

NISPA cee

Mreža instituta i škola za javnu upravu u centralnoj i istočnoj Evropi

*Podizanje administrativnih kapaciteta
u novim i budućim državama članicama EU*

Referentan vodič za
HORIZONTALNU INTEGRACIJU

Urednici

Peter Goldschmidt

Marta Daruřová

Tóni Niculescu

Anton Stemberger

*PODIZANJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA
U NOVIM I BUDUĆIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU*

Usmereni vodič za
HORIZONTALNU INTEGRACIJU

Izdato od NISPAcee

NISPAcee

Copyright 2005. od NISPAcece

Usmereni vodič za HORIZONTALNU INTEGRACIJU

Urednici Peter Goldschmid, Marta Daruřová, Tóni Niculescu i Anton Stemberger

Izdato od NISPAcece

Mreža instituta i škola za javnu upravu u Centralnoj i Istočnoj Evropi

Hanulova 5/B
P.O.Box 163
840 02 Bratislava
Slovačka Republika
Telefon / Fax: +421 2 6428 5557
E-mail: nispa@nispa.sk
www.nispa.sk

Štampano u Slovačkoj

ISBN 80-89013-22-8

EAN 9788089013227

Ova publikacija je nastala uz podršku Razvojnog Programa Ujedinjenih Nacija (United Nations Development Program, UNDP) i iz Programa za društvene promene (the Social Transformation Programme, Matra) Holandskog Ministarstva spoljnih poslova pod projektom RER99/003 (QE029101) – „Izgradnja savetodavnih kapaciteta u Centralnoj i Istočnoj Evropi“

Analize i preporuke prikazane u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju automatski poglede i politiku Razvojnog Programa Ujedinjenih Nacija, njenog izvršnog odbora ili država članica, niti Holandskog Ministarstva spoljnih poslova.

SADRŽAJ

<i>Lista urednika i glavnih pomoćnika</i>	6
<i>Predgovor</i>	8
I Uvod	11
I.1. Smisao i korisnici vodiča.....	11
I.2. Kontekst javne uprave.....	11
I.3. Kriterijumi pridruživanja.....	15
I.4. Šta se može naći u vodiču.....	17
II Potreba za horizontalnošću	21
II.1. Ključne oblasti horizontalne integracije.....	23
II.1.1. Koordinacija i kapaciteti kreiranja politika u državama članicama.....	27
II.1.2. Javne službe.....	30
II.1.3. Javne nabavke.....	31
II.1.4. Upravljanje javnim troškovima.....	32
II.1.5. Interna finansijska kontrola.....	33
II.1.6. Spoljna revizija.....	34
II.2. Orudja za kvalitetno upravljanje.....	34
II.2.1. ISO 9000.....	35
II.3. Orudja benchmarking za javni sektor.....	36
II.3.1. Okvir zajedničke procene.....	36
II.3.2. Evropska fondacija za kvalitetno upravljanje modela odličnosti.....	41
II.3.3. Otvoren metod koordinacije (komisija za bodove).....	42
II.3.4. Mekalfova skala koordinacije.....	44
II.4. Funkcionalni pregled.....	45
III Kreiranje politika i koordinacija vodjena pristupanjem EU	48
III.1. Uvodne napomene.....	48
III.2. Kreiranje politika i koordinacija.....	48
III.2.1. Institucionalna podrška koordinaciji.....	51
III.2.2. Horizontalna koordinacija centralne administracije.....	51

III.2.3.	Unutrašnja koordinacija vlasti	53
III.2.4.	Konvergencija i strukturno prilagodjavanje	55
III.2.5.	Institucionalna koordinacija za predpristupne i strukturne fondove	58
III.3.	Promena funkcija jedinica vlasti	60
III.4.	Koordinacija između raznih nivoa vlasti.....	64
III.5.	Finansijski menadžment.....	64
III.6.	Etika – kao izazov u koordinaciji i vrednovanja	67
IV	Pitanja primene.....	71
IV.1.	Uvod	71
IV.2.	Primena vodećih usmeranja.....	74
IV.2.1.	Rupe u implementaciji.....	80
IV.3.	Uloga evropskog suda pravde.....	82
IV.3.1.	Procedura kršenja zakona.....	84
IV.3.2.	Preliminarno vladanje sudskim odlukama.....	86
IV.4.	Izabrani slučajevi precedentnog prava esp o implementaciji.....	88
IV.4.1.	Neprimenjivanje direktive.....	88
IV.4.2.	Neophodnost obezbeđivanja adekvatnih lekova.....	90
IV.5.	Zaključci	90
V	Usmerenje za horizontalnu koordinaciju.....	94
V.1.	Uvod	94
V.2.	Ljudski resursi i znanja.....	96
V.3.	Tok informacija	98
V.4.	Kultura.....	99
VI	Nekoliko zaključnih zapažanja	103
	<i>Rečnik.....</i>	105
	<i>Lista skraćenica.....</i>	109
	<i>Reference / bibliografija.....</i>	111
	<i>Lista ostalih saradnika, trenera i savetnika.....</i>	114

LISTA UREDNIKA I GLAVNIH POMOĆNIKA

Urednici:

- Peter Goldschmidt, Danska, trenutno: Predsednik Jedinice Evropskog Centra za sudije i pravnike, (EIPA Antenna Luxembourg). Profesionalni razvoj uključuje pozicije pridruženi advokat u pravnim firmama u Kopenhagenu i Briselu, glavni administrator u danskom Ministarstvu za biznis i trgovinu i za Evropsku Komisiju. Od 1997, je viši predavač na Evropskom Institutu za javnu upravu u Matrihtu i Luksemburgu (EIPA Maastricht i EIPA Antenna Luxembourg).
- Marta Daruľová, Menadžer departmana za evropske studije, Academia Istropolitana Nova, Slovačka, trening institucije koja obezbeđuje programe za administraciju. Gospodja Daruľová predaje uglavnom o institucionalnom i pravnom okviru EU, procesu odlučivanja u EU i bavi se podizanjem kapaciteta za upravljanje poslovima EU na nacionalnom i subnacionalnom nivou.
- Tóni Niculescu, Državni Sekretar, Ministarstvo spoljnih poslova Rumunije. Predhodnih godina, gospodin Niculescu se posvetio problemima procesa integracije Rumunije u EU, radeći istovremeno u civilnom društvu (kao direktor Fondacije za Otvoreno Društvo između 2001 i 2003) ili radeći za vladu SAD (kao politički ekspert u ambasadi SAD, 1999-2001) i za Vladu Rumunije: Državni Sekretar (unutar Departmana za evropske integracije) u 1998-1999 i zamenik generalnog sekretara (odgovornog za reforme centralne administracije) od 1997 do 1998. Gospodin Niculescu je takodje bio uključen kao ekspert u nekoliko programa finansiranih od strane EU. Poslednji projekat u kome je učestvovao je bio Europa Fund (PHARE) namenjen lakšem uspostavljanju mreže informacionih multiplikatora EU u Rumuniji.
- Anton Stemberger, Austrija, trenutno: Istraživač, Evropskog Centra za sudije i pravnike, Evropskog Instituta za javnu upravu (EIPA Antenna Luxembourg). Profesionalni razvoj uključuje pozicije pomoćnika sudije u Bečkom Sudu, stažirao je u Evropskoj Komisiji u Briselu i bio konsultant za međunarodne ekonomske fondove u Beču u oblasti savetovanja za poreze.

Glavni saradnici:

- Tóni Niculescu, Državni Sekretar, Ministarstvo spoljnih poslova Rumunije
- Ieva Lazareviciute, Litvanija, trenutno: Specijalista za Strategijske Operacije, Biro za razvoj politike, Program UN za razvoj (UNDP) SAD

- Jochen Franzke, Docent Administrativnih Nauka, Univerzitet Potsdam, Nemačka
- Stefanie Tragl, Istraživač, Univerzitet Potsdam, Nemačka
- Marta Daruľová, Menadžer Departmana za Evropske Studije, Academia Istropolitana Nova, Slovačka
- Vitalis Nakrosis, Predavač, Javna uprava i politika, Institut za medjunarodne odnose i političke nauke, Vilnius Univerzitet, Litvanija
- Ramunas Vilpisauskas, Vanredni profesor, Institut za medjunarodne odnose i političke nauke, Vilnius Univerziteta i glavni savetnik za ekonomsku politiku Predsednika Litvanije, Litvanija
- Dan Manoleli, Profesor, Univerzitet Bukurešt, Rumunija

PREDGOVOR

NISPAce je, uz podršku UNDP Regionalnog Centra Bratislava, lansirala projekat „Izgradnja savetodavnih kapaciteta u Centralnoj i Istočnoj Evropi“ u 2001. godini. Projekat je namenjen podsticanju uspešne primene tekuće reforme javne uprave u regionu kroz razvoj postojećih savetodavnih kapaciteta kojima se pomaže i utiče na vlasti odgovarajućih zemalja u procesu kreiranja politika. U okviru ovog projekta trenirani su timovi trenera iz regiona NISPAce, trening program „Kako biti bolji savetnik za javne politike“ je dizajniran i testiran kroz nekoliko pilot trening kurseva i preko publikovanih priručnika za savetnike i trenere, na engleskom i ruskom jeziku. Trenerski program i priručnici su obezbedili osnovu za akademske i trening institucije u regionu da otpočnu razvoj sopstvenih kurseva i da integrišu savetodavne programe u svoje programe rada. Nekoliko institucija iz regiona je, uz podršku NISPAce i njenih trenera, već otpočelo ovaj proces.

Ovaj Vodič predstavlja rezultat druge faze projekta „Izgradnja savetodavnih kapaciteta“, koji je otpočeo u 2003. godini i uz UNDP, podržan je i od strane Programa za društvene promene (Matra) Holandskog Ministarstva spoljnih poslova. Ovaj deo projekta je usmeren na izgradnju savetodavnih kapaciteta za kreiranje politika vlada zemalja Evropske Unije (EU) pridruženim zemljama članicama, za izgradnju njihovih administrativnih kapaciteta u svetlu Evropskih integracija. Vodič i model trening programa za savetnike su razvijeni i testirani tokom pilot trening kursa „Kako biti bolji savetnik za integracije u EU“ koji je primenjen unutar projekta.

Autori su se suočili sa teškom izazovom, da su države na koje je projekat bio izvorno orijentisan, većinom postale članice EU, tokom primene ovog projekta. To je moralo da se odrazi na tekst publikacije i na trening program. Otuda se Vodič i trening kurs obraćaju savetnicima / trenerima za donošenje odluka i kreiranje politika unutar javnih uprava novih zemalja članica EU ili potencijalnim članicama EU. Autori su odlučili da se orijentišu na poboljšanje koordinacije i efikasnosti u kreiranju politika i primeni na nivo centralne vlasti kao na najurgentniju potrebu za uspešnu integraciju. Vodič se bavi osobinama horizontalne integracije prateći procese prijema i integracije u EU, daje argumente za sistemске reforme mehanizama i institucija javne uprave nasuprot serijama pojedinačnih odluka o primeni evropskih pravnih normi (acquis communautaire) i označavajući potrebu za razvojem koherentnih politika na nacionalnom i evropskom nivou. Vodič treba da služi direktno savetnicima za javne politike i akademskim i trening institucijama u regionu, kao i za dalji razvoj njihovih savetodavnih procesa.

Verujemo da će ukupni rezultati projekta obezbediti korisne instrumente za unapredjivanje savetodavnih kapaciteta u regionu, kao što je predviđeno

projektom. Zadatak nije bio lak, ali smo uvereni da je to neophodan preduslov za uspeh tekuće reforme administracije u izabranim zemljama. Otuda, želimo da proširimo svoju zahvalnost UNDP Regionalnom Centru Bratislava za blisku saradnju i podršku celom projektu. Mi želimo da se zahvalimo Matra programu za njenu finansijsku podršku u drugoj fazi projekta i svim uključenim ekspertima – pre svega urednicima Petru Gosldšmitu, Marti Darulovoj, Toniju Nikulesku i Antonu Stembergeru, autorima tekstova, trenerima i polaznicima na njihovom učešću u razvoju Vodiča i trening programa. U dodatku, želimo da se zahvalimo Evropskom Institutu za javnu upravu (European Institute of Public Administration – EIPA Maastricht i EIPA Antenna Luxembourg) za kooperaciju njihovih eksperata i pravljenje pregleda Vodiča kao što su Tony Verheijen, Svetska banka, Nicolas Dubois, SIGMA / OECD, Mirosław Grochowski, Univerzitet Varšava i našim sadašnjim i ranijim partnerima UNDP / BRC – Macia Kran, Adolfo Sanchez, Don Dionisie, Anastazia Kozakova – na njihovim vrednim komentarima i savetima. Konačno, molim vas dozvolite mi da se zahvalim mojoj kolegici Eleni Žakovoj (Elena Žáková), menadžeru u NISPAcece na njenoj velikoj posvećenosti u vođenju celog projekta prema uspešnom završetku.

Ludmila Gajdošova
NISPAcece Izvršni Direktor

Bratislava, Decembar 2005.



I

Uvod

Smisao i korisnici Vodiča

Kontekst Javne uprave

Kriterijumi za prijem

Šta se može naći u Vodiču

I UVOD

I.1. SMISAO I KORISNICI VODIČA

Ovaj Vodič je pre svega namenjen savetnicima/ trenerima za donošenje odluka i kreiranje politika u javnoj upravi (ubuduće JU) na nivou centralne vlasti novih država članica (ubuduće DČ) Evropske Unije i potencijalnih članica (ubuduće PČ)¹. Vodič treba da služi kao orijentir za unapređivanje koordinacije i efikasnosti u kreiranju i primeni politika. Vodič bi takodje mogao biti izvor inspiracije i vodilja u pogledu identifikacije metodologija i instrumenata za procenu potreba, za merenje i utvrđivanje izvora i standarda (benchmarking), za upravljanje promenama i kvalitetom, za akciono planiranje i međusobnu saradnju i kooperaciju između vladinih institucija.

Vodič se orijentiše na osobine horizontalne integracije prateći procese pristupanja i integracije u EU. U strateškom upravljanju, horizontalna integracija je teorija vlasništva i kontrole definišući strategiju koju koristi jedan entitet koji teži da proda jedan tip **proizvoda** na brojnim **tržištima**. Vodič pokazuje da horizontalna integracija unutar JU u kontekstu EU traži primenu zajedničkih principa i standarda za administrativne procedure koje vladaju administrativnim prostorom EU paralelno sa koordinacijom napora koje nose centralni administrativni organi.

Vodič nadalje ukazuje da sistemske reforme mehanizama i institucija JU impliciraju mnogo više od serije pojedinačnih odluka o primeni evropskog zakonodavstva. Vodič naglašava potrebu za horizontalnom koordinacijom na nacionalnom nivou (akcije dogovorene između ministarstava) kao i sa nivoom EU (ciljevima politika dogovorenim između DČ), koja omogućava razvoj koherentnih politika.

I.2. KONTEKST JAVNE UPRAVE

JU treba da isporuči usluge (i, u nekim slučajevima, dobra ili kapital) na transparentan, demokratski, efektivan i efikasan način da bi zadovoljila javne potrebe. Uopšteno, JU u novim DČ i PČ je obojena tradicionalnim birokratskim procedurama (rigidnom, centralizovanom organizacionom strukturom, širokim obimom aktivnosti, privrženošću rutini i ponavljajućim

¹ Mi termin potencijalne članice razumemo široko – uključujući (sa Decembrom 2005) zemlje koje se trenutno pridružuju, ali takodje i zemlje kandidate i potencijalne buduće zemlje kandidate, kao što su Bugarska i Rumunija; Hrvatska, Turska i Makedonija; Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora. One su pokrivene aktivnostima SIGMA.

aktivnostima). Trenutno, organizaciona struktura PČ često odražava modele primenjivane pre 1989. godine, koje više ograničavaju nego što neograničavaju opšte upravljačke kapacitete u realizaciji strateških ciljeva, koji time povratno otežavaju adekvatno reagovanje na nove i raznovrsne socijalne potrebe. Kao rezultat, aktivnosti JU verovatnije ublažavaju probleme nego što ih rešavaju. To ističe potrebu za prilagodjavanjem, ne samo radi uklapanja sa evropskim vrednostima već i da bi se podigla javna podrška JU.

Da bi pomogli zemljama u tranziciji u njihovim naporima da reformišu javnu upravu, Evropska Unija i OECD su kreirale zajedničku inicijativu, SIGMAS (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), prevashodno finansiranu od strane EU.² Jedan od projekata SIGMA je usmeren na procenu kapaciteta javne uprave i na razvoj javnih usluga zemalja. Podaci koji su prikupljeni su bili važan input za Evropsku Komisiju u pripremi redovnog izveštata o napredovanju zemalja koje se pripremaju za članstvo u EU.

SIGMA³-ini Dokumenti 23 i 26 i godišnja procena Evropske Komisije su istakli iste zajedničke osobine praktično svih sistema JU u regionu:

- ✓ Nedostatak koncepata državnih ciljeva u procesima društvene i ekonomske transformacije;
- ✓ Preostali elementi ranijeg sistema: čak iako su funkcije promenjene, administrativne strukture su zadržane;
- ✓ Administrativnom sistemu nedostaje transparentnost i koherentnost;
- ✓ Dominacija vertikalnog pristupa kombinovanog sa nerazvijenom političko/administrativnom koordinacijom;
- ✓ Problemi u upravljanju partijske koalicije;
- ✓ Preklapanja i praznine u funkcionisanju;
- ✓ Usmerenost na mehanički / tehnički rad sa ograničenom pažnjom na strateško razmišljanje i razvoj politike.

Fundamentalna promena u pristupu reformama sistema JU se pojavio kroz koncept „Dobre Vladavine“⁴ koja implicira:

² SIGMA radi u sledećim oblastima: dizajniranje i primena programa reformi, pravni okvir, javne usluge i pravda, spoljna revizija i finansijska kontrola, upravljanje javnim traškovima, odlučivanje i kapaciteti za koordinaciju, uključujući i regulatorni menadžment i javne nabavke.

³ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/multi-bene/sigma.htm>

⁴ Dobra Vladavina implicira ne samo da je proces vladanja vođen na osnovu demokratskih principa, nego takodje da on poštuje principe efektivnosti i efikasnosti. Ovo znači da socijalni problemi treba da se rešavaju pravovremeno sa minimalnim korišćenjem raspoloživih resursa. Dobra vladavina je stoga kombinacija demokratske i efektivne vladavine. Sistemi javne uprave su jedan od ključnih činilaca koji determinišu koji tip sistema vlasti se razvija u državi. Idealno, JU bi trebalo da bude most između politika i društva, da efektivno kanališe društveni uticaj prema

- kretanje od parcijalnih ka holističkim pristupima;
- pomeranje sa redukcije zaposlenih /struktura preko razvojnog nivou na kome se kombinuje traganje za postizanjem efikasnosti uz investiranje u izgradnju kapaciteta;
- balansiranje internih reformi sa promenama odnosa prema javnosti.

U EU ne postoje formalno usvojeni administrativni standardi. Uprkos tome, Evropski Ustav pominje pravo građana da imaju koristi od dobre uprave.⁵ Još više, inicijative kao što je nagrada za elektronsku upravu ili CAF Observatorija, su uvedene od strane Komisije ili DČ.⁶ U stvari, dobra praksa i metodi za razvoj i /ili unapređivanje JU se diskutuju na raznim Evropskim forumima.⁷ Diskusije koje su vodjene na ove teme unutar proširena EU mogu voditi uspostavljanju ovih standarda u budućnosti.

Kako instrumenti strateškog upravljanja nisu zajednički za region na koji je ovaj Vodič usmeren, institucionalni kapaciteti ovih zemalja da koriste i primene odgovarajuće instrumente je limitiran. Štaviše spektar izazova sa kojima se suočavaju administracije DČ i PČ je dalekosežan, i njegovi najznačajniji činioci se odnose na:

- (i) **Obim** – kompleksan, uključuje previše skupih resursa;
- (ii) **Aktivnost** – širok obim aktivnosti, veliki obim usluga isporučen od trećeg sektora i
- (iii) **Način funkcionisanja** – neefektivan, neefikasan i nefleksibilan.

Centralne agencije često vide strategiju kao formalni zahtev, koji ne donosi suštinske funkcionalne promene. Slaba integracija koordinativnih strategija u postojeći sektor ili specifične regionalne strategije kreiraju prepreke u institucionalizaciji i u nadgledanju aktivnosti:

političkim opcijama, da pošteno i efektivno isporučuje javna dobra i usluge i da proizvodi neophodan regulatorni okvir za ekonomske aktivnosti. Razvoj sistema dobre vladavine zahteva da je sistem JU otvoren, demokratski, efektivan i efikasan.

⁵ Član II-101 dela II Povelja osnovih prava Unije, Ugovora uspostavljenog Ustava za Evropu (http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm), potpisan od strane 25 vodećih zemalja DČ EU u Rimu, 29. Oktobra 2004. Treba ipak primetiti, da se ovo odnosi na rad dobre uprave insitucija EU.

⁶ Na primer, unutar Mreže Javnih Uprava Evropske Unije (EUPAN), postoji veliki broj raznih foruma na kojima se funkcioneri DČ EU sreću. Ovi forumi uključuju neformalne sastanke ministara i generalnih direktora odgovornih za JU u DČ kao i neformalne i ad hoc radne grupe sa starijim funkcionerima koji predstavljaju nacionalne škole JU ili ministre odgovorne za JU. Ovi sastanci imaju za cilj razvoj dobre prakse u raznim oblastima kao što su inovativne javne usluge, merenje i standardi, bolja regulacija i elektronska vlada i uprava.

⁷ Da naučite više o ovim inicijativama, posetite na primer website Evropskog Instituta za Javnu Upravu, www.eipa.nl

- ✓ *Beskrajne, iscrpljujuće igre i rasprave između izvršnih i zakonodavnih organa vode samoopslužujućim strukturama usmerenim na rutinske administrativne poslove*
- ✓ *neefikasni mehanizmi za nadgledanje i usavršavanje strategija komplikovani sa*
- ✓ *nedostatkom odlučnosti za primenu strateških dokumenata, duplirani sa*
- ✓ *nedostatkom kontinuiteta / stabilnosti na čak i nižim nivoima upravljanja unutar Javne uprave.*

Organizaciona kultura teži za stabilnošću, ostavljanju malo prostora upravljačkim kapacitetima da razviju i uspešno uvedu orgnaizacione promene. Drugi faktor koji utiče na efikasnost rada jedinica javne uprave je nedostatak efikasne **interne komunikacije** (obe, horizontalne i vertikalne) snižavajući kapacitet **JU** da pravovremeno odgovori. Zajedno, ovi faktori teže realizaciji takozvanog „sindroma ostvarene neefikasnosti“ ili u stabilnom okruženju službenik je veoma efikasan ali u promenjenim spoljnim okolnostima ne uspe adekvatno da isporuči uslugu.

Informaciona tehnologija je oblast u kojoj se situacija brzo unapređuje. To uključuje kompjuterizaciju nekih standardnih procesa i funkcija, kao što su izdavanje dokumentata, centralno plaćanje ili zdravstveni kartoni pacijenata. Nažalost, proces je često primenjen bez definisanja strategije korišćenja **IT**, suštinski ograničavajući dogovororenu zajedničku korist aktera. Štaviše, baze podataka često nisu povezane sa registrima (na primer zemljišne knjige, poreski dokumenti, primaoci socijalne pomoći) i/ili mogu se pojaviti problemi u uskladjivanju i obezbeđivanju zaštite ličnih podataka.

U oblasti **upravljanja ljudskim resursima** (nadalje LjR) centralne kancelarije imaju različit nivo razvoja, u nekim slučajevima relativno visok, ali većina retko koristi pravilne principe, procedure i instrumente. Personalom, kao i ofisima, se još uvek radije administrira nego upravlja, ostaje nedostatak sistemskih odluka u politici LjR i nizak nivo standardizacije otvara put realizaciji neregularnih aktivnosti. Upravljanje LjR traži trenutne promene kao što su: procedure zapošljavanja, treniga /obrazovanja, promocije i motivacionih sistema.

Sistemi periodičnog **vrednovanja** zaposlenih nisu formalno /sistematično povezani sa nadgledanjem procesa rada. Na to, često postoji nedostatak politike koja se odnosi na razvoj LjR (nedovoljne analize potreba za treningom, nedostatak godišnjih planova za trening i nekonzistentno vrednovanje) i mogu se primetiti nezainteresovanost da se takvi instrumenti uvedu. Ta nespremnost je uslovljena strahom od unutrašnje konkurencije u znanju i može tako sprečiti zaposlene da prolaze obuke ili da primene ono što su naučili na treningu.

Službenici uopšte imaju neophodne kvalifikacije ali postoji nedostatak znanja kako raditi, veština i ponašanja koja se tiču **timskog rada**.

Postoji razumljiva potreba da se centralna i regionalna javna uprava pripremi za primenu **insturmenata projektnog upravljanja**. U vezi sa pripremama za pristupanje EU, razne institucije i organizacije su primenile brojne projekte obuke i savetovanja. Polaznici su pažljivo birani ali ne retko, pošto budu obučeni, odlaze na mnogo atraktivnije pozicije van JU. Iz tih razloga, i pored širokog obuhvata, ove aktivnosti nisu uticale na adekvatnu grupu službenika ili nosilaca odluka. Iz istog razloga JU je retko pripremana za primenu zadataka za period posle pristupanja EU. To je rezultiralo nedostatkom pouzdanih informacija o potrebama za informacijama i obukom.

Situacija u oblasti **etike i zaštite od korupcije** varira. Mnogi organi centralne vlasti su već uključile jedan broj procedura i mehanizama stvorenih da preduprere korupciju iako je to često prepoznato kao „željeno stanje“ nepotrebno ili beznačajno. Otuda, kvalitet i primena etike upravljanja uzrokuje ozbiljne brige. Koordinativna tela kreirana da ojačaju etički stav JU (trening, saveti) treba da se razviju. Tako, je recimo, razvijen Etički kod za javne službenike u Poljskoj⁸ je ali je propustio da definiše mehanizme primene.

Autori Vodiča bi voleli da podsete, da građani – preko poreza, carinskih obaveza i drugih taksa i nameta – plaćaju vlast da im isporuči različite usluge i obezbedi u najmanju ruku određeni minimum raspodele bogatstva. Tako se obezbedjuje da javnost mora imati opravdana očekivanja da su te funkcije efikasno i pošteno realizovane. Otuda JU u novim DČ i PČ treba da se reformiše za dobrobit tih zemalja i građana – a ne samo da bi se zadovoljili kriterijumi postavljeni u Briselu.

I.3. KRITERIJUMI PRIDRUŽIVANJA

Kada su zemlje centralne i istočne Evrope iskazale svoju želju da se “vrate u Evropu” i postanu članice EU, Evropska Unija je pozdravila taj interes. Otuda je Evropski Savet u Kopenhagenu održan u junu 1993. godine dao istorijsko obećanje da će “zemlje istočne i centralne Evrope, kada toliko žele, i postati članice Unije”. Pridruživanje treba da se realizuje brzinom kojom zemlja postane sposobna da preuzme obaveze članstva zadovoljavajući ekonomske i političke uslove”.

Na Evropskom Savetu u Kopenhagenu je definisano pet *kriterijuma* za pridruživanje EU. Pored fundamentalnih kriterijuma za članstvo koje utvrđuje

⁸ Videti: <http://www.uw.lodz.pl/index.php3?str=362>

član 6 (1)⁹ Ugovora Evropske Unije (nadalje UEU, *Treaty on European Union, TEU*), Komisija treba da uzme u razmatranje set zahteva, kada kreira svoje mišljenje u vidu nacрта o pridruživanju zemalja kandidata u skladu sa proceduralnim zahtevima.¹⁰

Kopenhagenski kriterijumi:

1. Stabilnost institucionalnog garantovanja demokratije, pravna država, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina,
2. Funkcionalna tržišna ekonomija, kao i kapaciteti da se izadje na kraj sa pritiscima konkurencije i i tržišnim silama na jedinstvenom tržištu Unije,
3. Sposobnost da se prihvate prava i obaveze proizašle iz zakona Unije,
4. Privrženost političkim, ekonomskim i monetarnim ciljevima Unije,
5. Kapacitet Unije da absorbuje nove članove bez gubljenja kvaliteta u Evropskim integracijama.

Kasnije je Evropski Savet dodao još neke kriterijume, kao

Madridski Kirterijum:

6. Zemlje kandidati treba da ojačaju njihove administrativne kapacitete.

Feirski Kriterijum:

7. Efektivno usvajanje i primena zakona EU će odrediti i brzinu pregovora.

Četiri kopenhagenska kriterijuma se odnose na zemlje aplikante dok se peti tiče same EU. Treći kriterijum se uopšteno razume kao *acquis communautaire*¹¹ koji je vitalan i može efektivno funkcionisati samo u starim članicama EU. Isto treba primeniti i na ekonomski ambijent; kako zakoni

⁹ Član 6 (1)TEU: "Unija je zasnovana na principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, pravne države, principa koji su zajednički svim državama članicama".

¹⁰ Član 6 (1)TEU: "Bilo koja Evropska država koja poštuje principe definisane u članu 6 (1) TEU može se prijaviti da postane članica EU."

¹¹ Koji, primenjen i sproveden tako kako postoji u vreme pridruživanja, uključuje:

- „sadržaj, principe, političke ciljeve Ugovora EU
- Usvojene zakone, običajno pravo, deklaracije i odluke EU,
- Komunikacije, pozicije, deklaracije i zaključke i druga akta u okviru CFSP,
- Zajedničke akcije, pozicije, konvencije (izuzev Europol), rezolucije itd. U okviru JHA (kontrola spoljnih granica, azil, imigracija, borba protiv organizovanog kriminala, terorizma, prenošenja droge, Šengenska pravila,
- Medjunarodni sporazumi zaključeni između EU i između samih zemalja članica u oblasti aktivnosti Zajednice. (Iz materijala i literature pripremila Rita Beueter, EIPA, „From Rome to Amsterdam“. History of the European Union, September 1999)

unutrašnjeg tržišta čine srce evropskog zakonodavstva, to podrazmeva određeni tip ekonomskog sistema za njegovu efikasnu primenu, ili tržišnu ekonomiju. Otuda je velika pažnja posvećena pitanjima usvajanja evropskih zakona.

Štaviše, u decembru 1995. godine Madridski Evropski Savet je zaključio da usvajanje evropskih zakona nije dovoljno. U ciju pridruživanja, zemlje aplikanti treba da ojačaju svoje administrativne kapacitete - što je suštinski preduslov za članstvo. Od tada ovaj zahtev je bio više puta ponavljan u raznim oblicima i u svakom službenom dokumentu EU se sve ozbiljnije razradjivalo kao pitanje bitno za dalje proširenje Unije.¹²

Feirski Evropski Savet u junu 2000 godine je naglasio: „Progres pregovora zavisi od prihvatanja evropskih zakona od strane članica kandidata i pogotovu od njihovih kapaciteta da ih efektivno primene i sprovedu.“ Ovaj stav je shvaćen kao sedmi kriteijum koji je stavljen pred države aplikante.

Primena evropskih zakona u administrativnoj oblasti je, naravno pitanje kapaciteta i resursa unutar datog sektora, ali nije samo to. Uopšteno, horizontalni sistem vlasti zemlje kandidata mora takodje da odgovori zahtevima članstva u EU, jer je on suštinski bitan za funkcionisanje čitave administracije, uključujući i zakone EU. Uspešna primena i sprovođenje očigledno zavisi od horizontalnog sistema i strukture vlasti, kao što su procedure administrativnih akcija i mehanizama koje treba da obezbede rad javnih službenika u skladu sa standardima EU.¹³

I.4. ŠTA SE MOŽE NAĆI U VODIČU

Za JU Evropske Unije je od vitalnog interesa da primeni koherentne procedure i koordinaciju koja omogućava ujednačen i uskladjen efekat rada JU, koja ispunjava javne potrebe i jača Evropsku integraciju. Da bi ispunio taj cilj, Vodič opisuje generalne principe, prikazuje stanovišta, nove trendova, razne oblike upravljanja i vrednovanje instrumenata javnih politika. On takodje daje studije slučaja i praktične primere uspešnih slučajeva ili promašaja da bi ilustrovao svoje poruke. Bez obzira na vizuru ove knjige kao „pogleda iz helikoptera“, ona nema cilj da daje neku zaključnu sliku, već da stimuliše čitaoca da vrednuje, meri i ukazuje na oblasti napredovanja.

