкување му попречуваат на моделот на ефикасни работни односи. Различните толкувања на тоа што

значи „партнерство“ може да доведат до фрустрации и непродуктивен конфликт. Јасноста и конзистентноста се дури и побитни поради тоа што оваа нова формулација претставува одговор на незадоволството. Во минатото, управувачките практики не успеаја да се справат во задоволителна мерка со наследната комплексност на задачите за управување на процесот на пристапување и координација на напорите на бројните организациски актери кои се вклучени.

131. Барем постои основа за напредок. Општите принципи кои се наменети за наведување на Пристапните партнерства се чинат јасни. Претпоставка за заедничка одговорност и споделена приврзаност во развојот на капацитети кај секоја од владите на кандидатите и Комисијата е вградена во самиот концепт на партнерство. Подобрата организација и на двата партнера претставува предуслов за конструктивно партнерство. Ниту Комисијата, ниту владата на секој од кандидатите не претставува единствен, монолитен субјект. Со цел да се обезбеди дека тие се способни да работат заедно, секој треба да ја зајакне сопствената внатрешна организација. На страната на Комисијата, постои сознание за потребата за покохерентен пристап кон односите со земјите кандидати, отколку во минатото. Внатрешното управување на Комисијата треба да се промени за да се зајакне заедничката координација на различните активности на Генералните директорати (ГД) во односите со секоја земја. Тоа не ја исклучува децентрализацијата и развојот на посебни врски со секоја земја кандидат од страна на различните ГД. Она што тоа го бара е поголема приврзаност кон координацијата во рамките на Комисијата, со цел да се обезбеди различните иницијативи да бидат дел од препознатливиот, заеднички пристап кој нема да дегенерира во забуна и конфликт поради преклопувањето, дуплирањето и непрепознаените јазови и пропусти.

132. Како што е важно Комисијата да зборува со еден глас во односите со определена земја, така и на другата страна е битно за националната влада да зборува со еден глас во нејзините односи со Комисијата и другите партнери во процесот на пристапувањето. Координацијата во рамките на власта е од витална важност за обезбедување на тоа националните интереси да бидат добро дефинирани и ефикасно претставени. Ако ништо друго, националната координација претставува покомплексна задача од онаа на Комисијата, поради бројот и разноликоста на домашните интереси кои се засегнати. (Иако мора да се нагласи дека Комисијата мора да развие онолку под-системи за координација помеѓу ГД, колку што има земји кандидати!). Понатаму, постои додадена сложеност во тоа што координација се бара и за цел на формулирање на европската политика и за спроведувањето на договорените програми и проекти. На крајот, Пристапните партнерства бараат покохерентен пристап од страна на самите земји кандидати. Основната цел е постепено да им се пренесе повеќе одговорност на владите на земјите од Централна и Источна Европа, за моделирање на идните програми кои ќе обезбедат рамка за избор и управување со проектите за помош.

133. Внатрешната организација на Комисијата, во своите односи со секоја земја посебно, и внатрешната организација на самите национални влади, за односите со Комисијата, претставуваат предуслови за ефикасноста на Пристапните партнерства. Но, функцијата на Пристапните партнерства, сама по себе е да им помогне на земјите кандидати да го организираат контактот помеѓу националното ниво и она на ЕУ, и да им помогне во развивањето капацитети за извршување на управувачките задачи кои се појавуваат на границите. Ова поставува прашања околу организацијата и управувањето на едно различно ниво.

7. Модели партнерства

134. Бирокуратиите имаат тенденција кон стандардизација. Со оглед на бројот на земји кандидати, најверојатно ќе постојат притисоци врз Комисијата, за третирање на сите нив на ист начин. Иако ова би било згодно од административен аспект, и очигледно, фер, не мора да значи и дека би било ефикасно. Тоа не би успеало да ја отслика разноликоста на земјите кандидати. Тие имаат различни потреби – како што е делумно отсликано во мислењата на Комисијата. Исто така, моделирањето на Пристапните партнерства би требало да биде приспособено за да се земат предвид овие разлики. Ова не значи дека со нив треба да се работи на несистематски, *ad hoc* начин. Пристапно партнерство претставува стратешки сојуз во кој постои постепено преместување на одговорноста кон владата на кандидатот. Обезбедувањето на неговата ефикасност како модус на владеење, вклучува појаснување на соодветните улоги на Комисијата и на владите на кандидатите. Со оглед на тоа дека Пристапните партнерства сè уште се наоѓаат во рана фаза од развојот, можеби вреди да се воспостават некои опции за разгледување и расправа, околу начините на кои овие барања би можеле да се исполнат. Ќе бидат претставени само општите контури. Фината структура на вистинските случаи се состои од мрежа од неколку дузини организации.

135. Без тврдење за исцрпност и оригиналност, корисно е да се разгледаат три модела на партнерство; директор-агент, купувач-добавувач и професионалец-клиент. Најпрвин, партнерствата се нешто што има основа во моделот директор-агент. Во основа, ова претставува хиерархиска врска во која целите и политиките се поставени од директорот, а спроведувањето од страна на агентот е под близок надзор и надгледување. Стандардните модели и методи на управување според целите обезбедуваат средства кои го прават овој вид партнерство функционален. Бидејќи усогласеноста со големи количества на ЕУ законодавство е суштински дел од процесот на придружување, битни се партнерствата засновани на односи од овој тип. Но, одржувањето на хиерархиска врска во која земјите кандидати се помлади партнери претставува само дел – и најверојатно дел кој се намалува - од Пристапните партнерства.

136. Вториот модел, кој е многу познат од многу други скорешни реформи на јавната администрација низ светот, претставува партнерство

137. Третиот модел на партнерство, кој е различен од директор-агент и купувач-добавувач, претставува моделот на професионалец-клиент. Во овој случај, односот се заснова на дијагноза за потребите на клиентот и примената на професионална експертиза за решавање на проблемите и надградување на капацитетите. Партнерството врз основа на професионалец-клиент вклучува управување на чужна мешавина од професионална автономија и посветеност на клиентот. Ова е особено случај кога се развивањето на капацитетите на системот на клиентот претставува една од клучните цели на партнерството. Моделот за партнерство врз основа на професионалец-клиент е релевантен од две перспективи. Една е постоењето на многу случаи каде независната, прелиминарна дијагноза на потребите претставува незаменлив чекор при решавањето што треба да се направи, додека ефикасноста на она што се прави зависи од ангажирањето на клиентот. Врските директор-агент и купувач-добавувач не се соодветни во овој случај. Втората перспектива се заснова врз претпоставката дека Пристапните партнерства имаат развиена динамика. Тие се наменети да градат капацитети и да промовираат независност, а не да одржуваат зависност. Додека партнерствата по моделот директор-агент и купувач-добавувач може да бидат совршено соодветни за управување на специфични задачи, партнерството врз основа на професионалец-клиент обезбедува рамка за зајакнување на капацитетите за градење капацитети. Намерата е со текот на времето да се отиде на поголемо делегирање одговорности кон земјите кандидати, за управување со своите сопствени програми. Партнерството професионалец-клиент нуди посоодветна и пофлексибилна рамка за зголемување на автономијата и оспособување на земјите од Централна и Источна Европа, да преземат повеќе одговорности во очекување на членството.

138. Овие модели на партнерство не се взаемно исклучиви. Не постои

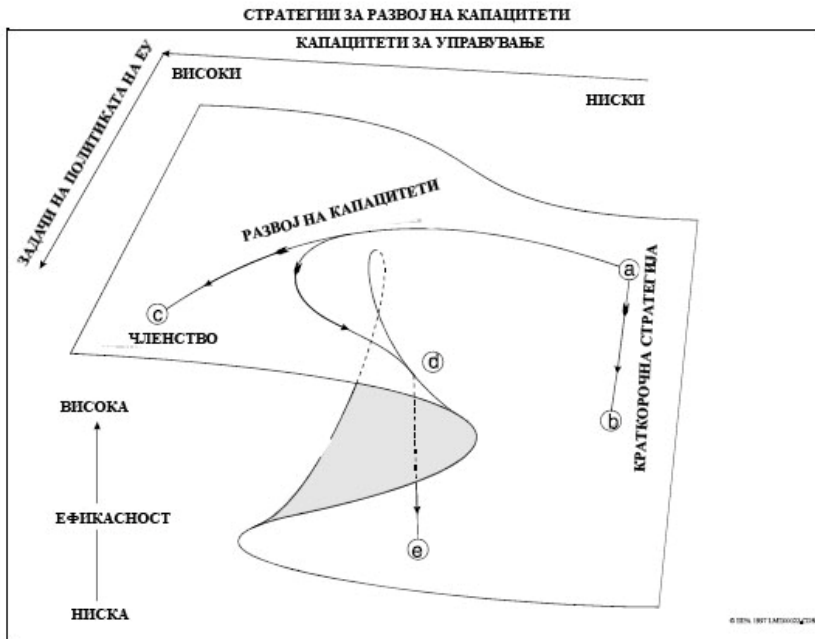
8. Бавно брзање

139. Некои земји од Централна и Источна Европа беа мети на шок терапија и „крах“ програми наменети за произведување драматични резултати за многу брз временски период. Без разлика кои се позитивните страни на овој приод во носење на економски промени, се наметнува сомнеж дали тоа е најдобриот начин за произведување на трајни реформи во јавното управување или градење на капацитети потребни за обезбедување на членство во ЕУ и неговите придобивки. Секогаш постои опасност површниот напредок да не може да биде одржан. Неуспесите може да бидат политички штетни и деморализирачки од административен аспект.

140. Трпеливото градење капацитети ги намалува шансите за такви неуспеси, и нуди попродуктивен, долгорочен изглед. Клучот за долгорочен успех е стратегија која е внимателно моделирана за чување на целокупниот баланс помеѓу стапката со која се развиваат новите капацитети, и стапката со која се добиваат дополнителни европски одговорности. Обидот да се забрза процесот на пристапување преку преземање повеќе одговорности од постојните капацитети може да се сретне со поголем ризик од преоптовареност и пад во работата, и има штетен ефект врз надворешниот имиџ на земјата, со тоа што прави таа да изгледа како неверојлив партнер. Особено онаму каде што има потреба за пред во значително поголемо ниво на работа – како што е случај со земјите од Централна и Источна Европа кои бараат пристапување во ЕУ – почетниот напредок може да се чини неимпресивен. „Бавното брзање“ има помалку очигледна политичка привлечност од ветувањето брзи резултати, но се чини дека е поверојатно да обезбеди поцврста основа за долгорочна ефикасност.

141. Приложениот дијаграм сугерира зошто пристапот на „бавно брзање“ е соодветен за моделирање на стратегијата за градење капацитети. Претпоставката е дека при ниски нивоа на капацитет, владините мрежи лесно се преоптоваруваат. Реформската стратегија треба внимателно да се моделира за да се одржи целокупна рамнотежа помеѓу стапката со која новите капацитети се развиваат и стапката со која се добиваат нови европски одговорности. Особено кога постои стрмна нагорнина, преоптоварувањето на владиниот систем може да предизвика колапс на работата и може да претставува сериозен неуспех во процесот

на градење капацитети.



142. Краткорочна стратегија (a-b) доведува до некритично прифаќање на дополнителни задачи за политиката околу ЕУ, без некаков значителен напор за градење капацитети за справување со нив. Со тоа не се постигнува никаква ефикасност. Конкурентната стратегија (a-d-e) која е заснована на филозофијата на шок терапија, произведува рапидни почетни резултати, пред да создаде преоптоварување или да се урне. Изводлива долгорочна стратегија (a-c) одржува рамнотежа помеѓу развојот на управувачките капацитети и добивањето на одговорности во политиките на ЕУ. Почетниот напредок е веројатно да се чини бавен, но наликува на спортист кај кого прогресивниот режим за тренирање во последователни циклуси на „предизвик - одговор“ доведува до подобри резултати без предизвикување на премногу стрес или негативно преоптоварување.

9. Пет услови за успешна реформа

143. Реформата на власта често пати започнува со високи очекувања, а завршува со неред и разочарување. Една причина која често пати се цитира претставува отпорот на бирократијата кон промени. Со оглед на тоа што може да се очекува определен отпор, стратегиите за реформи треба да бидат моделирани да водат сметка за тоа, или преку негово надминување, или преку негово заобиколување. Имаме доволно познавање за главните извори на отпор кон промените, за да бидеме подготвени да ги очекуваме и да формулираме начини за справување со нив.

144. Општо земено, лошите резултати, често пати се припишуваат на недостатокот на политичка волја. Претпоставката гласи дека политичкиот притисок кој цврсто се применува, е сè што е потребно за да се обезбеди реформите да бидат спроведени. Секако важи дека доколку нема политичка посветеност, набргу реформите губат здив. Недостатокот на поддршка во врвот или поделените политички мислења за насоката на реформата, ги поткопуваат напорите за воведување промени. Сепак, погрешно е да се заклучи дека политичката посветеност е сè што е важно. Политичката волја е неопходна, но не и доволна за гарантирање на успехот на реформите.

145. Што друго е потребно? Кои услови ја поткрепуваат успешната реформа? Се чини дека ефикасните реформи зависат од комбинација на пет услови кои делумно претставуваат карактеристики на ситуацијата, а делумно резултати на намерни активности од страна на реформаторите и нивните политички водачи. Доколку резимираме, тие се:

- Надворешен притисок;
- Внатрешно незадоволство;
- Стратегија за реформи;
- Механизам за управување со реформата;
- Повратна информација и оценување.

146. Во најмала мера може да се каже дека е невообичаено за било која организација да започне голема реорганизација или реформа, без некаков *надворешен притисок*. Во случајот со земјите од Централна и Источна Европа, не постои сомнеж дека сите влади се под огромен притисок од домашни и меѓународни извори, за воведување реформи кои го унапредуваат процесот на транзиција. Преголемиот надворешен притисок, а не недостатокот од него, претставува проблем во сите земји кандидати.

147. Надворешниот притисок, како таков, постигнува малку, освен доколку не постои и чувство на *внатрешно незадоволство*. Внатрешно незадоволство - чувство дека работите би можеле да се направат на различен и подобар начин - е од клучно значење за одржување на мотивацијата за реформа. Политичката волја може да биде доволна за да се започне реформа. Широко распространетото чувство на незадоволство со моменталната ситуација, помага да се продолжи со реформата. Битно е да се нагласи дека искористувањето на внатрешното незадоволство го намалува отпорот кон промена. Доколку постои малку чувство на незадоволство, пасивниот отпор ќе биде доволен да се закочат реформите.

148. Комбинацијата од надворешен притисок и внатрешно незадоволство обезбедува мотивација и енергија за промени, без да им се даде кохерентна цел. Потребна е и *стратегија за реформи*, за да се даде јасна, општа насока на реформата. Членството во ЕУ и развивањето

капацитети за спроведување на *правните придобивки од Заедницата*, обезбедуваат таква насока. Тие покажуваат на дефиниран пат напред. Но, и покрај тоа, тие оставаат голем дел на обем за утврдување на детали и поставување приоритети на стратегијата за реформи, т.е. ништо од прашањата кои ги поставуваат околу капацитетите за управување и спроведување на некоја стратегија.

149. Ова доведува до следниот услов за успешна реформа: *механизам за насочување и управување со процесот на реформа*. Во модерните влади, реформата претставува управување со промени - промени во организацијата и промени во работните односи помеѓу мрежите на организации. Овие претставуваат многу сложени и тешки промени за изведување. Носењето закони постигнува многу малку доколку не постои капацитет за извршување детална работа и развој на програми кои, чекор по чекор, се движат кон стратегиски цели. Потребните капацитети не мора да се наоѓаат во форма на голема организација која ја централизира контролата. Наместо тоа, мала политичка група со јасна политичка поддршка може да работи на прилично децентрализиран начин. На крајот, успехот на реформите зависи од посветеноста на оние кои мора да ги спроведат.

150. На крајот, петтиот услов за успешна форма е процесот на *повратна информација и оценување*. Тие се значајни како политички, така и во управувачка смисла. Тие може да се употребуваат на реформите да им се даде политичка видливост, како и да им се обезбедат средства за оценување на напредокот, на оние кои се одговорни од управувачки аспект. Реформите често пати губат здив поради тоа што со текот на времето ја губат видливоста и поддршката. Повратните информации и оценувањето ги обезбедуваат тековите на докази и податоци кои може да се искористат за одржување на внатрешната и надворешната поддршка. И покрај тешкотиите, една од предностите на пристапувањето е во тоа што обезбедува неколку дефинирани и политички важни критериуми за оценување и зајакнување на напредокот во процесот на реформата на самоорганизирањето.

10. Дефинирање на стратегија за градење капацитет

151. Со цел да се дефинира стратегија за градење капацитет, битно е да се воспостави агенда која ги поставува клучните прашања кои се заеднички за сите земји кандидати. Во тој момент, се поставува прашањето „Која е стратешката цел?“ Особено во ситуациите по објавувањето на мислењето на Комисијата, се чинеше дека претпоставката за многу случаи е дека одговорот бил „да се постигне членство“, па дури и „да се постигне членство што е можно побрзо“. За потребата на моменталната анализа, овие одговори се чини дека се премногу ограничени, па дури и штетни како примарни цели. Во она што следи ќе биде претпоставено дека соодветната стратешка цел е да се *создаде капацитет за да се има придобивка од членството*. Преговорите за пристапување претставуваат суштествен чекор во овој процес, а не цел

сама за себе (Меткалф, 1996).

152. Од перспектива на земја кандидат, изводливата стратегија зависи од развојот на системи и структури кои ќе им овозможат да се преговара за пристапувањето и да се управува со членството, како и да се подготват нивните администрации за спроведување на моменталните и идни политики на ЕУ. За да се обезбеди стабилна, долгорочна перспектива за управување со пристапувањето, корисно е да се издвојат три нишки на стратегијата за градење капацитет, која има за цел да ги обезбеди долгорочните придобивки од членството во ЕУ:

1. Пристапувањето како процес за управување со проект.
2. Пристапувањето како подготовка за членство.
3. Управување со пристапувањето и реформата на домашното јавно управување.

10.1. Пристапувањето како процес за управување со проект

153. Корисно е да се започне со тоа што ќе се разгледува процесот на преговори за пристапување, како вежба по управување со проект. Преговорите за пристапување кон ЕУ може да се сметаат за самостојна задача која е назначена на посебна група во рамките на владата на земјата кандидат. Сите земји кандидати, и во минатото и во сегашноста, имаат воспоставено единици и им имаат дадено одговорност за водење на процесот на пристапување. Таквите групи мора да се вклопат во владина структура и шема на политичка одговорност. Формирањето улога вклучува решавање проблеми околу кредибилитетот и легитимноста со постојаните министерства и централни владини институции. Постојаната вклученост во процесот на пристапување ги прави јадро за акумулирање искуство и развој на експертиза во справувањето со европските прашања. Доколку групата или единицата добро функционира, таа постепено станува меморија на владата, како и главен извор на знаење за она што е направено и за она што во моментот се прави во полето на европските интеграции. Ваква група ја оформува основата за ефикасен преговарачки тим.

154. Перспективата на управување со проект претставува корисна прва аналогија, а не целосна слика. Пристапувањето дели некои битни, заеднички карактеристики со пристапот на конвенционално управување со проект. Првата и основна која е спомената погоре, претставува создавањето на тим или работна група која има унифицирано мислење, и која го има завршувањето на проектот како своја главна одговорност. Во идеален случај, се воспоставува група за извршување некоја задача од почетокот до крајот, со дадени јасни одредници. Во преговорите за пристапување, ова претставува попрецизен опис на она што е потребно штом се постигнуваат финалните фази, отколку она што може да се очекува порано. Реалноста е во тоа што општо земено, постои повеќе од

еден фокус во рамките на националната влада. Вклученоста на Министерството за надворешни работи е од клучно значење; па така, од различен агол, е и вклученоста на Министерството за финансии. Вообичаено е да се создаде специјализиран сектор или биро за европски интеграции; и со оглед на високиот политички приоритет кој го има вежбата, општо земено, постои тесна врска со премиерот и/или претседателот. Не е возможно да се каже која е најдобрата конфигурација. Не постои едно најдобро решение. Сепак, може да се каже дека со било која конфигурација е многу битно да се има изразено разбирање на поделбата на одговорностите помеѓу различните тела, на пример, кој е примарно одговорен за обезбедување кохерентност во однос на надворешниот свет, а кој за внатрешна координација. Коалиционите влади и коалиционите политики ги усложнуваат овие задачи, но една причина за нагласување на важноста на перспективата на управување со проектите е да се докаже важноста од развој на капацитетите за решавање на овие разлики и конфликти, заради долгорочниот национален интерес.

155. Примената на перспектива за управување со проекти помага во придвижувањето кон оваа насока, преку обезбедување на заедничка рамка за оценување на ефикасноста и систематско препознавање пречки и прашања кои мора да се решат при ефикасното насочување на некој проект. Широко кажано, управувањето на проектот користи три вида на критериуми за работата: цели, трошоци и време. Добро управуван проект има јасно дефинирана цел, буџет и временска рамка. Управувачката задача е да се заврши проектот: „според стандардите, на време и во рамките на буџетот“. Во преговорите за пристапување, управувачките задачи се определуваат преку целта – постигнување членство во ЕУ; треба да се воспостави соодветна временска рамка во однос на расположливите средства. Управувачката задача е да се насочи курсот кој најдобро ги искористува ресурсите за постигнување на целите во рамките на временските ограничувања. Овие критериуми се независни. Во идеален свет, буџетските ветувања, датумите за завршување и гаранциите дека стандардите ќе се почитуваат, можат сите да бидат дадени однапред. Во вистинскиот свет, ниедно од нив не може да биде гарантирано. Битните прашања се вртат околу приоритетите помеѓу нив. Што се случува со распоредите доколку се покаже дека проблемите се потешки отколку што се очекувало? Што ако трошоците се зголемат или стане тешко да се постигнат стандардите? Управувањето проекти не обезбедува однапред готови одговори на овие прашања, но обезбедува алатки и техники за предвидување и насочување на курсот кој спречува кризите да предизвикаат трајна штета. Најважно од сè е дека обезбедува заедничка рамка за дискусија во рамките на националната влада, што може да помогне да се спречат бирократските или коалициски политики сериозно да му наштетат на напредокот.

156. Голем дел од скорешната дебата за напредокот на преговорите за пристапување, може да се вметне во оваа рамка. Политички гледано, чувствителното прашање претставува временската рамка на пристапувањето. Кога ќе започнат преговорите за пристапување? Кој е

очекуваниот датум за нивно завршување? Постојат силни политички притисоци за забрзување на процесот и скратување на временската рамка. Какви и да се краткорочните политички придобивки од тоа, игнорирањето на другите димензии од ефикасноста ќе донесе штетни долгорочни ефекти. На трошоците и стандардите им е посветено многу помалку внимание од она што го заслужуваат. Брзањето на процесот е веројатно да доведе до трошоци и да им наштети на стандардите. Какви и да се предизвиците за барање на брзо решение, врз претпоставката дека проблемите може да се решат подоцна, постои опасност дека површното разгледување на проблемите ќе резултира со големи грешки и намалени стандарди на работењето, кои е премногу тешко да се поправат подоцна. (иако контекстот е различен, во принцип, ова е она што се случува со Европската монетарна унија Желбата од страна на некои земји да бидат вклучени во првата рунда на членства, и напорите да се одржи првобитната временска рамка ги доведе владите во ситуација да предизвикаат трошоци преку огромна невработеност, поради усвојување на рестриктивни економски политики, и потоа да бараат начини за намалување на стандардите кои Монетарната унија требаше да ги гарантира. Какви и да се придобивките од Монетарната унија во економска смисла, како проект, таа слабо се води.)

157. Првото битно прашање за управувањето на пристапувањето е дали може да се состави стабилен тим за проектот. Со оглед на ограничените човечки ресурси и високо специјализираните потреби од процесот на пристапување, не е лесно да се регрутираат, ниту да се обучат луѓе од вистински калибар. Следно прашање е каде треба да се лоцира таков тим во рамките на владината машинерија. Највообичаените одговори на овие прашања е да се формира мал тим за проектот, во рамките на Министерството за надворешни работи, или тесно поврзан со него. Логиката во ова е во тоа што министерствата за надворешни работи се оние кои имаат дипломатски вештини и воспоставена мрежа на надворешни односи кои се потребни за справување со преговорите за пристапување. Но, ова е само една страна од сликата. Процесот на пристапување содржи сложености кои вообичаено не фигурираат во управувањето со проекти, особено во однос на обезбедување на целосна соработка со релевантните домашни министерства. Еден од најбитните и најтешките аспекти од процесот на пристапување е нивото до кое ги заматува границите помеѓу она што во конвенционална смисла се смета за надворешна политика и она што се смета за домашна политика. Успехот на стратегијата за пристапувањето многу зависи од искористувањето на знаењето и експертизата низ владата. Ефикасен тим за проектот за пристапување мора да осигура сите врски да бидат воспоставени помеѓу сите министерства и други организации кои треба да придонесат за формулирање на политиката, или да имаат улога во спроведувањето.

158. Тим на проект, колку и да е силен и каде и да е сместен во владата, не може сам да ја преземе целата задача на подготвување и преговори. Тој претставува само јадро околу кое се организираат и искористуваат капацитетите за управување со пристапувањето. Тимот на проектот

претставува нервен центар кој обезбедува континуитет во раководењето и координацијата на процесот. Но, тој не ги поседува целото знаење и експертиза кои се потребни за спроведување на успешни преговори за пристапување. Од најраните фази, преговорите за пристапување бараат многу поширока вклученост од страна на ресорните министерства. Тешкиот терет на деталната техничка работа бара придонеси на специјалисти и експерти од сите релевантни полиња на политиката. Доколку веќе нема постоечка експертиза, една од одговорностите на тимот за проектот на пристапување е да се стимулира нејзиниот развој. На краток рок, може да биде возможно да се „позајми“ или „купи“ експертиза, но на долг рок, не постои замена за развојот на домашни капацитети. Важно е да се спомене дека ова значи дека тимот на проектот во центарот мора да игра активна улога во развивањето на домашната национална мрежа која на крајот ќе ги преземе задачите за управување со членството.

159. Одговорите на прашалникот на SIGMA ги имаат покажано чекорите кои веќе се преземени од страна на централно и источно европските земји, за развивање на овие мрежи. Понекогаш ова е направено преку назначување поединци како лица за контакт или воспоставување посебни единици за европски прашања, во рамките на ресорните министерства. Како што расте обемот на работата поврзан со ЕУ, битноста на овие улоги кои ги прошируваат границите се зголемува. Исто така е важно дека домашната национална мрежа се развива како хоризонтална мрежа во која се дава приоритет на прецизни и доверливи двонасочни текови на информации помеѓу министерствата. Многу од ова може да се направи врз билатерална основа. Хиерархиската структура на односите ќе ја ограничи комуникацијата и ќе доведе до зголемена зависност од хиерархиските извори на информации. Во бирократската политика, информацијата претставува моќ, но тим на проект кој се обидува да се однесува како чувар на европските контакти или да воспостави монопол врз информациите, е поверојатно да го поткопа, а не да го зајакне својот кредибилитет. Најверојатно главната точка која треба да се подвлече е дека пристапот на управување со проект треба да цели кон правење на децентрализиран систем да функционира, а не да се направи обид да се зголеми централната контрола.

10.2. Пристапувањето како подготовка за членство

160. Со оглед на тоа дека се земени предвид дополнителните сложености кои штотуку беа разгледани, корисно е да се гледа на процесот на процесот на пристапување, како на вежба по управување со проект. Претпреговорите и подготовките имаат придобивки од имањето на кохезивен и посветен тим со добри врски во националната администрација, како и надворешни односи и пристап до политичките водачи. Пристапот на управување со проект може да обезбеди добра основа за воспоставување тим за преговори кој избегнува сериозни грешки и ги граби можностите, дури и во стресна, хиперактивна атмосфера на преговори за пристапување.

161. Имајќи го ова на ум, многу е важно да се препознае дека создавањето на тим за управување со проект не претставува сè што треба да се направи. Во исто време кога се прават подготовки за преговорите за пристапување, треба да започнат и подготовките за управување со членството. Може да се спори дека ова ниту е неопходно, ниту е мудро. Од управувачка гледна точка, може да се чини дека би било подобро да се концентрираат сите ресурси на обезбедување членство, што е можно побрзо, а потоа следствено да се продолжи со справувањето со членството. Со оглед на ограничените човечки ресурси во владите на кандидатите, овој пристап на „едно по едно“ може да се чини како разумен. Често пати е поддржуван од политичка гледна точка со аргументот дека подготовката за членство тактички не е мудра поради тоа што ја ослабува преговарачката позиција на земјата кандидат. Таа сугерира претерана желба и делува како отстапка. Колкава применливост и да имале овие аргументи во претходниот бран проширување, во моменталниот тие се многу помалку релевантни. Главниот фокус на преговорите не е во волјата за придружување, туку во способноста да се исполнат тешките барања за членство.

162. Во основата на претпочитањето на стратегијата за „едно по едно“, често пати се содржи верувањето дека навистина тешкиот предизвик со кој се соочуваат земјите претставува обезбедувањето членство. Обезбедувањето членство станува политичка цел сама по себе, а не средство за постигнување на стратешка цел да се биде во позиција на придобивка од членството. Се претпоставува дека животот станува полесен штом ќе се постигне членството. Случајот е спротивен. Со други зборови, обезбедувањето членство не преставува крај на приказната. Тоа е само почеток на нова фаза – битен настан во еден тековен процес. На некој начин, да се биде член е потешко и бара многу повеќе отколку само да се преговара за членство. Разумна стратегија за градење капацитети за справување со членството мора да ги земе предвид постојаните барања кои членството ги носи, и привремените проблеми од транзицијата кон членство. Концентрирањето само на обезбедување членство го донесува ризикот на потценување и на обата и слабеење, а не јакнење на капацитетите на долг рок.

163. Управувањето со транзицијата од кандидат до член претставува посебен предизвик. Широко земено, постои премин од билатерални преговори со ЕУ, до мултилатерални преговори во рамките на ЕУ. Ова ја усложнува задачата на националните претставници. Наместо да се има единствена цел – членство – за обезбедување на заедничка референтна точка, постојат бројни цели и конкурентни интереси без никакви јасни приоритети помеѓу нив. Ако ништо друго, членството создава поголема оптовареност од процесот на преговори, поради тоа што националните претставници мора да бидат вклучени во сите сфери на политиката на ЕУ, а не само на оние од директен национален интерес.

164. Одложувањето на разгледувањето на потребите за членство, до

периодот по пристапувањето, може да создаде лажни очекувања кои ги зголемуваат негативните реакции на културниот шок од членството. Проблемот е сличен како водење на група луѓе кои се качуваат на некоја стрмна планина и целиот напор и сите очекувања ги вложуваат на врвот кој се гледа горе, за на крајот да откријат едно деморализирачко откритие дека вистинскиот врв всушност е многу погоре. Специфичен проблем на управувањето со транзицијата е дека потешките одговорности мора да се решаваат во време на реорганизација и, најверојатно, во ситуација на губење на клучните кадри. Ризиците од крах се зголемуваат со фактот дека во оваа клучна точка на пресврт, сите нови земји членки мора да се справат со загубата значителен број од нивните највисоки и најiskusни кадри; особено оние со вештини и знаење кои ги прават способни да работат во средината на ЕУ. Некои ќе заземат нови позиции во европските институции. Некои можеби ќе отидат во засилените постојани претставништва во Брисел. Некои можеби ќе се вработат во други организации поврзани со ЕУ. Речиси е сигурно дека владата ќе ги изгуби некои од нив засекогаш. Иако земјите од Централна и Источна Европа не се во позиција да имаат „резервен тим“, тие треба да бидат свесни од веројатноста на овој транзициски проблем.

165. Напредните подготовки за управувањето со членството вклучуваат значителни вложувања во човечки ресурси и организациски развој во рамките на ресорните министерства кои имаат одговорности поврзани со ЕУ, околу земјоделството, транспортот, животната средина, индустријата, царината итн. Бидејќи е потребно значително време за обука и развој на кадар, и за развој и приспособување на организациите кои треба да ги исполнат европските и домашните одговорности, постигнете потреба за внимателно планирање на неопходните програми за градење капацитети во рамките на овие и други министерства.

166. Еднакво важен како и градењето организациски капацитети е развојот на капацитети помеѓу организациите. Често пати, европските политики се меѓусебно зависни. Тие не се само паралелни линии на политика со кои можат да се справат посебните министерства, независно едно од друго. Водењето сметка за меѓусебната зависност на политиките бара координација. Министерствата мора да работат заедно во процесот на формулирање национални интереси на постојана основа. За да бидат ефикасни во управувањето со членството, министерствата треба да се координираат едно со друго на рутинска основа, како и да развиваат капацитети за управување со нерутински проблеми околу координацијата.

167. Воспоставувањето посебна единица за „координација“ не претставува решение за овој проблем, иако специјализираните единици за координација имаат корисна улога. Побитна задача претставува градењето капацитети за управување со меѓусебната зависност во самите ресорни министерства. Наместо да се изедначува координацијата со надворешната контрола или хиерархискиот надзор, најголемиот дел од работата околу координацијата треба да стане дел од одговорноста на министерствата кои спроведуваат одговорности за политиките. За земјите

кои се наоѓаат во маките на забрзаните економски промени и политички турбуленции, може да се чини дека ова претставува преголемо барање, но многу е важно да се направи напор за градење на овие капацитети за управување со внатрешните конфликти. Неуспехот тоа да се направи сосема сигурно ќе ја ослаби надворешната преговарачка позиција.

168. Ова не ја исклучува можноста министерствата за надворешни работи, министерствата за финансии, премиерските кабинети, владините кабинети или канцеларии да играат битна улога во координацијата на националните позиции. Она на што тоа укажува е дека за единици за координација од повисоко ниво, како овие, да функционираат добро, капацитетите за управување со пониски нивоа на функции за координација треба да бидат добро воспоставени. Доколку ова не претставува случај, институциите за координација од високо ниво ќе бидат оптоварени со голем број на лошо подготвени предлози и специфични проблеми кои им пречат на напорите за справување со пошироките прашања. Министрите и високите службеници може да увидат дека нивните агенди се блокирани од страна на огромен број детални прашања кои би можеле и да бидат решени на пониско ниво на координација, доколку капацитетите би биле подобро употребени.

169. Скалата за координирање на политиките, прикажана на подолниот дијаграм, обезбедува систематски начин за препознавање на слабостите во владината координација, и укажува на начини за нивно поправање (Меткалф, 1994). Со оглед на важноста на координацијата за ефикасно управување со пристапувањето и со членството, многу е битно недостатоците во, да речеме комуникациите и консултирањето помеѓу министерствата или други функции за координација на пониско ниво, да бидат препознаени и отстранети. Но, политичарите често пати имаат тенденција да усвојуваат перспектива од горе надолу и едноставно да претпостават дека сите нивоа на координација опишани во овој дијаграм се соодветно обезбедени. Бидејќи ова не претставува случај во многу од постоечките земји членки, тешко е дека тоа би било случај во земјите кандидати. На дијаграмот може да се гледа како на серија чекори кои може да се изградат од долу нагоре. Ефикасноста на повисоките нивоа на координација зависи од цврстото поставување на оние под нив. На пример, битно е во преговорите, претставниците од различните министерства да зборуваат со еден глас (чекор 4). Добрите процеси на комуникација и советување помеѓу министерствата, обезбедуваат основа за тоа (чекори 2 и 3).

КАПАЦИТЕТИ ЗА КООРДИНИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ
(види Меткалф, 1994)

9. ПОСТАВУВАЊЕ НА ПРИОРИТЕТИТЕ НА ВЛАДАТА
8. ПОСТАВУВАЊЕ НА ЦЕНТРАЛНИТЕ ОГРАНИЧУВАЊА
7. АРБИТРАЖА НА КОНФЛИКТИ
6. УСОГЛАСУВАЊЕ (ПОСРЕДУВАЊЕ)
5. ПОТРАГА ПО СПОГОДБА (КОНСЕНЗУС)
4. ГОВОРЕЊЕ СО ЕДЕН ГЛАС
3. СОВЕТУВАЊЕ (ПОВРАТНИ ИНФОРМАЦИИ)
2. РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ (КОМУНИКАЦИЈА)
1. НЕЗАВИСНО КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ОД СТРАНА НА МИНИСТЕРСТВОТА

170. Секако, не постои конфликт помеѓу развојот на капацитети за координација како дел од проектот за управување со пристапот за управување на пристапувањето, и нивниот развој за да се помогне ефикасното управувањето со членството. Но, постојат големи ризици при претпоставување дека транзицијата од едното во другото ќе тече мазно. Работењето под голем притисок во преговорите за пристапување е веројатно дека ќе произведе реакција штом се постигне целта. Загубата на една специфична концентрираност и јасна заедничка цел е веројатно да доведе до губење на кохерентноста.

10.3. Управување со пристапувањето и реформата на домашното јавно управување

171. И управувањето со процесот на пристапување и подготовката за транзицијата кон членство носат големи последици за владите и администрациите на земјите кандидати од Централна и Источна Европа. Некои од нивните директни импликации беа разгледани во претходните два дела. Но, нивното влијание не е ограничено на оние области на владеењето кои традиционално се справуваат со надворешните работи и надворешната средина. Главните услови за членство ја вклучуваат способноста за справување со сè поопширните барања кои европската интеграција ги наметнува врз националните администрации. Поради тоа што ЕУ се развива како плурален систем со повеќе нивоа на владеење, а не како федерална држава, голем дел од административната работа, како и голем дел од политичкиот развој остануваат на национално (и поднационално) ниво.

172. Секоја земја кандидат се соочува со стрмна линија на учење додека се приспособува кон барањата кои ги носи членството во ЕУ, и се ангажира во задачите за моделирање и развој на соодветните

организациски структури и административни системи. Додека на ова може да се смета како на дополнително барање од администрациите кои веќе се преоптоварени со други задачи од економската транзиција и политичката реконструкција, тоа има две битни, потенцијални предности. Прво, со оглед на тоа што европеизацијата е во согласност со целите на другите реформи, таа и дава на администрациите, специфична насока која во друг случај би можела да недостасува. Постојат релативно конкретни среднорочни цели кон кои треба да се работи. Второ, постои структура на поттикнување и помош за да се зајакне процесот. Оставено е на секоја влада на земја кандидат да ја разработи сопствената стратегија и да ја развие сопствената структура за поддршка. Секоја од нив мора да покаже дека е способна да се справи со одговорностите од членството. Но, во процесот, сите се наоѓаат во позиција да ги користат ресурсите и помошта за да помогнат во развојот на бараните капацитети.

173. Министерствата и другите јавни организации кои се засегнати од широк опсег на политики, кој станува сè поширок, мора да водат сметка за нормите кои се воспоставени од страна на ЕУ, како и да се приспособуваат на нив. Од државните административци во многу специјализирани полиња се очекува да ги применуваат стандардите на ЕУ воспоставени во директивите и регулативите. Една маса од детално законодавство мора да биде ставена во употреба. Ова не претставува само работа на спроведување на различните политики преку националните системи. Сè повеќе националните службеници мора да учат да стануваат доверливи партнери во повеќе-националните рамки на владеење кои се создаваат за да се обезбеди конзистентно спроведување на политиките на ЕУ кај сите земји членки. Европеизацијата, во оваа смисла на интегрирано управување со политиките, ги рedefинира границите на административните системи, и го поттикнува одновото моделирање на постојните односи помеѓу организациите претставуваат дел од нив, како и развојот на нови. Станува невозможно да се споредуваат и одделат одговорностите за управување на внатрешните и надворешните работи. Во многу случаи, разликата помеѓу домашната и надворешната политика станува нерелевантна. Политиките кои традиционално се сметаа како чисто национални, добиваат европска димензија. Спротивно на тоа, политиките на ЕУ често пати зависат од соработката со националните влади и помеѓу нив, со цел тие да бидат спроведени. Надлежностите (во правна смисла на зборот) за носењето одлуки може да бидат приложени во европските институции, но управувачките капацитети кои се од клучно значење за тие да бидат спроведени во пракса се најчесто сместени во националните и поднационалните нивоа.

174. Тоа значи дека во секојдневните национални работи за управување со политиката, од службениците и избраните национални политичари во владите се бара да работат во рамката на поголемиот систем на ЕУ. Тоа важи и за формулирањето политики по влезот, и на спроведувањето на политиките во фазата пред влезот. Постои зголемен обем на двонасочен сообраќај со кој треба да се работи. И службениците и политичарите кои се наоѓаат на гранични улоги, мора да станат вешти во движењето наназад

и напред при дејствувањето и во национален, и во европски контекст.

175. Секако, некои министерства ќе имаат само делумен или специфичен интерес во некој аспект од политиките на ЕУ. Веројатно е дека други многу повеќе ќе се вклучат. Но, главната точка на европеизацијата има продорно влијание, не само на политиките, туку и врз административната организација и начинот на кој се спроведува работата на владеењето на национално ниво. Она што можеби се чинело како одделена и далечна грижа на Министерството за надворешни или на Министерството за трговија, станува интегрален дел од секојдневниот живот на министерствата кои се задолжени за земјоделството, индустријата, образованието, животната околина, царината, имиграцијата итн.

176. Ова не треба да означува дека националните влади едноставно стануваат административни агенти на ЕУ. Тие не претставуваат само преносители на европските политики. Претставува битен дел од должноста и одговорноста на националните службеници и политичари да ги претставуваат националните интереси во европската арена. Ова бара темелна подготовка и добро управувана координација во рамките на националните администрации. Дополнително, тоа бара развој на врски со економските и општествените организации и групи на интереси надвор од владата. Доверливото владеење не претставува задача само на владата. Доколку владите треба да ги претставуваат националните економски интереси за некоја високо техничка тема, на пример, битно е да се консултираат индустриските интереси кои би можеле да бидат засегнати. Како што изјавува скорешниот извештај за ефектите од членството во ЕУ врз шведската администрација, погледите на засегнатите општествени и економски интереси треба да се бараат како рутинска работа. „На пример, кога директивите на ЕЗ се спроведуваат, Агенцијата за административен развој смета дека е многу битно на организациите со посебен интерес кои се вклучени, да им биде дадена шанса да ги поднесат своите коментари“ (Штатсконторет, 1996, стр. 33, исто така да се види стр. 35).

177. Колку консултации и други видови на координација се соодветни и изводливи претставува работа за дебата. Она што е од фундаментална важност е широко распространетото признавање на потребата за ефикасно управување на меѓусебната зависност во рамките на различните единици и нова на владеењето, и помеѓу нив, како и со надворешните интереси.

178. Какви импликации има ова врз програмите за реформата на јавното управување во земјите од Централна и Источна Европа. Може да се направат три општи опсервации. Најпрво, она што штотуку беше кажано е сосема во согласност со главните теми на зајакнатата стратегија за пристапување, вклучено во Агендата 2000. Овој труд до некоја мера оди и понатаму во сугерирањето дека нема потреба да се дефинираат програми за реформа на јавното управување околу националните стратегии за пристапување. Целта на членството во ЕУ обезбедува клучна референтна точка за управување со процесот на транзиција. Националните околности,

приоритети и потреби треба да се земат предвид при дефинирање на стратегијата за градење капацитети.

179. Второ, градењето капацитет претставува различен проблем од оној кој служеше како центар на внимание за реформите на јавното управување во Западна Европа и на други места, во текот на минатата деценија и повеќе. Со оглед на тоа дека проблемите се различни, такви треба да бидат и решенијата. Препораките за ново јавно управување, кои беа основа на многу (иако, не на сите, во секој случај) реформи, не се најсоодветни за земјите од Централна и Источна Европа (Верхејен, 1996). Тие во најголема мера се бават со истенчување на воспоставените системи, а не со градење на нови; тие имаат силна тенденција кон создавање повеќе специјализирани и диференцирани организации на микро ниво. Во контекст на претпристапниот процес, најбитните потреби се, а можеби и не е изненадување, подбратата интеграција и координација на макро ниво. Реформата на новото јавно управување може да служи само за зголемување на фрагментирањето, доколку неа и беше даден врвен приоритет.

180. Ова доведува до третата опсервација. Реформите потребни во претпристапниот период не претставуваат едноставно реформи на оперативното управување на ниско ниво. Тие претставуваат реформи на поголеми системи каде владеењето и управувањето се во меѓусебна интеракција. Како дополнување на градењето нови капацитети, мора да бидат моделирани и развиени нови институционални рамки, за да се обезбеди тие да бидат ефикасно искористени. Во тој поглед, процесот на пристапување претставува управување со промени од огромно ниво.

11. Заклучоци

181. Затворањето на Меѓувладината конференција од 1996/97, спогодбата за Договорот од Амстердам, претставувањето на Агенда 2000 и најавувањето на зајакнатата претпристапна стратегија означуваат одлучувачки чекор кон следниот бран проширување на ЕУ. Целта на овој труд беше да испита како земјите од Централна и Источна Европа можат да се подготват за да им излезат во пресрет на предизвиците од пристапувањето. Како спротивност на претходниот бран проширување, централно прашање претставува *способноста* на земјите кандидати да ги преземат одговорностите од членство, а не нивната волја тоа да го направат. Главен приоритет претставува развојот на стратегија за развој на капацитетите потребни за преговарање на пристапувањето и функционирањето како ефикасни и доверливи членки на ЕУ.

182. Со оглед на големината и сложеноста на задачата, особено е важно да се земе долгорочно гледање кое оди подалеку од управувањето со пристапувањето, за да го вклучи управувањето со членството. Во суштина, критериумите од Копенхаген и начинот на кој тие се развиваа, подоцна го постави тоа како клучен услов за членство. Ова претставува амбициозна цел, поради тоа што има смисла од национална гледна точка,

како и од гледна точка на ЕУ. Стратешка цел на една земја кандидат не е едноставно членството во ЕУ, туку создавање на капацитет за имање придобивка од членството. За земјите од Централна и Источна Европа, исполнувањето на барањата за пристапување, бара квантен скок во нивната ефикасност. Тоа не може да се постигне преку шок терапија и програма на крах, поради тоа што тоа вклучува управување со промените од огромен размер. Парадоксално е тоа што квантниот скок во ефикасноста бара постепен приод кон градењето капацитет, за да не се предизвика преоптоварување.

183. Предложена беше стратегија за градење капацитет која се состои од три компоненти. Првата претставува воспоставување на систем, заедно со управувањето со проектот за управување на процесот на пристапување. Втората се преклопува со првата, претставува развој на организациски капацитети и координација помеѓу организациите за да се управува со членството по пристапувањето. Третата претставува воведувањето на поопшти реформи на јавното управување, за да се поддржи европеизацијата.

184. Поединечно или заедно, овие три компоненти од стратегијата за градење капацитети претставуваат тешко оптоварување. Постигнувањето на членство во ЕУ и имањето придобивки од него во подоцнежната фаза, бараат посветување на многу внимание на секоја од нив, дури и доколку ова трае подолго од она што би било желба на националните политичари и домашното јавно мислење. Успехот зависи од воспоставување на углед како доверлив партнер во процесот на интеграција. Целиот процес во својата основа мора да има јасно разбирање за условите за успешна реформа и осмислен напор за нејзино создавање и одржување, како и свесното внимание на потребата за капацитети за градење капацитети.

185. Во секоја земја кандидат, за трансформација на капацитетите на владеешето се бара програма за развој на институциите и управувањето. Дури и во најповолните услови, тоа најверојатно ќе трае повеќе години. Басната за зајакот и желката е релевантна; брзајте бавно.

ЛИТЕРАТУРА

КРИСТЕНСЕН, Том. "Adapting to Processes of Europeanisation", студија на норвешкото Министерство за Надворешни работи, извештај на ARENA, бр. 2, јуни 1996.

ДРОР, Јехезкел. "Delta-type Senior Civil Service for the 21st Century", *меѓународен преглед на административните науки*, том. 63/1, стр. 7-23, март 1995.

МАЈОНЕ, Цандоменико. *Regulating Europe*, Routledge, Лондоон, 1996.

МЕТКАЛФ, Лес. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform", *меѓународен преглед на административните науки*, том. 60, стр. 271-290, Sage, Лондон, 1994.

МЕТКАЛФ, Лес. "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 Aspectsof Policy Making*, SIGMA трудови: бр. 6, OCDE/GD(96)45, стр. 29-55, Париз, 1996.

НИКОЛАИДЕС, Федон и Силвија РАЈА БОЕАН. *A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, Process, Timing, Negotiations* (Revised Edition), Европски институт за јавна администрација, Мастрихт, јули 1997.

STATSKONTORET. *The Effects of EU Membership on Swedish Government Administration*, извештај подготвен за институциите на шведската влада, Statskontoret, 1996:7A.

ШТАЈН, Џенис Грос. *Getting to the Table: The Processes of International Pre-Negotiation*, Johns Hopkins University Press, Балтимор и Лондон, 1989.

ВАН ДЕН БРУК, Ханс. "The Waiting Room", *Thesis — A Journal of Foreign Policy Issues*, том. 1, бр. 1, пролет 1997.

ВЕРХЕЈЕН, Тони. "The Relevance of 'Western' Public Management Reforms for CEECs", *Public Management Forum*, том. II, бр. 4, стр. 8-9, 1996.

**Поглавје 3: Пренесување Директиви на Заедницата во
законодавството
и регулативите на земјите-членки на ЕУ**

автор: Жан Луи Квермон⁶

⁶ Жан Луи Квермон е професор по Политички науки на Универзитетот Гренобл, Франција.

1. Вовед

186. Проблемите со пренесувањето на директивите на Заедницата во законодавството и регулативите на земјите членки на ЕУ произлегуваат од постепеното спојување на политичките и правните системи на земјите членки, и можеби на државите членки, со оние на Европската унија. Кога станува збор за ЕУ, процесот во главна мера, ако не и исклучиво влијае на првиот столб познат како Европска Заедница, која се состои од Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија (ЕЗАЕ), воспоставени со договорите од Париз (1951) и Рим (1957). Доколку третата фаза од економската и монетарната унија стапи во сила на 1 јануари 1999, Заедницата, исто тала ќе го вклучи и Европскиот систем на централни банки (ЕСЦБ) и на крајот, доколку се потпише и ратификува Договорот од Амстердам, третиот столб на одредбите на Заедницата.

187. Еден знак за овој процес претставува меѓусебната поврзаност помеѓу правните институции и правните системи на земјите членки со оние на Европската унија. Сепак, врските помеѓу овие две не претставуваат вообичаен вид на систематски врски помеѓу суверени земји и интернационални организации, или помеѓу домашни и меѓународни правни системи. Всушност, малку е битно дали земјите членки имаат дуална или монистичка правна традиција. Одвоената карактеристика на правото на Заедницата лежи во трите главни карактеристики препознаени признаени од страна на судската пракса на Судот на правдата на Европските заедници (СПЕЗ), имено во директна и непосредна применливост и примат над домашното право и униформноста на толкувањето. Трите правила важат за целото право на Заедницата, без разлика дали е примарно (основачки договори и договори за пристапување) или секундарно (регулативи, директиви и одлуки)⁷.

188. Со оглед на тоа што правото на Заедницата продира директно во правниот систем на секоја земја членка, тоа не мора да биде вградено во домашните закони за да стапи во сила таму, иако директивите претставуваат посебен случај (погледнете подолу).

189. Мерките за општа применливост, во форма на секундарно законодавство, треба да бидат објавени само во Службениот весник на Европските Заедници (СВЕЗ), за да станат закон на денот на стапување во сила, или во случај тоа да не се случи, на дваесеттиот ден по објавувањето, додека мерките кои се применуваат на поединци стапуваат во сила од моментот на известувањето. Од тој датум натака, институциите на земјите членки, и нивните државјани, каде што е соодветно, се обврзани да им придадат правна сила која е предмет на ревизија од страна

⁷ КВЕРМОН, Жан Луи. *Le système politique de l'Union européenne — Clefs*, Ed. Montchrestien, 2 издание, стр. 59-71, Париз, 1994.

на националните судови.

190. Сепак, директивите се разликуваат на различен број начини од другите видови на секундарно законодавство. Не е изненадување дека тие поттикнуваат серија проблеми во односот помеѓу правниот систем дома и оној на Заедницата - проблеми на кои земјите членки и европските институции имаат дадено различни одговори кои Судот во Луксембург се обиде да ги хармонизира во својата судска пракса.

191. Во секој случај, овој труд не може да обезбеди сеопфатна анализа на праксите кои ги користат сите петнаесет земји членки на ЕУ, за спроведување на директивите на Заедницата. Тој едноставно ќе настојува да ја илустрира нивната разноликост преку опишување на најчестите и најоригиналните. Тој исто така ќе ги земе предвид специфичните ситуации кои преовладуваат во централно и источно европските земји, и ќе се обиде да ги избере примерите кои би им биле од корист. Пред да го направи тоа, сепак мора да биде објаснета посебната природа на директивите на Заедницата. Потоа, извештајот ќе продолжи со изложување некои идеи за посебните проблеми на пренесувањето на директивите во законодавството на новите земји членки или на земјите кандидати.

