



SIGMA

PODRŠKA UNAPREDJENJU RUKOVODJENJA
I UPRAVLJANJA
Zajednička inicijativa OECD i EU, koju u najvećoj
mjeri finansira EU

INTEGRISANJE NACIONALNIH ADMINISTRACIJA U EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR

Francisco Cardona
SIGMA

Konferencija o reformi javne uprave i evropskim integracijama

Budva, Crna Gora

26-27. mart 2009.

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi koji su u njemu iznijeti su lični stavovi autora i ne može se ni na koji način smatrati da oni odražavaju zvanični stav Evropske unije. Niti neophodno odražavaju stavove OECD-a, država članica OECD-a ili zemalja korisnica pomoći koje su uključene u ovu aktivnost.

UVOD

1. Javna uprava je uvijek bila unutrašnje pitanje u državama članicama Evropske unije. U isto vrijeme, nacionalne javne uprave moraju implementirati directive i preporuke Evropske unije tako da građani Evrope mogu da uživaju prava koja im garantuju Sporazumi EU, bez obzira u kojoj zemlji žive; to je činjenica, koja sama po sebi može sasvim da opravda interes EU da osigura da svaka nacionalna administracija ima uporedivo dobar stepen kvaliteta i profesionalizma, odnosno da se interesuje za administrativne kapacitete svojih država članica.

2. Pored toga, zakonodavstvo EU ima velikog uticaja na ekonomske i socijalne uslove u državama članicama, pa samim tim in a njihovu ekonomsku konkurentnost. A obzirom da u nacionalne javne uprave, kao i sudstvo, garanti za njenu implementaciju, interesovanje država članica za javnu upravu u drugim državama članicama je vremenom poraslo. Ovo interesovanje za administrativne kapacitete i sudstvo je još veće u Evropskoj uniji u odnosu na buduće države članice.

3. S obzirom na taj predmet zabrinutosti, Evropska komisija je tražila od SIGME da procijeni usklađenost javnih uprava u državama kandidatima za članstvo u EU iz Centralne i Istočne Evrope sa principima i standardima koji preovlađuju među starijim državama članicama EU. Fokus procjene je na horizontalnim sistemima uprave, a to su definisanje politika i koordinacija, državna uprava i upravno pravo, upravljanje javnom potrošnjom, interni sistemi finansijske kontrole, javne nabavke i eksterna revizija, kao i mehanizmi koji se koriste za zaštitu javnog integriteta.

4. Sigma je, u saradnji sa EK, pripremila minimalne polazne osnove za horizontalne sisteme uprave. U odnosu na te polazne osnove, Sigma se bavi ocjenom napretka ka opštim standardima EU i propisima EU (*acquis communautaire*), još od 1999. godine. Procjene Sigme koriste se u Redovnim izvještajima Evropske komisije.

5. Rezon za procjene Sigme predstavljaju sledeći osnovni uslovi koje zemlje kandidati moraju ispuniti prije nego što postanu članice EU. Zemlje kandidati moraju:

- Imati administrativne sisteme koji su sposobni za transponovanje, implementaciju i primjenu akija (*acquis*) na način da postignu definisane rezultate ("*obligation de résultat*");
- Ispuniti kriterijume koji se traže za članstvo u EU, koje je usvojio Savjet EU, tj. Kriterijume iz Kopenhagena i Madrida; i
- Da omoguće mjerenje napretka ka članstvu u EU u smislu njihovih "administrativnih i sudskih kapaciteta da primijene propise EU - *acquis*".

1. U odnosu na šta se mjeri napredak?: EAS princip

6. Horizontalni sistemi uprave zemlje kandidata treba da ispune određene uslove koji su presudni za pouzdano funkcionisanje čitave uprave, uključujući i oblasti akija - *acquis*. Međutim, nepostojanje opšteg zakonodavstva Evropske zajednice koje se odnosi na oblast javne uprave, zajedno sa različitim

organizacijama uprave u državama članicama, predstavljaju problem za zemlje candidate, jer ne postoji jednostavan ili jedinstven model koji treba da ispoštuju.