¹² Nicolaidis, P.: „Enlargement of the European Union and Effective Implementation of its Rules“, EIPA, Maasticht 2000, 86 p.

¹³ Dokument SIGMA broj 27, strana 6.

Vodič pokušava da pokrije horizontalno upravljanje politikama i potrebe za kvalitetnom primenom. Treba dodati da Vodič može da se posmatra kao stavljanje većeg naglaska na politiku upravljanja nego što to čini Evroska Komija u svojim izveštajima procesa priprema za priključivanja zemalja kandidata. Štaviše, činjenica je da horizontalna koordinacija politika jeste pretpostavka postizanja efektivne politike i primene zakona.

Za trenere i savetnike je od posebnog interesa matrica mogućih načina vizuelizacije i analize horizontalnog upravljanja i funkcija kontrole, koje Vodič nudi. Štaviše, Vodič ne može obezbediti jednostavan model horizontalne koordinacije JU zbog kompleksnosti predmeta i poštujući različite kulture JU od zemlje do zemlje. Umesto toga Vodič treba videti kao orijentir u vrednovanju i unapređivanju rada JU u horizontalnoj koordinaciji.

Rad u centralnoj oblasti JU je vrednovan u kvantitativnom i kvalitativnom smislu. Na osnovu specifičnih zahteva svojih klijenata, treneri i savetnici mogu popuniti relevantne podatke (ciljeve, probleme u JU) u posebno kreirane šeme koristeći prazne tabele matrica.

Preko toga, Vodič daje pored raznih instrumenata upravljanja i kontrole, koji preklapaju i konfrontiraju aktivnosti JU, šest horizontalnih oblasti koje se tiču temelja za vrednovanja politika koordinacije. Specijalan naglasak je takodje stavljen na ključne vertikalne ciljeve / probleme za donosioce administrativnih odluka.

Horizontalne oblasti, identifikovane od SIGMA, su:

1. Mašinerija kreiranja politika i koordinacije,
2. Javne usluge,
3. Upravljanje finansijama,
4. Javne nabavke,
5. Interna finansijska kontrola i
6. Spoljašnja revizija.

Matrične analize mogu biti izuzetno korisne, ako se kombinuju sa istovremenim ispunjavanjem principa SIGMA:

1. Pouzdanost i predvidljivost,
2. Proporcionalnost,
3. Pravovremenost,
4. Otvorenost i transparentnost,
5. Odgovornost,
6. Efikasnost (odnos izmedju resursa i rezultata – odnos input/output) i efektivnost (postignuti ciljevi).

Pomenute oblasti i principi su objašnjeni u **odeljku 2**, koji objašnjava način kako JU jeste i treba da je vodjena u DČ i PČ. Savetnici i treneri mogu koristiti ovaj deo za uvode svojih izveštaja ili analiza i treninga. Mehanizmi i prakse zapadnih JU su ovde predstavljeni zajedno sa odgovarajućim principima i standardima, mehanizmima i instrumentima za merenje (benchmarking) u DČ, kao što su *SIGMA Procena bazičnih usmerenja, Zajednički Okvir Procena i Komisija Odora za bodovanje*.

Koordinacija sektorskih ciljeva zahteva holistički pristup, tako da je proces procene evropskih integracija neophodan. Koordinacija na evropskom nivou donosi nove zahteve pred buduće članove, drugačije od izazova koji su pred njih postavljeni pregovaranjem za priključivanje. Otuda **odeljak 3** daje primere nedostataka u odnosu na kreiranje politika vodjenih pridruživanjem u novim DČ i PČ (kao što su, nedovoljno iskustvo, zakonska nestabilnost, nedostatak administrativne pouzdanosti, nedostatak institucionalne održivosti, nepostojanje sveobuhvatne primene). Ovo ne treba samo da ilustruje da je horizontalna politika koordinacije od odlučujuće značaja za uspeh procesa odlučivanja u Evropi, već takodje pokazuje promenu funkcija jedinica vlasti i naglašava da potreba za podizanjem etičke dimenzije postoji već u fazi prijema.

Odeljak 4 opisuje zakonski aspekt integracija u EU. U toku integracija (uključujući i fazu pre prijema) nove DČ i (PČ) moraju da uspostave nove zakone, procedure i institucije da bi primenili pravila Evropske zajednice. Otuda ovaj odeljak analizira pitanja koja se odnose na odgovarajuću primenu zakona i posledice dobre ili nedovoljne primene. Odeljak takodje daje metode kojima se mogu identifikovati takozvani propusti u implementaciji i primeri vodećih usmerenja za implementaciju, koji pomažu da se obezbedi korektna primena. Na kraju je dat kratak pregled raznih sudskih procedura i uloge Evropskog Suda Pravde u procesu evropske integracije.

U **odeljku 5** Vodič se bavi ključnim vertikalnim pitanjima /problemima horizontalne politike koordinacije, pomažući da se kompletiraju vertikalni aspekti matrice. Ta pitanja uključuju:

- a) Ljudske resurse i znanje,
- b) Tok informacija i
- c) Kulturu.

Na kraju Vodiča postoji nekoliko zaključnih razmatranja u **odeljku 6** i rečnik termina (**odeljak 7**) sa listom skraćenica i bibliografijom, koji su dati da olakšaju traganje čitaoca za dodatnim informacijama na specifičnu temu.



II

Potreba za Horizontalnošću

Ključne oblasti horizontalne koordinacije

Instrumenti merenja kvaliteta

Instrumenti za benchmarking za javni sektor

Funkcionalni pregled

II POTREBA ZA HORIZONTALNOŠĆU

Ovaj odeljak uvodi ključne oblasti horizontalne integracije, koje su posebno bitne u svetlu Madridskih kriterijuma (videti I.3). Da bi se ispunili Madridski kriterijumi neophodni su orijentiri i indikatori za vrednovanje administrativnih kapaciteta. Štaviše horizontalni administrativni kapaciteti u EU nisu nikada bili sistematski vrednovani,¹⁴ i procena prijema PČ od strane Evropske Komisije je takodje bio kritikovan kao netransparentan.

Zajednička inicijativa OECD i EU je zato bila da SIGMA razvije bazične kriteijume za horizontalne administrativne kapacitete. SIGMA je odabrala između principa JU i administrativnih principa koji su zasnovani na klasičnom Veberovom konceptu birokratije i koji se koriste u većini današnjih zapadnih JU:

- ✓ Formalna i jasna hijerarhijska struktura moći i vlasti,
- ✓ Jasna podela lične svojine od službene svojine,
- ✓ Zapošljavanje i promocija zasnovana na zaslugama u radu,
- ✓ Podela rada i specijalizacija,
- ✓ Upravljanje u skladu sa opštim, formalnim i stabilnim pravilima i
- ✓ Upravljanje zasnovano na službenim dokumentima/fajlovima.

Podela rada, povezujuća (kohezion) priroda zakona, hijerarhija i profesionalizam zaposlenih su najvažnije **prednosti** ovog sistema, dok su neke od njegovih glavnih **slabosti** nerazvijena koordinacija, preterana regulacija i opadanje motivacije zaposlenih. Veberovski koncept birokratije je u osnovi kontinentalne evropske administrativne tradicije, dok su anglosaksonska i skandinavska JU razvile drugačije tradicionalno nasledje.

Principi JU (videti uokvireni deo „Evropski administrativni prostor,“), koji se odnose na nadležnosti EU i tiču se administrativne strukture i procedura DČ, inače poznate kao **ne-formalni aquis**, su ograničeni. Iako je došlo do približavanja, u nekim oblastima razlike ostaju glavna karakteristika evropskih administrativnih sistema. Otuda neki principi koje je definisala SIGMA su potpuno novi i za „stare“ DČ i tako su daleko od toga da predstavljaju zajedničke standarde. Posebno je stepen otvorenosti i transparentnosti JU još uvek predmet pregovora unutar EU.

¹⁴ Za diskusiju o administrativnim kapacitetima prijema, u procesu integracija, videti Dimitrova 2002, Verheijen 2000 i 2002.

Otuda, opšti principi kao i detaljnija bazična usmerenja uvedena kasnije u ovaj odeljak, ne mogu biti identifikovana kao zajedničke norma EU nego pre kao vodeća usmerenja koja označavaju rezultate željenih administrativnih reformi od strane Evropske Komisije.

SIGMA „EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR“

Pouzdanost i predvidljivost se odnose na koncept legalne sigurnosti ili sudske zaštite koja znači eliminaciju arbitrarnosti u vođenju javnih poslova. JU treba da postupa u skladu sa vladavinom prava a administrativne odluke moraju da se donose nepristrasno i uopšteno, treba da su vodjene ničim drugim do zakonom (princip ne diskriminacije). JU je podređena hijerarhiji pravnih zakona koji se sprovode od strane nezavisnih sudova i povezujućih regulatornih odluka vlade. Javne vlasti mogu jedino odlučivati o pitanjima koja su im zakonima data (zakonske nadležnosti). Ipak, kreatorima odluka je ostavljen određeni stepen diskrecije, s obzirom da zakon ne može predvideti u detalje svaku situaciju i slučaj sa kojima se predstavnici upravne vlasti mogu susresti. Kada koriste diskreciju, javne vlasti se rukovode principima elaboriranim od strane sudova (oni su još otvoreni za interpretaciju u praksi) kao što su „da rade u dobroj veri, slede javni interes na razuman način, da slede poštene procedure, da se pridržavaju zahteva za jednakim tretmanom i poštovanjem pojma proporcionalnosti.“ (SIGMA 1999a: 10).

Proporcionalnost znači da administrativna akcija treba da odgovara krajnjem cilju kome teži zakon, izbegavajući zloupotrebu administrativne moći. Poštena procedura zahteva korektnu i nepristrasnu primenu zakona i pažljivost prema društvenim vrednostima (poštovanje prema pojedincu i zaštita ličnog digniteta). Ovo poslednje treba da se obezbedi upoznavanjem stranke sa činjenicama bitnim za donošenje određene odluke i davanje prilike da svoje interese štiti preko adekvatne procedure.

Pravovremenost administrativnih akcija – izražena u vremenskom rasponu koji je dat za donošenje odluka - je dalji proceduralni element koji jača principe pouzdanosti i predvidljivosti.

Otvorenost i transparentnost obezbeđuje da je JU uvek otvorena ka spoljnim inspekcijama i proverama. Svako na koga se odnosi neka administrativna akcija / odluka treba da zna njenu osnovu. Samo u izuzetnim slučajevima (kao što je zaštita nacionalne sigurnosti ili lični podaci) taj podatak može biti tajni i poverljiv. Proceduralne aplikacije principa su, na primer potpis administrativnih radnji od strane kompetentne vlasti, pristup javnim registrima, identifikacija agenata vlasti (službenika koji donose odluke) prema javnosti, odvajanje zarade službenika od privatnih aktivnosti. Druga karakteristika ovog principa je proceduralni zahtev za iskazom o razlozima za administrativne

akcije i/li odluke. Javne vlasti moraju da ponude razloge (podatke i evidenciju, pravno opravdanje) za svoje odluke i tako omogućće svakom ko je zainteresovan da pripremi žalbu protiv odluke.

Odgovornost i pouzdanost se obićno koristi u odnosu i na odgovornost i na spremnost da odgovarate na pitanja. Princip odgovornosti, kako je definisan od SIGMA implicira da „svaki administrativni organ treba bude spreman da odgovara za svoje radnje drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim vlastima (SIGMA 1999a: 12) i da nijedna vlast ne moţe biti izuzeta od inspekcije ili pregleda od strane odgovarajućih institucija. Te institucije mogu biti sudovi, nadredjeni upravni organi, Ombudsman, revizionni odbori ili parlamentarni komiteti. Pouzdanost se obezbeđuje preko kompleksne oblasti formalnih procedura. Primeri mogu biti: obaveza podnošenja izveštaja nadredjenim ogranima ili parlamentarnim komitetima ili odgovornost prema revizionim odborima.

Efikasnost se tiće odrţavanja odgovarajućeg odnosa izmedju resursa i rezultata – odnos input/output. *Efektivnost* posmatra postignuća JU u realizaciji ciljeva i odgovornost za realizaciju ciljeva postavljenih zakonom ili od strane vlasti (rezultati). Konflikt se moţe pojaviti izmedju principa vladavine zakona i zahteva za odgovarajućom procedurom s jedne strane i zahteva za mikroekonomskom efikasnošću sa druge. Intenzivno korišćenje formalnih procedura moţe biti skupo (troškovno intenzivno) i moţe usporiti upravne postupke. Moguće rešenje, u skladu sa SIGMA dokumentima, je ugovaranje realizacije aktivnosti sa privatnim sektorom, ostavljajući da se odgovornost meri u skladu sa zakonom o javnim nabavkama i kontrolom ugovora za JU.

II.1. KLJUČNE OBLASTI HORIZONTALNE INTEGRACIJE

SIGMA je identifikovala **šest ključnih oblasti JU** i razvila je set vodećih usmerenja za reformu javne uprave, nazvavši ih SIGMA Bazična usmerenja:

1. Koordinacija i proces kreiranja politika
2. Javne usluge
3. Upravljanje javnim troškovima
4. Javne nabavke
5. Interna finansijska kontrola i
6. Spoljne revizije

Ove ključne oblasti odraţavaju ne samo interese Evropske Komisije u procesima pristupanja, već su oni suštinski značajni za PČ i nove DČ da bi

učestvovala u procesu evropske integracije i obezbedile harmonično funkcionisanje unutar političkog i ekonomskog okvira EU.

Koordinacija procesa kreiranja politike je vitalna za sve DČ da bi postigle koherentnu nacionalnu poziciju i uspele u sistemu evropskog odlučivanja. Tokom procesa pridruživanja, nacionalna koordinacija politike EU je presudno značajna ne samo za sadašnje nacionalne interese, nego takodje i za identifikovanje odgovorne institucije kao pregovaračkog partnera. Primena profesionalne i neutralne javne usluge je temelj primene zajedničkih evropskih administrativnih principa u praksi i organizovanja efektivne primene evropskih zakona.

Oblast upravljanja javnim troškovima i finansijske kontrole je od posebnog interesa za Komisiju EU i DČ u pogledu distribucije resursa iz strukturnih i poljoprivrednih fondova. Zajednički standardi u upravljanju javnim troškovima obezbeđuju prostor za sve zemlje u oblasti unutrašnjeg tržišta čime se uspostavlja i finansijska kontrola.

Od 1999 pa nadalje, SIGMA vrednuje administrativne kapacitete deset PČ na osnovnu Bazičnih indikatora procene (Vidi uokvireni deo: „Bazični indikatori procene“). Napomene o administrativnim kapacitetima u *Izveštaju o Napretku* od 1999. naovamo upućuje na veliko širenje ovih vrednosnih izveštaja ali se oni ne odnose eksplicitno na SIGMA.¹⁵ U 2002 i 2003, SIGMA je publikovala procene u oblastima javnih usluga, spoljne revizije i javnih nabavki. U dodatku tome, SIGMA je pripremila Konsolidovani Izveštaj o Javnim Nabavkama na primeru osam pridruženih zemalja članica u 2003. Od 2002 naovamo procene za sve ključne oblasti su takodje dostupne i za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, Crnu Goru, Srbiju i Kosovo.¹⁶

Treba primetiti da se neki od bazičnih indikatora mogu lako kvantifikovati, dok drugi traže u većoj meri kvalitativnu procenu. Ovi poslednji omogućavaju da se ispituju rezultati /informacije koje su date u izveštaju na osnovu tumačenja i obima diskrecije koji podrazumeva priroda samog instrumenta procene. Konzistentno i pažljivo ispitivanje ključnog kapaciteta odgovarajućih profila mogu pomoći da se izbegnu takvi problemi.

¹⁵ Videti Verheijen 2000 i 2002.

¹⁶ Svi vrednosni izveštaji se mogu naći na www.sigmaweb.org

Kriterijumi mogu biti podeljeni u: (a) **pravni okvir**, (b) **procedure i strukture koordinacije** i (c) **razvojni kapacitet**, vrednujući svaki od šest ključih kapaciteta, kao sledeće:

Kreiranje politika i Koordinacija:

- ✓ Koherentnost okvira kreiranja politike
- ✓ Mehanizmi interministarskih konsultacija + Agenda planiranja
- ✓ Mehanizmi rešavanja konflikata + Centralni kapaciteti koordinacije
- ✓ Generalni strateški kapaciteti + Koordinacija poslova EU
- ✓ Uključivanje Saveta Ministara u odlučivanje o budžetu + Primena procene

Javne usluge:

- ✓ Pravni status javnih službenika + legalnost, odgovornost i pouzdanost javnih službenika
- ✓ Neutralnost i integritet javnih službenika
- ✓ Efikasnost u upravljanju javnim službenicima i kontrola zaposlenih
- ✓ Profesionalizam, stabilnost javnih službenika
- ✓ Razvoj kapaciteta javnih usluga u oblasti evropskih integracija

Upravljanje javnim troškovima:

- ✓ Uskladiti principe budžetiranja u Ustavu, Zakonu o Budžetu i/ili odgovarajućim zakonima
- ✓ Balans između izvršne i zakonodane vlasti
- ✓ Definicija obima državnog budžeta i efikasnih aranžmana za transfere na vanbudžetske fondove
- ✓ Okvir srednjoročnih troškova
- ✓ Logičan, periodičan i transparentan budžetski proces
- ✓ Efektivni aranžmani za budžetsko upravljanje javnim investicijama
- ✓ Mehanizmi efektivnog nadgledanja primene budžeta
- ✓ Zajednička evropsko - kompatibilna klasifikacija za računovodstvo i izveštavanje

Javne nabavke:

¹⁷ Zasnovano na Verheijen (2000) i SIGMA Assessments 2003 (www.sigmaxweb.org)

- ✓ Uključivanje definisanog seta principa u zakone javnih nabavki
- ✓ Jasna zakonska osnova i adekvatni kapaciteti za centralne organizacije javnih nabavki
- ✓ Efektivni mehanizmi primene i treninga za javne nabavke
- ✓ Prisustvo kontrole i procedura pregleda žalbi
- ✓ Kapacitet za podizanje kvaliteta sistema javnih nabavki

Interna finansijska kontrola:

- ✓ Koherentna, sveobuhvatna statutarna osnova za definisanje sistema, principa i funkcionisanja finansijske kontrole
- ✓ Upravljanje sistemom i procedurama kontrole
- ✓ Funkcionalno nezavisni mehanizmi interne revizije i inspekcija
- ✓ Sistemi prevencije i pokretanja akcija protiv neregularnosti i za popravljane štete
- ✓ Kapaciteti podizanja sistema finansijske kontrole

Spoljna revizija:

- ✓ Statutarna vlast za SAI da pravi javnu reviziju i ima statutarne fondove i resurse uključujući i fondove EU
- ✓ Ostvarivanje zahteva koje je INTOSAI postavio za standarde revizije
- ✓ Neophodna operacionalna i funkcionalna nezavisnost
- ✓ Izveštavanje: regularnost, poštenje, pravovremenost, odgovarajući partner u parlamentu
- ✓ Kapacitet da podigne kvalitet spoljne revizije

II.1.1. KOORDINACIJA I KAPACITETI KREIRANJA POLITIKA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Svim vladama treba medjuvladina koordinacija na nacionalnom nivou da bi „bili efikasniji, da imaju manje konflikata i preobimnih programa i da koriste retke javne resurse racionalnije u postizanju javnih ciljeva.“¹⁸ Dobra koordinacija pomaže izgradnji politika koje izmedju sebe nisu kontradiktorne, niti se dupliraju a pri tome obezbeđuju pravilnu primenu odluka. Medju drugim organizacijama unutar izvršne vlasti, ministri finansija treba da igraju centralnu ulogu u mašineriji koordinacije, stvaranja ekonomski efikasnih i budžetski održivih vladinih politika.

Koordinacija može biti definisana kao odozgo na dole centralna kontrolna funkcija (hijerarhijska koordinacija) ili može da se vidi kao slobodniji proces kooperacije medju pojedincima i organizacijama (samo - koordinacija i pregovaranje). **Hijerarhijska koordinacija** i koordinacija koje su užljebljene u rigidnu strukturu vlasti mogu biti efikasne ali mogu izazvati štetne i konfliktne interese. Negativni rezultati se mogu pojaviti kada igrači odbiju da saradjuju ili rade drugačije nego što se očekuje tokom primene odluke.

Dalje razdvajanje koncepata koordinacije može biti postavljeno izmedju pozitivne i negativne koordinacije. **Negativna koordinacija** zahteva da igrači „izbegavaju izazivanje štete drugim igračima koji su uključeni, radi zaštite njihovih interesa“.¹⁹ Negativna koordinacija je najčešća praksa: jedinica odgovorna za nalaženje rešenja za određeni problem se koncentriše na izbegavanje drugih jedinica / oblasti da ne bi negativno bila dotaknuta odgovarajućim rešenjem. U procesu donošenja zakona, interministarska koordinacija putem cirkularnog pisma ili ko-potpisa često ima konzervativno značenje kada se igrači dogovore oko najnižeg zajedničkog standarda.

Pozitivna koordinacija uključuje kooperaciju igrača prema proizvodnji javnog dobra. Individualne preference učesnika su integrisane i rezultat koordinacije je inovativni sporazum. Pozitivna koordinacija može imati veoma kompleksnu, skupu i dugotrajnu proceduru, zato što interesi raznih igrača moraju biti uključeni i mora biti provereno koje alternativno rešenje se najbolje uklapa i odgovara sadašnjoj konstelaciji. Na drugoj strani, takvi sistemi mogu biti usmereni, mogu uključivati visok stepen automatizma na svim nivoima i mogu obezbediti rano registrovanje svih novih inicijativa i ranu identifikaciju potencijalnih konflikata interesa (na primer: Danska, Finska, Austrija).

¹⁸ Kassim i drugi, 2000: 1

¹⁹ Scharpf 1997: 112

Instrumenti koordinacije mogu biti koncentrisani u centru vlasti ili pravo / obaveza da se inicira proces koordinacije može biti decentralizovan. Bitno je da promene u konfiguraciji departmana treba da prevaziđu posebne stavove i olakša pozitivnu koordinaciju preko specijalnih komiteta za interministarsku koordinaciju. Kako strukture i mehanizmi unutar sistema koordinacije u DČ pokazuju ozbiljne razlike, još uvek nema dostupnog modela. Bez obzira na to, znanje o postojećim aranžmanima koordinacije pomažu administratorima iz DČ da razviju svoje sopstvene aranžmane.²⁰

Slične osobine za sistem koordinacije JU u DČ uključuje podršku za načelnika vlasti od strane specijalističke ekspertize i organizacionih jedinica (ponekad evropski sekretarijati locirani kod Premijera).²¹ Nadalje, ministri spoljnih poslova igraju ključnu ulogu u koordinaciji evropskih politika, dok specijalno kreirani mehanizmi i komiteti obezbeđuju koordinaciju između departmana, organizacionu i proceduralnu potvrđuju linijskih ministarstava. Ministri za evropske poslove postoje u mnogim DČ ali nisu obavezno ključni za napore koordinacije.

Pritisak za **razvijanje kapaciteta za kreiranje politika** i kapaciteta za efektivnu koordinaciju se povećava posle pristupanja, posebno da bi se proširio uticaj na proces donošenja odluka u EU. Kako nacionalna pozicija mora biti kohereno prezentirana u institucijama EU, velika je prednost pokazati ujedinjenu poziciju Briselu i predstavnicima drugih zemalja. Nadalje, članstvo zahteva pripreme šestomesečnog predsedanja Evropskog Saveta i podubljeno razumevanje kompleksnih pregovora na konferenciji više vlada.

SIGMA indikatori bazičnih usmerenja zahtevaju **koherentan okvir kreiranja politike**, razvijene zakonima i drugim formalnim pravilima procedure koji se pravilno razumeju i prihvataju od svih igrača koji su uključeni. Aranžmani za interministarske konsultacije o predlozima politike pre podnošenja predloga Nacionalnom Savetu Ministra su neophodne da bi se našla rešenja za moguće nesuglasice i suprotstavljene interese. Srednjeročno

²⁰ Za obuhvatniju studiju nacionalnih aranžmana za koordinaciju politika EU u državama članicama videti Kassim i drugi 2000: 237

²¹ U Francuskoj i Velikoj Britaniji dalekosežni koncepti teže da dodju do zajedničke pozicije, dok su u Nemačkoj i Grčkoj koncepti ograničeni na određene politike i manje ambiciozne predmete. Ambiciozne zemlje uspostavljaju centralizovan sistem koordinacije sa organizacijama sveobuhvatnog dometa i kapaciteta da preko zatvorenih integrisanih proceura nameću odluke. Države sa manje izraženom strategijom koordinacije imaju decentralizovan sistem obezbeđujući da se odgovarajuće jedinice bave sa pitanjima na dnevnom redu, a da se takve informacije pravilno rasturaju i dele. Step en organizacije varira prema sektoru/ciljevima i naporima kreiranja politika.

planiranje vladine agende i strateški programi donošenja zakona, treba da se razvijaju.

Centralni kapacitet za koordinaciju treba da ima efikasan administrativni organ koji obezbeđuje delovanje aranžmana koordinacije, obezbeđuje statističku podršku Savetu Ministara i nadgledanje primene odluka. Kapacitet centralne strategije treba da bude obezbeđen od strane kabineta Premijera ili Ofisa Saveta Ministara. Za koordinaciju evropskih poslova indikatori bazičnih procena predviđaju kolektivnu ministarsku stratešku superviziju, interministarske radne aranžmane, proces nadgledanja i adekvatan kapacitet za evropske integracije odgovarajućih ministarstava.

Savet Ministara ne treba samo da bude uključen u odlučivanje o budžetu, već moraju postojati mehanizmi koji fiksiraju opšteprihvaćenu granicu javnih troškova vlasti, kao i granice za svako upravno telo da bi se obezbedilo skladno funkcionisanje i izbegle nesuglasice između Ministarstava. Predlog politika mora uključivati procenu efekata na budžetske troškove, ekonomski uticaj, socijalne i ekološke posledice, efikasnost i predvidljivost. Do sada je procena Saveta Evrope politike koordinacije i kreiranja politika u PC težila da opiše institucionalni okvir i mehanizme koordinacije, ocenjujući efikasnost politike u skladu sa svakim od zahteva. Ipak data je kompleksna mreža koordinacija i kreiranja politika ali bez stavova da li su postignuti standardi bazičnih usmerenja ili ne.

Stepen horizontalne integracije i efektivnost napora uloženi u koordinaciju mogu biti mereni **metodom bechmarking** (videti odeljak II.2). Posledica ovoga je mogućnost poredjenja jedne organizacije sa drugima radi identifikacije najbolje prakse. **SIGMA bazične procene** nudi takve benchmarking instrumente za zajedničke zakonske i proceduralne standarde.²² **Metkalfova Skala Koordinacije** se orijentiše na instrumente i mehanizme koordinacije dok **Bodovni odbor Evropske Komisije (EC Scoreboards)** omogućava takozvani **Otvoreni metod koordinacije**, koji se fokusira na efekte kao mere za akcije koordinacije. Ipak, sva ova orudja mogu takodje biti korišćena za identifikaciju slabosti u bilo kojoj organizaciji ili zemlji (matrica šeme vrednovanja identifikuje određene elemente ovih orudja koji su prikazani u *odeljku II.2*).

²² SIGMA 1996b

II.1.2. JAVNE SLUŽBE

Postojanje **profesionalnihi neutralnih javnih službi** je preduslov za uspešno zasnivanje „Evropskog administrativnog prostora“.²³ Pored ovog razloga, javne usluge su identifikovane kao jedna od ključnih oblasti koja traži posebnu pažnju. Javni službenici moraju biti podređeni zakonskim principima da se obezbedi profesionalna stabilnost (zapošljavanje na osnovu doprinosa, regulisan sistem naapredovanja u karijeri) i nepristrasnost (zakonski obezbediti zabranu da se javni službenici uključuju u odlučivanje o materiji u kojoj imaju lične interese). Adekvatna plata, javna i dobro regulisana šema primanja i disciplinske mere protiv mita pomažu jačanju režima koji obeshrabruje korupciju.

Bazično usmerenje u javnim službama traži pravilno **zakonsko definisanje pravnog statusa, prava i obaveza javnih službenika**. Oni treba da su obavezani principom legalnosti u radu, odgovornosti svojim nadređenima po javnom pravu i mehanizmima pouzdanosti u radu. Nepristrasnost i integritet javnih službenika treba da se obezbedi zakonskim merama kao što su disciplinske mere za korupciju i zakonski definisane strukture plate.

Nezavisnost od uticaja političkih partija treba da je vodilja za javne službenike. Efikasno upravljanje zaposlenima i kontrola službenika zahteva uspostavljanje zajedničkog sistema za upravljanje službama čitave državne administracije, uspostavljanje prakse motivacionog upravljanja, kontrole i javnog pristupa svim podacima o platama zaposlenih. Održavanje profesionalizma i stabilnosti javnih službenika zahteva otvorenu i konkurentsku selekciju zasnovanu na preglednim kriterijumima zasluga kao i odgovarajuće uslove za razvijanje karijere. Za razvoj kapaciteta javnih službi u oblasti evropskih integracija treba obezbediti adekvatnu službu. Jedinica za integraciju zahteva visok stepen kvalifikacija i stabilnosti i poseban program obuke, koji svakako vredi za sve javne službe. U izveštajima o proceni koji su ranije uradjeni, osnovni zahtevi su razvijeni u više detaljnih pitanja. Zakonska osnova i sistem upravljanja javnom službom se opisuje i vrednuje u odnosu na pitanje koliko su oni sprovedeni u praksi i da li javni službenici rade u skladu sa zahtevima.

U ovom kontekstu, trebalo bi zabeležiti da, zauzvrat svojoj nezavisnosti i sigurnosti, javne službe i javni službenici imaju obavezu da budu poštteni i lojalni svakoj legalno izabranoj vlasti i da slede zakonske instrukcije političara.

²³ Videti zatamnjeni deo na početku odeljaka 2.

II.1.3. JAVNE NABAVKE

SIGMA indikatori bazičnih usmerenja takodje uspostavljaju i principe za **regulaciju javnih nabavki**. Mapa regulacije treba da uključi uspostavljanje Ofisa za javne nabavke i organe koje odlučuju o ovim pitanjima na raznim nivoima vlasti. Treba takodje da bude razradjena sveobuhvatna definicija aktera u ovoj oblasti, precizirani izvori javnih fondova i definisana pravila javnih nabavki. Predlog za sekundarnu regulaciju treba takodje uključiti u ovaj legislativni proces.

Kancelarija za javne nabavke se smešta ili u Ministarstvo ili u nadležnost Predsednika Vlade ili treba da ga osnuje Savet Ministara. Neophodan je efektivan sistem zapošljavanja stručnjaka i njihove obuke za pravilnu primenu javnih nabavki, uključujući i procedure kontrole i pregleda žalbi. Kapacitet podizanja sistema javnih nabavki treba da je javan i pregledan.