192. Според тоа, овој труд ќе биде поделен на три дела. Првиот ќе ја нагласи единственоста на директивите за правните системи кои мораат да ги спроведат. Вториот, кој го формира на главното тело на извештајот, ќе се осврне на различните методи на спроведување кои се користат во земјите членки на ЕУ. Третиот, и последен дел ќе ја разгледа ситуацијата во земјите кои моментално кандидираат за членство, и ќе ги разгледа промените кои нивното пристапување би можело да ги донесе за институциите на ЕУ, како резултат на проширувањето.

2. Единственост на Директивите и допирни точки помеѓу правниот систем на Заедницата и правните системи на земјите членки

193. Како и другите нормативни акти на институциите на Заедницата, директивите ги делат карактеристиките на секундарното законодавство на Заедницата, но имаат и сопствени специфични карактеристики. Ова мора да биде добро разбрано.

194. Како регулативите и одлуките - и спротивно на правилата кои вообичаено ги раководаат односите помеѓу меѓународното и домашното право - и директивите имаат директно и непосредно влијание врз правните системи на земјите членки; тие имаат примат врз домашното право; и тие се толкуваат униформирано од страна на СПЕЗ, во случаите кои му ги поднесуваат националните судови.

195. Овие три карактеристики не се експлицитно споменати во договорот, но со текот на времето се имаат создадено од страна на

судската пракса на СПЕЗ. Во потврдувањето на „новиот правен поредок на меѓународното право (...) чии субјекти ги чинат не само земјите членки, туку и нивните државјани“ (Случај 26/62 Ван Генд ен Лус, 5 февруари 1963), и во гледањето на интеграцијата како на крајна цел на единствениот пазар, Судот заклучи дека „Договорот [на ЕЕЗ] има создадено сопствен правен систем кој (...) стана составен дел од правните системи на земјите членки“ (Случај 6/64 Коста в. ЕНЕЛ, 15 април 1964). Обврската за обезбедување правилата на Заедницата целосно да се применуваат, доведе до тоа Судот да го признае приматот на правото на Заедницата врз правниот систем на секоја земја членка (Симентал, 9 март 1978).

196. Па така, директивите на Заедницата, како и регулативите и одлуките, претставуваат составен дел на тој правен систем. Тие стапуваат во сила, во согласност со член 191 од Договорот на ЕЗ, на денот на известувањето или, доколку директивата е објавена во Службен весник, на денот наведен во директивата, или доколку тоа не успее, на дваесеттиот ден по објавувањето; сепак, финалните одредби на некоја директива може исто така да го одложат датумот на стапување во сила.⁸ Понатаму, во отсуство на било каква хиерархија на норми, врз основа на некој органски или формален тест, директива може да биде издадена од страна на Советот, врз предлог на Европската комисија, во консултација, соработка или заедничко одлучување со Европскиот Парламент, или од страна на самата Комисија. Сепак, во последниот случај, директивата се усвојува во согласност со изразената одредба во договорите или, поопшто, според правилата определени од страна на Советот, кои ѝ ги има наложено на Комисијата да ги примени.

197. Во сите случаи; директивите на Заедницата претставуваат нормативни акти. Следствено, тие немаат ништо заедничко со административните директиви во Франција или Германија. Сепак, тие се споредливи со „препораките“ од договорот на ЕЗЈЧ, кои исто така имаат нормативна важност.

198. Иако директивите се слични со регулативите и одлуките, тие сепак сочинуваат посебен вид на правен инструмент на Заедницата. Ова е препознаено во член 189, став 3 од Договорот на ЕЗ кој наведува дека „директива е обврзувачка, според резултатот кој треба да се постигне, за секоја земја членка на која се однесува, но остава на националните власти да ги изберат формата и методите“.

199. Директива на Заедницата, како проширување на ЕЕЗ на концептот на препорака кој по прв пат се наоѓа во Договорот на ЕЗЈЧ, претставува единствен инструмент на европското законодавство, кој опфаќа „двофазен или двостран процес кој по дефиниција имплицира

⁸ СИМОН, Денис. *La directive européenne — Connaissance du droit*, Dalloz, Париз, 1997.

последователна интервенција на Заедницата и националните власти“⁹. Ова отвора две прашања, имено, правниот проблем на пренесувањето на директивите и политичките проблеми во нивното спроведување, при што последново претставува главен фокус на овој труд.

200. Но, единственоста на директивите не застанува тука. Иако се „обврзувачки“ на ист начин како и регулативите и одлуките, тие ги обврзуваат само оние кои се именувани во нив, имено државите или трговските друштва кои се известени. Сепак, со оглед на тоа што повеќето директиви се однесуваат на сите земји членки, стана вообичаено тие да се објавуваат во Службениот весник, следствено, СПЕЗ ги опишува како средства за „општа примена“ (22 февруари 1984, Клопенбург, 70/83, Rec. 1075). Од тука произлегува дека фактот дека се униформирани и симултано спроведувани, ги прави индиректни инструменти на законодавството на Заедницата. Употребата на директиви за воспоставување на внатрешен пазар, во согласност со Единствениот европски акт од 1986, ги стави многу високо во европскиот правен систем, а грижата на многу од земјите членки да ги појаснат нивните одредби за спроведувањето ги разви уште повеќе.

201. Во секој случај, директивите, за разлика од регулативите имаат само ограничена правна сила. Тие се обврзувачки за земјите членки само во однос на резултатот кој треба да се постигне, а не како „форми и методи“. Ова на земјите членки им дава значителна слобода благодарение на принципот на субсидијарност. Во споредба со овластувањата дадени на германскиот *Länder*, за имплементирање на федералното законодавство, основачките договори оставија значителна дискреција на земјите членки на ЕУ, во спроведувањето на директивите.

202. Логичниот исход би бил да се направат директивите обврзувачки, во однос на домашното право, само за државите членки и територијалните единици одговорни за спроведувањето. Но, ова толкување кое делумно е врз основа на односите помеѓу домашните и меѓународните правни системи, можеше да ги загрози приматот и униформираноста во примената на правото на Заедницата, а со тоа и заедничките политики на ЕУ во различните земји членки. Соодветно на тоа, националните судови и СПЕЗ во основа се согласуваа во прифаќањето на проширената достапност на директивите на Заедницата во некои случаи, особено за казнување на државите кои не ги имаат спроведено, или не ги имаат спроведено соодветно.¹⁰ Понатаму, Договорот од Рим, како што е толкуван се повеќе од страна на Судот во Луксембург, ја санкционираше инертноста од страна на земјите членки, преку воведување на процедури за непридржување кои може да ги започне Комисијата, на сопствена иницијатива или на иницијатива на земјите членки. Договорот од

⁹ СИМОН, Денис. *La directive européenne*, op. cit, стр. 23.

¹⁰ МАНИН, Филипе. "L'invocabilité des directives : quelques interrogations", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, стр. 669, 1990.

Мастрихт наложува плаќање на паушални казни, за неуспевање во усогласувањето со одлуките на Судот.¹¹

203. Следствено на тоа, ефикасната имплементација и толкување на директивите не се оставени на дискрецијата на земјите членки. Методите кои ги користат мора да останат во дадена рамка. По долг период за време на кој некои земји членки не успеаја да ги спроведат директивите (помалку поради лошата верба во нивните влади, отколку поради несоодветноста на нивната администрација или бавните парламентарни процедури), целокупното спроведување се издигна од 89,3 проценти во декември 1991, до разумни 93,6 проценти во март 1992.

204. Понатаму, заканата која е содржана во новиот член 171 од Договорот на ЕЗ, воведена со Договорот од Мастрихт, помага во доведување на земјите членки кои се искушени од неусогласување, во ред. Неодамна, Федералната Република Германија, под закана од казна, по второто поднесување тужба од страна на Комисијата, до Судот на правдата, конечно презеде чекори за примена на директивата за квалитет на водата и избегна плаќање казна од 264,000 ECU дневно. Италија, под закана од дневно плаќање на 123,900 ECU, исто така се усогласи.

205. Сите овие аспекти од правниот режим кој владее со директивите ќе бидат испитани подлабоко, во вториот дел оф овој извештај, во однос на санкции кои може да им бидат наметнати на земјите членки, за да се натераат да ги применат директивите на Заедницата на соодветен начин и пред определен рок.

206. Како краток заклучок на овој прв дел од овој извештај, битно е да се забележи дека додека директивата претставува составен дел од секундарното законодавство на Заедницата (член 189 ЕЗ, став 1), таа исто така има две препознатливи карактеристики. Прво, во домашните правни системи таа има помалку директен ефект, со оглед на строгите ограничувања на нејзината достапност за приватни лица (правниците писатели ја истакнуваат разликата помеѓу непостоечкиот хоризонтален ефект и ограничениот вертикален ефект). Второ, во рамките на тој ист правен систем, директивата бара од земјите членки да продолжат со спроведувањето пред рокот кој таа го определува и, иако се слободни да ги употребуваат формите и методите воспоставени во нивните уставни, ова ќе биде направено под двојниот надзор на националните судови и на Судот на правдата во Луксембург, кој ќе расправа по случаи кои му ги поднесуваат националните судови, како и процеси за непридржување.

207. За да се фрли малку светло на втората од овие две карактеристики,

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

примамливо е да се споредат директивите во европскиот правен поредок со „рамковните закони“ кои постојат во некои земји. Сепак, ова повеќе би претставувало слика отколку споредба, со оглед на тоа што рамковните закони се разликуваат од земја до земја.

3. Различни начини на спроведување на Директивите во Главните земји-членки на ЕУ

208. Без разлика каква е рамката воспоставена преку судската пракса на Судот на правдата на Европските заедници, методите кои ги употребуваат земјите членки за примена на директивите на Заедницата, секогаш се разликувале на определен начин. Се чини дека тоа го предвидува член 1 од Договорот од Мастрихт, кој наведува дека „Унијата ќе ги почитува националните идентитети на земјите членки, чии системи на владеење се засновани врз принципите на демократија“, а исто така, можеби и член 3Б од Договорот за ЕЗ, и принципот на субсидијарност.

209. Разликите кои се јавуваат како резултат, природно се однесуваат - повторно да го цитираме член 189 ЕЗ - на „формата и методите“ кои се оставаат како избор на секоја од властите на земјите членки, а не на „резултатите кои треба да се постигнат“, кои треба да бидат ефикасни и униформирани. Но, формата и методите предизвикуваат доволно проблеми за да се бара споредба. Овој труд не може да преземе сеопфатна студија за праксите користени од страна на сите земји членки во Европската унија.¹² Сепак, тој ќе објасни некои значителни примери, избрани поради тоа што земјата членка игра главна улога во ЕУ, или поради тоа што таа нашла особено оригинален начин на примена на директивите на Заедницата. Променливата на политичкиот режим, исто така ќе биде земена предвид, иако големото мнозинство земји имаат парламентарни режими кои се разликуваат во нивниот степен на рационализација, од кои некои се полупретседателски (особено Франција), и уште побитно, во однос на традициите и културата на нивниот политички и парламентарен живот, и структурите на нивните правни системи.

210. Во овие различни контексти, четири вида на национални власти редовно се соочуваат со проблемот на спроведување директиви, имено владите како дипломатска власт, и нивните администрации; парламентите како законодавни тела; управните и обичните судови; и во некои случаи, уставните судови.

211. Фактот што националните влади не само што помагаат да се изработи нацрт на директивите во рамките на Советот на Министри, туку и ги спроведуваат, јасно го става нивното место на фронталната линија. Но, ефикасноста на нивните администрации е исто така одлучувачки

¹² За повеќе детали, видете РИДЕУ, Жоел. *Les Etats Membres de l'Union européenne — adaptations, mutations, résistances*, LGD, Париз, 1997.

фактор за определување колку добро тоа се изведува. Долго време, причината за непридржување, забележана од страна на Комисијата и Судот на правдата, не беше лошата верба од страна на владата, во толкава мера, како неспособноста на административните сектори да се справат со динамиката и техничките аспекти од спроведувањето. Исто така, постоеја и случаи каде централната влада, при пренесувањето на одговорноста кон федералните власти или децентрализираните региони, всушност го усложнуваше процесот и дополнително го одолговлекуваше. Сепак, што се однесува до Европската унија, а особено Судот на правдата, земјата членка ја носи единствената одговорност.

212. За да се премостат овие потешкотии, некои влади сметаа дека е неопходно да се обезбедат нивните администрација со детални инструкции за тоа како да се применува правото на Заедницата. Франција користеше циркуларни писма (особено оние од 22 септември 1988 и 25 јануари 1990), а Шпанија резолуцијата од 10 септември 1990 год.

213. Централните власти избираа помеѓу еден од двата пристапи за обезбедување координација помеѓу сите владини сектори, за да се хармонизираат нивните односи со Брисел, преку постојаните претставништва сместени во близина на институциите на Заедницата. Франција и Обединетото Кралство, и двете централизираните држави, воспоставија меѓуминистерски единици кои поднесуваат извештај до шефот на владата¹³. Во Франција, таа се нарекува *Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique internationale* (SGCI), и беше воспоставена кога беше воспоставена ОЕЕС во 1948, и искористена за понатамошната европска интеграција¹⁴. Во Обединетото Кралство, во Канцеларијата на Кабинетот беше вклучен Европски секретаријат, и иако министерските сектори уживаат голема автономија, тој игра речиси иста улога. Исто така и во Италија, Декретот од 10 март 1994 воспостави секретаријат за прашања од областа на Заедницата, кој поднесува извештај до премиерот, но соработува тесно со министерскиот сектор кој е воспоставен за истата цел.

214. Во повеќето од другите земји кои немаат таква единица, вистинските лидери се Министерството за надворешни работи и/или Министерството за економија и финансии, иако темата на секоја од директивите бара интервенција од страна на релевантен министерски сектор со техничко познавање кое се бара заради спроведувањето.

215. Во федералните држави, задачата за примена на правото на Заедницата може да ги повреди исклучивите надлежности на федералните држави. Во Германија, *Länder* имаат уште пошироки овластувања за

¹³ КВЕРМОН, Жан Луи. *L'appareil administratif de l'Etat*, p. 37 onwards, Collection Points, Seuil, Париз, 1991.

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

спроведување. Во таквите случаи, се прават одредби за интервенција од страна на федералните единици, или директно, преку Долниот дом на Парламентот кој ги претставува, на пример *Bundesrat* во Германија и Австрија. Во Шпанија постои пофлексибилен систем, што им оди во прилог на автономните заедници. Доколку шкотскиот предлог на закон за пренос на надлежности стане закон, посебните мерки ќе ја воведат Шкотска во процесот на одлучување во Заедницата.

216. Спротивно на тоа, членството во ЕУ сè уште нема извршено големо влијание на структурата на владите на земјите членки. Во Франција, и во помала мера Финска, тоа секако го зајакна статусот на Претседателот, кој сега има седиште во Европскиот совет. Во други земји, шефот на владата имаше придобивка. Но, отпорот од страна на министрите за надворешни работи до сега успеа да ја ограничи улогата на министрите за европски прашања - доколку таа постои - кои вообичаено се државниот министер, министерски делегат или државниот секретар. Само на италијанскиот министер (колку што е авторот запознаен), му е дадено нешто како вистинско министерство. Сепак, фактот дека министрите за европски прашања често пати седат на Советот кога тој заседава за да го регулира внатрешниот пазар, ги обезбедува со експертиза која тие потоа ја употребуваат за политичка контрола врз спроведувањето на бројни директиви.

217. Секако, нивната улога би добила повеќе на важност доколку, како што беше предложено, министрите за надворешни работи станат резидентни министри во Брисел, со цел да седат на Комисијата на постојаните претставници (COREPER). Но тоа сè уште не претставува случај.

218. Сè на сè, без разлика на тоа како се распоредени улогите во рамките на националните влади, во основа е оставено на владите да обезбедат спроведувањето да тече во вистинска насока. Дали ова ќе се направи преку законодавството или регулативи, иницијативата речиси секогаш лежи во рамките на владата. Од тука произлегува и потребата владите да најдат ефикасен начин за синхронизирање и надгледување на двојниот процес на пренесувањето во законите и регулативите.

219. Парламентите играат голем опсег на улоги во примената на директивите на Заедницата, во зависност од земјата. Ова е поради тоа што процесот извлекува два трнливи политички и уставни проблема, едниот правен а другиот политички.

220. Правниот проблем во основа произлегува од начинот на кој законите и регулативите се поврзуваат со посебните земји.

221. Во Франција, Уставот на Петтата Република строго го ограничува доменот на законодавството, на предметите набројани во член 34, додека другите автоматски спаѓаат во регулаторниот домен, како што е определено во член 37. Оваа иновација, напишана во Уставот во 1958, за

намалување на бројот на закони кои се носат, го имаше „перверзниот“ ефект на ограничување на улогата на Парламентот во пренесувањето на директивите на Заедницата. На пример, во 1992, се чинеше дека од 1.000 инструменти за пренесување, само 75 беа од законодавна природа¹⁵. Парадоксално, одлуката за тоа кои директиви бараат обврзувачка интервенција од страна на Парламентот, како одговор на предлозите закони претставени од страна на владата, е задача која му припаѓа – на барање на владата – на Државниот совет (*Conseil d'Etat*), заради едно едноставно циркуларно писмо од премиерот, од 25 јануари 1990. Во секој случај кога од парламентарците се бара да играат улога, тие често пати се жалат дека директивите се толку детални што сè што можат да направат е само да им „удрат печат“.

222. Од друга страна, во Данска, *Folketing* (парламентот), кој љубоморно ги чуваше своите права, строго го ограничува овластувањето на владата да носи регулативи, и само во исклучителен случај носи закони кои на владата и делегираат задачи за спроведување на директивите на Заедницата. Овде, повеќе од било кое друго место, парламентарната сувереност се судира со регулаторниот домен кој е со широк опсег и кој е автономен. Следствено на тоа, парламентот или ги употребува своите права или ги пренесува на владата врз *ad hoc* основа, но со строг *a posteriori* преглед.

223. Од друга страна, во Шпанија, иако *Cortes Generales* се надлежни за сите прашања за кои парламентот веќе има донесено закони, член 82 од Уставот ги овластува, со исклучок на определени резервирани области, на владата да и делегираат овластувања за усвојување одредби со правна важности, во определените области, вклучително и спроведувањето на директиви на Заедницата. Во Грција, спроведувањето во речиси сите случаи резултира со овозможување на закони усвоени од стана на грчкиот парламент. Дури и во Обединетото Кралство, и покрај престижот на парламентот Вестминстер, законот за Европска Заедница од 1972 „предвидува примената на правото на Заедницата, дури и кога намената е замена на одредби од домашното право или акт на парламентот, да се спроведува со наредба на Советот или регулативи, а не преку акт на парламентот, како таков“¹⁶.

224. Од 1989, во Италија преовладува една оригинална пракса, според законот *La Pergola*. Откако најпрвин ја остави примената на директивите на Заедницата на владата, врз основа на случај до случај, преку масовна употреба на закони донесени долго време по настанот, италијанскиот парламент потоа ги рационализира законодавството и административните работи на државата, на следниов начин: секоја година пред 31 јануари, владата мора да подготви предлог на закон кој ги поставува „одредбите за извршување должности кои произлегуваат од членството на Италија во

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

¹⁶ DUTHEUL DE LA ROCHERE, Жеклин и Малколм ЖАРВИС и РИДИУ, Жоел, *Les Etats Membres de l'Union européenne*, op. cit., стр. 409.

Европските Заедници“. Овој годишен „закон за Заедницата“ особено ги вклучува сите одредби неопходни за спроведување директиви, или во законодавна форма, или преку делегирање на владини надлежности. Анексот на овој акт ја поставува листата на директиви кои владата сака да ги спроведе преку регулативи, што мора да се случи за четири месеци од стапувањето на актот во сила.

225. Италијанската пракса од 1990, недвосмислено покажува дека делегираното законодавство останува основно средство за спроведување на директиви¹⁷. Барем се забрза годишниот преглед од страна на парламентот. На регионите со посебен статус, исто така им беше дадено директно овластување за спроведување на директивите во области во рамките на нивната одговорност, додека обичните регионите мора да чекаат на годишниот закон за Заедницата пред тоа да го направат.

226. Во федералните држави, единиците на државата, секако имаат побитна улога. Таков е случајот во Австрија и Белгија, но особено во Германија. Новиот член 23 од Основниот закон, по уставната ревизија од 1992, на *Länder*, поединечно или преку *Bundesrat* им дава вистински овластувања во однос на директивите чие спроведување влегува во нивната уставно признаена надлежност. Оваа тенденција дури и стана поизразена со текот на времето. Неодамна се увиде дека осетливоста на *Länder* во однос на нивните прерогативи, оди далеку во објаснувањето на резервираноста на Канцеларот Кол на преговорите за Договорот од Амстердам, во однос на проширувањето на гласањето со квалификувано мнозинство во Советот на Европската унија.

227. *Länder*, кои во Германија се одговорни за спроведување на федералното законодавство, исто така инсистираа да бидат повеќе поврзани со подготвувањето на директивите на Заедницата, од самиот почеток. Уште повеќе, ова го претставува другиот аспект на проблемот, имено, учеството на самите национални парламенти во европското законодавство низ повеќе политичка природа.

228. Со оглед на тоа што ова само индиректно влијае на спроведувањето на директивите, овде ќе го разгледаме само на кратко. Но, со оглед на тоа што националните парламенти полака станаа свесни и за нивниот ограничен маневарски простор во однос на спроведување на директивите, и за проширувањето на законодавството на Заедницата на сè пошироки области, тоа само по себе стана од сè повисоко политичко значење.

229. Вистина е дека поради своите дипломатски прерогативи, националните влади беа во можност да се стекнат, преку Советот на Унијата и COREPER во Брисел, со голема законодавна моќ која до сега му бегаше на Европскиот Парламент. На ова кршење на поделеноста на овластувањата, сè повеќе се гледа како на „недостаток демократија“.

¹⁷ АСТЕНГО, Франсоа, id., стр. 328.

Обидот на владата да ја направи Европската комисија „жртвено јагне“ во овој процес, стануваше сè помалку убедлив.

230. Со оглед на тоа, а особено на барањето на францускиот парламент доставено до неговите партнери и Меѓувладината конференција за одново воспоставување на втор дом на Европскиот Парламент составен (како што беше случај до 1979) од членови на националните парламенти, во 1997, или како алтернатива, создавање на меѓупарламентарно тело за ревизија на примената според принципот на субсидијарност, националните парламенти, во многу наврати, ја покажаа својата одлучност да се спротивстават на губењето на своите овластувања. Во повеќето случаи, домашните уставни практики беа проширени со текот на времето. Сепак, во блиското минато исто така постоеја чекори кон меѓупарламентарна соработка.

231. Данскиот *Folketing* отиде најдалеку во однос на својата влада, во тој поглед. Владата мора да ги проследи сите предлози за регулативи, директиви и одлуки претставени од страна на Европската комисија до Советот на Унијата, до Европскиот совет на Парламентот. Данскиот министер е должен да се појави пред оваа комисија која му дава инструкции за тоа каков став да заземе на Советот во Брисел. Доколку тој мора да заземе поинаков став заради преговорите, тој мора повторно да се појави пред комисијата, пред да се донесе било каква финална одлука.

232. Секако, доколку 15-те национални парламенти на Европската унија сите го усвојат истиот став, веќе сложениот процес на градење одлуки во Заедницата, неизбежно ќе биде блокиран. Поради тоа, другите парламенти создадоа пофлексибилна форма на ревизија, опишана како „предмет на разгледување од страна на парламентот“. Оваа домашна процедура едноставно ги обврзува владите благовремено да ги известат своите национални парламенти, преку соодветните комисији или делегации, и да ја резервираат своите позиции во Брисел, додека се чекаат консултациите или додека не помине разумно време. Сепак, политичката одговорност на владите во парламентарен систем, значи дека рацете на министрите не се врзани, и дека сè уште имаат слобода да преговараат. На тој начин се штити нивниот маневарски простор.

233. Моментално, системите од овој вид функционираат во повеќето земји членки на Унијата, со различни степени на флексибилност, и во зависност од бројот на домови на парламентот. Тие особено може да се сретнат во Обединетото Кралство, Германија, Холандија и Шпанија. Во Франција, процедурата беше олицетворена во член 88(4) од Уставот, по уставната ревизија во 1992, која им даде на парламентарните состави право да усвојуваат резолуции кои ги искажуваат своите ставови во однос на изработувањето нацрт на регулативите или директивите на Заедницата, со законодавни импликации.

234. Во 1997, општата употреба на оваа пракса доведе до меѓувладината конференција за да се додаде на нацртот на Договорот од Амстердам,

протокол за улогата на националните парламенти во Европската унија, напишан на начин кој ја признава праксата. И покрај институционализацијата на Конференцијата на тела специјализирани за прашања од областа на Заедницата (COSAC), основана во Париз, на 16 и 17 ноември 1989 год., протоколот предвидува информирање на националните парламенти, на следните три начина:

- сите консултативни документи на Комисијата (зелени книги, бели книги и комуникации) треба брзо да се проследат до националните парламенти на земјите членки;
- законодавните предлози на Комисијата, дефинирани од страна на Советот, во согласност со член 151 од Договорот за основање на Европската Заедница, треба да се достават, оставајќи доволно време, за владата на секоја земја членка да се осигура дека тие се проследени на соодветен начин, до националните парламенти;
- мора да пројде период од шест недели од времето кога законодавниот предлог или предложената мерка за усвојување според Насловот VI од Договорот за Европската унија, е доставен од страна на Комисијата на Европскиот Парламент и Советот, на сите јазици, и датумот на кој е вклучен во агендата на Советот, за одлучување, или за усвојување на инструмент, или за усвојување на заедничка позиција, во согласност со член 189B или 189B, со можни исклучоци во итни случаи за кои случаите се дефинираат во инструментот или заедничката позиција.

235. Значи, од сега пред спроведувањето на некоја директива или делегирање на таа функција до своите влади, националните парламенти треба да бидат соодветно информирани пред преговорите и разгледувањата. Таквите мерки треба да им дозволат да ги искористат своите специфични одговорности, под подобри услови, без неминовно да станат актери во процедурите.

236. Исто така, се повикуваат националните судови, да интервенираат во спроведувањето на директивите на Заедницата. Таквата интервенција, која им овозможува да ги осудат недостатоците и неправилностите на другите делови на власта, во материјална смисла не се разликува од надзорот кој го применуваат во примената на европското право од страна на земјите членки како целина¹⁸.

237. Судот на правдата во Луксембург дури и истакна во одлука од 10 април 1984 (Вон Колсон в. Каман, 14/83 стр. 1891) дека „обврската на земјите членки произлегува од директива за постигнување на резултатот

¹⁸ СИМОН, Денис, *op. cit.*, стр. 80 et seq.

предвиден во директивата, и нивната должност според член 5 од Договорот, за преземање на сите соодветни мерки, без разлика дали општи или поединечни, за обезбедување на исполнувањето на таа обврска, е обврзувачка за сите институции на земјите членки, вклучително и судовите, за прашања во рамките на нивната надлежност“.

238. Дополнително, со оглед на тоа што правото на Заедницата мора да биде толкувано на униформен начин, националните судови се покануваат, онаму каде што текстот не е јасен, да ја поднесат директивата до СПЕЗ, заради толкување, а ова го доведе Судот во Луксембург постепено да ја воспоставува рамката за националните судови. На крајот, релативната зачестеност на постапките за повреди (1.043 случаи од 1 јануари 1973 до 1 јануари 1994) исто така му овозможи на судот да го разјасни опсегот на главните директиви на Заедницата, од случај до случај.

239. Овде нема доволно простор за анализирање на соодветните улоги на националните судови и СПЕЗ. Едноставно нека биде кажано дека вториот (СПЕЗ) обезбедува согласност од страна на првиот (националните судови), со следниве три принципи дефинирани од страна на Денис Симон¹⁹:

- пристап до правен поглед, при што „правните лекови според националното процесно право, нема да бидат помалку поволни во случаите на примена на правото на Заедницата, отколку во еквивалентните постапки според домашното право“;
- привремена заштита на страните во процесот, чии права се повредени од страна на националните власти;
- *екс официо* примена на правото на Заедницата, од страна на националните судови, дури и кога самите страни не се повикуваат на него.

240. Но, како дополнување на овие процедурални одредби, прашањето кое најчесто се поставува, се однесува на степенот на директно влијание на директивите во домашниот правен систем.

241. Имено, како што е нагласено во првиот дел од овој извештај, директивите, како и регулативите и одлуките, претставуваат интегрален дел од секундарното законодавство на Заедницата. Како такви, тие ги делат истите карактеристики. Но, како што веќе беше нагласено, тие се посебни во тоа што нивниот директен ефект може да варира, поради тоа што се бара од домашните мерки да ги спроведат. Според тоа, логично е да биде возможно да се повикува само на мерките со кои тие се спроведуваат.

¹⁹ СИМОН, Денис, *op. cit.*, стр. 80 et seq.

242. Веројатно е дека таквото решение секогаш ќе се усвојува во споровите помеѓу приватни лица, благодарение на „хоризонталниот“ карактер (СПЕЗ, 14 јули 1994, Фачини Дори. С-91-92, том. I-3349) на парницата. Од друга страна, во „вертикалната“ парница помеѓу приватно лице и земја членка, иновативниот низ на одлуки на СПЕЗ, прифати, под определени услови, да може да постои целосно директно дејство. Условите беа одредбите од засегнатата директива да бидат јасни, безусловни и совршени од правен аспект. Сепак, противтужбата која произлезе од одлуките за случаите Рати (СПЕЗ 5 април 1979, 148/78 стр. 1629) и Бекер (19 јануари 1982, 8.81, стр. 53), осудувајќи ги земјите членки кои не успеале да ги спроведат директивите, доведе до тоа Судот во Луксембург да усвои став повеќе базиран врз принципот на првенство на правото на Заедницата, со цел да се санкционираат државите кои не успеале да ги исполнат своите обврски.

243. Овој, повнимателен пристап, во комбинација со отпорот од страна на националните судови, од кои одлуката на францускиот *Conseil d'Etat*, во случајот на Кон Бендит, останува како највпечатлив пример (СПЕЗ 22 декември 1978, Далоз, 1979, стр. 155), сега им овозможува на националните судови и на самиот СПЕЗ да ги санкционираат земјите членки за нивната инертност или погрешен однос преку повикување на нивната граѓанска одговорност. Што се однесува до националните судови, би можеле да го споменеме, овој пат во позитивно светло, примерот со францускиот *Conseil d'Etat* во случајот со Ротманс, Филип Морис и Аризона Тобако (28 февруари 1992, ADJA 1992, стр. 210). Во однос на Судот во Луксембург, принципиелната одлука која се чини веројатно дека ќе надвлее, може да се пронајде во случајот Францович и Бонифачи (19 ноември 1991 С-6/90 и С-9/909, I-5357).

244. На крајот на првиот дел од овој извештај е споменато влијанието на новата формулација за член 171 ЕЗ, воспоставена со Договорот од Маастрихт, со која се казнува неуспехот да се усогласи со одлуките на Судот на правдата во Луксембург, преку барање од државата која не успеала да се усогласи, да плати паушална сума или казна.

245. Дополнително, треба да се запомни дека ниедна земја членка не може да ги избегне своите обврски како резултат на сопствените внатрешни структури, без разлика дали тие вклучуваат издвојување на извршната и законодавната власт или автономија на децентрализирано или федерално тело (СПЕЗ, 22 февруари 1979, Комисија в. Италија, 163/78 стр. 771).

246. Останува проблемот за тоа дали директната и непосредна применливост и првенството на правото на Заедницата брз домашното право се обврзувачки за националните судови кога тие ги разгледуваат директивите на Заедницата кои ги засегаат одредбите од уставното право. Одговорот на ова прашање е сè уште далеку од униформиран во однос на секундарното законодавство на Заедницата.

247. Од една страна, некои одлуки на СПЕЗ се чини дека навестуваат првенство на правото на Заедницата како целина, врз правните системи на земјите членки, вклучувајќи ги и нивните уставни. Во секој случај, тоа беше толкувањето дадено во одлуките во случаите Коста в. ЕНЕЛ и Симентал, и би значело дека во крајната анализа, судската праксата на Судот го смета правниот поредок на Заедницата, различен од меѓународното право, како нешто што генерира „виртуелна“ европска федерална држава.

248. Од друга страна, позициите на националните судови и, кога имаат можност, уставните судови, се чинат како многу покомпетентни. Францускиот Уставен совет и Државен совет го гледаат првенството на правото на Заедницата како засновано на домашното законодавство, а не на некој автономен правен поредок на Заедницата, отелотворен во националниот правен поредок, т.е. тој произлегува од член 55 од Уставот на Петтата Република, кој дозволува „соодветно ратифицирани или одобрени договори или спогодби...од денот на нивното објавување, повисок авторитет од оној на домашните закони кои се предмет, за секоја спогодба или договор, на спроведување од страна на друга страна“. Што се однесува до оригиналното право на Заедницата, неговата неусогласеност со францускиот Устав, бара, според член 54, ревизија на Уставот, пред било каква ратификација²⁰.

249. Судската пракса на германските и италијанските уставни судови се чини дека е помалку определена. Сепак, во отсуство на било каква европска федерална држава која ги исполнува барањата за владеење на правото и демократија, тие одбиваат да прифатат европското право да има првенство врз националните уставни одредби. Што се однесува до Германија, одлуката на судот Karlsruhe во однос на компатибилноста на Договорот од Мастрихт со основните закони, зазема донекаде ограничен поглед на принципот на првенство на правниот поредок на Заедницата²¹. Влијанието на *Länder*, кои сакаат да ја задржат својата автономија, исто така доведе до тоа Федералната Република да заземе внимателен став по ова прашање.

250. Ова ја обележува границата на првенството на правото на Заедницата, која произлезе од судската пракса на Европскиот суд. Во клима на евроскептицизам, некои политичари бараа пресврт во трендот, за да им се овозможи на уставните судови да ја прегледаат хармонизираноста на европските директиви со националните уставни, кога

²⁰ ЧАГНОЛАД, Доминик и Жан Луи КВЕРМОН. *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, p. 465 et seq. and стр. 714 et seq., ново издание, Fayard, Париз, 1996.

²¹ ГЕРКРАТ, Јорг. "La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe", во DUPRAT, Gérard, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie, politique aujourd'hui*, стр. 209 et seq., PUF, Париз, 1996.

ќе се поднесат случаи кои тврдат дека спроведувањето мерки е неуставно. Ова особено претставува случај во Франција, по предложениот уставен закон кој беше поднесен од страна на бившиот претседавач на Законодавната комисија на Националниот Парламент, правникот Пјер Мазуд.

251. Постојаната нејасност во однос на правната и политичка природа на Заедницата и на Европската унија, не помага во разјаснувањето на ова прашање. Само развивањето на овие „непрепознаени политички објекти“ во федерална држава со свој сопствен, сеопфатен правен систем би воспоставило јасна и сигурна хиерархија помеѓу националните правни системи и оној на Заедницата.

252. Во меѓувреме, како што напиша Жоел Ридо, „не постои устав кој ја носи идејата на Моне кој нејзината логична последица“. Првенството на правото на Заедницата врз националното право завршува во еден вид ничија земја помеѓу законодавството и уставот. И повторно, како што има напишано Луи Фавор, „на крајот, подобро е да се гледа на проблемот на хиерархијата на уставното и меѓународното право како на непостоечки, дури и во случајот со Франција, каде постапката од член 54 сепак се чини дека најавува некаква хиерархија. Два правни система постојат еден покрај друг, без да продираат еден во друг, барем што се однесува до уставната смисла“²².

4. Проблеми со кои се соочуваат земјите кандидати и Европската унија околу проширувањето на Заедницата во однос на Директивите

253. Во 1992 постоеја 1.675 спроведени директиви и 22.454 регулативи на Заедницата²³. Самите овие бројки ги прикажуваат напорите за спроведување и интеграција кои се бараат од новите земји членки на Унијата, во првите години од 21-от век! Таквите држави се соочуваат со два проблема: оној на воведување на правото на Заедницата, усвоено по нивното пристапување; но, уште побитно, оној на асимилирање на „залихата“ (и препораки на ЕЗЈЧ) која се има натрупани од Договорот во Рим од 1957 и Договорот од Париз од 1951 год.

254. Итноста на вториот проблем, неизбежно ќе произведе потешкотии кои земјите основачи ги немаат сретнато, како ни оние кои се придружија во 1970-те. Новите членки од Централна и Источна Европа, според тоа, ќе се свртат првенствено кон Шпанија и Португалија, Австрија, Финска и Шведска, за лекции и совети за тоа како да се постапи.

255. Но, нивото на пречки кои треба да се совладаат овој пат се чини непропорционален со она во претходните случаи. Според тоа, сигурно ќе

²² Фавру, Луи и Лоиц ФИЛИП. *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, стр. 803, 8 издание, Sirey, Париз, 1995 год.

²³ До 1996, бројот на директиви кои се во сила порасна на 2.084.

има реперкусии за институциите и структурата и на самата Унија која ќе наметне повеќе флексибилност во однос на новите членки. Ова претставува другиот аспект од проблемот кој ќе го разгледаме.

256. До сега, новите земји членки и институциите на Заедницата се обидоа да се справат со проблемот на апсорбирање на масата регулативи и директиви кои се на сила, на повеќе начини. Но, сите тие морале да се усогласат со неповредливиот принцип на почитување на *правните придобивки на ЕУ*, јасно воспоставени по долгите преговори кои му претходеа на влезот на Обединетото Кралство на Заедничкиот пазар. Денес, принципот се чини дека е неоспорлив, и беше повторно потврден во 1994 со член 2 од актот за условите на пристапување на Република Австрија, Република Финска и Кралството Шведска, како и приспособувањата кон договорите врз кои почива Европската унија. Тој член наведува дека од пристапувањето, одредбите на оригиналните договори и акти, усвоени пред пристапувањето од страна на институциите (на Заедницата), се обврзувачки за новите земји членки, и се применливи во тие држави, во согласност со таквите договори и овој акт²⁴. Кога Европскиот совет во Единбург и одобри на Данска, по негативниот резултат на референдумот, повеќе исклучоци од Договорот од Мастрихт, беше нагласено дека во ниеден случај, тие не претставуваат преседан за новите земји членки.

257. Сепак, со оглед на тоа што правото на Заедницата не може да се воведи целото наеднаш, пробани се различни пристапи од страна на земјите кои им се имаат придружено на Заедниците и на Унијата, до крајот на 1980-те. На кратко ќе разгледаме неколку од нив.

258. Првиот пример е оној на Шпанија, чија влада започна да го усогласува своето законодавство со она на Заедницата, од јули 1978. Од тој момент, Советот на министрите ги охрабруваше различните министерства да ги „испитаат регулативите на Заедницата кои се во сила, за што е можно повеќе да се избегне било каков конфликт помеѓу шпанските регулативи и правото на Заедницата“²⁵. По пристапувањето на 1 јануари 1986, примената на делегираното законодавство следеше по оваа прелиминарна работа, за да се забрза вистинското спроведување на директивите.

259. Вториот преседан, од пошироки размери, произлезе од иницијативата на Жак Делор за поблиско придружување со Европската Заедница, без да се дојде до целосно членство, на државите од Европската асоцијација за слободна трговија (ЕФТА). Оваа иницијатива, започната во 1986, требаше да доведе до создавање на Европски економски простор (ЕЕА), чија основа беше воспоставена од страна на Договорот од Порто, кој стапи во сила на 1 јануари 1992, откако беше одбиен на референдум во

²⁴ СВЕЗ, 29 август 1994 год.

²⁵ БУРГОЖ ЛАРСОН, Laurence in RIDEAU, Joël, *Les Etats de l'Union européenne*, op. cit. стр. 171.

Швајцарија. Овој договор, со исклучок на земјоделството, беше наменет за воспоставување на слободна трговска зона помеѓу ЕЕЗ и земјите на ЕФТА, што би подразбирало интеграција на голем дел од законодавството на Заедницата во нивните правни системи. Всушност, освен во случајот со Норвешка, Исланд и Лихтенштајн, ЕЕА имаше улога како претпристапно уредување за другите земји на ЕФТА кои подоцна станаа полноправни членки: Австрија, Финска и Шведска. Во секој случај, тоа значително го забрза процесот.

260. Третиот пристап, овој пат директно поврзан со земјите од Централна и Источна Европа, го презеде обликот на Европски договори за асоцијација, склучени по падот на Берлинскиот ѕид и распадот на Советскиот Сојуз, помеѓу Европските Заедници и повеќе држави, според член 238 ЕЗ. Овие договори на кои им претходеше програмата Phare, имаа цел да го создадат првиот чекор во процесот пред станување членка. Склучени по прв пат на 16 декември 1991 со Полска, Унгарија и Чехословачка, тие беа проширени и за Романија и Бугарија, а по распадот на Чехословачка, и за Република Чешка и Словачка, и конечно во 1995 за балтичките земји и за Словенија. Овие договори обезбедија создавање на слободна трговска зона за период од десет години по нивното стапување во сила, со определени ограничувања, и наведуваат дека крајната цел на земјите потписнички претставува членство во Европската Заедница, без формална обврска од страна на Заедницата. Сепак, од Европскиот совет во Копенхаген, во јуни 1993, Европската унија постепено го прифати принципот на такво членство, и бројни претпристапни мерки беа усвоени. По мислењето на Комисијата, Европскиот совет во Луксембург, во декември 1997, даде зелено светло за преговори.

261. Сепак, доколку не би се одложило на неколку години, или во некои случаи, на една или две децении, би било илузија да се мисли дека претпристапните мерки сами по себе ќе ја применат масата директиви во сите засегнати земји. Од неофицијални извори во Брисел се дознава дека до 1 јануари 1997, најнапредните земји имале апсорбирано не повеќе од 15 проценти од постојното законодавство на Заедницата. Според тоа, има уште долг пат да се изоди. Имајќи го овој факт предвид, треба да се употреби четврт пристап, како што беше случај во претходните прилики, т.е. вклучување на одредби кои на новите земји членки им овозможуваат преодни мерки во идните договори за пристапување, за да се прошири примената на правото на Заедницата, како и особено на директивите, со текот на времето.

262. Се подразбира дека таквата политика, доколку е договорена од страна на Европската комисија и Советот на Унијата, не би била во можност на земјите од Централна и Источна Европа да им даде неограничен грејс период. Иако „времето треба да си го направи своето“, би било штетно, не само за кохезијата на Унијата, туку и за новите земји членки, да им се дозволи „дополнително време“. Разликите во темпото на интеграцијата, прифатливи во Европа со повеќе брзини, набргу би станале неприфатливи доколку тоа доведе до Европа „à la carte“. Во врска со тоа,

договорено е исклучоците кои им се дадоа на Обединетото Кралство и на Данска во времето на Договорот од Маастрихт, да не претставуваат преседан. Па така, неодамна на Самитот во Амстердам, британскиот премиер Тони Блер го напушти исклучокот во однос на социјалното поглавје. Секако, прашањето околу единствената валута останува непроменето.

263. Јасно е дека преодот од Европа на 15 земји до Европа на 25 или дури и 30 земји би можел, доколку не се води сметка, да доведе до губење на кохерентност и кохезија во Унијата, со ризик од краен распад. Нудењето членство во исчашена Унија на земјите кандидати би било еднакво на „лажна претстава“, вклучително, а можеби и првенствено во однос на надворешната безбедност.

264. Следствено на тоа, целосното почитување на *правните придобивки на ЕУ*, иако е потребен флексибилен распоред, не претставува предмет за преговарање на долг рок. Проблемот со спроведувањето на директивите на Заедницата мора да се разгледува во однос на таа позадина и ова барање. Мора да се признае дека таквото ограничување може да се гледа како *диктат*. Но, штом ќе влезат во Унијата, новите земји членки ќе ги имаат истите права како и другите, во однос на промената на постојното законодавство. Понатаму, во Унија со голем број на земји членки, носењето едногласни одлуки е речиси невозможно, па затоа мора да се чекори кон општо воведување на мнозинското гласање во Советот. Ова е токму она што Европскиот совет во Амстердам (јуни 1997 год.) не успеа да го направи поради тоа што во нацртот на новиот договор не ги вклучи соодветните мерки со кои на соодветните промени во нивниот начин на владеење би се компенzirало за идното проширување на Унијата.

265. Во секој случај, флексибилноста е од клучно значење за овозможување на земјите од Централна и Источна Европа да и се придружат на Европската унија релативно брзо. Но, доколку фактот што различните земји се наоѓаат во различни фази не заврши со тоа секоја земја да заземе различен курс, мора да се зајакнат структурните уредувања и мора да се појави некоја форма на влада на европско ниво. Доколку тоа не се направи, економската и монетарната унија и заедничката надворешна и безбедносна политика ќе стана илузија. Оние земји кои сакаат да одат подалеку на патот кон интеграција би ги користеле новите одредби во нацртот на Договорот од Амстердам, за да ја зајакнат соработката помеѓу себе, што неизбежно би довело до Унија со внатрешен и надворешен круг: внатрешен кој се состои од земји кои се определени да воспостават федерација способна да стане економска и политичка сила како што ја замисли Жак Делор²⁶, и надворешен круг на оние земји кои се изложени на доминација од страна на првите, и на кои веројатно ќе се гледа како на членки од втор ранг.

²⁶ ДЕЛОР, Жак. *Combats pour l'Europe*, Economica, Paris, 1996; КРОИСАТ, Морис и Жан Луи КВЕРМОН, *L'Europe et le fédéralisme*, Clefs, Ed. Montclustière, Париз, 1996.

266. Со овој двоен проблем се соочува Европската унија и нејзините земји членки од една страна, и кандидатите за пристапување, а особено оние земји кои уште не се сигурни како Норвешка и Швајцарија, од друга страна. Спроведувањето на директивите на Заедницата, без сомнеж претставува само еден аспект на проблемот. Но, нема сомневање дека тоа претставува дел од институционалниот и геополитички контекст.

**ДЕЛ II: ПРЕГОВОРИ ЗА ЧЛЕНСТВО И ПОДГОТОВКА ЗА
ПРИСТАПУВАЊЕ**

**Поглавје 4: Подготовки на институциите на ЕУ и земјите на
Централна и Источна Европа
за преговори за пристапување**

Автор: Алан Мејхју²⁷

²⁷ Алан Мејхју е Професор на Леувен Универзитетот во Белгија и поранешен вршител на должноста шеф на Phare програмата на ЕУ.

1. Позадина

267. Подготвувањето на преговорите за пристапување помеѓу Европската унија (ЕУ) и земјите пристапнички од Централна и Источна Европа (ЗЦИЕ) кои имаат аплицирано за членство, ќе има големи институционални последици и за обете. Целта на овој труд е да ги истражи улогите на институциите во подготовката и водењето на преговорите од двете страни, улогите на институциите кај третите страни на билатерално и мултилатерално ниво, и институционалните промени кои преговорите ќе ги предизвикаат кај сите страни.

268. Позадината на преговорите е добро позната. Десет земји во Централна и Источна Европа преговараа за договори за пристапување со ЕУ, сите тие аплицираа за пристапување кон Унијата и сите се подготвуваат за нивниот влез во неа. На страната на Унијата, пристапувањето на земјите од Централна и Источна Европа беше договорено во принцип на Европскиот совет во Копенхаген, во јуни 1993, предмет на следните критериуми:

- постоењето демократија, владеење на правото, почитување на човечките права и правата на малцинствата;
- постоење функционална пазарна економија;
- капацитет за спротивставување на конкурентните притисоци од Унијата;
- капацитет да се прифатат одговорностите од членството (способноста да се преземат регулативите и политиките на Заедницата, вклучително евентуалната економска и монетарна унија - општо познати како „правни придобивки“ на Заедницата);
- капацитетот на Унијата да апсорбира нови членки без да загуби во ефикасноста или да го намали нивото на интеграција.

269. Во декември, 1994 год. Европскиот совет во Есен определи претпристапна стратегија за да им помогне на придружените членки да се подготват за членство, вклучувајќи ја и Белата книга за внатрешниот пазар, која беше одобрена во јуни 1995. Мадридскиот Совет во Декември 1995 побара од Комисијата да подготви Мислења за апликациите за членство и да поднесе извештај (по заклучокот на Меѓувладината конференција) за влијанието на проширувањето врз политиките на Заедницата и врз буџетот. Како одговор, Комисијата ги претстави своите предлози од „Агенда 2000“ до Советот и Европскиот парламент, во средината на јули 1997 год. Средбата на Европскиот совет во Луксембург, во декември 1997 год. ги донесе завршните одлуки за отворањето преговори.

2. Агенда 2000

270. Прво нешто што се забележува за Агенда 2000 документите е дека се предлози, а не одлуки. Во декември, Советот ќе одлучи и може радикално да ги промени овие предлози.

271. Агенда 2000 се состои од седум дела:

- прв нацрт на буџетот на Европската унија (Новата финансиска рамка) за периодот од 2000 до 2006, во светло на проширувањето;
- анализа на Заедничката политика за земјоделство по проширувањето и предлози за нејзина реформа;
- анализа на неопходните реформи во структурните фондови на Заедницата;
- оценка на влијанието на проширувањето врз другите области на политиката на Европската унија;
- мислењата за апликациите за членство на 10-те земји пристапнички;
- целокупна оценка на тоа кои земји треба да бидат поканети да преговараат со ЕУ;
- зајакната претпристапна стратегија.

272. Дискусиите во есента 1997 год. во Советот на министрите, се концентрираа на последните две точки, за да се подготви одлуката на Европскиот совет за отворање на преговорите. Реформата на политиките на Унијата е толку сложена што е малку веројатно дека ќе се постигне договор помеѓу 15-те земји членки, пред 1999 год. Ова ќе ги направи преговорите особено сложени.

3. Сценариото за преговорите

273. Не се донесени никакви одлуки за начинот на кој ќе се водат преговорите; овие одлуки кои во суштина ќе ги донесе Советот во Брисел, е веројатно да бидат донесени дури откако Советот ќе го реши прашањето за опсегот на преговорите.

274. Не постои гаранција дека преговорите ќе бидат водени на ист начин како и претходните преговори за проширување; во секој случај, определени карактеристики се заеднички за сите преговори. По официјалната церемонија за отворање, по една конференција за

переговорите за пристапување, за секој од кандидатите, ќе ги воспостави нивните работни програми. Првиот чекор најверојатно ќе биде разгледување на сите *правни придобивки*, поделени во поглавја, за да се определи каде е веројатно да се јават проблеми при переговорите. Овој процес може да се случи и помеѓу Комисијата и сите земји од Централна и Источна Европа заедно. Тоа ќе потрае подолго отколку во проширувањето ЕФТА, каде поголем дел од *правните придобивки* за внатрешниот пазар веќе беа усогласени во контекст на спогодбата за Европскиот економски простор. Тоа исто така ќе биде подолго и поради тоа што процесот на запознавање едни со други ќе трае подолго отколку што беше случај со земјите на ЕФТА.

275. Најдоцна до крајот на ова прво читање на *правните придобивки*, земјите од Централна и Источна Европа мора точно да знаат кои делови од *правните придобивки* можат да ги прифатат, а кои делови се за нив проблематични. Земјите од Централна и Источна Европа може да побараат појаснување, пишано или усно, за време на оваа фаза на испитување, со цел да им се овозможи да одлучат дали *правните придобивки* ќе им создадат проблеми или не. Вообичаено, на крајот на првата фаза переговори, оние делови од *правните придобивки* кои не претставуваат проблем, се затвараат и нема да бидат повторно отворени за време на переговорите.

276. За преостанатите области, Унијата ќе очекува да добие документи за позицијата, кои јасно изложуваат која е природата на проблемот и како кандидатот предлага проблемот да се реши. Ќе биде од суштинско значење за земјите од Централна и Источна Европа да имаат јасни документи за позициите, во раната фаза на переговорите. Страната на Унијата потоа ќе подготви заедничка позиција која ќе ја претстави како своја понуда за секоја од проблематичните области (секако, ЕУ може да не се согласи да отстапи од својата првобитна позиција). Често пати ќе биде потешко да се дојде до договор за заедничка позиција помеѓу 15-те, отколку да се дојде до договор со земјите од Централна и Источна Европа.

277. Временската рамка на различните фази е тешко да се предвиди. Во нормални услови, до оваа втора фаза, со предавањето на документите за позициите, може да се дојде во втората половина од 1998 год.; ова сепак ќе зависи од волјата на ЕУ и на земјите од Централна и Источна Европа да се напредува брзо. Унијата направи временска рамка за переговорите со земјите од ЕФТА, вклучувајќи и датум кога самото пристапување треба да се случи, во релативно раната фаза. Таа може да има помалку волја да го направи ова во моменталните переговори, поради сложеноста и поголемиот број земји кои се вклучени. Сепак, на многу начини би претставувало предност да се има однапред фиксирана временска рамка, дури и доколку е само индикативна.