7. Međutim, tokom vremena je postignut relativno širok konsenzus of ključnim kriterijumima koji se sada već mogu smatrati dijelom propisa EU (*acquis communautaire*)¹, a oni se mogu grupisati u sledeće četiri kategorije, pri čemu vladavina prava ima najvažnije mjesto:

1. *Vladavina prava*, tj. Zakonska sigurnost i predvidljivost upravnih postupanja i odluka, što se odnosi na princip zakonitosti, nasuprotn arbitarnosti u javnom odlučivanju in a potrebn da se poštuju legitimna očekivanja pojedinaca;
2. *Otvorenost i transparentnost*, usmjereni su na to da se osigura javna kontrola upravnih procesa i rezultata, kao i konzistentnosti uprave sa unaprijed definisanim pravilima;
3. *Odgovornost* javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima, koja je usmjerena na obezbjeđivanje poštovanja vladavine prava;
4. *Efikasnost* u korišćenju javnih resursa i *djelotvornost* u postizanju ciljeva politika, koji su definisani zakonodavstvom i djelotvornosti u primjeni zakonodavstva.

8. U mjeri u kojoj su ovi principi zajednički svim državama članicama EU, može se govoriti o zajedničkom “Evropskom administrativnom prostoru” (EAS)². EAS podrazumijeva zajednički skup standard djelovanja unutar javne uprave, koji se definiše nacionalnim pravom, a primjenjuje kroz relevantne procedure i mehanizme odgovornosti.

9. U većini država članica EU su navedeni principi uprave definisani ustavom, a transponuju se kroz skup upravnih zakonskih propisa, kao što su zakon o državnim službenicima, zakon o upravnom postupku i zakon o upravnom sporu, kao i zakoni o organskom budžetu i zakoni i propisi o sistemima finansijske kontrole, internoj i eksternoj reviziji, javnim nabavkama, itd.

10. Uprkos činjenici da glavni ustavni zakonski tekstovi Evropske unije ne daju model javne uprave, neki važni principi upravnog prava su već navedeni u Sporazumu iz Rima, kao što su pravo na sudsku reviziju upravnih odluka koje donose institucije EU (Član 173), ili obaveza da se obrazlože upravne odluke EU (Član 190). Evropski Ombudsman je predložio *Zakon o dobrom upravnom ponašanju* za institucije i organe EU, koji je Evropski parlament usvojio 2001. godine.

¹ Sudska praksa Evropskog suda pravde predstavlja dio propisa EU (*acquis communautaire*).

² Detaljan pregled ovih principa upravnog prava u vezi sa Evropskim administrativnim propisom možete naći u Dokumentu Sime br. 27, “Evropski principi javne uprave”, OECD, Pariz, 1998. Vidi i Sigma Dokument br. 23, “Priprema javnih uprava za Evropski administrativni prostor”, OECD, Pariz, 1998. Objave publikacije možete naći na www.sigmaweb.org.

2. Pokretačke snage konvergencije – posebno, uloga Evropskog suda pravde

11. Četiri slobode ukorijenjene u Sporazumu iz Rima, a to su sloboda kretanje roba, usluga, ljudi i kapitala, znače da nacionalne javne uprave država članica EU moraju raditi na način da obezbijede djelotvornu implementaciju ovih sloboda u svim aspektima.

12. Činjenica je da, iako svaka država članica ima potpunu slobodu da odlučuje o načinima i sredstvima za postizanje ciljeva navedenih u Sporazumima, u okvirima Unije razvijeni su zajednički principi i sredstva. Ova situacija je posebno primjetna u oblasti principa upravnog prava. Međutim, manje je vidljiva kod administrativnih i organizacionih aranžmana i struktura, jer kod država članica postoji velika raznovrsnost institucionalnih aranžmana. Međutim, možemo identifikovati niz sila koje vode do konvergencije njihovih javnih uprava.