Sistem javnih nabavki treba da štiti od razbacivanja, zloupotreba, prevara i korupcije. Mnogi mehanizmi mogu da pomognu anticipiranju i rešavanju ovih problema, kao što je obezbeđivanje zaštite interesa u zakonima, izveštaji o procesu javnih nabavki dostupni javnosti, specijalne obuke za službenike za nabavke, etički kod, interni i kontrolni sistemi upravljanja. EU kao i Svetska trgovinska organizacija, traže od zemalja da uspostave nepristrasne, profesionalne i otvorene procedure zaštite, da pomognu usmeravanju žalbi preko efektivnog i efikasnog mehanizma nadgledanja procesa nabavki i uvida i pregleda žalbi.

Detaljni izveštaju javnih nabavki treba da idu i preko zahteva koji su definisani u bazičnim usmerenjima. Analize zakonskog i institucionalnog okvira kao i prakse uključuje pregled prednosti i slabosti kao i preporuke u vezi sa problemima. Za nekoliko SIGMA zemalja, pripremljen je konsolidovan izveštaj i izveštaj o proceni je dostupan za određene zemlje Zapadnog Balkana.²⁴

Problemi	Oblast: Javne Nabavke
Izvori/ znanje	Sposobnost da efikasno planira vladinu nabavku dobara i usluga od privatnog sektora Primena zakona o javnim nabavkama Finansijski naponi radi uspostavljanja sistema javnih nabavki (na primer, obuka zaposlenih)
Tok informacija	Distribucija informacija (sistem baza podataka) koje se tiču javnih

²⁴ Za konsolidovane izveštaje videti OECD-SIGMA 2003.

	nabavki (kao osnovni uslov postizanja ključnih principa javnih nabavki: konkurencije i transparentnosti)
Kultura	Skala negativnih pojava u oblasti javnih nabavki (kao korupcija) Ispunjavanje bazičnih zajedničkih standarda (transparentnost, otvoreno i poštano takmičenje) Izvršavanje zakonskih rešenja koje se tiču javnih nabavki regulisanih nacionalnim zakonima kao i onih kreiranih međunarodnim standardima

Jedno od rešenja usvojenih da unaprede pomenutu situaciju je bilo obezbediti podršku EZ u jačanju napora na izgradnji institucija preko PHARE komponente, koja uključuje aranžmane bratimljenja. Bratimljenje prevazilazi nedostatak fondova iznajmljivanjem konsultanata koji dizajniraju i pomažu procesima koordinacije. Do sada, napredovanje u sistmima upravljanja i praksi u jedinicama JU često dokazuju neefikasnost iz perspektive sistema kao celine.

II.1.4. UPRAVLJANJE JAVNIM TROŠKOVIMA

Zajednički evropski standardi u upravljanju javnim troškovima su od posebnog značaja za Komisiju EU (i naravno uopšteno i za Evropsku zajednicu). To je zato što oni obezbeđuju efektivnu upravu evropskog zakonodavstva u oblasti budžeta i obezbeđuju približavanje unutar prostora jedinstvenog tržišta (izvan i unutar Evropske monetarne unije). U pogledu PČ komisija je posebno naglasila značaj obezbeđivanja interesa zajednice u vezi sa Strukturnim i Kohezionim fondovima. Očekivanja zajednice se tiču pitanja upravljanja kao i budžetske discipline.²⁵

U skladu sa SIGMA indikatorima bazičnih usmerenja, **principi regulacije budžeta** treba da budu uneti ili u Ustav ili formalno usvojeni kroz Zakon o Budžetu i/ili odgovarajuće zakone. Ova rešenja treba da sadrže jasnu i obuhvatnu definiciju javnih finansija i da jasno identifikuju različite budžetske institucije i njihove odgovarajuće nadležnosti.

Definicija odnosa između Parlamenta i izvršne vlasti u pitanjima budžeta, pravila i procedure finansijskih odnosa raznih nivoa vlasti, rešenja o obuhvatnosti budžeta, definicija raznih budžetskih institucija, zakonska osnova za formulaciju i izvršenje budžeta i definicija uloge Ministra Finansija mora biti data a balans između zakonodavne i izvršne vlasti mora da bude razradjen.

Mehanizam **budžetske kontrole** treba da pokrije sve prihode i rashode sa efikasnim aranžmanima napravljenim za transfer u vanbudžetske fondove.

²⁵ Za više detalja videti SIGMA 2001

Treba da se utvrdi okvir za srednjeročne troškove. Budžetsko upravljanje javnim investicijama se tiče priprema adekvanih instrumenata kao što su višegodišnje planiranje ili procedura ko-finansiranja preko pred-pristupnih programa.

U **budžetskom procesu**, sled koraka i poslova Ministarstva finansija treba da bude dobro definisan. Ministarstvo finansija, Parlament i Savet Ministara treba da nadgledaju realizaciju budžeta. Zajednička klasifikacija za računovodstvo i izveštavanje, kompatibilna sa konceptima koji se odnose na korišćenje fondova EU, treba da se primeni. Ukratko, svi aspekti upravljanja fondovima moraju biti uređeni u zajedničkoj i povezanoj legislativi i nijedan organ JU ne bi smeo da primi novac ili da plaća bez jasnog, zakonom uređenog, pokrića.

Izveštaji o procenama postoje za Rumuniju, Bugarsku i Zapadni Balkan. Oni analiziraju zakonski okvir za upravljanje javnim troškovima i progres koji je napravljen poslednjih godina.

II.1.5. INTERNA FINANSIJSKA KONTROLA

Posebna pažnja se pridaje finansijskoj kontroli ako su uključeni resursi EU, pre svega iz Strukturog fonda ali isto tako i sredstva od carinskih i poljoprivrednih nameta. Ugovor sam ne isključuje bilo koji predhodno utvrdjeni model finansijske kontrole ali uspostavlja uopštenu obavezu država članica da se bave zakonom EZ.²⁶ Štaviše, zahtevi su dati direktivama EU i regulacijom procedura upravljanja i mehanizama kontrole koja se bave fondovima i resursima EU.²⁷

Indikatori bazičnih usmerenja o finansijskoj kontroli zahtevaju **koherentnu i sveobuhvatnu statutarnu osnovu** koja definiše sistem, principe i metodologiju finansijske kontrole kao i odgovarajuće upravljanje i kontrolu sistema. Jedna efektivna nezavisna **interna revizija** i inspeksijski mehanizam / sistem treba da predupredi i preduzme akcije protiv finansijskih neregularnosti, da omogući otkrivanje gubitaka, da sugeriše indikatore procene kapaciteta za podizanje finansijske kontrole i obezbedi efektivnost postavljenog sistema.

²⁶ Ugovor Evropske zajednice, član 10, za druge ugovorne regulacije videti SIGMA 1999b.

²⁷ Za detaljnije podatke videti SIGMA 1999b i SIGMA 2001.

II.1.6. SPOLJNA REVIZIJA

Spoljna revizija treba da se sprovede od strane nezavisne organizacije. Takve organizacije, odnose se kao **Vrhovne Institucije Revizije** (nadalje VIR, Supreme Audit Institutions, SAI) i odgovorne su za reviziju svih vladinih organa i institucija. Štaviše, one se razlikuju u funkcijama i moći. U skladu sa bazičnim usmerenjima **spoljne revizije**, VIR treba da ima vlast da pravi reviziju svih javnih i statutarinih fondova i resursa unutar odgovarajućih institucija, uključujući i one u EU. Revizija treba da pokrije sve tipove neregularnosti i realizacija datih u *standardima revizije*. VIR treba da je operativno i funkcionalno nezavisan. Njegovi izveštaji treba da se pripreme na pošten, zasnovan i pravovremen način i da budu razmatrani od strane Parlamenta i Vlade. Standardi Revizije treba da su kompatibilni sa potrebama EU, i VIR treba da pokaže primerenu svest o zahtevima procesa pridruživanja. Kapacitet za podizanje sistema spoljne revizije treba da bude evidentan.

Revizioni izveštaju Komisije za PČ analiziraju pravni okvir i praksu spoljne revizije i oni ukazuju na stepen dostignuća ostarenih u zemlji koja se vrednuje.

II.2. ORUDJA ZA KVALITETNO UPRAVLJANJE

Orudja za kvalitetno upravljanje afirmišu kvalitetno upravljanje u svakoj organizaciji JU. Za javni sektor su najuticajniji Zajednički Okvir za Vrednovanje (videti odeljak II.3.1.) i Evropska fondacija za Model kvalitetnog upravljanja (videti odeljak II.3.2.) koji nude set kriterijuma/ metodologiju da se samoprocenom ili spoljnom procenom odredi gde se jedna organizacija nalazi. Oba ova orudja mogu pomoći organizacijama javnog sektora da identifikuje njihove unutrašnje i spoljašnje jake strane i slabosti.

Izvorno, privatni sektor je usvojio koncept **potpunog merenja kvaliteta** (TQM, total quality management). Kasnije, javni sektor je počeo da primenjuje i profitira od ovakvih koncepata i programa merenja u cilju podizanja kvaliteta pružanja javnih usluga od strane vlasti.

Instrumenti procene kvaliteta se fokusiraju na kvalitet na organizacionom nivou. Kvalitet isporuke usluga se merio preko funkcija ulaza i izlaza unutar instrumenata za još specifičnije merenje kvaliteta, usredsređujući se na:

- ✓ Procene i rezultate (Model Odličnosti Upravljanja),
- ✓ Procene (na primer ISO 9000),
- ✓ Upravljanje ljudima (na primer Investiranje u ljude),
- ✓ Rezultate za korisnike (na primer Gradjanska Povelja) i

- ✓ Rezultate i posledice po društvo i mehanizme vladanja (na primer Model Odličnosti Vladanja).

Sledi ilustracija jednog od ranije pomenutih generalnih instrumenata.

II.2.1 ISO 9000

Ovaj set standarda i putokaza sistema međunarodnog kvaliteta upravljanja predstavlja minimalni nivo kvaliteta koji svaki potrošač treba da očekuje. Bez sumnje, oni su zaslužili globalnu reputaciju kao osnova za uspostavljanje sistema kvaliteta upravljanja.

ISO 9001, 9002 i 9003 standardi se se veoma mnogo koristili kao osnova za nezavisan (treća strana) sertifikat sistema kvaliteta, uzevši u obzir biznis i procese napredovanja, kao i zadovoljstvo potrošača. Pristup ISO 9000 stvara osećaj discipline. Sertifikat ISO 9000 dokazuje da je dati **proces ili procedura** (određena od strane sertifikovane organizacije) praćen u skladu sa relevantnom infrastrukturom koji su u bazičnim dokumentima.

On ignoriše kritičke indikatore kao što su rezultati biznisa i pitanja koja se tiču ljudi i društva. On je „pucanj“ u jednu tačku u vremenu samo pokazujući konformitet jedne organizacije sa dobro definisanom ali ograničenom informacijom. Sertifikat ISO 9000 je opisan, obezbeđuje pregled zahtevanog kvaliteta u odnosu na procese, procedure i protokol neophodan da bi se obezbedili postavljeni zahtevi. Treba podvući da Sertifikat ISO ne daje izveštaj niti ikakvu garanciju korektnosti kvaliteta rezultata organizacija kao što su odluke, zakoni ili pružanje javnih usluga.

Standardi ISO 9000 se stalno revidiraju i prilagođavaju i proširili su obim sa ISO 9001: 2000 na potrošače, procese i učesnike koji treba da ubrzaju približavanje prema organizacionoj odličnosti (to jest, bazični zahtevi koje organizacije moraju obezbediti); njen sadržaj postoje garancija kvaliteta.

II.3. ORUDJA BENCHMARKING ZA JAVNI SEKTOR

II.3.1 OKVIR ZAJEDNIČKE PROCENE

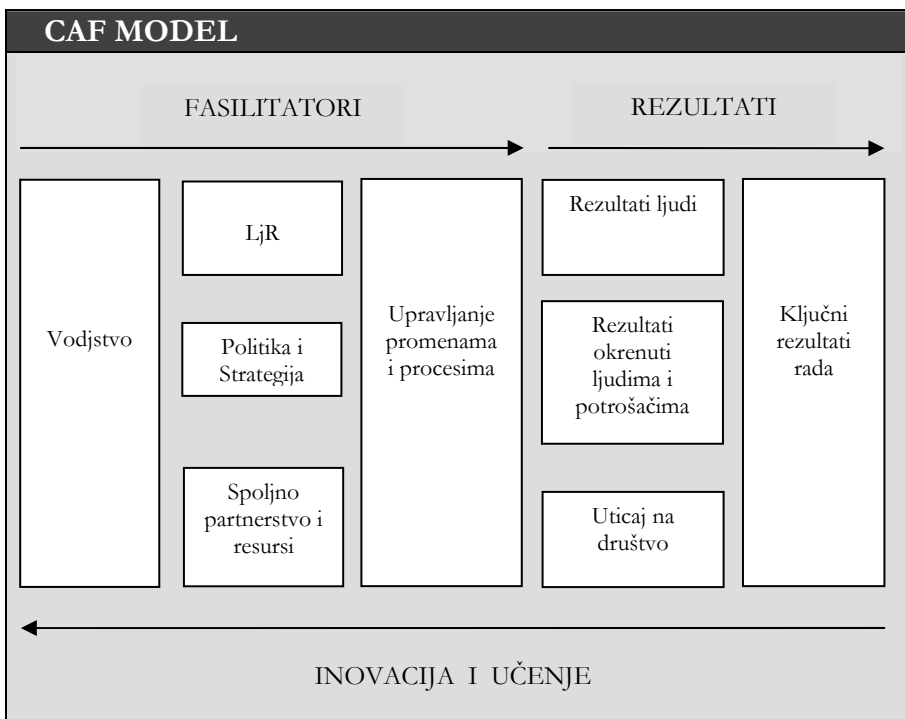
Okvir zajedničke procene (nadalje OZP, *Comon Assessment Framework, CAF*) je razvijen kao pomoć svim vrstama organizacija javnog sektora širom EU da razumeju i koriste tehnike kvalitetnog upravljanja. Njihov cilj je da omogući organizacijama i zaposlenima da uče iz iskustava drugih organizacija i da ohrabre benchmarking aktivnosti između organizacija javnog sektora, da bi ojačali i podržali razvoj kvaliteta. OZP je uspostavljen kasnih 1990-tih godina od strane DČ da bi se definisalo merenje „najbolje prakse“ od strane organizacija JU, pomažući im da identifikuju svoju snagu i da rade na svojim slabostima, sredstvima jedinstvenog sistema procene i sistema upravljanja. Vodič OZP je u 2001. prihvaćen i nadgledan je od strane Grupe za Inovacije Javnih Usluga EU.²⁸ Štaviše to, slobodno dostupno i jednostavno orudje za samoproveru, nije obavezno. U nekim zemljama, prevashodno organi lokalne vlasti koriste OZP dok se u drugim ovi benchmarking instrumenti i orudja koriste od strane centralnih vlasti.

OZP je pojednostavljena verzija EFKU (*videti odeljak II.3.2*) i ima tri glavna cilja:

1. da služi kao praktično orudje, lako za korišćenje za organizacije JU spremne da unaprede kvalitet usluga preduzimajući samoprocenu (u odnosu na upravljanje ljudskim resursima, postizanju zakonskih zahteva i javnih očekivanja),
2. da „premoste“ razne modele i metodologije dobrog upravljanja i omoguće poredjenje između JU u raznim DČ, i
3. da uvedu benchmarking studije u organizacije javnog sektora.

OZP obezbedjuje okvir za samoprocenu u obliku **upitnika**. Bilo koja ad hok grupa može sprovesti kritičko vrednovanje svoje organizacije, vodjeno struktuom OZP u devet polja (kriterijum i aspekti organizacije) kao što sledi:

²⁸ Dalje informacije o tome kako se sprovodi samoprocena sredstvima OZP moguće je naći na veb-sajtu Evropskog Instituta za Javnu Upravu (EIPA) (www.eipa.nl) ili na sajtu nemačkog Univerziteta za administrativne nauke Speyer (www.caf-netwerk-netwerk.de); sedišta OZP su supostavljena u mnogim DČ, u kojima su bazična usmerenja prevedena na lokalne jezike (videti veb-sajt EIPA).



Kritetijumi istaknuti u tabeli se tiču **fasilitatora** (na primer lideršipa, politike i strategije, upravljanja ljuskim resursima, procesu upravljanja) i **rezultata** (to jest rezultati orjentisani na gradjane i potrošače, rezultate ljudi i zaposlenih, uticaja na društvo, i ključni rezultati rada). Svako od ovih pitanja je podeljeno prema listi odgovarajućih kriterijuma (videti tabelu ispod).

U odnosu na svaki kriterijum, izlistano je pet alternativnih procena. Otkako su dogovori uvek različiti u odnosu na *fasilitatore* i *rezultate*, korišćena su dva različita panela. U oba slučajaja, moguće je višestruki izbor odgovara koji imaju šest nivoa:

Bodovi	Fasilitatori	Rezultati
1	<ul style="list-style-type: none"> Nema razmatranog pristupa, nema plana 	<ul style="list-style-type: none"> Rezultati nisu mereni
2	<ul style="list-style-type: none"> Pristup je planiran 	<ul style="list-style-type: none"> Ključni rezultati su mereni, negativan ili stabilan trend
3	<ul style="list-style-type: none"> Pristup je planiran i primenjen 	<ul style="list-style-type: none"> Rezultati pokazuju skroman napredak
4	<ul style="list-style-type: none"> Pristup je planiran, primenjen i analiziran 	<ul style="list-style-type: none"> Rezultati pokazuju suštinski progres

5	<ul style="list-style-type: none"> • Primena je analizirana na osnovu benchmarking podataka i plan je prilagodjen podacima 	<ul style="list-style-type: none"> • Postignuti odlični rezultati, napravljena pozitivna poredjenja ka planiranim ciljevima
6	<ul style="list-style-type: none"> • Prilagodjeni plan je primenjen i potpuno integrisan u organizaciju 	<ul style="list-style-type: none"> • Postignuti odlični rezultati, napravljena pozitivna poredjenja ka planiranim ciljevima i napravljen pozitivan benchmark ka odgovarajućim organizacijama

Svaka inovacija i postupno svaki nivo treba da je ocenjen od 0 (veoma dobro) do 5 (loše), zatim se meri prosek po polju i shodno rezultatima izvodi konačna ocena za organizaciju. Sistem bodova ima dva cilja. Interno, on identifikuje gde se nadlazi institucija, kasnije, identifikuje progres u organizaciji i upravljanju ljudskim resursima prema unapredjenim rezultatima (oba u vrednostima kvaliteta i kvantiteta). Spolja, omogućava osnovno poredjenje izmedju rezultata raznih organizacija, i to oba i ukupne i individualne vrednosti po poljima. Trebalo bi takodje da postoji dovoljno prostora za verbalizovanje razloga za napravljen izbore, svaki od devet kriterijuma (videti ispod) treba prvo definisati i jasno objasniti ključne implikacije, pre nego što vrednovanje počne.

OZP - KRITERIJUMI

*Kriterijum 1: **Vodjstvo*** (razvij/ izrazi kroz komunikaciju jasnu viziju, misiju i vrednosti; razvij/ primeni sistem upravljanja, motiviši/podrži ljude u organizaciji i radi kroz model uloga)

*Kriterijum 2: **Strategija i planiranje*** (skupi relevante informacije za sadašnje i buduće potrebe učesnika, razvij, napravi pregled, podgini kvalitet i primeni ih u dovoljnoj meri)

*Kriterijum 3: **Upravljanje ljudskim resurisma*** (planiraj, upravljaj i unapredi ljudske resurse, identifikuj, razvijaj i koristi nadležnosti zaposlenih i usaglasi pojedince i timove sa organizacionim ciljevima; uključi zaposlene razvojem dijaloga i opunomoćenja)

*Kriterijum 4: **Partnerstvo i resursi*** (razvij/primeni ključne partnerske odnose, posebno sa političkim učesnicima, potrošač/gradjani, i razvij/primeni upravljanje znanjem na finansije, tehnologiju, gradnju i druge objekte)

*Kriterijum 5: **Procedure i upravljanje inovacijama*** (identifikuj/ modernizuj i/ili unapredi tekuće procedure, razvij, dizajniraj i upravljaj novim uslugama i proizvodima uključivanjem političara, potrošača i javnosti)

Kriterijum 6: Rezultati orijentisani na potrošače / građane (zadovoljstvo sa pruženim uslugama i uključenost)

Kriterijum 7: Rezultati ljudi (zaposlenih) (motivacija, zadovoljstvo i uključenost)

Kriterijum 8: Rezultati društva (efekti rada na društvo i okolinu)

Kriterijum 9: Ključni rezultati rada (ne-finansijski i finansijski)

Osnovni dizajn OZP podrazumeva dva principa, ako je procenjivač iskren i upućen: **pouzdanost** i pogodnost za specifične osobine organizacija JU i **kompatibilnost** sa glavnim organizacionim modelima koji se koriste, u oba, i javnom i u privatnom sektoru. Bilo koje orudje razvijeno za upotrebu u organizaciji ima svoja prirodna **ograničenja**. Da bi OZP prizemili, neophodno je njegovo prilagodjavanje nacionalnom kontekstu (na primer, prevod oblika, razvoj standardizovnog seta indikatora, pojednostavljivanje verzije ili specijalnih instrukcija za pojedine tipove administracije). Rezultati samoprocene koja je vodjena od strane organizacija ostaje poverljiva i stoga je nemoguće imati pristup rezultatima. Kadgod organizacije mogu da provere svoje efekte rada sa prosekom drugih organizacija, ipak nije im moguće da porede efekat svog rada i rada drugih organizacija u određenom sektoru.²⁹

U suštini, OZP je jeftin instrument za samoprocenu. Njegovi rezultati mogu da se koriste za pripremu razvojnog plana organizacije i upravljanja ljudskim resursima. OZP može da se dopuni sa mnogo složenijim šemama (kao ISO) da uspostavi standard kvaliteta normi i procesa za rad i procedure organizacija javnog ssektora. Posle primene procedura ISO 9000, oni mogu usvojiti EFQM Model Odličnosti (nadalje EFKU) u kasnijoj fazi. Videti više kasnije u odeljku II.3.2.

²⁹ Evropski institut za Javnu upravu (EIPA) obezbedjuje bazu podataka uključujući orgaanizacije koje su koristile Zajednički Okvir Procena. Moguće je takodje podneti rezultate procene i učiti o načinima korišćenja CAF od strane drugih organizacija. (<http://eipa.nl/CAF/CAFFmanu.htm>)

U socijalizmu, JU je bila opremljena ka davanju kvantitativnih rezultata i shodno tome standardi kvaliteta u javnom sektoru su bili retki u novim državama članicama. Pristup da je kvalitet suštinski bitan za unapređivanje javnih usluga i za javno upravljanje je priključen usmerenju na evropeizaciju. Tako koncept koji je poznat iz privatnog sektora kao zadovoljstvo potrošača, pripremljen za ciljeve i primenu tehničkih normi postaje takodje relevantan i za javne službenike. Kvalitet javnih usluga znači poštavanje za norme i procedure (nasuprot arbitratnom odlučivanju), efektivnosti (rad sa pravim stvarima, na vreme i upravljanje prema ciljevima) i boljim mehanizmima vlasti.

Ovi principi nisu izvor beneficija pre svega za JU već za zajednicu u celini. Unapređen kvalitet je posebno relevantan za nove države članice, u kojima JU tek treba da prihvati standarde da bi unapredila uslove za investiranje, koji, zauzvrat vode ekonomskom i društvenom razvoju. Nove države članice su, upravo kao i stare, na različitim nivoima u pogledu primene OZP.

Studije o resursima, i ljudskim i finansijskim, koje se lociraju na izvodjenje OZP u 2003 pokazuju sledeće: Slovačka je vodeća zemlja u stavljanju suštinskih resursa u OZP (zajedno sa Belgijom, Danskom, Holandijom i Italijom). Poljska i Češka Republika su posvetile ograničen broj resursa OZP (zajedno s Austrijom, Grčkom, Portugalijom i Španijom). U međuvremenu Estonija, Rumunija i Slovenija su napravile malo ili nimalo resursa dostupnom za OZP (zajedno sa Kiprom, Finskom, Irskom, Luksemburgom, Maltom, Španijom i Velikom Britanijom). U dokumentu koji prikazuje učestalost korišćenja OZP u svim evropskim zemljama, nove države članice prilično dobro rade. Na primer Estonija, Madjarska, Poljska i Slovačka ga koriste više, u proseku imaju od 11 do 25 OZP primene po zemlji.

Najčešće OZP se koristi da promoviše pilot projekte i da organizuje nacionalna takmičenja ili dodelu nagrada za kvalitet. U ovim zemljama, primenjeni instrumenti /ili aktivnosti uključuju savetovanje pojedinim organizacijama, pravljenje baza podataka (dobra praksa), konferencije o kvalitetu i specijalne obuke. Specifične institucije za širenje i promociju OZP u

³⁰ Zasnovano na C. Engel/ S. Fitzpatrick: „Study on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European Public Administration“, „Studija o kroišćenju CAF u Evropskoj Javnoj Upravi“, EIPA, November 2003. Videti takodje članank „Report on the state of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after 5 years“ „Izveštaj o stanju poslova CAF posle 5 godina“ by Partick Staes and Nick Thijs, Eipascope No. 2005/3, strana 41. Izveštaj o stanju poslova

novim državama članicama su često smeštene u Ministarstvu finansija na mestu koje ima najveće nadležnosti za pitanja interne revizije.

Organizacije koje pravilno koriste OZP se smatraju organizacijama „dobre prakse“, u stanju su da koriste šeme nagradjivanja i mogu biti identifikovane kao odlične organizacije u takvoj šemi. Da bi to postigle, mogu uključiti elemente spoljne verifikacije i internog praćenja.

II.3.2 EVROPSKA FONDACIJA ZA KVALITETNO UPRAVLJANJE MODELA ODLIČNOSTI

Evropska fondacija za kvalitetno upravljanje (nadalje EFKU, *European Foundation for Quality Management, EFQM*) je osnovana na privatnu inicijativu sa podrškom Evropske Komisije. To je praktično orudje koje pomaže organizacijama da uspostave odgovarajući sistem uprave merenjem koliko su odmakli na putu ka odličnosti, pomažući im da razumeju promašaje i shodno tome, primene stimulaturna rešenja.

Podsticaj za EFKU mrežu³¹ – sa više od 800 članova u 38 zemalja – je bila potreba da se pronadje zajednički jezik za razmenu dobre prakse i za razvoj oba, individualnog i organizacijskog učenja u **Evropskom okviru za unapredjivanje kvaliteta**. EFKU model Odličnosti ima holistički pristup i orjentisan je na budućnost. Ima za cilj unapredjivanje prakse upravljanja u organizacijama i da postigne rezultate zasnovane na rangiranju fundamentalnih koncepata kao što su orijentacija na rezultate, usmerenje ka potrošačima, liderstvo i konstantnost svrhe, upravljanje procesima i podacima, razvoj i uključivanje ljudi, razvoj partnerstva, korporativna društvena odgovornost, stalno učenje, inoviranje i napredovanje.

Ključni faktori EFKU za vlasti uključuje:

- ✓ Primena zakona o centralizaciji /decentralizaciji JU;
- ✓ Nadgledanje / kontrola funkcija organizovano od strane države ili delegirano posebnim telima;
- ✓ Razmena dobre prakse unutar javnog sektora;
- ✓ Vrednovanje rezultata /posledica;
- ✓ Inovacije posebno u organizacijama i procesima.

EFKU model je ne-propisan okvir zasnovan na devet kriterijuma sa pet „fasilitatora“ i četiri „rezultata“. Kriterijumi omogućavanja pokrivaju ono što

³¹ www.efqm.org

organizacija radi, a rezultati pokrivaju ono što organizacija postiže. „Omogućavanje“ uzrokuje „rezultate“.

Preko toga, EFKU okvir sadrži elemente: rezultati-pristup-širenje-procena i pregled. On može biti korišćen kao bodovna matrica. U dodatku tome, date informacije mogu biti ocenjivane, vrednovane i unapređivane – po sektoru ili holistički – radi razvoja strateških planova, vođenja spoljne / unutrašnje revizije, unapređivanja javnih nabavki, verifikovanja pristupa i tako dalje.

Poredjeno sa OZP (videti II.3.1.) **prednost** EFKU je u tome što se primenjuje od strane spoljnih konsultanata / revizora, što garantuje objektivnost. Sa druge strane, to može smanjiti osećaj vlasništva medju zaposlenima. Jedna od glavnih **slabosti** ovog modela je njegova visoka cena.

II.3.3 OTVOREN METOD KOORDINACIJE (KOMISIJA ZA BODOVE)

Kao deo Lisabonske strategije, Evropski Savet je uspostavio u martu 2000. godine Otvoreni Metod Koordinacije (nadalje OMK, *Open Method of Coordination, OMC*), koji postavlja cilj EU u sledećoj dekadi „da postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija u svetu, zasnovana na znanju, sposobna za održivi ekonomski razvoj sa više radnih mesta i poslova, boljeg kvaliteta i ostvarenom većom socijalnom kohezijom“. OMK je vidjen kao sredstvo širenja dobre prakse i postizanja većeg približavanja izmedju JU a prema ciljevima zajednice. To ne znači harmonizaciju procedura, već koordinaciju rezultata politika i benchmarking DČ. OMK instrumenti su:

- ✓ Vodič kombinovan sa vremenskim tabelama,
- ✓ Kvantitativni i kvalitativni indikatori i benchmarking (**odbor za bodove**),
- ✓ Prevođenje evropskih vodećih usmerenja u nacionalne i regionalne politike i
- ✓ Periodično nadgledanje, vrednovanje i pregled rangova.

Fokusiranjem na rezultate pre nego na procedure, OMK obezbedjuje posredno merenje administrativnog rada. OMK je kvalifikovan kao „novi oblik“ vlasti, koji smanjuje upravljanje zakonima, sagledava rešavanje problema kao proces uzajamne kooperacije i naglašava participaciju i poštovanje za raznovrsnost i subsidijaritet. Uprkos nesavršenoj primeni, on ima veliki potencijal za politiku učenja. OMK je angažovan u oblastima politika kao što su zapošljavanje (Evropska Strategija Zapošljavanja), makroekonomska politika, politika socijalnog uključivanja, unutrašnjeg tržišta, evropskog istraživačkog prostora, državne pomoći i politike preduzeća.

EVROPSKA STRATEGIJA ZAPOSŁJAVANJA KAO PRIMER ZA PRIMENU OMK ³²

- ✓ Evropski Savet u Luksemburgu, u novembru 1997 je inicirao Evropsku strategiju zapošljavanja (Luksemburški proces) sa setom zajedničkih ciljeva za politiku zapošljavanja i instrumentima koordinacije.
- ✓ Godišnji sporazum Evropskog Saveta na seriju *Vodećih pravaca u zapošljavanju* postavlja zajedničke prioritete za politike zapošljavanja država članica.
- ✓ Svaka država članica pravi nacrt godišnjeg *Nacionalnog Akcionog Plana* (NAP) koji opisuje kako treba te Vodeće pravce primeniti u realnosti.
- ✓ Set indikatora procene rada i napora DČ: 40 ključnih indikatora (na primer stopa zaposlenosti i nezaposlenosti, tipovi tranzicije tržišta rada, dugoročna stopa nezaposlenosti i aktivnosti, transparentnost slobodnih radnih mesta); plus *26 dodatnih indikatora konteksta* (kao što su rast BND, zadovoljstvo poslom, troškovi jedinice rada, radno vreme i prekovremeni rad).
- ✓ Komisija i Savet ispituju svaki Nacionalni akcioni plan predstavljajući Zajednički Izveštaj o Zapošljavanju, koji uključuje odgovarajući novi predlog revizije vodećih usmerenja za zapošljavanje. Savet može otvoriti pitanje specifičnih nacionalnih peporuka na osnovnu predloga Komisije.