4. Улогата на институционалните актери во ЕУ

278. Три институции ќе бидат примарно вклучени во процесот на

пристапување, од страната на ЕУ: Советот на министрите, Европскиот парламент и Европската комисија. Други институции како Економскиот и Социјалниот комитет или Комитетот на регионите ќе даваат мислења, но тие нема да бидат обврзувачки, иако ќе бидат земен предвид.

4.1. Советот на министрите

279. Советот на министрите ќе одлучи за отворањето на преговорите, ќе претседава со преговорите и ќе ги донесе сите клучни одлуки во процесот на проширувањето. Според тоа, тој претставува одлучувачката институција во процесот на проширувањето, од страната на ЕУ.

280. Претседателството на Советот ќе претседава со преговорите. Со оглед на тоа што Претседателството на Советот се менува на секои шест месеци, веројатно е дека целиот процес до пристапувањето ќе биде во рацете на дванаесет или повеќе земји-членки. Секое од претседателствата ќе има свои приоритети и своја позиција за проширувањето. Ова значи дека ќе постојат периоди на повеќе и помалку динамичен напредок, иако преговорите постојано ќе напредуваат кон заклучок. Промените во претседателството ја нагласуваат потребата за земјите од Централна и Источна Европа да одржуваат добри билатерални контакти со земјите-членки.

281. Секретаријатот на Советот, под управа на Претседателството, е задолжен за организирање на расправата околу пакетот Агенда 2000 и за самите преговори. Веројатно е дека Секретаријатот на Советот ќе игра повеќе одлучувачка улога во претстојните преговори за проширување, отколку во минатото. Неговите овластувања и влијание растеа во последните неколку години, па во Договорот од Амстердам, Генералниот секретар доби нови овластувања во областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата. Секретаријатот на советот ќе игра битна улога во организацијата и поставувањето на временски рамки кај сите средби во процесот на преговори, во изработката на нацртот на записите и компромисите и можните решенија за проблемите во преговорите. Од суштинско значење е да постои добар работен однос помеѓу Секретаријатот на Советот и членовите на преговарачките тимови на земјите од Централна и Источна Европа.

282. Советот веќе воспостави процедури кои ќе се користат за справување со Агенда 2000 и за подготовка на Советот во Луксембург, во декември. Организацијата на работата во Советот секогаш е иста во суштина, иако на комитетите ќе им бидат дадени различни имиња кога ќе се бават со проширувањето или со преговорите.

283. Суштинската работа е завршена во работните групи на Советот кој се состои од претставници на земјите-членки, Секретаријатот на Советот и Комисијата. Претставниците на земјите-членки вообичаено се дипломати од постојаните претставништва во Брисел, но за посебни теми им се придружуваат колеги од „престолнините“. Овие групи го

усогласуваат најголемиот дел од точките за било која тема, оставајќи ги само оние точки кај кои не евозможен договор за разгледување од страна на групи од повисоко ниво.

284. Овие проблематични точки му се испраќаат на Комитетот на постојани претставници (COREPER). COREPER е секако клучниот комитет во Советот, кој носи многу од најбитните одлуки и остава што е можно помалку за министрите да одлучуваат. Атмосферата во COREPER вообичаено е многу колегијална и добронамерна, иако преговарањето често пати е многу тешко. Постојаните претставници се сметаат како едни од најмоќните луѓе во Брисел.

285. Она што не може да се одлучи во COREPER оди на состанокот на министрите во различните специјализирани совети. Советот за општи прашања е недвосмислено најмоќен. Неговите членови се министри за надворешни работи на земјите-членки и тие на некој начин ја поставуваат агендата за Советот. Најтешките проблеми често пати завршуваат на Европскиот совет, на кој присуствуваат шефовите на држави и влади, и кој се одржува барем еднаш во секое претседателство.

286. Во секој случај, може да се оформат *ад хок* групи за да се справат со некои специфични задачи. ие се договараат од страна на претседателството. Со расправата за критериумите за пристапување од Копенхаген се бавеше „група на високо ниво“, за време на данското претседателство во 1993, а аспектите за приспособување на финансиските и политичките аспекти од Агенда 2000 ќе ги испита „*Groupe des Amis*“. Во суштина, овие претставуваат *ад хок* работни групи на високо ниво кои поднесуваат извештај до COREPER, како нормални работни групи.

287. Од најголемо значење е земјите од Централна и Источна Европа да го разберат овој механизам за решавање проблеми помеѓу земјите-членки. Многу од најтешките проблеми во преговорите ќе бидат помеѓу самите земји-членки, во потрагата по заеднички позиции кон земјите кандидати во преговорите.

288. Суштинската работа која требаше да се подготви за Европскиот совет во Луксембург во декември 1997, беше направена од страна на Работната група за проширувањето. Ова група се сконцентрира на мислењата на Комисијата за различните земји, земјите со кои треба да се отворат преговорите и претпристапната стратегија. Таа му поднесе извештај на COREPER II, кој ќе ја подготви работата на Советот за општи прашања.

289. Резултатите на првата студија на документите на Комисијата беа разгледани на неформална средба на министрите за надворешни работи, на крајот на октомври 1997 год. Потоа, Советот за општи прашања се сретна на почетокот на ноември, за да го разгледа нацрт извештајот за Европскиот совет. Извештајот беше финализиран на почетокот на декември, и за него се расправаше од страна на Европскиот совет во

Луксембург, на 12 и 13 декември 1997 год.

290. Додека процедурите во Советот за носење одлуки за отворање на преговорите за проширување се релативно јасни, оние кои треба да се усвојат за самите преговори не се. На ова прашање не му е посветено сериозно внимание, но мора да се претпостави дека ќе се усвојат процедури слични како во претходните преговори.

291. Структурите на Советот, на страната на Унијата, опишани погоре, ќе останат основа за одлуките на Унијата. По претходните преговори, ќе се оформат конференции за преговорите за пристапување со секоја од земјите од Централна и Источна Европа на која ќе и бидат дозволени преговорите. Тие ќе се состануваат повремено, на министерско ниво (отворање на преговорите или кога некои поглавја од преговорите се затвораат), но вообичаено, за работните седници на ниво на заменици. Секако ќе постојат и многу *ад хок* расправи во Советот, за решавање на специфични проблеми.

292. За земјите од Централна и Источна Европа е битно да се оцени степенот на независност на националните службеници кои работат во Брисел, и нивната улога во врска со министрите во престолнините. Дипломатите во работните групи вообичаено работат врз основа на информациите и позициите кои ги добиваат од престолнините. Сепак, во текот на состаноците тие самите даваат предлози кои се предмет на потврдување од нивните престолнини. Често пати се јавуваат спорови помеѓу државните службеници во главните градови и оние во Брисел, поради тоа што тие гледаат на проблемите од различни перспективи. Оние во Брисел често пати имаат подобар преглед на можноста да се направи делумно да се почитуваат интересите на нивната земја во преговорите, отколку оние во престолнините. Од друга страна, вторите често пати чувствуваат дека државните службеници во Брисел не се борат доволно за интересите на својата земја.

293. На повисоко ниво, меѓусебната зависност на претставниците на земјите-членки општо земено се зголемува. Сите постојани претставници се високо почитувани личности во нивните влади и често пати можат да ја убедат престолнината да ги промени своите гледања за некои прашања.

294. За земјите од Централна и Источна Европа, контактите со персоналот на постојаните претставништва во Брисел е од клучно значење. Сите мисии на земјите од Централна и Источна Европа во Брисел се веќе свесни за ова. Сепак, вреди да се спомене дека не треба да се одржуваат контакти само на највисоко ниво, туку и на ниво на дипломати кои учествуваат во работните групи на Советот.

4.2. Комисијата

295. Улогата на Комисијата во подготвувањето на Европскиот совет во Луксембург и во следењето нас преговорите, е клучна иако сите одлуки ќе

бидат донесени од страна на Советот.

296. Комисијата го претстави својот пакет Агенда 2000 по прв пат на Советот во септември и октомври 1997 год. Во своето претставување и одговори на прашањата на членовите на Советот, таа веќе има можност да влијае во значителна мерка, па можеби и одлучувачки врз одлуките кои ги носи Советот.

297. Улогата на Комисијата во преговорите ќе биде да му помогне на Советот во неговата работа и да го одржува протокот на информации до Парламентот. Во суштина ќе направи многу повеќе од тоа.

298. Комисијата речиси сигурно ќе воспостави моќна работна група за проширувањето, водена од генерален директор, која ќе повлече значителни кадри од сите релевантни служби на Комисијата. Оваа работна група ќе има пристап до неколку стотици службеници кои имаат искуство за прашањата околу кои се преговара. Таа исто така ќе има пристап и до толкава количина експертиза од надвор од Комисијата, колку што сака и колку што и е потребна.

299. Во претходното проширување, Комисијата ја презеде подготвителната фаза на прегледување на целокупните *правни придобивки* со кандидатите. Веројатно е дека истиот процес повторно ќе се случи, иако оваа фаза може да трае многу подолго отколку во претходните проширувања.

300. Во самите преговори, Комисијата ќе има одговорност за подготвувањето документи за сите најтешки аспекти од преговорите, кои ќе ги поднесе до Советот. Таа ќе предлага решенија за различните проблеми кои се јавуваат и ќе бара договор помеѓу земјите-членки. Таа ќе има најтесен контакт со посебните земји-членки и ќе биде консултирана од страна на земјите-членки, за најбитните прашања. Таа исто така ќе одржува контакт со земјите кандидати од Централна и Источна Европа, за да им објасни што се случува, и да ги праша какви се нивните најнови размислувања.

301. Со други зборови, улогата на Комисијата ќе биде да ги олесни преговорите од страната на Унијата, и да испланира решенија за најтешките проблеми. Комисијата може да направи малку за да се спротивстави на клучните одлуки донесени од страна на Советот (на пример, доколку Советот одлучи дека преговорите треба да се одвиваат побавно), но во нормалното напредување на преговорите, Комисијата може да има одлучувачка улога.

302. Од самиот Колегиум на комесарите може да не се побара да донесе премногу одлуки во процесот на проширувањето, делумно поради тоа што одлуките ќе се носат од страна на Советот на министрите, а делумно поради тоа што за минорни прашања, комесарот одговорен за преговорите најверојатно ќе добие делегирани овластувања за да му се овозможи да

одлучува без повикување на колегиумот. Сепак, за главните прашања како нудењето или барањето транзициони периоди во преговорите ќе се расправа во Комисијата која ќе доставува предлози до Советот. Овде е битно да се запомни дека секој Комесар е колективно одговорен за донесените одлуки и затоа е битно да се влијае врз сите Комесари, а не само врз оној одговорен за преговорите.

303. Во Комисијата и во COREPER, Генералниот секретар на Комисијата, како нејзин претставник, ќе игра важна улога. Во рамките на Комисијата, работната група за проширувањето која треба да биде оформена, ќе претставува клучно тело со кое ќе работат земјите од Централна и Источна Европа. Сепак, мора да се запомни дека во техничките области од преговорите, техничките генерални директорати ќе имаат најголемо влијание. На пример, доколку постои проблем со третманот на националните монополи, Генералниот директорат за политиката за конкуренција ќе ја игра клучната улога.

304. Делегациите на комисијата во земјите од Централна и Источна Европа, општо земено нема да имаат главна улога во преговорите, иако тие ќе бидат вклучени и ќе бидат битни обезбедувачи на информации. Фактот дека сите земји од Централна и Источна Европа ќе имаат големи мисии во Брисел за време на преговорите, и дека од министрите и службениците од земјите од Централна и Источна Европа постојано ќе се бара да го патуваат кусото растојание до Брисел, и ќе развијат блиски односи со преговарачите на Унијата, значи дека делегациите имаат помало значење. Сепак, тие ќе бидат длабоко вклучени во спроведувањето на Претпристапната стратегија и Пристапните партнерства (наведени во „Агенда 2000“). Ова значи дека ќе има мала промена во моменталната ситуација: Делегациите се битни за спроведувањето на Phase програмата, но имаат многу ограничена „политичка“ улога. Ситуацијата е во спротивставеност со билатералните амбасади на земјите-членки.

305. Земјите од Централна и Источна Европа, очигледно ќе сакаат да одржуваат блиски односи со Комисијата за време на целиот тек на преговорите; а ова важи не само за работната група за проширување и нејзиниот Комесар, туку и за сите служби на Комисијата кои се вклучени во процесот на преговорите. Уште еднаш да се спомене дека се неопходни контакти на сите нивоа, а не само на врвот во хиерархијата. Овие контакти треба да се одржуваат преку мисиите на земјите од Централна и Источна Европа во Брисел, но исто така и директно помеѓу службениците во престолнините на земјите од Централна и Источна Европа и Комисијата. Најбитно е овие односи да бидат на флексибилно и пријателско ниво, помеѓу луѓе кои се почитуваат едни со други на професионална основа.

4.3. Европскиот парламент

306. Во теорија, Европскиот парламент нема битна улога за време на

преговорите. Договорот на Унијата бара Парламентот само да се согласи со секое пристапување со просто мнозинство.

307. Меѓутоа, ова би го потценило растечкото значење на Парламентот. ЕП беше големиот победник во разочарувачкиот (нацрт) Договор од Амстердам, неговите надлежности се зголемија преку проширувањето на таканаречената процедура за соработка во нови области. Комисијата живее со значителна загриженост за мислењата на Парламентот кој ефективно го контролира поголемиот дел од дискреционите трошоци во буџетот.

308. Растечката моќ на Парламентот ќе се почувствува за време на преговорите, кога ќе ги изрази своите мислења за разни прашања. Иако овие мислења не мора да бидат земени предвид од страна на Советот, тој секако ќе се обиде да избегне премногу да го вознемири Парламентот, бидејќи на пристапувањето сепак му е потребно просто мнозинство.

309. За земјите од Централна и Источна Европа, Парламентот е веројатно институција врз која може потешко да се влијае, отколку Советот или Комисијата. Првите очигледни парламентарци врз кои треба да се изврши влијание се оние кои учествуваат во Парламентарните комитети за пристапување со секоја земја од Централна и Источна Европа, според Спогодбата за асоцијација. Но, овие членови на Парламентот веројатно во секој случај би биле позитивно настроени кон земјата кандидат. Следните групи кои ќе заземаат колективни позиции за преговорите за пристапување се политичките групации како Партијата на европски социјалисти или Европската народна партија. Земјите од Централна и Источна Европа треба да размислат за информирање на водачите и замениците на партиите, но треба да одржат и некаков контакт со државните службеници кои поддржуваат различни партии. На крајот, постојат парламентарни комитети кои исто така ќе имаат значително учество во расправите за проширувањето, особено Комитетот за надворешни работи и Комитетот за надворешни економски односи.

310. Секако, како што преговорите ќе се приближуваат кон заклучок во Советот, ќе биде најважно за земјите од Централна и Источна Европа да го зајакнат своето лобирање во Парламентот.

5. Улогата на институциите на земјите од Централна и Источна Европа во преговорите за пристапување

311. Преговорите за пристапување ќе значат голем предизвик за многу од институциите на земјите од Централна и Источна Европа, и оние во земјата и оние во Брисел, во земјите-членки и во трети земји. Бараниот труд ќе биде огромен и многу разновиден.

5.1. *Механизмот за координација*

312. Првото барање од земјите од Централна и Источна Европа е да се има воспоставено силен механизам за координација, долго пред да започнат преговорите. Подготовките за преговорите и самите преговори ќе станат екстремно сложени. Всушност, преговорите во одреден момент ќе се претворат во огромен број мини преговори помеѓу службениците на двете страни, што ќе биде многу тешко да се контролира без значителен механизам за координација.

313. Функциите на механизмот за координација вклучуваат:

- координација на анализата за влијанијата на *правните придобивки* на ЕУ врз економијата и општеството на земјите од Централна и Источна Европа - без таква анализа, понатамошните чекор во определување на преговарачка позиција стануваат многу сложени;
- поставувањето приоритети на барањата на земјите од Централна и Источна Европа за транзиционите периоди или за привремените исклучоци;
- определување на редоследот на воведување и спроведување на *правните придобивки*;
- изработка на преговарачки мандат кој треба да биде одобрен од страна на владата; тоа мора да биде поткрепено со различни сценарија за преговорите;
- целокупната координација на преговорите, обезбедувајќи целокупните цели на владата да бидат исполнети на што е можно поефикасен начин.

314. Не постои единствен институционален формат за механизмот за координација, но постојат определени показатели за квалитетите кои мора да ги поседува:

315. Тој треба да има целокупна поддршка од националната влада и премиерот, со цел да се држат на минимум таканаречените „борби за надлежност“ и да се обезбеди другите ресорни министерства да не прават спогодби независно од главниот преговарач и центарот за координација. Без највисоката можна политичка поддршка, тоа нема да успее и конфузијата и второстепените решенија ќе станат правило. Иако институцијата за координација може да биде министерството за надворешни работи, преговорите за пристапување се работа на домашна, а не на надворешна политика. Надворешната политика ќе игра апсолутно незначителна улога во преговорите. Институцијата за координација треба да има кадар со технички компетенции. Не е доволно да се има само

генерализиран кадар. Од суштинско значење се правниците, економистите и кадарот обучен за некои од техничките прашања на внатрешниот пазар. Кадрите секако треба да зборуваат повеќе јазици, и доколку е возможно, да имаат искуство во рамките на Заедницата, иако ова не е од суштинско значење.

316. Предноста на министерството за надворешни работи во оваа координативна улога е во тоа што кадарот е навикнат да работи со Заедницата и нејзините земји-членки во тоа што вообичаено има значително преговарачко искуство и дека општо земено има голем авторитет во рамките на владата. Негативна страна е тоа што министерството за надворешни работи многу често има кадар обучен за дипломатија, но не и за правни, економски и технички детали околу внатрешниот пазар. Посебно министерство за европски интеграции претставува уште едно можно институционално решение. Сепак, неговиот успех зависи од тоа да претставува срце на владата со целосна поддршка од врвот.

317. Најверојатно она што е побитно од тоа каде е сместена институцијата, е степенот на стабилност кој таа ќе го има за време на преговорите. Една институција треба да биде одговорна за координација низ процесот на преговори, и колку што е тоа можно, кадарот на институцијата треба да се менува што е помалку можно. Секако дека секогаш ќе постојат промени низ политичкиот процес. Сепак, важноста за градење на неформални мостови на доверба помеѓу преговарачите во земјите од Централна и Источна Европа и оние во Брисел, не треба да се занемари.

318. Во сите земји од Централна и Источна Европа, овие механизми за координација постојат во една форма или во друга. Исто така постојат и неопходните мрежи помеѓу единиците за европска интеграција во различните министерства и владини агенции. Клучната задача помеѓу овој момент и отворањето на преговорите е да се обезбеди механизмот да работи мазно и ефикасно.

319. ЕУ речиси сигурно ќе преговара од позицијата дека новите земји-членки мора да ги прифатат целосните *правни придобивки* веднаш по пристапувањето, иако оваа позиција ќе биде малку изменета со текот на преговорите. Според тоа, до почетокот на преговорите, земјите од Централна и Источна Европа мора да ги дефинираат своите преговарачки позиции. До тогаш, институцијата за координација мора да има јасна идеја за областите во преговорите кои ќе создадат потешкотии, и мора да ја советува владата за изборите кои ќе мора да се направат. Иако самата институција за координација не може да ја преземе техничката работа во дефинирањето на посебните проблематични области и можни решенија, таа мора да биде во позиција да предложи општи преговарачки решенија до владата кои се изводливи, и да ги земе предвид главните интереси на земјата.

5.2. Тимови за интеграции во министерствата

320. Потребата да се има значителни групи во секое владино министерство, кои ќе работат на преговорите им е јасна на сите. Во клучните министерства како земјоделство или економија, овие групи ќе станат многу големи и ќе повлечат значителни ресурси. Сиот кадар вклучен во преговорите ќе мора да биде способен да работи на англиски или на некој друг јазик на Заедницата, и ќе мора добро да ги познава политиките на Заедницата како и законите за тој сектор.

321. Една од главните функции на овие групи ќе биде да обезбеди документи за позициите до институцијата за координација и преговарачот, за оние области на *правните придобивки* кои ќе предизвикаат проблеми за земјата. Овие документи ќе бидат побарано да се испратат до преговарачите на ЕУ за да се објасни определениот проблем на земјите кандидати од Централна и Источна Европа, во секоја од областите.

5.3. Мисиите на земјите од Централна и Источна Европа во Брисел

322. Комплексноста на процесот на преговори прави од суштинско значење да биде земјите од Централна и Источна Европа да воспостават поголеми и помоќни мисии во Брисел, за времетраењето на преговорите.

323. Во бројни пригоди ќе се свикуваат неформални состаноци кои се однесуваат на преговорите, во многу краток рок, а од мисиите на земјите од Централна и Источна Европа ќе се бара да присуствуваат, можеби со известување од само 30 минути пред почетокот. На мисиите ќе им биде потребно ниво на кадри кое ќе им овозможи во секој момент да имаат на располагање специјалисти во повеќето области од преговорите; што значи како дел од мисијата. Нема секогаш да биде возможно да се добијат инструкции од главните градови на земјите од Централна и Источна Европа за таквите состаноци и ќе биде неопходна *ex-post*, а не *ex-ante* координација. При претходното проширување, кандидатите од ЕФТА одржуваа големи мисии за време на преговорите во Брисел, со 50 или повеќе службеници; и поради спогодбата за ЕЕО, овие земји имаа помалку за преговарање од она што ќе го имаат земјите од Централна и Источна Европа!

324. Мисиите исто така ќе имаат должност да одржуваат контакт и пријателски односи со службениците на Комисијата, преговарачите на Советот и службениците и постојаните претставници на земјите-членки на ЕУ. Оваа улога е многу важна доколку земјите од Централна и Источна Европа сакаат да ги избегнат недоразбирањата кои произлегуваат од преговорите. Малку работи се поважни од добрите лични, неформални односи со другата страна. Сепак, овие односи ќе се градат врз взаемно почитување на интелектот и чесноста на страните, а не врз основа на нивната гостопримливост!

325. На мисиите во Брисел ќе треба да им се даде повеќе слобода и маневарски простор, отколку што престолнините инстинктивно ќе сакаат да им дадат. Искуството на повеќето земји кои имаат преговарано со Унијата е дека *ex post* не им имаат дозволено доволно слобода во одлучувањето на мисиите. Службениците кои работат во мисиите ќе имаат многу подобро разбирање за преговарачките можности во детали, отколку службениците во главните градови. Општо земено, доколку се погледнат постоечките земји-членки, најголем успех во преговорите имаат тие кои им даваат многу поголем маневарски простор на своите постојани претставници во Брисел.

5.4. Односи со јавноста/функцијата на информирањето

326. Преговорите ќе продолжат барем две години, а можеби и подолго. Тие ќе станат многу сложени и многу тешки за разбирање, дури и за луѓето во процесот. Во една таква ситуација, ќе биде од суштинско значење да се има назначено тим за односи со јавноста кој ќе се справува со:

- домашните потрошувачи, кои ќе сакаат да знаат кои промени е веројатно да имаат влијание врз нив, а исто така и како напредуваат преговорите;
- барањата на амбасадите и другите официјални претставништва на земјите од Централна и Источна Европа во странство;
- земјите-членки на ЕУ и трети страни, за јасно да се објаснат позициите на земјите од Централна и Источна Европа за определени проблеми.

327. Односите со јавноста/функцијата на информирањето не претставуваат „додаток по избор“ во процесот на преговори; тие може да бидат во срцето на процесот. Ќе биде битно да се одржи поддршката од јавноста за пристапувањето, за време на период каде повеќето од вестите од Брисел е најверојатно да бидат за несогласувањата помеѓу земјите од Централна и Источна Европа и ЕУ. Толку долг период со суштински негативни повратни информации може да има катастрофално влијание врз популарноста на пристапувањето и да доведе до негативен глас на референдумот на крајот од преговорите (на пример Норвешка).

328. Обезбедувањето најнови информации до амбасадите на земјите од Централна и Источна Европа во земјите-членки на ЕУ, но и во трети земји, исто така претставува важна функција. Одговорноста лежи во министерството за надворешни работи, но механизмите за односи со јавност/информирање, мора секогаш да ги земаат предвид потребите на амбасадите, особено во областа на печатени материјали со голем тираж.

329. За надворешната публика е од суштинско значење да се претстават

аргументите на земјите од Централна и Источна Европа на ефикасен начин, со цел да се одржи поддршката за процесот на проширување во ЕУ. Додека оваа информативна функција очигледно треба да се концентрира врз земјите-членки на ЕУ (и барем делумно да биде организирана од страна на амбасадите на земјите од Централна и Источна Европа во тие земји-членки), исто така е битно и да се одржи протоколот на информации до битните трети земји. Соединетите Држави се првата земја која паѓа на ум, но и поддршката од други земји на OECD исто така ќе биде битна. Истото важи и за мултилатералата, како на пример самата OECD, Светската банка, ММФ, СТО и така натаму.

330. Функцијата на односите со јавноста треба да биде поставена веднаш, за да игра улога од почетокот на преговорите. Таа треба да има кадар од професионалци, а нејзиниот виш кадар треба да има директен пристап до министерствата вклучени во преговорите, до раководителот на институцијата за координација и до главниот преговарач.

5.5. *Контакти надвор од владата*

331. Сериозна опасност лежи во тоа што преговарањето за делови од *правните придобивки* може да биде извршено од страна на државни службеници без контакт со оние во економијата и општеството кои се под влијание на конечните спогодби. За да се избегне тоа, ќе биде битно да се воспостават флексибилни спогодби за да се консултира деловниот сектор, синдикатот, професионалците и другите засегнати интереси.

332. Во идеален случај, може да се воспостават лесни структури кои ги поврзуваат овие интереси со подготвувањето на преговарачката позиција. Покрај тоа, овие структури исто така мора да бидат испланирани да обезбедуваат мислења до преговарачите, околу различните точки од преговорите за нивно времеметраење. Флексибилноста на структурите е многу важна. На преговарачите им требаат брзи одговори на прашањата за време на преговорите. Од малку корист е да се имаат деловни организации кои за да одговорат на некое прашање им е потребно да одржат генерално заседание на сите свои членови! Што порано ќе се внесат тие интереси во подготовките на преговорите, тоа полесно ќе им биде да ги подготват своите позиции за различните прашања, и тоа покорисни ќе им бидат на преговарачите.

333. Финалната преговарачка позиција секако е работа на владата. Владите не смеат да станат „заложници“ на интересите на посебните агенции во односите со овие претставници на различните економски интереси, особено кога различните интереси имаат значителна економска моќ или престиж во општеството (на пример државните претпријатија или политички активните организации на трудот).

6. Односите на земјите од Централна и Источна Европа со билатералните и мултилатералните институции

334. Очигледно не е доволно земјите од Централна и Источна Европа да развијат контакти само со различните институции во Брисел и другите центри на ЕУ. Одлуките кои се носат во Брисел често пати се резултат на позициите преземени во главните градови на земјите-членки, и таму земјите од Централна и Источна Европа треба да се трудат да извршат влијание.

6.1. Билатерални односи со земјите-членки

335. Најверојатно постојат четири битни нивоа на контакт за земјите од Централна и Источна Европа во земјите-членки: оние со владата, со парламентот, со значајните лоби групи и групи кои претставуваат некој интерес, и со големите претпријатија.

336. Контактите со владата се најочигледните и на многу начини, наједноставните. Овие контакти веќе постојат и треба да се унапредуваат низ преговорите. Иако многу политичари од земјите-членки на ЕУ ќе ги посетат земјите од Централна и Источна Европа, јасно е дека товарот на патувањето главно ќе падне врз самите земји од Централна и Источна Европа. На идеален начин, овие посети треба да бидат координирани од страна на институцијата за координација во главните градови на земјите од Централна и Источна Европа, но во многу случаи, посетите ќе имаат *ad hoc* природа. Иако главниот товар ќе падне врз министерот кој е одговорен за преговорите, министерот за надворешни работи и премиерот, другите членови на владата, исто така мора да бидат вметнати во распоредот за посетите, особено оние со нивните пандани во земјите-членки. Посетите ќе се концентрираат врз министрите и службениците на земјите-членки кои се директно засегнати во преговорите, министерството за надворешни работи и, доколку ако постои, министерството за европски прашања (или координативното тело - SGI²⁸ во Париз, или Канцеларијата на кабинетот во Лондон).

337. Со оглед на тоа за што проширувањето на ЕУ се одлучува едногласно, опасно е да се предложи земјите од Централна и Источна Европа да им дадат приоритет на контактите со определени земји-членки за сметка на други; секоја земја-членка може да го блокира пристапувањето. Можеби е побитно да се работи на промена на промената на мислењето на потенцијалните противници на пристапувањето, отколку да се охрабруваат оние земји кои имаат позитивен став во однос на проширувањето. Сепак, многу често земјите-членки нема едноставно да бидат за или против пристапувањето; сите тие

²⁸ Секретаријатот на меѓуминистерскиот комитет за европски прашања (*Secrétariat général du Comité interministériel pour la co-opération économique internationale*) се справува со повеќето аспекти околу европските прашања, освен надворешната и безбедносната политика.

ќе имаат проблеми со различни делови од преговорите и според тоа ќе биде неопходно да се одржува контакт со сите земји-членки.

338. Иако нема да биде можно да се трошат големи ресурси на контакти со националните парламенти, не треба да се заборави дека на крајот, и тие ќе мора да се согласат со пристапувањето, исто како и Европскиот парламент. Според тоа, не може да бидат игнорирани. Во идеален случај, оваа врска се одржува преку посети или од страна на владите на земјите од Централна и Источна Европа или од страна на членовите на парламентите од земјите од Централна и Источна Европа. Убедувањето на националните парламентарци исто така е ефикасен начин на одржување на општата јавна поддршка за проширувањето во ЕУ.

339. Исто така треба да се негуваат контакти со големи национални лоби групи и големи национални и мултинационални претпријатија во земјите-членки. Во многу од земјите-членки, овие организации имаат огромно влијание врз мислењето на владата; на пример во Германија, DİHT (претставништвото на стопанските комори) или BDI (претставништвото на приватните претпријатија) или DGB (синдикатите), имаат голема моќ и авторитет и често пати владата бара совет од нив.

340. Јасно е дека голем дел од напорите за одржување на овие контакти мора да биде поднесен од страна на амбасадите на земјите од Централна и Источна Европа во земјите-членки. Овие амбасади мора да бидат врзани во мрежа на институции за координација во главниот град на земјата од Централна и Источна Европа; онаму каде што тоа не е министерството за надворешни работи, таа исто така ќе биде длабоко вклучена во поврзувањето на амбасадите во мрежа.

6.2. *Билатерални контакти со трети земји*

341. Контактите со трети земји може да бидат многу важни; ова особено важи за контактите со Соединетите Американски Држави. Во некои делови на ЕУ не мора да значи дека тоа е популарна порака, и е нешто што треба да се прави релативно дискретно. Сепак, проширувањето претставува битен дел од развојот на безбедносен систем по Студената војна, во кој Соединетите Држави играат многу значајна улога. Затоа, тоа претставува процес во кој американците мора да имаат значителен интерес, и ќе се обидат да покажат дипломатски интерес во своите односи со Унијата. Соединетите Држави и многу други трети земји исто така имаат битни економски интереси во земјите пристапнички, и затоа се заинтересирани за процесот на пристапување да тече мазно.

6.3. *Контакти помеѓу земјите од Централна и Источна Европа кои водат преговори*

342. Битно прашање е дали земјите од Централна и Источна Европа кои водат преговори треба да ги институционализираат контактите помеѓу себе за време на подготовките и за време на преговорите. Искуството од

минатото покажа дека таквата координација е тешка. Таа не профункционира вистински за време на преговорите за првите спогодби за пристапување во 1991, а немаше многу координација ни помеѓу земјите од EFTA во последните преговори за пристапување.

343. И покрај тешкотиите, би требало да се направат некои обиди барем да се одржат контакти за заедничките проблеми во преговорите; на пример, овие би можеле да бидат формата на помошта за структурните фондови по пристапувањето или преговорите за слободно движење на работници или можеби транзиционите периоди за определени скапи директиви од областа на животната средина. Овие контакти може да бидат одржувани помеѓу мисиите во Брисел и помеѓу престолнините.

344. Интересите на земјите од Централна и Источна Европа се често пати толку различни или се чини дека се толку различни што оваа координација ќе биде неефикасна; но, потенцијалните придобивки од некаков вид на координација за определени проблеми се доволно големи за да се исплати обидот.

6.4. Контакти со мултилатерални организации

345. Контактите на земјите од Централна и Источна Европа со мултилатерални организации претставуваат потенцијални начини да се допре до авторитетни тела кои ќе ја поддржат целта на пристапувањето. Ова важи дури и онаму каде земјите од Централна и Источна Европа не се членки на организацијата. Таков е примерот со OECD каде само три од земјите од Централна и Источна Европа се членки, но каде, како важен дел од мрежата на индустријализирани земји, може да има значително влијание врз меѓународната заедница, а особено врз државите членки на ЕУ. Светската банка која неодамна ја концентрираше својата активност за поддржување на процесот на европски интеграции, и ММФ и ОН и нивните агенции исто така треба да се користат за да се влијае на процесот.

6.5. Контакти со лоби групи на ниво на ЕУ

346. Лоби групите на ниво на ЕУ значително се разликуваат според своето влијание врз процесите во Заедницата. Земјоделското лоби беше традиционално најуспешната лоби група (СОРА), и сè уште е моќна иако можеби помалку отколку во 1970-те и 1980-те. Претставниците на индустриските сектори како EUROFER (железо и челик) или CEFIC (хемикалии) може да бидат многу влијателни, како што често пати имаат покажано во случаите на анти-дампинг. Моќта на овие лобија, вклучително и лобито на потрошувачите, до сега растеше и ќе продолжи да расте во иднина.

347. Со оглед на тоа што определени делови на индустријата на ЕУ или особено на земјоделството може да се свртат против проширувањето, треба да се посвети внимание на овие организации кои имаат влијание и

врз Комисијата, и врз Европскиот парламент.

7. Употреба на ресурсите на земјите од Централна и Источна Европа

348. За соодветно да се покријат сите задачи наведени во овој труд, потребни се капацитети на човечки ресурси кои ги надминуваат сите капацитети на земјите од Централна и Источна Европа. Преговорите се битни, но тие не може да ги апсорбираат сите ресурси на владата.

349. Земјите од Централна и Источна Европа ќе мора да им назначат повеќе ресурси на преговорите; за ова нема алтернатива. Исто така е јасно дека ова ќе претставува дополнителен трошок врз и онака затегнатите буџети. Прашањето е како да стекнат повеќе ресурси на економичен начин, и да се искористат ефикасно.

350. Во употребата на директните владини ресурси, мора да се даде приоритет на самите преговори. Ова сугерира дека институцијата за координација, канцеларијата на главниот преговарач, преговарачките тимови во министерствата и мисијата во Брисел треба да имаат приоритет. За да се обезбеди максимална ефикасност, неопходно е оваа голема група на луѓе да работи како близок тим. Сега мора да сериозно да се размисли за структурирањето на оваа јадрена група и нејзино поврзување со други делови на преговарачката структура за да се постигне максимална ефикасност. Над се, треба да се размисли за комуникацијата помеѓу различните членови на тимот; на пример дали треба помеѓу нив треба да постои наменска и доверлива електронска пошта (e-mail) и телекомуникациски врски.

351. Исто така, владата треба на широко да ја користи домашната експертиза надвор од владата. Оваа експертиза може да се добие од универзитетите, но и од претпријатијата и другите делови на националната економија и општество, и таа е особено вредна во дополнувањето на податоците од министерствата.

352. Странска експертиза ќе биде потребна во определени клучни области и општо земено може да биде финансирана преку Phare или една од програмите за билатерална помош. Проблемот при користењето на странската помош е во препознавањето на квалитетни експерти за специфични теми, кои можат да одвојат доволно време во земјите од Централна и Источна Европа. Во ова, државите членки на ЕУ и самата ЕУ може да помогнат преку снабдување на земјите од Централна и Источна Европа со имиња на службеници кои може да ги контактираат во нивните администрации заради пронаоѓање на соодветни ресурси.

353. Можеби најбитната непосредна задача за земјите од Централна и

Источна Европа е да се забрза организацијата на целата мрежа за преговори, со прогнози за потребите и достапноста на ресурсите низ претстојната година. Во таквите задачи, програмата SIGMA секако може да претставува значителна поддршка за земјите од Централна и Источна Европа кои преговараат.

Поглавје 5: Европската комисија и преговарачкиот процес во претходните бранови на пристапување кон Европската унија

Автор: Франциско Гранел²⁹

²⁹ Франциско Гранел е Директор, DG VIII, Европска комисија, Брисел.

354. Во согласност со одлуката донесена од страна министрите за надворешни работи на ЕУ во декември 1997 год. за прифаќање на препораките на Европската комисија за отворање на преговорите за проширување со шест држави, додека се оставаат неформални разговори за подоцна, со дополнителни пет кандидати, на 31 март 1998 год. Европската унија ќе ги започне преговорите за членство на пет централно и источно Европски земји (Полска, Унгарија, Република Чешка, Естонија и Словенија). Кипар исто така беше вклучен во овој бран, во согласност со претходните одлуки кои веќе беа донесени.

355. Според Договорот од Мастрихт, Европската унија претставува отворен простор во смисла на тоа дека било која европска земја која сака ги здружи своите ресурси за да го сподели идеалот за зачувување и зајакнување на мирот и слободата, може да и се придружи на Европската унија. Земјите кои аплицираат за членство мора целосно да ги усвојат *правните придобивки на ЕУ.*

356. Врз основа на овој принцип и претходните принципи воспоставени со Договорот од Париз, оној за создавањето на Европската заедница за јаглен и челик, Договорот од Рим, Договорот за создавање на Европската економска заедница и EURATOM, неколку земји станаа полноправни членки на Европската заедница, за време на периодот 1973/1986. Неколку други станаа полноправни членки според Договорот од Мастрихт (1992) со кој се основа Европската унија.

357. Шесте земји основачи на ЕЗ беа Белгија, Франција, Германија, Италија, Луксембург и Холандија. Уште три земји, Обединетото Кралство, Данска и Ирска беа примени на 1 јануари 1973 год. во првиот бран на проширување на ЕЗ. Вториот бран на проширување ги вклучи Грција, која се придружи на 1 јануари 1981 год., Шпанија и Португалија, кои се придружија на 1 јануари 1986 год. На крајот Австрија, Шведска и Финска и се придружија на ЕУ на 1 јануари 1995. Источна Германија порано и се имаше придружено на Европската унија, по спојувањето на двете Германи и падот на Берлинскиот ѕид.

358. Откако се прошири од шест на петнаесет члена, ЕУ се соочува со предизвикот на проширувањето уште еднаш. Петнаесет држави аплицираа за членство (Табела 1.) и иако некои од овие земји моментално не ги исполнуваат условите за членство, тие не ги имаат повлечено своите кандидатури. Во однос на Малта, и двете страни одлучија да ја замрзнат кандидатурата за членство и да бараат зајакнување на економската соработка. Во минатото, само апликацијата доставена од Мароко не беше прифатена поради географски причини. Во случајот со Швајцарија и Норвешка, нивните влади изразија желба идните односи со ЕУ да продолжат во што е можно подобра насока, врз основа на поголемото истражување на постојните спогодби, земајќи го предвид негативниот референдум за членство во ЕЕП во Швајцарија и за членство во ЕУ во Норвешка. Посебен процес кој ќе вклучува посебни средби во однос на разгледување различни проблеми, е воспоставен со Турција, поради тоа

што сè уште нема одлука за барањето на Турција да и се придружи на Унијата.

Табела 1³⁰. Земји кои имаат приложено барање за пристапување кон ЕУ

	Барање за прием	Население	Приход по глава на жител (во USD)	Мислење на Комисијата
Турција	14 април 1987 год.	58,8	2 000	18 декември 1989 год.
Кипар	4 јули 1990 год.	0,7	10 000	30 јуни 1993 год.
Малта	16 јули 1990 год.	0,3	8 000	30 јуни 1993 год.
Швајцарија	26 мај 1992 год.	6,8	36 000	
Норвешка	25 ноември 1992 год.	4,3	25 000	24 март 1993 год.
Унгарија	1 април 1994 год.	10,2	3 000	17 јули 1997 год.
Полска	8 април 1994 год.	38,5	2 000	17 јули 1997 год.
Романија	22 јуни 1995 год.	22,8	1 100	17 јули 1997 год.
Словачка	27 јуни 1995 год.	5,5	2 000	17 јули 1997 год.
Латвија	27 октомври 1995 год.	2,6	2 000	17 јули 1997 год.
Естонија	28 ноември 1995 год.	1,5	3 000	17 јули 1997 год.
Литванија	8 декември 1995 год.	3,7	1 500	17 јули 1997 год.
Бугарија	16 декември 1995 год.	8,9	1 500	17 јули 1997 год.
Република Чешка	23 јануари 1996 год.	10,4	2 500	17 јули 1997 год.
Словенија	10 јуни 1996 год.	1,9	6 300	17 јули 1997 год.

359. Ситуацијата е различна во секоја од овие земји. На пример, преговорите за членство со Швајцарија, кои беше планирано да одат паралелно со преговорите со Австрија, Шведска, Финска и Норвешка,

³⁰ Извор: Ф. Гранел: "Catalunya I l'ampliació e la Unió Europea", *Nota d'Economia*, мај-август 1996 год.

никогаш не започнаа поради негативниот глас на швајцарскиот референдум за Европскиот економски простор, на 12 декември 1992 год. Спогодба за пристапување беше договорена со Норвешка која потоа беше одбиена од норвешкиот народ на референдум одржан на 28 ноември 1994 год. Норвешкиот народ го одби членството и во еден претходен случај, на референдум одржан на 24 септември 1972 год.

360. Европската комисија претстави Мислења за кандидатите за членство, за сите 15 земји кандидати наведени погоре, освен за Швајцарија. Во овие Мислења, се разгледуваат последиците од пристапувањето за секоја земја посебно, и прашањата на кои мора да им се посвети внимание за определената земја да и се придружи на ЕУ. Во една прилика, Европската комисија, исто така објави општ преглед на глобалното влијание од идното проширување. Оваа проценка служи како заштита на способноста на ЕУ да функционира ефикасно (1)(2)(3).

361. Во ЕУ традиционално постои загриженост за влијанието на проширувањето, врз продлабочувањето на европската интеграција или „квалитетот“ на Унијата. До сега проширувањето не влијаеше на способноста на ЕУ да го зачува „квалитетот“ на процесите на европска интеграција. Заедницата се прошири од шест на петнаесет члена додека паралелно го подобри квалитетот на интеграцијата во неофункционална смисла, почнувајќи од Заедничкиот пазар за јаглен и челик и кулминирајќи во сегашниот приод на три столбови, воведен со Договорот за Европската унија од Мастрихт. Општо земено, новите земји-членки не се сретнаа со несовладливи проблеми или прилагодувања.

362. Денес останува прашањето за тоа како може да се продлабочи интеграцијата кога заедницата ќе вклучува 20 или повеќе члена. Ова прашање е дури и повеќе клучно во очи на формирањето на Монетарната унија.

363. Во оваа смисла, Европската комисија мора да биде внимателна околу функциите на целиот систем. Што ќе се случи со институциите, претставништвата на земјите-членки во институциите и какво ќе биде влијанието на проширувањето врз процесот на носење одлуки? Како да се решаваат буџетските прашања во проширената заедница? Како може да се сочуваат *правните придобивки на ЕУ*?

364. *Правни придобивки на ЕУ* претставува термин кој се употребува за да се опише примарното право на Заедницата – Договорот од Рим и други такви договори – и секундарното право на Заедницата, усвоено според овие договори, од основањето на Европската унија (регулативи, директиви и одлуки). *Правните придобивки* исто така ја содржат и целокупната релевантна судска пракса на Европскиот суд на правдата и релевантните насоки од вториот и третиот столб.

365. Како највисоко извршно тело на Европската унија, Европската комисија иницира политики и изработува нацрти на деталните мерки за

нивно спроведување. Комисијата исто така има задача да обезбеди придржување до регулативите на ЕУ. Комисијата има право да иницира постапки пред Европскиот суд на правдата доколку земјите-членки, поединци или претпријатија прекршат било кој дел од *правните придобивки на ЕУ*. Постапката за поднесување на таков случај е предмет на член 169 од Договорот.

366. Во оваа смисла, целосното прифаќање на *правните придобивки на ЕУ* е клучен елемент на „правилата на игра“ кои ги обврзуваат и земјите кандидати и земјите-членки. Овој принцип го оформува основниот услов за ефикасно учество на земјите кандидати во европските институции.

367. Во претходните проширувања, принципот на прифаќање на целокупните *правни придобивки на ЕУ*, секогаш ја формираше основата за преговорите. За ЕУ овој принцип не претставува предмет на преговори во рамките на идните проширувања. Сценариото за почеток на преговорите во претходните пристапувања секогаш беше исто. На првата министерска средба кај сите претходни конференции за пристапување, земјите кандидати се согласија за основата на основниот принцип дека целокупните *правни придобивки* мора да бидат преземени од страна на новите земји-членки. Последователно, преговорите се фокусираа на транзиционите периоди кои треба да им се дадат на земјите кандидати, за да им се дозволи да се приспособат на барањата за членство во ЕУ. Транзиционите методи претставуваа единствен метод за справување со проблемите околу приспособувањето, промени во правилата на Заедницата или трајни отстапки не се сметаа за прифатливи. Ова значи дека новите членки мораа – секогаш во претходните пристапувања – да ги прифатат *правните придобивки* на ЕУ во нивната целост, во моментот на пристапувањето.

368. *Правните придобивки* драстично се проширија од почетокот на процесот на европски интеграции. Проширувањето во 1995 вклучи прифаќање на традиционалните регулативи на ЕУ и новите столбови воведени со Договорот за Европската унија од Мастрихт, од страна на земјите кандидати (4):

- Институционални одредби: владеачки меѓувладини и наднационални тела на ЕУ, нивниот состав и интеракција со логичните нумерички приспособувања;
- Правната рамка: различните видови договори на Заедницата, регулативи, акти и други текстови;
- Финансиските регулативи кои ги поставуваат буџетските ресурси и трошоци на Унијата, подзаконски акти за Европскиот фонд за развој (EDF) и Европската инвестициона банка (EIB);
- Нормите со кои се воспоставува слободен проток на стоки,

лица и капитал во рамките на ЕУ, слобода да се обезбедуваат услуги и слободата на основање претпријатија;

- Заедничките правила и стандарди на Заедницата за приближување на законите, фер конкуренција и монополи, индиректно оданочување, ветеринарно здравје и здравје на растенијата, закон за комерцијално работење итн.
- Заедничките политики: Заедничка земјоделска политика (ЗЗП); заедничка тарифа према трета страна и стопанска политика; развојна политика; регионална општествена и кохезивна политика; транспортна политика и трансевропски мрежи, енергетска политика; политика за рибарство; индустриска политика;
- Економска и монетарна унија (ЕМУ) како понатамошна фаза на Европскиот монетарен систем;
- Таканаречените нови „столбови“ на ДЕУ;
- Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП);
- Соработка во полето на правдата и внатрешните работи;
- Правата и должностите кои произлегуваат од концептот на „Државјанство на Унијата“, вклучени во првиот столб на Договорот од Мастрихт.

369. Понатаму, како дополнување на моменталните обврски (кои исто така може да вклучат учество во Шенгенската спогодба), земјите кандидати мора да бидат способни да ги прифатат идните обврски кои произлегуваат од членството во едно динамично тело како Европската унија.

370. Новиот Договор од Амстердам ја разгледува можноста за пофлексибилна Заедница, според „одредбите за потесна соработка“, а Европската комисија ја изрази својата волја да прифати определено ниво на флексибилност, иако не во однос на прашањата за *правните придобивки на ЕУ*. Причината за ова е во тоа што доколку се дозволи флексибилност до таква мера до која моменталните или идните земји-членки можат да применат само дел од системот на ЕУ, ќе настанат огромни проблеми за управувањето на целокупниот правен и административен систем. Поради тоа што не може да се преговара за принципот на прифаќање на целокупните *правни придобивки на ЕУ*, претходните преговори за проширување имаа две основни цели; создавањето транзициони периоди за да се остави простор за вградување на *правните придобивки на ЕУ* во законодавството на новата земја-членка и овластување на определени привремени отстапки доколку е тоа

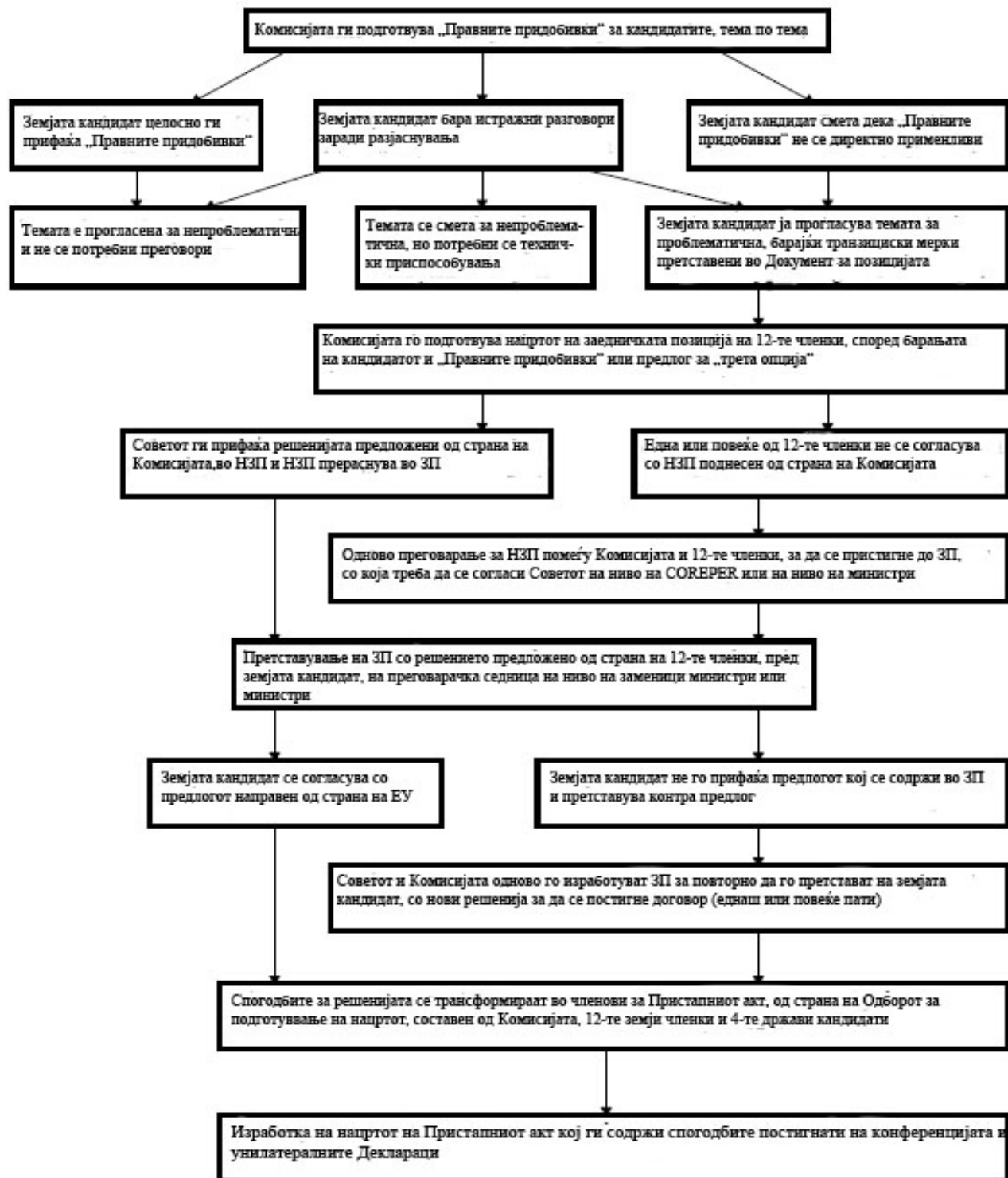
неопходно. Не беа дозволени никакви постојани отстапки, дури и во некои случаи кога се бараа „имагинативни“ решенија за решавање на некои проблеми. Тоа значи дека Договорот за пристапување ги содржи само привремените исклучоци и техничките приспособувања кон општото правило за целосно прифаќање на *правните придобивки*. Според минатите искуства, процесот кој води до членство беше следниов:

- ⇒ Државата поднесе кандидатура;
- ⇒ Комисијата постави прашања за економијата и правната рамка на земјата кандидат, за да подготви Мислење за тоа како може да се решат потенцијалните проблеми предизвикани од пристапувањето на земјата кандидат. Во скорешните пристапувања, ова вклучи прашања во врска со политичките критериуми;
- ⇒ Комисијата објави по едно Мислење за секоја посебна земја кандидат;
- ⇒ Советот одлучи дали да ги отвори преговорите со секоја земја кандидат посебно или не;
- ⇒ Започнаа преговорите во форма на меѓувладини конференции, помеѓу земјите-членки на ЕУ и секој од кандидатите;
- ⇒ Комисијата создаде работна група за проширување, за да му помогне на процесот на преговори и за да игра улога во поврзувањето на барањата за привремени отстапки од страна на земјите кандидати, и позицијата на земјите-членки по деталната анализа на усогласеноста на регулативите на земјата кандидат со оние на ЕУ (скрининг).
- ⇒ Државите членки меѓу себе се договорија за преговарачката позиција на ЕУ, а потоа се договорија со кандидатите за формулирање на привремените отстапки кои ќе бидат вклучени во Договорот за пристапување;
- ⇒ Се подготвуваат членовите на Договорот за пристапување. Доколку не постои член за некој определен дел од *правните придобивки на ЕУ*, тоа значи целосно прифаќање на *правните придобивки*, без било каква потреба за привремен транзициски период;
- ⇒ Европскиот парламент го одобрува текстот на Договорот за пристапување;
- ⇒ Земјите-членки на ЕУ и државата која пристапува го потпишуваат Договорот за пристапување;
- ⇒ Процес на ратификација во земјите-членки на ЕУ и во земјата

кандидат, во согласност со уставните барања и постапки.