a) Zakonodavna aktivnost institucija EU

13. Zakonodavna aktivnost evropskih institucija predstavlja glavni izvor zajedničkog evropskog upravnog prava, koje se implementira kao nacionalno pravo u državama članicama EU. Ovo evropsko upravno pravo je uglavnom specijalno upravno pravo i tiče se niza sektora, međutim, postoji i horizontalno zakonodavstvo, kao što je zakonodavstvo koje propisuje javne nabavke ili javne sisteme interne finansijske kontrole.

b) Interakcija između funkcionera

14. Još jedan izvor administrativnog približavanja je stalna interakcija između državnih službenika država članica i državnih službenika Evropske komisije, čime se njeguje jedinstveno shvatanje o tome kako implementirati politike i propise EU na nacionalnom nivou i plodonosna razmjena najboljih praktičnih rješenja u ostvarivanju željenih rezultata. Saradnja i razmjena imaju efekat stvaranja određenog pritiska kolega da se definišu zajednički standardi za postizanje rezultata politika koji su predviđeni Sporazumima i drugim zakonodavstvom EU.

c) Rastući uticaj zakonodavstva EU na nacionalni pravni okvir

15. Pravo EU je tokom godina uticalo na nacionalni pravni okvir i njegovu implementaciju čak i u oblastima gdje ne postoje ni standardi ni direktan uticaj EU. Ovaj fenomen se javio zbog činjenice da bi bilo veoma teško koristiti, unutar date države, razne standard i praktična rješenja za primjenu originalnog prava na osnovu obaveza koje nameće EU. Stoga su sve više nacionalne institucije počele da primjenjuju slične standard i praktična rješenja u zakonodavstvu iz oba pravna izvora (ako su, u stvari, standard i prakse ranije bili različiti)..

d) Uloga Evropskog suda pravde

16. Evropski sud pravde igra dominantnu ulogu u razvoju zajedničkih principa upravnog prava u Evropskoj uniji. U stvari, sudska praksa ovog Suda je osnovni izvor opšteg, tj. Nesektorskog upravnog prava Unije.

17. U okviru EU, nacionalni sudovi moraju obezbijediti implementaciju Sporazuma EU i pratećeg zakonodavstva. Kako bi se obezbijedilo isto tumačenje, nacionalni sudovi treba, ukoliko je neki član nekog zakona nejasan, da dostave to pitanje Evropskom sudu pravde na tumačenje, putem procedure preliminarnog odlučivanja, koja je predviđena Članom 177 Sporazuma Evropske zajednice (sada je to Član

234 važećeg Sporazuma EZ). Ovo tumačenje uloge suda leži u osnovi vodeće uloge³ koju Sud ima u razvoju zajedničkih principa.

18. Prvih godina je sudska praksa Evropskog suda pravde bila pod uticajem pravnih sistema prvih država članica, posebno koncepta koji su proizašli iz francuskog upravnog prava. Ipak, nije bilo pojedinačnog uticaja Francuske na razvoj prava EU, a proširenje broja članica EU uslovalo je diverzifikaciju izvora inspiracije za pravno rezonovanje Evropskog suda pravde. To znači da presude Suda ne odgovaraju konkretno zakonskom sistemu date zemlje, već je njegova sudska praksa u stvari skup uticaja koji dolaze iz praktično svih država članica Unije. Na primjer, “uprava kroz pravo” je princip koji je potekao iz francuskog *principe de légalité*, kao i z njemačkog koncepta *Rechtsstaatlichkeit*, koji su manje-više bliski britanskom konceptu *vladavine prava*. Vrijedi napomenuti da iako ova tri pojma imaju različite nacionalne korijene, danas imaju slične praktične efekte. Koncept “pravičnog postupka” može se pratiti unazad do britanske i njemačke pravne tradicije; princip proporcionalnosti uglavnom potiče iz njemačke pravne tradicije; i tako dalje.

3. Procjena približavanja država kandidata Evropskom administrativnom prostoru

19. Kriterijumi za učlanjenje u EU, kako ih definiše Savjet Evropske unije, sa direktnim uticajem na upravne sisteme, mogu se sumirati na sledeći način:

1. Kopenhagen 1993: stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava;
2. Madrid 1995: prilagođavanje administrativnih i pravosudnih struktura, kako bi se moglo pravo EU transponovati i djelotvorno implementirati ;
3. Luksemburg 1997: institucije su osnažene i unaprijeđene i postale su pouzdanije strengthened;
4. Helsinki 1999: obaveza država kandidata da dijele vrijednosti i ciljeve Evropske unije definisana je u Sporazumima.