³² Zasnovano na http://europa.eu.int/comm/employment_strategz/index_en.htm

II.3.4 MEKALFOVA SKALA KOORDINACIJE

Metkalfova skala je benchmarking instrument merenja /poredjenja administrativnih horizontalnih kapaciteta koordinacije.³³ Ona identifikuje slabosti određenog stadijuma reformskog procesa nudeći odgovarajuća rešenja i obraćajući se procesima interorganizacijske koordinacije između ministarstava unutar nacionalne vlasti, kao sledeće:³⁴

9. Strategija vlasti
8. Uspostavljanje centralnih prioriteta
7. Postavljanje limita ministarskim akcijama
6. Arbitriranje političkih razlika
5. Traganje za sporazumom među ministarstvima
4. Izbegavanje razmimoilaženja među ministarstvima
3. Konsultacije sa drugim ministarstvima
2. Komunikacija sa drugim ministarstvima (razmena informacija)
1. Nezavisno odlučivanje od strane ministarstava

1. Nezavisno odlučivanje od strane ministarstava (u domenu njihove sopstvene politike).
2. Komunikacija sa drugim ministarstvima (razmena informacija): ministarstva obaveštavaju jedna drugo o najbitnijim pitanjima i planovima akcija; obavezni su pouzdani informacioni kanali.
3. Konsultacije sa drugim ministarstvima : komunikacija je dvostrana pre nego jednostrana kada ministarstva odgovaraju na informacije koje prime.
4. Izbegavanje razmimoilaženja među ministarstvima: procesi koordinacije obezbeđuju da je vlada jednoglasna i razlike su skrivene spolja (postoji proces negativne koordinacije).

³³ Takođe poznata kao „Gutmanova skala“: generalna procedura da se odredi da li ili ne odgovori subjekata na pitanja formiraju skalu. Ako odgovori formiraju skalu, samo je ograničen deo uzoraka odgovara moguć i moguć, nepronadjeni devijanti - uzorci dopuštaju otkrivanje reda individualnih ili kategorijalnih granica pitanja posmatrane pojave. Ona je jednodimenzionalna (komponente se dodaju od dna ka vrhu), sastoji se od kvalitativnih/ne-kvantitativnih različitih nivoa (nivo 4 nije dva puta viši od nivoa 2) i kumulativna je – viši nivo funkcija zavisi od postojanja i pouzdanosti donjih nivoa. Metkalf sugerise njenu vizuelizaciju kao let uz stepenice, na kojima donji nivou podražavaju gornje.

³⁴ Izvor: Metkalf 1994.

5. Traganje za sporazumom medju ministarstvima: koordinacija uključuje traganje za konsenzusom medju ministarstvima (komiteti, radne grupe) ministarstva rade zajedno u procesu pozitivne koordinacije.
6. Arbitriranje političkih razlika: centralna mašinerija za arbitražu pri konfliktima je uspostavljena (ovo takodje implicira negativnu koordinaciju).
7. Postavljanje limita ministarskim akcijama: centar vlasti preuzima aktivnu ulogu usmeravanja uspostavljanjem parametara za organizacije, definišući pre ono šta one ne treba da rade, nego šta treba.
8. Uspostavljanje centralnih prioriteta: postignuta je istinska pozitivna koordinacija; centar vlasti postavlja zajedničke prioritete kao okvir za akcije zasnovane na efektivnom funkcionisanju mehanizama koordinacije podređenih.
9. Strategija vlasti: ovaj nivo označava ograničen slučaj koji se teško dostiže u praksi: on podrazumeva da vlada uspostavlja potpuno ujedinjen sistem kreiranja politika.

Efektivna koordinacija na višem nivou zavisi od funkcionisanja mehanizama koordinacije podređenih. Jedino ako kapaciteti za koordinaciju bez koordinatora budu adekvatno razvijeni, postaće relevantno razmatrati potrebu za centralnim kapacitetima. Metklifov pristup se suprotstavlja strategiji odogo na dole, koja predviđa naglašenu dominaciju centralne kontrole.³⁵

II.4. FUNKCIONALNI PREGLED

Ključno za reformu JU je postupno kretanje ka sve sofisticiranijim administrativnim strukturama. Jedna ključni instrument reforme u tom smislu je **Funkcionalni pregled** (nadalje FP) koji obezbeđuje kreatorima odluka komparativni benchmarking.

Cilj FR je da pomogne vlastima da postignu ciljeve koje javne institucije obe, kolektivno i individualno, izvode realizujući sve (i samo) neophodne zadatke. Otuda FR ima četiri glavna **cilja**:

- a) Da eliminiše nepotrebne funkcije,
- b) Da smanji preklapanja izmedju i unutar institucija,
- c) Da doda nedostajuće funkcije i
- d) Da racionalizuje raspodelu funkcija.

³⁵ Vredi zabeležiti da Metkalfova skala koordinacije može biti teška za primenu u novim DČ i PČ u kojima se ne dešava, niti se ohrabruje inicijativa odozdo na gore. To je takodje slučaj u mnogim južnim evropskim DČ (na primer Francuska i Italija) dok u anglosaksonskim i nordijskim zemljama Metkalfov pristup daleko bolje funkcionisati.

Ovi ciljevi se sprovode preko tri **tipa** pregleda:

1. Vertikalni (jedne institucije),
2. Sistemski (više zajedničkih funkcija kroz institucije) i
3. Horizontalni (distribucija funkcija između institucija).

FR može da pomogne u identifikaciji funkcija koje izvode pojedini organi u državnoj administraciji a više nisu neophodne kao i deficita u sistemu odgovornosti. Sveobuhvatna slika koja se ovako obezbeđuje može posledično formirati osnovu za nacrt / usvajanje zakonskog okvira organizacije JU. Nadalje on može da pomogne u pronalaženju osnova za redistribuciju resursa.

Slab sistem horizontalnog upravljanja dominira državnim administracijama novih DČ i PČ. Ova oblast zahteva promene u praksi upravljanja i koordinacije kao dela jedne utvrđene političke i administrativne kulture. FR postavlja uzroke u red da ukaže na deficit u sistemu horizontalnog upravljanja. Sistem i horizontalni pregled pokazuje obim za racionalizaciju funkcija i investicija u izgradnji kapaciteta.

FR nije opšti lek za sve nevolje JU. Ipak realizacija sveobuhvatnog FR, posmatrajući horizontalne sisteme upravljanja, političke procese, organizaciju nekoliko sektora politika i podelu rada između sektora, može doprineti identifikaciji mera neophodnih za kvalitetnu administraciju.

III

Kreiranje politika i koordinacija vodjena pristupanjem EU

Uvodne napomene

Kreiranje politika i koordinacija

Promene funkcija jedinica vlasti

Koordinacija između raznih nivoa vlasti

Finansijsko upravljanje

Etika – kao izazov u koordinaciji i vrednovanju

III KREIRANJE POLITIKA I KOORDINACIJA VODJENA PRISTUPANJEM EU

III.1. UVODNE NAPOMENE

U narednom delu smo izdvojili aktivnosti centralne vlasti koje zahevaju akcije razvoja institucija, usmeravajući se na nedostatak horizontalne kooperacije i razmene informacija između raznih nivoa vlasti. Nedostaci vladine koordinacije su uzrokovane nedostatkom kreiranja politika (opšti ciljevi) i nedostatkom identifikovanja operativnih problema. Analizom ovih problema, nadamo se podizanju kapaciteta za pregovaranje unutar vladinih tela (unutrašnja koordinacija) i otvaranju vlasti za uticaj drugih aktera (spoljna koordinacija).

Najširi i najsnažniji izazov vladinoj koordinaciji može da se identifikuje u raskoraku između potreba za modernizacijom države s jedne strane, i potrebom da se izgradi sposobnost efikasnog koordiniranog funkcionisanja države u celini, sa druge strane.

Tada možemo izmeriti interakciju sa JU u drugim DČ i sa supranacionalnim i međunarodnim administracijama. Prvi deo ovog odeljka posmatra napredak vlasti, kao i obaveze u odnosu na članstvo u EU. Drugi deo predstavlja uobličavanje sistema koordinacije u novim državama članicama. Mi pravimo razliku između političkih i upravljačkih aktivnosti unutar vlasti (unutrašnja koordinacija) i izvan vlasti (spoljna koordinacija). Konačno, preporučujemo dalje mere razvoja koje se bave koordinacijom, posebno u odnosu na mašineriju donošenja odluka i koordinacije, jer su to glavni problemi sa kojima se JU suočavaju.

III.2. KREIRANJE POLITIKA I KOORDINACIJA

Proces Evropske integracije stalno nameće nove zadatke pred vlasti i u starim i u novim DČ i PČ. Štaviše potreba da se unapredi i ojača JU je imperativ bez obzira na aplikaciju za članstvo u EU. Iako pitanja koja se odnose na procese kreiranja politika i koordinacije formalno nisu predmet pregovora, Evropska Komisija nadgleda progres u kreiranju i unapređivanju institucija. Razlog tome je što PČ kao i DČ moraju da uredi odgovarajuće strukture sa novim zadacima i dužnostima u skladu sa preuzetim obavezama (na primer PČ treba da uspostave institucije odgovorne za primenu strukturnih

politika). Tako, pristupanje i članstvo u EU, između ostalog, utiče na sledeće domene JU:

- ✓ Sudstvo i institucionalne strukture,
- ✓ Regionalne i strukturne politike (na primer teritorijalni entiteti),
- ✓ Kapacitet za korišćenje spoljne pomoći,
- ✓ Zaštita životne sredine, prostorna ekonomija i javna dobra.

Najvidljivija posledica pristupanja EU za JU na oba i centralnom i podržavnom nivou vlasti je kompleksnost institucionalnog funkcionisanja u odnosu i na proces donošenja odluka i na primenu/nadgledanje (na primer, zadaci i nadležnosti u finansiranju, javnim nabavkama, programu nadgledanja).

Svi ovi procesi i institucije zahtevaju novi način funkcionisanja i odgovornosti za JU, kako se uvode novi igrači (to je otvaranje JU za uticaj od strane drugih javnih agencija/ vlasti, široka konsultacija sa građanima i učešće grupa građana). Nadalje, u dodatku približavanju nacionalnih politika i zakona, politikama i zakonima iz EU, pristupanje i članstvo u EU zahteva uvođenje budžetskih promena i horizontalnih pregovora unutar vlasti.

NEUSPESI POLITIKE U LITVANIJU

Politički neuspesi mogu biti definisani i u programiranju i u političkom smislu. Programski uspeh ili neuspeh politike može biti uslovljen u skladu sa stepenom do kog su postignuti izvorni ciljevi ili ako su izvorna obećanja ispunjena. Procena političke delatnosti u programskom smislu se odnosi na nedostatak preciznih ciljeva podržanih merljivim/kvantifikovanim ciljevima kao i nestabilnom prirodom političke posvećenosti.

Iako je Litvanija uvela okvir za strateško upravljanje (prema kom svaki menadžer/ funkcioner nadležan za odlučivanje treba da razvije strateški plan i programe koji sadrže definisane ciljeve) ipak ne postoje adekvatni opšti ciljevi prema kojima se može vrednovati kvalitet realizacije politika.

Kreiranje politike može da se vodi preko skrivene agende, krijući prave namere procesa programiranja. Na primer, tokom privatizacije Litvanskog Telekoma Vlada je pokušavala da maksimalizira svoje prihode. Veoma dobri uslovi u dogovoru oko privatizacije, koji su bili zauzvrat nagradjeni visokom cenom prodaje, omogućio je privatnim vlasnicima da povrate svoje investicije podižući cene fiksnih usluga mreže. Regulacija fiksne mreže komunikacionih usluga je bila neuspešna, zahvaljujući nepopunjenom regulativnom i institucionalnom okviru.

Štaviše, najčešći neuspesi politika su procenjeni u političkom smislu. Zemljišna reforma u kojoj su vlasti u Litvaniji propustiti da uspostave prava građana na svojinu uspostavljajući funkcionalno tržište zemljišta, predstavlja verovatno jedno do najsurovijih primera te vrste. Indikatori toga su: visok broj žalbi i sudskih presuda (uključujući Ustavni sud), redovno prilagodjavanje primarnih i sekundarnih pravnih akata tokom vođenja zemljišne reforme ove zemlje, visok broj slučajeva prevare i procesuirane korupcije, visok intenzitet i negativni tonovi medijskih priloga itd.

Slabosti politike imaju razne domaće razloge. Na primer, nizak nivo političke zrelosti sa visokim stepenom političke konfrontacije između partija leve orijentacije (koje su štatile prava stanara) i partija desne orijentacije (koje su štatile prava vlasnika) u procesu donošenja zakona, su onemogućile političkim partijama da postignu širok konsenzus u pogledu ciljeva zemljišne reforme. Kasnija promena u parlamentarnoj većini je izazvala U zaokret tokom primene ove politike, poništavajući napore ranije reforme.

Štaviše, u nekim slučajevima politički sistem EU sam može biti izvor političkih neuspeha. Litvanija je trebalo da primeni Zajedničku Poljoprivrednu Politiku (nadalje ZPP) iako je tako kasnije bila neuspješna na nivou EU proizvođači viškove poljoprivrednih proizvoda, podižući cenu hrane za potrošače itd. Efektivna primena politika EU na domaćem nivou je povezana sa takozvanim problemom „pokretnog cilja“. Na primer, priprema Litvanije da primeni ZPP je bila odložena uvođenjem zajedničke oblasti plaćanja za farmere EU, bez obzira na nivo njihove proizvodnje. Iako se nove DČ nisu prijavile za sistem do 2005 ili 2007. godine, Litvanije je morala da ga uvede pre svog pristupanja u Maju 2004.

Politički neuspesi su često objašnjavani nedostatkom finansijskih ili ljudskih resursa. U svojim redovnim Izveštajima, čak se i Evropska komisija fokusirala prevashodno na budžet, broj zaposlenih i njihove kvalifikacije. Institucionalne strukture u Litvaniji su, štaviše, dobile malo pažnje tokom predpristupne faze. Na primer, pripreme Litvanije da upravlja ZPP, je bila slaba, ne samo zbog nedovoljnog broja zaposlenih u Nacionalnoj Agenciji za plaćanja, već takodje i zbog neadekvatne postavljenosti institucija. Sistem se sastoji od brojnih institucija, od kojih su neke u nadležnosti Ministarstva Poljoprivrede ili Nacionalne Agencije za plaćanja.

Mnogo su neophodnije promene slabosti strateškog vodjstva na ministarskom / vladinom nivou, koje je nesposobno da prevaziđe interese posebnih sektora. Na primer, u sektoru zaštite životne sredine, osnivanje Agencije za zaštitu životne sredine (nadalje AZŽS) je trebalo da racionalizuje institucionalnu strukturu za primenu i sprovođenje politike zaštite životne

sredine EU. Njeno osnivanje je odlagano i samo nekoliko institucija je integrisano u strukturu AZZS.

III.2.1. INSTITUCIONALNA PODRŠKA KOORDINACIJI

Članstvo u EU zahteva ne samo prihvatanje standarda i zakona zajednice nego i kapacitet da se afirmiše uticaj u Briselu. Otuda je bitno da se kreira efikasan mehanizam unutar JU, da se uspostavi mreža kontakata osoba i tačaka spremnih da reaguju u određeno vreme na inicijative i zahteve od strane Evropske Komisije, drugih institucija EU ili drugih DČ EU.

PČ prilagodjavaju institucije da odgovore zahtevima prijema. Nedostatak jasnih pravila i velika uključenost linijskih ministatstava u proces pregovaranja, ograničavaju veliki broj drugih učesnika što može smanjiti mogućnosti interesnih grupa da iskažu svoj interes, pre nego relevantne vlasti. Ovo može imati dve posledice: Prvo, to smanjuje mogućnost vlasti da formuliše i brani ono što može da se smatra njenim nacionalnim interesom. Drugo, to smanjuje verovatnoću brze i korektnne primene usvojenih politika i zakona EU od strane aktera koji su zaobidjeni u inicijalnim procesima odlučivanja, koji se tako ne osećaju obaveznim da je usvoje i/ili primene mere, u slučaju nacionalnog nivoa.

Mnoge slabosti u procesu pridruživanja su zasnovane na tradiciji centralističkih država. Kako centralna država ima dominantnu poziciju u prerogativima koordinacije, vertikalne kao i horizontalne veze i linije komandovanja su često slabe, blokiraju efektivnu razmenu informacija i konsultacija. Na kraju, članstvo u EU obavezuje vlasti da uključe sve relevantne igrače u proces odlučivanja, kao i u fazu primene, koristeći saradnju i međusobnu funkcionalnu povezanost.

III.2.2. HORIZONTALNA KOORDINACIJA CENTRALNE ADMINISTRACIJE

U novim DČ i PČ mehanizmi donošenja odluka na centralnom nivou izgleda da su neprimerene za dobijanje koherentnih i koordiniranih odgovora na zahteve članstva u EU. U cilju korišćenja svih prednosti novih mogućnosti koje proističu iz članstva u EU, DČ moraju da uvedu i razviju jasnu odgovornost i zadatke centralne administracije. To uključuje preispitivanje koordinacionih struktura koje funkcionišu u administrativnom sistemu EU, reagujući i na nove zahteve i na mogućnosti. Neke od DČ i PČ su odgovorile institucionalnim oblikovanjem koje odgovara potrebama pregovaranja tokom pred-pripremnog perioda, i najvažnije uključaju sledeće:

- ✓ Jačanje pozicije Predsednika vlade (na primer Poljska, Madjarska i Rumunija),
- ✓ Reorganizacija kancelarija / Predsednika vlade i
- ✓ Restruktuiranje ministarstava spoljnih poslova.

Kao rezultat, brojne nove institucije i zadaci su postali podređeni Predsedniku Vlade i kabinetu ministra spoljnih poslova. Ipak, obuhvatna transformacija strukturnog oblikovanja centralne administracije i agencija ostaju u inicijalnoj fazi. Iako je veća uključenost linijskih ministarstava u evropski proces odlučivanja u datom sektoru inicirano od strane PČ i novih DČ, institucionalni okvir mehanizama koordinacije na nivou centralne vlasti bi mogle nadalje biti razvijene i usmerene u pravcu povećavanja efektivne primene na nacionalnom nivou politika i zakona prihvaćenih na nivou EU.

Treba naglasiti da je snažna uključenost Predsednika vlada i/ ili ministara spoljnih poslova u proces pregovora, nije nužno restriktivni razvoj, sve dotle dok se uključivanje koristi da se obezbedi horizontalna koordinacija unutar vlasti i ojača konsultacija sa političkim grupama i grupama zainteresovanih gradjana.

U pogledu institucionalne ravnoteže izmedju ključnih nacionalnih igrača u procesu odlučivanja u EU (na primer predsednik vlade, ministar spoljnih poslova i podređene / podeljene kancelarije EU) proces prilagodjavanja se još uvek stvara. Ne sprovodi se totalna reorganizacija. Pre se može reći da su sprovedena najznačajnija prilagodjavanja u cilju da se postane pravi član EU „pod punom zastavom“.

Idealno, jednom kada postanu deo procesa odlučivanja Evropske Unije, nove DČ treba da prilagode svoje JU i da uključe širi spektar institucionalnih igrača. Što se tiče strukturne dimenzije, verovatno je da će institucionalna stabilnost mehanizama i procedura u novim DČ voditi ka rastućoj efektivnosti sistema kreiranja politika. Kada se povežu sa adekvatnim politikama i veštinama upravljanja ljudskim resursima, takva strukturna stabilnost može postati ključni faktor u prevazilaženju tipičnih problema pridošlih zemalja u bavljenju različitim socio-političkim odnosima proširene EU.

U ovom kontekstu, treba zabeležiti da neke PČ uvode ustavne promene koje omogućavaju da vlast usvaja zakone koji približavaju nacionalno zakonodavstvo, zakonodavstvu EU, da bi se ubrzalo ispunjavanje kriteijuma za pristupanju EU (na primer Rumunija i Slovačka). Ovaj pristup može da smanji efektivnu primenu približenih zakona iz nekoliko razloga: Prvo, to može smanjiti vidljivost potrebe za horizontalnom koordinacijom i spoljnim konsultacijama. Drugo, to može smanjiti ulogu parlamenta ili potpuno zaobići

parlament i tako smanjiti opozicionu (koja može ući u vlast na kasnijim izborima) spremnost da poštuje/primenjuje takve zakone u budućnosti. Treće, to može čak imati i suprotan efekat od nameravanog, jer Evropska komisija može razumeti primenu mera usvojenih na ovaj način kao nedovoljan, jer:

- a) pravila usvojena od strane jedne vlade mogu biti menjana sa sledećom bez ili sa ograničenim uključivanjem nacionalnog parlamentarnog sistema;
- b) tako usvojena pravila nemaju stepen legalnog autoriteta koji Komisija traži.

III.2.3. UNUTRAŠNJA KOORDINACIJA VLASTI

Koordinacija JU u procesu integracije nije samo značajna za zemlje koje traže članstvo EU već je to takodje esencijalno za funkcionisanje unutar Unije. Tako, proces koordinacije politika treba da bude grupisan u tri faze:

- ✓ Period udruživanja i pregovaranja o prijemu,
- ✓ Medjupriod tokom produžavanja trenutnog pristupa i konačno,
- ✓ Članstvo.

Kritično pitanje u ovom procesu je koordinacija raznovrsnih vladinih napora i interesa u jednu kohezivnu politiku. Potreba za pouzdanom, transparentnom, odgovornom i efikasnom koordinacijom je nametnula uspostavljanje institucionalne strukture koja podržava institucije odgovorne za utvrđivanje nacionalnih pozicija i formulisanje pregovaračkih mandata. Ipak, institucionalni kapaciteti za izvršavanje takvih zadataka su ograničeni, što povratno ograničava razumevanje pregovarača i efikasno predstavljanje nacionalnih interesa.

Normalno, tako sveobuhvatan proces pregovaranja kao što je pristupanje EU treba da utiče na unapredjivanje funkcionisanja vlasti, posebno u pogledu efikasnosti, toka informacija i finansijskog planiranja. U mnogim novim DČ, jačanje uloge Predsednika Vlada i njihovih kabineta igraju važnu ulogu u naporima koordinacije.

Uprkos svemu, promene nisu prevazišle vertikalni hijerarhijski lanac komande u sistemu vlasti ili jačanjem autonomije raznih jedinica i agencija unutar vlasti. Administracije nisu uspele u prevazilaženju uskih posebnih interesa. Odgovornost vlade i unutar vlade nije jasno podeljena i precizirana, nisu jasne linije procesa komunikacije i konsultacije što stvara netransparentne procese odlučivanja a time i nedostatak pouzdanosti.

MEDJU-DEPARTMANSKI KOMITETI U RUMUNIJU

Izgleda da je unutar-vladina koordinacija (nadalje UVK) u Rumuniji atipičan slučaj, iako se mogu naći sličnosti sa Italijom u pogledu velikog broja interministarskih komiteta. Nedostatak UVK je postao izvor institucionalne nestabilnosti usled čestih promena agencija i institucija u nadležnosti raznih ministarstava ili direktno vlade. Kreiranje novih institucija, interministarskih komiteta, saveta (bez odstranjivanja onih koje su propale u svojoj misiji), stalno preklapanje u poslovima fragmentacijom struktura odlučivanja i improvizovanim naporima u obezbeđivanju koherentnosti javnih politika, bili su takodje problematični. UVK je postala konzistentnija u 1998. sa uspostavljanjem Departmana za reformu centralne javne administracije, koji je preuzeo prerogative ranije Reformskog Saveta. U Helsinkiju je 1999 Rumunskom Ministarstvu za Evropske integracije najavljen početak pregovora o pridruživanju, što je bila ključna tačka u intersektorskoj koordinaciji. Ovo ministarstvo je preživelo smenu političke vlasti u 2000, bez ostvarenih većih rezultata u realizaciji svoje izvorne misije, zato što su u međuvremenu dve dodatne strukture – Ministarstvo za spoljne poslove i Vladin Generalni Sekretarijat – preuzeli iste nadležnosti obezbeđivanja koherentne koordinacije javnih politika. Na to se dodaje velika fragmentacija izvršne vlasti u veliki broj Ministarstava (27 ministarstava na početku 2001 u poredjenju sa prosečnim brojem 15,8 u zemljama Centralne i Istočne Evrope³⁶) podržano od devet agencija direktno podređenih Predsedniku vlade. Vredno pomena, je takodje da postojalo 1 300 javnih službenika zaštićenih od otpuštanja Zakonom 188 iz 1999. Takodje stare interministarske komisije, koje su bile formirane da zadovolje zahteve partija u parlamentarnim koalicijama pa su imale malo šta sem imena, izazvale su konflikte u pogledu nadležnosti. Takvo stanje je proizvelo nesigurnost i nisku efikasnost koordinacionih struktura. „Ko koga izveštava“ je postala politička igra, koja je uživala stalnu pažnju medija. Kako je disfunkcionalnost i politički prepoznata kao problem, napravljen je pokušaj da se sačuva obraz usvajanjem Zakona 90/2001. Ovaj zakon je omogućio vladi da osnuje interministarske savete, komisije i komitete u ciju rada, integracije, korelacije i nadgledanja svojih politika, i nije nikakvo rešenje pomenutog problema. Drugačije rečeno, postojeća fragmentacija je bila dovedena do tačke sa koje se izgubila svaka nada u koherentnost.

Posledica ovog pristupa je bila jasno vidljiva u kreiranju Nacionalnog Razvojnog Plana (NRP) za 2002-2003. Evropsko zakonodavstvo o državnoj pomoći je potpuno ignorisalo pravljenja nacrtu politika za razne sektore na

³⁶ Earl Warnign Report, Romania no.1 / 2001, pp.28'36, Academic Society Bucharest, Romania

regionalnom nivou, dok je Savet za konkurenciju tretiran kao da ne postoji.³⁷ Na primer opadajuće korišćenje pesticida i nitrata je bilo predstavljeno u odeljku NRP kao ozbiljna politička slabost, da bi samo tri odeljka kasnije bilo procenjeno kao dobar korak za okolinu i javno zdravlje. Ni jedan red nije posvećen odnosu između transporta i fenomena staklene bašte nastalog emisijom gasova, dok je industrijsko restruktuiranje bilo jedva pomenuto unutar liste manje bitnih mera, bez dodatnih klasifikacija. Nedostatak komunikacije a posebno izveštavanja odozdo na gore (od individualnih interministarskih komisija prema ministarstvima zaduženim za koordinaciju) vodili su sličnim slabostima nedavno izdate Rumunske Strategije o Energiji.³⁸

Vlada je restrukturirana u 2003. godini i osnovan je *Visoki Savet za reformu javne uprave, koordinaciju javne politike i strukturno prilagodjavanje* da obezbedi korelaciju reforme javne uprave i reforme politika na nivou ministarstava i drugih vlasti. Jedinica za javnu politiku (JJP) pod Generalnim Sekretarijatom Vlade je bila nadležna za usmeravanje komunikacije i koordinaciju aktivnosti interministarskih saveta, komisija i komiteta. Namera je bila dobra ali se nije vodilo računa o predhodnoj hiperprodukciji interministarskih komiteta. Ovom prilikom, JU je bila iznenadjena³⁹ saznanjem (10. marta 2004), da je broj interministarskih komiteta, koji je trebalo da bude koordiniran od strane JJP radi obezbedjivanja neophodnih informacija za kreiranje konzistentnih javnih politika, bio preko 100. Generalni Sekretarijat Vlade je napravio novi i konačni pokušaj da uspostavi unutar-vladinu koordinaciju. Ona je zasnovana na rešenju identifikovanom u direktnim, sistematskim susretima Državnih sekretarijata u individualnim ministarstvima, uz osvrt na zaključke vladinih sastanaka koji se bave intersektorskim odlučivanjem. U isto vreme, očekuje se modernizacija rada JJP i jasnije definisani mehanizmi unutar-vladine koordinacije.

III.2.4. KONVERGENCIJA I STRUKTURNO PRILAGODJAVANJE

Vladina koordinacija prouzrokuje dugoročno približavanje političkih sistema, koje traži dvostrani pristup unutar novih DČ i PČ:

- ✓ Nominalno približavanje (harmonizaciju nacionalnih zakonskih sistema sa evropskim *aquis communautaire*).

³⁷ Comments on National Developmental Programme. An ex-ante evaluation, ENLARGE / ELD (2002) 95110, Brussels 2002

³⁸ USAID/Romania, Democracy and Government Assessment of Romania, Report, 22 September 2001.

³⁹ Govor predsednika vlade na plenarnoj parlamentarnoj skupštini za odobrenje strukture Vlade, 10. mart 2004.

- ✓ Strukturno prilagodjavanje (centralni, regionalni i lokalni administrativni kapaciteti u izgradnji neophodne strukture za participaciju i sticanja beneficija iz EU kooperacije).

Dok se proces integracije produžava istovremeno duž ove dve dimenzije, JU mora da integriše pravilnu podelu mera. Drugačije rečeno, nekoordinacija ovih aktivnosti ograničava i uključivanje države u integracije politika kao i dobrobit od zakona i ekonomske harmonizacije.

Princip subsidijarnosti daje pravo DČ da uspostave i regulišu svoj sistem JU, obim aktivnosti JU i pitanja sudstva. Ipak, članstvo u EU je daleko dostižnije sa usmeravanjem na funkcionisanje vlasti i na javne usluge (na primer javne nabavke ili zaštita životne sredine). DČ i PČ su učesnici dva paralelna a divergentna procesa, integracije i decentralizacije, i njihova vlast je stavljena pod snažan pritisak prenošenja određene vlasti na međunarodne organizacije dok u isto vreme delegiraju sudstvo i autonomiju regionalnim i lokalnim strukturama, bližim građanima. Ovaj poslednji proces motivise građansku participaciju, što izaziva organizacionu efikasnost, fleksibilnost i odgovornost.

Koordinacija stavlja pod znak pitanja **ulogu centralnih vlasti**. Dok centralizacija minimizira kontrolu i naredbe centralne uprave, koordinacija raznih slojeva vlasti traži uspostavljanje zajedničkih vrednosti, vizije/misije i kriterijuma na koje se niži nivoi mogu osloniti. Kratkoročno, vlada gubi kontrolu nad dnevnom isporukom javnih usluga, dok u isto vreme ostaje odgovorna EU kao i građanima da obezbedi isporuku usluga na korektan, pošten i pravovremeni način.

Dugoročno, štaviše, vlade ne samo da primenjuju i utiču na zakone EU, one su takodje podložne suštinskim promenama. Nepostojanje Vladinih efikasnih mehanizama koordinacije može se posmatrati kao nemogućnost integrisanja, a tako i predstavljanja briga raznih interesnih grupa, građanskih inicijativa, društvenih pokreta itd.

Sve u svemu, efektivna participacija u Briselu zavisi od:

- ✓ Sposobnosti da se za razumno vreme formuliše jasna politika uključujući i mogućnost i spremnost da se konsultuje sa nevladinim akterima i uključi i njihove interese u formulisanje nacionalnih interesa,
- ✓ Mehanizama pregovaranja koje vode prekidanju dogovora, i
- ✓ Mogućnosti da se promovišu zajednički interesi izmedju raznih frakcija / nivoa vlasti kroz formalne linije komunikacije.

Vladina efikasnost zavisi takodje od njenog kapaciteta da se uspešno bavi mogućim konfliktima između:

- ✓ Politike i profesionalne administracije /izabranih funkcionera i profesionalne službe,
- ✓ Departmana i raznih jedinica unutar vlasti i
- ✓ Formalnih procesa nasuprot neformalnim procedurama.

Da bi uspešno rešavale ove konflikte, nove DČ moraju da povećaju svoje upravljačke i administrativne kapacitete. S obzirom da JU u ovim zemljama teže da postanu visoko politizovane i često su visoke administrativne pozicije pre visoko političke nego administrativne, izazov je da se modernizacija JU objasni pre kao politički nego kao tehnokratski proces.