371. Табела 2³¹. подолу го прикажува процесот на преговори во шематска форма:

³¹ Извор: Ф. Гранел: “The European Union’s Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden”, *Journal of Common Market Studies*, том 22, бр. 1, март 1995 год., стр. 117-141.



НЗП: Нацрт на заедничката позиција
 ЗП: Заедничка позиција

372. Правното влијание на членството не е ограничено со текстот на Договорот за пристапување. Членството во ЕУ додаде околу 40.000 страни на законодавството на ЕЗ во добро развиениот правен систем на Финска. Тоа влијаеше директно само врз применливите регулативи на ЕЗ. Во случајот со претходните проширувања, влијанието на членството во Заедницата врз домашниот систем беше пропорционално, па дури и побитно; земјите како Грција, Шпанија и Португалија претходно не ги имаа хармонизирано нивните законодавства со нормите на ЕЗ, за разлика од Финска, Шведска и Австрија кои ги хармонизираа нивните правни системи со правото на ЕУ во многу области според Спогодбата за Европскиот економски простор.

373. Во поглед на гореспоменатото, можеби е помудро да се направи споредба на новите проширувања со искуството со Грција, Португалија и Шпанија во придружувањето на ЕУ, отколку да се прават предвидувања за моменталното проширување врз основа на споредбата со случаите со Финска, Австрија или Шведска кои беа многу напредни во многу политички области покриени со *правните придобивки на ЕУ*.

374. Финска, Австрија и Шведска имаа релативно кратки процеси на преговори за членство: На пример, Финска аплицираше за членство во март 1992 и стана полноправна членка на ЕУ во јануари 1995. Шпанија и Португалија добија сосема различен третман од оној кој го добија Финска, Шведска и Австрија. Тие аплицираа за членство во 1977 и станаа полноправни членки дури во 1986, па дури се поставија и многу долги периоди на транзиција со привремени отстапки, поради тоа што тие земји кандидати не беа целосно подготвени од првиот ден на членството да одговорат на обврските за преземање на *правните придобивки на ЕУ* во нивните национални законодавства. Шпанија и Португалија мораа да променат, па дури и да создадат определени закони и административни органи за справување со барањата на ЕУ, и тоа во некои моменти бараше тешки законодавни процеси внатре, со учество на националните парламенти.

375. Во многу случаи, приспособувањето на законодавството на ЕЗ ќе претставува потешка обврска за моменталните земји кандидати, отколку за оние земји кои преговараа за Договори за пристапување во 1970-те и 1980-те, поради тоа што обемот на законодавство на ЕЗ кој има потреба од национално спроведување, и често пати бара учество на Парламентот, во огромна мера се зголеми за време на процесот за Единствениот пазар и процесот за Економска и монетарна унија. Во секој случај, на крајот на транзицискиот период, *правните придобивки на ЕУ* ќе важат за новите земји-членки на ист начин како и за моменталните земји-членки.

376. Земја која пристапува кон ЕУ мора да воспостави ефикасна национална машинерија за подготовки и носење одлуки за европските прашања, за да се заштитат националните интереси во однос на целосното прифаќање на *правните придобивки на ЕУ*.

377. Најголемите грижи на земјите кандидати, често пати се последица на националните регулативи и правни и економски традиции. Разликите во минимумот стандарди за здравје, безбедност и животна средина ќе бараат детални дискусии помеѓу експерти. Слободното движење на земјоделски и индустриски стоки во контекстот на Единствениот пазар мора да биде комбинирано со соодветна временска рамка за усвојување на заедничката тарифа према трета страна и стопанската политика на ЕУ спрема развиените земји и земјите во развој. Регулативите за конкуренција и антимонополските регулативи и државната помош мора да бидат приспособени во согласност со правилата на Заедницата, до времето на пристапувањето.

378. Чувањето на природните живеалишта, дивата фауна и флора и некои други мерки за зачувување мора да бидат создадени во земјите пристапнички, таму каде што претходно не постоеле. Енергетските политики, вклучувајќи ги и политиките во врска со нуклеарната енергија – мора да бидат приспособени кон *правните придобивки на ЕУ*.

379. Главните прашања за кои настануваат проблеми, најмногу за време на пристапните преговори се земјоделството, даночните и регионални и структурните политики. Заедничката земјоделска политика често пати бара усвојување на различен модел во однос на цени и административни барања, отколку оној кој им е познат на земјоделците во земјите кандидати. Потребата за приспособување се разликува според националниот модел. Во областа на Данокот на додадена вредност, акцизите и патнички надоместоци, земјите кандидати може да добијат транзициски периоди за приближување и отстапки, но ништо повеќе од тоа. Регионалните и структурните политики имаат голема важност за релативно помалку развиените земји во Унијата, и е неопходно да се запамети дека сите источно европски и медитерански кандидати мора да се класифицираат во оваа категорија.

380. На страна од овие општи прашања, секои преговори за проширување мора да се справат со прашањата кои имаат посебна политичка и економска важност за определени земји кандидати. Во случајот со преговорите за проширување со Австрија, Финска, Норвешка и Шведска, некои од специфичните прашања кои може да се споменат се:

- Спогодба за патен транзит која ја побара Австрија за да го задржи правото да го ограничи трансалпскиот транзит на тешки возила низ Австрија кој е билатерален, кон Австрија и од Австрија (веќе покриена со Спогодбата за транзит од 1992 која трае до 2004 год.). Тоа беше единственото решение за ова прашање во финалната рунда на преговори, на 1 март 1994 год., кое дозволи Унијата и Австрија да ги завршат преговорите.
- Протоколи за посебните права на народот Сами во Шведска, Финска и Норвешка.

- Островите Аланд ќе се раководат со посебни уредби (одобрено од страна на 73,7 проценти од населението на Аланд во посебен референдум одржан на 20 ноември 1994 год.)
- Финските осигурителни компании ќе бидат обврзани да ги одвојат своите пензиски шеми од другите осигурителни активности, а пазарот ќе биде отворен за компании од други земји.
- Новите членки добиваат пет годишен период за приспособување, пред целосно да го применат правото на странци да се стекнат со секундарно место на живеење на нивната територија.
- Поради својата географска позиција и исклученоста на морскиот транспорт од проектот за европски мрежи, Финска доби декларација која наведува дека соодветно внимание мора да се посвети на финскиот поморски транспорт во релевантните иницијативи на Унијата.

381. Врз основа на комбинираниите разгледувања за кои стана збор, би сакал да кажам дека ситуацијата и позадината на моменталните земји кандидати е многу поинаква од онаа во претходните пристапувања, нешто што го препозна и Европската комисија во своите Мислење за моменталните кандидати (5).

382. И покрај претпристапниот договор, активностите на Phare и другите мерки, земјите кандидати се сè уште далеку од тоа да бидат блиску до регулативите и конкурентните реалности на внатрешниот пазар на ЕУ. Приватниот сектор е сè уште слаб и мора да ја зајакне својата моментална позиција. Водењето на економските политики сè уште е во фаза на транзиција.

383. Дозволете ми да заклучам, со неколку препораки за државите од новото проширување, врз основа на моето искуство во претходните проширувања, во кои јас бев главниот преговарач од страна на ЕЗ за преговорите со Финска.

384. Прво: времето, образованието за прашањата околу ЕУ, дискрецијата и вклученоста на приватниот сектор и граѓаните е неопходна за време на целиот процес.

385. Второ: реализам. Како што рече Комесарот Ханс ван ден Брук - надлежен за надворешни односи со Централна и Источна Европа:

386. „Едно нешто што сигурно важи за сите кандидати, без разлика на напредокот кој до сега го имаат направено, е одлучноста на Комисијата целосно да ги поддржи нивните подготовки за членство, до денот кога ќе

и се придружат на Европската унија (ЕУ). Кога зборуваме за процесот на пристапување, не правиме разлика помеѓу „оние внатре и оние надвор“, туку помеѓу „оние внатре и оние пред да влезат внатре“. Сите кандидати постепено ќе бидат воведени во активностите на ЕУ. Сите ќе станат членки на ЕУ. Ништо не е во толкава спротивност со намерите на Комисијата, отколку да се исцртаат нови граници на поделба низ Европа. Разликувањето во никој случај не значи дискриминација. Проширувањето е во интерес и на кандидатите и на самата ЕУ. Придобивките од ЕУ ќе бидат огромни, не само во смисла на стабилност и безбедност, колку и да е тоа суштинско, туку и во смисла на напредок. Земјите кандидати се битни партнери во однос на трговија и инвестиции. Сто милиони потрошувачи со растечки примања веќе даваат огромен поттик на економскиот раст и развој низ Европа.“

387. Ми се чини дека е сосема неопходно да се одржи „динамиката“ кон членството, за време на целиот процес иако тоа членство може да не се оствари брзо.

388. За таа цел, во 1997 год. ЕУ воспостави нови насоки за активностите на Phare, за потребите на десетте централно и источно европски земји кои чукаат на вратата на ЕУ, и за создавање партнерства кон идната интеграција. Како таква, таа претставува вежба водена од пристапувањето, во кое ЕУ се обидува да ги подобри врските со кандидатите во секторите како транспорт, телекомуникации, создавање стандарди за зајакнување на приспособувањето на економиите.

389. Не верувам дека соодветните одговори од минатите проширувања се многу релевантни за позицијата на новите кандидати, но можам да гарантирам дека Европската комисија исто така ќе биде посветена во зачувувањето и подобрувањето на системот на ЕУ и ќе продолжи да избегнува дека зголемувањето на бројот на партнери ќе ја направи заедничката работа потешка. Европската комисија работи на подготвување на пат кон проширување, особено кон источно европските земји, но таа исто така работи и за симултано зачувување и подобрување на продлабочувањето и квалитетот на европските интеграции.

390. Во овој контекст, само земјите кои се способни целосно да ги почитуваат моменталните и идните *правни придобивки на ЕУ*, може да бидат прифатени како членки на „подобра“ и „вистинска“ Европска унија. Мора да постои надеж дека државите кои аплицираат за членство во ЕУ ќе создадат притисок врз ЕУ за продлабочување паралелно со нејзиното проширување.

ЛИТЕРАТУРА

- (1) Enlargement of the Community: General Consideration, Transitional period and Institutional Implications, and Economic and Sectoral Implications, BULLETIN EC 3-78 (Supplement 1-3). Комисија на Европските заедници, 1978 год.
- (2) Europe and the Challenge of Enlargement, BULLETIN EC, Supplement 1/1992. Комисија на Европските заедници, 1992 год.
- (3) Agenda 2000: 1. For a stronger and Wider Union and 2. The Challenge of Enlargement; Doc. COM(97)2000 final, том I и II, 15 јули 1997 год. Комисија на Европските заедници, 1997 год.
- (4) Ф. Гранел. "The First Enlargement Negotiations of the EU", стр. 35-63 од Ц. Редмонд (Уредник), The 1995 Enlargement of the European Union, Aldershot, Ashgate, Обединето Кралство, 1997 год..
- (5) Објавено од страна на Европската комисија во додатоците кон Билтенот на Европската унија: Кипар (5/1993), Унгарија (6/1997), Полска (7/1997), Романија (8/1997), Словачка (9/1997), Латвија (10/1997), Естонија (11/1997), Литванија (12/1997), Бугарија (13/1997), Чешка Република (14/1997) и Словенија (15/1997).

Поглавје 6: Пленум на главните преговарачи: главните заклучоци

Автор: Тони Верхејен³²

³² Тони Верхејен во моментот е Администратор за креирање политики, координација и уредување во SIGMA во Париз. Тој е на отсуство од својата позиција како Предавач по Јавна администрација и европска интеграција на Универзитетот Лимерик во Ирска.

1. Вовед

391. Една од главните цели на атинската средба на повеќе земји на тема европски интеграции и реформа на јавната администрација, одржана во октомври 1997 год. беше делење на искуство. Пленумот на виши преговарачи (во кој беше расправано за искуството на државите вклучени во претходните рунди на проширување, со службениците вклучени во управувањето со прашањата околу ЕУ во земјите од Централна и Источна Европа) беше еден од најбитните елементи од средбата во Атина. Три поранешни, виши преговарачи, Бајрон Теодоропулос, главен преговарач за Грција, Ханс Брунмајер, главен преговарач за Австрија и Вотор Мартинс, член на преговарачкиот тим за Португалија, расправаа до учесниците за нивното искуство. Овој извештај ги резимира нивните главни препораки за идните преговарачи, од земјите од Централна и Источна Европа.

2. Грција

392. Главните препораки на г. Бајрон Теодоропулос се наведени во долната табела. Во својот вовед, г. Теодоропулос ја објасни позадината на почетокот на преговорите со Грција. Грција се одлучи да аплицира за членство во ЕЗ по долга дебата во 1960-те, околу тоа дали Грција треба да се обиде да и се придружи на ЕЗ или на ЕФТА. Грчкото гледиште беше дека ЕЗ е организација која повеќе ветува отколку ЕФТА, и во 1974 год. се донесе одлука да се поднесе формална апликација за членство. Еден од главните мотиви за аплицирање во тоа време беше да се обиде да се консолидира демократскиот систем на владеење во Грција, кој тогаш се развиваше, преку цврсто поврзување со системот на ЕЗ. Сепак, разликата во економскиот развој помеѓу Грција и ЕЗ претставуваше огромен проблем. Европската комисија во своето Мислење предложи пет годишен претпристапен период, пред Грција да и се придружи на ЕЗ. Сепак, Советот го одби Мислењето на Комисијата и наместо тоа одлучи да отвори преговори со Грција. Преговорите траеја некои четири години. Структурата воспоставена за преговорите се состоеше од Министерство за прашања околу Заедницата, на кое му помагаше меѓуминистерски секретаријат во Министерството за надворешни работи. Меѓуминистерскиот секретаријат беше воспоставен за специфична цел на координирање на процесот на преговори. Преговарачкиот тим беше назначен од страна на кабинетот, но му одговараше на Министерот за прашања околу Заедницата. Мандатот за преговорите беше одобрен од страна на грчкиот Парламент. Според грчкиот Устав, можно е да се пренесат суверени права на меѓународни организации, доколку 3/5 од членовите на Парламентот гласаат „за“.

393. Бајрон Теодоропулос, амбасадор на Грција (во пензија), беше раководител на грчкиот преговарачки тим за време на преговорите кои доведоа до пристапување на Грција во тогашната ЕЕЗ. Од своето сопствено искуство, тој го нуди следниот совет за оние кои можеби ќе треба да преговараат во името на земјите кандидати.

ДЕСЕТТЕ ТОЧКИ НА ТЕОДОРПУЛОС

1. Од почетокот сфатете со кого преговарате.

Кандидатите преговараат со ЕУ како целина, не со посебните земји-членки. Земјите-членки секако преговараат помеѓу себе пред да стигнат до усогласена позиција која се претставува пред кандидатот, но штом ќе стигнат до таква позиција, таа претставува гледиште на ЕУ како целина. Сепак, постои широк опсег на неформални контакти со индивидуалните земји-членки, со цел да се промовира подобро разбирање на гледиштето на кандидатот.

2. Бидете начисто околу тоа за што преговарате.

Не преговарате за ревизија на постоечки договори или други делови на таканаречените *правни придобивки на ЕУта*. Преговарате за временската рамка на примената на *правните придобивки* од страна на вашата земја, т.е. во суштина за должината на различните транзициски периоди пред законите на ЕУ целосно да бидат примени од страна на кандидатот или спрема кандидатот.

3. Направете редослед на вашите приоритети.

Ќе треба да преговарате за повеќе прашања, од кои некои ќе бидат побитни од други. Распоредете го нивниот редослед по приоритет и релативна важност, за да не се губи време и преговарачко влијание за споредни прашања.

4. Одржувајте контакти со другите кандидати.

Тие не се ваши ривали во добивањето услуги од ЕУ. Секој може да има свои сопствени проблеми, но сите се стремите кон истата цел. Можете да учите од нив и тие може да учат од вас. Добрите канали за комуникација се од суштинско значење за сите.

5. Внимавајте на домашниот фронт.

Ова може да се покаже како ваша најголема главоболка. Како преговарач зависите од информациите кои ви ги даваат службите дома. Доколку се недоволни или неточни, вашата преговарачка позиција е ослабена. Но, исто така зависите и од инструкциите кои ги добивате од дома. Вашата влада може да го заснова овие инструкции врз внатрешно политички гледишта или погрешни претстави за ЕУ. Понекогаш може да се покаже како потешко за вас да преговарате со вашата влада за инструкциите кои ви ги праќаат, отколку преговорите со ЕУ.

6. Немојте да имате превисоки очекувања од пристапувањето; тоа може да ве чини повеќе отколку што мислите.

Влијанието од пристапувањето во целина може да биде позитивно. Сепак, во определени случаи може да откриете дека тоа има спротивни ефекти на овој или

оној сектор од вашата економија или дека можеби ќе има потреба за поголеми трошоци и напор од ваша страна за да ги исполните стандардите за пристапување.

7. Запомнете дека реструктурирањето на вашата економија ќе мора да се направи во секој случај, а не само поради пристапувањето.

Ограничувањата, напорите и жртвите кои се потребни за реструктурирањето ќе мора да се направат под било кои околности, за да се доведе вашата економија во форма. Пристапувањето кон ЕУ не треба да се користи како изговор, за можното незадоволство предизвикано од зголемените напори.

8. Проценете ја релативната важност на вашето истовремено пристапување кон ЕУ и НАТО.

Двете пристапувања може да наметнат различни барања од вашата економија. Пристапувањето кон НАТО може да бара значителни нови трошоци за воена инфраструктура, за да се задоволат стандардите на НАТО, додека пристапувањето кон ЕУ може во исто време да бара повеќе трошење на другите сектори од вашата економска инфраструктура. Ниту НАТО ниту ЕУ ќе бидат во можност целосно да го покријат овој дополнителен трошок. Ќе ви биде тешко да одлучите каде да ги потрошите парите.

9. Бидете свесни за можните слаби точки на европската конструкција.

Постојат барем три „недостатоци“ во оваа конструкција на која доколку не и се посвети внимание, може да предизвика проблеми:

- a) разликата помеѓу „големите“ и „малите“ членови, при што некои ќе бидат повеќе еднакви од другите;
- b) јазот помеѓу економската моќ на ЕУ и очигледниот недостаток на нејзината политичка волја; и
- c) можното зголемување на јазот помеѓу општествените класи во рамките на европските општества, доколку се примени строга монетарна политика.

10. Немаме веродостојна алтернатива на позитивната, креативно учество во ЕУ.

Зголемените внатрешни напори, слабите точки во европската структура, стрмна патека која претстои, се реалности со кои треба да се помириете. Не очајувајте, немојте да се обесхрабрувате. Ова е пат во една насока. Сите треба да го дадеме својот придонес во маршот напред.

3. Австрија

394. Австриското искуство беше претставено од страна на г. Ханс Брунмајер, поранешен главен преговарач на Австрија. Претстојниот процес на преговори ќе започне со скринингот на *правните придобивки*. За времето на атинската конференција во октомври 1997 год., сè уште не беше јасно дали процесот на скрининг би се правел земја по земја или во групи. Скринингот ќе се подели во поглавја. Точниот број на поглавја и

нивните теми може да се менуваат за секоја нова рунда на преговори за проширување. Мерката до која се прават промени во поделбата на *правните придобивки* во поглавја, најмногу зависи од развојот на Унијата, особено од тоа дали се префрлени значителни нови надлежности на ниво на Унијата. Процесот на скрининг бара вклученост на голема група експерти. Г. Брунмајер ја нагласи важноста од имање на добар координатор на процесот на скрининг „дома“ и „во Брисел“. Битно е за земјите кандидати да започнат со процесот на скрининг што е можно порано, дури и пред формалниот почеток на преговорите, и да бараат појаснување од Комисијата, каде што е тоа неопходно. Контактите со Комисијата општо земено се битни; Комисијата може да им помогне на земјите кандидати во обидот да се најдат решенија за проблемите и може да дејствува како посредник со Советот. Сепак, убедувањето на Комисијата не значи и дека аргументот е добиен. Работата со посебните земји-членки исто така може да биде битна, особено доколку Комисијата не е во можност да издејствува компромис во COREPER.

395. Финалните преговарачки рунди општо земено ќе бидат многу политички. Во овие финални рунди, внимание ќе се посвети на оние прашања кои не може да бидат решени на експертско ниво и кои бараат одлуки од министри. Во оваа фаза, на земјата кандидат ќе и треба поголем тим во Брисел, како поддршка на преговарачите. Во случајот со Австрија, искуството кое се насобра во преговорите за спогодбата за ЕЕП се покажа како особено корисно за управување со оваа фаза на преговорите.

396. „Управувањето“ на домашниот фронт често пати може да биде потешко од самите преговори. Коалициската влада го направи внатрешниот одлучувачки процес мошне сложен; мора да се најде некој вид на баланс помеѓу различните политички интереси за секое прашање. Сепак, на крајот со финалните рунди преговори управуваше мала група на политичари на високо ниво.

4. Португалија

397. Португалското искуство беше преставено од страна на г. Витор Мартинс кој беше одговорен за индустриските, енергетските и надворешните односи во португалскиот преговарачки тим. По пристапувањето на Грција, португалскиот тим побара состанок со грците преговарачи. Грција штотуку ги имаше завршено преговорите за пристапување кога Португалија беше на почетокот на своите преговори. Размената на искуства со Грција се покажа како многу корисно.

398. Самиот факт дека Португалија можеше да започне со преговорите, беше од голема психолошка важност. Тоа и дозволи на владата да ги спроведе многу потребните економски и административни реформи. Без перспективата од идно членство во ЕУ, би било многу потешко да се убедат граѓаните и администрацијата да ги прифатат овие реформи. Во гледиштето на г. Мартинс, според тоа е битно да се започне со преговорите, дури и доколку е од почетокот јасно дека процесот може да

трае долго време.

399. Најбитните работи кои треба да се земат предвид, врз основа на португалското искуство се:

1. Координација е клучниот збор. Без систем за координација кој добро функционира, ништо нема да биде како што треба. Цврстото јадро од системот за координација треба да се состои од главниот преговарач и неговиот преговарачки тим. Главниот преговарач треба да ја обезбеди фузијата помеѓу внатрешните интереси и надворешните барања. Во случајот со Португалија, како и во двата други случаи, внатрешните интереси беа потешки за задоволување отколку надворешните барања (ЕЗ). Затоа, од големо значење е да се одржи протокот на внатрешната комуникација.
2. Главниот преговарач треба да биде лице од висок профил, кое ужива широка политичка поддршка. Пожелно е неговата/нејзината номинација да ја одобри парламентот. Португалскиот Парламент не му даде формален преговарачки мандат на главниот преговарач. Преговарачкиот тим беше целосно независен од парламентот. Една од слабите точки на португалскиот систем беше слабиот проток на комуникации со парламентот.
3. Јадрото на преговарачкиот тим треба да вклучи и генералисти како правници, економисти и општи експерти кои се во можност да оценат кои прашања се од витално значење за интересите на земјата, но и секторски стручњаци. Сите членови на тимот треба да бидат високо квалификувани за прашањата на ЕУ, и во теорија и во пракса; особено бидејќи голем дел од преговорите ќе се одржуваат во „заднинските ходници“. Јадрото на преговарачкиот тим треба да биде што е помало можно, по можност не повеќе од 15 луѓе. Исто така е важно преговарачкиот тим да биде тим во вистинска смисла на зборот, а не конгломерат од различни интереси.
4. Битно е да се обезбеди континуитет, дури и кога преговорите ќе траат 5-6 години. Во португалскиот случај, тимот остана речиси ист, со само еден или два исклучоци.
5. Битно е да се инвестира во обезбедувањето информации до Комисијата. Не може да се претпостави дека Комисијата има адекватни информации за некоја земја. На пример, на португалските преговарачи им требаше многу време и напор за да и ги објаснат фундаменталните разлики во земјоделските структури помеѓу Шпанија и Португалија, на DG VI. Првичната реакција на DG беше да ги третира Шпанија и Португалија како да имаат ист вид на земјоделска структура.

6. Битно е да се направи соодветна анализа на влијанието од усвојувањето на *правните придобивки* и, врз основа на оваа анализа, да се определи реалистичен распоред за стеснување на јазот помеѓу преовладувачката ситуација во земјата и барањата за членство во ЕУ. Штом ќе се воспостави националната позиција за овие прашања, битно е да се обезбеди силна целокупна политичка посветеност кон оваа позиција.

5. Дискусија

400. За време на дискусијата, се посвети внимание на повеќе прашања. Двете прашања кои беа најмногу расправани беа главните проблеми искусени за време на преговорите и дефиницијата на процедурите за назначување на преговорите и нивните врски со владата и парламентот.

401. Дискусијата за главните проблеми за време на преговорите беше разгледана и од страната на ЕУ и на земјите кандидати. Според Франциско Гранел, кој беше член на работната група за проширување на Комисијата, за преговорите со Австрија, Шведска, Финска и Норвешка, институционалните прашања конечно беа најтешки за решавање. Ова повторно ќе претставува камен на сопнување во следната рунда на проширување. Ниту компромисот од Јанина³³, ниту IGC обезбедија решение за институционалните проблеми создадени со проширувањето на бројот на земји-членки. Од страната на поранешните земји-членки, двете главни прашања кои се покренаа беа тешкотијата да се објаснат посебните национални проблеми (како земјоделската структура, спомената и во случајот на Португалија и во оној на Австрија) на Комисијата и земјите-членки, и проблемот на пренесување на финалниот резултат од преговорите во пишана форма. Во оваа смисла, многу е важно да се има добри правници во тимот, за да се обезбеди она што ќе се напише во Пристапниот договор навистина да биде она што е договорено. Финалниот текст е се изработува заедно од страна на правните експерти од Советот, Комисијата и земјите-кандидати.

402. Другото главно прашање кое беше расправано, беше процедурата за назначување на преговарачки тим и стратегијата за преговорите. Во Португалија и Австрија, назначувањето на главниот преговарач беше ставено на гласање во парламентот. Преговарачкиот тим беше потоа назначен од страна на главниот преговарач. Сепак, постоеја значителни разлики помеѓу земјите во однос на опсегот до кој парламентот беше информиран и консултиран за време на преговарачкиот процес. Додека во Австрија, Парламентот беше редовно информиран и консултиран, за време на целиот процес на преговори, преговарачките тимови во Португалија и Грција работа на многу понезависен начин, поднесувајќи и извештај најмногу на владата.

³³ Ова претставува сложен компромис за квалификуваното гласање на состаноците на Советот, кое беше донесено помеѓу водачите на ЕУ во Јанина, во јуни 1994 год., за да се овозможи проширувањето во 1995 год.

403. Размената на искуство помеѓу поранешните преговарачи и службениците вклучени во управувањето со прашањата околу ЕУ во земјите кандидати, општо земено беше оценето како еден од најкорисните аспекти на средбата во Атина. Отворената и искрена дискусија за главните прашања кои произлегуваат од претходните рунди преговори, им обезбеди на учесниците поглед од внатре на тоа како функционира процесот на преговори. Сепак, дискусијата отиде и понатаму од дискусијата за преговарачките процедури и стратегии. Најбитната лекција која треба да се научи од оваа дебата би можела да биде следната: *силата на внатрешните механизми за комуникација и структурите за координација во земјите кандидати, и способноста на земјата кандидат да ја „научи“ ЕУ за националната посебност, на крајот се поважни за определувањето на резултатот од преговорите, отколку истрите преговарачки тактики.*

**ДЕЛ III: ПОДГОТОВКИ ЗА ВЛЕЗ ВО ЕВРОПСКИОТ
АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР**

**Поглавје 7: Административна реформа во мислењата на Комисијата
за пристапување на централно и источно европските земји кон
Европската унија**

Автор: Жак Фурније³⁴

³⁴ Жак Фурније е Виш советник за креирање политики, координација и уредување, SIGMA. Тој е исто така и Conseiller d'État, на Франција и поранешен Генерален секретар на француската влада.

1. Вовед

404. Следниве забелешки се засновани врз анализа од делот Б.1, „Политички критериуми“, делот Б.4, „Административен капацитет за примена на *правните придобивки*“, и делот В, „Резимирање и заклучоци“, на мислењата на Комисијата од 15 јули 1997 год. Овие Мислења јасно ја покажуваат битноста која Комисијата и ја придава на административната реформа, која ја смета за суштинска доколку овие земји развиваат капацитет за примена на *правните придобивки на ЕУ*, на среден рок (Област 7.1). Тие исто така обезбедуваат бројни елементи кои помагаат да се опише „моделот“ на јавната администрација кој Комисијата го има на ум (Област 7.2). На крајот, оценките направени во Мислењата укажуваат на широките линии на административната реформа која тие земи треба да ја извршат за да го олеснат нивното пристапување (Област 7.3).

2. Битност на прашањата околу јавната администрација во мислењата на Комисијата

405. Мислењата по прв пат посветуваат значително внимание на прашања околу јавната администрација. Тоа се гледа од следново:

406. Административниот капацитет за примена на *правните придобивки* претставува, заедно со политичките и економските критериуми и способноста да се преземат обврските од членството во ЕУ, една од четирите димензии на прегледот кој го изврши Комисијата во централниот дел од својот извештај. Во сите мислења е посветено посебно поглавје (Б4), кое е секогаш од суштинско значење, на оваа тема;

407. Прашањата околу јавната администрација се поставуваат на бројни други места во овие Мислења, а особено:

- во областа за политичките критериуми, која го објаснува функционирањето на институциите и особено на извршната власт, и говори за судскиот систем, локалната власт и државната служба;
- во областа за обврските од членството, се дискутира за финансиските прашања и контролните механизми;

408. Потребата да се продолжи и зајакне административната реформа секогаш се спомнува во препораките кои се даваат во заклучокот.

3. Кој модел за јавни институции произлегува од мислењата?

409. Комисијата ја заснова својата анализа врз одлуките направени на Европските совети во Копенхаген (јуни 1993 год.) и Мадрид (декември 1995 год.). Овие насоки остануваат многу општи. Што се однесува до

политичките критериуми, одлуката од Копенхаген вели дека овие земји треба да имаат „стабилни институции кои гарантираат демократија, владеење на правото, човечки права и почитување на заштитата на малцинствата“. Што се однесува до јавната администрација, мадридската одлука едноставно споменува дека хармоничната интеграција на земјите од Централна и Источна Европа во Европската унија би имала потреба од „приспособување на нивните административни структури“. Но, определен број на специфични одредби од *правните придобивки на ЕУ* во однос на различните сектори на активностите на владата ги специфицираат административните структури кои треба да се спроведат во определени полиња.

410. Врз оваа основа, Комисијата во своите Мислења поставува определен број на позитивни правила за кои верува дека земјите треба да ги следат. Дури и кога не препишува правила, од нејзината критика често може да се извлечат промените кои ги смета за пожелни. Според тоа, произлегува целокупен модел кој може нерамномерно да биде развиен во определени области, но е далеку поспецифичен од општите насоки на Европските совети.

3.1. Политички институции

411. Ова е полето во кое Комисијата оди најдалеку. Според нејзиното мислење, демократијата, владеењето на правото и почитувањето на човечките права претпоставуваат исполнетост на цела една серија услови, а Комисијата внимателно проверува секоја земја да ги исполни следните барања:

- слободни избори, кои дозволуваат смена на власта, и почитување на правата на опозицијата;
- поделба на власта, според што различните гранки на власта не ги пречекоруваат своите овластувања и меѓусебно соработуваат;
- независно судство, кое го има неопходниот авторитет и средства за извршување на својата мисија;
- некаков степен на локална автономија;
- целиот опсег на политички и граѓански права (право на жалба, заштита од произволно апсење, гласачки права, слобода на здружување, слобода на изразување, сопственички права, право на приватност, итн.) и економски, општествени и културни права (минимален приход, слобода на синдикатите, право на штрајк, слобода на образованието и вероисповедта, итн.);

- ефикасен систем за заштита на малцинствата; за оваа последна точка на широко се разгледуваше во Мислењата, со оглед на големината на малцинствата во повеќе од предметните земји.

412. Сите овие елементи се оценуваат сеопфатно, без давање предност на определен природ кај било кој од нив. Особено треба да се спомене дека Комисијата не зазема позиција за тоа дали треба да постои дводомен парламентарен систем или колку нивоа на децентрализација би биле посакувани.

413. За второто, мислењата забележуваат дека во определен број земји, локалната автономија сè уште не е воспоставена на регионално ниво, иако тоа е често пати во политичката агенда. Комисијата не дава никакви посебни препораки за ова, и едноставно ги повикува земјите да ги организираат своите нивоа на власт на начин на кој сметаат дека е најдобро за да се обезбеди примена на европската регионална политика и да се воспостави ефикасна контрола на употребата на фондовите обезбедени за оваа цел.

414. На крајот, со оглед на злоупотребите во претходните режими, Мислењата посветуваат особено внимание на постоењето, правно и во пракса, на контрола на полицијата и тајните служби, и условите во затворите и домовите за сирачиња.

3.2. Јавна администрација

415. Мислењата не обезбедуваат посебен модел за организација и функционирање на јавните администрации. Сепак, тие изразуваат подефинирани позиции за определени аспекти, а особено за државната служба.

416. Структурите на владеењето и администрациите не се опишани, но Комисијата зазема став околу нивната соодветност, на пример во однос на бројот и организацијата на министерствата. Таа ниту се бави посебно со улогата на центарот на власта, иако ова е споменато за некои земји. Сепак, постоењето на тело кое е одговорно за меѓуминистерска координација околу европските прашања, и посебни единици за ЕУ во рамките на министерствата, е споменато во неколку Мислења, и се смета за позитивен чекор.

417. Процесот на носење одлуки, без разлика дали се работи за подготовка на законодавството и регулативите или поопшто, за организацијата на владините расправи, не се споменува, со исклучок на споменување на посакувањето на ефикасна координација помеѓу министерствата во неколку Мислења.

418. Исто така не се расправа за методот на работење на администрацијата. Особено нема никакво споменување околу постојаната дебата помеѓу „Веберијанскиот модел“ и „новото јавно

управување³⁵ во областа на административната наука. Најмногу што може да се каже е дека Комисијата имплицитно споменува дека „класичниот модел“ преовладува во повеќето земји на ЕУ.

419. Ова е особено јасно во поглед на државната служба. Ова прашање се споменува во сите Мислења, и определен број на дефинирани позиции во однос на тоа, може да се извлечат од дадените коментари:

- Комисијата ги повикува земјите да донесат закон кој посебно се бави со државната служба;
- таа имплицитно, но непогрешно е настроена кон државна служба во која се вреднува кариерата;
- таа ја нагласува потребата за обезбедување јавната администрација да биде независна од политичките авторитети;
- таа ја нагласува важноста на обуката, особено во полињата покриени со законодавството на Заедницата;
- таа имплицитно се залага за подигнување на платите во јавниот сектор, на ниво на оние во приватниот сектор.

3.3. Секторски политики

420. Под насловот, „клучни сектори за примена на *правните придобивки*“, Комисијата во сите свои Мислења ја разгледува моменталната ситуација во повеќе области за кои смета дека се суштински доколку се сака идните земји-членки ефикасно да го применат законодавството на Заедницата. Во секое од овие полиња, Комисијата споменува специфични барања кои даваат јасна идеја за моделот на јавна администрација кој го има на ум, за бројни владини сектори.

421. Првото барање е многу општо. Се однесува на судскиот систем кој мора да биде доволно ефикасен за да обезбеди униформирано применување на правото на Заедницата во предметната земја.

422. Расправите кои следат се многу повеќе специфични. Комисијата ги дефинира карактеристиките кои треба да ги имаат определени административни тела. Овде нема да ги опишуваме во детали, но само ќе

³⁵ Забелешка од уредникот: за кратка расправа околу овие модели, видете на пример *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, уредници: Тони Верхејен и Дејвид Комбс, 1998 год. Оваа книга ги дефинира главните проблеми со кои се соочуваат јавните администрации во земјите од Централна и Источна Европа, и обезбедува компаративно оценување на релевантноста на реформските мерки преземени во земјите-членки на OECD, за овие држави. Изданието е дел од серијата *New Horizons in Public Policy*, издадена од страна Edward Elgar Publishing, Челтенхам, Обединето Кралство.

забележиме дека се спомнати следниве тела:

- телата одговорни за обезбедување на слободен проток на стоки (регулативи, стандардизација и сертификација) и услуги (особено банкарство, осигурување и трансакции на хартии од вредност);
- телата одговорни за следење на конкурентноста;
- регулаторни тела за телекомуникации;
- секторите кои се задолжени за индиректните даноци;
- телата одговорни за инспекција на ветеринарното здравје и здравјето на растенијата, и оние кои ја спроведуваат ЗЗП;
- транспортните власти;
- секторите одговорни за здравјето и безбедноста на работното место и за социјалните прашања;
- телата одговорни за животната средина;
- телата за заштита на потрошувачите;
- администрациите одговорни за внатрешни работи и правда, до ниво до кое се надлежни за спроведувањето на законите за имиграција, контролата на границите и меѓународната полиција и соработката во судството.
- царината;
- финансиската контрола, особено за обезбедување на борба против проневера и следење на користењето на фондовите на Заедницата. во овој поглед, Комисијата ја нагласува потребата за јасно разликување помеѓу внатрешната и надворешната контрола и зајакнување на средствата за борба против транснационалниот финансиски криминал.

423. Следствено на тоа, моделот на јавни институции на Заедницата може да се опише како модел на „геометрија на променливи“, со оглед на тоа што ги третира условите на демократија во релативна целост, но е прилично неодреден за организацијата на јавната администрација како целина, иако е поспецифичен за државната служба и повеќе секторски администрации кои се сметаат како клучни за функционирањето на Европската унија.

424. Следниот дел на овој труд разгледува како Комисијата ја проценува

моменталната ситуација во светло на овој модел.

4. Како мислењата на Комисијата ја оценуваат јавната администрација на земјите кандидати?

425. Одговорот на ова прашање очигледно е од голема важност, бидејќи сите недостатоци кои ќе ги примети Комисијата, ќе имаат потреба од акција за време на претпристапниот период. Како што ќе видиме подолу, процената на Комисијата, на јавната администрација значително се различува од област до област.

4.1. Политички институции

426. Во целина, процената на Комисијата е поволна, бидејќи се смета дека седум од десетте земји веќе ги исполнуваат условите поставени во Копенхаген. Другите две (Бугарија и Романија) се „на пат“ да ги исполнат овие услови. Во само една земја, Словачка, ситуацијата се смета за незадоволителна.

427. Во исто време, Комисијата дава бројни препораки за прашањата каде чувствува дека се неопходни подобрувања, како слободата на говорот, контролата врз полицијата и тајните служби или условите во затворите.

428. Ситуацијата со малцинствата се смета дека општо земено е задоволителна, иако се споменуваат случаи каде е потребно подобрување, особено во однос на населението кое говори руски во балтичките држави, унгарското малцинство во словачка и ромската популација во Централна и Јужна Европа.

4.2. Правосудство

429. Комисијата не носи посебни заклучоци во оваа област. Откако ќе опише како е организиран правосудниот систем во секоја земја, таа ги забележува истите недостатоци во речиси сите случаи, особено фактот што судовите се преоптоварени и може да се чека долго време на пресудите. Овие недостатоци ги препишува на недоволната обука на судиите кои често пати се неискусни, и на квантитетот и сложеноста на новото законодавство кое мораат да го спроведат.

430. Постојат посебни коментари за ситуацијата во некои земји, на пример во однос на независноста на судиите во Словачка, кривичната постапка во Бугарија, дефиницијата на овластувањата на врховниот државен обвинител во Литванија и судската контрола на активностите на обвинителите во Романија.

431. За неколку земји (Бугарија, Полска, Словачка и Словенија), улогата која ја игра уставниот суд или неговиот еквивалент, се оценува поволно.

432. Во целина, Комисијата останува многу внимателна во својата оценка на способноста на правните системи на овие земји да ги применат *правните придобивки на ЕУта*, на среден рок. Оваа оценка може да се подели во следните категории:

- не е воопшто во можност да ја процени ситуацијата („дефинитивна процена во оваа фаза е тешка“) за Бугарија, Романија и Словачка;
- ја доведува во прашање брзината на напредокот кој останува да се направи („сè уште не е возможно да оцени кога правосудниот систем ќе стекне капацитет за ефикасно да ја игра својата улога) за Република Чешка, Естонија и Литванија;
- наведува дека постои потреба од “голем, зајакнат напор за реформа“ за да се овозможи примената на *правните придобивки* (Латвија);
- вели дека постои поволен изглед за постигнување на овој капацитет, под услов моменталниот напор да продолжи (Унгарија, Полска и Словенија).

4.3. Локална власт

433. Моменталната ситуација во оваа област - сите земји имаат локална автономија на ниво на општини, но само некои имаат средно ниво помеѓу општинското и централното ниво - се опишува, но не се критикува.

434. Сепак, Комисијата ја нагласува потребата од финансиска автономија на децентрализираните власти, и спомнува претерана финансиска зависност од централната власт во повеќе земји (како што се, Бугарија, Република Чешка, Полска и Романија).

4.4. Административна реформа

435. Комисијата нагласува дека сите земји треба да испланираат и спроведат кохерентен сеопфатен план на административни реформи. Таа предлага владата на една земја да започне со работа во ова поле (Бугарија), го одобрува фактот дека некои земји имаат создадено тело кое е одговорно за планирање и надзор на спроведувањето на реформата (Унгарија и Словенија), а смета дека не е добро што не постои вакво тело во Република Чешка.

436. Во секој од случаите, Комисијата разгледува дали земјата има таков план и дали всушност го спроведува (Унгарија, Литванија и Словенија), или треба да развие таков план (Бугарија, Република Чешка, Романија). Таа го нагласува значителниот напор кој веќе е направен во Полска, со реформата на економската администрација на централната

власт во, во Естонија каде моментално треба да се спроведе кохерентен план за примена на *правните придобивки на ЕУта*, и во Латвија каде по реформите од 1993, новата канцеларија одговорна за јавната администрација ќе игра значителна улога.

4.5. Централната администрација

437. Во поглед на административните структури, Комисијата само два пати ја споменува улогата на центарот на власта, забележувајќи дека тој се има развиено во Естонија, а е премногу слаб во Словачка, што го забавува стратешкото носење одлуки. Комисијата смета дека во Бугарија, основна реформа им е потребна на повеќето од министерствата, додека во Латвија ефикасноста и кохезивноста на различните министерства е многу неизедначена, додека во Естонија се смета дека тие се мали и преоптоварени.

438. Административните структури посветени на координацијата на европските прашања, во целост се разгледуваат во повољно светло (Естонија, Латвија, Литванија, Полска, Унгарија, Романија и Словенија). Комисијата би сакала да види ваков вид на структура спроведен во Бугарија, и зајакнат во Латвија.

439. Што се однесува до процедурите, се препорачува Словенија да ги подобри процедурите за координација помеѓу министерствата. Во Романија, државните службеници покажуваат недостаток на волја за преземање одговорност, што значи дека одлуките за многу од прашањата мора да се носат на превисоко ниво. Во Бугарија постои потреба од поголема транспарентност во справувањето со прашањата од јавен карактер.

4.6. Јавна служба

440. Комисијата забележува дека неколку земји имаат посебно законодавство кое управува со јавната служба (Естонија, Унгарија, Латвија, Полска). Словенија има некакво законодавство, но тоа не обезбедува сеопфатна правна рамка за јавната служба, но се подготвува нов закон. Ист е случајот и со Словачка. Во 1995 год. во Литванија е донесен закон, но моментално е во фаза на измени. Во другите земји (Бугарија, Република Чешка и Романија) сè уште не постои закон за јавна служба иако новите влади на Романија и Бугарија планираат да посветат внимание на ова прашање. Мислењата на Комисијата го нагласуваат приоритетот кој треба да се даде на овој проблем, и назначуваат колку може да биде корисен еден закон во поставувањето на правата и обврските на службениците и обезбедувањето на нивната независност од политичките авторитети.

441. Во тој поглед, Комисијата забележува дека освен за некои релативно високи позиции во јавната служба, за кои службениците може да се избираат врз основа на политички критериуми, независноста на

јавните службеници е барем делумно заштитена во повеќе земји. Но, сè уште постојат сериозни проблеми во однос на ова во Словачка, Романија и Бугарија.

442. Процената на Комисијата околу прашањето на големината на јавната служба е мошне балансирана. Таа укажува на случаи на превработеност, особено кај рутинските работи (Полска и Романија), но увидува дека целокупните бројки на кадри во се соодветни во Словенија и Бугарија. Исто така, таа често забележува дека постои релативно широко распространет недостаток на кадар, особено обучен кадар во определени сектори кои се суштински за примена на *правните придобивки на ЕУ* (Чешка Република, Естонија, Латвија, Полска и Словенија). Понатаму, Комисијата ги нагласува ризиците од линеарни намалувања на кадар кои не ја земаат предвид практичната ситуација во дадените ресори (Унгарија).

443. Комисијата силно ја нагласува широко распространетата потреба за подобрување на работните вештини на јавните службеници, и за започнување на соодветни иницијативи за обука. Овој лајт-мотив се провлекува низ нејзините оценки, и на општо ниво и во посебните сектори во кои мора да се применат *правните придобивки*.

444. За обуката да биде ефикасна, мора да се избегне претераната флукуација, особено кај работните места за кои е потребна обука. Во тој поглед, Комисијата забележува дека во речиси сите земји постои значителен јаз помеѓу платат во јавниот и онаа во приватните сектори, иако не препорачува специфично решение за овој проблем. Словенија претставува единствен исклучок во однос на ова каде иако постои голем јаз, сепак се смета дека е мал.

4.7. Борба против корупција

445. Комисијата често пати се бави со проблемот на корупцијата. Тоа го прави во својата дискусија за јавната служба, и забележува дека постои широко распространета корупција која доведува до негативен став од страна на населението. Исто така, Комисијата го споменува овој проблем и во своите дискусии за полицискиот и правосудниот систем, кои често пати се покажуваат немоќни во борбата против криминалот, проневерата и корупцијата.

446. Оваа ситуација ја има во сите земји освен во Словенија каде не постои доказ за значителна корупција во јавната служба.

447. Комисијата дава препораки во две од гореспоменатите области, т.е. подобрување на ефикасноста на правосудниот систем и полицијата, и искоренување на корупцијата од јавната служба.

4.8. Секторски администрации

448. Не е возможно да се наведат сите оценки дадени за десетте земји во секој од дванаесетте сектори испитани од страна на Комисијата. Овде може да се донесат неколку општи забелешки:

449. Комисијата секако се обиде да направи практична проценка на ситуацијата за секој сектор во секоја земја, но не секогаш ја имаше неопходната информација. Како резултат на тоа, постојат општи оценки во повеќе области кои се речиси идентични во сите земји. На пример, таков е случајот со:

- заштитата на потрошувачите, поле во кое сите земји се критикуваат на ист начин, поради постојаната забуна околу опсегот и целите на политиките, недостаток на квалификувани експерти, лоша организација и неуспех на судовите сериозно да ги сфатат овие прашања;
- индиректното оданочување, поле во кое Комисијата забележува дека е тешко да се процени ефикасноста на секторите во земјите, поради високото ниво на флукуација на кадрите; Комисијата исто така препорачува подобрување на правилата кои се однесуваат на кадрите, обуките и платите.

450. Комисијата ги смета критериумите околу кадрите за битно прашање, и кога е тоа можно, ги наведува броевите на вработените во секој сектор кој го споменува, и секогаш проценува дали тие се соодветни или не. Во овие случаи, Комисијата особено често препорачува зголемување на кадарот, без разлика дали се работи за финансиските сектори (служба за внатрешни приходи, царина, финансиска контрола) или за оние сектори одговорни за зајакнување на правилата на единствениот пазар и конкуренцијата (надзор над банки и осигурување, надгледување на конкуренцијата, регулирање на комуникациите и транспортот, итн.) или промена во примената на законодавството за социјална заштита, заштита на животната средина или заштита на потрошувачите. Општо земено, таа ја нагласува потребата за развој на експертиза на јавните службеници кои работат во овие сектори и агенции.

451. Комисијата исто така забележува дека во некои области, покрај овие проблеми со кадрите и работните вештини, владите едноставно ја немаат неопходната институционална рамка за спроведување на политиките на Заедницата, особено во административните и финансиските сфери. Следствено, таа препорачува да се усвојат неопходните регулаторни и административни мерки. Ова често пати претставува случај во однос на примената на Заедничката земјоделска политика и на регионалната политика. Но, Комисијата исто така препорачува приспособувања или подобрувања во регулаторната рамка и во други области како што се телекомуникациите, транспортот или животната средина.

452. Во целина, критиките во голема мера ги надминуваат

комплиментите во прегледот кој Комисијата го направи за секторските ситуации, а најчестите заклучоци до кои се доаѓа се дека се потребни понатамошни напори. Сепак, постојан некои исклучоци:

- за ресорите кои се надлежни за слободниот проток на стоки и услуги и за конкуренцијата, ситуацијата се смета за задоволителна во Република Чешка, Унгарија и Полска, и до помал степен во Словенија;
- безбедноста во транспортот е прашање за грижа кај сите земји, со исклучок на Словенија;
- општо земено се препорачува да се зајакне здравјето и безбедноста на работното место, но ситуацијата во Унгарија, и до помал степен во Полска се смета за задоволителна;
- за внатрешните работи и правосудството, Република Чешка, Естонија и Словенија беа позитивно оценети.

4.9. Вкупна проценка на административниот капацитет

453. Во резимето, оценката на административниот капацитет за примена на *правните придобивки на ЕУ* кај различните земји, на среден рок, дадена на крајот на нејзините Мислења, Комисијата мора да ги резимира наодите од своите прегледи во единствена реченица. Интересно е да се споредат овие кратки процени, бидејќи тие ја покажуваат тенката разлика која ја прави Комисијата. На пример, иако Комисијата препорачува сите земји да го продолжат процесот на административна реформа, може да се забележи дека:

- таа смета дека четири од нив е веројатно да имаат капацитет за примена на *правните придобивки на ЕУ* на среден рок. Но, за да го направат тоа, тие ќе мора да ги продолжат своите напори за реформа, кои мора да бидат „сеопфатни“ во Словенија и Полска и „значителни“ во Словачка (не се користи никаква придавка за да се опише ситуацијата во Унгарија);
- Комисијата го претставува капацитетот за примена на *правните придобивки* кај шесте други земји, само како можност. Ќе биде потребен напор за реформи опишан како „значителен и долготраен“ (Република Чешка), „голем“ (Естонија), „голем и долготраен“ (Бугарија и Романија) и „голем и зајакнат“ (Латвија и Литванија).

Поглавје 8: Владеењето и европските интеграции - сигурна јавна администрација

Автор: Жак Фурније³⁶

³⁶ Жак Фурније е виш советник за креирање јавни политики, координација и уредување, SIGMA. Тој исто така е и Conseiller d'État во Франција, и поранешен Генерален секретар на француската влада.

1. Вовед

454. Квалитетот на јавната администрација, нејзината доверливост и реформа се наоѓаат на фронтот на транзицијата и интеграциските процеси кои ги имаат започнато земјите од Централна и Источна Европа. Владата на Холандија го посочи владеењето како централно прашање во своето претседателство кои им претходи на отворањето на преговорите (под претседателство на Обединетото Кралство, предвидено за крајот на март 1998 год.) со земјите кандидати.