20. SIGMA radi pod pretpostavkom da javne uprave država kandidata moraju dostići prihvatljive standard pouzdanosti, odgovornosti, transparentnosti, efikasnosti i djelotvornosti, kako bi zadovoljile zahtjeve vezano za članstvo u EU.

21. U tom kontekstu treba istaći da se zahtjevi za članstvo u EU razvijaju u skladu sa razvojem i napretkom u izgradnji same EU. To znači da zemlja kandidat treba da pokaže u vrijeme pristupanja dovoljan stepen napretka da bi se u zadovoljavajućoj mjeri mogla porediti sa prosječnim nivoom u državama članicama EU i mora pokazati kapacitet da se dalje razvija istom brzinom kao i ostale članice Unije. Ovim se pojašnjava činjenica da su se zahtjevi (stepen konvergencije) iz 1986. (kada su se pridružili Portugal i Španija) promijenili 1995. (kada su Uniji pristupile Austrija, Finska i Švedska), a opet su drugačiji bili u maju 2004., kada je deset novih članica primljeno u Uniju, pa opet i 2007. Zahtjevi će u budućnosti opet biti drugačiji, kada druge države kandidati budu pristupale Evropskoj uniji .

22. To znači da nije dovoljno da država kandidat dostigne postojeći prosječni nivo administrativnih kapaciteta sadašnjih članica EU. Za njih je neophodno da dostignu budući prosječni nivo država članica. Drugim riječima, država kandidat mora popuniti jaz između svojih postojećih administrativnih kapaciteta i prosječnih administrativnih kapaciteta država članica EU u trenutku kada se država kandidat bude zaista

³ Vodeću ulogu Evropskog suda pravde su neki kritikovali kao pretjerani aktivizam suda.

pridruživala Uniji. Neće biti dovoljno da se država kandidat poredi sa “najgorom” zemljom koja je već članica EU. Poređenje se mora vršiti između zemlje kandidata i prosjeka za sve države članice Unije.

23. Države kandidati moraju osigurati da njihove administracije i sudovi imaju dovoljne kapacitete da brane i štite i da rade na pitanjima zajedničkih interesa Evropske unije koji proizilaze iz “strukturne supsidijarnosti” i iz obaveze “lojalne saradnje”, kako je definisano Sporazumima i sudskom praksom Evropskog suda pravde. To je razlog što se vrši procjena administrativnih sistema zemalja kandidata kroz kontrolisanje mjere u kojoj se ti principi upravnog prava primjenjuju u praksi. Ova procjena se ne tiče samo formalnih pravnih aranžmana, već sve više i svakodnevne prakse javnih organa, državnih službenika i sudova. To uključuje pravilnost pristupa u izradi politika i njihovoj koordinaciji, pouzdanost javne uprave, odgovornost javnih organa i državnih službenika, nepristrasnost i transparentnost upravnog odlučivanja i adekvatne strukture i procedure za njihovo osporavanje putem pravnog lijeka i žalbe.

4. Reforme javnog menadžmenta i državne uprave u državama kandidatima za članstvo u EU

24. Reforma javne uprave u državama kandidatima postala je jedan od glavnih zahtjeva vezano za članstvo u EU, još od Samita EU u Kopenhagenu 1993. godine i Madridu 1995. Kriterijumi iz Kopenhagena i Madrida zahtijevaju profesionalnu državnu upravu, oslobođenu neprikladne politizacije, zasnovanu na zaslugama, koja radi u skladu sa prihvatljivim standardima integriteta. Oni zahtijevaju i jasnu podjelu između politike i administracije. Da bi se postigao profesionalizam državne uprave potrebno je obezbijediti adekvatne strategije obuke i samu obuku, ali jasno definisati prava i dužnosti i disciplinske aranžmane, uključujući i propise o neusklađenostima i sukobu interesa. Konačno, potrebne su i zdrave i transparentne strukture i procedure odlučivanja u čitavoj administraciji.