Do sada, analiza procesa modernizacije JU kao čisto upravljačkog problema stvara interesantnu perspektivu: u bavljenju sa novim odgovornostima, vlada i javne agencije sve češće iznajmljuju specijalizovane službenike sa produbljenim znanjima određenih aspekata problema. Tradicionalne hijerarhijske strukture podrazumevaju napredovanje jedino preko podizanja skale i dodavanja novih resursa u postojeće institucionalne strukture.

Činjenica je, međutim, da primena politike i rešavanje problema u konkretnim slučajevima postaju kompleksniji pošto rešenja u jednoj oblasti traže uzimanje u obzir i druge. Na primer, kada odlučujete o merama zaštite okoline (na primer zabrana korišćenja određenih hemikalija u djubrivu) kreatori zakona moraju takodje da uzmu u obzir i potrebe poljoprivrednog sektora (na primer podrška korišćenju drugog tipa djubriva ili uvođenje ekološkog uzgoja). Drugim rečima, rastući broj problema se ne može rešavati u jednom departmanu ili čak i sektoru; oni traže međudepartmanske i interinstitucionalne timove specijalista koji rade zajedno. Ovo se primenjuje takodje i na rutinske poslove kojima se upravlja u tradicionalnom odozgo na dole lancu komande.

Napori za pridruživanje dokazuju da organizacija JU mora da deluje istovremeno hijerarhijski i nehijerarhijski, da bi rešavala sve probleme. Usvajanje usluga usmerenih ka potrošaču predstavlja jednu od najvećih izazova u izgradnji funkcionalnih oblika vlasti. Ovo može postati pokretački faktor olakšavanja koordinacije unutar vlasti. Isto tako, samovrednovanje institucionalnih kapaciteta jedinica JU širom zemlje, može značajno da ubrza proces upravljanja znanjima i unpredjivanju efekata rada. Za sada, ne postoje politički pritisak ili pouzdana orudja u podržavanju ovakvih inicijativa.

Izgleda da većina vladinih agencija unutar PČ i novih DČ ima ograničen institucionalni kapacitet u kreiranju generičkih modela moderne prakse upravljanja JU. Modeli unutrašnje i spoljne koordinacije (što znači sa podnacionalnim nivoom vlasti i nevladinim interesnim grupama) delimično postoje i mogu postati tačka oslonca za planiranje / primenu unapređivanja upravljanja u budućnosti.

Primena budućeg napretka upravljanja ne može da se razume u novim DČ jer u njima postoji neefikasan, hijerarhijski sistem interne komunikacije i stoga virtualno ne postoji znanje u gradjenju JU. Ovo zahteva partnerski pristup unutar organizacija i sposobnost za razmenu informacije sa drugim, doprinoseći razvoju nove menadžerijalne kulture.

III.2.5. INSTITUCIONALNA KOORDINACIJA ZA PREDPRISTUPNE I STRUKTURNE FONDOVE

Pregovori o pristupanju obezbedili su finansijsku alokaciju od skoro 22 miliona Evra za nove DČ za period 2004 – 2006. Priprema za korišćenje ovih Strukturnih i Kohezionih Fondova je bio pritisnut, izmedju ostalog i:

- ✓ odlaganjem potpisivanja i primene pravila javnih nabavki,
- ✓ odlaganjem u potpunosti i pravilnim definisanjem institucionalnog upravljačkog sistema,
- ✓ konfuzijom koja se odnosi na finansijski menadžment i kontrolu fondova,
- ✓ nedostatkom računovodstvenog sistema i
- ✓ nedovoljnom pripremom odgovarajućih projekata.

Upravljanje predpristupnim instrumentima (PHARE, ISPA i SAPARD) i ogromni naponi koji su preduzeti od strane potencijalnih članova da odgovore na teške i kompleksne zahteve, treba da budu održavani pa čak i dalje ojačani. U dodatku, JU na svim nivoima vlasti u novim (kao i u starim) DČ mora da se pripremi za nove procedure i zahteve, koji se očekuju da budu uvedeni, u vezi sa tekućom reformom Strukturnih Fondova.

U okviru koordinacije predpristupnih instrumenata, od centralne javne administracije se očekuje da kooperira i koordinira primenu tih fondova sa vlastima i organima centralne i lokalnih administracija. To zahteva razmenu informacija, saradnju i ovlašćivanje raznih vladinih agencija i drugih aktera. Proces donošenja odluka koji se odnosi na selekciju, primenu i nadgledanje projekata je visoko centralizovan i suštinski je dodeljen označenim jedinicama unutar centralne administracije.

Razlog za to je često bio strah centralne vlasti od gubitka uticaja, ako delegiraju svoje moći na organe podnacionalnih nivoa vlasti. Dok je ova reakcija možda bila i razumljiva tokom predprijemne faze, jednom kada se dostigne članstvo u EU, nove DČ ne mogu zadržati te moći (na primer pravo na primenu, Strukturnih Fondova). Razlog je u tome što zakoni EU o upravljanju ovim fondovima zahtevaju da alokacija fondova, selekcija projekta, primena projekta, praćanje i funkcija postfinansijske kontrole bude alocirana na razne vlasti.

IRP ISKUSTVA U POLJSKOJ

Iskustva Institucionalnog razvojnog programa (nadalje IRP, *Institutional Development Programme, IDP*), finansiranog od Svetske Banke u Poljskoj pokazuju da samo sistemski pristup može da unapredi javnu upravu. Drugim rečima, produbljena dijagnoze čitavog sistema upravljanja (uključujući na primer razvoj potencijala i organizaciono struktuiranje) može da pokaže oblasti napredovanja. IRP metodologija komibnuje razne analize sistema upravljanja na nacionalnom nivou radi identifikacije modela za unapredjivanje zakonskog okvira, za dobru javnu upravu. IRP je ukazao na sledeće **slabosti**:

1. Postoji potreba za metodologijom vrednovanja jedinica JU (dijagnoze statusa institucionalnog razvoja),
2. Sredstva podrške planiranju sistemskog unapredjivanja upravljanja su ograničena uskim setom tehničkih zadataka i nisu pokrivena vladinim politikama,
3. Set sredstava podrške primeni unapredjenja koorinacionog upravljanja nije komplementaran.

Primena Instrumenta za Strukturne Politike za Predpristupanje (nadalje ISPP, Instruments for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA),⁴⁰ je bila spora usled odlaganja u fazi tendera i ugovaranja, niskog kvaliteta monitoring izveštavanja i slabog upravljanja agencija zaduženih za implementaciju.

Ipak, IRP je ukazao da priprema JU za efikasno korišćenje strukturnih fondava EU, pre svega korišćenjem predpristupnih fondova, daje mogućnost, kako je i preporučeno, da se odgovarajući kapaciteti razvijaju preko:

- ✓ promocije jakog vodjstva, uključivanja upravljanja svih nivoa i
- ✓ rastuće svesti i pouzdanosti operacionalne i korporativne strukture.

⁴⁰ Za dalje informacije videti: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa-en.htm.

U novim DČ, vlasti nisu bile uključene u detaljni sistem upravljanja odvojeno od formulisanja generalnog okvira za sistem finansiranja i kontrole. Pitanje odnosa između izabranih organa i javnih službenika je ostalo bez odgovora. Štaviše priprema za participaciju u strukturnim politikama može ojačati ulogu koordinacije u kreiranju politike. Otuda su, nove DČ bile uključene u Nacionalni Razvojni plan 2004 – 2006 i strateško planiranje radi unapredjivanja ove oblasti. Posle toga, odgovorne jedinice /departmani su proizveli operativni plan za usmerenje date strategije (što znači dokument koji proizvodi strategije u konkretne akcije). Strateško planiranje centralne vlasti pretpostavlja sledeće, da bi unapredila sistem horizontalne koordinacije:

- ✓ Izgradnja koherentne i konzistentne vizije za razvoj JU,
- ✓ Prevodjenje vizije u set principa javnih politika i strategije integrisane sa ciljevima vladine socio-ekonomske politike,
- ✓ Izgradnja kapaciteta da se unapredi meki aspekt koordinacije, podizanjem etičkih standarda.

Radi koordinacije sa spoljnom okolinom Vlada treba da:

- ✓ bude otvorena ka uticaju funkcionalnih jedinica JU od drugih država (posebno novih DČ),
- ✓ poveća participaciju,
- ✓ podigne participaciju menadžera u strateškom odlučivanju,
- ✓ koristi koordinaciju kao orudje za podizanje kvaliteta usluga,
- ✓ poboljša kooperaciju sa državnim akterima otvarajući kanale za uključivanje svih.

III.3. PROMENA FUNKCIJA JEDINICA VLASTI

Kao što je unapred prikazano, ambijent u kojoj vlasti funkcionišu se stalno menja i vlasti moraju da se prilagode novim ulogama i novom tipu odgovornosti. Na primer, centralna vlast postaje sve manje uključena u svakodnevnu primenu zakona a postaje odgovornija za razvoj zajedničkih politika, zajedničkih okvira za razvoj kao i za primenu i za dugotrajno održiva rešenja. Da bi to postigla, centralna vlast mora raditi i koordinirati sa svim uključenim stranama, i unutar vlasti (to jest horizontalno) i van vlasti (to jest vertikalno sa podnacionalnim JU i nevladinim interesnim grupama). Drugačije rečeno, uloga centralne vlasti je promenjena od jednog svemogućeg kreatora i primenjivača zakona do moderatora i fasilitatora socio-ekonomskog razvoja, kao i lidera i organizatora isporuke javnih usluga.

Ovaj proces je nedavno lansiran u novim DČ. Nedovoljan institucionalni kapacitet za upravljanje i funkcionalno unapredjivanje, ostaje primarna

prepreka u mnogim novim DČ i PČ, u kojima vladinoj koordinaciji nedostaje šira perspektiva. Jedan od nedostajućih elemenata u tom kontekstu je neefikasna razmena informacija između kreatora politike i parlamentaraca na jednoj strani, i na drugoj strani vlasti, koje moraju da primene i sprovedu zakone i građana koji su predmet zakona.

Nedostatak efikasne razmene informacija dalje otežava formulaciju integrisane i koherentne politike razvoja. Obezbeđivanje pristupa informacijama i davanje informacije ne-državnim akterima, kao što su interesne grupe i pod-državne vlasti, može biti vredno za pomenute države, posebno od kada su one predstavnici šireg javnog interesa u praktičnim akcijama preduzetim od strane javnih vlasti.

Proces modernizacije zahteva značajan broj skupih i, povremeno, bolnih promena za društvo. U javnim stavovima, političari u mnogim od država članica EU (i starim i novim) često smatraju EU ili „Brisel“ odgovornim za promene i njihove posledice. Umesto toga, bilo bi bolje da se objasni stvarni razlog nastalih promena i prikaže moguće ostvarenje željenih ciljeva u srednjem ili dužem periodu. Usmeravanje informacija ka raznim interesnim grupama, njihovo lokalno i nacionalno predstavljanje kao i njihovo uključivanje u formualciju politike i procese donošenja odluka, mogu dati kredibilitet i osećaj učestvovanja u integracionom procesu.

Ovo, povratno, može doprineti boljem razumevanju interesa, briga i pregovaračkih pozicija novih DČ i mogu dati građanima osećaj prave participacije. Druga prednost će biti u tome da kada je odluka jednom doneta (bilo na nivou EU ili na nacionalnom nivou), subjekti na koje se mere odnose, biće spremniji da primene date mere na korektan i pravovremeni način jer su bili uključeni u njihovo kreiranje.

Neuspeh vlasti u komunikaciji sa spoljnim akterima predstavlja takodje značajan problem i u unutrašnjoj vladinoj koordinaciji. Bez doprinosa onih na koje će direktno uticati date mere (na primer, onih koji moraju da primene mere) ili onih koji imaju odgovarajuću ekspertizu (na primer interesne grupe), centralna vlast ulazi u rizik usvajanja nerealističnih pregovaračkih pozicija /politika/zakona. Centralna vlast može da ublaži problem uspostavljanjem regularnih procesa i procedura za razmenu informacija sa relevantnim spoljnim akterima. Na primer, to može biti preko sastanaka i konferencija, gde u isto vreme utiču i državni organi kao i nedržavni subjekti, mogu dati koristan doprinos koji može da olakša razvoj holističkih i realističnih političkih i zakonskih rešenja. Interesne grupe mogu takodje biti ohrabrene da pripreme analize, izveštaje i predloge, koji, iako nisu zakonski povezani, svakako imaju politički značaj. Kroz takav proces, spoljni akteri (koji su na taj način

istovremeno, i predstavnici dela javnosti) bi mogli biti u stanju da ispolje uticaj na (i time takodje osećaju i svojinu nad rezultatima) procese integracije i pregovaračkih pozicija, promovisanih od strane vlade.

Razmena informacija i uključivanje u nacionalni (EU) proces odlučivanja može takodje pomoći organizovanju sistema podrške rangiranoj i dokumentovanoj kooperaciji na lokalnom i regionalnom nivou (na primer priprema/ širenje modela najbolje prakse, uključujući obrazovne aktivnosti).

Može se zaključiti da kreiranje efikasnih mehanizama dijaloga i javnog učesća preko razmene informacija može doprineti obezbeđivanju podrške od strane lokalnih i regionalnih lidera kao i povećanju javne podrške integracionom procesu. Proces može da se analizira na dva nivoa, kao stimulacija javnog učesća i kao olakšavanje puta za učlanjenje u EU. Nevladine organizacije i ekonomsko samoupravljanje mogu biti vredni saveznici u ovim aktivnostima, koje, sa razdvajanjem svojih sopstvenih interesa i određivanjem najbitnijih ciljeva, mogu uticati na akcije javnih vlasti.

Najslabija strana koordinacije vlasti je nedostatak toka informacija. Često se dešava da vladine jedinice u jednom sektoru nisu adekvatno informisane o inicijativama u drugim sektorima vlasti, koje mogu imati povratni uticaj na ostale sektore. To je takodje bilo primećeno izmedju jedinica istog sektora a čak i unutar iste orgnaizacije. Nedostatak informacija nije samo horizontalno pitanje. To je istovremeno i vertikalno pitanje. Nije neobično da jedinice vlasti ne dobiju – u nekim slučajevima one i ne žele da dobiju – povratni odgovor od korisnika njihovih aktivnosti ili usluga. Otuda one nisu obavestene o uticaju svojih aktivnosti ili o potrebama svojih klijenata.

Ono što demokratskom sistemu treba, u cilju korektnog funkcionisanja, su institucionalne i društvene infrastukture koje premošćavaju jaz izmedju vlasti i onih kojima se vlada. U demokratskim zemljama, strukture omogućavaju razmenu informacija i pogleda izmedju vlasti na jednoj strani i civilnog društva, industrije, sindikata i političkih partija na drugoj, premošćavajući taj jaz.

Gore spomenuto može biti ilustrovano narednom matricom.

OBLAST : Kreiranje politika

Problemi	Problemi, Barijere	Rešenja, Procesi
Resursi/ Znanje	<p>Visoko kvalifikovani funkcioneri i političari sa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visoko specijalizovanim znanjima ali sa malo ili nimalo znanja o realnim efektima na terenu inicijativa, i/ili • Visoko specijalizovnim znanjima u oblasti (na primer poljoprivrede) ali bez, ili sa malo znanja o inicijativama u drugoj oblasti (na primer okolina ili transport) koje mogu imati uticaja na, ili biti pogodjene prvom pomenutom inicijativom 	<p>Uspostavljanje lako dostupnog, jeftinog izvora znanja, koji može obezbedi- ti relevantne i specifične inpute/sugestije sa kratkim opaskama. Metodi mogu uključiti komitete ili pisane konsultacije.</p>
Tok informacija	<ul style="list-style-type: none"> • Visok intenzitet donošenja zakona i odlučivanja na nivou EU uzrokuje dolazak mnoštva dokumenta iz EU na nenacionalnim jezicima (tipično engleski, francuski i nemački) i sa kratkim rokovima za odgovor • Odgovorni funkcioneri putuju mnogo, a kad su kod kuće, zauzeti su čitanjem dokumenata i pripremom izveštaja/predloga za instrukcije nadređenima u hijerarhiji 	<p>Uspostavljanje standardnih procedura konsultacija, koje mogu biti aktivirane sa pozadinskom podrškom ofisa (na primer mladji eksperti ili služba Sekretarijata) ili automatski ili uz malo instrukcija glavnog eksperta (menadžer ili političar). Procedure mogu da uključe identifikaciju zainteresovanih/odnosnih strana (na primer drugih ministarstava, agencija koje spovode, industrijskih organizacija i /ili drugih nevladinih interesnih grupa) i njihovo uključivanje na automatsku mejling listu.</p>
Kultura	<p>Nema funkcije podrške, to jest kolega posvećenih podršci odgovornom funkcioneru Ekpert i/ili njegov menadžer ili lider kao kraljevi u svojoj oblasti i boje se konkurencije Nedostatak poštovanja za timski rad, strah od „nevolja“ ako su i drugi uključeni, davanje (neželjenih) komentara i sugestija</p>	<p>Uspostavljanje timova odgovornih za određene dosjee Nagrađen timski rad i veštine komunikacije</p>

III.4. KOORDINACIJA IZMEDJU RAZNIH NIVOVA VLASTI

Ranije zemlje kandidati (danas nove DČ) nisu uspele da koordiniraju svoje pregovaračke napore kao grupa. To ne znači, štaviše, da se uopšte nije uspostavila horizontalna koordinacija. Sastanci na visokom nivou centralne vlasti i/ili glavnih pregovarača su bili organizovani u okviru Višegradske Grupe 4 i Baltičkih država. Ovi sastanci su omogućili učesnicima da razmene očekivanja, iskustva i poglede.

Ali slabi rezultati ovih sastanaka odražavaju ne samo različite interese PČ. Oni odražavaju takodje slabost njihovih institucionalnih mogućnosti da ojačaju mehanizme konsultacija. Na kraju, ovaj nedostatak zajedništva je sprečio PČ/nove DČ da unaprede svoje pregovaračke pozicije i/ili obezbede koncesije i /ili komprimise u Briselu.

Nedovoljne procedure koordinacije, spojene sa nedostakom zajedničkog institucionalnog terena, je takodje obeležio proces pregovora pristupanju EU. Ponekad su pregovarački timovi na nivou javnih službenika, ministara i ambasadora na političkom nivou, imali medjusobno suprotstavljene stavove.

Što se tiče budućnosti, nove DČ i PČ treba da razviju otvorene metode komunikacije izmedju vodećih institucija. Tako će razmena mišljanja i formulisanje zajedničkih pozicija, koje predstavljaju njihove kolektivne interese, povećati mogućnost da, na primer, dobiju veću korist iz članstva u EU. Treba da se uspostave inter-institucionalne mreže koje mogu identifikovati i rešiti potencijalni konflikt interesa. Ako i nije moguće razrešiti sve nesporazume, ovakve zajedničke strukture mogu bar olakšati pronalaženje kompromisa.

III.5. FINANSIJSKI MENADŽMENT

Ne postoji merljiva, predvidljiva i potpuno poštana realokacija javnih fondova. Ipak, finansijski menadžment odražava delimično ranije prikazane slabosti JU. Značajan efekat razvoja koordinacije je mogućnost jedinica vlasti da formulišu svoje sopstvene finansijske potrebe preko godišnjih i višegodišnjih budžetskih planova. Unapredjeni finansijski menadžment preko ciljnog budžetiranja i preko višegodišnjeg budžetskog plana, traži finansijska orudja usmerena na identifikovanje glavnih finansijskih obaveza i investicionih prioriteta. Drugačije rečeno, finansijski planovi moraju da budu razvijeni kroz

strateški proces odlučivanja. Finansijski menadžment uključuje identifikaciju finansijskih potreba, procedura i veština, koje se mogu dobiti preko sledećeg:

- ✓ Uspostavljanja komiteta i ciljnih radnih grupa,
- ✓ Vođenja finansijskih i budžetskih analiza (ciljno budžetiranje),
- ✓ Definisanja ciljeva koordinacije,
- ✓ Identifikovanja razvojnih ciljeva,
- ✓ Pravljenja prioriteta u primenama,
- ✓ Merenja cene primene ciljeva i
- ✓ Primenom vremenskog okvira.

U PČ se finansijski i organizacioni aspekti često odvojeno obradjuju. Kao rezultat, nepostojanje finansijskog predviđanja / planiranja koordinacije rezultira nedovoljnim finansiranjem planiranih zadataka. Slabost toka informacija u oblasti finansijskog menadžmenta se pre svega pojavljuje u fazi implementacije sistema upravljanja projektima, tokom priprema razvojne strategije i operacionalnih planova za strategiju. Ali racionalni metodi i apolitično razmišljanje popločavaju put inovaciji. Na primer, ako jedinica usvoji primenljive projekcije tehničkih troškova, praksa postaje deo budžetskog procesa i promovise analitički izvedene zaključke. Preporuke za dalje aktivnosti u ovoj oblasti uključuju:

- ✓ Mehanizme za finansijsko partnerstvo u zajedničkoj implementaciji projekta,
- ✓ Kooperaciju sa susednim jedinicama vlasti u pripremi zajedničkih projekata,
- ✓ Iniciranje medjunarodne saradnje za zajedničku primenu projekata.

Problemi	Ključna oblast: Javni troškovi i finansijski menadžment
Resursi/ Znanje	Stepen efikasnosti upravljanja javnim troškovima Uticaj javnih troškova i finansijskog menadžmenta na koordinaciju između vlasti na nacionalnom nivou Oblasti odgovornosti između jedinica administracije: organizacija javnih troškova i finansijskog menadžmenta (planiranje i realizacija nacionalnog budžeta)
Tok informacija	Tok pouzdanih informacija u cilju predviđanja uticaja budžeta EU na nacionalne budžete država članica Komunikacija između komisije i administrativnih jedinica država članica Proces pregovora o visini troškova i njihovoj strukturi takodje u svetlu dobiti od strane Strukturnih Fondova Tok informacija između ministarstva finansija i drugih ministarstava kao neophodan uslov za uspešno planiranje javnih troškova
Kultura	Procedure prilagođavanja u pravcu ispunjavanja zajedničkih standarda EU

	u oblasti javnog upravljanja trošenjem Primena uporednih i transparentnih procedura koje se tiču javnih troškova
--	---

Problemi	Ključna oblast: Unutrašnja finansijska kontrola	
Resursi/ Znanje	Kvalifikacije i svest administrativnog osoblja o ulogama, mehanizmima i instrumentima unutrašnje finansijske kontrole (unutar organizacije) Svest o opštim obavezama država članica i drugih zahteva koji su postavljeni direktivama EU i regulacijama procesa upravljanja i kontrole fondovima i resursima EU	Kvalifikacije i svest administrativnog osoblja o ulogama, mehanizmima i instrumentima unutrašnje finansijske kontrole (unutar organizacije) Svest o opštim obavezama država članica i drugih zahteva koje su postavljene direktivama EU i regulacijama procesa upravljanja i kontrole fondovima i resursima EU
Tok informacija	Tok informacija koje se tiču procedura (instrumenti, mehanizmi itd) kao i rezultata interne finansijske kontrole Informacije o podeli nadležnosti i odgovornosti između finansijske kontrole i usluga revizije u institucijama EU kao i na nivou države	Tok informacija koje se tiču procedura (instrumenti, mehanizmi itd) kao i rezultata interne finansijske kontrole Informacije o podeli nadležnosti i odgovornosti između finansijske kontrole i usluga revizije u institucijama EU kao i na nivou države
Kultura	Modeli sistema interne finansijske kontrole: centralizovani (uz dominaciju jednog kontrolnog ofisa za sve javne troškove) nasuprot decentralizovanim (autonomne jedinice revizije uspostavljene unutar ministarstava ili spoljnih javnih agencija)	Uzorci sistema interne finansijske kontrole: centralizovan (uz dominaciju jednog kontrolnog ofisa za sve javne troškove) nasuprot decentralizovanom (autonomne jedinice revizije uspostavljene unutar ministarstava ili spoljnih javnih agencija)

III.6. ETIKA – KAO IZAZOV U KOORDINACIJI I VREDNOVANJA

JU u većini novih DČ i PČ se vidi kao koruptivna i neefikasna i ovo opažanje može biti poduprto do određene mere činjenicom da ne postoje centralne agencije odgovorne za koordinaciju, upravljanje i periodično izveštavanje o politici etike i vrednosti unutar JU. Glavni **problemi** korupcije se tiču:

- ✓ Nejasnih odnosa između politika i biznisa,
- ✓ Neodgovarajuće upotrebe oficijelnih funkcija,
- ✓ Zloupotrebe javne svojine i
- ✓ Konflikata interesa.

Problemi su uočeni u odnosu na **distribuciju evropskih davanja**, povećane interakcije između javnog i privatnog sektora, rastućeg broja partnerstava koja se odnose na glavne procese privatizacije, nedostatka radne snage i budetskih sredstava. Neregularnosti također proizlaze iz brzog ali nekoordiniranog usmerenja u vezi sa regulatornim zahtevima koji dolaze iz Brisela.

Razne studije u upravljanju etničkim infrastrukturama širom Evrope ukazuju na **nedostatke** u mehanizmima obezbeđivanja konzistentnosti i integriteta mera vlasti u odnosu na etiku, kao što su:

- ✓ Analize sistemskih slabosti i trendova,
- ✓ Liste praktičnih preventivnih mera u jedinicama/agencijama centralne vlasti,
- ✓ Označavanje agencija odgovornih za nadgledanje etički usmerenih mera (na primer obezbeđivanje konzistentnosti zakona i regulacija) i
- ✓ Utvrđivanje posledica (na primer, smanjivanje ranga ili zvanja, gubitak pozicije, kazne) za dokazano neetičko ponašanje.

Dok je jedan broj vodećih usmerenja i preporuka usvojen i na međunarodnom i na nivu EU, samo nekoliko novih DČ i PČ izgleda da je razmatralo i usvojilo nacionalne politike koje bi omogućile sistemsko vrednovanje slabosti i savete za izvršne i zakonodavne grane vlasti. Etička infrastruktura se normalno sastoji od stavova o vrednostima i standarda ponašanja. Nadalje, orudja kojima se promoviše i podiže svest o vrednostima, kontrola lošeg ponašanja i upravljanje/vrednovanje etičkih programa, treba da bude sastavni deo ovih programa. Ovaj okvir treba također da uključi statutarne dokumente politike koja se opisuje.

Postoji urgentna potreba da se promoviše i ohrabri zajednička etička kultura širom JU, uključujući i mere primene. Najveći zahtev je u tome da se odrede najosetljivije agencije povezane sa državnim blagom, distribucijom javnih fondova i privatizacijom.

LOŠ MENADŽMENT SAPARD-a U RUMUNIJI

Jedno od finansijskih orudja predpristupne faza, Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj (nadalje SPPR, *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD*) je fokusiran na finansiranje inicijativa u datim oblastima i znači tadkoej propremu za korišćenje Strukturnih Fondova EU. U Rumunijiprogram je posmatran od strane grupa zainteresovnaih unutar lokalnih zajednica uz političku podršku samo kao novi izbor sredstava. To je unazadjeno sledećim činjenicama:

SPPRRR Agencija, institucija koja treba da primeni program, je uspostavljena sa velikim zakašnjenjem jer su se dva minisatstva, Minisarstvo za Evropske integracije i Ministarstvo za javne finansije, takmičila tokom dve godine za koordinaciju. Tokom tog perioda **konflikt interesa** je bio vidljiv. Ove instance su uključile nepotizam (na primer vrednovanje projekata supružnika, konsultacije unutar iste porodice) ili politički uticaj na tendere (što znači tender izbaci kao najbolji projekat lokalnog političara ili javnog funkcionera, ili njihovi bliski rodjaci imaju udeo u datom projektu).

Samo deo mogućeg evropskog novca je potrošen, a nepotrošena sredstva iz 2000-2003 ukupno **€ 539,659** miliona, je dodato na **€ 150** miliona u 2004.

Mi ćemo naglasiti tri glavna uzroka ovih neuspeha. **Prvo** objašnjenje bi bilo **nedostatak profesionalizma** zaposlenih unutar teritorijalnih agencija. Službenici su bili obučeni na brzinu i birani korišćenjem problematičnih kriterijuma.

Drugi objašnjava nedostatak nacionalne **informacione kampanje** koja se tiče programa. Otežan pristup relevantnim informacijama, zamršen i nejasan jezik koji se koristio u specifičnoj dokumentaciji, kao i nedostatak obaveštavanja i propagande predstavljaju značajne činioce koji je nužno vodili neuspehu. Nedostatak **komunikacije između razih vladinih departmana i ministarstava** uključenih u proces, takodje je doprineo slabom vođenju SPPRRR Programa. Niti je ministarstvo poljoprivrede, niti ministarstvo za životnu sredinu niti su druga relevantna ministarstva podržala kampanju. Nadalje, **komunikacija** između raznih departmana je bila lišena **razumevanja** regionalnog razvoja, okvira ili ciljeva. Odgovorni funkcioneri nedovoljno znaju

sadržaj SPPRR Programa. Ovo objašnjava zašto informacije nisu imale nacionalnu pokrivenost i bile su ograničene samo na „informisane“ pojedince.

Treći glavni uzrok je bilo pitanje ko-finansiranja. Izabrani projekti koji su pobedili na tenderima su uglavnom prijavljivani po principu „prvo pobedimo a onda vidimo šta ćemo da radimo.“ Oni uglavnom nisu imali novac za plaćanja unapred, oni su čekali i odlagali. Bez naloga, fondovi EU ne mogu biti oslobođeni i projekti su pomerani preko utvrđenih rokova. Statistika je nemilosrdna i ona podvlači slabo korišćenje fondova SPPRR u Rumuniji.

IV

Pitanja primene

Uvod

Vodeća usmerenja primene

Uloga Evropskog suda pravde

Selektovani ECJ slučajevi zakona o primeni

Zaključci

IV PITANJA PRIMENE

IV.1. UVOD

Primena zakona i politika Evropske zajednice od DČ je krucijalni činilac u postizanju cilja svih projekata zajednice. Faktor administrativnih i implementacionih kapaciteta je povremeno pominjan u pregovorima o pristupanju i deo programa tehničke podrške je posvećen izradnji i/ili jačanju administrativnih kapaciteta / institucija.

Politički ciklus Evropske zajednice može biti praćen preko četiri, ili još pre pet glavnih faza:

- ✓ priprema,
- ✓ odluka ili usvajanje,
- ✓ primena,
- ✓ sprovođenje i/ili kontrola,
- ✓ povratno vođenje prema pripremi novih ili prilagodjavanja postojećih politika.

Instrumenti politika Evropske zajednice se pripremaju od strane Komisije u tesnoj saradnji sa DČ i konsultacija sa „organizovanim građanskim društvom“, što znači, socijalnim partnerima, interesnim grupama, privrednim asocijacijama itd. Odluke o redovnoj sekundarnoj legislativi se donose od strane Saveta ili Saveta zajedno sa Evropskim Parlamentom (u takozvanoj proceduri ko-odlučivanja, koja je danas najčešća procedura).

Faza primene u određenim slučajevima⁴¹ je odgovornost Komisije, ali, kao pravilo stoji, da su države članice odgovorne za primenu zakona EZ. Ugovor Evropske Komisije (nadalje UEK) definiše u članu 10. opštu obavezu država članica da „*preduzmu sve neophodne mere, opšte ili pojedinačne, da obezbede ispunjavanje obaveza proizošlih iz Ugovora i koje rezultiraju iz akcija preuzetih od strane institucija Zajednice. One treba da olakšaju zahtevke Zajednice. One treba da se uzdrže od ikakvih mera koje bi mogle da ugroze postizanje ciljeva Ugovora.*“

Štaviše, ova opšta obaveza ne obezbedjuje jasne kriterijume niti standarde za DČ kako bi razvile i prikazale efektivne kapacitete primene. Povrh toga, nadležnosti Zajednice su veoma rudimentarne u oblasti administrativnih

⁴¹ Kada Savet delegira moć primene na Komisiju u skladu sa članom 202 TEC (Ugovora Evropske komisije).

struktura i procedura. Posledično, postoji nedostatak formalnih pravila o značenju koncepta efektivne primene i/ili kapaciteta primene.⁴²

Četvrta faza, kontrola, je zajednička odgovornost Zajednice i država članica pa su stoga Evropski sud pravde i nacionalni sudovi organi preko kojih pojedinci najprirodnije mogu da reše probleme u odnosu na zakon Evropske zajednice. Nadgledanje primene i sakupljanje povratnih reakcija je opet u rukama Komisije koja tako može početi drugi ciklus.