455. Како да се разгледуваат проблемите околу јавната администрација во светло на законите и практиките на Европската унија? Кои се посебните потреби на земјите од Централна и Источна Европа? Како може Европската унија да помогне во изнаоѓање решенија? Како може владеењето да се воведо во пристапните преговори?

456. Овој труд ги користи искуствата на програмата SIGMA, која работеше на административните реформи со земјите кандидати за влез во ЕУ, од 1992.

2. Европа и владеењето: Европскиот административен простор

457. Прашањето на владеењето е од централно значење за градењето на Европа, која првенствено претставува институционална структура. Институциите создадени за Европската унија – нејзиниот Парламент, Совет на министри, Комисија, Судови на правдата и Финансиски судови - не претставуваат замена на националните институции. Наместо тоа, националните институции и оние на ЕУ работат заедно и зависат едни од други.

458. Според овој систем, националните јавна администрации играат многу битна улога. Тие се одговорни за спроведување и контрола на извршувањето на политиките на Европската заедница, во сите земји на Европската унија, во име на нивните соодветни влади. Додека ЕУ има централна администрација, таа нема надворешни агенции. Таа зависи од националните влади за спроведување на нејзините директиви и регулативи. А поради правилата како заемното признавање, владата на секоја членка зависи од квалитетот на извршувањето на политиката на заедницата од страна на нејзините партнери, за да ги исполни своите домашни одговорности.

459. Домашната и надворешната политика на членките сè повеќе се решава во европски контекст. Какви и да се одлучувачките правила кои се договорени за време на меѓувладините конференции, способноста на Унијата да развива политики ќе продолжи да зависи од способноста на секоја од своите членки, ефикасно да учествува во расправите за политиките.

460. Владеењето во Европа се карактеризира со заемна зависност која

најмногу се чувствува на административно ниво. Според тоа, може да се очекува Европската унија да бара од земјите-членки да се придржуваат до определени основни правила во врска со организацијата и работата на нивните јавни администрации. Но, ова не претставува случај. Договорот од Рим не содржи никакви одредби за општа примена на јавната администрација. Не е усвоена никаква општа директива. Со други зборови, на страна од неколку ретки случаи кога одредбите на Заедницата бараат од земјите-членки да имаат определени форми на организација (на пр. во врска со унапредувањето на конкурентноста кај услугите од општ економски интерес, во согласност со член 90 од Договорот), не постојат правила на Заедницата кои се однесуваат на јавното управување. Во примената на принципот на субсидијарност, националната администрација е одговорност на националните влади.

461. И покрај релативното отсуство на директни овластувања, Европската унија не влијае врз тоа како земјите-членки се управуваат себеси.

462. Битна работа е тоа дека Унијата на своите членки им наложува обврски изразени во облик на резултати кои треба да се постигнат (она што правно се нарекува „*obligation de résultat*“). Државите се слободни да ја воспоставуваат својата јавна администрација онака како што сакаат, но таа мора да работи на таков начин да обезбеди задачите на Заедницата да бидат ефикасно и соодветно исполнети, за да се постигнат политичките исходи кои се поставени од страна на Унијата.

463. Врз таа основа, Унијата има право да бара моменталните или идните земји-членки да имаат сигурен систем на владеење, кој е способен, меѓу другото, брзо да ги вградува стандардите и одлуките на Заедницата во нивните правни системи, ефикасно да ги спроведува таквите стандарди и одлуки во рамките на нивните граници, и да обезбеди спроведување преку соодветни средства за контрола и процедури за решавање на спорови.

464. Таа исто така има право да бара членките да бидат способни да одржуваат конзистентност помеѓу нивните домашни политики и политиките на Унијата, како што тие се менуваат со текот на времето. Едноставната усогласеност со правото на Заедницата во дадено време не е доволна. Земјите за кои се зборува мора да бидат способни да напредуваат паралелно со остатокот од Европа, вклучително и во областите на економски развој и неговите социјални последици.

465. Унијата е доминирана од целта за економска интеграција. Европските претпријатија сè повеќе играат на европска, или светска, а не на национална сцена. Доколку економската ефикасност и намалувањето на трошоците за трансакции доведе до разгледување на заедничка валута, тие исто толку неизбежно влијаат на тоа економските агенти да се залагаат за заеднички стандарди во административната и регулаторна рамка во која работат. Претпријатијата пак се исто толку зависни како и

владите, од ефикасното работење на процесот на заемно признавање, за да ги продаваат нивните производи надвор, и да се потпрат на обезбедувањето квалитет за производите кои ги увезуваат.

466. Полека се оформува она што може да се нарече „Европски административен простор“. За да се спроведат одлуките на Заедницата, јавните службеници од земјите-членки често пати се среќаваат. Тие се запознаваат и разменуваат погледи и искуства. Се развиваат мостри на комуникација кои имаат влијание врз носењето одлуки, така што често пати се наоѓаат заеднички решенија. Службениците и експертите од европските земји се навикнуваат на заедничкото испитување на прашањата, вклучително и оние во врска со јавната администрација. Европскиот административен простор се појавува со свои сопствени традиции кои се надградуваат врз посебните административни традиции на Унијата, но и ги надминуваат. Административната сигурност, која е неопходна за владеењето на правото, ефикасното спроведување на политики и економскиот развој, претставува една од клучните карактеристики на овој простор.

467. Сето ова, очигледно подразбира јавна администрација која добро работи. Административните капацитети и начинот на кој тие треба да се оценуваат, е веројатно да бидат прашања во позадината на формалните процеси на пристапни преговори.

3. Посебните потреби на земјите од Централна и Источна Европа во однос на јавната администрација: Насочување на транзицијата, исполнување на обврските од членството

468. Од 1989, централно и источно европските земји беа вклучени во фундаментална транзиција која се состои од три дела:

- воведување демократија и демократски државни институции;
- преод во пазарен систем; и
- движење кон интеграција во Европската унија.

469. Секоја од овие промени носи значителни импликации за јавната администрација, што може да се заклучи од кратката дискусија за секторите и системите.

3.1. Демократија

470. Првенствено, демократизација означуваше воспоставување на нови уставни одредби кои ги пренесуваат надлежностите на избрани претставници, закони за заштита на слободата на мислењето и

изразувањето, воспоставување на повеќепартиски систем и можност на електоратот да ги замени оние кои се на власт. Тие чекори до сега, главно се завршени во земјите кандидати.

471. Сепак, демократијата исто така бара и создавање на правно изградена држава, која дејствува според владеењето на законот, и со отстранување на арбитражното користење на јавните овластувања. Според тоа, таа претпоставува темелна трансформација на системот на владеење; владата не е повеќе во служба на една партија или класа. Јавната администрација мора да ги претстави постојаноста, континуитетот и регуларноста на државата, како и да спроведува политики на моменталната власт. Администрацијата не претставува само неутрално извршување на политики; таа исто така претставува и чувар на уставот. Државните службеници мора да бидат заштитени од партиски влијанија. Мора да се спроведат непристрасни процедури за контрола. Мора да се отворат широки канали за интеракција со јавноста. Власта мора да се децентрализира.

3.2. Пазар

472. Пазарната економија бара да и се даде предност на иницијативата на поединци, но таа да биде поставена во правна и административна рамка. На страна од спонтаното создавање нови претпријатија, таа вклучува и приватизација на многу претпријатија и воведување нови правила кои раководат со деловното работење и индустриските односи. Овој процес е веќе длабоко навлезен во повеќето земји, но далеку од завршен. Уделот на приватниот сектор во економијата на сите земји кандидати, значително расте низ приватизацијата и растот на спонтаната претприемачка активност. Ова исто така има значителна важност за јавната администрација.

473. Најпрво, улогата на владата мора да се промени. Таа мора да се дистанцира од директното производство на стоки и услуги. Ова бара голема трансформација на должностите, структурите и кадарот на националните јавни администрации и нивните регионални агенции. Економската улога на владата сè уште е суштинска. Конкурентноста на приватниот сектор (суштински предуслов за европска интеграција), зависи од сигурноста, ефикасноста и ефективноста на јавниот сектор. Но, на државата и се потребни стоки и услуги за нејзините сопствени потреби. Потребни се големи вложувања за да се создадат нови закони, административни структури, вештини и човечки капитал, за да се извршат јавните набавки во согласност со меѓународните и европските стандарди.

474. Второ, транзицијата кон пазарна економија бара расклопување на застарените институции и на почетокот имплицира намалување на општествениот производ. Ова пак има ефект на зголемување на невработеноста и разлики во приходите, што им дава на администрациите нови задачи, и ги става во поинаков однос со граѓаните. Граѓаните и претпријатијата имаат потреба од, а имаат и законско право на

административни услуги, но културата на јавна служба, јасноста на правата, спроведувањето на административните акти според законот, и системите на контрола и надомест не се секогаш присутни. На јавните службеници им е дадено овластување, но рамките за контрола на нивната употреба се слаби.

475. Трето, макроекономските рамнотежи мора да се одржуваат, а буџетските ресурси да се распоредуваат за приоритетни цели. Ова само по себе подразбира административна задача за која минатото искуство ги нема подготвено буџетските системи. Покрај тоа, рамнотежата и даночниот товар зависат од ефикасноста со која се користат јавните ресурси.

476. Со цел да се управуваат овие процеси, владите мора да имаат сигурни информации, да имаат волја да посветат внимание на потребите на населението, и да имаат способност да преговараат со главните меѓународни финансиски институции. За да се справат со таквите задачи, тие мора да се потпираат на обучена, професионална и компетентна јавна администрација.

3.3. *Интеграција*

477. Интеграцијата во Европската унија може да се случи само доколку се воспостават демократски системи на владеење, и пазарни економии. Интеграцијата нив ги надополнува и зајакнува низ еден голем политички проект кој ги вклучува и владите и сите водечки политички и општествени сили. Во моментот, овој процес се одвива и може да се смета за неповратен, но и тој додава ограничувања и задачи врз веќе преоптоварените јавни администрации.

478. Природата на креирањето политики во и за Европа е таква што идните членки мора да бидат способни да се справат со европските прашања, преку вклучување на целата нивна власт. Тие мора да имаат ефикасни институции за координација. Тие мора да ги интегрираат целокупните *правни придобивки на ЕУ*, во релативно краток временски период. И тие мора да бидат способни ефикасно да ги спроведуваат директивите и политиките на Заедницата, во нивните домашни контексти. Земјите кандидати воспоставија централни единици за координација, за да ги постигнат овие цели.

479. Нивната посебна ситуација на транзиција значи дека товарот на пристапувањето врз кандидатите од Централна и Источна Европа е многу поголем од оној на другите кандидати или претходните земји кои имаат пристапено. Споредено со Австрија, Финска или Шведска, тие мора да патуваат подалеку од својата почетна позиција за да ги достигнат условите кои ќе го овозможат членството. поредбено со ситуацијата кога Грција, Португалија и Шпанија се придружија, *правните придобивки* се значително поголеми и уште се прошируваат.

480. Во земјите членки на унијата, и националните административни системи, и *правните придобивки на ЕУ* еволуираа во текот на две децении, во согласност со растечката софистицираност и сложеност на западно европските економии, нивната интеграција во европските и светските трговски системи; и нивните повеќеслојни пазарни системи и инфраструктури. На економиите од Централна и Источна Европа, кои долго време беа држени во присилна, релативна едноставност и географска искривеност, ќе им треба време за да еволуираат.

481. Без да се предизвикаат целите на политиката на *правните придобивки* или на интеграцијата, сигурно е дека трошоците од спроведувањето на *правните придобивки* во Централна и Источна Европа ќе бидат високи. Иако можеби тие ќе мора да бидат платени, во секој случај, цената на економската транзиција, временската рамка, опсегот и распоредот на трошоците ќе бидат под влијание на интеграцискиот процес. Трошоците делумно ќе зависат од тоа колку добро системите на владеење можат да ги изработат националните политички инструменти за исполнување на моменталните и идните потреби, без да се дозволи законите да се движат премногу напред пред капацитетите на администрацијата да ги спроведе, и приватните актери да се придржуваат кон нив.

3.4. Сектори и системи

482. Прашањето за администрацијата за интеграција вообичаено се изразува во однос на капацитетите за усогласеност и спроведување во посебните секторски области – на пример, регулативите и инспекторатите за спроведување на европските стандарди за здравје и безбедност на работното место. Овие претставуваат дел од *правните придобивки*, и усогласеноста ќе се надгледува од блиску, не само од страна на бирократи туку и од страна на западните компании кои сакаат да избегнат „нефер“ конкуренција. Сепак, „Европскиот административен простор“ претставува повеќе од ова; во него се работи за тоа како функционираат административните системи, т.е. нивните општи квалитети на доверливост, предвидливост, сигурност, ефикасност, пропишано постапување, транспарентност, способност за преиспитување итн. Секторскиот пристап кон административната реформа – создавањето на инспекторат за здравје и безбедност – е неопходен, но не и доволен. Мора одново да се создадат општите, административни системи низ владата, како управување со кадри, креирање политики, општи процедурални стандарди, механизми за контрола и надоместок. Но, како што беше забележано погоре, на страна од општите критериуми за демократија и владеење на правото (видете „Критериуми од Копенхаген“) и "*obligation de résultat*," таквите прашања не се третираат во *правните придобивки на ЕУ*.

483. Јавната администрација има клучна улога во сите овие промени. Во исто време таа претставува и главен актер и предмет на промена. Приоритет мора да и се даде на нејзината реформа. Но, каков вид

реформа и со какви цели? Како може Европската унија да помогне?

4. Можен придонес од страна на Европа во административната реформа на централно и источно европските земји: поттикнувања и модели наместо принуда

484. Со оглед на меѓусебната зависност на владите на земјите-членки, во интерес е на сите моментални членки, идните членки да бидат „административно компетентни“. Во Централна и Источна Европа, капацитетот за задоволување на "*obligation de résultat*", кој беше споменат погоре, не може да се смета за завршен. Сè уште мора да се постигне доволен напредок за да се обезбеди пристапувањето. Но, вообичаено постои отпор кон административната реформа која мора фундаментално да ги поремети постојните уредувања. Административната реформа во контекст на транзицијата, е исто така многу тешка – дури и потешка отколку во земјите од Западна Европа. Ресурсите и вештините се ретки. Европската амбиција е истовремено и лост и моќен поттик за националните влади во Централна и Источна Европа да извршат промени.

485. Позицијата на Комисијата пред самото отворање на пристапните преговори, ја зајакнува оваа порака. Во скорешната информативна забелешка за „Новите насоки на политиката, за Phare програмата во рамките на претпристапната помош“ (24 март 1997 год.), таа инсистираше на важноста на ова прашање: „*Институционалниот и административен капацитет на земјите кандидати претставува клучен проблем во подготовките за проширување*“, се вели во текстот. Тој укажува дека самата инкорпорација на *правните придобивки* нема да биде доволна. Кандидатите ќе треба да „*развијат јавни служби кои се потребни за спроведување на правилата на Заедницата, со истата гаранција за ефикасност како и кај земјите-членки*“.

486. Врз основа на оваа забелешка, Комисијата индицира дека градењето институции од тој момент ќе претставува еден од двата главни приоритети на својата Phare програма. Дополнително, мерките преземени како дел од својата програма за поддршка, нема повеќе да бидат водени од „побарувачката“, туку од „пристапувањето“, и ќе ја одразуваат потребата за спроведување на *правните придобивки на ЕУ*. Според тоа е воспоставена многу јасна врска помеѓу процесот на пристапување во Европа и административната реформа. Административната реформа очигледно не е ограничена на секторските институции и процедури, туку ги покрива системите на владеење.

487. Но, како може оваа врска да биде пренесена во практични мерки? Кои цели за административна реформа треба земјите од Централна и Источна Европа да ги следат за да обезбедат пристапување кон Европската унија, што е можно побрзо? Како може да се направат избори помеѓу овие цели? Каков треба да биде редоследот?

488. Овие се клучни прашања во време кога преговорите за членство треба да започнат. Сепак, недостатокот од *правни придобивки на ЕУ*, во смисла на јавна администрација, прави невозможно да се дадат директни одговори на нив.

489. Европската унија не може да ги присили своите решенија врз земјите кандидати, ништо повеќе отколку што може да ги наметне врз своите сопствени земји-членки, освен некои посебни области со кои владеат посебни регулативи на Заедницата. Дури и доколку би можела присилно да ги наметне своите идеи за содржината на административната реформа, би се соочила со три потешкотии:

- административната реформа во основа претставува политичка одлука на суверени држави;
- таа може да биде испланирана и извршена само со целосно знаење и разбирање на локалните услови;
- таа мора да биде поддржана или „поседувана“ од страна на луѓето кои треба да ја извршат.

490. Комисијата го препознава ова, и во својата информативна белешка изјавува дека „преку проекти за градење институции, Phare ќе им помогне на земјите кандидати да ги засилат демократските институции, владеештето на правото, нивната јавна администрација и ревизорски тела“. Белешката продолжува со „доколку постои желба градењето институции да биде ефективно, ќе биде неопходно да се зголеми учеството на земјите-членки...[и развијат]...односи помеѓу моменталните и идните земји-членки“.

491. Треба ли тука да се сопре? Тоа не би било во интерес ниту на Унијата, ниту на кандидатите за пристапување. И двете страни имаат потреба од подетални и попрактични основни стандарди, отколку општото гледиште за способноста да се исполнат обврските кон Заедницата. Земјите кандидати треба да бидат во позиција да поставуваат конкретни цели и приоритети.

492. Овде концептот на Европски административен простор станува корисен. На идните членки, Европа нема право да им поставува услови кои моменталните членки не се подложни, и кои би ги сметале за неприфатливи. Но, потполно е оправдано Европа да предложува алтернативни модели кои би служеле како можни реформски цели.

493. Со други зборови, институциите и практиките на водечките модерни демократии, особено помеѓу моменталните членки на Европската унија, релативно лесно би можеле да ги обезбедат основните стандарди кои земјите кандидати би можеле да се стремат, и со кои Унијата би можела да се согласи. Овие институции и практики би можеле

да насочат поделено разбирање за реформите кои треба да се извршат.

494. Вистина е дека уставните и административните системи на земјите-членки, значително се разликуваат. Најмалку два или три организациски и оперативни модели постојат за прашањата како поделбата на овластувањата, владините структури, регионалната децентрализација или федерализам, системот на државна служба, судството итн. Сепак, овие системи делат многу карактеристики. Неколку основни принципи на владеење се покажаа како ефикасни и станаа релативно широко прифатени. Тие оформуваат нешто налик на заедничка институционална рамка која земјите можат легитимно да ја користат како референтна точка за административна реформа, кога се во потрага да ги консолидираат демократијата, владеењето на правото и пазарниот систем.

495. Во суштина, вака се прават работите во пракса. Од 1989, централно и источно европските земји бараа инспирација во Европската унија и земјите-членки на OECD, како примери и модели на новите институции кои им се потребни. Овој процес не наметнува обврски врз земјите кандидати, туку им обезбедува примери и иницијативи.

496. Искуството покажа дека земјите-членки на Европската унија имаат создадено определени институции и усвоено оперативни правила, за да се спроведат заедничките политики на демократски и ефикасен начин. Тие почиваат на заедничка основа за административни принципи и меѓувладини (или „хоризонтални“) системи. Практичните чекори преземени во различни земји не се сосема исти, но сите имаат определени заеднички карактеристики. Може да се направи обид да се наведат сите оние карактеристики кои се чинат како важни во контекст на пристапувањето, за реформите преземени од страна на земјите кандидати.

497. Листата која следи е прв обид. Таа претставува само индикативна листа, и не е официјална. Таа вклучува повеќе клучни фактори кои системите за владеење на земјите-членки на ЕУ ги имаат како заеднички, и кои се чинат како вредни за разгледување со оглед на моменталната ситуација на јавната администрација во земјите од Централна и Источна Европа.

498. Треба да се наведат неколку коментари во врска со листата:

- Таа се однесува на целите кои не беа неминовно постигнати на униформиран начин во земјите кои веќе се членки на ЕУ.
- Таа вклучува само „хоризонтални“ карактеристики, оставајќи ги секториските аспекти кои се исто така важни, на страна.
- Организационите и оперативните принципи кои се наведени, се опишани на таков начин што се истовремено и доволно определени и доволно широки: доволно определени да е

Индикативна листа на клучни заеднички фактори кои се наоѓаат во системите за јавна администрација на земјите-членки на Европската унија

<p>1.</p>	<p align="center">Централна организација и носење одлуки</p> <p>1.1. <u>устав</u> кој го гарантира правото на народот да ги смени оние кои се на власт, поделба на власта и владеење на правото;</p> <p>1.2. <u>организација на власта</u> која обезбедува ефикасна координација помеѓу министерствата и здрава врска со буџетот, давање на доволно овластувања на премиерот, за да се преземе политичко водство на земјата;</p> <p>1.3. <u>постапки за обезбедување на координирано креирање политики и спроведување</u>, вклучувајќи постапки за изработка на закони и регулативи кои обезбедуваат тие да бидат соодветни од правна и техничка гледна точка и овозможуваат проценка на нивното финансиско, економско и социјално влијание;</p> <p>1.4. <u>организација на министерствата</u> каде министрите и политичките кадри се ослободени од секојдневно спроведување на политики, и наместо тоа може да се концентрираат врз осмислување на политиките, изработка на нацрт закони и надзор над нивното спроведување;</p> <p>1.5. <u>јавниот сектор</u> на кој во областите во кои функционира му се дадени посебни задачи кои треба да ги исполни со степен на управувачка автономија, во рамките на јасно наведените правни структури.</p>
<p>2.</p>	<p align="center">Територијална администрација и односи со граѓаните и економските актери</p> <p>2.1. определен степен на <u>децентрализација</u> кој, во зависност од земјата, може да се примени на едно или повеќе нивоа со различни надлежности и овластувања;</p> <p>2.2. <u>интеракција помеѓу институциите на територијалните служби на владата и локалните/регионалните власти</u>, што овозможува ефикасно да се спроведе јавната политика ширум земјата;</p> <p>2.3. збир правила, понекогаш изразени во прописот за административни постапки кои управуваат со <u>односите помеѓу граѓаните и нивната влада</u>, вклучувајќи обврски за обезбедување на еднаков пристап до јавните служби, образложување на одлуки и почитување на временските барања, за спроведување постапки во кои сите страни</p>

2.4.	<p>имаат право на забелешки и можност да бидат чуени, да се обезбедат правни лекови и жалби, итн. (на пример, низ институција од видот на Правобранител).</p> <p>збир правила и насоки кои обезбедуваат <u>постојана комуникација помеѓу владата и граѓанското општество</u> и неговите компоненти, вклучувајќи невладини организации и синдикати.</p>
3.	Средства за постапување и контрола
3.1.	<p><u>професионална државна служба</u>, управувана од закони, со вработување и унапредување врз основа на политиките за управување со човечките ресурси (вклучувајќи заслуги, вештини, мотивација, стабилна работна сила), која лојално ги спроведува политиките на владата.</p> <p>3.2. <u>збир правила и етички насоки</u>, кои гарантираат одговорност на јавните институции и сигурност на административните акти, вклучувајќи приоритети кои владеат со етичкото однесување на јавните службеници;</p> <p>3.3. <u>буџетски и даночни власти</u> кои може да обезбедат даноците да се собираат и јавните фондови правилно да се управуваат и ефикасно да се трошат;</p> <p>3.4. <u>внатрешни и надворешни институции одговорни за следење</u> на административното носење одлуки, кои се почитувани од страна на државните службеници и кои штитат од корупција.</p> <p>3.5. лесен пристап за граѓаните и претпријатијата, до <u>судскиот систем</u> со процедури кои овозможуваат брзо и финално решавање на спорови, каде што е тоа соодветно вклучувајќи и, развој на капацитети за бавење со економски, административни и други посебни области.</p>

499. Земајќи ги горенаведените како референтни точки, и нивно внимателно испитување, најверојатно би овозможило да се оцени постојната ситуација и да се воспостават цели и редослед на приоритети за мерките кои треба да се спроведат пред пристапувањето.

500. Сепак, природата на овие референтни точки има битно влијание врз начинот на кој оваа листа треба да се употребува. Преговорите за овие прашања не треба да се засноваат врз ограничување, туку врз поделени разбирања и цели.

501. Овде повторно може да се спомене неодамнешната информативна забелешка на Комисијата. „Пристапното партнерство“, кое таа го предлага да биде воспоставено помеѓу Унијата и земјите-кандидати, секако се совпаѓа со идејата на соодветниот однос за заеднички ангажман во административната реформа.

5. Активности и проблеми: Некои примери

502. До каде се стигнати работите на патот опишан погоре? Надвор е од доменот на овој труд да ги разгледува сите реформи кои се одвиваат во сите десет засегнати земји.

503. Наместо тоа, ќе ги ограничиме нашите забелешки на неколку општи гледања за „хоризонталните“ прашања на владеењето, кои се особено релевантни за терминот на административна сигурност.

504. Најпрвин, нашите забелешки се однесуваат на процесите на административна реформа како целина, потоа на централната организација и носењето одлуки во владата, и на крај, на средствата за акција и контрола.

5.1. Процесот на административна реформа како целина

505. Мора да се нагласи дека процесот е веќе започнат во голема мера. Повеќето од земјите кандидати имаат создадено институции кои се одговорни за планирање и спроведување на административната реформа, а веќе се преземени практични мерки во определени области. На пример, донесени се многу закони, и изработени се нацрти на многу регулативи, вклучително и за организацијата на работата на ниво на влада, статусот на јавните службеници, владините практики околу набавките итн. Во исто време, сите земји имаат воспоставен тело кое е одговорно за европските прашања, помеѓу другото, надлежно за подготовка и спроведување на *правните придобивки на ЕУ* и, според тоа, исто така вклучено и во административната реформа.

506. Развиена е значителна интеракција со земјите членки на Европската унија и со OECD, на билатерално или на мултилатерално ниво. Многу проекти за соработка се спроведени или се во тек, особено како дел на Phare програмата, што јасно ја претставува централната алатка за обезбедување помош, и е создадена да служи како катализатор на иницијативите за помош.

507. Сепак, несомнено сè уште останува да се направи голем напредок, особено во однос на ефикасното спроведување и надзор над одлуките.

508. Меѓу прашањата кои мора да бидат одговорени се, како да се генерира даночен приход, да се спроведат закони за јавно здравство или животна средина, да се издаваат административни дозволи кои им се потребни на претпријатијата, и да се обезбедат начини за граѓаните да добијат информации и да поднесат жалби на одлуки. Одговорите сè уште се далеку од пронајдени за овие и други практични прашања.

509. Искуството од многу земји покажува дека административната реформа претставува процес кој одзема многу време. Тој бара

материјални и човечки ресурси кои често пати недостасуваат во голема мера. Тој претпоставува промени во ставовите и културни промени кои може да се постигнат само постепено. Иако административната реформа е многу техничка, сепак таа има битни политички последици. Што може да се направи за да се олесни процесот? Се чини дека три предуслови се од суштинско значење.

510. Првиот е постоењето политичка волја. Административната реформа е неблагодарна задача. Таа доведува до многу пречки, а придобивките од неа стануваат евидентни само со текот на времето. За да биде завршена, таа мора да има силна и постојана поддршка на политичарите. Ова пак значи дека најдобро е за институцијата одговорна за планирање и надгледување на реформите, да биде сместена што е можно поблиску до центарот на власта (премиер или совет на министри), и дека консензус мора да се бара за оваа тема, за барем делумно да се заштитат реформите од политички ревизии кои резултираат од промените на власта. Латвија е добар пример за тоа каде административната реформа доживеа напредок поради силната политичка волја. Но, укинувањето на Министерството за административна реформа го забави овој напор, кој владата се обидува да го започне одново денес.

511. Вториот предуслов е на планирањето и спроведувањето на административната реформа да му се пристапи на сеопфатен начин. Десет одвоени реформи, без разлика колку добро планирани, не се еднакви со општата реформа, доколку тие не се засноваат на истите принципи и доколку не се извршат на координиран начин. Постои потреба од целокупна стратегија. Без разлика на квалитетот на достапната меѓународна помош, сеопфатна визија може да пристигне само од засегнатата земја. Секоја земја мора да воспостави организации и процеси за да и се овозможи да создаде и следи своја сопствена визија. Само со таква визија мерките кои се спроведени како дел од различни програми, може да бидат координирани и комплементарни, а не некомпатибилни какви што се во некои случаи. Неколку земји развија сеопфатни стратегии за реформа на јавната администрација (на пр. Бугарија, Унгарија, Литванија и Словенија) кои понекогаш беа попречени од политичките циклуси.

512. Третиот услов кој е можеби и најспоруман, но и услов кој според искуството го сметаме за неопходен, е дека треба да се посвети внимателно разгледување на ризиците кои се појавуваат при прескокнување на било кој од чекорите. Некои земји-членки на Европската унија, како и други членки на OECD, моментално експериментираат со доверување на јавното управување преку договори или воведување на механизми со пазарен лик, кои додаваат флексибилност на традиционалните правила за работата на нивните јавни администрации. Таквите иновации треба да се испитаат и за нив да се расправа, и може да бидат продуктивни во земјите каде веќе постои здрав административен систем. Кога ќе се применат во земјите каде владиниот систем сè уште се составува, тие може да имаат штетни последици, или

пак може неопходните услови (на пр. информации) да не бидат воспоставени.

5.2. Владата, националната јавна администрација, централизираното носење одлуки

513. Здрава централна одлучувачка структура е секако суштинска за насочување на транзицијата. Оваа структура се бави со широк опсег прашања и дејствува на границата помеѓу уставните, политичките и административните области. Во оваа област се случува голема трансформација.

514. Во поранешниот систем, владата не функционираше како колегијално тело во вистинска смисла на зборот, и само ги извршуваше одлуките. Централниот комитет на единствената партија одлучуваше за политиките. Министрите беа надлежни за спроведување на овие политики во фирмите во рамките на нивните полиња на надлежност.

515. Врвот и дното на оваа одлучувачка скала исчезнаа, или моментално се на тој пат. Централниот комитет престана да постои. Повеќето од државните фирми се планирани за приватизација. Помеѓу тие две нивоа, мора да се воспостави нов вид на влада, влада во која за националните политики се расправа помеѓу рамноправни членови, министрите веќе не се само едноставни управувачи, туку извршуваат и планирање и имаат функција на регулатори под водство на премиерот кој мора да одлучува помеѓу алтернативи и ефикасно да го насочува бродот на државата.

516. Полска постави пример во оваа област преку започнување на темелно реструктурирање на својата администрација во државниот сектор. Во 1996 год. беше преземен битен чекор со донесување на дузина нови закони. Тие главно се однесуваат на реорганизацијата на централната владина администрација, зајакнување на улогата на премиерот, предефинираното на задачите на министерствата, консолидација на сопствеништвото на акции во фирмите од јавниот сектор, и пренесување на надлежностите на регионалните власти (*војводи*). Многу институции исчезнаа или беа трансформирани или беа создадени како дел од овие мерки.

517. Проблемите кои се појавуваат во врска со тоа, или се од политичка или од уставна природа, или од административен или технички вид.

518. Првите се однесуваат на поделбата на власта. Некои централно и источно европски земји имаат создадено парламентарни системи во кои коморите на замениците имаат значителни овластувања и ги користат често пати за законодавна активност со поголема длабочина и широчина отколку нивните пандани во европските земји-членки. Понатаму, широкото прифаќање на пропорционалната застапеност, често пати доведе до определено фрагментирање на политичките сили и коалициските влади, што понатаму ги охрабри парламентите да преземат

поголема законодавна иницијатива. Под овие околности, прашањето кое се поставува во многу земји е дали не би било посакувано, во името на поефикасно носење одлуки, и спроведување на реформите, донекаде да се промени балансот на моќ помеѓу законодавната и извршната власт, и во рамките на извршната власт да му се даде поголемо овластување на премиерот. Земјите-членки на Унијата имаат свои сопствени, различни искуства и начини на справување со овие прашања кои може да биде корисно да се испитаат.

519. На повеќе техничко ниво се развиени процедури за владина координација и изработка на нацрт закони и регулативи, во сите земји. Сепак, не се решени сите проблеми, вклучувајќи ги и оние кои имаат врска со собирање и ширење на информации, со правната содржина на статутите и нивното влијание, или врските помеѓу јавните политики и буџети. Размената на искуства која ги спојува службениците од земјите кандидати со нивните пандани од земјите-членки на ЕУ, може да биде многу плодна. Програмата SIGMA ја промовира таквата размена, на пр. за врската помеѓу буџетите и јавните политики, оценката на регулаторното влијание, влијанието на пристапувањето врз националните ревизорски институции. Исто така, организација како Мрежата на институти и училишта за јавна администрација во Централна и Источна Европа ги спојува луѓето од академските кругови и јавните службеници, за да разменуваат информации за напредокот на државните администрации во регионот.

5.3. Средства за активности и контрола

520. Овој дел посебно се бави со јавната служба, управувањето со јавни фондови и контролира – три области со кои се бави програмата SIGMA. Сепак, мора да се подвлече дека реформите преземени во овие три области бараат решение на истите проблеми, имено:

- правење на владеењето на законот реалност, преку усвојување на јасни прописи за користење на овластувањата, користење на јавните фондови и нивна контрола;
- правење на административни мерки да бидат ефикасни, за да се овозможи владата соодветно да ги исполни своите должности за време на транзицискиот период.

Статусот, улогата и однесувањето на државните службеници

521. Очигледно, ова претставува клучно прашање. Новите политики усвоени од страна на земјите од регионот, ќе донесе резултати само доколку постои група на искусни и мотивирани државни службеници, за да ги испланираат и спроведат. За среќа, во секоја земја постои голем број на јавни службеници кои ги исполнуваат тие критериуми. Сепак, очигледно е дека тие често пати се ставаат во особено тешки и незгодни позиции.

522. Во поранешниот систем, не постоеја определени правила покриени со општото законодавство за работни односи, кои управуваат со изборот и вработувањето на вработените во власта. Во некои земји, ситуацијата останува непроменета (на пример, Словачка). Низ регионот, без разлика на правниот статус, често пати се случува државните службеници да немаат сигурност на работното место, да не се заштитени од политички мотивирани одлуки, и со оглед на ограничените финансиски ресурси на владата, општо земено заработуваат помалку од нивните колеги во приватниот сектор. Како резултат на тоа, ним им недостига мотивираност, флукуацијата е многу висока и постои тенденција да се бара надворешен приход и постои ранливост од корупција.

523. Во овие околности се чини дека создавањето на професионална државна служба би било клучна цел, од неколку причини.

524. На државните службеници им се доверени овластувања на власта и тие располагаат со јавните фондови. Нивните овластувања и средствата кои ги имаат на располагање, на крајот се дефинираат и даваат од страна на парламентот. Мора да се воспостават јасни одговорности за оние на кои им е доверена таа надлежност, и кои ги користат тие фондови, и мора да постојат механизми за следење на нивната работа.

525. Основната причина за создавање на систем на државна служба е да се воспостави статусот на оние на кои им се делегира овластувањето на владата, да се дефинираат нивните должности и одговорности, како и нивните права и заштита од неоправдан притисок. Тоа претставува клучен елемент во демократските реформи.

526. Истовремено, економските и институционалните реформи и подготовките за пристапување, имаат потреба од тоа владината администрација да има пристап до значителна правна и техничка експертиза. Компетентната државна служба не претставува само инструмент за создавање на нацрт на политики и закони, туку и за нивно зајакнување.

527. Друга многу битна причина за имање државна служба е да се овозможи стекнување на квалификации и искуство, и одржување на постојано кадровско екипирање со државни службеници од кариера, во сите полиња каде се одвива реформата. Тоа претставува навистина продуктивна долгорочна инвестиција.

528. Добро планираната и вешто управуваната државна служба претставува гаранција за доверливоста, професионалноста, непристрасноста и континуитетот во владеењето. Таа овозможува исполнување на стандардите за квалитет и следење на резултатите во сите административни сектори и нивоа. За разлика од системите каде вработувањето се води според законите за работа, државната служба промовира соработка и комуникација во рамките на централната власт и

помеѓу неа и различните јавни агенции. Таа исто така допринесува за проверките и рамнотежата околу квалитетот на државата.

529. Во 1992, Унгарија стана првата земја по револуциите, која тргна по овој пат. Од тогаш, и други земји го следеа тој пример, како Естонија и Латвија. Полска усвои нов закон за државна служба во 1996 год., за да го модернизира законот од 1982 год. и се подготвува да започне прогресивно да го применува во пракса. Новата влада на Романија го смета ова за приоритет. Меѓутоа, општо земено, буџетските рестрикции го блокираат спроведувањето на новото законодавство, додека културните и политичките традиции остануваат тешки за преоѓање.

530. Многу прашања останува да се решат. Меѓу другото, тие се однесуваат на:

- изборот на правен статус за вработените во власта, и соодветната улога која ја играат поимите за работни места и кариери; кој ќе го има овој статус (дали тој треба да ги покрие само вишите државни службеници или сите вработени во власта);
- политиките кои треба да се усвојат во однос на врската помеѓу државните службеници и политичари, вклучително и дефинирањето на позициите за кои може назначувањата да се засноваат врз политички причини;
- политиките за обезбедување компатибилност на кадровската политика и различните гранки и нивоа на власта;
- политиките и финансиските средства кои би ја направиле државната служба атрактивна за градење кариера;
- пристапи кои треба да се користат во однос на кодексите на однесување и спречувањето на корупцијата;
- технички прашања во однос на административните системи и методи.

Управување со јавни фондови

531. И овде исто така, транзицијата кон демократија и пазарен систем создаваше големи проблеми за централно и источно европските земји, предизвикувајќи ги да прават драстични промени во однос на начинот на кој работите се правеа во минатото.

532. Мора да се развие нов државен систем на сметководство и финансиско управување, кој ја отсликува новата природа на односот кој сега постои помеѓу власта и економските субјекти и поединци. Системот

мора да:

- одговара на фундаменталните демократски принципи како финансиски надзор врз процесот на изработка на нацрт на буџетот и неговото спроведување, еднакви процени за даноците и распределбата на владината помош, и контрола над соодветното користење на јавните фондови;
- дефинира јасна врска помеѓу владата и претпријатијата од приватниот сектор, каде приватниот сектор се поврзува со обезбедување јавни услуги;
- ја обезбеди владата со ефикасна контрола врз јавните финансии, особено кај собирањето даноци, нивото на трошење и балансирањето на буџетите;
- создаде механизам за правење избори помеѓу конкурентните приоритети за јавна потрошувачка, за да се постигне поголема ефикасност, ефективност и економичност, во испораката на јавните услуги.

533. Овие цели може да се постигнат преку зајакнување на организацијата на Министерството за финансии. Во претходниот систем, улогата на министерството во суштина беше сметководствена. Тоа имаше речиси секундарна улога во владините и административните систем. Без да се оди од една крајност во друга, може да кажеме дека од гледна точка на исполнување на новата улога на пазарна економија која ја има државата, таа мора да ги зајакне не само своите надлежности, но и квалитетот на своите човечки ресурси.

534. На овој начин може да се постигне битна цел, кога ќе дојде времето да се отворат преговорите, т.е. воспоставувањето доверба помеѓу финансиските администрации на различните земји и ресорите на Комисијата.

535. Во некои земји е направен значителен напредок во оваа област. Развиена е нова правна рамка. Донесени се закони за буџет и јавна потрошувачка. Зајакнати се практиките на финансиска контрола преку внатрешни и независни ревизии.

536. Барањата на земјите за соработка во оваа област стануваат поспецифични и повеќе технички, што претставува знак на напредок. Сепак, тие се далеку од тоа да ги имаат најдено решенијата за сите проблеми. Сериозните финансиски кризи со кои се соочија некои земји неодамна, обезбедија дополнителна потврда. Прашањата за загриженост вклучуваат:

- финансиска врска на владата со државните фирми и

финансиска контрола на тие фирми;

- контрола врз растот на неформалниот сектор;
- управување на врската помеѓу централните и локалните буџети;
- управување и надзор над социјалната потрошувачка;
- управување со капиталните инвестиции на владата;

Контролни и жалбени механизми

537. Како што се приближува пристапување до реалноста, прашањата за контрола врз јавната администрација и процедурите за жалба на нејзините одлуки, стануваат сè повеќе важни. За внатрешниот пазар да функционира на здрава основа, не е доволно да се усвојат одредби на централно ниво. Донесените одлуки мора исто така да бидат ставени во пракса на дневна основа, новите мерки мора да бидат спроведени низ целата земја, а мора да постои и можност да се бараат жалбени механизми.

538. Правото на Заедницата често пати го спомнува поимот за еднаквост помеѓу стандардите и процедурите кои се применливи во различните земји. За да може овој принцип да се примени, владата и контролните институции мора да работат на релативно униформиран начин, ширум Европа.

539. Во тој поглед, на сè што има врска со внатрешните административни контроли, правобранителот и функциите за посредување, ревизија и надзор над владината потрошувачка или решавање на административни спорови, ќе му биде даден приоритет во реформите низ годините што престојат. Фактот дека финансирањето од страна на Заедницата ќе биде наменето за инфраструктурни проекти, кои во голема мера ќе бидат управувани и контролирани од страна на самите земји, реформите во оваа област ќе ги направи итни.

540. Основниот концепт овде е оној на правно конституирана држава. Тоа значи дека правото за создавање министерства, сектори и агенции мора да биде дефинирано со закон, дека правата и обврските на државните институции треба јасно да бидат воспоставени со закон, и дека тие мораат, доколку нивните активности се доведени во прашање, да одговараат пред законот. Тоа исто така значи и дека врската помеѓу граѓанинот и администрацијата не смее да биде зависна од добрата волја на нејзините државни службеници, туку мора да биде управувана со закон. Како последно, тоа значи дека секое министерство или агенција мора да подложи испитување и контроли од страна на други институции или органи, без разлика дали се тие со правна или друга природа.

541. Земјите во регионот се наоѓаат во многу различни фази на развој на правото и административните процедури. Но, на сите нив им останува долг пат да се изоди, дури и во земји како Унгарија и Полска, кои имаат долга традиција во овој домен кој се задржа за време на комунистичкиот период. Но, други земји тукушто почнуваат. Како дополнување, постои определено ниво на спротивставеност помеѓу процедурите кои се воспоставени за време на комунистичкиот период и оние кои се соодветни за демократски, правно конституирани држави. Оваа спротивставеност е очигледна во земјите кои усвоија прописи за управна постапка за време на комунистичкиот период, и кои едноставно ги изменија заради нивно приспособување со новите барања. Таквиот пристап на изменување обезбедува континуитет и прогресивно приспособување, но возможно е принципите на двата периода да се толку различни што ќе мора да се предвиди потполна преработка.

542. Што се однесува до постапките, степените на развој на правните и други контроли, брз администрацијата, значително варираат од една земја до друга. Најсоодветниот метод на контрола врз содржината и суштината на административната постапка е предмет на дискусија, и за ова прашање се изразуваат различни гледишта. Системот на правобранител беше усвоен во неколку земји, и се чини дека добро функционира. Сепак, неговиот капацитет е ограничен и тој не е спроведен насекаде.

543. Во многу земји се воспоставија централни ревизорски институции или сметководствени судови. Но, нормите неопходни за надворешна ревизија во однос на независноста и опсегот на контролите, како оние воспоставени од страна на INTOSAI³⁷ и усвоени од страна на земјите на Унијата, не се секогаш обезбедени, а уште помалку се применети во пракса.

544. Акцентот е ставен врз улогата на инспекциите и посебните комисии, и создадена е широка мрежа на посебни парламентарни комитети. Општо земено, овие организации тукушто почнуваат да функционираат како форма на контрола врз администрацијата. Еден општ проблем е дека улогата, одговорностите и ресурсите на овие контролни тела се чини дека често пати се лошо дефинирани, што резултира во вкрстени проверки и претерани ограничувања. На крајот, иако повеќето од земјите му ги имаат поверено активностите околу јавните тужби на јавниот обвинител, неговата улога не е секогаш јасно дефинирана, особено во времето кога сме сведоци на сè почестото прибегнување на граѓаните кон правните контроли.

545. Потребна е строга финансиска контрола која ја намалува можноста од проневера, неоправдано трошење или корупција, за јавните ресурси да се користат поефикасно. Таквата контрола, исто така е неопходна за воспоставување на односи на доверба помеѓу плаќачите на данок и

³⁷ Меѓународна организација на врховните ревизорски институции.

администрацијата, и помеѓу Унијата и владата. Квалитетот на контролата на управувањето и внатрешната финансиска администрација варира, не само помеѓу земјите, туку и помеѓу министерствата и другите организации. Тоа секако подеднакво важи и за земјите од Унијата, но до помал степен. Член 209а од Договорот од Мастрихт и декларацијата на Европскиот совет во Мадрид, од декември 1995, започнаа иницијатива во врска со тоа прашање, чија битност не можеме доволно да ја нагласиме.

546. Не може да се воспостави солидна финансиска контрола во една модерна држава само преку надворешни ревизии, дури и ако тие се од најголема важност. Основната структура сè уште се состои од процедурални и етички норми на самата администрација.

547. Евидентно е дека многу прашања остануваат на горенаведените позиции, а особено следните:

- Како да се обезбеди рамнотежа помеѓу концептот на ефикасна влада, со голем степен на децентрализација и неопходност од имање на строги контроли за финансиите и работата;
- Како да се воспостават институции и контролни механизми, и како да се направи тие да функционираат ефикасно во пракса;
- Како да се обезбеди ефикасна меѓусебна зависност на контролните институции;
- Како да се развијат и одржуваат бараните способности и квалификации;
- Како да се воспостави повеќе доверба помеѓу граѓаните и политичкиот систем.

6. Заклучоци

548. Следниве точки треба да бидат нагласени како што се приближува крајот на меѓувладината конференција во Холандија, и во време кога преговорите за членство треба да започнат:

549. Тежењето кон реформа на јавната администрација е неопходно за да се консолидира транзицијата. Но, потрагата по цели за европска интеграција ги менува содржината, временската рамка, последователноста и битноста на административните реформи.

550. Пристапувањето кон Европската унија е управувано преку критериумите од Копенхаген кои вклучуваат демократија, владеење на законот и конкурентни економии. Јавната администрација е фундаментална за секој од овие, но постои само индиректна правна основа и малку практична можност за наметнување на нормите, особено

за „хоризонталното“ владеење.

551. Неопходни се ефикасни национални системи на владеење, за соодветното функционирање на Унијата. Во интерес на сите страни - земјите кандидати, моменталните членки и европските институции – е јавните администрации во Централна и Источна Европа да бидат надградени, и барем да се доближат до стандардите за доверливост на моменталните земји-членки. Врз основа на овој споделен интерес, преговорите може да бидат започнати, а програмите за помош развиени.

552. Со цел успешно да се заклучат преговорите, на Комисијата и се потребни доверливи, компетентни институции пандани, репери и мерила. На земјите им е потребно јасно разбирање за тоа што се очекува од нив.

553. Но, не постојат однапред дадени решенија и фиксирани точки. И Европа и националните системи за администрација, постојано еволуираат. Секоја централно и источно европска земја мора да го пронајде својот сопствен пат напред, и да брка една цел за стандарди за работење која се движи со голема брзина.

554. Единствениот практичен пат напред е постигнување на споделено разбирање за целите, врз основа на заедничките принципи и практики за јавната администрација на модерните и демократски земји. Тие би требало да служат како репер за спроведување на процени и носење одлуки во оваа област. Тогаш би требало ад се користи помошта за да се обезбеди земјите да имаат пристап до богатото и разнолико искуство на земјите-членки.

Поглавје 9: Интеграцијата во ЕУ и реформата во јавната служба

Автор: Жак Зилер³⁸

³⁸ Жак Зилер е Професор по Јавно право на Универзитетот Париз I (Сорбона).

1. Вовед

555. Овој труд се труди да ги разјасни причините за развој на квалитетот на професионалната јавна служба, во перспектива на интеграцијата во Европската унија. Тој се обидува да објасни зошто Европската комисија може да смета дека има право да го оценува квалитетот на администрацијата, а исто така се обидува и да ги претстави заедничките карактеристики на моменталните јавни служби во ЕУ, што може да се користи од страна на Комисијата како стандарди за оценување на јавните служби во земјите кандидати.

556. Од 1957 и потпишувањето на Договорите од Рим, водечкиот принцип на европската интеграција беше, како што е наведено во преамбулата на Договорот на ЕЕЗ, а подоцна и во член А од Договорот за Европската унија од Мастрихт, е да се создаде „уште поблиска унија помеѓу народите на Европа“. Како што покажува судската пракса на Европскиот суд на правдата (ЕСП), ова претставува повеќе од филозофска изјава. Тоа претставува водечки принцип на еден процес на приближување на економските, општествените, па дури и политичките системи на членките на Унијата. Приближувањето не претставува приближување: не постои ни проект, ни потреба од имање идентични системи и институции низ Унијата. Приближувањето значи дека членките на ЕУ сè повеќе гледаат една кон друга за да најдат извор на инспирација за реформи во успехите и неуспехите на своите соседи. Како што беше покажано во правната сфера преку концептот на „општи правни принципи заеднички за земјите-членки“, што стана битен извор на судска пракса на ЕСП, постои збир на стандарди кој е заеднички за членките на ЕУ, и се развива во областите на правото, институциите и економијата. Станувањето земја-членка на Унијата значи прифаќање на овие општи стандарди како одлика поврзана со *правните придобивки на ЕУта*, која ја сочинуваат не само Договорите, туку претежно целото постоечко законодавство на Европската заедница (ЕЗ), судската пракса и политиките.

557. Затоа стандардите на членките на ЕУ во однос на демократијата, владеењето на законот и пазарната економија, секако имаат влијание врз јавните служби на новите членки на ЕУ. Тоа исто така значи дека тие ќе бидат во позадината на можната проценка на нивните државни служби од страна на Комисијата, која ќе ги споредува до определена мера со државните служби во моменталните членки на ЕУ. Дури и ако јавните служби не би биле на официјалната агенда на преговорите, процената на постојните системи и реформи кои треба да се преземат, би можела да биде поврзана со преговорите за пристапување. На земјите од Централна и Источна Европа ќе се гледа како на идни земји-членки, кои мораат да се придржуваат до сите обврски како членки на ЕУ, а неуспехите во административниот систем би можеле да го забават преговарачкиот процес.

558. Откако ќе се објасни зошто ЕУ би го оценувала системот на јавна

служба на некој кандидат за интеграција, трудот го испитува влијанието на јавните служби врз општите стандарди на земјите-членки на ЕУ и земјите кандидати, и ги претставува општите карактеристики на системите за јавна служба на моменталните членки на ЕУ.

2. Зошто ЕУ би го оценувала системот на јавна служба на кандидатот за интеграција?

559. Од 1995, стана јасно дека квалитетот на работата извршена од страна на јавната администрација, претставува прашање за загриженост на ЕУ во рамките на можното пристапување на земјите од Централна и Источна Европа кон Унијата. Понатаму, иако организацијата на јавните служби јасно останува единствена одговорност на земјите-членки, растечкиот број на правни одредби и принципи на правото на ЕЗ имаат влијание врз јавните служби. Ова може да ги оправда институциите на ЕУ во обидот да се следи, па дури и да се оценува организацијата и функционирањето на системите за јавна служба на членките на ЕУ и кандидатите за членство.

2.1. ЕУ интеграцијата на земјите од Централна и Источна Европа

560. Белата книга за „подготовката на земјите пристапнички од Централна и Источна Европа за интеграција во внатрешниот пазар на Унијата“, од мај 1995, веќе укажа на тоа дека Комисијата нема да ја разгледува само документацијата за приспособување на законодавството, туку и способноста за спроведување на заедничките политики и промената на правото на ЕЗ во земјите кандидати. Книгата особено инсистираше на „условите неопходни за спроведување и примена на законодавството“:

561. „3.25. Главниот предизвик за земјите пристапнички во преземањето на законодавството на внатрешниот пазар, не се наоѓа во приближувањето на нивните правни текстови, туку во приспособувањето на нивната административна машинерија и нивните општества кон условите неопходни за законодавството да функционира. Ова претставува сложен процес кој бара создавање и приспособување на неопходните институции и структури, вклучувајќи фундаментални промени во одговорностите на националните, административни и правосудните системи, и растечкиот приватен сектор...“

562. „3.26 Присуството на неопходните органи за спроведување, е суштинско за обезбедување сигурност за другите членки на Заедницата, дека законодавството се спроведува соодветно. Од друга страна, правилното работење на овие административни, правосудни и структури од приватниот сектор, зависи од условите за обука и образование на засегнатиот кадар...“

563. Мислењата на Комисијата (*Avis*), околу кандидатурите на земјите од Централна и Источна Европа за влез во ЕУ, од јули 1997 год., општо

земено ги нагласуваат слабостите на јавните администрации на овие земји, а понекогаш и недостатокот на закони за јавната служба. Тоа секако мора да се чита во светло на пристапот развиен во Белата книга.