25. Važnost koja se pridaje svakodnevnom radu javne uprave i njenog osoblja je porasla vremenom, kada je procjena mogućnosti reforme i kapaciteta privatnog sektora pokazala da je glavni zahtjev za zdravu tržišnu ekonomiju javna uprava koja dobro funkcioniše, a što u velikoj mjeri zavisi od kvaliteta njenog osoblja.

26. Reforma državne službe i opšta reforma javne uprave ne mogu se razdvojiti. Neophodno je ove reforme tretirati paralelno, definisati prave prioritete i pratiti logičan slijed događaja. Međutim, reforme moraju uzeti u obzir kapacitet za njihovu stvarnu primjenu u praksi. To će odrediti dinamiku reformi. Usvajanje novih zakonskih rješenja bez kapaciteta za primjenu predstavlja lažnu reformu i podsticaj da se zanemari pravo, pa su samim tim kontraproduktivni.

27. Veze između ove dvije oblasti reforme, npr. Upravnih procedura i upravne pravde moraju stalno biti na umu. Isto važi i za dobro upravljanje ljudskim resursima i upravljanje učincima, čija primjena zavisi od dobrih upravnih struktura i procedura, kao i od delegiranja odgovornosti. Zanemarivanje ovih veza obično vodi do neuspjele reforme i frustracije zaposlenih.

28. Reforma javne uprave podstaknuta željom za učlanjenjem u EU se u velikoj mjeri tiče novog pravnog poretka za javnu upravu, koji je usklađen sa članstvom u EU. Shvaćeno je da je ova promjena preduslov za promjenu pravila igre i izgradnju neophodnih administrativnih kapaciteta da bi se odgovorilo na zahtjeve članstva u EU. Zakonska reforma, kao preduslov koji omogućava dalje reforme, u velikoj mjeri je ukorijenjena u administrativnim tradicijama kontinentalne Evrope. Zemlje Jugoistočne Evrope posebno dijele ovu tradiciju.

29. Imajući na umu ovu tradiciju upravnog prava, moglo bi se pretpostaviti da u ove zemlje sposobne da brzo usvoje zajedničke principe Evropskog administrativnog prostora. Međutim, uprave i vlade pokazuju malo volje da private potrebe za pravom reformom i da je aktivno promovišu. Neizbježan

je utisak da neke vlade u region smatraju da je jedini razlog za promjene želja za pristupanjem EU i da će neko zaglađivanje na površini biti dovoljno.

30. Ovakvi stavovi pokazuju poprilično nerazumijevanje činjenice da je članstvo u EU teže nego napor da se u nju uđe. "Biti" članica podrazumijeva stalne reforme i prilagođavanje nacionalne javne uprave, da bi bila u skladu sa pravilima i propisima EU, a da bi se u isto vrijeme obezbijedio efikasan i djelotvoran okvir za ekonomski razvoj. "Biti" podrazumijeva sposobnost nadmetanja, a istovremeno i saradnje sa drugim državama članicama, a za to je potreban visok stepen nadležnosti i kapaciteta uprave.

ZAKLJUČCI

1. Redovni izvještaji EU, kao i procjene Sigme, usmjereni su na to da se ocijeni mjera u kojoj su opšti principi upravnog prava reflektovani u nacionalnom zakonodavstvu i upravnoj praksi.
2. Djelotvorna implementacija zakonodavstva je dobila na značaju u procjenama, jer pokazuje i u vezi je sa sposobnostima date zemlje da djelotvorno usvaja i implementira propise EU (*acquis communautaire*). Primjena reformi je od presudnog značaja za uspješan put ka pristupanju i aktivnom članstvu u EU.
3. Zemlje često rade na pristupanju, zaboravljajući zahtjeve aktivnog članstva i nacionalni interes da se izvrši reforma, da bi se njegovao ekonomski razvoj zasnovan na zdravim demokratskim principima i tržišnoj ekonomiji.