PROCENA REGULATORNOG UTICAJA ⁴³ / LISTA ZA PROVERU OBEZBEDJIVANJA DOBROG KVALITETA EVROPSKE LEGISLATIVE ⁴⁴

Procena uticaja Komisije na mere zajednice će pokrivati EU. Ipak, JU u DČ treba takodje da analizira moguće posledice takvih mera detaljnije preko Procene regulacionog uticaja (nadalje PRU, *Regulatory Impact Assessment, RIA*). PRU treba da se pripremi pre nego što su nove evropske mere usvojene. Iako je razvijena za specifične potrebe Velike Britanije, ova lista za proveru može biti uopšteno korišćena. Stubovi PRU, pripremljeni za nacionalnu legislativu radi primene mera evropske zajednice, su:

Rana priprema	<p>Uključite ministre i advokate departmana od početka. Diskutujte sa kontakt osobom za regulatorni uticaj vašeg departmana (koja će kontaktirati Kabinet ofisa jedinice regulatornog uticaja, KO-JRU).</p> <p>Održavajte stalni i bliski kontakt sa Komisijom i drugim akterima.</p> <p>Počnite da razmišljate oko uticaja (troškovi i dobiti) i o primeni predloga.</p> <p>Koordinirajte preko vlade (departmani, preneti administracija, relevantne agencije i UK predstavnici u Briselu).</p> <p>Obezbedite sve resurse i orudja da uradite svoj posao uključujući obuku i vođenje od strane vašeg departmana, ogranka predstavnništva EU.</p> <p>Zatražite od Evropske Komisije procenu uticaja. Budite spremni da date podatke o UK ako ih zatraže.</p>
----------------------	---

⁴² Nicolaides, P: „Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: Ana Integration-Based Approach (paper). EIPA,3.Dec.1999, 34 pa at p.1. Autor definiše (strana 5) primenu procesa na sledeći način: proces primene, kao suprotstavljen procesu formulacije, akata Zajedncie, i posebno direktiva, sastovji se od četiri stadijuma: transpozicija (prenošenje), primena, žalbe i sprovođenje.

⁴³ A Regulatory Impact Assessment (**PRU**) je orudje koje informiše političko odlučivanje. On predstavlja procenu uticaja političkih opcija u pojmovima troškova, dobra i rizika predloga. procenaj uticaja podrazumeva troškove biznisa, dobročinstva ili dobrovoljnog sektora, uključujući trošove i dobra potrošača, okoline i javnog sektora.

⁴⁴ Better Policy Making: p. 86.

<p>Procena Predloga</p>	<p>Istražite nacrt predloga kada se pojavi, pažljivo. Konsultujte advokate rano.</p> <p>Razvijte partnerstvo sa industrijom (uključujući MSP) i druge grupe na koje će verovatno biti uticaja. Razmislite o svojoj strategiji lobiranja i ohrabite ih da čine isto.</p> <p>Konsultujte se formalno o pregovaračkim opcijama (koristeći delimični PRU).</p> <p>Potražite rezultate konsultantske Komisije. Razmislite pažljivo o proceni uticaja Komisije.</p>
<p>Pregovaranje legislative EZ</p>	<p>Složite se oko jasnih, realističnih prioriteta. Složite se oko regulatornog uticaja sa KO-JRU kada rasčišćavate poziciju sa Kabinetom komiteta.</p> <p>Koristite čvrste argumente zasnovane na konsultaciji. Uvek imajte u vidu praktične strane primene predloga.</p> <p>Izbegavajte nejasnoće i petljanje sa podacima da biste došli do sporazuma.</p> <p>Radite sa drugim DČ (i Evropskim Parlamentom) da obezbedite ostvarivanje ciljeva.</p> <p>Kada koristite direktive, stavite sa time i projekti plan za prenošenje.</p>
<p>Primena legislative EZ</p>	<p>Refokusirajte PRU da razmotrite opcije za primenu.</p> <p>Konsultujte se formalno o opcijama za primenu (zasnovano na refokusiranom parcijalnom PRU).</p> <p>Postavite puni raspon opcija za ministre, sa uključenim rizicima, koristeći Listu provere prenošenja kao vodič.</p> <p>Izbegavajte prekomernu ili nedovoljnu primenu.</p> <p>Obezbedite da legislativa predstavljena u Parlamentu bude praćena dokumentom o prenošenju.</p>
<p>Nadgledanje i izveštavanje o legislativi EZ</p>	<p>Zapamtite da nadgledate novu legislativu.</p> <p>Kandidat za pojednostavljivanje ili, vremenom, izveštaj?</p>

IV.2. PRIMENA VODEĆIH USMERANJA

Evropska zajednica kao stub EU koristi tri povezana **tipa legislative** koji su definisani u članu 249. TEC, koji moraju biti primenjeni u DČ. Oni su **regulacija, direktive i odluke**:

Regulative treba da su direktno primenljive u svim DČ i nema potrebe da se posebno uvode u nacionalni zakonski sistem. Dovoljno je publikovati ih u službenim novinama EU i na taj način postaju deo domaćeg legislativnog sistema. Rekavši to, DČ mogu da usvoje novu ili da prilagode postojeću nacionalnu legislativu da bi obezbedile efektivno sprovođenje regulacije, na primer određivanje odgovarajuće ili odgovarajućih vlasti koje će primeniti / sprovesti pravila uspostavljena u datoj regulaciji.

Direktiva treba da je povezana – kao i rezultati koje njom treba postići – sa svakom DČ na koju se odnosi, ali treba ostaviti nacionalnim legislativama (odgovarajućim kompetentnim vlastima) izbor forme i metoda. To znači da nacionalne legislative treba da prenesu direktive (to znači, da unesu direktivu u nacionalni zakon) uključujući postavljanje odgovarajućih vlasti, i daju im odgovarajuću moć da sprovedu prenete direktive.

Odluka treba da je povezana u celosti sa onima na koje se odnosi i treba da se jedinstveno primeni. Pored zakonodavnih akata, takodje odluke i presude Evropskog Suda Pravde (nadalje ESP, *European Court of Justice, ECJ*) treba da budu obuhvaćena u svim DČ (to znači, da legislativa u DČ treba da bude na liniji sa saznanjima Suda čak i ako ih se slučaj direktno ne tiče).

Kreiranje direktive je često kompromis između nekoliko interesa koji teže harmonizaciji statuta svih DČ. Otuda, rezultati ove dugotrajne i komplikovane procedure mogu još biti nejasni u specifičnim aspektima. U dodatku tome, direktive ostavljaju prostor za DČ da se način rada i primene u DČ može razlikovati od jedne zemlje do druge. Štaviše, cilj direktive treba da se pravilno dostigne u svim DČ. Direktive imaju specifičan period prenošenja (transpozicije) to jest ograničeno vreme za koje su DČ u obavezi da usvoje mere prenošenja i obezbede pravilnu primenu. Od DČ se traži da informišu

Komisiju o prenošenju i kako je ono urađeno, uključujući i mere koje su korišćene.⁴⁵

Široka interpretacija člana 249 UEZ (Ugovora Evropske Zajednice) treba da sugerira da svaka DČ treba da posveti adekvatne resurse da obezbedi – de jure i de facto – da ciljevi direktiva budu ostvareni, a zadaci specificirani u regulacijama, sprovedeni. Štaviše, ne postoje **vodeća usmerenja** niti komunikacija Komisije o tome kakva administracija i kapaciteti za primenu su neophodni, niti šta korektna implementacija znači. Otuda, je procena slučaj-po-slučaj neophodna a izvor u ovom smislu je precedentno pravo ESP, ne samo o primeni u smislu prenošenja u nacionalne zakone, već takodje u pravnu primenu (to jest aktuelna primena i sprovođenje sadržaja direktiva).

VODIČ ZA PRENOŠENJE VELIKE BRITANIJE⁴⁶ / LISTA ZA PROVERU PRENOŠENJA EVROPSKE REGULATIVE

Vladina politika za prenošenje mera EZ u zakone UK traži najbolje rešenje politike stalnog prilagodjavanja, uključujući i zakonsko prilagodjavanje. U svakom primeru prenošenja evropskih zakona, funkcioneri (administratori i advokati medju njima) treba da obezbede pokrivenost najmanje sledećih pitanja na listi koja sledi:

- ✓ Konsultovati *Bolje kreiranje politike: Vodič za procenu uticaja regulacije (Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment)* i *Primena zakona zajednice (Implementing Community Law)*, oba pripremljena u ofisu Kabineta.
- ✓ Pozvati ministre, na početku procesa prenošenja, da artikuliraju jasne ciljeve politika za prenošenje (od kojih minimiziranje opterećenja, treba da bude jedan).
- ✓ Opisati ministrima dostupne opcije za prenošenje. Ne zatvarati opcije pre sporazuma sa ministrima.
- ✓ Za svaku opciju, opisati i proceniti bilo koji rizik koji se odnosi na postizanje ciljeva politike – uključujući i zakonske rizike. Proceniti i mogućnosti i verovatnoću svakog potencijalno drugačijeg ishoda.
- ✓ Obezbediti legalni savet o tome da li će svaka opcija ostvariti rezultate koje direktiva traži i proanalizirati savet sa svojim advokatima. Jasno identifikujte ministrima, sve dileme oko vrednosti bilo kog aspekta svake opcije ili bilo koju oblast nesigurnosti pri interpretaciji same direktive.

⁴⁵ Komisija kao čuvar blaga, skuplja podatke o prenošenju i nadgledanju implementacije. Svake godine ona pravi nacrt izveštaja o nadgledanju aplikacija zakona zajednice.

⁴⁶ *Transposition Guide*: p.19.

U odnosu na legalni rizik:

- ✓ Uvažite mogućnost pojavljivanja legalnih izazova, uključujući od koga (to jest, ko može želiti i biti u poziciji da to uradi) i na koji način (na primer, produženje kršenja zakona, sudski pretres).
- ✓ Ustanovite moguću vremensku skalu takvih izazova (na primer, kada može da nastane, koliko dugo može da prodje dok se ne vide efekti i koliko vremena treba za svako prilagođavanje novom stanju).
- ✓ Dajte svoju procenu mogućih posledica nastalih izazova (na primer, nesigurnost tokom procesa izazova, uticaj na biznis i vlast i potreba da se sistem menja i prilagodi drugačijim pravilima).
- ✓ Ukažite koji organ bi bio zadužen za reagovanje na takav izazov i ako je drugačiji, koji bi opet nosio konačnu zakonsku obavezu (na primer Vlada, javno kontrolisana organizacija, firma ili pojedinac).
- ✓ Ukažite na šanse uspeha i precizirajte mogućnost drugačijeg ishoda (na primer, defektnost legislative UK, zahtev za oštetama, finansijske kazne po članu 228/EK).
- ✓ Konsultujte spoljne učesnike na adekvanim stupnjevima.

EFIKASNA PRIMENA U HOLANDIJI⁴⁷

Precedentno pravo ESP kaže, između ostalog, da primenjene mere moraju biti jasne, povezane i da daju mogućnost pojedincima da poznaju svoja prava.

U skladu sa holandskim Ustavnim zakonom, prenošenje direktiva je urađeno sledeći uobičajenu zakonsku proceduru (to jest kao opšte pravo kroz usvajanje statutarnog zakona ili kraljevskog dekreta ili ministarskog dekreta). To je zasnovano na statutarnom zakonu i usvojeno od strane vlade i odgovarajućeg resornog Ministarstva. Nije bilo potrebno da se potvrdi u Parlamentu. Izgleda da holandske vlasti nisu nikada smatrale nacionalno precedentno pravo kao dovoljan metod prenošenja direktiva.

Da bi olakšali proces prenošenja, određene specijalne mere su bile uvedene i na zakonodavnom i na administrativnom nivou i bile su napisane detaljne legislativne instrukcije. Pripremni rad za novu legislativu je u stvari počeo već kada je Komisija EZ predstavila svoj predlog Savetu i Parlamentu (procena uticaja je trebalo da bude pripremljena od strane Ministarstva

⁴⁷ Donner et al: 1998

odgovornog za prenošenje direktive) i stvarni rad počinje odmah pošto je publikovano zajedničko stanovnište Saveta.

Procedura radi prilično dobro kada je samo jedno ministarstvo odgovorno. Ako su dva ili više ministarstva uključena, može se dokazati da se radi sporije, posebno ako konkretna direktiva ostavlja nacionalnoj politici obim posla sa kojim se ministarstva ne moraju obavezno slagati. Primena mnogih direktiva koje se bave okolinom, hranom i zdravljem je tipično konfrontirano sa ovim problemom. Na primer, iako je Ministarstvo za okolinu usmereno ka boljem okruženju, njegova interpretacija mera zajednice može biti u konfliktu sa ekonomskim interesima Ministarstva za poljoprivredu i Ekonomska pitanja.

U situaciji kada je direktiva potpuno pokrivena postojećim nacionalnim zakonodavstvom, nisu potrebne nikakve zakonske akcije DČ. Češće, direktiva je samo delimično pokrivena postojećim nacionalnim zakonodavstvom. U takvim slučajevima, Memorandum Objašnjenja koji prati primenu zakona mora da uključi **tabelu prenošenja ili usaglašavanja**, objašnjavajući u kojoj meri postojeće nacionalno zakonodavstvo (kao i primenjena legislativa sama) pokriva direktivu. Tabela usaglašavanja se bavi obezbeđivanjem svake pojedinačne direktive EK i traži da odgovarajuća rešenja budu uneta u (nacrt) nacionalnog zakona. Cilj je da se obezbedi da sve direktive budu (korektno) unete u nacionalne zakone ili jednom specifičnom primenjenom merom ili da budu pokrivena sa više zakona.

Tabela usaglašavanja – sastavni delovi:

- ✓ Član (zakona EU),
- ✓ Obaveze EU (pripremljen tekst),
- ✓ Postojeći nacionalni zakon (član odgovarajućeg zakona ili regulacija ili nacrt mere)
- ✓ Tekst prenete mere
- ✓ Potpuno u skladu ? (da ili ne)
- ✓ Administrativna struktura (odvorna za primenu)
- ✓ Sadašnje stanje legislativne procedure.

PROCENA UTICAJA U LITVANIJU

Korišćenje procene regulatornog uticaja (PRU) je metod skupljanja i analize informacija o potencijalnim pozitivnim /negativnim posledicama regulatornih, zakonskih normi. Ovaj metod je tokom poslednje decenije postao najbolja praksa većine zemalja OECD i EU.

Procena strateškog razmišljanja je usmerena na moguće posledice (i pozitivne i negativne) nacрта zakonskih normi za ekonomiju, državni budžet, okolinu, potrošače, firme i druge grupe u društvu na koje se norme mogu odnositi. Korišćenje PRU pomaže da se izbegnu neočekivane posledice posebnih pravnih normi i javnih politika, da se bolje koordiniraju aktivnosti institucija javne uprave i da se bolje realizuju ciljevi javnih politika. To pomaže da se sačuvaju resursi (i budžetski i troškovi potrošača i kompanija) i da se ojača kredibilitet i transparentnost demokratski izabranih vlasti. Korišćenje PRU je zadobilo pažnju kreatora politike u Litvaniji (i većine drugih zemalja centralne i istočne Evrope) tokom procesa evropskih integracija. Programi finansirani od strane EU kao SIGMA, su sugerisali da se PRU koristi već sredinom 1990-tih. Iako je bilo nekih slučajeva korišćenja PRU pri oceni uticaja nekih politika (na primer, uticaj politika životne sredine procenjivan od strane Svetske Banke), glavni podsticaj je došao sa pozivom da se otpočnu pregovori o pridruživanju.

Potreba da se vrednuju moguće posledice regulacija EU i direktiva, da bi se pripremile dobro zasnovane pregovaračke pozicije, bio je glavni podsticaj da se PRU počne mnogo više koristiti.

Otuda, institucionalno, Evropski Komitet koji je bio odgovoran za koordinaciju pregovora o pridruživanju i primenu normi EU, je preko vlasti Litvanije promovisao upotrebu PRU. U 1999 – 2000 metodologija korišćenja PRU je bila spremna i prva sveobuhvatna studija slučaja je preuzeta sa spoljnom ekspertizom (glavna procena se odnosila na uticaj direktive o niskoj voltaži).

U isto vreme PRU je bio preuzet ispitivanjem institucija JU oko potencijalnog uticaja normi EU, tako da su identifikovane oblasti za produbljene PRU studije. Kasnije, PRU je bio uključen preko nekoliko paralelnih aktivnosti: autorizacija detaljnih PRU studija o najskupljim normama EU (primene tih normi bi tražila prelazni period); preko 20 studija je bilo sprovedeno tokom perioda pregovora, završavajući metodologiju PRU i administrativne procedure njihovog korišćenja, ne samo za odgovarajuće zakonske norme EU već i za sve nacрте zakona, obuke zaposlenih u javnoj administraciji da koriste PRU, pripremanje zakonske osnove za širenje PRU ka svim novim zakonskim normama,

koristeći rezultate PRU studija u pregovorima o pristupanju i za informisanje javnosti o efektima članstva u EU.

Ove procedure treba koristiti i posle pridruživanja, štaviše, iako je u Februaru 2003. godine Vlada odlučila da postepeno uvodi procedure procene uticaj (regulatorne i fiskalne) za sve nacрте zakonskih akata, postojeće vrednovanje je još veoma retko. Za to postoji nekoliko razloga: raniji zakoni se fokusiraju na usvajanje zakona pre nego razmišljanje o njihovim potencijalnim uticajima, nedostatak resursa i ekspertize, nemogućnost političkog vodjstva da zaista nametne sprovođenje odgovarajuće procene uticaja.

Iako će pristupanje EU verovatno dalje jačati podsticaje za korišćenje vrednovanja uticaja na nacrt zakona, izgleda da neophodno uložiti određene političke i administrativne napore da se stvori politička kultura dobre JU u novim DČ i PČ.

IV.2.1. RUPE U IMPLEMENTACIJI

Rupa u implementaciji⁴⁸ predstavlja razliku između pravnih normi i kapaciteta da se one primene i sprovedu u skladu sa standardima EU. Bez obzira da li su u pitanju stare ili nove DČ ili PČ sve administracije pate od rupa u implementaciji u manjoj ili većoj meri. Štaviše, greške u primeni se pojavljuju čak i u najrazvijenijim sistemima. Postoji nekoliko **razloga** za rupe u implementaciji:

- ✓ **Nedostatak administrativnih kapaciteta i kulture:** kao što popularna izreka kaže „treba godina da se usvoji zakon, četiri godine da se promene institucije i pedeset godina da se promeni administrativna kultura“. Čak iako vremenski okvir nije precizan, jasno je da je neophodno mnogo više vremena da se podignu neophodni institucionalni kapaciteti nego da se kreira i usvoji zakonski okvir.
- ✓ **Nedostatak finansijskih resursa:** budžetska sredstva mogu biti nedovoljna da podrže kreiranje i jačanje sistema koji se primenjuje.
- ✓ **Nedostatak obuhvatnog legalnog okvira:** usvojeni zakoni moraju biti podržani sekundarnim zakonskim aktima, procedurama i mehanizmima sprovođenja da bi imala realne efekte i uticaj.
- ✓ **Nedostatak koordinacije:** tradicionalno, naglasak je stavljan na sektorske pre nego na horizontalne kapacitete; štaviše, za ove druge je bitno obezbediti koherentnost odlučivanja i glatku primenu. Na

⁴⁸ OECD SIGMA Paper No 26 „Sustainable Institutions for the EU Membership“
www.sigmaweb.org

žalost, podrška kreiranju i primeni strategija EU do izvesnog stepena opet otvara jaz između sektorskih i horizontalnih kapaciteta.

- ✓ **Nedostatak kooperacija aktera:** sprovođenje *aquis*-a se odnosi na kooperaciju između javnog i privatnog sektora, za koju nijedna strana u zemljama kandidatima nije dovoljno spremna.

Štaviše, kao i u svakom sistemu, teškoće koje doživljava njegov poseban deo, utiče na sistem u celini. Razumevanje krucijalnog značaja administrativnih kapaciteta je naveo predstavnike država članica i država koje se pridružuju da u nacrt Evropskog ustava uključe klauzulu⁴⁹ o razvoju administrativnih kapaciteta kao mogućnosti za sve DČ da razviju svoje kapacitete.

Dok je jaz između sektorskih kapaciteta relativno lako identifikovati, rupe u horizontalnim kapacitetima su manje konkretne, i posledično, teško ih je identifikovati a stoga i pokriti. Pored ovoga, tradicionalno, linijska ministarstva većine DČ su nezavisne i relativno autonomne institucije. Otuda, uvodjenje i jačanje horizontalnih mehanizama može da se shvati kao mešanje, što može povećati teškoće u implementaciji.

RUPE U IMPLEMENTACIJI

Jedan broj akcija izgradnje institucija mora biti primenjen u cilju premošćavanja rupa u implementaciji. Naredna lista provere može pomoći identifikovanju akcija neophodnih u specifičnoj situaciji:

Aspekt	Cilj	Orudje, instrument
Legalni	Procenite i obezbedite da: Postoji legalni okvir a unutrašnja pravila i regulacija su adekvatni za izazove primene	- Pregled legislativne uključujući zakone, sekundarnu legislativu, instrukcije, regulaciju, procedure, uredbe itd; - Definisane strateških sektorskih politika, oblasti, organizacionih planova itd.
Funkcionalni	Proceni i obezbedi da: - Racionalno funkcionalno svrstavanje - Jasnu podelu odgovornosti - Jasan sistem vrednovanja rezultata departmana - Koordinacija (u smislu uključivanja odgovarajućih vladinih i nevladinih organizacija)	- Samoprocena i/ili funkcionalni izveštaj, - Strukturalna reorganizacija - Uspostavljanje ciljeva za realizaciju za departmane itd.
Ljudski	Proceni i obezbedi da: - Ljudski kapital (u smislu kvalifikacije i iskustva) je	- Prognoze zaposlenih; - Profesionalna procena razvojnih potreba;

⁴⁹ Član I 33 i sledeći; <http://europa.eu.int/constitution/>

	<p>adekvatno razvijen u poredjenju sa predmetom i strateškim ciljevima organizacije;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistem upravljanja kadrovima i metodi koji pomažu problema koji se tiču ljudskih resursa; - Organizacija javnog sektora je atraktivan i konkurentan poslodavac na tržištu rada; 	<ul style="list-style-type: none"> - Planiranje obuka i razvoja; - Individualni sistem nagradjivanja prema radu; - Razvoj sistema motivacije; - Kreiranje/ unapredjivanje/ održavanje organizacionog imidža na tržištu rada, itd.
Infrastrukturni	<p>Proceni i obezbedi da:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organizacija je dovoljno snabdevena sa tehnologijama i opremom; - Udobni radni uslovi su kreirani i održavani. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revizija; - Planiranje razvoja infrastrukture, itd.
Finansijski	<p>Proceni i obezbedi da:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organizacija je imala dovoljno fondova na raspolaganju za primenu svojih funkcija i strateških planova; - Organizacija je imala obezbedjene dovoljne fondove za primenu mera za izgradnju institucija. 	<ul style="list-style-type: none"> - Studije izvodivosti; - Finansijski planovi i prognoze itd.

IV.3. ULOGA EVROPSKOG SUDA PRAVDE

Sudska kontrola i razrešavanje svih pitanja koji se odnose na Evropsku zajednicu (što je *prvi stub Unije*) zajedno sa primenom zakona širom EU je realizovan njihovom sudskom granom – Evropskim sudom pravde kao i nacionalnim sudovima. Kao što nacionalne sudije postaju evropske sudije tako nacionalni sudovi postaju sudovi zajednice.

Glavni zadatak ESP je da obezbedi ujednačenu interpretaciju i primenu zakona zajednice. Da bi dostigli ujednačenost, mora postojati jedan i finalni autoritet u smislu zakona EZ i Sud igra važnu ulogu u oblikovanju zakonske i političke strukture zajednice. Od kada je Ugovor EZ okvirni ugovor, tumačenje njegove primene i obezbeđivanja je veoma važna. Upravo je ESP definisao legalni sistem EZ kao nezavisan sistem zasnovan na principima direktnih efekata i supremacije, šireći svoje delovanje dalje i na države u pitanjima štete u slučaju loše primene ili odsustva primene zakona EZ. To je takodje sistem u kome nacionalne sudije postaju evropske sudije u smislu da moraju primenjivati zakone EZ.

U oblasti administrativnih zakona ESP je definisao veliki broj principa stvarajući reference opštim zakonskim principima

administrativnog prava zajedničkog za DČ, kao stalno tekući proces. Posebno važni principi uspostavljeni u oblasti zakonodavstva ESP, koje sve DČ moraju primeniti u svojim zemljama kada primenjuju zakone EZ, između ostalog su: *princip upravljanja zakonima; principi proporcionalnosti, zakonske sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, nediskriminacije, pravo na debate u procedurama administrativnog odlučivanja, na period predaha, poštenu uslovi pristupa pojedinaca administrativnim sudovima, neugovorna povezanost sa javnom administracijom.*⁵⁰

Treba podvući da u slučajevima pojedinačnih žalbi koji su privukli pažnju Komisije i pokrenuti su od strane Komisije, sve dok Sud ne reši individualne slučajeve (videti IV.3.1.), odluke Evropskog suda pravde nemaju uticaja na njegova /njena prava. To samo obavezuje DČ da se usaglasi sa zakonom zajednice. Otuda je u interesu pojedinca koji se žali, da koristi svaki dostupan pravni lek na nacionalnom nivou, koji kao pravilo omogućava njemu/njoj da ostvari svoja prava direktnije i ličnije (videti IV.3.2.). Kada je šteta napravljena, samo nacionalni sudovi je mogu nadoknaditi od zemalja DČ kojih se to tiče.⁵¹

Odluke ESP kao izvor prava EZ, je povezan sa DČ i vodič je njihovog ponašanja posebno u praktičnoj primeni politika i političkih odluka EZ. Najčešće akcije preko kojih Sud može promovisati svoje mišljenje su takozvane procedure kršenja zakona (videti IV.3.1.) i preliminarno sudske odlučivanje (videti IV.3.2.).

SREDSTVA OSTAVLJENA DRŽAVAMA ČLANICAMA

Jedna od oblasti legislativne aktivnosti EZ je zaštita potrošača (na primer Direktiva 93/13 EEZ – *Nepšteni uslovi i rokovi u ugovorima sa potrošačima*) usmereni su na zaštitu interesa potrošača širom Unije. Jedan metod kojim se postiže ovaj cilj je primena regulacija i administrativno obezbeđivanje DČ u pogledu nepoštenih rokova i uslova u ugovorima sklopljenim između prodavca /snabdevača i potrošača. Drugi metod je unapredjivanje informacija koje se nude potrošačima kao primenjena vladavina prava. Izraz nepošteni uslovi i rokovi je definisan i dodata je indikativna i kondenzovana lista takvih pojmova. Direktiva je usvojena u 1993. i trebala je da bude prenetu u nacionalni zakone do kraja 1994.

U slučaju C-144/99, Komisija je pokrenula akciju protiv Holandije za nekompletan prenos Direktive 93/13 u nacionalni zakon, izjavljujući da je to bilo nedovoljno u smislu metoda, izabrane forme i u smislu efekata. Holandija se branila upućujući na ranije zakonske slučajeve Suda,

⁵⁰ SIGMA papir broj 27, strana 8.

⁵¹ Europa.eu.int/comm./internal_market

u kojima specifične mere primene nisu bile neophodne, ukoliko je nacionalni sistem već bio u stanju da obezbedi ciljeve direktive. Štaviše Holandija je dokazivala da to uvodi princip interpretacije nacionalnog zakonodavstva u skladu sa zakonom EZ. Ovo bi takodje bilo primenjeno i na konkretnu direktivu ako slučaj treba da bude podnet nacionalnom sudu. Otuda je zaštita pojedinca obezbedjena. Ipak, Sud je odlučio da to još uvek ne obezbedjuje dovoljan nivo jasnosti i preciznosti koja je neophodna za obezbedjivanje zakonske sigurnosti. Ovo se posebno primenjuje u slučajevima posebnih prava prilagodjenih zaštiti prava građana (potrošača). Iz tih razloga, ESP je smatrao da Holandija nije uspjela da ispuni svoje obaveze po ovoj direktivi.

U drugom slučaju, C-478/99, koji se odnosi na istu direktivu, komisija je smatrala da Švedska nije uspjela da ispuni svoje obaveze, kako nije napravila listu nepoštenih uslova i rokova u nacionalnom zakonodavstvu. Švedska je medjutim izjavila da je preduzela sve neophodne korake da direktivu učini potpuno efektivnom i da je lista nepoštenih uslova i rokova uključena u komentare, to jest stavove razloga za usvajanje zakona koji se primenjuje. Kako je to legalna tradicija nordijskih zemalja, uključujući i Švedsku, da uzima u obzir pripremni rad (obrazloženje zakona), tokom rada suda lista nepoštenih uslova i rokova bi bila primenjena. Preko toga, većina nepoštenih uslova i rokova su već bili u švedskim sudovima ocenjeni kao nepošteni, odnoseći se prema listi. Švedska je takodje pokazala da su članovi zainteresovne javnosti informisani o listi nepoštenih ugovornih uslova i rokova na različite načine. Drugi argument je bio da sam aneks po sebi ne povezuje prava građana; stoga bi trebalo da je dovoljna primena na drugi način a ne obavezno obezbedjivanjem u statutarnom aktu. Sud je zaključio da puni efekat direktive može da se obezbedi u preciznom i jasnom legalnom okviru, samo bez štampanja aneksa u nacionalnoj legislativi. Sud je našao da Komisija nija uspjela da dokaže da Švedska nije usvojila dovoljne mere primene i raspustila je slučaj.

Zaključak: Sud razmatra nacionalne zakonske sisteme, koji utiču na način i oblike sprovođenja zakona Evropske zajednice. Posledično, Sud uglavnom procenjuje da li mere EZ dobijaju puni efekat.

IV.3.1. PROCEDURA KRŠENJA ZAKONA

Pod Ugovorom, Komisija je odgovorna za obezbedjivanje korektno primene zakona Zajednice. Komisija može pokrenuti takozvane procedure nastavljanja kršenja zakona po članu 226 EZ⁵² protiv države

⁵² Član 226: „Ako Komisija smatra da država članica nije ispunila obavezu po Ugovoru, ona treba da podnese obrazloženo mišljenje o tom pitanju, pošto zemlji na koju se to

članice, koja u očima komisije krši zakone Zajednice, i posebno princip slobodnog kretanja roba. Takvi prekršaji se pojavljuju kada DČ nije direktivu uopšte prenela u svoj sistem, ili je prenela nekorektno, pa je stoga rezultat njena nekorektna primena. Komisija može pokušati da zaustavi kršenje zakona preko pregovora sa datom DČ ali, ako je neophodno, nadležna je da pokrene slučaj pred ESP.

Komisija uči iz takvih prekršaja, na primer preko zapisa dobijenih iz DČ, koje izveštavaju o prenošenju direktiva. Komisija može naučiti o problemu i preko medija ili specijalnih izveštaja, kao i od podnetih žalbi koju bilo ko iz države članice, uključujući bilo koju kompaniju ili privatnu osobu, može podneti. Takve žalbe mogu pokriti bilo koju meru države (zakon, regulaciju ili administrativnu akciju) ili administrativnu praksu koja podrazumeva žalbe nekompatibilnim sa zakonima Zajednice.