564. Следејќи го овој пристап, се чини логично дека Комисијата може да се обиде да ги оцени административните структури и јавните служби на земјите кандидати, иако тоа би претставувало активност без преседан, споредено со претходните преговори за пристапување или асоцијација. Од една страна, не е направено никакво оценување на постојните административни системи за време на подготовките за пристапување во 1973, 1980, 1986 и 1995. Од друга страна, искуството со земјите од Централна и Источна Европа, без разлика дали околу подготовките на спогодбите за асоцијација или структурен дијалог, е само делумно релевантно за пристапните преговори. Мора да се нагласи дека Комисијата има овластување само да носи препораки за владите учеснички, и нејзиното влијание доаѓа само од нејзините способности да го бара заедничкиот интерес на Унијата, како и капацитетите за оценување на развојот на преговорите. Ова значи дека Комисијата веројатно ќе има повеќе слобода на изразување, а и помалку влијание врз резултатот од преговорите, од досегашното искуство во односите помеѓу Унијата и земјите од Централна и Источна Европа.

565. Улогата на Комисијата е секако да ги нагласи целите на интеграцијата, од страната на ЕУ: да се разјасни кои се последиците не само од внатрешниот пазар, туку и од целокупните *правни придобивки на ЕУ*. Врз оваа основа, таа би можела да се обиде да открие кои се целите на владите на кандидатите, во однос на реформите кои сакаат да ги постигнат во поглед на пристапувањето. Содржината и временските распореди би можело да бидат изработени од страна на националните администрации. Комисијата исто така би можела да се обиде да добие независна оценка од експерти, за постојните системи на јавна служба на кандидатските влади, со цел да се обиде да го определи нивниот капацитет за приспособување. Во овие оценки, Комисијата најмногу треба да ја разгледува кохерентноста во начинот на кој им се пристапува на проблемите, и на кој се препознаваат пречките (внатрешни и надворешни) за реформата, со цел да добие мислење за можностите од реформата преку „провлекување низ процесот“, и неопходностите од позитивна интервенција и техничка помош. Приоритетите и алтернативните стратегии треба да бидат главниот фокус на проектите за реформи, како и обидот да се поттикне интересот на населението и деловниот сектор, за административната реформа.

566. Битно е да не се земат постојните јавни служби на членките на ЕУ (или од друго место на светот) како модели, ниту да се потпре врз производството на регулаторни инструменти, било да се правно обврзувачки или во вид на препораки. Акцентот треба да биде ставен врз проучување на постојните практики и оние во развој, во рамките на јавните служби, и врз набљудување на исходите на јавната администрација во секторските области, за да се спореди со различните нивоа на

продуктивност и усогласеност со правните принципи во различните членки на ЕУ. Целта на оценувањето на јавните служби, би била да се провери дали нивната структура и работа се соодветни за постигнување на целите на Унијата.

2.2. Правните темели во договорите на ЕУ

567. И институциите на ЕУ (т.е. главно Комисијата и Судот на правдата, но и Парламентот, Советот, а да не се заборави и Финансискиот суд) и другите членки на ЕУ може оправдано да бидат заинтересирани за организацијата и функционирањето на јавната служба на некоја земја-членка, се додека тие влијаат на правилната работа на Заедницата, Унијата и нивните политики.

568. Според тоа, најјасната основа претставува член 5 од Договорот за ЕЗ, каде „земјите-членки ги преземаат сите неопходни мерки, општи или поединечни, за да обезбедат исполнување на обврските кои произлегуваат од овој Договор, или се резултат на активности преземени од страна на институциите на Заедницата...“. ЕСП појасни дека овој член беше основата за контролата на методите на спроведување на директивите на ЕЗ, од страна на Заедницата. Тој особено нагласи дека внатрешните административни одредби не се доволни за оваа цел, и дека мора да се усвојат правно обврзувачки инструменти од страна на членките на ЕУ.

569. Член 209А – додаден на Договорот на ЕЗ, со промените од Договорот од Мастрихт - предвидува активности против проневери кои и штетат на финансиските интереси на Заедницата. Тој наведува дека членките на ЕУ ги преземаат истите мерки против проневера, без разлика таа влијае на нивните финансиски интереси или на оние на Заедницата. Тој исто така предвидува координација, со цел да се заштитат финансиските интереси на Заедницата преку тесна и редовна соработка помеѓу надлежните служби на нивните администрации. Иако опсегот на оваа одредба е потесен од оној на член 5, таа е особено важна, дури и покрај тоа што тоа е прв пат договор на ЕУ да биде посветен на концептот на административна соработка. Како што покажува германскиот пример, овој принцип може да стане основа за многу обврски кои имаат директно влијание врз функционирањето на националните јавни служби како размената на информации и кадри, или координацијата на административни постапки.

570. Декларација бр. 19 за примената на правото на Заедницата, додадена на Договорот од Мастрихт, иако препознава дека секоја членка на ЕУ е задолжена за одлучувањето за начините и средствата кои ги смета за најсоодветни за примена на правото на Заедницата, инсистира на фактот дека правото на Заедницата мора да биде спроведено најмалку онолку добро како и националното право, од страна на земјите-членки.

571. Последниот вид на одредби на договор, би можел да го оправда оценувањето на јавните служби, за да се провери дали тие одговараат на

принципите на демократија и владеење на правото: Член Ґ од Договорот од Мастрихт наведува дека владините системи на земјите-членки се засновани врз демократските принципи и дека Унијата ги почитува основните права гарантирани со Европската конвенција за заштита на човечките права и основни слободи, кои произлегуваат од уставните традиции заеднички за земјите-членки.

2.3. Темели во правото и политиките на ЕЗ

572. Спроведувањето на големото мнозинство директиви и регулативи на ЕУ се заснова врз доброто извршување на нивните одредби од страна на администрациите на членките на ЕУ. Според договорите, ова мора да се провери од страна на Комисијата, а потоа и од ЕСП врз основа на член 169 од Договорот за ЕЗ, кој предвидува посебна постапка кој ја нагласува улогата на Комисијата како „чувар на договорите“. Понатаму, член 177 од Договорот за ЕЗ предвидува систем на прелиминарни одлучувања за толкувањето на правото на ЕЗ, и за валидноста на директивите, регулативите и одлуките на ЕЗ, што во пракса е еднакво на можноста за било кое заинтересирано лице да започне постапка пред ЕСП. Ова често пати го користат претпријатија и поединци за борба со нивното национално законодавство и бирократии, и може да доведе до осуда на релевантните земји-членки од страна на Судот. Од друга страна, тоа може да доведе до неопходност за реформа на националното законодавство или реорганизација на јавната администрација, како што е покажано во случаите за пристап на странците кон националните јавни служби.

573. Просторот за влијание на правото на ЕЗ врз националните јавни служби низ овие механизми постојано расте. Треба особено да се споменат три полиња од важност:

- сите аспекти на контрола врз наводните дискриминации според националните потекла во рамката на слободен проток на лица, стоки, услуги и капитал;
- директиви за јавните набавки;
- правото за конкуренција кое овозможува контрола на директните и индиректните субвенции во приватниот сектор.

574. Со оглед на тоа што последните две полиња главно имаат влијание врз работните методи на јавната служба и организацијата и функционирањето на министерските сектори, агенции, подрачни служби и локални власти, првата има секогаш подлабоко влијание врз организацијата и правото на националните јавни служби. Релевантните случаи претставуваат совршена илустрација на начините и средствата со кои правото и институциите на ЕЗ го прошируваат своето влијание врз прашања кои на прв поглед се чинат надвор од нивниот опсег.

575. Со оглед на тоа што член 48(4) од Договорот за ЕЗ обезбедува таа слобода на движење на работниците да не треба да важи за „вработените во јавната администрација“, се појави многу тежок проблем во толкувањето на Договорот за ЕЗ во доцните седумдесетти: дали една земја-членка е слободна да го дефинира опсегот на „вработувањето во [својата] јавна служба“ - вообичаено преку законодавство за јавната служба - и со тоа да го намали полето на примена на принципот на слободно движење на работниците, на пример за да се обиде да се бори со невработеноста, преку резервирање на некои сектори за своите државјани? Судот одговори на ова прашање во одлуката од 17 декември 1980 год. (случај 149/79, Комисија в. Белгија). Тој изјави дека за потребата за чување на работното место за своите државјани, „вработувањето во јавната администрација“ мора да биде дефинирано како вработување „карактеристично за посебните активности на јавната администрација“, што подразбира „вршење на овластувања од јавното право, и заштита на општите интереси на државата“ или локалните власти.

576. Оваа одлука на судот беше почетната точка од серијата реформи во законите за јавна служба на членките на ЕУ: повеќето од нив одлучија да отворат работни места и занимања за лица кои не се државјани што, според нивното разбирање, не подразбираат вршење посебни овластувања од јавното право или заштита на јавниот интерес, додека само малцинството членки на ЕУ сметаше дека нивното постојно законодавство е веќе усогласено со критериумите поставени од страна на Судот. Општо гледано, се чини дека 60 до 90 проценти од работните места во јавните служби во земјите-членки, денес се отворени за граѓаните на сите земји-членки на Унијата. Причина за тоа во голема мера е постојаната активност на Комисијата низ преговорите со земјите-членки, а понекогаш и судските постапки.

577. Оваа промена во однос на условите во поглед на државјанството, за пристап до определени работни места во јавната служба, предизвикува низа други последици за јавните служби, кои обично не биле предвидени. Првата последица е обврската да се прејде кон класификација на работните места и занимања, со цел да се определи дали тие треба да бидат отворени или не. Потоа мора да се преземе серија чекори за да се обезбеди взаемно признавање на квалификациите и професионалното искуство во јавните служби, што може да доведе до повторена проценка на постојните системи за обука и подвижност. Понатаму, мора да се создадат можности за меѓународна подвижност на јавните службеници, во рамките на Унијата: Ова има влијание врз организацијата на мисиите, социјалното осигурување и пензиските шеми.

578. Не постојат општи одредби за целата ЕУ, за јавната служба во форма на директиви, регулативи, па дури и необврзувачки инструменти на Заедницата, како „бели (или друг вид, обоени) книги“, а сепак влијанието на правото на ЕЗ врз правото од областа на јавната служба, расте.

3. Влијанието на општите стандарди на земјите-членки на ЕУ врз јавните служби

579. Гледано широко, стандардите за демократија, владеење на правото и пазарна економија, имаат влијание врз јавните служби на земјите-членки.

3.1. Демократија и неутралност на јавната служба

580. Влијанието на демократијата врз јавната служба е мошне важно: започнувајќи со принципот на еднаков пристап врз основа на заслугите, тоа се протегнува до одредбите за државјанство како услов за учество во службата, посебните одредби за етнички и културни малцинства во оние земји каде тие се признаени, но и во транспарентноста на управувањето со кадрите, квалитетот на жалбените постапки и институции, и на крај, но не со помало значење, до неутралноста на јавната служба.

581. Неутралноста претставува суштинска вредност на модерните јавни служби, а особено на јавните служби на земјите-членки на ЕУ. Ова е најверојатно така поради фактот дека моменталните стандарди за неутралноста се имаат разбиено по векови полни со напори за обликување на демократските јавни служби. Тоа подразбира збир стандарди и ставови спрема јавноста, што значи дека ниту личните односи, ниту политичките, верските или филозофските мислења, ниту очигледните етнички, полови и други разлики смее да се земат предвид од страна на јавните службеници во нивните служби.

582. Во рамките на ЕУ, неутралноста на јавната служба е особено важна. Апсолутно е неопходно да се примени забраната за дискриминација врз основа на националноста, формулирана во член 6 од Договорот за ЕЗ. Помалку директно, е исто така нужно националните јавни службеници да ги остават настрана личните мислења - или мислењата на политичката партија која ја поддржуваат - во однос на европската интеграција, кога се применува правото на ЕЗ.

583. Неутралноста значи дека дури и ако во пракса се откријат случаи на пристрасност во постапките на поединечни јавни службеници, тие едногласно треба да се осудат. Тоа е во центарот на етиката на јавната служба. Најверојатно најдобриот пример за битноста на стандардите на неутралност лежи во фактот дека дури и доколку постои определен степен на политизација на кариерите, па дури и на вработувањето во некои членки на ЕУ како Австрија, Белгија или Германија – каде тоа силно се критикува во јавното мислење – овој вид политизација никогаш не доведува до политизација на ставовите кон јавноста.

584. Сепак, стандардите за неутралност е тешко да се утврдат низ апстрактни поими, со оглед на тоа што неутралноста често пати мора да се комбинира со одговорноста на избраните политичари. Во

демократиите од вестминстерски тип, како британските острови, Франција од крајот на педесеттите или Шпанија, политичарите и јавните службеници развија разбирање за битноста на неутралноста, низ смената на политичките партии на власт и во опозиција. Во демократиите од конституционален вид, како Австрија, Белгија или Холандија, неутралноста повеќе доаѓа како резултат на взаемен надзор на политичките партии, што понекогаш се одвива низ каналот на политизација на кариерите, па дури и вработувањето, за да се обезбеди репрезентативност на јавната служба. Од таа причина, многу е важно во процената на неутралноста да се разликува внатрешната политизација на државната служба од политизацијата спрема јавноста.

585. Кршењето на неутралноста спрема јавноста, денес главно претставува резултат на корупција, против која мора да постои силна борба. Развојот во минатите години покажува пораст на откриените случаи на корупција во земјите на ЕУ. Тешко е да се каже дали ова значи дека корупцијата како таква се зголемува или се силно се развива одбивноста кон корупцијата во јавното мислење. Во секој случај, тоа значи дека неутралноста на јавната служба, повеќе од било кога мора да се наоѓа во центарот на системите, правилата и постапките во однос на јавната служба.

3.2. Владеење на правото како основа на модерната администрација

586. ЕЗ често пати се нарекува „правна заедница“ (*Communauté de droit* — *Rechtsgemeinschaft*) во споредба со „правна држава“ (*Etat de droit* — *Rechtsstaat*) што претставува континентален превод на „владеење на правото“. Во модерните општества засновани на владеењето на правото, постои зголемена потреба за предвидливост и непристрасност во начинот на кој јавната служба се однесува кон граѓаните и претпријатијата. Ова е една од главните причини за професионализација на јавната служба, што е една од заедничките одлики на веберинските и пост-веберинските администрации.

587. Во рамките на ЕЗ, мора да се нагласи дека правната интеграција многу повеќе напредуваше од другите форми на интеграција, како поради регулаторната дејност на Комисијата и Советот, така и поради притисокот од судската пракса на ЕСП. Новите настани во рамките на соработката за прашањата околу правосудството и внатрешните работи може само уште повеќе да го развијат овој аспект. Ова е причината зошто мора да им се посвети внимание на сите аспекти кои ја поврзуваат јавната служба со владеењето на правото. Тоа значи дека јавната служба не треба да функционира како мрежа на лични, општествени, партиско-политички па дури и национално основани односи, туку како систем за спроведување процедури поврзани со јасно изразени цели, и примена на правно обврзувачки правила. Ова претставува една од главните причини за имање на посебен збир правила за јавната служба.

588. Заедно со професионализацијата на јавната служба, владеењето на правото подразбира постоење, функционирање и развој на неколку различни видови контроли врз јавната служба. Во сите земји-членки на ЕУ, внатрешната контрола на јавната служба е најверојатно најбитна - иако е често пати занемарена во литературата. Главниот инструмент на внатрешната контрола традиционално е хиерархијата, но во рамките на модернизација на јавната администрација постигнат е напор да се намали далечината помеѓу службениците кои работат со јавноста или досиејата на врвот на хиерархијата, и да се заменат *ex-ante* деталните интервенции на хиерархијата, со повремена *ex-post* оценувања засновани на целите и резултатите.

589. Посебен облик на внатрешна контрола, генерализиран само во Франција и Шпанија, кој ја презема формата на специјализирани кариери во јавната служба - инспекторски „корпус“ - веројатно ви можел да се поттикне во рамките на заедничките политики. Исто така постои и тенденција за развивање ревизија – не само во финансиската сфера - од страна на специјализирани јавни институции како финансиски судови кои сè повеќе соработуваат едни со други и со Европскиот финансиски суд во Луксембург, или од страна на приватни ревизорски компании.

590. Во сите членки на ЕУ, правосудната контрола на јавните служби е во развој. Судскиот преглед на административни активности од страна на специјализирани административни судови (во согласност со традицијата која е заедничка за Франција, Германија и други земји како на пример Шведска) или обични судови (во согласност со другата традиција која е заедничка за Британија и Данска) е сè повеќе развиен, и постои движење кон приближување на административното право на членките на ЕУ, главно засновано на размената на информации помеѓу судиите, правната фела и академиците. Влијанието на правото на ЕЗ врз националното административно право, постојано расте. Тоа движење во голема мера придонесува за развојот на аспектите поврзани со владеењето на правото во организацијата и функционирањето на јавните служби. Исто така постои растечка тенденција за контрола на јавната служба преку кривичното право и личната одговорност на јавните службеници; овој инструмент за контрола е присутен само во Шведска, од почетокот на 19 век, и низ повеќе децении сè повеќе се употребува, а го зајакнува и приоритетот на легалноста во однос на хиерархијата во рамките на администрацијата.

591. На крајот, но не и со помала важност, вонсудската контрола на јавната служба е исто така во развој: повеќето земји-членки на ЕУ имаат оформено институција слична на правобранител, главно поради брзиот и флексибилен начин на интервенција во случаите на злоупотреба, каде не постои кршење на законот или каде судската постапка се чини несоодветна.

3.3. *Јавно управување во пазарна економија*

592. Дури и ако вторите и третите столбови³⁹ на ЕУ се во развој, и ако *правните придобивки на ЕУ* не се ограничени на внатрешниот пазар, но вклучуваат и растечки број на заеднички политики, растечкиот пазар најверојатно долго време ќе остане јадрото на европските интеграции. Според тоа, влијанието на пазарната економија врз работата, организацијата и функционирањето на јавната служба нема само да се зголеми, туку тоа ќе се случи на начин кој ќе биде сè повеќе заеднички за различните членки на ЕУ. Размената на информации и искуства помеѓу јавните служби постојано расте, а од страна на европските јавни службеници се развиваат сè повеќе заеднички процедури и начини за справување со политиките.

593. Денес, битноста за добра јавна служба во меѓународната конкуренција, е признаена од страна на владите и меѓународните организации, а особено од страна на европските институции. Иако многу економисти сè уште имаат тенденција да ги споредуваат главно големините на јавната потрошувачка, исто така се зема предвид и еден повеќе сеопфатен пристап за квалитетот на јавната служба. Подобрувањето на овој квалитет со цел да се избегне злоупотребата и зголемувањето на услужната ориентација и ефикасност се смета за еден начин на создавање конкурентни предности на европските земји, со цел да се привлечат странски инвестиции и да им се помогне на националните претпријатија. Во рамките на ЕЗ, со текот на времето ова ќе стане еден од главните инструменти за националните влади да им помогнат на претпријатијата, со оглед на тоа што тоа е една од ретките активности која не може да се смета како „помош дадена од страна на државата“, кои се забрането со член 92 и следните членови од Договорот за ЕЗ.

3.4. *Влијанието на пристапувањето и учествувањето во ЕУ врз јавните служби на земјите-членки*

594. Пристапувањето кон ЕУ ќе има влијание врз јавните служби на кандидатите и на новите членки на ЕУ, не само поради тоа последиците врзани со припаѓањето на групата земји на ЕУ кои делат заеднички пристап кон вредностите, како што се демократија, владеење на правото и пазарна економија. Тоа ќе има подиректно влијание во најмалку три области каде е потребна внимателна и благовремена подготовка.

595. Јавните служби на земјите кандидати ќе мора да се подготват за сите аспекти на слободното движење на работната сила во рамките на јавната служба, со можен исклучок на ограничениот број функции. Тие ќе мора да воспостават прецизни и детални критериуми, со цел јасно да определат кои позиции или кариери во јавната служба ќе сакаат да ги

³⁹ Политиките на вториот столб ги засегаат заедничките надворешни и безбедносни политики; политиките на третиот столб ја засегаат правдата и внатрешните работи.

задржат за своите државјани. Тие ќе мора да создадат системи за заемно признавање на професионалните квалификации – дури и за работни места и кариери резервирани за државјаните, со оглед на тоа што тие ќе имаат право да студираат во странство. За овие позиции кои се отворени за лица кои не се државјани, тие ќе мора да одлучат дали посебните постапки треба да се применуваат за странците – со цел да се избегне можноста од дискриминација – или не, и да се обезбеди системот на правосудна контрола да биде отворен за кандидатите за државна служба.

596. Тие исто така ќе мора да го приспособат својот систем на латерална подвижност, напредување, социјална заштита и пензионирање, за јавната служба, кон можната подвижност со јавните служби на другите членки на ЕУ и на европските институции. Со оглед на тоа што овие се аспекти каде *правните придобивки на ЕУ* се сè уште многу ограничени, тие треба да инсистираат на учеството во процесот на заемно информирање помеѓу јавните служби во ЕУ – помеѓу другото, на состаноците на министрите задолжени за јавната служба – веднаш штом започнат преговорите за проширување. Ова значи дека одговорноста за справување со овие аспекти мора многу брзо да биде распоредена во рамките на јавната служба.

597. На крајот, но не и со помало значење, обуката за учество во процесот на носење одлуки и спроведувањето на директивите, регулативите и програмите на ЕУ, мора да биде зајакната и забрзана, особено во рамките на техничката помош.

3.5. Влијанието на традициите и реформата врз јавната служба

598. Додека постои тенденција за приближување помеѓу јавните служби на членките на ЕУ, со која владите на кандидатите мора да се усогласат, остануваат битни разлики помеѓу јавните служби на различните членки на ЕУ – дури и најстарите како земјите на Бенелукс, Франција, Германија и Италија – најмногу поради влијанието на различните национални традиции и разликите во темпото и приоритетите на тековната реформа на јавната служба. Ова очигледно ќе мора да важи и за владите на кандидатите.

599. Во рамките на процената, стандардите за споредба најверојатно ќе бидат високи: Нема да биде возможно да се користат постојните неуспеси во членките на ЕУ како аргумент дека ЕУ може да се справи со слабо организирани јавни служби; напротив, искуствата од претходните преговори за пристапување најверојатно ќе доведат до тоа неколку членки на ЕУ да усвојат многу построг став од оној кој го имаат усвоено во некој од претходните случаи. Од друга страна, премногу строгиот став може да се види како прикриен начин да се попречат преговорите.

600. Решението на оваа дилема мора да следи три насоки:

- За некои аспекти, главно за оние во однос на слободното

движење на работната сила во јавниот сектор, транзициските периоди најверојатно ќе бидат поставени во пристапните договори. Тие треба да бидат поврзани со збир критериуми кои може да се користат како реформски цели со временски рамки;

- За другите аспекти, акцентот треба да биде ставен врз техничката помош за време на периодот на преговори и по него. Успешните искуства од осумдесеттите и деведесеттите, помеѓу другото и со структурните фондови, може да се искористат во овој контекст;
- Пошироко гледано, треба да се повлече гранична линија во расправите помеѓу Комисијата, владите на членките на ЕУ и владите на кандидатите, за да се определи што им е потребно на целите за европска интеграција, и попрецизно, на целите на ЕУ и ЕЗ, во однос на стандардите на јавната служба.

4. Карактеристики на системите за јавна служба во земјите членки на ЕУ

601. Овој дел се обидува да ги подвлече аспектите на кои треба да се работи во пристапот на реформата на јавната служба, во рамките на интеграцијата во ЕУ. Тој обезбедува конкретна илустрација од различните земји-членки на ЕУ. Таа не треба да се гледа како рецепт, туку како пример за споредба и како можен извор на инспирација.

4.1. Дефиниција на јавната служба

602. Не постои дефиниција на јавната служба која е заедничка за сите членки на ЕУ. Постојат заеднички цели, но различни решенија. Главните прашања се дали треба да се подложат вработените во власта на обичното, граѓанско и работничко право или на посебен збир правила, со можност за контрола од страна на посебните судови - „административни“ судови или судови за „јавна служба“ – и дали правилата кои важат со овие кадри треба да бидат хомогени или да се разликуваат. Причините за овие прашања може да се најдат во уставните одредби во врска со јавната служба, кои вообичаено одразуваат пошироки концепти за демократски одговорна власт. Овие концепти може да се поврзат со неопходноста од обезбедување на квалитетни кадри, континуитет и стабилност на вработените во власта и специфични обврски поврзани со постоењето на јавно овластување, трошење на јавните пари и така натаму.

603. Во сите членки на ЕУ, определен број на вработени во власта се подложени на збир посебни правила, различни од вообичаениот работен однос по договор: тие вообичаено се дефинирани како јавни службеници, *fonctionnaires*, *Beamte*, државни службеници (во Ирска) итн. Така дефинирани, опсегот на овие јавни служби во голема мерка се разликува од една до друга земја.

604. Во поголемиот дел на членките на ЕУ, вклучително и во земји кои се различни една од друга, како Грција, Франција, Ирска, Холандија или Шведска, вработените во власта – без разлика дали се вработени од централната власт или локалните власти – вообичаено се јавни службеници, со можни исклучоци за времено вработување, кое често пати е исто така управувано од посебни одредби на јавното право. Во помал број земји, само дел од постојаните вработени во власта се јавни службеници. Во Германија постои традиционална разлика помеѓу позициите поврзани со јавните овластувања, кои се резервирани за јавните службеници со уставни принципи (околу 40 проценти од вработените во власта), и другите функции кои може да бидат извршувани од страна на кадри според приватното и работничкото право. Во Велика Британија, традиционалната разлика е помеѓу вработените во локалната власт, кои се подложени на вообичаеното работничко право, и државните службеници т.е. вработените во националната власт, подложени на правилата усвоени од страна на извршната власт, според „кралскиот прерогатив“. Некои земји ги менуваат двата модела, како Данска во минатите триесет години или Италија, со радикалната реформа од 1993: денес, само неколку илјади високи службеници во Италија се подложени на посебното законодавство за јавна служба, сите други се вработени од страна на власта врз основа на договори од граѓанското право.

605. Каков и да е целокупниот избор, постои простор за поспецифично уредување на групите јавни службеници или аспекти од вработувањето во власта. Во Франција се прави разлика помеѓу државните јавни службеници, вработени од страна на националната власт, „територијалните јавни службеници“, вработени од страна на локалните и регионалните власти, и „болничките јавни службеници“. Во Германија, федерацијата и секоја од 16-те *Länder* имаат свои посебни закони за јавни службеници, но вторите се усогласуваат со општата рамка на федерално право за јавната служба. Во Италија, повеќето аспекти околу вработувањето на владините кадри се регулирани со граѓанското право и колективното преговарање, но регрутирањето преку конкурсно испитување (*concorso*), што претставува уставен принцип, е уредено со закон.

606. Треба да се посвети особено внимание на разликите помеѓу јавната служба и политичките функции. Избраните службеници и службениците кои директно му одговараат на парламентот, не се сметаат за јавни службеници: тие или се членови на парламентот и владата или раководители на автономните административни органи. Случајот каде вработените се директно избрани и назначени од страна на министрите, е донекаде потешок. Највообичаеното решение е постојаните позиции да бидат пополнети со јавни службеници, дури и кога тие имаат посебна правна позиција која и овозможува на владата да ги ангажира и отпушта по дискреција: таков е случајот со врвните министерски работи во Франција (*emplois à discrétion du gouvernement*) и во Германија (*politische Beamte*), за разлика од Велика Британија каде неутралноста на јавната

служба, традиционално значи дека дури и постојаните секретари се сметаат за целосно неутрални јавни службеници. Непостојаните позиции како посебни советници на министерот или членови на „кабинети“ - какви што постојат во Белгија, Франција или Европската комисија – вообичаено се сметаат за политички назначувања за кои не важат правилата за јавната служба. На пример, во Франција тоа не претставува пречка јавните службеници да се праќаат на такви политички работни места.

607. Правото на ЕЗ нема директно влијание врз дефиницијата за јавните службеници на членките на ЕУ. Судската пракса на ЕСП за членот 48(4) важи само за прашањето на националност, како услов за пристап до јавната служба. Иако комуникацијата на Комисијата од 1988 го смета образованието како една од областите која треба да е отворена за странци, таа никогаш нема побарано земјите-членки да ја променат природата на нивното вработување: во поголемиот број земји како Белгија, Франција, Германија, Ирска или Шпанија, професорите во јавните институции (училишта и универзитети) се сметаат за јавни службеници и често пати сочинуваат повеќе од половина од вкупниот број јавни службеници. И покрај тоа, тие очигледно имаат посебни услови за вработување, во рамките на општата рамка за јавна служба, па дури и за прашања околу работните часови и одморите. Понатаму, во сите земји каде судиите се сметаат како јавни службеници, тие се подложени на посебни правни одредби кои ја гарантираат нивната независност.

4.2. Правни извори

608. Правните извори на условите за вработување во јавната служба, јасно се во единствена надлежност на членките на ЕУ. Според различните уставни одредби, постои можност за избор помеѓу законот за јавна служба (неопходен во Франција, Германија или Ирска), другите статутарни инструменти (во Обединетото Кралство регулативите кои важат за јавната служба - доколку ги има – се носат во облик на „наредби на советот“) или дури и внатрешни правила од различен степен на правно обврзувачка сила.

609. Што се однесува до слободното движење на работници, правото на ЕЗ го прави потпирањето на правно обврзувачките инструменти неопходно, но за останатото релевантни се само внатрешните правни принципи. Во повеќето случаи (освен Велика Британија) сите прашања во врска со политичкиот статус на јавните службеници како граѓани се решаваат со акти на парламентот, додека прашањата во врска со управувањето на јавната служба може да бидат уредени со владини статутарни инструменти во повеќе земји. Главниот критериум за изборот – на страна од посебните уставни традиции – е јасноста и отвореноста на процесот за носење одлуки. Ова е причината поради која некои земји претпочитаат општ закон за јавната служба, додека некои користат владини статутарни инструменти со претходни интензивни советувања со синдикатите и професионалните тела. Во многу земји постои разлика

помеѓу општите принципи кои се применливи за целата јавна служба, поставени со акт на парламентот, и посебните правила уредени со статутарни инструменти кои се применливи само за посебни групи јавни службеници.

610. Постои тенденција за кодификација во повеќето земји, но мора да се нагласи дека кодификација не мора да значи правно обврзувачка сила: традиционалниот „Estacode“ на британската јавна служба, главно ги содржеше описите на правата, должностите, процедурите кои имаат сила на морален кодекс на однесување. Уште една, прилично општа тенденција е да се уредат условите на вработувањето преку колективно преговарање; во зависност од уставните и правните принципи, резултатот е обврзувачки преку простата сила на колективната спогодба, како во Италија или мора да биде консолидиран со закон или делегирано законодавство.

611. Во случајот со државите кои се кандидати, очигледно е дека треба посебно внимание да се посвети на транзициските мерки, во рамката на оценувањето, со оглед на тоа што повеќето влади во исто време ќе водат преговори за пристапување и реформа на јавната служба.

4.3. Одговорности и права

612. Истакнат дел од законите за државната служба вообичаено е посветен на одговорностите и правата на јавните службеници. Не постои сеопфатна и хомогена листа за нив, која е заедничка за сите членки на ЕУ. Посебно внимание треба да се посвети, не само на формулацијата на тие права и обврски - особено заради јасноста, што значи дека треба да им се даде предност на статутарни инструменти, во однос на внатрешните практики и судската пракса – туку особено на средствата за спроведување, кои во голема мера се разликуваат од принцип до принцип. Многу корисен начин на постапување за оваа цел е не само да се направи разлика помеѓу правата и обврските, туку особено помеѓу обврските кон јавноста и обврските кон службата.

4.3.1. Одговорности кон јавноста

613. Во една модерна јавна служба, одговорностите кон јавноста доаѓаат на прво место, дури и ако ова не претставува случај во формулацијата на законите за јавната служба. Најистакнатите обврски кои може да се најдат во овој контекст се обврските за непристрасност, обврската за одговарање на прашања и обезбедување информации, што се комбинира со обврската за професионална дискреција, што се однесува до информациите за поединците, и обврската за непочитување на незаконски наредби.

614. На последното му се дава посебно внимание, не само во законите за јавната служба, туку многу често и во кривичните законици, по искуството со фашистичките и нацистичките режими и судењата во Нирнберг. Гаранции за примена често пати лежат во достапноста на правосудните и административните судови за јавноста, и самите јавни

службеници, со помош од јавното мислење, доколку е неопходно.

615. Преостанатите, кои се многу распространети во шведската традиција, се наоѓаат во центарот на интересирањето за јавната служба од пред десет или дваесет години. Тие сепак понекогаш се во спротивност со законодавството за службени тајни (како во Обединетото Кралство) или поопшто, со традициите за тајност во повеќето од членките на ЕУ, освен во нордиските земји. Спроведувањето се одвива низ ефикасните системи за пристап до официјални документи, и општо земено преку вклученоста на печатот во работата на владата. Под притисок од нордиските земји, ЕУ посветува сè повеќе внимание на овој аспект.

4.3.2. Одговорности кон службата

616. Одговорностите кон службата се покласични во повеќето од земјите-членки на ЕУ.

617. Во повеќето земји, првата должност на јавниот службеник е да го посвети целото свое работно време и капацитет кон службата. Ова може да се комбинира со ограничената можност за работа надвор од службата, како на пример улогата на обуки или пишување, но овие можности треба многу тесно и јасно да бидат предвидени. Оние членки на ЕУ, како некои медитерански земји, кои ја имаат прифатено можноста за имање други професионални активности надвор од работното време - вообичаено со цел да се компензира за ниските плати - имаат откриено дека ова претставува многу битна причина за слабиот квалитет на јавната администрација. Треба да се препорача избегнување на таквата можност, дури и за вработените кои не се со полно работно време. Спроведувањето на овие принципи, што може да биде лесно и мошне автоматско во моментот кога тие се добро воспоставени, има потреба од посебен напор, и вообичаено постапки на надворешна ревизија и контрола, со цел да станат ефикасни, преку избегнување на феномените на внатрешни доушници во службата.

618. Други одговорности кон службата главно се поврзани со неопходноста за гарантирање лојалност кон земјата, јавните институции и моменталната власт, како и почитување на хиерархијата. Тие вообичаено се спроведуваат преку употреба на дисциплински постапки и ги наоѓаат своите ограничувања во демократските права, како и во самата дисциплинска постапка.

619. Некои земји ја истакнуваат одговорноста за проаѓање низ професионална обука и приспособување кон новите услов на работа, меѓу најновите одговорности на јавниот службеник. Ова особено треба да се зема предвид во светло на пристапувањето кон ЕУ.

620. Што се однесува до одговорностите кон службата, големата јасност во формулацијата претставува предуслов, но може да функционира само во контекст на ефикасното управување со човечките ресурси, со цел да се

избегне феноменот на организациска инерција која е премногу вообичаена за повеќето од големите бирократии, без разлика дали се јавни или приватни организации.

4.3.3. *Права*

621. Правата на јавните службеници имаат истакнато место во законите за јавни службеници, кои беа последица од настојувањето да се демократизира работата на јавната администрација. Тие треба да се сметаат како иницијативи, но и како дел од демократијата и владеењето на правото. Може да се разликуваат неколку категории права.

622. Јавните службеници уживаат права како граѓани. Иако вообичаената тенденција е да им се дозволи на јавните службеници да уживаат некои права како сите други граѓани, во некои земји, определен број ограничувања се сметаат како нормални. Не е прифатено никакво ограничување во однос на еднаквоста на третманот, што значи дека или законот за јавна служба мора јасно да ја забрани дискриминацијата и да обезбеди систем за примена, или општото законодавство против дискриминација мора да биде применето при вработувањето во јавната служба.

623. Општо земено, изразувањето политички мислења е слободно, но мора да биде умерено во својата форма и тон. Некои земји го ограничуваат правото на штрајк, како Германија каде е целосно забрането за јавните службеници - но може да се практикува од страна на вработените во јавниот сектор. Некои земји го ограничуваат правото за учество во политички активности, како Велика Британија, каде на јавните службеници од повисок ранг им се забранува да бидат членови на политички партии каде јавниот службеник мора да даде оставка пред да учествува на избори. Сепак, во други држави, јавните службеници не само што се сосема слободни да учествуваат во политичкиот живот, туку исто така уживаат и особено комотна ситуација штом автоматски се враќаат во јавната служба откако држеле некоја политичка позиција, како што е случајот во Франција, Германија и Шпанија каде голем број членови на парламентот и истакнати политичари се јавни службеници на привремено отсуство.

624. Јавните службеници исто така уживаат права како вработени: работните услови, платите, отсуствата, одморите итн. мора да бидат организирани исто како и учеството во синдикатите, и во ко-управувачките институции. Во многу случаи, ова може да биде уредено преку повикување на законот за работни односи или колективните договори, дури и доколку е тоа често пати формулирано посебно во законот за јавна служба. Иако е тешко да се даде општо применливо тврдење за оваа точка, разликите во платите помеѓу јавната служба и претпријатијата се мошне мали и вообичаено се намалуваат во земјите-членки на ЕУ. Некои хиерархиски нивоа имаат подобри плати од нивните пандани во приватниот сектор, во некои земји, но не и во други.

625. Постојано прашање е дали вработените во јавниот сектор треба да уживаат посебни права, различни од оние во вработените во приватниот сектор, на пример, посебно право на постојана работа. На страна од посебните регулативи кои се однесуваат на пробните периоди или непостојаните работни места, повеќето влади на ЕУ назначуваат јавни службеници без никакво временско ограничување, различно од пензионирањето, што е еднакво на некаков вид на постојана положба. Сепак, мора да се нагласи дека сите закони за јавната служба ја вклучуваат можноста за дисциплинско отпуштање, кое често пати се практикува, и дека во многу случаи можноста за отпуштање на јавните службеници, или поради тоа што не се приспособени на нивната работа, или поради структурни промени, постои во јавната администрација, во правна смисла. Сепак, практиката во повеќето земји е да се обиде да се избегнат таквите отпуштања - заради добри или лоши причини.

626. Посебно внимание мора да се посвети на заштитата на службата од јавноста. Во некои ситуации, непријателството спрема владата е директно насочено кон јавните службеници кои така стануваат жртвени јагниња на политичките борби. Потребата од заштита овде е очигледна. Но, со оглед на тоа што често пати е тешко да се повлече граница помеѓу случаите на злоупотреба и покрај добрата работа на јавните службеници, и оние каде самиот вработен е една од причините за злоупотреба, треба да се развие систем кој овозможува надомест на штетата низ одговорноста на институциите за ослободување на јавните службеници од одговорноста. Законите за јавната служба може само да воспостават право за заштита и одговорност за извршување на работата на најдобар можен начин. Преостанатото треба да се реши преку приспособување на административното право за јавната одговорност од една страна, и модерното управување - кое е блиско до потрошувачот - од друга.

4.4. Регрутирање

627. Сите членки на ЕУ го препознаваат еднаквиот пристап кон заслугите, како главен принцип за регрутирање во јавната служба. Во некои земји, акцентот се става врз заслугите и техниките за регрутирање главно се сметаат како начин за добивање на најдобрите кандидати за слободните работни места, во други акцентот повеќе се става врз еднаквоста на пристапот кон јавната служба, со оглед на тоа што таа се смета за многу битно право на граѓаните. Во речиси сите земји – освен Холандија и некои нордски земји – системите за регрутирање се изградени како реакција на политичките и општествени протекции или непотизам, и според тоа во нив се вградени процедури кои гарантираат еднаквост, што понекогаш може бирократските процедури да ги направи да изгледаат премногу комплексно и круто.

628. Само во една земја – Холандија – регрутирањето во јавната служба, во тесна смисла на погоре споменатата дефиниција, е засновано врз слободен избор од страна на раководителот на секторот каде треба да се

пополнат работни места. Од друга страна, регрутирањето во повеќето земји се заснова на слободен избор на вработени во власта, кои не се јавни службеници, но во Италија на пример, уставниот принцип е дека сите вработени во власта, без оглед на нивниот правен статус, мора да бидат вработени преку конкурсно испитување.

629. Германија, заедно со Холандија, е единствена земја која не практикува конкурсно испитување, но изборот не е сосема слободен, со оглед на тоа што кандидатите за јавната служба мора да имаат положено многу тешки државни испити (*Staatsexamen*) кои се разликуваат од конкурсните испитувања само поради фактот што не постои претходно определен број на луѓе кои се примаат. Сите други земји практикуваат конкурсни испитувања – иако во различни форми. Во Шпанија се прави многу корисна разлика помеѓу "*competicion*" и "*concurso*". Во случајот со "*competicion*", кандидатите се избираат од страна на независно жири, преку испитувања, дел од кои се пишуваат за да се практикува прва селекција помеѓу анонимните кандидати, за да се даде непристрасност на изборот. Во случајот со "*concurso*", кандидатите се избираат директно, врз основа на поднесено досие или интервјуа – со што се остава простор за пристрасност, но и се овозможува можност за подобро приспособен избор. Во повеќето од другите земји, поголемиот дел од конкурсите – па дури и ако се нарекуваат "*concours*" или "*concorso*" итн. го следи моделот на "*competicion*", каде вообичаено постои простор и за регрутирање од типот на "*concurso*", кое носи исто обележје како и "*concours*". Првата категорија е многу потешка за управување од втората, но таа е единствениот ефективен начин да се запрат протекциите.

630. Во повеќето од членките на ЕУ, постојат развиени системи за жалба против одлуката за регрутирање, и статистички гледано, тие сочинуваат многу битен дел од судската пракса во областа на јавната служба. Правото на ЕЗ овде има влијание. Додека се работи за регрутирање за работи или кариери кои се отворени за лица кои не се државјани, принципите поставени од страна на ЕСП ги обврзуваат членките на ЕУ да имаат системи на правосудна ревизија кои се ефикасно отворени за кандидатите, и да им се овозможи на кандидатите да ги знаат мотивите за можното одбивање на нивната кандидатура. Дури и ако правото на ЕЗ не се применува на целата јавна служба, тешко е изводливо да се има подобри гаранции за лица кои не се државјани, отколку за лица кои се државјани, што се однесува до јавната служба. Според тоа, земјите каде регрутирањето не е подложено на детална судска контрола, најверојатно ќе мора да ги приспособат своите системи поради влијанието на правото на ЕЗ.

631. Некои земји прават разлика помеѓу надворешното регрутирање – отворено за сите, со единствен услов за академски дипломи - и внатрешното регрутирање - резервирано само за вработените во власта. Овде повторно влијанието на правото на ЕЗ станува постепено сè поважно: според ЕСП, вработувањето во јавната служба во другите земји-членки на ЕУ мора да се смета како еквивалент на вработување во

државата каде регрутирањето се одвива (23/2/1994 год. Шолц в./ Opera universitaria di Cagliari, случај 419/92). Доколку владите сакаат да го задржат овој инструмент за унапредување во јавната служба, тие мора да бидат многу внимателни во дефинирањето на условите за пристап до внатрешното регрутирање, со цел да избегнат да ги направат своите системи неефикасни, со преголемо нивно отворање, а од друга страна избегнување тие да бидат ограничени на начин кој би бил во спротивност со правото на ЕЗ.

632. Системот на вработување во јавната служба - системот на кариера или системот за вработување - очигледно има последици врз природата и содржината на процедурите за регрутирање. Во рамките на системот на кариера, регрутирањето во службата – на почетокот на кариерата – е многу различно од изборот за определена позиција, со оглед на тоа што тие не се разликуваат во рамката на системите за вработување.

4.5. Подвижност

633. Подвижноста е многу битно прашање во сите јавни служби, без разлика кој системот – кариера или вработување – ќе се избере. Главната разлика помеѓу двата система може да се дефинира на следниов начин: во системот на кариера, подвижноста се смета за проблем на организацијата, и според тоа се поставуваат детални одредби за подвижност во законите и регулативите за јавната служба, додека во системот за вработување, подвижноста се смета како проблем на вработениот и се јавува во согласност со можностите. Во земјите на ЕУ, освен Холандија, традиционално владата на ЕУ во општ случај избираше систем на кариера за своите јавни службеници, резервирајќи ги системите за вработување за вработените во власта кои не се јавни службеници. Најверојатно е корисно да се забележи дека дури и холандската влада моментално го испитува начинот на организирана подвижност - т.е. системот на кариера – за главните менаџери на јавната служба.

634. Подвижноста вообичаено се смета за поттик за членовите на јавната служба, начин за регенерирање на човечките ресурси, со што се зголемува динамиката на јавната служба, и за една од компонентите на културата која поддржува внатрешна координација во владата. Многу битно прашање во овој контекст е големината на единицата за управување со јавната служба: доколку јавната служба е многу фрагментирана – како резултат на традиционалните граници помеѓу секторите, или на создавањето автономни агенции - подвижноста е потешка за организирање отколку во системот на јавна служба која се протега низ целата власт.

4.5.1. Подвижност на вертикално ниво

635. Подвижноста на вертикално ниво вообичаено се смета за едно од главните поттикнувања за јавните службеници, заедно со добрите плати, шансите за пензионирање и интересната работа, а понекогаш и над нив.

Таа претставува главното прашање кај системите на кариера, но не може да биде занемарена во системите за вработување. Во рамките на системите на кариера, мора да се најде рамнотежа помеѓу формалните критериуми и работата. Кај формалните критериуми, должината на службата е најлесна за дефинирање и употреба, но другите критериуми како испитувањата или периодите на обука може да се користат за да се избегне годините на служба да станат негативен фактор.

636. Во многу земји, критериумите за подвижност на вертикално ниво се формулираат во еден општ закон или регулатива за јавна служба. Ова вообичаено оди заедно со дефиницијата за различните групи или категории јавни службеници, во согласност со нивото на регрутирање - средно училиште, ниво А (*baccalauréat* — *Abitur*), факултетска диплома. Тогаш, еден од големите проблеми претставува подвижноста од една категорија до друга, што може да се реши преку внатрешно регрутирање.

637. Во Франција и Шпанија, со кариерите се управува во рамките на таканаречениот *corps* или *cuerpos* на јавни службеници – повеќе од илјада различни *corps* постојат во секоја од овие две земји, за националната јавна служба. Критериумите за подвижност – вертикални и странични – се формулирани во одделни регулативи, специфични за секој *corps*, заедно со посебните одговорности или работни услови. Тоа може да стане извор на фрагментација и крутост на јавната служба, но од друга страна, тоа во Франција овозможува јасна поделба помеѓу ранг (степен) во *corps* – што во голема мера ги условува шансите за кариера и голем дел од платата – и позиција (*emploi*) во вработувањето во власта – што условува одговорности, работа и помал дел од платата. Постои можност за придобивка од подвижноста на вертикално ниво во рамките на *corps*, во отсуство на постојни, отворени работни места.

638. Правото на ЕЗ и тука има влијание: ЕСП смета штом е примен, вработениот во државната власт, кој е странец, не може да трпи дискриминација во споредба со вработените кои се државјани (12/2/1974 год., Сотгју, случај 152/73), освен за работните места опфатени со исклучокот од член 48(4). Во системите на кариера, ова значи дека прописите за подвижноста на вертикално ниво треба да водат сметка за ограничените работни места, и дека мора да се преземе прецизен опис на работното место, кој ги покрива не само работните места резервирани за почетокот на кариерата. Во системите за вработување, тоа значи дека мора да се организираат жалбени механизми, за да се обезбеди подвижноста да се јавува само како резултат на заслуги, а не на практични дискриминации во информирањето околу слободните работни места или во изборите направени од страна на службеници кои се одговорни за управување со човечките ресурси.

4.5.2. Странична подвижност

639. Страничната подвижност која е дефинирана како подвижност помеѓу владините сектори и агенции, често пати се смета како битен

поттик, но и како алатка за јавно управување. Таа овозможува мешање на административните структури без да се отпуштаат вработени, и претставува главна компонента на координацијата во рамките на владата, па дури и помеѓу владите, бидејќи ја олеснува заемната информираност и знаење за заемните проблеми, интереси и работни методи. Како таква, таа станува сè побитна во контекстот на европското креирање политики.

640. Досието на повеќето од јавните служби на ЕУ, кај прашањата околу страничната подвижност е прилично слабо, а постои и доста вознемирувачка тенденција за намалување на страничната подвижност, поради создавањето на извршни агенции. Страничната подвижност во голема мера претставува управување на јавната служба (види 3.7), но исто така зависи и од регулативите кои се применливи за јавната служба.

641. Главна алатка за странична подвижност е организацијата на отсуства (*congés*) и мисии (*détachement*). Тие стануваат главна компонента на соработката помеѓу националните влади и Европската комисија. Системите на кариера нив ги интегрираат полесно отколку системите за вработување. Прецизна дефиниција на условите за отсуство и мисиите - иницијатива на вработениот, причини за отсуство и организации во кои се наоѓа, максимален број вработени кои се на отсуство или во мисија, во исто време итн. - мора да биде дадена, земајќи го предвид фактот дека раководителите на службите вообичаено не сакаат нивните добри вработени да ја напуштат службата, па дури и привремено. Исто така, мора да биде многу јасно како се одржува врската со јавната служба во однос на прашања околу правата за пензионирање и идните унапредувања и – што е најтешко во пракса – начинот на кој јавните службеници ќе бидат повторно интегрирани во службата на крајот на периодот на нивното искуство или мисија. Прашањето за праќање во мисија, кон и од европските институции и другите администрации на членките на ЕУ, исто така треба да се реши.

642. Новонастанатиот проблем со страничната подвижност е кај лицата кои сакаат да следат патека на кариера вклучувајќи периоди во различните членки на ЕУ и различни европски институции. Одредбите за праќање во мисии се само едно од можните решенија. Моментално се презема напор од страна на Комисијата секторите на членките на ЕУ кои се одговорни за управување со јавните служби, со цел да се дозволи пренесување на пензиските права и можноста за старосните права од една јавна служба на друга.

4.6. Обука

643. Обуката на јавните службеници станува сè побитна за сите членки на ЕУ, како и за европските институции, особено во форма на обука на работното место, која е понекогаш поврзана со развојот на кариерата. Постојат неколку различни модели за обука низ ЕУ.

644. Франција и Шпанија се единствените земји со одамна воспоставени

традиции на училишта за јавна служба, тесно поврзани со соgrps системот. Во Франција постојат неколку стотини такви училишта. Тие се задолжени за регрутирање на кандидатите преку образование и академски дипломи, но исто така и преку внатрешно регрутирање, и нивна подготовка за нивните идни работи. Во другите земји, училиштата и институтите за јавна администрација повеќе се фокусираат на обука на работното место. Влијанието од членството во ЕУ главно ја засега неопходноста од европска обука, но постепено се јавува проблемот на заемно признавање на обуките и искуството околу јавната служба, особено во областа на здравството и образованието. Овде повторно се презема напор од страна на Комисијата и секторите на членките на ЕУ, одговорни за управувањето на јавните служби, со цел да се дозволат внатре-европски кариери.

4.7. *Управување со јавната служба*

645. Разноликоста на организацијата и техниките во управувањето на јавната служба е особено голема помеѓу земјите-членки на ЕУ, и дозволува широк опсег на искуства кои може да се споредуваат.

646. На ниво на владата, главното прашање е централизација или децентрализација на управувањето со јавната служба. Во некои земји, како Франција, Португалија или Шпанија, а порано и Ирска, како и Велика Британија во некои случаи, посебно министерство за јавна администрација или јавна служба е надлежно за општите аспекти на управувањето со јавната служба, како подготвување закони и регулативи за јавната служба, организација или надзор над регрутирањето, координација на управувањето со човечки ресурси и преговори со синдикатите. Во други земји како Белгија, Германија или Холандија, оваа улога ја има Министерството за внатрешни работи или Министерството за финансии (денес и во Ирска). Во Италија е оформена посебна извршна агенција за преговори со синдикатите, во името на националните и локалните власти и агенции. Имањето на посебен сектор кој е задолжен за јавната служба не мора со сигурност да значи централизација на управувањето со човечки ресурси, која и покрај тоа може да биде деконцентрирана на ниво на сектор или агенција. Треба да се урамнотежат две спротивставени групи прашања: потребата за автономија и ефикасност на ресорните управувачи, што од една страна влече кон максимум децентрализација, и прашањата поврзани со еднаквиот третман и подвижност, од друга, што има потреба од определен степен на децентрализација.

647. На ниво на сектор или агенција, возможно е да се претстави сеопфатна слика на практики низ ЕУ. Вообичаена одлика е тоа што јавните службеници се претставени во процесот на одлучување за прашањата во врска со јавната служба. На тоа обично се гледа како на неопходност од демократија и можен извор на ригидност во управувањето со човечки ресурси. „Општествениот дијалог“ во јавниот сектор претставува битно насочување на вниманието, речиси една деценија за Комисијата и некои национални влади, во рамките на состаноците на

министрите кои се задолжени за јавната служба.

648. Што се однесува до системите за плата, повеќето од членките на ЕУ користат општа заедничка шема за плати во власта. Тоа значи дека главен аспект на класификацијата на работните места е поврзување на секоја позиција од вработувањето во власта, со точка или низа точки во општата мрежа за плати. Сепак, ова не го исклучува бројот на можности за варијации кај бонусите или други средства, кои вообичаено се креираат за да се дозволи плата која е во некаков однос со работата, но која има тенденција да биде унифицирана во пракса, на ниво на сектори и агенции.

649. Со оглед на тоа што учеството во ЕУ нема директни последици за овие прашања, споредбата на искуствата помеѓу членките на ЕУ, околу прашањата за управување со јавната служба, води до заклучокот дека воспоставените системи треба од време на време да бидат проверени, бидејќи постои постојана тенденција кај бирократиите – јавни или приватни – за развој на противмерки за регулативите, структурите и процедурите кои биле воспоставени со најдобра можна намера.

ДОПОЛНИТЕЛНА ЛИТЕРАТУРА

АУЕР, А., ДЕМКЕ, С. и ПОЛЕТ, Р., eds. *Civil Service in the Europe of Fifteen — Current Situation and Prospects*, Европски институт за јавна администрација, Мастрихт, Холандија, 1996 год. (исто така достапна на француски и на германски).

БОДИГЕЛ, Ј-Л. *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, Париз, Франција, 1994 год.

КЛАИС, А. и МЕНИНГЕР, М-С.. *Fonctions publiques en Europe*, Монтрештајн, Париз, Франција, 1994 год.

"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, Брисел, Белгија, Т 1/1997 год.

МАГИЕРА, С. и СИДЕНТОП, Х. *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Берлин, Германија, 1994 год.

ЗИЛЕР, Ј. *Administrations comparées — Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Париз, Франција, 1993 год.

ЗИЛЕР, Ј. *Égalité et mérite — l'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne*, Bruylant/Европски институт за јавна администрација, Брисел, Белгија, 1988 год.

ЗИЛЕР, Ј. *Top Management Service in Central Government — Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, SIGMA трудови: бр. 1, SIGMA/OECD, Париз, Франција, 1995 год.

**Поглавје 10: Влијанието на пристапувањето кон ЕУ врз
будетирањето, контролата и ревизијата**

Автор: Кјел Ларсон и Ричард Ален⁴⁰

⁴⁰ Кјел Ларсон од Шведска е Виш советник за административен надзор, финансиска контрола и ревизија во SIGMA. Ричард Ален од Обединетото Кралство е Виш советник за буџетски прашања и распоредување ресурси, SIGMA.

1. Вовед

650. Од Мислењето кое го објави Комисијата во јули 1997 год. е јасно дека, општо земено, буџетските и контролните системи на земјите кандидати од Централна и Источна Европа, заостануваат зад стандардите поставени од страна на Комисијата и постојните земји-членки. Мислењето вклучува многу споменувања на потребата земјите кандидати да развијат своја институционална и административна рамка, со цел да се обезбеди ефикасна администрација на *правните придобивки на ЕУ*, во буџетската област; и да се консолидираат и подобрат целокупните професионални стандарди за кадрите, вклучувајќи обука и подобрување во областа на платата. Овие препораки на Комисијата го покриваат не само Министерството за финансии, туку и сите министерства и агенции (на пр. даночните и царинските институции, министерствата за регионален развој), вклучени во работата со фондовите на Заедницата. На пример, Комисијата тврдеше во своето мислење дека:

„заштитата на финансиските интереси на Заедницата има потреба од развој на служби против проневера, обука на посебен кадар (иследници, судии за прекршоци) и зајакнување на системите за посебна соработка. Спроведувањето на политиките на Заедницата, особено околу земјоделството и структурните фондови, има потреба од ефикасни системи за управување и контрола на јавното трошење, со мерки за борба против проневера. Од административен аспект е суштинско да се има јасна поделба помеѓу надворешната и внатрешната ревизија. Полициските и правосудните органи треба да бидат способни ефикасно да се справат со сложеност, транснационален финансиски криминал (кој вклучува проневера, корупција и перење пари), што може да влијае врз финансиските интереси на Заедницата.“

651. Неодамна SIGMA објави студија – во два тома – која го опишува искуството на националните министерства за финансии и врвните ревизорски институции на седум земји-членки на ЕУ (вклучувајќи ги триде земји - Австрија, Финска и Шведска - кои се имаат придружено најскоро), во интегрирањето на националните и буџетски процедури и барања на ЕЗ⁴¹. SIGMA верува дека собирањето на одговорите од различните земји-членки во поглед на барањата за членство околу буџетот, финансиската контрола и ревизијата, може да биде поучно за земјите кандидати од Источна и Централна Европа, како и референтни прашања за можното идно испитување во контекст на постојаната програма за реформа на финансиското управување на ЕУ.

⁴¹ *Effects of European Accession, Part 1: Budgeting and Financial Control; and Part 2: External Audit*, SIGMA трудови бр. 19 и 20, SIGMA/OECD, Париз, 1997 год. Исто така достапна и на француски.

652. *Дел 1* од овој труд се обидува да ги стави прашањата разгледани во студијата на SIGMA, во поширок контекст. Како евентуалното членство во ЕУ ќе влијае врз националните буџети и буџетските системи на земјите кандидати? Кои се пошироките импликации за реформирање на буџетските институции во овие земји? *Дел 2* од трудот нагласува некои од главните лекции кои се научени од студијата на SIGMA. Ова претставува селекција на некои од искуствата забележани од страна на земјите-членки. Таа е секако поедноставена и селективна. *Дел 3* од трудот претставува некои заклучоци.

2. Фискалното влијание од проширувањето на ЕУ

653. Неодамнешната комуникација на Комисијата, „Агенда 2000“ – која го покрива периодот од 1999 год. до 2006 год. – поставува целокупна рамка која е наменета да го акомодира буџетското влијание од било каквото идно проширување на ЕУ на среден рок. Во случајот со петте земји (Чешка, Естонија, Унгарија, Полска, Словенија), за кои Комисијата препорача дека се подготвени да започнат со преговори за пристапување со Советот, буџетската поделба предложена од страна на Комисијата, за трошоците околу земјоделството, структурното приспособување и други политики, е помалку великодушна од онаа која важи за постојните земји-членки. И покрај тоа, нето влијанието од членството врз националните буџети на петте земји, треба да биде значително позитивно. Тоа е така поради тоа што нивните БНП по глава на жител и фискален потенцијал се значително под просекот на постојните земји-членки, така што нивните примања од програмите за трошење на Заедницата треба значително да ги надминуваат нивните вкупни придонеси кон буџетот на ЕУ.

654. Големината на нето фискалните придобивки за новите членки ќе варира од земја до земја, во зависност од:

- датумот на кој земјата влегува во Заедницата;
- случувањата во политиките на ЕУ, од сега до тој момент, особено одлуките за идната реформа на Заедничката земјоделска политика, и новите насоки за структурните фондови;
- напредокот направен од страна на земјите кандидати, во однос на економскиот раст, конкурентноста и продуктивноста, и нивната способност да ги применат *правните придобивки*;
- било кои преодни мерки кои произлегуваат од преговорите.

655. Нето буџетската придобивка од членството во ЕУ е веројатно да се намали со во било кои идни бранови на проширување, со оглед на тоа што просечниот фискален потенцијал на Заедницата од 20 земји-членки ќе биде помал отколку оној на постојните 15 членки на ЕУ.

656. Од страната на потрошувачката, повеќето земји кандидати треба значително да придобијат од Структурните фондови – според цифрите во „Агенда 2000“, до 4 проценти од нивниот БНП, по периодот на постепено воведување – и, обично до помала мерка, од Заедничката земјоделска политика и други програми за трошење на Заедницата.

657. Од страната на приходите, придонесот на новите членки за буџетот на Заедницата треба во однос на вкупните ресурси од БНП и ДДВ, да биде блиску до пропорцијата на БНП на ЕУ која ја сочинуваат. Опсегот на тоа е помалку од 0,1 процент во случајот на Естонија, до околу 1,8 проценти во случајот на Полска. Уделот на овие земји во „традиционалните сопствени ресурси“ (т.е. увозни царини и земјоделските такси) ќе зависи од структурата на нивните трговски текови во времето на пристапувањето и во иднина.

2.1. Членство во ЕУ и буџетска автономија

658. Членството во Заедницата ќе ја намали буџетската автономија на новите членки, од неколку причини:

- со цел да се управуваат буџетските фондови на ЕУ (и приходите и потрошувачката) во согласност со регулативите на ЕУ, секоја нова земја-членка ќе мора да развие нови системи за собирање, надзор и оценување на финансиски информации; и радикално да ги промени своите ревизорски процедури за финансиска контрола, како што е опишано понатаму во овој труд;
- Регулациите на Заедницата значително го ограничуваат капацитетот на земјите-членки за определување на структурата и стапките на ДДВ како и царините. Со текот на времето, фискалната конкуренција која функционира низ единствениот пазар и меѓународната трговија, е веројатно да ги зголеми притисоците за доведување на стапките и структурите на другите даноци кон „просечното“ или „општото“ ниво на Заедницата како целина;
- развојот на заедничката европска валута и спроведувањето на таканаречениот макроекономски „пакт за стабилност“ според Спогодбата од Маастрихт, значително ќе заостри потребата од фискална дисциплина во земјите-членки, а со тоа и дополнително ќе ја намали нивната буџетска независност;
- од слични макроекономски причини, земјите-членки ќе мора да применат поголема контрола врз финансиското однесување на буџетите и фондовите на локалните власти, како што е социјалното осигурување, кои во многу земји не се сметаат

како дел од државниот буџет, но влијаат врз целокупното ниво на јавно трошење и задолжување. Ова може да создаде тензии кај политиките на децентрализација и „фискален федерализам“ кои се поттикнуваат во Европа (на пример од страна на Советот на Европа).

659. Според тоа, во широка смисла, новите земји-членки е веројатно дека ќе искусат:

- позитивно економско влијание со оглед на тоа што проширувањето ќе го зголеми нивниот нето буџетски капацитет;
- негативно влијание врз националниот буџетски суверенитет на новите членки;
- поголема концентрација на фискално овластување во центарот на владата, и особено во Министерството за финансии.

3. Студијата на SIGMA: искуства и научени лекции

660. Како што е нагласено во студијата на SIGMA, усогласеноста со барањата за буџетска и финансиска контрола, претставува една од главните цели за членство во ЕУ. Принципот на субвенционалност главно важи за оваа област, сепак до неодамна, буџетските барања не беа опишани ниту во едни конкретни механизми. Според тоа, земјите-членки се слободни да одлучат како да ги интегрираат буџетските текови на ЕУ – примања и потрошувачка – со своите сопствени национални буџети.

661. Механизмите за управување со финансиите на ЕЗ беа во фокусот за продолжувањето на дебатата помеѓу институциите и во рамките на земјите-членки, во минатата деценија. Воведени се битни реформи, со цел зголемување на одговорноста и добиената вредност за вложените пари. Проширувањето и претходните преговори веројатно ќе додадат поттик за процесот на реформи на буџетските правила на ЕЗ, и на некои од главните потрошувачки политики кои ги носи буџетот, особено Заедничката земјоделска политика и Структурните фондови. Студијата на SIGMA покажува дека, особено за најновите земји-членки, пристапувањето може да претставува еден елемент во процесот на фундаментална реформа на националните политички структури и финансиски системи. Во таквите случаи, реформските процеси на ниво на ЕУ и на национално ниво може заедно да се поддржуваат.

3.1. Буџетот на ЕЗ

662. Комисијата, Советот и Парламентот сите придонесуваат за процесот со кој буџетот на ЕЗ се усвојува на годишно ниво, со тоа што Парламентот го има последниот збор во повеќето области. Процесот е

долг и сложен – започнува во февруари, а обично завршува во декември. Не само што од секоја земја-членка се очекува да изрази свое мислење за општите црти (макроекономска рамка, фискални проекции итн.) туку и за деталните предлози за потрошувачката во нацртот на Законот за финансии. Запознавањето со буџетскиот процес и буџетските процедури, е од суштински приоритет за било која нова земја-членка.

663. Сите земји-членки придонесуваат за приходите на буџетот на ЕЗ, и извршуваат повеќе од 80 проценти од потрошувачката, иако Комисијата ја задржува крајната одговорност за спроведување на буџетот. Од гледната точка на земја-членка, некои трошоци на буџетот на ЕЗ ги заменуваат еквивалентните национални трошоци. Ова важеше за повеќето од потрошувачката за поддршка на земјоделството во ЕУ, и сè уште важи за дел од неа. Постојат други трошоци кои се докажано и намерно додадени во однос на еквивалентните национални програми. Најјасен случај за тоа се Структурните фондови.

664. Како што покажува студијата на СИГМА, една земја членка треба да биде опремена да изведува три главни вида улоги во врска со буџетот на Европската Заедница:

1. *Информативна* улога: на земјата членка потребни ѝ се сигурни информации, во пристапна форма, со цел да го надгледува и да го предвидува влијанието на буџетот на Европската Заедница врз националниот буџет; тоа е исто така неопходен извор на податоци за буџетот за Комисијата, особено предвидувања за сопствените ресурси, движење на земјоделските стоки и стапката на напредок на програмите на Структурните фондови.
2. *Преговарачка* улога: земјата членка во свој интерес ќе сака да преговара а) како членка на Советот, за големината и составот на буџетот; и б) како членка на Советот и билатерално со Комисијата со цел да извлечи максимални придобивки од Структурните фондови.
3. Улогата за *усогласеност*: земјата членка мора да ги почитува сите релевантни правила на Европската Заедница за собирање и трансфер на буџетскиот приход на Европската Заедница како и правилно менаџирање со средствата кои се добиваат од буџетот на Европската Заедница. Мора да биде будна во спречувањето, откривањето и пријавувањето на измама и неправилности на сметка на фондовите на Европската Заедница. Комисијата бара од земјата членка не само да ги почитува правилата, туку да биде способна да покаже по настанот, врз основа на документирани извештаи и други докази, дека постапила според правилата.

665. За новите земји членки, како за седумте земји за кои се дава

преглед во студијата на СИГМА, успешното исполнување на овие улоги можно е да вклучува одредени промени во механизмите на владата и трошење на дополнителни ресурси. Сметководствена и ревизорска компетенција, компјутерски ресурси, ќе бидат од посебно значење. Скоро и да нема период од годината кога работи поврзани со буџетот, на овој или на оној начин, не се ставени на дневниот ред на Советот на министерско или официјално ниво во Брисел. Опсегот на интереси кои се под влијание на буџетот на ЕУ, и брзината на одговарање која се бара од националните претставништва во Брисел, прават да е неопходно сите земји членки да имаат ефикасни процедури за да ги координираат ставовите на различните владини служби.

666. Националниот буџет е основниот инструмент кој го користат постоечките земји членки со цел да превземат одговорност за прописите во фондовите кон и од буџетот на Европската Заедница. Примањата од ЕУ се внесуваат на страната за приход од националниот буџет (или повремено се прикажуваат како негативен расход) додека расходната страна го прикажува исплаќањето на истите средства до корисниците и дел (или понекогаш целиот) од националниот допринос кон буџетот на Европската Заедница. Ова третман не се бара со законот на ЕУ и постојат значителни разлики во праксата кај различни земји членки. На пример, Обединетото Кралство ги внесува сите трансакции со буџетот на ЕУ на расходната страна од националниот буџет. Финските власти полагаат сметка за цената на субвенциите за поддршка на Земјоделскиот (Гарантен) Фонд во одделен интервенциски фонд кој е надвор од буџетот и кому е доделена своја сопствена моќ за позајмување. (Меѓутоа, постојат правила чија подготовка е при крај според кои приливите на средствата кои го инволвираат буџетот на Европската Заедница мора да се користат за статистички цели за националните сметки.)

667. Бидејќи повеќето земји членки користат бруто пресметки во нивните буџети, овој приод ја зголемува буџетската сума и на приходот и на расходот. Цифрите кои се во прашање не е веројатно да бидат валидна замена за една сеопфатна анализа на буџетското влијание на Европската Заедница, во повеќето случаи, тие испуштаат важен дел од националниот допринос и некои примања.

668. Од друга страна, оваа пракса има своја предност на погодност, и тоа е основната причина поради која земјите членки ја прифатија. Повеќето од недостатоците на фондовите можат да бидат сместени без потешкотии во постоечките буџетски поглавја. Што е уште поважно, и од национална и од перспектива на ЕУ, оваа пракса ги обезбедува истата заштита и контроли кои се *ipso facto* апликации за Европската Заедница што се однесува до буџетските средства. Овој пристап се чини дека има практични предности како и предности во однос на трошоците. Исто така треба да го олесни почитувањето на Договорот од Маастрихт според кој се бара земјите членки да бидат подеднакво совесни во заштитата на ЕУ и националните финансиски интереси. Ова е добар пример за типот на прашање кое земјите членки апликанти можат да го дискутираат пред

пристапувањето со Комисијата и одбрани земји членки.

3.2. Улогата на Министерството за финансии

669. Доколку една земја членка управува ефикасно со буџетскиот процес на Европската Заедница, и доколку го интегрира тоа во националните буџетски процедури, искуството на земјите за кои се дава преглед во студијата на СИГМА покажува дека министерството за финансии мора да игра централна улога. Во западните земји, министерствата за финансии се во исто време еден важен дел од малата група министерства и оддели во „во центарот на владата“ кои ги креираат стратегиите како и, во многу ситуации, тие му даваат финансиски совети директно на Премиерот за економски и финансиски прашања. Тие играат суштинска улога во планирањето и спроведувањето на националниот буџет (и неговите врски со буџетот на Заедницата) и во самиот процес на креирање на стратегиите. На пример, вообичаено се бара од ресорните министерства и другите агенции за потрошување да добијат мислење од министерството за финансии пред да поднесат до Советот на министри било какви стратешки предлози кои имаат финансиски и јавни расходни импликации. Дополнително, министерството за финансии вообичаено обезбедува техничка поддршка за агенциите за потрошување во анализирањето на економските и финансиските импликации на стратешките опции, и ги предизвикува овие агенции доколку информациите или анализата кои тие ги обезбедуваат се неадекватни; да создадат заедничка рамка – преку издавање правила и упатства за ресорните министерства за финансиски менаџмент и техники и системи за контролирање; и да потврди дека овие системи се имплементирани и успешно функционираат.

670. Таквите функции – за кои се неопходни уставни и правни овластувања, високо ниво на технички вештини и, многу добар пристап до финансиски информации - можат да бидат над капацитетот на министерствата за финансии во многу земји во Централна и Источна Европа, чии обрски, во областа на буџетот и контролата, често не се протегаат многу над правната потреба да дејствуваат како „благајник“ на владините агенции за потрошување. Така, во овие земји, вообичаено нема потреба министерството за финансии да превзема одговорност за да обезбеди дека јавниот расход достигнува вредност за парите (економичност, ефикасност и ефективност) или дека процедурите и системите за финансиско менаџирање (персонал, информациска технологија, обука и др.) на агенциите за потрошување се организирани во една заедничка рамка и задоволуваат одредени стандарди за регуларност и ефикасност. Еден главен предизвик на земјите од Централна и Источна Европа е да им обезбедат на своите министерства за финансии правно овластување да извршуваат такви функции, и потребните технички вештини и други ресурси. Со цел да се достигне степенот на фискална дисциплина кој е неопходен за да се почитува

Договорот од Мастрихт, земјите веројатно ќе треба да ги зајакнат нивните буџетски процеси⁴².

671. Промената на овластувањата на Министерството за финансии што се однесуваат на другите министерства е, се разбира, чувствителна работа за повеќето земји, и за што потребно е внимателна подготовка и менаџмент.

3.3. Царинска и даночна администрација

672. Силниот впечаток што е прикажан во студијата на СИГМА е дека прилагодувањето на сопствениот систем на ресурси кон барањата беше макотрпно искуство за повеќето земји членки.

673. Една идна земја членка ќе треба да ги приспособи своите погранични и домашни даночни договори со цел да ѝ предаде на ЕУ доволна сума од „своите ресурси“ (царински даноци и земјоделски оданочувања) и побараниот дел од приходот од данокот на додадена вредност. Во случајот со Португалија, на пример, еден од главните проблеми за пристапување беше неопходноста од подобрување на вештините на службениците на сите нивоа во царинската администрација. Решението кое се прифати беше сеопфатен курс за обука во Комисијата за царинските службеници. Пристапувањето кон ЕУ ќе вклучува прифаќање на даноците и царинските даноци на ЕУ (кои се подложни на преодни договори), вклучувајќи и промени кои може да се потребни и во националната законска регулатива. Тоа исто така ќе вклучува и воведување на систем на данок на додадена вредност од индиректното оданочување, онаму каде таков систем досега не постоел.

674. Обезбедувањето податоци за бруто националниот производ кои се компатибилни со ЕУ може исто така да предизвика потешкотија за новите земји членки. Шведските власти коментираа дека: „Во однос на различните типови плаќања кои ги сочинуваат нашите сопствени ресурси во буџетот на Европската Заедница, плаќањето базирано врз ДДВ е

⁴² Во едно неодамнешно истражување беше заклучено дека „еден буџетски процес кој им дава на Премиерот или на министерот (државната каса) за финансии позиција на стратешка доминација над потрошувачките министерства, и кој остава малку простор за промени во буџетот во текот на процесот на спроведување е многу погоден за фискална дисциплина, т.е. релативно мали дефицити и јавен долг. Цврстата позиција на Премиерот или на министерот (државната каса) за финансии и ограничената парламентарна моќ ѝ овозможуваат на владата да спроведува фискални стратегии кои ги ограничуваат расходите и дефицитите и да ги бранат овие стратегии од политичките притисоци за порасипнички стратегии на кои потрошувачките министерства и членовите на парламентот се изложени секојдневно во политичкиот процес. Соодветни институциски реформи можат да им помогнат на владите и парламентите да го реализираат новопостигнатиот консензус за поголема фискална дисциплина“ Види J. von Hagen, „Буџетски процедури и фискална изведба во европските заедници“, *Економски трудови на Европската Заедница*, бр. 96, Октомври 1992

најкомплицирано и бара нови пресметки и добра статистичка документација... Исто така неопходно е да се прилагоди системот на националните пресметки на таков начин што ќе ги обезбедува податоците потребни за да се пресмета плаќањето базирано врз ДДВ⁴³. За тоа ќе биде потребно да се надградат капацитетите и вештините на Националните канцеларии за статистика. Треба рано да се започне со планирањето и имплементирањето на неопходните промени.

675. Додека целосната еволуција на буџетскиот допринос на една земја членка е работа на националното министерство за финансии, менаџирањето на неговите составни делови веројатно ќе вклучува различни агенции и владини нивоа. Стратегијата за земјоделство, царината, индиректните оданочувања и статистиката се меѓу најважните области кои се во прашање. Повеќето земји членки открија дека е неопходно да постават специјален оддел во рамките на буџетскиот сектор на министерството за финансии за да ги координира сите активности во врска со пресметувањето, известувањето и плаќањето на нивниот допринос. На ваков начин, распределбата на моќ меѓу министерствата е променета. Денес министерството за финансии има многу посилна позиција.

676. Постојат некои дополнителни важни импликации на интеграцијата со ЕУ за царинската и даночната администрација во новите земји членки.

677. Прво, трендот во собирањето данок во областите на царина оди силно во надолна линија. Внатрешните царински даноци ќе исчезнат со завршувањето на единствен пазар, додека надворешните царински даноци се поткопани од последователни притисоци од „ГАТТ рундата“. Една важна импликација од членството во ЕУ е тоа дека царинските услуги ќе мора да ги адаптираат нивните административни системи на овие променливи околности и притисоци. На пример, применувањето на Шенген принципите, онаму каде што се применливи, ќе доведе до повлекување на сите царински службеници од граничните позиции. Слично, граничните контроли за собирање ДДВ се отстранети, иако принципот на „одредиште“ во собирањето ДДВ е задржан сега за сега.⁴³ Некои царински администрации одговараат на овие промени со намалување на нивните вообичаени активности и прераспределување на ресурсите во области како контрола на дроги и перење пари. Ова укажува на се поголемата потреба за соработка меѓу царинскиот сектор, полицијата и судските власти во земјите членки.

678. Второ, очекуваното влијание (впрочем целта) на еден единствен пазар е да се создаде поотворен, поконкурентен и пофлексибилен пазар, не само за стоки и услуги туку и за труд и капитал. Како што беше претходно забележано, ова би можело да доведе до зголемена даночна

⁴³ Доколку принципот на „потеклото“ на ДДВ биде воведен, тоа ќе има дополнителни импликации за организирање на собирање даноци во земјите членки.

конкуренција и дополнителни рестрикции на слободата на земјите членки да прават промени во структурата и даночните стапки за макро-економски и микро-економски стратешки цели. Згора на тоа, гледано од перспектива на Заедницата, даночната основа ќе стане прогресивно помобилна, течна и нестабилна а со тоа и потешка да се следи и да се „улови“ од страна на националните даночни власти. Како последица, ќе се јават притисоци за посилна внатре-европска координација меѓу даночните власти, на пример, низ размена на информации, досиеја и персонал.

3.4. Управување со програмите за земјоделски и структурни фондови

679. Земјоделскиот (гаранционен) фонд опфаќа половина од вкупниот расход во буџетот на Европската Заедница. Секојдневното менаџирањето на расходот му е предадено на земјите членки, кои се целосно исплатени од Комисијата. Постои задоцнување од барем два и пол месеца меѓу исплаќањето на фондовите на корисниците и рефундацијата на трошоците од страна на Комисијата. Една нова земја членка мора затоа да биде подготвена да ги обезбеди првичните стартни финансии.

680. Секоја од различните мерки финансирани од Фондот е дефинирана со трајна, конкретна законска регулатива (регулатива на Советот и/или Комисијата). Годишниот буџет дозволува доволно средства да ги оспособи земјите членки да ги исполнат своите обврски кон корисниците во согласност со различните мерки. Расходот на некои од мерките, особено оние насочени кон поддршка на цената, е нестабилен и тежок да се предвиди. Бројни работни групи во Брисел се обидуваат да го следат расходот од месец до месец, додека други работни групи ги испитуваат предлозите на Комисијата за нова и подобра законска регулатива – типично со цел да се зајакнат финансиските и сметководствените контроли во земјите членки, и да се намали ризикот од измама. Оваа активност поставува значајни барања врз времето (и преговарачките вештини) на земјоделските и буџетските експерти на земјата членка.

681. Земјата-членка е обврзана да постави една или повеќе агенции за исплата како средство за исплаќање на корисниците на примања од Фондот. Статусот на агенциите за исплата се дава (од страна на земјата членка) само на тела кои можат да покажат способност да одржуваат високи стандарди на сметководство, финансиски менаџмент и финансиска контрола. Критериумите кои една земја членка мора да ги применува при одлучувањето дали да додели статус на агенција за исплата беа детално прецизирани со Регулотивата од 1995 (Регулатива 1663/95). Земјата членка мора исто така да избере тело за заверка/потврдување (кое мора да биде операциски независно од агенцијата за исплата и не мора да биде во јавниот сектор) да врши ревизија на годишните сметки на секоја агенција за исплата.

682. Под таканаречените процедури за „чистење на сметките“, Комисијата прави преглед на годишните сметки на агенцијата за исплата

од аспект на ревизијата на телото за заверка. Дополнително, и одделно од годишните пресметки, Комисијата може да ја подложи агенцијата за исплата која работи со фондовите на Европската Заедница на подетална ревизија за согласност со правилата на Европската Заедница. Таквиот вид на ревизија често опфаќа повеќе од една земја членка. Доколку Комисијата открие докази дека агенцијата за исплата не ги почитувала правилата на Европската комисија, ја намалува финансиската поддршка на агенцијата за тековната година со сума која ја рефлектира проценката на Комисијата за загубите на фондовите на Европската комисија.

683. Агенцијата за исплата е исто така подложна на ревизија од страна на Европскиот суд на ревизори, внатрешното ревизорско тело на Европската унија. Судот нема директни овластувања да ги санкционира земјите членки, но своите сознанија, кои ги презентира пред Советот и Парламентот, може да ја наведат Комисијата да ги повлече неправилните испраќања и, во одредени случаи, да ги прекине понатамошните испраќања на земјата за која станува збор. Од земјите членки се повеќе се очекува да одговорат на сите критики за нивното управување со средствата на Европската Заедница од страна на ЕСП и да објаснат што направиле за да ги поправат неправилностите.

684. Регулацијата 1663/95 претставува едно важно ново отстапување од предходната практика на ЕУ која им дозволуваше на земјите членки да ги толкуваат барањата за контрола во светло на нивните административни традиции и практика. Исто така пожува дека не треба да има разидување меѓу доктрината за субвенција и одговорноста на Комисијата за чување на капиталот на Заедницата.

685. На агенцијата за исплата потребен е персонал кој е запознаен со земјоделската и буџетската законска регулатива на Европската Заедница и место во рамките на структурата на владата која им овозможува и ги охрабрува да ја координираат нивната работа со нивните колеги во министерството за финансии. Пред се, на агенцијата за исплата потребен е персонал кој е компетентен за финансиски менаџмент и структура која му дава соодветна тежина на барањата за финансиска контрола.

686. *Структурните фондови* кофинансираат повеќегодишни програми во земјите членки. Спротивно од расходот на Земјоделскиот (Гарантен) Фонд, кој се карактеризира со голем степен на автоматизам, постои значителен елемент во трошењето на структурните фондови. Оптимална експлоатација на потенцијалните придобивки на структурните фондови е макотрпна интензивна вежба за земјите членки, поради оваа причина и поради широката координација која се бара во потрага по принципот на партнерство, која е во основата на сите операции на структурните фондови.

687. За националните власти, подготовката на надавањата за помош вклучува координирање на ставовите од различни нивоа и владини агенции, и невладини тела. Мониторингот на постоечките програми е

друга заедничка операција, во која учествуваат претставниците на националната, регионалната и локалната власт и на Комисијата. Од историски причини, постои некое поклопување на целите поддржани од различни фондови. Поради сите овие причини, соработката со структурните фондови резултираше со зголемена работа и промени во процедурите на некои владини агенции во повеќето земји членки, и во некои случаи создавање на нови структури, како посебните оддели поставени од Обединетото Кралство и португалските власти, во последниов случај пред пристапувањето.

3.5. Финансиска контрола

688. Што се однесува до финансиската контрола, од земјите членки се очекува да ја потврдат ефикасноста и регуларноста на сите операции потпомогнати од структурните фондови, и да ѝ информираат Комисијата за нивниот предлог за исполнување на таа обврска. Тие исто така имаат една специфична обврска да ја потврдат валидноста на барањата за исплата и во случај на конечна исплата да договорот за одделена потврда. Овие обврски се помалку сеопфатни и детални отколку критериумите кои ги постави Регулативата 1663/95 за овластување на агенциите за исплата. Меѓутоа, најмалку во еден случај (Шведска) тие беа фактор кој допринесуваше за одлуката на Владата да постави нов внатрешен ревизорски оддел во главните владини агенции одговорни за работење со примањата од структурните фондови.

689. Службите на Комисијата можат и спроведуваат ревизија на лице место за расходот на структурните фондови во земјите членки, притоа тие може и да побараат од земјата членка да спроведе конкретни истраги. Операциите на структурните фондови исто така подлежат на ревизија од страна на Европскиот Суд на Ревизори. Секој доказ за нерегуларност може да ја натера Комисијата да инсистира на враќање на средствата од страна на корисникот и се поверојатно е дека ќе резултира со мрежен финансиски трошок за земјата членка. Во некои случаи – и се почесто – системот на враќање на средствата е се одвива многу механички.

690. Активностите на различните служби за финансиска контрола и ревизија на ниво на ЕУ и на национално ниво не секогаш се најдобро искоординирани. Јасно е дека земјите мора да најдат нови и поефикасни методи за координација. Тоа е делумно работа на институциите кои се засегнати и кои посветуваат доволно ресурси и време на таа задача, делумно работа на меѓусебно договарање за еден заеднички пристап и методологија.

691. Координацијата не беше потпомогната поради недостаток на јасна поделба на обврските меѓу многукратноста на финансиската контрола и ревизорските служби во ЕСР, Комисијата и земјите членки. Меѓутоа, се чини дека во последните години координацијата е подобрена, и во исто време има се поголема вклученост на националните финансиски контроли и ревизорските служби во заштитата на капиталот на Европската

Заедница.

692. Позицијата останува нестабилна во врска со Структурните фондови. Со цел да се искористат најдобро што е можно сите финансиски контроли и ревизорски служби на ЕУ, финансискиот контролор на Комисијата ги покани земјите членки да потпишат протоколи кои што ќе ги координираат и распоредот и методологијата на работа од страна на финансиските контроли/ревизорски служби на Комисијата и земјите членки. Предлогот предизвика некои потешкотии за земјите членки со федерален устав и/или децентрализирани системи на финансиска контрола, но околу половината од земјите членки веќе потпишаа протоколи и преговорите со останатите се во напредната фаза. Раните преговори за еден протокол можат да и отворат корисни видовици на една земја апликант во однос на доменот и фреквентноста на финансиската контрола која се очекува да биде спроведена по пристапувањето, минималните стандарди кои Комисијата очекува да бидат задоволени, и на тој начин, степенот до кој треба финансиската контрола и ревизорските служби да се засилат пред пристапувањето.

3.6. Надворешна ревизија

693. Амандманите на договорот со кои е поставен Европскиот суд на ревизори (ЕСР) ја воведоа првата до тогаш референца во законската регулатива на Заедницата за национални Врховни ревизорски институции (ВРИ). Ревизорската работа на ЕСР се бара да биде спроведувана во соработка со ВРИ; од ВРИ се бара да го информираат ЕСР за тоа дали планираат да земат учество во ревизијата, и исто така тие треба да му го проследат на ЕСР, по негово барање, било кој документ или информација неопходна за извршување на својата задача.

694. Во текот на последната деценија, Комисијата, како институција на ЕУ одговорна за имплементирање на буџетот на Заедницата, се повеќе пројавува активен интерес за ефикасноста на контролните мерки кои се применуваат од земјите членки за фондовите на Заедницата. Таа покрена важни иницијативи за вклучување на националните контролни служби во ревизијата и контролата на земјоделските субвенции, Структурните фондови, за да се обезбедат стандарди на работа кои задоволуваат некакви минимални услови. Одговорите на ВРИ за ваквите иницијативи варираа. Иако Комисијата со закон ги има пропишано односите меѓу ВРИ и ЕСР, таа никогаш не се обидела да ги регулира со закон односите меѓу ВРИ и Комисијата.

695. Се чини веројатно дека Комисијата ќе ја продолжи својата стратегија за наметнување контрола и ревизорски процедури кои земјите членки треба да ги следат и да бара од нив да почитуваат некои минимални стандарди. Зголемувањето, со дополнителните барања кои ќе им бидат поставени на контролните и инспекциските служби на самата Комисија, ќе му дадат нов поттик на процесот.

696. Повеќето ВРИ сметаат дека пристапувањето довело до забележителен но не и значаен пораст во квантитетот на нивната ревизорска работа. ВРИ на Обединетото Кралство проценува дека работата поврзана со ЕУ ѝ одзема приближно 2% од времето „што е генерално во согласност со соодносот на расходот на Обединетото Кралство кој е обезбеден од буџетот на Европската Заедница“. Ваков вид пресметка не е праведен спрема неизмерливите промени во пристапот и организацијата кои пристапувањето ги донесе по себе за некои ВРИ. На ревизијата за согласност со правилата на Европската заедница ѝ се потребни значителни првични напори за запознавање со нив. Исто така имплементирањето на новите правила може да предизвика дополнителен ревизорски ризик.

697. Степенот на културната смена која може да биде потребна се истакнува во следниов коментар на Шведската ВРИ: „Ние не можеме да ја исклучиме можноста дека, до одреден степен, причината за неуспешно менаџирање, неправилности, измама и корупција во системот за исплаќање на Европската Заедница лежи во начинот на кој системот е организиран. Доколку националните и “Европските” буџетски фондови се користат со иста цел, може да се јави поголем ризик за грешки во врска со релативно комплексната регулаторна структура... Основниот имплицитен пристап и структура во административните системи на контрола кои сега се однесуваат на Шведска како резултат на членството во ЕУ се разликуваат во одредени важни аспекти од нашата национална практика. Ова значи дека не е секогаш лесно за шведските власти да ги разберат и имплементираат овие контролни системи“. Ревизорот, во планирањето на своите приоритети, мора да го земе предвид ризикот дека националните системи на администрација можно е да не посветат иста грижа и внимание на управувањето со средствата на Европската Заедница како што тоа би го направиле за националните средства.

698. Сега постои добро воспоставена рутинска соработка која го покрива распоредот, имплементацијата и пропратните ревизии на ЕСР во земјите членки. *A priori* условите се такви, во главно, што секое тело мора самото да одлучи дали соработката ќе му донесе некоја поголема вредност. Во рамките на Заедницата, има некои разлики во националните пристапи за соработка со ЕСР. Опцијата во Договорот за ВРИ да учествуваат во ревизијата на ЕСР се толкува на различни начини.

699. Учесството нормално доби облик на поставување на претставник на ВРИ во ревизорскиот тим на ЕСР како набљудувач. Австралиската ВРИ верува во поактивна форма на учество која го покрева прашањето дали нејзината независност ќе биде компромитирана со активното учество во ревизијата иницирана и спроведена од ЕСР.

700. ВРИ и ЕСР соработуваат од раните 1990те со цел да спроведат ограничен број заеднички ревизии. Овие се ревизии во кои ЕСР и еден или повеќе ВРИ ги здружуваат нивните ресурси во еден единствен ревизорска истрага. Како варијанта на таа идеја, исто така имаше некои

експерименти со паралелни и координирани ревизии, во кои две или повеќе ревизорски тела спроведуваа одделна истрага во истата тематска област.

701. Неколку ВРИ ја нагласуваат едукативната вредност (за двете страни) од заедничките ревизии. ВРИ исто така го насочуваат вниманието кон релативно тешките барања кои ги поставуваат сите форми на соработка со ЕСР врз човечките ресурси кои им се на располагање.

702. Друга форма на соработка меѓу ВРИ и ЕСР е поврзана со обврската на ЕСР според Договорот, да им обезбеди на Европскиот парламент и на Советот, изјава за уверување (SOA) која се однесува на доверливоста на пресметките и легалноста и регуларноста на основните активности. Ова е многу конкретна обврска која претставува голем товар за ревизорот кој треба да обезбеди, и ако е неопходно да биде способен да покаже, дека неговиот заклучок е поткрепен со ревизорски докази.

703. ЕСР бараше да преговара за билатерални договори со ВРИ доброволно со цел да се оспособи да ги користи резултатите од ревизорската работа на ВРИ како влезни податоци за SOA кои ЕСР треба да ги даде, на крајот на секоја година, за целосниот буџет на Европската заедница. Целта на преговорите е да се намали работата на ЕСР во врска со SOA и/или да се зајакни основата врз која се потпира SOA. Клучно прашање е степенот до кој ЕСР е задоволен со веродостојноста на ревизорските резултати на ВРИ. Постои афинитет овде со неодамнешните иницијативи на Комисијата за кои стана збор претходно. И во двата случаи, националните контролни тела функционираат според стандардите поставени или кои се донесени во согласност со институциите на Заедницата. Преговорите се уште не се завршени, но доколку бидат успешни тоа може да значи дека овој вид договарање, во кој улогите на двете страни се повеќе комплементарни отколку адитивни, претставува еден поекономичен модел на соработка за во иднина одколку заедничките ревизии.

704. Нема одредба на законот на ЕУ која се однесува директно на контактите меѓу ВРИ и Комисијата, и до сега скоро таквите контакти беа ретки. Денес, меѓутоа, потребата да се воспостават и одржат такви контакти е поочигледна.

705. Документите на земјите кои се вклучени во студијата на SIGMA откриваат различни одговори на двете иницијативи на Комисијата за кои стануваше збор погоре. Во Франција, Шведска и во Обединетото Кралство, националните власти назначија нивни ВРИ како тела за заверка/потврда под Регулацијата 1663/95. Препознавајќи ја необичната природа на нивната улога во ова работа, француската ВРИ постави ревизорска комисија да ги справедува заверките а ВРИ на Обединетото Кралство направи договор со националната агенција за исплата. Меѓутоа, слични предлози од страна на националните власти во Данска и Финска беа отфрлени како резултат на начелото на ВРИ во овие земји. Овие ВРИ

нагласија дека сметаат дека не е соодветно за ВРИ да биде инволвирана било директно или индиректно во преговорите меѓу финансискиот контролор на Комисијата и националните контролни власти за протоколите на Структурните фондовите.

4. Заклучоци

706. Студијата на SIGMA ја нагласува важноста земјите рано да почнуваат со правење подготовки за членство во ЕУ. Неколку години се потребни за подготвителна работа и за многу практични прашања треба длабоко и внимателно да се разгледаат. Оние земји кои што ја темелеле таквата подготвителна работа на рани стратешки одлуки, поставувајќи ги начелата кои ќе го водат процесот на имплементација, сметаат дека тоа било од големо значење.

707. Обука на персоналот е неопходен дел од подготовката. Документацијата на земјата ја истакнува важноста од обуките за јазик. Подеднакво важни се и обуките за стекнување вештини во финансиски менаџмент, стандардите и методите на внатрешна контрола и ревизија.

708. За новите земји членки, ефикасната интеграција во Зедницата исто така може да вклучува и промени во механизмите на владата и трошење на дополнителни ресурси. Финансиската контрола и системите за ревизија во владината администрација мора да бидат променети, често и на прилично елементарен начин. Дополнително, подготовката за членство бара и комплетна анализа, адаптација и развој на постоечките буџетски финансиски контроли и системи за ревизија. За тоа може да бидат потребни ресурси – како на пример, можно е да бидат потребни нови финансиски информациски системи. Искуството на повеќето неодамнешни земји членки покажува дека пристапувањето во ЕУ може да биде дел од, и да помогне да се засили, процесот на елементарни реформи во националните политички структури, и на административните и финансиските системи.

709. Барањата за почитување на деталните буџетски и контролни регулативи и процедури на ЕУ – и, пошироко, со потребите од фискална дисциплина наложени со Договорот од Маастрихт - вршат силен притисок врз новите земји членки да ги зајакнат нивните административни системи и процеси во поголем број институции вклучувајќи ги националните бироа за статистика, даночните и царинските власти и министерствата за финансии. На системите за внатрешна контрола и внатрешна ревизија потребно им е многу повеќе внимание и добро испланирано организациско решение. Потребни се силни и отворени договори, со Министерството за финансии кое што игра водечка улога во координирањето на ставовите и активностите на различните министерства кои имаат свои интереси за буџетот на ЕУ. Вообичаено, ова исто така вклучува јасна и целосна одговорност за широк владин развој и имплементација, како и внатрешни контролни стандарди и ревизија.

710. Задолжително е земјите членки да имаат поставено ефикасни процедури за координирање на ставовите на различните министерства и другите владини агенции. Документацијата на земјата покажува колку суштински е земјите апликанти да ги надополнат своите формални договори со Комисијата и земјите членки со блиски и постојани неформални контакти на сите технички нивоа како и на повисоко официјално и политичко ниво. Преговорите за протокол на финансиската контрола и ревизија со Комисијата е едно од средство кое земјата апликант може да го употреби да изгради поблиски работни односи со Комисијата и, во исто време, да го продлабочи своето разбирање за финансискиот контролен систем на ЕУ.

711. При зајакнувањето на нивните финансиски контроли и надворешни ревизорски системи, искуството на постоечките земји членки ја нагласува важноста за развивање на интегриран и координиран пристап во кој релевантите лица во владата, посебно Министерството за финансии, и ВРИ треба тесно да соработуваат. Тоа треба внимателно да се разгледа поради проблемот со независноста на ВРИ. Потребен е адаптивен и флексибилен пристап за справување со значајните промени во буџетските и контролните системи на ЕУ за кои постои можност да се појават во текот на наредните неколку години како резултат на модифицирањето на главните расходни фондови на Европската Заедница (земјоделство, структурни прилагодувања и сл.) и, на самиот контролен систем, преку SEM 2000⁴⁴ вежбата.

⁴⁴ Sound and Efficient Management 2000 (Здраво и ефикасно управување 2000).

Поглавје 11: Повторно градење на државата: Административната реформа во Централна и Источна Европа

Автор: Јоаким Јенс Хесе⁴⁵

⁴⁵ Јоаким Јенс Хесе е професор при Европскиот центар за компаративни владини и јавни стратегии, Берлин, Германија.

1. Вовед

712. Земјите од Централна и Источна Европа сè уште минуваат низ *фундаментални*, ако не и *револуционерни промени* кои влијаат врз самите основи на нивниот политички, економски и општествен живот. Иако опсегот на процесите на трансформација кои се имаат досега случено, и темпото со кој се развива, доста се разликуваат од земја до земја, без сомнеж може да се забележи определен број *заеднички карактеристики* во кои се препознава заедничка мостра на промени. Истакнатите карактеристики вклучуваат: транзицијата на она што во основа, ако не и по назив, беа еднопартиските владејачки системи, во кои водечката улога на комунистичката партија во сите области на општеството беше цврсто утврдена, кон плуралистички, парламентарни системи со демократски избрани и одговорни влади; напуштање на принципот на “демократски централизам“ во полза на далекусежна децентрација и децентрализација на политичката моќ која се применува во согласност со владеењето на законот; одбивањето на принципот на заедништво помеѓу политиката и економскиот живот, што вклучи појава на различни сфери во политичкиот и економскиот живот; и далекусежни економски реформи чии главни цели се зајакнување на приватните претпријатија, денационализација (поточно приватизација) на голем дел од производниот капитал кој претходно бил под контрола на државата, и суштинска дерегулација и либерализација на националната економија.

713. Основните *идеи* кои даваат поттик на амбициозните реформски обиди за тоа да се замени *национализираниот, централизиран и плански економски систем* со пазарна економија, во принцип, исто *така се применуваат* во задачата за реорганизација, или можеби во *одновото создавање на државната администрација*. Во таа смисла постои исечок кон зајакнување на демократскиот надзор над државната администрација, заради зголемување на нејзината одговорност кон демократски избраните институции; во тек се напори кои имаат цел да го децентрализираат и децентрализираат бирократскиот апарат; се нагласува потребата државните институции да се стават строго под капа на владеењето на правото и да се гарантира законитоста на државните одлуки; а универзално е прифатено да мора да се зголеми јавната ефикасност, ефективност и флексибилност. Сето ова укажува на тоа дека организацијата на владеењето е подложена на истите притисоци за промена, кои веќе доведоа до радикални политички реформи кои длабоко ја трансформираа економијата, и делумно преку проширување, донесоа револуција во општественото ткиво.

714. Сепак треба да се повтори дека задачата за *модернизирање на јавната администрација* или јавниот сектор во целина оди многу *подалеку од негово подложување на основните правни норми* на однесување, кои управуваат со вршењето на јавни надлежности во повеќето индустријализирани земји од Западна Европа. Предизвикот со кој се соочуваат државните институции во Централна и Источна Европа е потребата за *редефинирање* дури и на сопствената улога во општеството,

или поконкретно, своите *односи со политиката, економијата и граѓанското општество*. Според тоа, секако треба да се сетиме дека динамиката на институционалната трансформација е тесно поврзана со промените во политичкото, правното и општественото опкружување во кое работат државните институции и од чии *материјални и нематеријални придонеси* зависат во суштина. Иако *јавната администрација претставува и предмет на реформи и*, речиси без исклучок, *нивен главен агент*, реформскиот процес е интерактивен.

715. Признавајќи ги овие контекстуални услови, *реформите имаат постигнато значителен напредок* во надминувањето на разбирливите, но сепак штетни против-државни ставови, преку истакнување на позитивниот придонес за модернизација на јавната администрација во функционална пазарна економија. Во такво опкружување, вообичаено се прифаќа потребата за *инклузивен пристап* кон реформата. Тоа значи дека задачите, организациските структури, административните постапки и прашањата околу кадрите не треба да се разгледуваат изолирано. Тоа исто така подразбира дека се земени предвид хоризонталните, а особено вертикалните врски и меѓусебни зависности помеѓу различните нивоа на власт. Така станува очигледно дека контекстуалните услови под кои функционира јавниот сектор во Централна и Источна Европа се подложни на извесен степен на промени кои *приспособувањето од големи размери* го направија неизбежно. Иако бирократските организации се секако способни да ги апсорбираат значајните надворешни „шокови“, без потреба да посегнат кон фундаментални реформи, процесот на трансформација во Централна и Источна Европа кој има карактер без преседан, ги доведува во прашање некои од најосновните принципи врз кои е изграден административниот апарат. Според тоа, јавната администрација е под голем притисок за приспособување. Со оглед на тоа што реформските напори тежат кон воведување стабилност, доверливост и континуитет во административниот систем, тие истовремено не смеат да им пречат на подоцнежните ревизии и измени, кои секако ќе бидат неопходни низ продолжениот процес на трансформација на средината. Па така, *стабилноста* мора да се комбинира со *флексибилност, доверливоста со отвореност, континуитетот со приспособливост*. Под такви услови, мора да се внимава во припишувањето на специфични институционални, процесни и кадровски уредувања, па дури и на темелниот пристап кон јавната администрација.

2. Заеднички реформски трендови

716. Ако се земаат предвид *различните фази на развој*, можеби би можеле да се препознаат некои заеднички трендови кои се јасно видливи во реформскиот процес во Централна и Источна Европа:

- Во текот на почетната фаза на *трансформација*, старите правни, политички, општествени и економски системи неповратно се срушија, и започна формирањето на нови структури. Карактеристиките на овие фази на трансформација

вклучуваат: појава на повеќепартиски системи; редовни избори на национално, регионално и локално ниво; целосна промена на институциите од јавниот сектор, која во некои случаи беше еднаква на обидот одново да се створи цела машинерија на власта; формулација и делумно спроведување на, често пати, радикални програми за економски реформи; како и темелни, и во некои случаи жестоки уставни дебати. Со појавата на се она што ги следеше тие настани, резултатите беа различни и често пати делумни. Променливите гласачки трендови, нестабилните коалиции и нерешените борби за превласт помеѓу различните државни институции беа исто толку вообичаени колку што и уставните дебати остануваа без решение, приватизациските програми беа некомплетни, а институционалните уредувања и преуредувања беа со краток рок.

- Набрзо, по почетната фаза на трансформација следеше нешто што би можело да се нарече процес на *консолидација*, за чие време зголемената политичка стабилност овозможи посистематски пристап кон *де-етатизација*, приватизација и воведување на пазарни односи. Додека разграничувањето помеѓу извршната и законодавната, како и помеѓу политичката и административната сфера, остана донекаде замаглено, и додека уставните прашања останаа нерешени, програмите за економска трансформација почнаа да ги покажуваат првите охрабрувачки резултати. По малку непостојаното гласачко однесување го поддржа очекувањето за континуитет, што се покажа како неопходно за стимулирање и одржување на вложувањата во приватниот сектор, а тоа исто така се покажа како pogodно за порационален пристап кон оценувањето и реформирањето на јавниот сектор. Како што „биг бенг“ пристапите престануваа да бидат привлечни, планирањето и спроведувањето на неопходни и, сега веќе специфични јавни политики, стана главно правило за игра.
- За возврат, споменатата стабилност овозможи дури и среднорочен пристап наместо *ад хок* мерки, што во комбинација со зголемената свест за проблемите, доведе до третата фаза на *модернизација*. Потребата за целосен пресврт во институционалното уредување, како за барање на „најдобрата практика“, особено предизвикана од потребата за обезбедување на различни јавни политики, ја обележи оваа фаза. Нерешените проблеми и новонастанатите разлики на крајот наложија редефинирање на јавниот сектор, неговиот обем, улоги и институционален изглед. Стануваше сè појасно дека воведувањето на пазарни односи и приватизацијата на долг рок ќе ги произведе саканите резултати само доколку се тие засновани врз сеопфатна и обврзувачка правна рамка, проследени со неопходните заштитни мерки, кочници и рамнотежи, и поддржани, уредени и контролирани од страна на

ефикасна и доверлива јавна администрација. Сепак, организацијата на машинеријата на централната власт, како и функционалното и територијално разграничување на надлежностите се покажаа како особено тешки подвизи. Покрај тоа, постоеше широко распространет проблем на дисконтинуитет во кадрите, што од една страна е последица од зголемената привлечност на вработувањето во приватниот сектор, и од друга страна, на праксата на новите власти да менуваат голем дел од административното раководство. Во некои случаи, споменатите уставни прашања кои не се решени, продолжија да му попречуваат на процесот на модернизација.