Tada Komisija može odlučiti da prati slučaj ili ne. To dopušta DČ da predstavi svoje poglede koji se tiču činjenica i njihove inicijalne legalne procene, kako je formulisana od strane Komisije u pismu formalnog obraćanja. To je praćeno obrazloženim mišljenjem (ako nijedan odgovor ili mišljenje predstavljeno od strane DČ ne može biti smatrano zadovoljavajućim), koje izražava stavove Komisije da postoji kršenje zakona i traži od DČ da ga ukloni u određenom roku. Štaviše Komisija može još pokušati da pregovara sa DČ. Ali na kraju, komisija ima pravo da prepusti slučaj Evropskom sudu pravde.

Kada ESP zaključi da je DČ prekršila zakon EZ, DČ ima obavezu da prihvati presudu i usaglasi situaciju sa zakonom EZ. Komisija nadgleda takodje obavezu DČ i ostaje u kontaktu sa njom da vidi da li i kako deluje. Ako ne postoje aktivnosti od strane DČ i nema obećanog progressa, Komisija može pokrenuti Član 228 UEZ⁵³ procedure nastavljanja koja uključuje kazne za državu članicu za neprihvatanje presude.

odnosi omogućiti da odnese svoja opažanja. Ako se država na slaže sa mišljenjem, u roku datom od strane Komisije, Komisija može izneti slučaj pred Sud pravde⁶⁴.

⁵³ Član 228:

“ 1. Ako Sud Pravde utvrdi da država članica nije ispunila obaveze po tom Ugovoru, od države će tražiti da preduzme neophodne mere radi usaglašavanja sa presudom Suda.
2. Ako Komisija smatra da država članica na koju se odnosi, nije primenila takve mere, ona će, posle davanja toj državi mogućnosti da podnese svoje mišljenje, dati obrazloženo mišljenje, specifikujući pitanja po kojima se država članica nije usaglasila sa presudom Suda. Ako država članica ne preduzme neophodne mere da se usaglasi sa presudom Suda u predviđenom vremenskom roku postavljenom od strane Komisije, Komisija će izneti slučaj pred Sud pravde. U tom postupku će odrediti sumu novca ili novčanu kaznu koju država članica mora da plati, u skladu sa datim okolnostima. Ako Sud pravde nadje da se data država članica nije usaglasila sa presudom, on može odrediti sumu novca ili novčanu kaznu zbog toga.

Ova procedura će biti bez predrasuda prema članu 227.“

IV.3.2. PRELIMINARNO VLADANJE SUDSKIM ODLUKAMA

Pojedinac ili pravna osoba mogu uložiti zahtev protiv nacionalnih (uključujući regionalne i lokalne) vlasti pred nacionalnim sudovima, oko pitanja koja makar i delimično, traže tumačenje zakona zajednice i/ili pitanja koja se tiču nacionalne primene evropskih zakona. Ako nacionalne sudije nisu u stanju da daju tumačenje koje se bazira na datom legalnom okviru zajednice, nacionalni sud/sudija treba da se obrati sa tim pitanjem ESP kao vrhovnom autoritetu, da protumači zakon zajednice.

Pošto Sud registruje pitanja, slučaj se iznosi i pred DČ i Komisiju, i obe su pozvane da daju svoje mišljenje. DČ i Komisija mogu usvojiti status strane u preliminarnoj proceduri odlučivanja. Prateći usmeni pretres, Generalni Advokat obezbeđuje Sudu svoje tumačenje evropskih zakona vezano za dati slučaj. Iako sudije ESP nisu obavezne da slede savet Generalnog Advokata, vredno pomenuti da Sud u većini slučajeva u odlučivanju sledi mišljenje Generalnog Advokata.

U svojoj odluci, ESP tako analizira sva rešenja ugovora, sekundarnu legislativu i nacionalne mere primene u smislu njihove usaglašenosti sa zakonom čitave zajednice. Pored toga, ovo obezbeđuje uslove i kriterijume koji treba da budu primenjeni u datom slučaju. Štaviše, Sud ne odlučuje sam oko zahteva, on obezbeđuje nacionalnom sudu dovoljno odgovora na njihova pitanja u tumačenju zakona zajednice.

Jednom kada ESP odluči, nacionalni sud je dužan da primeni dato tumačenje. Ova procedura predstavlja oko 70% svih slučajeva iznetih pred ESP i odluke su izvor zajendičkih principa tumačenja.

PRIMENA ZAKONA EZ / DECENTRALIZACIJA (ŠPANIJA I UK)⁵⁴

Obezbeđujući efektinu i kompletnu primenu obaveza EZ je mnogo teže za zemlje u kojima je vlast decentralizovana (podeljena i data jednom ili više subnacionalnih organa). Španija i Velika Britanija su primeri zemalja sa regionalnom strukturom, kojom su nadležnosti delegirane subnacionalnim nivoima pa pored institucija centralne države uspostavljane su i regionalne vlasti. Nadležnosti regionalnih vlasti u Španiji uključuju na primer, urbanizaciju, stanovanje, javne radove, šume, menadžment zaštite okoline, kulturne poslove, socijalne poslove, trgovinske luke i aerodrome. Država zadržava poslove imigracije,

⁵⁴ Ross-Robertson/Crespo:2003, p. 7-65

odbrane, oružanih snaga, monetarnog sistema i međunarodnih odnosa. Postoje dva načina na koji država i autonomne zajednice mogu da dele moć u Španiji. Prvo, država može imati legislativnu vlast nad određenim pitanjima a autonomne zajednice imaju izvršnu vlast ili država kreira osnovnu legislativu a autonomne zajednice stvaraju komplementarnu, preko takozvane razvojne legistative. Kao rezultat, i država i autonomne zajednice moraju prenositi direktive u skladu sa svojim internim ustavnim moćima. Moć prenošenja zakona EZ nije diskreciona, ni za državu, ni za autonomne zajednice; to je ustavna obaveza.

U septembru 2001 ESP je utvrdio da je Španska vlada prekršila Direktivu 96/61/EC o upravljanju i merenju kvaliteta vazduha. Posebno, Španija nije odredila vlasti i organe zadužene za primenu direktive kako zahteva član 3. Španija je dokazivala da je zaštita okoline podeljena odgovornost izmedju države i opština, da je prihvaćeno da opštine naprave neophodne dokumente i planove. Sud je došao do saznanja da mnoga rešenja koje su opštine napravile, sadrže nedovoljne detalje u poredjenju sa zahtevima direktive i određeno je da Madrid plati kaznu.

U skladu sa stavovima Generalnog Advokata u slučaju 68/81 – 73/81, primena stavova o regionalnoj prirodi preko legislativnih mera, je prihvaćeno od strane zajednice; upravo je država ta koja je ultimativno odgovorna za efektivnu i potpunu primenu. U isto vreme, u skladu sa uspostavljenim običajnim pravom, država ne može da se poziva na unutrašnje okolnosti u pravdanju svog neuspeha u primeni.

Primena obaveza EZ može biti izvor konflikta izmedju centralne i decentralizovanih /regionalnih/ prenetih administracija. Prvo, jer regioni nisu uključeni u usvajanje odgovarajuće legistative EU, drugo, otuda što regionalni interesi mogu da se razlikuju od interesa države u celini. Na primer, ribarenje i šumarstvo igraju značajno veću ulogu u škotskoj ekonomiji nego ekonomiji Velike Britanije. Otuda, promene zajedničke politike ribarstva Unije imaju daleko veće posledice po Škotsku nego na Veliku Britaniju u celini.

Rezultat je, da subnacionalne vlasti ne moraju biti tako sklone da primenjuju zakone EZ a još uvek je, u skladu sa ESP, država za to odgovorna. Otuda, postoji potreba za određenim mehanizmima kojima države mogu naterati subnacionalne vlasti da primenjuju akte i usaglašavaju se sa obavezama EZ. U najmanju ruku, treba da postoji nešto što će naterati subnacionalne vlasti da preuzmu odgovornost za neuspeh i za posledice, finansijske ili druge. Najbolje bi bilo uključiti subnacionalne vlasti u kreiranje i razvoj ovih obaveza.

IV.4. IZABRANI SLUČAJEVI PRECEDENTNOG PRAVA ESP O IMPLEMENTACIJI

Glavni cilj zajednice je uspostavljanje i funkcionisanje zajednikog tržišta, okarakterisanog sa Četiri Slobode.⁵⁵ ESP konzistentno radi ka široj implementaciji sloboda i uskom tumačenju izuzetaka, dok u isto vreme naglašava principe nediskriminacije i proporcionalnosti.

Nadalje u tekstu je dato nekoliko slučajeva ESP, koji mogu da pomognu definisanju šta znači „pravilna primena“ direktiva:

IV.4.1. NEPRIMENJIVANJE DIREKTIVE

Kada DČ uopšte ne primenjuju direktivu zajednice ili to ne čine unutar perioda prenošenja, postoje dva pitanja koja treba pomenuti.

i. Uslovi ne mogu da se koriste kao argument

U skladu sa precedentnim pravom ESP, DČ ne može koristiti *rešenja, prakse ili okolnosti koje postoje u njihovom unutrašnjem legalnom sistemu* u cilju opravdanja za neuspeh u usaglašavanju sa obavezama u vremenskom okviru koji je dat direktivama zajednice (C-259/94 Komisija naspram Grčke). Na primer jedna DČ ne može da se brani time da ona nije mogla da se usaglasi zato što je Parlament bio raspušten ili raspisani novi izbori (C-147/94, Komisija naspram Španije), ili zato što je centralna vlast delegirala zakonodavne ili moći implementacije na primer, regionalnim vlastima. Sud ne pravi razliku između nacionalnih organa i nivoa - (federalna) država se obavezno smatra odgovornom za obezbeđivanje primene. Konačno, DČ ne može izbeći proces protiv nje, ako su doneti amandmani u nacionalnoj legislativi posle isteka perioda koju je Komisija dala za obrazloženo mišljenje (C-433/93 Komisija naspram Nemačke).

ii. Države članice ne mogu da se pozivaju na efekte direktiva

Direktive su usmerene na države članice. Štaviše, Sud drži da *Direktive Zajednice moraju biti primenjene sa odgovarajućim merama primene od strane država članica* (C 433/93 Komisija naspram Nemačke). Sud nadalje smatra da *u specifičnim okolnostima, pogotovu u državama članicama koje nisu preduzele tražene mere primene ili su usvojile mere koje ne odgovaraju direktivi* (Sud može

⁵⁵ Slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i osoba.

prihvati) **pravo osoba** koje su pogodjene, **da se pozovu na zakon o Direktivi protiv okrivljene DČ** (C 102/79 Komisija nasuprot Belgiji).

S jedne strane, to znači da je DČ obavezna da usvoji neophodne mere primene i ne može samo da zaključi da direktive mogu imati određene efekte. Sa druge strane, to znači da DČ ne mogu da se pozivaju na činjenicu da direktiva (iako upućena državi članici) nema direktan efekat ili nije primenjena.

U dugom slučaju, u pogledu adekvatnih mera za primenu, ESP izjavljuje da **prenošenje direktive nije uvek neophodno** onoliko dugo koliko primena direktive ispunjava određene uslove.⁵⁶ Tako **mere primene nisu nezamenljive, ali nacionalne vlasti moraju obezbediti punu promenu direktive** (C144/99 komisija nasuprot Holandiji, videti ispred).

Ako se država članica odluči za alternativne načine prenošenja direktiva, na primer bilo kolektivnim sporazumom ili preko precedentnog prava, mora obezbediti da svi aspekti pravilne primene budu obezbedjeni. Drugim rečima, pojedinci moraju ne samo biti u stanju da idu pred nacionalne sudove i traže dovoljnu zakonsku zaštitu (i u administrativnim procedurama i preko precedentnog prava), oni moraju takodje biti svesni svoje pravne situacije, i to na način da DČ zadovoljava zahteve zakonske sigurnosti.

Iz odluka ESP proističe da DČ ne mora da usvoji nove zakone primenjujući direktivu i može da se pozove na opšte principe ustavnog i administrativnog zakona ili uopšteno pravnog konteksta. Štaviše ona mora obezbediti specifični pravni okvir u oblasti koji obezbedjuje punu primenu svake od datih direktiva. Otuda je veoma nesigurno da li će primena biti procenjena kao „dovoljna“ ako se odnosi samo na precedentno pravo ili dobrovoljnu primenu od strane menadžmenta, radnika ili na deklaraciju iz određenog preduzeća. Puna primena traži efektivan sistem zaštite i zakonske lekove, posebno kada se prava tiču pojedinaца, uključujući nacionalnosti drugih DČ.

⁵⁶ U posebnim slučajevima, postojanje opštih principa ustavnog i administrativnog prava mogu ostvariti primenu preko specifičnih zakonskih superuticaja, obezbedjenih tako da ti principi garantuju da će nacionalne vlasti u stvari primeniti direktivu potpuno i tako, gde će direktiva kreirati prava za pojedince, legalna pozicija proizlazi od takvih principa dovoljno precizna i jasna za osobe kojih se tiče, one postaju potpuno svesne svojih prava i, kada je neophodno, dobijaju mogućnosti da se pozivaju na njih pred nacionalnim sudovima. Ovaj poslednji uslov je od posebnog značaja tamo gde data direktiva treba da usaglasi prava nacije sa drugim državama člancima jer te nacionalnosti nisu u normalnim okolnostima svesne takvih principa“ (slučaj 29/84 Komisija naspram Nemačke, paragraf 23, o implementaciji direktive koje se odnose na slobodu uspostavljanja i obezbeđivanja usluga od bolničarki).

IV.4.2. NEOPHODNOST OBEZBEDJIVANJA ADEKVATNIH LEKOVA

Iako je državi članici data široka diskrecija u pogledu primene direktive, diskrecija nije bez granica. Pored Komisije kao „čuvara Ugovora“, pojedincima moraju takodje biti obezbedjeni **adekvatni pravni lekovi**, koji se odnose na nacionalnu zakonsku, efektivnu primenu direktive. Ako se razmatra diskriminacija ili drugo kršenje zakona Zajednice, nacionalni sud mora tumačiti domaću legislativu u skladu sa zahtevima direktive, da obezbedi pravi i efektivan pravni lek.⁵⁷

U sledećem slučaju (C-14/83 Von Colson i Kamann nasuprot Land Nordrhein-Westfalen), ESP ilustruje šta znači „efektivan pravni lek“: gospodja Von Colson se prijavila za posao kao socijalna radnica u nemačkom zatvoru. Posao je dodeljen muškom kandidatu i gospodja Von Colson je pokrenula slučaj pred sudom protiv administracije zatvora ističući da je bila diskriminisana na osnovnu svog pola. Kao pravni lek, ona je tražila da dobije posao ili da dobije kompenzaciju u obliku šest mesečnih plata. Štaviše, nemački zakon primenom Direktive o jednakom odnosu nije radio na direktnim efektivnim pravnim lekovima. ESP se pozvao na nacionalni sud da dopuni domaću zakonski zadatak usaglašavajući nacionalno zakonodavstvo u skladu sa zahtevima direktive i da obezbedi prave i efektivne pravne lekove.

U kasnijem slučaju Sud je razvio povezanost državne doktrine u skladu sa kojom se od DČ traži da nadoknadi štetu uzrokovanu pojedincima neprenošenjem direktive, obezbedjujući da su ispunjena tri uslova. Prvo, smisao direktive mora biti da garantuje prava pojedincima. Drugo, mora biti moguće da se identifikuje sadržaj tih prava na osnovnu regulative direktive. Konačno, mora biti uzročno posledične veze između kršenja obaveza države i štete koja je načinjena (C-6/90 i C-9/90 Francovich i Bonifaci nasuprot Italiji).

IV.5. ZAKLJUČCI

Obaveza da se primeni sledeće dolazi iz Ugovora, koji posebno pominje samo DČ. Štaviše, Sud je proširio svoje obaveze takodje na administrativne i sudske organe DČ a takodje i na sprovođenje.

Iz precedentnog prava ESP na primer sledi da:

⁵⁷ Craig, Paul – Burca, Grainne de: EU Law. Texts, Cases and Matherials, 1998, p199.

- ✓ specifične mere primene nisu apsolutno neophodne ako nacionalni zakonski sistem već obezbeđuje ciljeve kojima teže direktive;
- ✓ štaviše, od suštinskog je značaja za nacionalni zakon da garantuje da nacionalne vlasti efektivno primenjuju direktive /regulaciju u potpunosti i da je pravna pozicija uređena nacionalnim zakonom dovoljno precizna i jasna. Takođe, pojedinci moraju biti potpuno svesni svojih prava i kada je primereno, mogu se pozvati na njih pred nacionalnim sudovima;
- ✓ kasniji uslov odozgo je od posebnog značaja kada data direktiva teži da obezbedi prava nacionalnostima drugih DČ;
- ✓ mere primene moraju da imaju određenu snagu, i ne mogu biti menjane po volji, to jest, legalni okvir mora biti postavljen tako da obezbeđuje pravne lekove u slučajevima kršenja zakona Zajednice na sličan način kako nacionalni zakon to radi za kršenje nacionalnih zakona, prekršaja, šteta itd.

Još ostaje pitanje: kako unaprediti primenu unutar DČ? Odgovor na ovo pitanje je delimično u kvalitetnom obezbeđivanju informacija. Neophodne su informacije koje države daju Komisiji kako se praktikuje primena zakona i programa EZ i bitan je tok informacija unutar nacionalnog sistema koordinacije EU između kreatora politike/odlučivanja i susreta u Briselu. To takođe uključuje nacionalne praktičare koji se bave primenom i samom legislativom kao i informacijama Zajednice, tako da poznaju prava građana po zakonu EU. Korektna i pravovremena primena zakona EZ će svakako biti izazov za nove DČ i zemlje koje teže EU. Efektivna komunikacija i koordinacija poslova EU na nacionalnom nivou, kao i participacija građanskog društva u čitavom procesu mogu pomoći. Što je bolja participacija u pripremnju fazi političkog ciklusa EU, DČ efektivnije može da deluje u fazi primene.⁵⁸

⁵⁸ Nova direktiva može da glasi da jedna aktivnost mora biti licencirana ali, u zavisnosti od rizika koji uključuje, može biti primereno da se traže pre desedogodišnje nego jednogodišnje licence. To bi značajno smanjilo administrativno opterećenje na industriju dok još postiže ciljeve direktive. Dovoljno rano razmišljanje o prekičnosti, omogućava državi članici da pregovara o stepenu fleksibilnosti u rasponu reči korišćenih u direktivi ili regulaciji da bi se olakšalo uklapanje sa postojećim nacionalnim mehanizmima i smanjili troškovi primene, i za javni, i za privatni sektor. Zakonski zahtev Zajednice je da legislativa EZ treba da bude primenjena na efektivan, pravovremen i pravilan način. Što se tiče direktiva, politika Vlade je da ih prenese tako da se postignu ciljevi evropskih mera na vreme i u skladu sa ciljevima drugih politika uključujući i minimiziranje nameta na biznis. Procena uticaja treba da pokrije sve opcije za primenu, osvetljavanje svih priključenih rizika, uključujući i posledice legalnog izazova i potencijalni ekonomski i drugi uticaj.

Da sumiramo, PČ su u ključnoj fazi reformisanja svojih proces odlučivanja i struktura koordinacije. Skala pokušaja je široka i uključuje velike napore, posebno u reformisanju i primeni novih politika EU.

Jedan od glavnih izazova je u integrisanju linijskih ministarstava i agencija centralne vlade. U predpristupnoj fazi, o politikama se odlučivalo na najvišem nivou administracije. Takav pokušaj je opravdan ali nije nadalje održiv, ako država postaje deo EU. Uključenost u procese odlučivanja u EU će biti deo svakodnevnih aktivnosti JU pa ona treba, što je pre moguće, da preuzme neophodne nadležnosti.

JU unutar EU ima mogućnost da se bavi informacijama, da pregovara o različitim interesima i predstavlja ih javnosti na koncizan način. Ovo delovanje je moguće obezbediti samo ako je u skladu sa opštim procesom kreiranja politika i njihove primene. Trenutno, **iako formalizovane strukture postoje u novim DČ, nijedna JU nema razvijenu odgovarajuću horizontalnu komunikaciju, analize politika ili kapacitete predstavljanja interesa.**

Stariji službenici i političari moraju da razumeju proces vođen od nove EU. Moraju prilagoditi široke politike EU lokalnim potrebama i uslovima. JU u novim DČ je često „zaključana“ i nedostaju upravljačke veštine za primenu koordinacije na sistematičan način.

Gore opisani problem (unutrašnja raznovrsnost, kompleksnost i nedostatak jasnih rešenja) karakteriše takodje i starije DČ, iako u manjem rasponu. Deset novih država članica ima niži nivo koordinacije unutar vlasti. Kao rezultat, proširenje EU je povećalo razlike između DČ, čineći koordinaciju javnih politika čak još težom.



V

Usmerenja za horizontalnu koordinaciju

Uvod

Ljudski resursi i znanje

Tok informacija

Kultura

V USMERENJE ZA HORIZONTALNU KOORDINACIJU

V.1. UVOD

Postoje dva važna principa koja podupiru Evropsku Uniju: **subsidiaritet** i **solidarnost**.⁵⁹ Upogledu solidarnosti se može napraviti razliku između „*statične solidarnosti*“ koja je povezana sa **raspodelom** prihoda i bogatstva i „*dinamične solidarnosti*“ koja je povezana sa **proizvodnjom** prihoda i bogatstva.

Praktičan primer evropske statične solidarnosti mogli bi biti **Strukturni Fondovi**, koji pomažu DČ, između ostalog, u infrastrukturnim projektima, koji indirektno imaju uticaj na mogućnosti proizvodnje. Strukturni Fondovi i odgovarajući infrastrukturni projekti omogućavaju uspostavljanje proizvodnih kapaciteta u raznim delovima zemlje i omogućavaju prenos roba i ljudi prema i od takvih proizvodnih objekata i dobara. Štaviše, takve „statične“ mere nisu dovoljne. EU takodje traži, radi obezbeđivanja održivog ekonomskog razvoja, primenu principa „dinamične“ solidarnosti u smislu horizontalne koordinacije na nivou vlasti. Cilj je da se izgradi povoljan ambijent za ekonomski rast, zapošljavanje, investicije i inovacije.

U svojoj Lisabonskoj Strategiji, EU je postavila cilj da postane najkonkurentnija ekonomija u svetu. Jedan od ključnih ciljeva za JU u tom smislu je dobro dizajnirana i sprovedena **inovativna politika**.⁶⁰ Ovo zahteva koordinaciju sektorskih politika između ministarstava, kao što su poreska, istraživačka, obrazovna, transportna i politika životne sredine.

Za nove DČ je značajno da se pojasni i dalje razvije koncept „strategije integracije“. Koncept se deli na svoje „horizontalne“ i „vertikalne“ dimenzije. To dopušta obe nezavisne analize, funkcionalne

⁵⁹ Subsidiaritet treba tumačiti preko dve dimenzije, vertikalne i horizontalne. Vertikalno subsidiaritet se bavi podelom moći i suvereniteta između različitih nivoa vlasti: EU, nacionalne države, regioni i opštine. Povratno horizontalni subsidiaritet se bavi odgovornošću i slobodom pojedinaca kao i socijalnim i ekonomskim moćima. Drugim rečima, treba da funkcioniše u odnosima između države, društva i tržišta.

⁶⁰ Claire Nauwelaers and Alasdair Reid, Learning Innovation Policy in a Market-based Context: Process, Issues and Challenges for EU Candidate Countries, *Journal of International Relations and Development* 5 (December 2002).

integracije unutar sektora, i funkcionalne i političke integracije kroz i između sektora.

OCENA JAVNE SLUŽBE I ADMINISTRATIVNOG OKVIRA 2003⁶¹

Godišnja procena javne službe i administracije u 2003 zemalja kandidata može biti sumirana na sledeći način:

- ✓ Javne službe nisu dostigle traženi nivo profesionalizma i zakonska osnova je još nekompletna
- ✓ Zapošljavanje i promocija nisu vodjeni principima zasluga
- ✓ Nivo plata i sistem uticaja na plate kreira rizike od zloupotreba
- ✓ Plaćanje prema rezultatima rada je uvedeno u nepripremljenu menadžerijalnu kulturu
- ✓ Neophodan je održivi napor, uključenih međunarodnih finansijskih institucija i EU radi podizanja plata za glavne funkcije
- ✓ Napori da se reformišu stariji administrativni nivoi, dovodi u pitanje ostvareni progres
- ✓ Neplaćeni motivacioni sistem je nerazvijen i kažnjavanje za koruptivno ponašanje nije kompletirano
- ✓ Centralni kapaciteti nisu u stanju da upravljaju ukupnom evolucijom javne službe i da postavljaju zajedničke standarde
- ✓ Podsticaji za javne službenike ne ohrabruju pouzdanost
- ✓ Strukturna pouzdanost je oslabljena, ali zato se stare greške veoma sporo koriguju
- ✓ Zakonska sigurnost je kompromitovana slabim kvalitetom osnovnih zakona
- ✓ Efektivna opšta regulacija administrativnih procedura je odložena
- ✓ Administrativna pravda nije modernizovana
- ✓ Reforma vodjstva na profesionalnom nivou je oslabljena raspršavanjem odgovornosti.

Povrh svega, procene ukazuju da dok zemlje kandidati nastavljaju da prave progres prema boljem povezivanju njihovih sistema javne administracije sa normama i praksama država članica EU, još uvek mnogo toga treba da bude urađeno. Uzevši sve u obzir, izgleda da države kandidati moraju da ulažu dalje reformske napore da bi mogle u potpunosti da prihvate teške zahteve članstva u EU. Članstvo će podrazumevati dodatna opterećenja za svaku zemlju i nesumljivo će tražiti suštinski napor, uglavnom posvećivanje resursa, praktično od svakog sektora javne administracije. Time će se uskratiti resursi za druge aktivnosti, uključujući primenu i održavanje neophodnih reformi.

⁶¹ OECS SIGMA Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003, www.sigmaxweb.org

V.2. LJUDSKI RESURSI I ZNANJA

Ugaoni kamen u svakoj analizi upravljanja je procena dostupnih ljudskih resursa (nadalje LjR) i njihovog znanja i veština (Know how) u organizaciji. LjR utiču u velikoj meri na kvalitet JU. Nivo obrazovanja, veštine i obuka – ili, drugim rečima, kvalitet zaposlenih – ima značajan uticaj na rad administracije. Čak i najbolja regulacija i rešenja nisu u stanju da obezbede sposobnost službenika da izvedu svoje svakodnevne poslove efikasno. Ključni faktor u u smislu kvaliteta JU je upravljanje personalom. To uključuje odlučivanje i koherentno sprovođenje aktivnosti u pravcu obezbeđivanja spremnosti neophodnog personala u smislu i kvaliteta, i kvantiteta, na pravom mestu, u pravo vreme, obezbeđivanje racionalnog korišćenja takvih resursa i ispunjavanja ciljeva i zadataka organizacije. Glavni elementi upravljanja LjR su:

- ✓ Sistem zapošljavanja službenika,
- ✓ Mehanizmi vrednovanja/promocije pojedinaca, i
- ✓ Obuka.

Otuda, unapredjivanje znanja i politika obuke profesionalnih službenika treba da bude koherentno. Adekvantna orudja koordinacije bi trebalo da budu definisana i uključena u jedan dokument. Ljudski faktor je često podcenjen i otuda se vidi kao najslabiji element administrativnog lanca. Transparentna politika upravljanja LjR može voditi efikasnoj, efektivnoj i odgovornoj JU. U koordinaciji politike unapredjivanja /profesionalnog razvoja zaposlenih, treba da bude jednako uključen **prenos tehničkih znanja** kao i **kreiranje svesti i razumevanje misije organizacije** kao i svesti o administraciji kao servisu građanima. Svaki od ovih faktora jača pozitivan imidž javne službe, doprinosi ponovnoj izgradnji njene etike, bez koje glatka implementacija odgovornosti JU, uglavnom preko dnevnih kontaktata sa građanima, ne bi bila moguća.

Rezultati analiza praktičnih slučajeva su dati u narednoj matrici. Nove DČ imaju dugu teritorijalnu granicu sa starim DČ. Do trenutka prijema novih DČ u EU, postojali su mnogi carinski službenici na svakoj strani graničnog prelazu između dve zemlje. Od datuma prijema više ne postoji potreba za tim carinskim službenicima, jer će od toga dana nove DČ postati deo Carinske Unije, koji je integralni deo Jedinstvenog Tržišta među državama članicama EU i koje zabranjuje carinske obaveze i druge namete za robe koje prelaze unutrašnje granice EU.

Postavlja se pitanje šta uraditi sa novim, nepotrebnim carinskim službenicima? Činjenica je da ti carinski službenici imaju brojne, vrlo korisne veštine: oni su navikli da moraju da uče nova pravila; oni su

uvežbani za inspekcije /nadgledanje; navikli su da rade vani, da rade sa ljudima i dobri su u radu sa ciframa. Bilo bi šteta jednostavno nepotrebne carinske službenike učiniti viškom.

Ako je ministar ili stalni sekretar odgovoran za pitanja carine dobar menadžer sa dobro koordiniranim veštinama, on bi se konsultovao sa kolegama iz drugih ministarstava. Razmenom informacija bi, na primer, saznali da ministarstvo poljoprivrede treba da osnuje inspeksijski organ. Od ovih inspektora se očekuje da mere polja, računaju kontingente stoke ili mere kukuruz, voće i druge useve radi obezbeđivanja raznih zahteva EU u oblasti poljoprivrede. Pitanje je onda, da li sada nepotrebni carinski službenici mogu biti od pomoći da se ostvari ta potreba.

OBLAST: Poljoprivreda		
Pitanja	Problemi, Procesi, Prepreke	Rešenja
Resursi/ Znanje	<ul style="list-style-type: none"> Nema trenutno na raspolaganju LjR u Ministarstvu poljoprivrede Stotine carinskih službenika bez posla Carinski službenici ne znaju ništa o poljoprivrednim pravilima EU Carinski službenici su navikli na rad vani, rad sa ciframa 	Najmanje skupo rešenje za nove DČ bi bilo da prevedu carinske službenike u Ministarstvo poljoprivrede i da ih obuče za novu oblast i poslove koje treba da rade.
Tok Informacija	<ul style="list-style-type: none"> Pravila i zahtevi koji dolaze iz poljoprivredne politike i zakona EU su lako dostupni Spremnost Ministarstva poljoprivrede da prenese informacije oko pravila EU 	To će tražiti koordinaciju između Ministarstva za carine, Ministarstva odgovornog za finansije i Ministarstva poljoprivrede. Ovo će obezbediti prevodjenje ljudi sa jednog na drugo polje i tako prevedeni službenici neće gubiti primanja, dobiće odgovarajuću obuku i alokacija budžeta će biti realizovana između Ministarstava carina i poljoprivrede
Kultura	<ul style="list-style-type: none"> U datim poslovima Ministarstva poljoprivrede novi personal bi trebalo da je u stanju da radi sa farmerima. Poljoprivredni službenici koji rade na terenu, su navikli da rade nezavisno i bez striktnih procedura, ali i da redovno razmenjuju poglede i iskustava sa svojim kolegama Carinski službenici su navikli da diskutuju i po potrebi hapse. Oni su navikli da rade precizno sa jasnim pravilima i procedurama unutar stroge hijerarhijske strukture. 	

V.3. TOK INFORMACIJA

Tok informacija je ključno pitanje za efektivan rad svake organizacione strukture. Trenutno, nove tehnologije se menjaju i intenziviraju društvene relacije na svim nivoima, od lokalnog do međunarodnih sfera komunikacija.

Digitalna revolucija i komunikacione tehnologije su snažno uticale na moderne administrativne sisteme širom Evrope. Da bi se profitiralo od prednosti nove tehnologije, mora da se uvede **upravljanje informacijama**.

Kvalitet i brzina prenošenja informacija postaje jedan od najvažnijih indikatora efektivne vlasti i ekonomske konkurentnosti, utičući na brzinu društveni razvoja.

Preduslov u pogledu toka informacija je zajednički pristup osnovnim tehnikama komunikacija kao što je javni pristup informacijama. Iskustva država članica EU koje su rano uvele otvorenost i nove tehnike transparentnosti u JU, kreiraju značajne nove mogućnosti, na primer u smislu e-vlasti i e-nabavki. Tako se mogu pojaviti sledeće posledice:

1. Povećavanje broja učesnika u procesu odlučivanja (kvantitativne promene u pitanjima vlasti);
2. Povećavanje u društvenoj diferencijaciji, tesno povezano sa kriterijumom drugih aktera (profesionalne, kulturne i religiozne grupe) doprinoseći porastu mobilnosti socijalnih grupa i heterogenosti struktura zajednice (kvalitativne promene u pitanjima vlasti);
3. Povećanje broja komunikacionih kanala i, kao posledica, podsticanje građanske participacije u kontroli vlasti i u procesima odlučivanja.⁶²

Informacione tehnologije jačaju poziciju onih učesnika koji su nadležni za informacione resurse do trenutka objavljivanja (elektronski ili na papiru) i napredna tehnologija jača poziciju i moć informacionih menadžera unutar procesa odlučivanja. Dok bi ovo moglo biti smatrano tehnokratskim elitizmom (to jest eksperatsko nadgledanje informacionih resursa), u suštini taj scenario vodi organizacionom pluralizmu: dok neki mogu biti tehnički eksperti, oni zavise od drugih da obezbede i/ili koriste informacije koje treba da se stave u razne medije. To obezbedjuje da niko

⁶² Pawlowska 1995, p.34.

od aktera nije u stanju da monopoliše proces odlučivanja.⁶³ Tako, razmena informacija i koordinacija postaju veoma bitni i fundamentalni zahtevi.

Sredinom 1990-tih, evropske zemlje su razvile **zajedničke principe** koji se bave demokratskim procesima u **informatičkom društvu**. Ovi principi podrazumevaju potrebu za fundamentalnim tehnološkim pomeranjem u oblastima vlasti, administracije i procesima odlučivanja. Među stubovima tehnološkog pomeranja su sledeći:

1. Razmena informacija preko vlasti (skupljanje/skladištenje zajedničkih informacija)
2. Isporučivanje vladinih informacija elektronskim putem građanima /kompanijama/ potrošačima;
3. Elektronsko lociranje vladinih informacija, radi stimulisanja razvoja efektivnih mehanizama unapređivanja dostupnosti za građane/ kompanije/ potrošačime.

V.4. KULTURA

Ako kultura, koja se razume kao neformalna praksa i obrasci akcija, nije koherentna sa odgovarajućim regulacijama, čak ni visok stepen administrativnih regulacija (zakonskih i proceduralnih) se može pokazati nedovoljnim.

Preovladjujuće administrativne kulture mogu biti identifikovane sa Veberijanskim modelom administracije. JU u DČ i PČ je strogo hijerarhijska i proceduralna, a administrativni sistemi postkomunističkih zemalja su više orjentisane na procedure nego na rezultate. To je ilustrovano nespremnošću da se preduzmu suštinske promene i sa željom da se očuva *status quo*. Štaviše, ta tendencija politika upravljačkih pozicija preko JU, vodeći stalnim promenama aktera odlučivanja a tako i politika, uopšteno vodi nedostatku jasne vizije i usmerenja što zauzvrat onemogućava razvoj jasnih strategija i akcionih planova. Otuda JU tipično, reaguje na postojeće probleme (ex post) a ne preduzima proaktivne mere u prevenciji problema (ex ante).

Tehnološke promene u komunikaciji nisu garant za kretanje informacija. Administrativne akcije u novim DČ i PČ mogu biti označene takozvanom „inflacijom zakonskih tekstova“ (na primer dupliranjem regulacije, umnožavanjem direktiva slične sadržine, preporuka i uzajamno nekoherentnim procedurama). Tipičan primer neefektivne komunikacije

⁶³ Dnazier/Dutton/Kling/Kraemer 1982, pp.13 – 18.

je „crveni dokument“ („red type document“) to jest beskrajn tok dokumentacije izmedju kancelarija, koja vodi tome da javni službenici veruju da u cilju izvodjenja bilo koje vrste administrativne akcije treba da imaju adekvatne podržavajuće dokumente ili pisana uputstva od strane svojih nadređenih.

Druga generalna tendencija unutar administracija u novim DČ i PČ je da usmeravanje politike treba da bude pre od strane specijalnih jedinica /departmana nego horizontalno. Otuda JU u tim zemljama teže da promovišu specifične interese pre nego da kombinuju i koordiniraju šire interese u jednostavnu koherentnu politiku/viziju. Ako javni interes po sebi nije transparentan i koherentan – ostavljajući dosta prostora za neformalnu poddelu, nelegalni spoljni uticaj je mnogo jednostavnije sakriti, ostavljajući prostor za korupciju.

Kulturni problemi takodje obuhvataju standarde i moralne norme, koji mogu biti transformisani u vrednosti široko prihvaćene od datog društva. To postaje evidentno u oblasti razvoja etičkih stavova i aktivnosti javnih službenika, koji postavljaju društvene norme, obrasce akcija i uvode mehanizme / kriterijume primene i vrednovanja. Posebno se bave oblašću etike, sprečavanjem korupcije i uključuju elemente kao što su standardi etičkog ponašanja, katalozi etičkih principa i vrednosti (to jest etička pravila ponašanja), detaljne procedure ponašanja itd. Štaviše, uprkos opremljenosti etičkim kodom ponašanja i adekvatnim procedurama, ako nema etičkog vodjstva na strani kreiranja politika, javni službenici i drugi zaposleni u JU mogu zaboraviti na svoj „moralni kompas“ što nužno vodi kvarenju etike javnih službenika. Javni službenici, shvatajući svoju poziciju samo kao mogućnost da slede lične interese, pre nego javni interes, će uživati sve manje i manje poverenje javnosti. Na kraju će javni službenici morati da tretiraju svakog građanina kao klijenta a ne kao potencijalnog neprijatelja.

Pitanja	Ključna oblast: Javna služba
Resursi/ Znanje	Stepen primene profesionalne i nepristrasne javne službe Kvalitet obuka i kvalifikacija javnih službenika Poznavanje zakona i etičkih kodeksa i procedura JS Primene zakona, transparentnih procedura, principa i vrednosti javne službe u smislu profesionalnih nadležnosti i političke nautralnosti / lojalnosti, sistem karijere itd.
Tok Informacija	Pristup dokumentima (pravnim aktima, opisima procedura, kodeksima itd) posvećenih funkcionisanju javne službe Razmena dokumenta o javnoj službi izmedju službenika administracije
Kultura	Uticaj ostataka komunističkog političko administrativnog

	<p>sistema na sadašnju javnu službu</p> <p>Skala negativnih fenomene (na primer korupcija, politizacija itd) i njihov uticaj na funkcionisanje javne službe</p> <p>Obrasci i manifestacije JS: koherentnost nasuprot fragmentaciji (raznovrsni modeli na raznim nivoima i u ministarstvima)</p> <p>Praktična primena zajedničkih i transparentnih standarda za zapošljavanje službenika u upravljanje celinom nacionalne javne administracije</p>
--	---

VI

Nekoliko zaključnih zapažanja

VI NEKOLIKO ZAKLJUČNIH ZAPAZANJA

1. Javna administracija treba da služi javnim potrebama pružanjem usluga na pouzdan, transparentan, efektivan i efikasan način. Sistem JU u novim DČ i PČ još nose teret struktura pre 1989. označen centralizacijom, hijerarhijom i nedostatkom transparentnosti. Koraci prema reformi JU u ovim zemljama i prevazilaženje istorijskog tereta, uključuju uspostavljanje etičkih standarda sprečavanja korupcije, unapređivanje interne komunikacije, korišćenje informacione tehnologije i transparentno upravljanje ljudskim resursima usmereno na kvalitet rada.
2. Prijem 10 zemalja u EU 2004. i perspektiva prijema drugih, takodje naglašava potrebu za promenama. Zemlje treba da reformišu svoje JU u pravcu dobijanja pristupa Evropskim fondovima i da predstavljaju interese svojih građana u evropskim integracionim procesima. Štaviše, nisu postojali i ne postoje još uvek formalni administrativni standardi usvojeni od strane EU. Na raznim evropskim forumima je diskutovano o dobroj praksi i metodama razvoja i/ili unapređivanja upravljanja JU, pa se u budućnosti može očekivati uspostavljanje takvih standarda.
3. Iako ne postoje uspostavljeni standardi, JU može da se vrednuje uz pomoć nekoliko metoda kao što su funkcionalni izveštaj, ZOP ili EFKU. Za pitanja koordinacije su posebno korisne Metkalfova skala koordinacije ili Bodovna skala Evropske komisije za otvoreni metod koordinacije. Ovaj vodič nudi matricu kao način vizuelizacije nekih pitanja horizontalne politike koordinacije, na primer ljudskih resursa, znanja, tokova informacija i kulture.
4. Raspravljajući potrebu za horizontalnom koordinacijom, danas možemo razlikovati tri nivoa. Prvi je nacionalni nivo u pravcu koordinacije sektorskih politika. Drugi je nivo EU. Koordinacija kreiranja politika DČ je neophodna na ovom nivou da bi se dobila koherentna pozicija i tako uspelo u procedurama evropskih pregovora. I treći, horizontalna koordinacija je obaveza koja dolazi kada legislativa zajednice treba da se nacionalno primeni.
5. Ugaoni kamen procesa evropske integracije je primena zakona EU na dovoljan način i u razumnom vremenskom periodu. Štaviše države članice uživaju široku diskreciju u biranju određenog modaliteta primene. U dodatku, niti je Evropska Zajednica, niti neki organ EU

izdao poseban vodič za korektnu primenu zakona Zajednice. Ali diskrecija nije bez granica. Otuda je Evropski Sud Pravde veoma važan izvor za definisanje pravilne implementacije.

6. Na kraju, integracija može biti realizovana ako postoji zajedničko razumevanje potrebe za politiku koordinacije i vladavinu prava. Otuda je od ogromnog značaja za JU da razume sebe ne samo kao servis koji obezbeđuje javna dobra i usluge, već i kao nacionalno preduzeće koje meri svoj uspeh, između ostalog, preko zadovoljstva građana isporučenim javnim uslugama. To uključuje njene sposobnosti koordinacije da formira i predstavi javni interes.

REČNIK

Acquis Communautaire (strane 11, 16, 17, 23, 26, 33, 56, 57, 81) = Celokupna zbirka zakona EU uključujući vrednosti, praksu, principe i političke ciljeve Ugovora EU, precedentnog prava, deklaracija i rezolucija EU, komunikacija, pozicija, deklaracija, zaključaka itd.

Pristupanje (strane 11, 14-19, 25, 28, 30, 35, 49-56, 59-61, 68, 71, 79, 92, 97) = Evropski Savet u Kopenhagenu 1993. godine je obećao „zemljama centralne i istočne Evrope, kada žele, da će postati članice Unije. Pristupanje će ići tako brzo, koliko zemlja bude u stanju da preuzme obaveze članstva, zadovoljavajući ekonomske i političke uslove.“

Zemlje koje pristupaju (strane 11, 16, 26) = u decembru 2005. godine su to Bugarska i Rumunija, to jest zemlje koje su potpisale Pristupni ugovor EU.

Standardi revizije (strane 28, 35) = Standardi revizije nemaju obaveznu primenu ali oni odražavaju konsezus „najbolje prakse“ Institucije Vrhovne Revizije, od kojih svaka mora da proceni stepen do koga su standardi kompatibilni sa ispunjavanjem svog mandata.

Procena Administrativnog Okvira (strana 96) = OECD SIGMA Procena Javne službe i Administrativnog okvira 2003. konsolidovan izveštaj, [www.sigma web.org](http://www.sigma.web.org)

Principi administrativnog prava (strane 83, 89) = SIGMA paper no.27, s.8.

Indikatori procene Bazičnih usmerenja (strane 26-27) = Orudja benchmarkinga za reformisanje JU u skladu sa evropskim standardima, korišćeni pogotovu tokom procesa pridruživanja.

Zemlje kandidati (strane 11, 17, 64, 81, 95, 96) = Kako se u 2005 godini planira, Turska, Hrvatska i Makedonija treba da postanu zemlje kandidati, to jest zemlje koje počinju ili su u toku pregovora za prijem u EU.

Okvir zajedničke procene (strane 35-40) = Razvijen krajem 1990-tih (novi ZOP vodič je potvrđen u 2001) unutar EU kao benchmarking (označavanje referentnih tačaka i merenje) instrument za institucije JU. ZOP metod kvalitetnog upravljanja je besplatan za bilo koju organizaciju unutar i izvan EU. Sve neophodne informacije u cilju sprovođenja samoprocene sredstvima ZOP je slobodno dostupno

na vebstranama Evropskog Instituta za Javnu Upravu (EIPA) (www.eipa.nl) ili na sajtu Nemačkog Univerziteta za Administrativne nauke Speyer (www.caf-netzwerk.de) gde ZOP veterani dele svoja iskustva u benčmarkingu i identifikuju moguće partnerske organizacije.

Ključne oblasti javne uprave (strane 25-26, 31) = SIGMA kreiranje politike i sistemi koordinacije: javna služba, finansijski menadžment, javne nabavke, interna finansijska kontrola i spoljna revizija.

Evropski Administrativni Prostor (strane 24, 31) = Metafora zasnovana na činjenici da postoji jedan broj principa administrativnog prava kreiranih od strane DČ EU i obavezno primenjivanih širom EU, uglavnom zasnovan na vrednostima prava stvorenih od strane Evropskog Suda Pravde. Oni služe kao mera procene mogućnosti administrativnog sistema da se prilagodi.

Evropska Strategija Zapošljavanja (strana 43) = Data Strategija vodi primeni ciljeva zapošljavanja i tržišta rada Lisabonske Strategije (http://europa.eu.int/comm/employment_strategy/index_ent.htm)

Zakonodavstvo ESP (strana 83) = Evropski Sud pravde je presudna instanca za tumačenje zakona Zajednice. Sud obezbeđuje svoje mišljenje u procedurama kršenja zakona i preliminalno upravljanje da bi garantovalo jedinstveno tumačenje zakona Zajednice. (www.curia.eu.int)

Funkcionalni pregled (strana 45, 82) = videti ponovna izgradnja državne strukture: metodi i pristupi na www.undp.sk;

Modeli Odličnosti (strana 36) = Instrument merenja kvaliteta – uticaj na društvo i mehanizme vlasti. <http://ccig.massey.ac.nz>

Upravljanje ljudskim resursima (strane 14, 35-40, 97-99) = upravljanje javnim službenicima i drugim administrativnim osobljem, da bi se podstaklo znanje i realizacija poslova.

Procena uticaja (strane 27, 31, 73, 79) = procena mogućih posledica politike i regulatornih predloga.

Rupe u implementaciji (strane 80-82) = razlika između seta zakonskih normi i kapaciteta da se te norme primene i sprovedu u skladu sa evropskim standardima.

Program Institucionalnog razvoja (strana 60) = IPR je sproveden u Poljskoj izmedju 2001 i 2004 i bavio se detaljnim analizama i sistemima javne uprave.

Interna i spoljna revizija / Standardi Revizije (strane 28, 35) = INTOVIR Standardi Revizije nemaju obaveznu primenu ali odražavaju konsenzus „najbolje prakse“ medju Vrhovnim Institucijama Revizije.

Instrument za Strukturne predpristupne politike (strane 60-61) = ISPP je jedan od tri finansijska instrumenta (sa PHARE i SPPRR) da pomogne zemljama članicama u pripremi pristupanja. (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm)

Lisabonska Strategija (strana 42, 95) = Desetogodišnja strategija uspostavljena od strane Evropskog Saveta u martu 2000 u Lisabonu da se EU napravi najdinamičnijom i najkonkurentnijom ekonomijom. (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html)

Model Odličnog Upravljanja (strane 36, 41) = Instrument benčmarking-a uspostavljen od strane privatnih institucija, preporučen od strane Komisije EU. EFKU Model Odličnosti je uključen početkom 1992. kao okvir za primenu vrednovanja za Nagradu Evropskog Kvaliteta. www.efqm.org

Metkalfova Skala Koordinacije (strane 44-45) = Instrument benčmarking-a kojie meri i poredi kapacitete administrativne horizontalne koordinacije.

Nove države članice (strane 46, 49, 52-53, 59-61,63, 67, 80, 91-92, 100) = Deset država koje su se pridružile EU 1.maja 2004: Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Madjarska, Malta, Poljska, Slovačka Slovenija i Češka Republika.

Otvoren metod koordinacije – Bodovna skala Komisije (strane 18, 31, 42) = Metod koordinacije uspostavljen u martu 2000 od strane Saveta Evrope kao sredstvo za širenje najbolje prakse i konvergencije prema ciljevima EU. (Za listu bodovne skale videti http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/score/index_en.html)

Principi Javne Uprave videti *Evropski Administrativni Prostor*

Potencijalni članovi (strane 11, 19, 60) = mi razumemo pojam potencijalni članovi široko, uključujući zemlje koje pristupaju, zemlje kandidate

kao i potencijalne buduće države kandidate tj. Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora (u decembru 2005).

Javne nabavke (strane 18, 25, 28, 32-33) = je pribavljanje roba i dobara po najboljoj mogućoj ukupnoj ceni za vlasnika, u pravoj količini, u pravo vreme, na pravom mestu za direktno korišćenje ili javna dobra javno kontrolisanih organizacija.

Instrument Kvalitetnog Upravljanja (strana 35) = Standardni instrumenti koji obezbeđuju kvalitetno upravljanje u JU fokusirajući se na procese i rezultate. Videti www.efqm.org, www.iso.ch, www.iipuk.co.uk, www.moderniseringsprogram.dk.

SPPRR (strane 60, 68) = Specijalni program pristupanja za poljoprivredu i ruralni razvoj, jedan od tri finansijska instrumenta (sa PHARE i IPSP) koja pomaže zemljama kandidatima da se pripreme za pridruživanje (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>)

PUVUZCIE (strane 12, 18, 23-30) = Podrška unapredjivanju vlasti i upravljanju u zemljama centralne i istočne Evrope – zajednička inicijativa OECD i Evropske Unije. (www.sigmaweb.org)

Vodič za prenošenje (strane 73, 75) = Vodeća usmerenja razvijena od strane Britanske vlade da prenesu zakone EU. www.cabinet-office.gov.uk/regulation/docs/europe/pdf/tguide.pdf

Bratimljenje (strana 33) = Instrument izgradnje institucija u kojima zemlje nosioci projekata, biraju DČ kao partnera za projekat. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/tweening/pdf/manual.pdf>

LISTA SKRAĆENICA

JS	Javna služba, <i>Civil Service, CS</i>
ZOP	Zajednički okvir procene, <i>Common Assessment Framework, CAF</i>
ZPP	Zajednička poljoprivredna politika <i>Common Agricultural Policy, CAP</i>
KO- JRU	Kabinet Ofis – Jedinica za regulatorni uticaj, <i>Cabinet Office – Regulatory Impact Unit, CO-RIU</i>
EZ	Evropska Zajednica, <i>European Community, EC</i>
ESP	Evropski Sud Pravde, <i>European Court of Justice, ECJ</i>
EFKU	Evropska Fondacija za kvalitetno upravljanje, <i>European Foundation for Quality Management, EFQM</i>
EAZ	Evropska Agencija za zaštitu <i>Environmental Protection Agency, EPA</i>
EU	Evropska Unija, <i>European Union, EU</i>
FP	Funkcionalni pregled, <i>Functional Review, FR</i>
LjR	Ljudski resursi, <i>Human Resources, HR</i>
IPR	Institucionalni program razvoja, <i>Institutional Development Programme, IDP</i>
IK	Interdepartmanski komitet, <i>Interdepartmental Committee, IC</i>
MOS	Medjunarodna organizacija za standarde, <i>International Standards Organisation, ISO</i>
IPSP	Instrument za predpristupne strukturne politike, <i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA</i>
DČ	Država članica, <i>Member State, MS</i>
NRP	Nacionalni razvojni plan, <i>National Development Plan, NDP</i>
OESR	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, <i>Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD</i>
OMK	Otvoreni Metod Koordinacije, <i>Open Method of Co-ordination, OMC</i>
JU	Javna uprava, <i>Public Administration, PA</i>
PMPRE	Poljska i Madjarska pomoć restuktuiranju ekonomije, <i>Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy, PHARE</i>
PV	Predsednik Vlade, <i>Prime Minister, PM</i>
JJP	Jedinica Javne Politike, <i>Public Policy Unit, PPU</i>
PČ	Potencijalni Članovi, <i>Prospective Members, PrM</i>
PZU	Procena zakonodavnog uticaja, <i>Regulatory Impact Assessment, RIA</i>
SPPR	Specijalni program za poljoprivredu i razvoj, <i>Special Accession Programme for Agriculture and Development, SAPARD</i>

PUVUZCIE	Podrška za unapredjivanje vlasti upravljanja u zemljama Centralne i Istočne Evrope, <i>Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, SIGMA</i>
MSP	Mala i srednja preduzeća, <i>Small and Medium-size Enterprises, SME</i>
UEZ	Ugovor o Evropskoj Zajednici, <i>Treaty on European Community, TEC</i>
UEU	Ugovor o Evropskoj Uniji, <i>Treaty on European Union, TEU</i>
STO	Svetska Trgovinska Organizacija, <i>World Trade Organisation, WTO</i>

REFERENCE / BIBLIOGRAFIJA

- Andersen, S. – Eliassen, K. (eds): Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-making. Sage publications, London 1994.
- Bogumil, J./ Jann, W.: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Fernuniversität Hagen, Kurs 03908/01/01/S1, Hagen 2004.
- Bossaert, D. et al: Civil Services in the Europe of Fifteen, Maastricht 2001.
- Bossaert, D./Demmke, Ch.: Civil Services in the Accession States, Maastricht 2003 EIPA-Publikationen.
- Better Policy Making; A Guide to Regulatory Impact Assessment. RIU, Cabinet Office, UK, 2003.
- Beuter, EIPA, “From Rome to Amsterdam“. History of the European Union, Sept. 1999
- Council of Europe, “The judicial review of administrative acts – Recommendation (2004) 20 and explanatory memorandum”, 2005
- Craig, P./Búrca, G. de: EU Law. Texts, Cases, and Materials. 2nd edition. Oxford University Press 1998.
- Danziger J.N, Dutton W.H., Kling R., Kraemer K.: Computers and politics. High Technology in American Local Governments, New York 1982, pp. 13-18.
- Dimitrova, A.: Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe: The case of the European Union’s administrative capacity, 2002 requirement, ECPR, Turin Joint Sessions of Workshops 2002.
- Donner, J. P. H. et al.: Community Directives: effects, efficiency, justiciability. SEW 4 (1998) April.
- Dutton, W.H./Kraemer, K.L.: Modelling as Negotiating: The Political Dynamics of Computer Models in the Policy Process, Norwood 1985.
- Engel/Fitzpatrick: “Study on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European Public Administrations”, EIPA, November 2003.
- Goetz, K.H./ Wollmann, H. (2001): Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. Journal of European Public Policy Vol. 8, Nr. 6.
- Kassim, H. et al: The co-ordination of EU policy: The National Level, Oxford 2000
- Metcalf, L. (1994): International policy co-ordination and public management reform, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 60 (1994), p. 271-290

- Nauwelaers, C./Reid, A.: Learning Innovation Policy in a Market-based Context: Process, Issues and Challenges for EU Candidate-countries, *Journal of International Relations and Development* 5 (December 2002).
- Nicolaides, P.: Enlargement of the European Union and Effective Implementation of its Rules. EIPA, Maastricht 2000.
- Nicolaides, P.: Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: An Integration-Based Approach (paper). EIPA, 3 dec. 1999.
- Nicolaides, Ph.: Preparing for EU Membership: The Paradox of Doing What the EU Does Not Require You to Do, *Eipascope* 2003/2
- Olsen, Johan P.: Towards a European Administrative Space?: *Journal of European Public Policies* 10 (4) 2003, pp.506-531
- Osiecka, J., Public Opinion on European Integration – challenges for the information policy of the state. Report No 156 The Bureau of Research, 1999 r. p 1
- Pawlowska, A.: Władza i uczestnictwo polityczne w społeczeństwie informacyjnym, Lublin 1995., p. 34.
- Peters, G. B.: Managing horizontal government: The politics of co-ordination, in: *Public Administration*, Vol 76 (1996).
- Peters, G. B./ Pierre, J.: *Handbook of Public Administration*, London 2003
- Radaelli, C. M.: The Open Method of Co-ordination. A new governance architecture for the European Union? SIEPS Rapport Nr.1, Stockholm 2003
- Rhodes, R.A.W.: From Prime Ministerial Power to Core Executive: Rhodes, R.A.W./Dunleavy, P.; Prime Minister, Cabinet and Core Executive, Basingstoke 1995
- Ross-Robertson, A./Crespo, M. S.: The Effect of Devolution on the Implementation Of EC law in Spain and the UK. In *Europe, Regions and Local Government in Italy, Spain and United Kingdom*. Centre for Constitutional Studies and Democratic Development Lecture Series, Liberia Bonomo Editrice Bologna 2003, p. 7-65
- Scharpf, F. W.: *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder/ Colorado 1997
- Siedentopf, H./Speer, B.: Der Europäische Verwaltungsraum – forschungsleitende Fragestellungen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: König, Klaus(ed.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2002.
- SIGMA/OECD: Sustainable Institutions for European Union Membership, SIGMA Papers No. 26, Paris 1998.
- SIGMA/OECD: European Principles for Public Administration, SIGMA Papers No.27, Paris 1999a.

- SIGMA/OECD: Control and Management System Baselines for European Union Membership, SIGMA Baselines October 1999b, Paris.
- SIGMA/OECD: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers No.23, Paris 1998
- SIGMA/OECD: Public Expenditure Management Manual, Paris 2001
- OECD/SIGMA: Romania. Policy-Making and Co-ordination Assessment 2003, Paris 2003a.
- OECD/SIGMA: Bulgaria. Policy-Making and Co-ordination Assessment 2003, Paris 2003b.
- OECD/SIGMA: Public Procurement Review. Acceding Countries Central & Eastern Europe. Consolidated Report. June 2003. Paris 2003c
- Transposition Guide: How to Implement European Directives Effectively. RIU, Cabinet Office, UK, March 2003.
- Verheijen, T.: Civil Service Systems in Central Eastern Europe, Cheltenham/ Northampton 1999.
- Verheijen, T.: Administrative Capacity Development: A Race against Time? The Hague 2000.

LISTA OSTALIH SARADNIKA, TRENERA I SAVETNIKA

Drugi saradnici:

- Staszek Alwasiak, Slobodan stručnjak, Specijalista za upravljanje projektima, Poljska
- Stanislaw Mazur, Direktor, Fakulteta za Javnu Upravu Malopolska, Krakovski Univerzitet za Ekonomiju, Poljska

Treneri koji vode pilot trening kurs za savetnike obučavane unutar pilot programa:

- Marta Daruľová, Menadžer deparmana, Departman za Evropske Studije, Academia
- Istropolitana Nova, Slovakia
- Mariusz Mielczarek, Stariji konsultant i trener, Evropski Institut – Fondacija za Evropske Studije, Poljska
- Olena Kulenkova - Orzhel, Vanredni Profesor, Departman za Evropske Integracije, Nacionalna Akademija za Javnu upravu, Kabinet Predsednika Ukraine, Ukraina

Treneri obučeni unutar pilot obuke trenera (Bratislava, Slovačka Republika, April 2004), testirani i dali komentare na Vodič i trening program:

- Elena Hazarbassanova, Direktor, Medjunarodni odnosi, Novi Bugarski Univerzitet, Bugarska
- Milena Minkova, Vanredni Profesor , Univerzitet Sofija “St. Climent Ochridsky”, Bugarska
- Jana Voldánová, Manadžer projekata i komunikacija, FALA – Trening Centar za javnu Upravu, Češke Republike
- Eneken Titov, Manadžer Programa, Centar za trening javnih usluga i razvoja, Estonia
- Hindrek Lootus, Predavač, Tallinn Univerzitet Pedagoških Nauka, Vladin Departman Estonije
- Tomas Gavenas, Glavni specialista, Ministarstvo zdravlja, Litvanija
- Jurate Juodsnukyte, Trener, Litvanski Institut za Javnu Upravu
- Anna Jedrzejewska, Glavni specialista za programe obuke i istraživanja, Fondacija za Evropske Studije – Evropski Institut, Poljska

- Mariusz Mielczarek, Viši konsultant i trener, Evropski Institut - Fondacija za Evropske Studije, Poljska
- Marta Daruľová, Menadžer departmana, Departman za Evropske Studije, Academia Istropolitana Nova, Slovakia
- Eva Sekerešová, Asistent I istraživač, Ekonomski Fakultet, Departman za ekonomiju opština i regiona, Matej Bel Univerzitet, Slovačka
- Štefan Rehák, Vanredni profesor, Univerzitet ekonomije, Bratislava, Slovačka
- Lesya Il'chenko-Syuyva, Vanredni Profesor, Departman za Ekonomsku Politiku, Nacionalna Akademija za Javnu Upravu, Kabinet Predsednika Ukraine,
- Olena Kulenkova-Orzhel, Vanredni Profesor, Departman za Evropske Integracije, Nacionalna Akademija za Javnu Upravu, Kabinet Predsednika Ukrajine.

Savetnici trenirani unutar pilot kursa obuke za savetnike (Albena, Bugarska, Jun 2004), testirani i dali komentare na Vodič i trening program:

- Tashchilova, Svetlana, Mladji istraživač, Beloruski državni Univerzitet
- Bebenova Diana, Šef Departmana, Departman za međunarodne programe i ekonomski razvoj, Opština Silistra, Bugarska
- Yotova Mimi, Manadžer u oblasti Evropskih Integracija, Institut za javnu administraciju i Evropske Integracije, Bugarska
- Gramadska Elitza, Ekspert, Ministarstvo za regionalni razvoj I javne poslove Bugarske
- Marinova Ekaterina, Nacionalni Projekat, CARE International, Bugarska
- Shopov George, Podpredsednik, Klub „Economika 2000“, Bugarska
- Ivanova Mariana, Izvršni direktor, Unija lokalnih vlasti Crnomorskog regiona, Bugarska
- Parun Mirko, Vlasnik i nezavisni konsultant, Agencija za posredovanje i biznis konsalting, Hrvatska
- Eerma Diana, Istraživač, Fakultet za ekonomiju I biznis administraciju, Univerzitet Tartu, Estonija
- Maurina Jelena, EU koordinator, Britanska Ambasada Riga, Letonija
- Rjabko Kristine, Viši funkcioner pravnog departmana, Trezor Republike Letonije
- Farcas Sanda, Konsultant za transparentnost i gradjansku participaciju u programu za administraciju finansiranom od strane USAID, Rumunija
- Pamfil Virgil, Zamenik direktora, Regionalni Trening Centar za lokalnu javnu administraciju - Bukurešt, Rumunija

- Radulescu Crina, Docent, Nacionalni Fakultet političkih nauka i javne uprave, Rumunija
- Pavlovic Dejan, Asistent, Fakultet političkih nauka, Beogradski Univerzitet, Srbija i Crna Gora
- Ablyatifov Rustem, upravnik, Odeljenje za medjuranrodne odnose, Državni Komitet Ukrajine za nacionalnosti i migracije
- Potapov Oleksiy, Prvi zamenik visokog savetnika za poredku administraciju Donetsk regiona, Departman za javnu upravu, Donetsk državna Akademija za upravljanje, Ukrajine