- Четвртата фаза која делумно се преклопува и која може да се препознае во процесот на реформирање на јавната администрација, е фазата на *приспособување* кон најсовременото работење на јавниот сектор, кое може да се најде во средините на Западот, како и кон притисоците кои со себе ги носат подготовки за членство во ЕУ. Десет од тринаесет земји кои работат со SIGMA програмата (Бугарија, Чешка, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Полска, Романија, Словачка, Словенија) на Комисијата, ги имаат предадено своите кандидатури за членство и веќе имаат склучено спогодби за асоцијација. Останатите исто така работат кон целта за членство. Административните капацитети, како и регулаторните инструменти (правното приближување) кои се потребни за соочување со *правните придобивки на ЕУ*, ќе бараат огромни законодавни, институционални и процесни приспособувања во земјите кандидати. Со оглед на тоа што мерата до која овие подготовки се извршени ќе биде еден од одлучувачките фактори во одлуката на Европската унија за отворање на формални преговори, на овој процес на приспособување му е доделен висок приоритет во тие земји.

717. Во разликувањето на овие фази или етапи на трансформација, консолидација, модернизација и приспособување, секако треба да се биде свесен за нивната непредвидливост кога ќе се применат во тринаесет контексти кои толку многу се разликуваат. Понатаму, следувањето на овие фази не треба да се разбере како нешто што препорачува „логика“, временски континуитет, а не пак униформирано искуство во рамките на земјите кои работат со програмата SIGMA. Ниту треба различните етапи да се разликуваат единствено во зависност од соодветниот развоен процес; во секој случај, тие претставуваат резултат на различни околности, како што се посебните историски контексти, државни традиции или секако, различната административна култура. Наместо тоа, тие може да се искористат како *широки категории во кои може да се сместат сите тринаесет земји*. Ако оние кои се најнапредни имаат пројдено низ овој типичен развој, споменатите четири фази може да помогнат во препознавањето на некој вид „состојба на развојот“, кога се во прашање реформскиот процес и неговите составни делови. Сепак, тоа

не треба да се помеша со воедначувањето на системот на јавна администрација на тринаесетте земји, а не пак со глобално воедначување. И покрај тоа, со оглед на тоа што постојат бројни, битни сличности во надворешните и внатрешните предизвици кои им претстојат на јавните администрации во Централна и Источна Европа, а секако и на оние во Западните средини, се чини дека е повеќе од соодветно меѓународните организации да бидат вклучени во поддршката на реформскиот процес.

3. Институционални прашања во центарот на власта

718. Што се однесува до прашањето за *контекстуалните услови на административната реформа*, постојат знаци на растечка консолидација. Во *политичката сфера*, процесот на институционализација на рамката на демократско владеење е горе-долу завршен, а главните контури на идниот политички систем станаа се повеќе очигледни. Непредвидливоста и неизвесноста на политичкиот живот, кои беа карактеристични за транзициските години, постепено опаѓаат, додека се развиваат воспоставени мостри на политичко однесување. Во случајот со *економската реконструкција*, таа секако не е ни оддалеку завршена; транзицијата од социјалистичко планирање до пазарната економија низ процесот на приватизација, либерализација и воведување пазарни односи, се покажа како многу посложен и поразвлечен процес отколку што многумина предвидуваа на почетокот. Дури и пореметувачките ефекти кои овој процес на реконструкција ги произведува во однос на опаѓачката производувачка, растечката инфлација, сè поголемата невработеност и опаѓањето на животните стандарди, беа многу посериозни од она што беа подготвени да го признаат заговорниците на реформата во почетокот. Сепак, додека економската политика се соочува со сè поголеми проблеми, така започнуваат сè појасно да се појавуваат основните структурни темели на различните национални економии. Воопштените изјави во корист на создавањето пазарни економии, сè повеќе им отстапуваат место на сè поразновидните јавни политики. Тоа на пример се однесува на: улогите на јавните претпријатија; мешавините помеѓу мали, средни и големи компании и корпорации; или секторскиот состав на стопанството. Овде, споредбената анализа открива значителни разлики во јавните политики, помеѓу земјите кои работат со програмата SIGMA, иако основните идеи им се заеднички. Во исто време, како водечките цели на економската реконструкција стануваат сè поодредени, а јавните политики на тој начин стануваат повеќе дефинирани, формирањето правни институции на зрелиот пазарен систем, напредува. Стабилитетот на важните фактори на политичката и економската реформа, за *административниот развој* најавува растечки степен на доверба и предвидливост. Како што почнува да се уредува контекстот на јавната администрација, политичките очекувања и функционалните барања на среден и долг рок стануваат повеќе очигледни. Последица на тоа се пореалистичните можности за позитивна, целисходна реформа, која оди многу подалеку од промената *via negationis*, т.е. промена преку одбивање на административното наследство на „демократскиот централизам“.

719. Што се однесува до *институционалните прашања*, вреди да се напомене дека, за разлика од средното/регионалното и локалното ниво на јавната администрација, реорганизацијата во *центарот на власта* главно остана ограничена на структурните приспособувања кои веднаш беа поврзани со демократизацијата и економската либерализација. Овие рани приспособувања, во голем дел се насочија кон две области: внатрешна безбедност и економска администрација. Може да изгледа изненадувачки што широка лепеза на ресори од власта и национални органи го сочинуваат јадрото на централната машинерија на власта во земјите кои сè уште не се подложени на сеопфатна реформа. Меѓутоа, тоа не значи дека значителни промени се немаат случено; ниту пак значи дека потребата за големо преиспитување на централните институции на власта, останала непозната. Меѓутоа, политичката нестабилност од есента во 1989 год. и неизвесноста околу идната улога на централната управа и нејзините односи со пониските нивоа на власт, ги спречија далекусежните реформи. Иако во некои случаи тоа се има длабоко изменето во текот на последните две години, и понатаму останува многу да се направи. Општо земено, постои широк консензус помеѓу носителите на одлуките, дека сеопфатното реструктурирање на ресорните надлежности на централно ниво ќе биде возможно дури откако идните функции на централната администрација ќе бидат појасно дефинирани. Со други зборови, потребни се одлуки околу опсегот на идните овластувања и надлежности на националната администрација, во споредба со регионалната/провинциска и локална власт.

720. Но, колку и да е вешто подготвуван и внимателно следен, финалниот успех на секоја програма за модернизација, суштински зависи од способноста на реформаторот да го надмине внатре-институционалниот отпор кон промена. Овде се чини дека сите аналитичари на административната реформа, речиси едногласно би се сложиле дека постои мала веројатност дека стратегиите на принуда, кои се потпираат врз употребата на моќ за да се истуркаат реформите, би ги произвеле саканите резултати. Наместо тоа, тие ја нагласуваат потребата за усвојување суштински убедлив пристап кој се труди да ги мобилизира оние кои припаѓаат во организацијата која треба да се реформира. Иако ќе пројдат неколку години пред да може да се оцени процесот на модернизација, високиот степен на значење кој се придава на административната организација на ова ниво е охрабрувачки.

4. Средно/регионално ниво на власт

721. Доколку го разгледаме *средното/регионалното ниво на власт*, повторно може да се воочат повеќе заеднички карактеристики во земјите од Централна и Источна Европа. Тоа најмногу се однесува на неизвесноста за иднината на средното ниво и уредувањето помеѓу различните нивоа на власта во целина. Додека старите окружни канцеларии се укинати речиси секаде, со оглед на тоа што служеа како органи на државната управа, иднината на регионално ниво и понатаму претставува широко отворено прашање. Иако главно постои консензус за

потребата од понатамошни структурни промени, со оглед на тоа што сегашната територијална организација на јавната администрација генерално се смета за неефикасна, мал е бројот на успешни реформи; неколку експерименти имаат пропаднато. Значи, и понатаму остануваме сведоци на голема нестабилност и забуна во поглед на соодветното, средно ниво на власт во земјите од Централна и Источна Европа. Додека старите органи од средно ниво се дискредитирани и одлучно ослабени, новите начини кои се промовираат, имаат доведено до зголемување на бројот на специјализирани, деконцентрирани единици на јавната администрација. Актуелен е обидот да се расплеткаат нивоата на власт, иако расте свеста за тоа дека проблемите околу *координација* и *контрола* би можеле да бидат на чело на процесот на административната реформа во годините што следат. Поради мноштвото институции со надлежности кои делумно се преклопуваат, не треба да изненади фактот што значителниот недостаток на ефект вообичаено ги загрижува реформаторите на администрацијата. Сè на сè, се чини дека уредувањата помеѓу различните нивоа на власт и средното ниво се имаат развиено во *сериозно тесно грло* на тековните процеси на реформа. Со оглед на тоа што тие служат како клуч во спроведувањето на административните политики, институциите од средното ниво, без сомнеж заслужуваат да бидат посебно разгледани.

5. Локална власт

722. Во расправата за обидите повторно да се изгради *локална власт* во Централна и Источна Европа, поважно е да се направи разлика помеѓу промените во нормативната рамка, од една страна, и вистинската пракса на локалните власти и администрација, од друга. Иако реформираното законодавство, главно усвоено во 1990/91 год. не е ослободено од контрадикторности и нејаснотии, и во дел му се потребни појаснувања и дефинирања, тоа сепак обезбеди цврста правна основа за издвојување на државната администрација од локалната власт. Концептот на „соединување“ или „хомогена“ државна власт (во која локалните органи се претставници на централната власт, и недвосмислено се подредени на централните наредби и контрола) е отфрлен и заменет со двоен систем во кој државните и локалните власти дејствуваат во рамките на сопствените сфери на влијание. Со оглед на неодамна воведените реформи, и во многу случаи, нестабилните уставни, политички, економски и општествени услови во кои тие реформи треба да се спроведат, не треба да не изненади фактот што *реалноста на локалните власти* во некоја смисла *заостанува зад нормативниот идеал*: земањето предвид само на правната рамка, според тоа би обезбедило нецелосна, и во суштина искривена слика за состојбата на локалните власти.

723. Додека без сомнеж, реформираното законодавство од областа на локалната администрација значително ја има зајакнато улогата на локално ниво, и има успеано да воспостави сфера на вистинска автономна власт, многумина тврдат дека реформите имаат покажано недоволно почит за потребите за активна координација помеѓу нивоата на власт, и за

соработка и интегрирано креирање на политиките. Таквите критики делумно се чинат оправдани, во голем дел поради недостатокот на организациски и процесни капацитети, и несомнено поради недоволно развиените и во голема мера, секторски поделените соработки помеѓу нивоата на власта. Проблемите околу *поделбата по сектори*, предизвикуваат фрагментирана природа на картата на локалната власт. Поради слабите средни институции, од централните органи сè повеќе се бара да се обидат да изградат директни врски со локалните власти, што претставува задача која го отежнува големиот број локални единици, и особено во случаите со мали општини, *недостатокот на професионална способност*. Наспроти тоа, локалните власти не можат да се потпрат врз окружните совети во претставувањето на нивните интереси на ниво на централна власт, туку мораат да изнајдат алтернативни канали за пристап. Последица на тоа е непрекинатото продолжување на секторски поделената и фрагментирана природа на односите помеѓу нивоата на власта.

724. Сепак, фрагментацијата на локалното ниво на власт не само што влијае негативно врз координацијата и соработката помеѓу нивоата на власта, туку и ги ослабува сопствените способности на локалната власт. Тешкотииите кои се последица на зголемените задачи, неискуството со фундаментално изменетата политичка, правна и финансиска рамка, како и недостатокот на централно водство се зголемени со екстремната деконцентрација на државни и административни ресурси на локално ниво. Еден од вообичаените приговори за реформата на локалната администрација претставува тоа што нејзина последица е *уситнето локално ниво*, кое е неспособно да ги врши своите нови функции ефикасно и ефективно. И навистина, може да постои мал сомнеж во тоа дека голем број од многу малите места, со малку или никакви професионални кадри и со многу ограничени финансиски средства имаат големи потешкотии во вршењето на своите обврски, и не можат да искористат значителен простор за активностите на локалната власт, кои им се обезбедени со новата правна рамка.

725. Според тоа, се чини дека реформаторите имаат вложено преголема надеж во реформата на локалната власт. Многу разбирливиот акцент зтавен врз таканаречениот пристап „од доле кон горе“ доведе до значителни недостатоци: капацитетите на локалната власт делумно беа преценети; наспроти тоа, дојде до значително потценување на потребата од централно насочување и контрола; на крајот, пренагласениот принцип на локална автономија доведе до значителни проблеми во координацијата помеѓу нивоата на власта. Како последица на тоа, има сè поголемо повикување на делумна „реформа на реформата“ која бара усвојување на попрагматичен пристап кон локалната власт.

6. Јавна служба

726. Што се однесува до *прашањето за кадрите*, јавната администрација во пост-комунистичките земји од Централна и Источна

Европа, конвенционално се прикажува како премногу проширена и пренатрупана со кадри. Според тоа, драстичното намалување на јавниот сектор преку приватизација и масовно прогласување технолошки вишоци, често пати се сметаат за неопходни последици од транзицијата кон модерна јавна администрација која во своите задачи, структури и постапки може да се споредува со Западните јавни администрации. Сепак, таквата проценка мора да се преиспита по најмалку две основи. Прво, се чини дека таа ги потценува големите разлики во обемот на вработеност во јавниот сектор, кои постојат помеѓу западните индустријализирани земји. Втората примедба на едноставното „сечење“ на јавната администрација се заснова на фактот дека со тоа се преценува моменталната големина на јавната администрација. Иако социјалистичкиот сектор на економијата до неодамна го сочинуваше огромниот дел на вработеноста на граѓаните, неговиот најголем дел се состоеше од претпријатија во државна сопственост и од кооператива. Наспроти тоа, самата јавна администрација е релативно мала. Значи, *квантитативниот предизвик* не се наоѓа во централната јавна администрација, туку во *социјалистичкиот сектор на економијата*.

727. Секако дека поголемиот предизвик за реформирањето на кадровскиот сектор лежи во решавањето на *квалитативните недостатоци*. Тоа бара развој на разумно доследна и долготрајна кадровска политика која ја зема предвид меѓусебната зависност на своите централни елементи, како што се регрутирањето кадри, искористувањето на кадрите, нивно мотивирање, синдикати, обука и квалификација на кадрите. До неодамна, многу мал број земји беа способни да ги формулира и спроведе политиките од кои би можело да се очекуваат големи подобрувања во секторот на кадрите. Првенствено се преземени чекори насочени кон отстранување на некои од најголемите краткорочни потешкотии, но често пати тие немаат успеано да ги решат подлабоко вкоренетите структурни проблеми. Дури има и малку навестување за тоа дека преку усвојување на мерки во поглед на поединечни елементи од кадровската политика, се малку разгледани нивните меѓусебни врски. Со други зборови, превладеаа изолирани чекори, без посветување внимание на сеопфатниот план на реформата.

728. Може да се препознаат неколку фактори кои до сега ја имаат спречено појавата на повеќе сеопфатни кадровски политики. Можеби е најважно тоа што во доста случаи *не постои вистинско соединување на јавната служба*; во суштина, идејата за јавна служба, како таква, нема правна основа. За сега постојат само неколку закони за јавната служба, кои имаат тенденција да ги регулираат правото и обврските на јавните службеници; наместо тоа, на поголемиот број вработени во јавната служба се однесува општиот закон за работни односи. Постојат посебни прописи за работните односи само во некои делови на јавната администрација (особено за силите за внатрешна безбедност, оружените сили, полицијата и затворските чувари); во најголем број случаи, превладува идејата за еднообразни работни односи. Негативните дејства од таквиот недостаток на целокупната правна рамка која го регулира

вработувањето во правниот сектор, се зголемуваат со фактот дека *често пати не постои единствен работодавач*. Наместо вработувањето од страна на државата, договорите за работа на вработените се склучуваат со поединечни органи на власта. Тоа доведува до големи разлики во договорните уредби. Недостатокот од заедничка правна рамка за јавната служба и независноста на поединечните министерства, за прашањата околу кадрите, во голема мерка го спречуваат развојот на доследна кадровска политика. Понатаму, до неодамна беше слабо препознаена потребата во владата да се посвети внимание, во организациска смисла, на разгледувањето на кадровските прашања и подготовката на реформското законодавство.

729. Според тоа, носењето на закони и подзаконски акти за државната служба, опавдано се смета како елемент на реформскиот процес, кој е од витално значење. Ставилна, одговорна и демократски доверлива јавна служба претставува предуслов, не само за успех на административните реформи, туку и за политичката стабилност и економски развој. Предизвикот за успешно спроведување на *правните придобивки на ЕУ* би требало да послужи како дополнителен поттик за реформи.

730. Зголемената политичка стабилност, подобриот ефект на економијата и перспективите, како и растечката стручност на кадрите во јавниот сектор, сега почнуваат да се комбинираат за да се овозможи темелна модернизација на јавната администрација. Во тој процес, одново доаѓаат до израз *прашањата за спроведувањето*. Овде е битно да се назначи дека изводливите стратегии за спроведување, за формирање на услужна и одговорна јавна администрација и ефикасен систем за владеење на правото, биле опасно потценети во раните фази на процесот на трансформација. Во реформирањето на административното право и секундарното законодавство, на пример, акцентот е строго ставен на суштинските прашања; нормативната содржина на законодавните акти беше во центарот на политичките и правните дебати. Наспроти тоа, *процесните аспекти* главно беа занемарливи. Особено не беа систематски третираны, пресудните прашања за тоа како уставното и секундарното право може да се направат ефикасни, какви потешкотии може да произлезат од процесот на спроведување и како тие може да се сведат на минимум. Преносот на знаењето од Западот кон Истокот, во тој поглед незначително помогна, со голед на тоа што напорите беа речиси исклучително насочени кон помошта во законодавната активност (особено во правното приспособување на пазарна економија). Всушност, може да се тврди дека *носењето закони* многу долго време беше главно *одвоено од сопственото спроведување*; новото законодавство често се има усвојувано и покрај сознанието дека недостигаат административни предуслови за спроведување на тие нови закони, и дека нема да може да биде создадено во краток период. Според тоа, законодавството се сведе (и делумно останува да се сведува) на *симболична политика*. Опасностите кои произлегуваат од тоа, би требало да се очигледни: усвојувањето на законите кои не може да се применат (или кои носителите на одлуките, немаат намера да ги применат), го дискредитира, не само законодавниот

процес, туку долгорочно гледано, и самата идеја за политичка заедница заснована врз владеењето на правото.

731. Во ретки случаи, кога се во прашање спроведувањата кои се експлицитно разгледани во реформскиот преоце, се чини дека и на потенцијалот за *директна примена на искуствата од Западот, премногу оптимистички се има гледано*. Западните искуства во последните две децении, несомнено помогнаа да се нагласат сложените предуслови за спроведување на правните прописи и политички одлуки; во извесна мерка, тие исто така го подобрија капацитетот за планирање на ефикасни процеси за спроведување, препознавајќи ги клучните актери и ресурси. Меѓутоа, се чини дека поуките кои се извлечени од Западните искуства, не се непосредно корисни во обидите да се подобри спроведувањето во Централна и Источна Европа. Западните анализи главно беа насочени кон спроведувањето во релативно стабилни средини, додека нормативните рамки во Централна и Источна Европа, секако, сè уште се наоѓаат во процес на динамични промени. Општо земено, често разбрануваниот контекст во кој се одвива (или не се одвива) спроведувањето, подразбира дека малку од основните претпоставки со кои носителите на одлуките во западните земји се навикнати да работат, може директно да се применат на ситуацијата во Централна и Источна Европа. Според тоа, реформаторите оправдано го нагласуваат *градењето на домашниот потенцијал* за спроведување на најважните политики; во тој поглед повторно е важен процесот на *препознавање на сопствениот потенцијал*.

732. Што се однесува до *процедуралните прашања*, и претходно беа споменати нејаснотиите околу „глобалното конвергирање“, а особено новата „парадигма“ во реформите во јавната администрација. Сепак, ова не влијаеше да се спречат „управувачките гуруа“ како и „академските туристи“, да ги препорачуваат своите „производи“. Дури сега се создава свест за тоа дека во средините на Централна и Источна Европа потребно е и „*веслање*“ и „*насочување на кормилото*“, за *бродот да се одржи на површината*, со оглед на тоа што и највнимателното управување зависи од секојдневниот успех на оние кои ја спроведуваат јавната политика. Понатаму, воведувањето на деловен пристап во јавната администрација, што го предлагаат концептите на Новото јавно управување, дури како може да се покаже како кобно за системите засновани на континенталната, европска традиција во која можеби не постојат предуслови за тоа или во која тоа може да биде одбиено поради внатрешната логика. Во контекстот на трансформација особено проблематична ќе биде потполно ограничената способност на Новото јавно управување, да го ублажи влијанието од неконтролираното однесување на слободниот пазар. Во најдобар случај, тенденцијата кон подобри методи за управување може да биде соодветна, додека едноставното усвојување на англо-саксонските административни култури се чини невозможно. Според тоа, треба да се напомене следново: кога станува збор за процесни прашања, „препознавањето на сопствениот потенцијал“ мора да се толкува повеќе како препорака отколку како идентификација на веќе преовладувачка пракса.

733. Создавањето на ефикасна, одговорна и доверлива *јавна служба* зависи од повеќе *предуслови*, чие игнорирање може, би можело да доведе до тоа поединечни реформи да останат неефективни:

- Најосновниот и несомнено, најважниот меѓу нив е познат како *правен минимум*. Без законска рамка донесена на пример, со сеопфатен закон за јавната служба, ќе биде невозможно да се привлече елитата во јавната служба. Довербата, особено важна како клучен фактор во индивидуалните избори на кариери во процесот на трансформација и модернизација, ќе биде обезбедена само ако обврските и правата во вработувањето се загарантирани и применливи. Определен степен на флексибилност кој може да биде соодветен во текот на раните фази на реформата на владината машинерија, сега го уназадува развивањето на доверливоста и експертизата која се бара за модернизацијата и приспособувањето.
- Во дополние на довербата базирана врз правниот минимум, мора да постои *широка политичка поддршка* за реформите во јавната администрација, како и *политичка волја* за да се дојде до успешен заклучок. Официјалното и јавно препознавање на цврстата, ефикасната и одговорната јавна служба, за обезбедување на демократска власт, претставува неопходност, не само за создавање легитимност, туку и во рамките на тоа, за зајакнување на шансите за вработување во јавниот сектор во општеството. Уште еднаш, историското искуство на дискредитиран државен апарат укажува на тоа дека мора да се направи посебен напор во тој поглед, со цел да се привлечат квалификувани кадри.
- Мотивацијата и долгорочната посветеност на поединците кон работата во јавниот сектор, осигура преку *основање на систем на кариери*. Само детално опишаните работи, институционалните барања за квалификации, и перспективите за напредување засновани врз еднаквиот третман и оценка на работата, ќе овозможат ниво на планирање на кариерите, кое е неопходно за зголемување на атрактивноста за стално вработување во јавната служба. Транспарентната структура на системот за плати и можноста за надградба преку бонуси на основицата, ја дополнуваат листата на поттикнувања, чија комбинација значително ќе придонесе за постигнување на саканиот квалитет и континуитет во јавната служба. Токму во тој контекст може да се извлечат пораките од Западните модели, иако повеќе низ негација отколку низ имитирање. За успешното спроведување на така дефинираниот систем на кариери, на младите демократии повеќе ќе им бидат потребни лидери отколку следбеници на меѓународниот поредок.

- Четвртиот и еден од пошироките предуслови за создавање на ефикасна и успешна јавна служба е вклучување на поединечни реформски иницијативи во *целокупната реформска стратегија*. Секако, можеби нема да биде можно (можеби дури ни препорачливо, со оглед на тековните промени и приспособувања) да се тежнее кон единствена дефиниција за големината, обликот, должностите и организацискиот состав на јавниот сектор. Сепак, наместо прифаќањето на неред и хаос како „неминовни“ следбеници на процесот на трансформација, ќе бидат потребни извесни напори за пошироко дефинирање на долгорочните цели, за да се овозможи формулирање на поединечните реформски иницијативи, и нивно спроведување во рамките на растечкиот и еволутивниот, но сепак кохерентен процес.

7. Заклучоци

734. При сумирањето, треба да се споменат следните забелешки кои би требало да бидат интересни во споредбена перспектива:

- Со оглед на достапните докази, обидите да се генерализираат конкретни наоди во поглед на административната реформа се отежнати од ендоставниот факт дека *земјите од Централна и Источна Европа* сè уште се наоѓаат во *многу различни фази од својот административен развој*. Она што може да се препознае се сличните карактеристики, но национални контексти, државните традиции и административната култура често пати се премногу различни за да се овозможи споредба на одговорите. Можеби превладува приближно истата структура на проблемите, но за нив сепак се потребни различни одговори. Со оглед на временските притисоци под кои мора спогодбите за асоцијација да се направат целосно оперативни, пред почетокот на преговорите за членство во ЕУ, постои опасност дека премногу ќе се генерализираат потребите за помош во определени земји.
- Анализата на *различните обиди за реформирање*, покажува дека доминантниот модел и понатаму е моделот на „реформа преку објавување“, „реформа преку законодавство“ и/или „реформа преку програма“. Значи, може да се воочи *очигледна неусогласеност на намерите со вистинските исходи/реални промени*. Блискиот поглед врз влијанието на поединечните реформи во различните земји, го потврди често пати лажниот карактер на оцените засновани исклучиво на изработката на законодавни акти, развојот на определени реформски програми и мноштвото официјални изјави.

- Дополнителната тенденција да се користат пристапи од врвот кон дното во реформата е следена со прилично асиметрична перцепција на дадените потреби. Во согласност со тоа, претераниот акцент врз прашањата на централната власт е дополнет со потценување на потребата за изградба на регионални капацитети, и ревизија на искуствата кои се створени со во голема мера либералното законодавство за локалната власт од 1989 год. Овој недостаток на свест доведе до вцашувачки нерамнотежи и бројни, тешки општествени разлики. Тоа до денес е препознаено, но се чини дека сложените проблеми на односите помеѓу различните нивоа на власт, кои се во врска со тоа, го немаат добиено заслуженото внимание. Како што е споменато, во многу земји од Централна и Источна Европа, односите помеѓу централното, регионалното и локалното ниво на власт, и понатаму се најбитното тесно грло во спроведувањето на реформските политики. Овие околности се влошени од фактот дека напорите во секторската и територијалната реформа ретко се совпаѓаат.
- Дури се чини и дека се итно *потребни, подобрени процеси за координација и соработка*. Посебната карактеристика на предметните земји не е само во тоа што каналите за координација, соработка или дури и комуникација помеѓу министерствата, се и понатаму недоволно развиени, туку и во тоа што недостасува основно разбирање за потребата да се воспостават и одржат таквите процеси со другите нивоа на власта. Неефикасноста на многуте амбициозни програми за реформа на јавната администрација може да се поврзе со една работа која е наследство од комунистичкото минато, и која сè уште е присутна: државните службеници не се доволно свесни за потребата од хоризонтална и вертикална соработка.
- *Опитите програми за помош на државната управа, секако сè уште ја немаат изгубено својата оправданост*. Во многу случаи сè уште не се задоволени основните административни услови. За да се оди кон целта за постојана изградба на домашната експертиза, таквите програми не би требало пред време да се прекинат, но тие имаат потреба од одржано внимание. Фактот дека тие се и понатаму неопходни, секако може да се илустрира преку примерот со ситуацијата во земјите во кои новите влади од почетокот се соочуваат со задачата за преиспитување на основните структури на власта. Вредните и скапи иницијативи кои се карактеристични за поединечните сектори или проблеми, се наоѓаат во опасност од тоа да останат без ефект, доколку и понатаму недостасуваат основните административни капацитети и/или стручност.
- Кога станува збор за *прашањата околу кадрите*, треба да се

оценат обидите за подобрување на *обуките* пред вработувањето и обуките на работното место. Се чини дека јавните политики кои се следат во раните фази на процесот на трансформација, ја имаат надживеано својата намена. Сега, можеби е неопходно да се обезбеди добра *анализа на потребите*, за секоја земја, со цел фондовите да се искористат што е можно поефикасно. Шемите на „масовни обуки“ може да станат контрапродуктивни со оглед на тоа што (често пати, младите) претставниците од консултантските куќи, не обезбедуваат информации за некој конкретен проблем, кога веќе се потребни. Сепак, резултатите од анализите на потребите треба да се користат за тоа обуките да се насочат кон преостанатите проблематични области. И покрај тоа, може да се очекува таквите анализи да разоткријат многу специфични потреби за вештините поврзани со определени проблеми. Овде треба да се испита дали приоритет да се даде на политиката на „твининг на министерствата“, или „твининг на професионалци“.

- Стана јасно дека *спроведувањето* на различните политики се разви во пресудното тесно грло на процесот на реформи. Сè повеќе постои свест за тоа дали за успешно завршување на реформите се потребни институции, како и процесен „*know-how*“, и обучени кадри. За возврат, тоа треба да го охрабри, не само довршувањето на хоризонталните реформи и ставањето на поголем акцент врз структурните политики, туку да ги зајакне обидите за *подобрување на системите на владеење* во земјите за кои станува збор. Во тој поглед, би имало смисла да се основа центар за размена на информации за административната реформа, и за прашањата кои се поврзани со неа, особено во земјите кои немаат усвоено позитивен однос кон развојот на институциите и административната стабилизација.
- Во тој контекст, повторно е неопходно да се препознае фактот дека јавната администрација истовремено претставува носител и објект на реформата. Прашањата за *следење на административниот ефект* и *зајакнувањето на надзорот и одговорноста*, не треба да се сметаат како работи за занемарување. На пример, особено мора да се внимава одредниците за обука и друг вид реформски проекти да бидат формулирани во доволно детали, за да се овозможи смислена квалитативна проценка по завршувањето на проектот. Тоа секако ќе бара и истовремено зајакнување на *ревизорските капацитети* во земјите за кои станува збор.
- “Учењето преку пракса” *веќе не ги задоволува потребите за реформа* во земјите за кои станува збор; *мора да се додаде “учење од искуство”*. Тоа се однесува не само на помошта која

ја даваат Западните системи, туку и на можноста за користење на искуствата од соседните земји. Според тоа, поголем нагласок треба да се стави на *програмите за повеќе земји, регионалната соработка и прекуграничните проекти*. Можноста за користење на искуствата на другите може да создаде *посилен мултилатерален однос кон административната реформа*, отколку што можеше да се примети досега. Ефикасноста на таквите обиди во однос на трошоците, мора да биде нагласена; според тоа, меѓународните организации и билатералните донатори треба да ги охрабруваат соодветните политики.

- Се чини дека *капацитетите за апсорпција* на определени *програми* се прилично *нееднакво распоредени* помеѓу земјите од Централна и Источна Европа. Според тоа, може да се земе предвид дека е *потребна* поголема *вештина за спроведување*, па дури и во многу специфични области на јавните политики. За возврат, тоа бара примена на пошироки перспективи во административната реформа, т.е. свест за размената на организациски структури, процесни барања, ресурси и кадри.
- Кога станува збор за *помошта од надвор*, се приметуват тенденцијата да се „*измислува топла вода*“. Иако е ова разбирливо во случаите во кои некои поранешни програми за помош имаат пропаднато (т.е. во областите на законодавството за јавната служба или регионалниот развој), тоа би можело да укаже на погрешно насочување на сретствата кои е тешко да се оправдаат, имајќи ја предвид можноста за учење од искуствата во други контексти. Постои опасност вообичаените практики да се сведат на истрошен модел на „*фрлање пари на проблеми*“.
- И покрај различните обиди за реформа, како и променливите приоритети на помошта, *едвај и да постои доследна рамка за политиките*, која би можела да обезбеди долгорочни, меѓусебно поврзани програми за помош, кои заедно се поддржуваат. За да се избегне скапото преклопување, корисните *иницијативи насочени кон децентрализацијата*, за во целост да се уважат посебните околности, *мора* да бидат дополнети со сеопфатна рамка на приоритети на јавната политика која треба да се следи, обединувајќи ги активностите кои треба да се искористат, како и заедниот процес на учење кој треба да се примени. Додека разликите во административните проблеми, политичките и економските околности, како и развојниот потенцијал бараат некаков облик на децентрализација, би било погубно истовремено да се занемари неизбежното стратешко водство.
- Донаторите досега прво покажуваа мешавина од пристапи

водени од „понудата“, потоа пристапи водени од „побарувачката“, а подоцна и од потребите, а сега и од процесното пристапување. Тоа доведе до елементи на *забуна* и контрапродуктивна непостојаност во реформскиот процес.

- Недостатокот на координација помеѓу билатералните донатори, меѓународните организации и проекти насочени кон определени земји, повремено водеше до *удвојување на напорите* и збунета перцепција во земјите корисници. Овде треба да се напомене дека проширените разговори со администрациите во Централна и Источна Европа имаат откриено определен степен на незадоволство што за истите прашања често пати мора да се расправа со повеќе различни странски делегати, при што во различни прилики се добиваат *совети* кои делумно се *во конфликт* едни со други. Очигледно се потребни појасни профили и добра поделба на работата. Возможно е различните пристапи кон донаторските институции да се претворат во предност, доколку улогите за стратешко водство и советувањето за решавањето на проблемите се одвојат во што е можно поголема мера.
- Во поглед на *пристапувањето кон ЕУ*, во многу поголема мера треба да се *препознае врската помеѓу правното усогласување и реформите на јавната администрација*, отколку што беше случај до сега. Процесот на управување треба да обезбеди поединечните програми од овие две гранки да не останат неповрзани на терен. Тоа се однесува на потребата за користење на очигледни институционални и процесни преклопувања, како и соодветно насочување на обуките.
- Во понатамошната *потрага по меѓународна помош* може да има смисла - покрај склучувањето на програмите за општа помош за јавната администрација во клучните хоризонтални и секторски области на реформа - да се *даде акцент врз главните елементи на претпристапната стратегија*, како што се комплементарноста, дополнителноста, условеноста и оценувањето како и врз понатамошниот развој на целни програми и програми со специфични проблеми. Секако, една работа е да се говори за овие прашања, а сосема друга е да се обезбедат учесници во процесот на управување, како и учесници кои се на терен.
- На крајот, треба да се спомене дека *програмите за повеќе земји* ја имаат докажано својата вредност како *флексибилни инструменти* кои имаат определени предности во однос на програмите за една земја. Тие го олеснуваат преносот на информации, искуства и „најдобри практики“ преку границите. Тоа овозможува *пристап на споредба* во решавањето на

проблемите кои се заеднички за сите земји учеснички. Со цел да се направи противтежа на тенденциите кон децентрализација на програмот, насочени кон поединечните земји, програмата за повеќе земји би можела да се зајакне.

ЛИСТА НА УЧЕСНИЦИ
(Само на англиски јазик)

Атина, 8-10 октомври 1997 год.
(земји по азбучен редослед, а потоа по поединци)

ALBANIA

Mr Bujar Bala
Chief of EU Section tel: (355 42)
62065
Ministry of Foreign Affairs fax: (355 42)
62084/2085
Dept for EuroAtlantic Cooperation
Boulevard "Jeanne d'Arc" No 6
Tirana

Mr Krenar Loloçi
Legal Adviser to the Prime Minister tel: (355 42)
35398
Prime Minister's Office fax: (355 42)
28498
Bulevardi Deshmoret E Kombit
Tirana

Mr Rustan Petrela
Director, Prime Minister's Office tel: (355 42)
30846
Department of Public Administration fax: (355 42)
28498
Bulevardi Deshmoret et Kombit
Tirana

BULGARIA

Mr Ivo Draganov
Adviser to Deputy Prime Minister and tel: (359 2)
887 2068
Minister of Education fax: (359 2)
981 1736
Council of Ministers
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia

Ms Zlatina Nikolova
Head of Chancellery Department tel: (359 2)

981 4964
Council of Ministers fax: (359 2)
882 726
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia
Ms Jasmine Popova
Head of the European Integration Dept tel: (359 2)
737 412
Ministry of Foreign Affairs fax: (359 2)
707 589
2 Ul. al. Zhendov
BG-1113 Sofia

CZECH REPUBLIC

Mrs Petra Bartáková
Department for Coordination of tel: (420 2)
241 82513
Relations with EU fax: (420 2)
241 82046
Ministry of Foreign Affairs
Loretánské náměstí 5
118 00 Prague
Mr Petr Kubernát
Director, Department for Coordination of tel: (420 2)
241 82175
Relations with EU fax: (420 2)
241 82046
Ministry of Foreign Affairs e-mail:
s_okeu@mzv.cz
Loretánské náměstí 5
118 00 Prague
Mrs Eva Pauknerová
Advisor to the Prime Minister tel: (420 2)
290 0563
Office of the Prime Minister fax: (420 2)
240 02317

Nabrezi Edvarda Benese 4
pauknero@vlada.cz
118 00 Prague 1

e-mail:

ESTONIA

Mr Henrik Hololei
Head of Office of European Integration
6721

tel: (372) 631

State Chancellery
6724

fax: (372) 631

Lossi Plats 1A
henrik@wp.rk.ee
EE 0100 Tallinn

e-mail:

Ms Mari Pedak
Department Head
5100
Local Government and Regional Development
5101

tel: (372) 612

fax: (372) 612

Ministry of Internal Affairs
mari@sisemin.gov.ee
Pikk 57
EE-0001 Tallinn

e-mail:

Mr Aivar Rahno
Assistant to the Secretary of State
6749

tel: (372) 631

State Chancellery
631 6994

fax: (372)

Lossi Plats 1A
aivar@wp.rk.ee
EE 0100 Tallinn

e-mail:

"FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA"

Mr Plamen Georgievski

Assistant Minister of Justice
230-723

tel: (389 91)

Ministry of Justice
226-975

fax: (389 91)

"Veljko Vlahovic" bb
91 000 Skopje

Mr Idjet Memeti

Deputy-Secretary of the Government
115-239 tel: (389 91)
Expert Service of the Government
113-710 fax: (389 91)
bul. "Ilenden" bb
91 000 Skopje

Mr Dragan Tilev
Head of the Aid Co-ordination Unit
239 165 tel: (389 91)
bul Ilinden bb fax: (389 91)
113 710
91 000 Skopje

HUNGARY

Mr Zsolt Becsey
Director tel: (36 1) 458
1075
State Secretariat for Integration fax: (36 1) 214
6884
Ministry of Foreign Affairs
Bem Rakpart 47
H-1027 Budapest

Mr Endre Kovács
Senior Advisor tel: (36 1) 266
2645
International Department fax: (36 1) 266
3048
Ministry of the Interior
XII Németvölgyi út 41
H-1903 Budapest

Mr Imre Verebelyi
Government Commissioner for tel: (36 1) 268
3200
Modernisation of Public Administration fax: (36 1) 268
3202
Kossuth Ter 4
H-1055 Budapest

LATVIA

Mr Edvins Andersons

Director
4447
Project Management Department
3505
State Chancellery
36 Brivibas Blvd
LV-1050 Riga

tel: (371) 728

fax: (371) 721

Ms Solvita Harbacevica
Deputy Director
6672
European Integration Bureau
7904
Elizabetes 57
eib@eib.gov.lv
LV-1050 Riga

tel: (371) 728

fax: (371) 728

e-mail:

Mrs Svetlana Proskurovska
Director
3109
Bureau of Public Administration Reform
3148
Raina Bulv. 4
bpar@com.latnet.lv
LV-1050 Riga

tel: (371) 722

fax: (371) 722

e-mail:

LITHUANIA

Ms Teresélé Kazlauskienė
Deputy Minister
620 110
Ministry of Public Administration Reforms
226 935
and Local Authorities
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2)

fax: (370 2)

Mr Adolfas Savicius
Government Secretary
626 595
The Prime Minister's Office
221 088
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2)

fax: (370 2)

Mr Virgilijus Savickas
Adviser to the Prime Minister tel: (370 2)
627 041
The Prime Minister's Office fax: (370 2)
619 953
Gedimino Ave 11 e-mail:
v.savickas@ervk.lt
2022 Vilnius

NETHERLANDS

Mr Jos van der Steen
Senior Adviser tel: (31 70)
302 7078
International Affairs fax: (31 70)
302 7634
Ministry of Interior
Schedeldoekshaven 200
2500 EA The Hague

POLAND

Mr Wiktor Marek Anselm
Director of the Department for Accession Negotiations tel: (48 22)
694 6719
Office of the Committee for European Integration fax: (48 22)
694 6988
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warsaw

Ms Izabella Dudzin
Director General of the Chancellery tel: (48 22)
628 7870
of the Prime Minister fax: (48 22)
694 7296
1/3 Al. Ujazdowskie
00-583 Warsaw

Ms Elwira Kucharska
Director General of the Office of the tel: (48 22)
694 9327
Committee for European Integration fax: (48 22)
694 6988
Al. Ujazdowskie 9

00-583 Warsaw

ROMANIA

Mr Grigore Lapusanu
State Secretary, Chief of the Department
5090
for Local Public Administration
3641
Piata Victoriei 1
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 659
fax: (40 1) 311

Mr Florin Lupescu
Director
3692, 222 5470
Department for European Integration
5470
Directorate for Institutional Cooperation
uca@mail.kappa.ro
Victoria Palace, Victoria Square 1
Bucharest

tel: (40 1) 222
fax: (40 1) 222
e-mail:

Mr Laurentiu Tachiciu
Secretary of State for Reform
5973
Council for Reform
3691
Department for Economic Reform
Piata Victoriei 1
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 222
fax: (40 1) 222

SLOVAKIA

Mr Stanislav Becica
Head of Minister's Office
321 166
Ministry of Interior
362 222
Pribinova 2
812 72 Bratislava
Mr Frantisek Pauliny

tel: (421 7)
fax: (421 7)

Director tel: (421 7) 23
41 42
International Cooperation Department fax: (421 7) 23
58 57
Ministry Of Interior
Drienova 22
812 72 Bratislava
Mr Jaromir Turanec
Executive Assistant tel: (421 7)
531 44 61, 533 3689
Department for European Integration fax: (421 7)
533 38 38
Government Office of the Slovak Republic
Namestie Slobody 1
813 70 Bratislava

SLOVENIA

Mr Zarko Bogunovic
State Undersecretary tel: (386 61)
21 77 35
Chief of Cabinet of the Minister of Interior fax: (386 61)
30 23 08
Ministry of Interior
Stefanova 2
61 000 Ljubljana
Mr Peter Jeglic
State UnderSecretary tel: (386 61)
172 4273
Ministry of Interior fax: (386 61)
125 14 86
Beethovna 3 fax: (386 61)
172 4253
61 000 Ljubljana
Ms Tatjana Koselj
Adviser tel: (386 61)
178 1101
Office for European Affairs fax: (386 61)
178 1101
Slovenska 27
61 000 Ljubljana
(from 13/10/97: PM Cabinet

Counsellor for European Affairs)

GREECE (Host country)

Mr Vassilis Andronopoulos
Director General
3311
tel: (30 1) 339

Directorate General for Personnel Matters
3300
fax: (30 1) 339

Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

Mr. Stavros Benos
Deputy Minister
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Av.
106 74 Athens

Mr Christos Boursanidis
Advisor to Education and Research
6244
tel: (30 1) 349

National Center of Public Administration
8049
fax: (30 1) 342

Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

Mrs Irini Bovoli
National Center of Public Administration
6273
tel: (30 1) 349

Pireos and Thrakis 2
8049
fax: (30 1) 342

177 78 Tavros, Athens

Mrs Alexandros Denezakos
Lawyer, Special Scientific Advisor
3337
tel: (30 1) 333

Directorate General of Administrative Modernisation
3300
fax: (30 1) 339

Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation

15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

Mrs Maria Diamantopoulou
First Secretary of Embassy
4017
Office of the Secretary General for European
4201
Affairs, Ministry of Foreign Affairs
1 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339

fax: (30 1) 339

Mrs Anna Giobre
Lawyer
2341
Unit of Community Legal Affairs
2130
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

tel: (30 1) 333

fax: (30 1) 333

Mrs Vissaria Griva, Director
Directorate of International Affairs
3478
Secretariat General for Public Administration
3427
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339

fax: (30 1) 339

Mr Antonis Kaltsounis
Advisor to Education and Research
6211
National Center of Public Administration
8049
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349

fax: (30 1) 342

Mr Themistoklis Kouroussopoulos
Honorary President of the Council of the State
6201
President of the National Center of Public Administration
8015
Pireos and Thrakis 2

tel: (30 1) 349

fax: (30 1) 342

177 78 Tavros, Athens

Mrs Maria Lekka

Secretariat General of Public Works
2090

tel: (30 1) 644

182 Charilaou Trikoupi Str
2090

fax: (30 1) 644

101 78 Athens

Mr Nikiphoros Manolas

Council of Economic Advisers
2545

tel: (30 1) 333

Ministry of National Economy
2527

fax: (30 1) 333

Platia Syntagmatos

e-mail:

soel@athena.compulink.gr
Athens

Mrs Vassiliki Mesthaneos

Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

Mrs Georgia Michalakakou-Rokana

Research Fellow
7810

tel: (30 1) 362

Centre of Planning and Economic Research
1136

fax: (30 1) 361

22, Ippocratous Street
106 80 Athens

Mr Sarantis Pantelias

Advisor to the Minister of Environment, Urban
9502

tel: (30 1) 644

Development and Public Works
9502

fax: (30 1) 644

182 Charilaou Trikoupi Str
101 78 Athens

Mrs Anastassia Papastilianou

Head of Informatics Department
6279

tel: (30 1) 349

National Center of Public Administration
8049

fax: (30 1) 342

Pireos and Thrakis 2

e-mail:

ideplhol.gr

177 78 Tavros, Athens

Mrs Maria Politopoulou

Director

3341

tel: (30 1) 339

Directorate for Administration and Finance
3390

fax: (30 1) 339

Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior

Public Administration and Decentralisation

15 Vassilssis Sofias Ave

106 74 Athens

Mrs Aikaterini Polychronaki

Advisor to Education and Research

6270

tel: (30 1) 349

National Center of Public Administration
8049

fax: (30 1) 342

Pireos and Thrakis 2

177 78 Tavros, Athens

Mrs Nelli Sakellariadou

Special Scientific Advisor

3378

tel: (30 1) 339

Ministry Coordinator for SIGMA Programme
3427

fax: (30 1) 339

Directorate General of Administrative Modernisation

Secretariat General for Public Administration

Ministry of the Interior

Public Administration and Decentralisation

15 Vassilssis Sofias Ave

106 74 Athens

Mrs Vassiliki Sakellariou

Director

3648

tel: (30 1) 331

Directorate of Coordination and
3650

fax: (30 1) 331

Implementation of Public Accounting
Regulations

General Accounting Office

Ministry of Finance

23, Lekka Street

Athens

Mrs Alkaterini Samoni
 Legal Advisor
 4097
 Head of the Special Legal Service of European Matters
 4202
 Ministry of Foreign Affairs
 1, Vassilissis Sofias Ave
 106 74 Athens
 tel: (30 1) 339
 fax: (30 1) 339

Mrs Vassiliki Sarantopoulou
 Director General
 3496
 Directorate General of Administrative
 3300
 Modernisation
 Secretariat General for Public Administration
 Ministry of the Interior
 Public Administration and Decentralisation
 15 Vassilissis Sofias Ave
 106 74 Athens
 tel: (30 1) 339
 fax: (30 1) 339

Mr Vincenzo Scordamaglia
 Honorary DG of the Council of the
 1016
 European Union
 61 Keas Street
 112 55 Athens
 tel: (30 1) 228

Mr Dimitrios Sfikas
 Director
 3131
 Directorate for Organisational Development
 3100
 Secretariat General for Public Administration
 Ministry of the Interior
 Public Administration and Decentralisation
 15 Vassilissis Sofias Ave
 106 74 Athens
 tel: (30 1) 339
 fax: (30 1) 339

Mr George Siolavos
 Director General
 7159
 Ministry of Development
 1707
 tel: (30 1) 381
 fax: (30 1) 382

Platia Kanigos
Athens

Mrs Calliope Spanou
Assistant Professor, University of Athens
2560 tel: (30 1) 360
Advisor to the Minister of the Interior
2560 fax: (30 1) 360
Public Administration and Decentralisation
77 Mavromichali Street
106 80 Athens

Mr Photis Spathopoulos
Lawyer, Head of Unit of Community Legal Affairs
2341 tel: (30 1) 333
Ministry of National Economy
2130 fax: (30 1) 333
Platia Syntagmatos, Athens

Mrs Ermioni Tavernari
Chief of Division
2638 tel: (30 1) 333
Directorate General of Economic Policy
2760 fax: (30 1) 333
Directorate of EU Relations
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

Mrs Vassiliki Tselenti
Director
3499 tel: (30 1) 339
Directorate of Administrative Reforms
3427 fax: (30 1) 339
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

Mrs Helen Verikaki
Directorate of International Affairs
3568 tel: (30 1) 339
Secretariat General for Public Administration
3427 fax: (30 1) 339

Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

Mrs Stamatina Vodina
Lawyer, Special Scientific Advisor
4100 tel: (30 1) 339
Legal Service of European Matters
4202 fax: (30 1) 339

Ministry of Foreign Affairs
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

Mrs Maria Zaoussi
Unit of Phare/TACIS Programmes
6236 tel: (30 1) 328
Directorate of Relations with Eastern European
6234 fax: (30 1) 328

and Balkan Countries
Ministry of National Economy
Kornarou 1 and Ermou
105 63 Athens

EUROPEAN COMMISSION

Ms Carolyn Leffler-Roth
Task Manager (DG1A/B5)
74 70 tel: (32 2) 296
European Commission SC27 2/5
80 40 fax: (32 2) 296
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles, Belgique

Mr G. Zavvos
Counsellor
56 59 tel: (32 2) 299
Directorate General 1A
38 61 fax: (32 2) 299
European Commission
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles. Belgique

EXPERTS

Mr Hans Brunmayr
Deputy Director General
9197
DGF
79 34
Council of European Union
175 rue de la loi
1048 Bruxelles, Belgium
tel: (32 2) 285
fax: (32 2) 285

Mr Francisco Granell
Director, DG8
98 54/53
European Commission
29 05
200 rue de la Loi
1000 Bruxelles, Belgium
tel: (32 2) 299
fax: (32 2) 299

Professor Joachim Jens Hesse
841 7510
European Centre for Comparative
841 75111
Government and Public Policy
Rheinbabenallee 49
D-14199 Berlin, Germany
tel: (49 30)
fax: (49 30)

Dr Vitor Martins
former Secretary of State for European Affairs
352 8511
ave Sidónio Pais 24 — 3E
353 3812
1050 Lisboa, Portugal
tel: (351 1)
fax: (351 1)

Professor Les Metcalfe
EIPA, O.L. Vrouweplein 22
62 22
NL-6201 BE Maastricht, The Netherlands
42 37
tel: (43 3) 29
fax: (43 3) 21

Professor Anargyros Passas
Secretary-General of the
2021
National Center of Public Administration
tel: (30 1) 612
fax: (30 1) 612

2021

17 konstantinopoleos str
151 2L Athens, Greece

Professeur Jean-Louis Quermonne
Professeur émérité des Universités
41 01 23
6 allée de la Roseraie
82 60 70
38240 Meylan, France

tel: (33 4) 76

fax: (33 4) 76

Ambassador Byron Theodoropoulos
Former Secretary General at the Foreign
5392
Ministry and Head of the Negotiating Team
for Greece's accession to the EU
Athens, Greece

tel: (30 1) 360

SIGMA STAFF

Mr Richard Allen
Senior Counsellor
24 1300
Budgeting and Resource Allocation
24 1301

tel: (33 1) 45

fax: (33 1) 45

Ms Michal Ben-Gera
Principal Administrator
24 1398
Policy-Making, Co-ordination and Regulation
24 1305

tel: (33 1) 45

fax: (33 1) 45

Mr Bob Bonwitt
24 1310
Head of SIGMA Programme
24 13 00

tel: (33 1) 45

fax: (33 1) 45

Ms Linda Duboscq
Project Coordinator
24 1317
Policy-Making, Co-ordination and Regulation
24 1305

tel: (33 1) 45

fax: (33 1) 45

Mr Jacques Fournier
Senior Counsellor
24 1308

tel: (33 1) 45

Policy-Making, Co-ordination and Regulation 24 1305	fax: (33 1) 45
Mr Kjell Larsson Senior Counsellor 24 1373	tel: (33 1) 45
Administrative Oversight, Financial Control and Audit 24 1300	fax: (33 1) 45
Ms Winnie Marshall Project Assistant 24 1308	tel: (33 1) 45
Policy-Making, Co-ordination and Regulation 24 1305	fax: (33 1) 45
Mr Staffan Synnerström Senior Counsellor 24 1315	tel: (33 1) 45
Public Service Management 24 1305	fax: (33 1) 45
Mr Tony Verheijen Administrator 24 1313	tel: (33 1) 45
Policy-Making, Co-ordination and Regulation 24 1305	fax: (33 1) 45

Издание на Факултетот за администрација и менаџмент на информациски системи
– Битола

Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола, во соработка со Мрежата на
институти и школи за јавна администрација во Централна и Источна
Европа- NISPAcee и SIGMA/OECD.

Координација на превод и лектура: Методи Чадловски

Графичка подготовка и печатење:
Печатница Киро Дандаро – Битола

Тираж:
300 примероци