



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management Potpora poboljšanju vladavine i upravljanja

Zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije, pretežno financirana od strane EU

Ovaj dokument izrađen je uz financijsku potporu Europske unije. Pogledi izraženi u njemu ne mogu se smatrati izrazom službenog mišljenja Europske unije, a ne odražavaju nužno niti poglede OECD-a i njegovih država članica ili zemalja korisnica koje sudjeluju u programu SIGMA.

Javna uprava na Balkanu: Pregled

1 Sažetak

...

6 Procjena javne uprave

Izvješća o zemljama, koja su sažeta u ovom dokumentu, nisu potpune procjene javne uprave. Većina javne uprave bavi se proizvodnjom dobara i usluga za građane. Ovdje je fokus stavljen na vodoravne upravljačke sustave. Ti sustavi određuju kako se proizvode javne usluge. Njihova uloga je omogućavanje razvoja djelotvornih politika i učinkovito i djelotvorno korištenje javnih resursa kako bi se proizvodile javne usluge sukladno prioritetima vlade. Horizontalni sustavi su mehanizmi kojima se omogućava da javna uprava bude odgovorna, predvidljiva, pouzdana i transparentna.

Središta vlade i policy kapaciteti su nedovoljno razvijeni

Središta vlade trebala bi vijeću ministara pružiti stratešku potporu i omogućiti djelotvorno funkcioniranje sustava stvaranja politika. Središta vlade u većini zemalja i entiteta preslabi su da bi funkcionirali djelotvorno. Stvaranje politika ima problem neadekvatne međuministarske koordinacije, a vlade često izrađuju zakone slabe kvalitete. Policy opcije se ne ispituju kako bi se utvrdio trošak za proračun, gospodarski utjecaj ili provodivost – uistinu, često nema ključne veze između stvaranja politika i budžetiranja. Policy kapaciteti u ministarstvima jednako su slabi. Na stvaranje politika gleda se kao isključivi privilegij političara. Nigdje u regiji ne shvaća se u potpunosti, a ni ne prihvaća doprinos policy doprinosa od stručnjaka. Takva situacija stvara začarani krug, gdje ministri ne traže policy doprinose od stručnog osoblja jer im ne vjeruju, tako da stručno osoblje ne razvija do kraja kapacitete potrebne za doprinos stvaranju politika. Razumijevanje koncepta “policy-ja” uvelike nedostaje; sudionici u policy procesu i dalje razumijevaju policy kao sinonim za izradu nacрта zakona, obično zaniemarujući potrebu za prethodnom policy analizom. To utječe na splet vještina koji se nalazi u policy operacijama. Političari su skloni razumijevanju svojeg posla kao proizvodnje simboličkih promjena ili tek gesta, kao i u smislu osobne koristi, često povezane s koncentriranjem na pojedinačne slučajeve umjesto na općenita policy rješenja. Rezultat tih nedostataka je da je u svim ovim zemljama/entitetima slaba kvaliteta politika i zakona, a regulatorni sustav ne pruža okolinu koja bi podupirala gospodarski rast. EI osobito opterećuje stvaranje politika. Ako zemlje uđu u pregovore za EI bez odgovarajućih policy kapaciteta, proizvodit će simboličke zakone i stvarati nepotrebno opterećenje za gospodarstvo.

This is a translation into Croatian of Chapters 6 to 10 of the 2004 Sigma report on «Public Administration in the Balkans: Overview». For further information please contact Mr. Jan Klasinc (ajklasinc@yahoo.com).

OECD translation reference: Permission P-2006-151-T of July 5, 2006.

Decentralizacija je provedena prebrzo i nedovoljno djelotvorno se kontrolira

Sve zemlje i entiteti u regiji povećavaju decentralizaciju, obično držeći se savjeta stranih sponzora i međunarodnih organizacija. Bivši dijelovi SFRJ imali su prethodnu tradiciju lokalne samouprave, ali postojala je stroga partijska kontrola i mnogo veće jedinice. Svuda su ljudski i drugi upravni kapaciteti na decentraliziranim razinama neadekvatni za provođenje javnih politika. Fiskalna osnova decentralizacije na općine održana je uskom, tako da većina financiranja dolazi transferima iz centra, no sustavi finansijskih transfera nisu dovoljno razvijeni. Međutim, u SiCG i BiH dolazi do problema između druge i treće razine; državne razine ovise o transferima prema gore, te su stoga značajno oslabljeni, što smanjuje djelotvornost na razini države i praktični čini nemogućim ujednačavanje transfera. Mehanizmi praćenja, kontrole i revizije loše su zamišljeni i nedjelotvorni na lokalnoj razini. Prebrza i ambiciozna decentralizacija povećala je rizik od korupcije i zlorabe javnih sredstava u regiji, ne povećavajući uistinu lokalnu autonomiju i odgovornost. U mnogim slučajevima, decentralizacija je krinka za podržavanje i konsolidiranje etničkih enklava i daljnjeg etničkog odvajanja i/ili za političko pokroviteljstvo («šerifovanje») i korupciju. Ako se ne provodi pažljivo, decentralizacija, koja se općenito smatra dobrom za demokraciju, može dodatno oslabiti države i potaknuti fragmentaciju i nestabilnost u regiji.

Upravni zakonski okviri su uspostavljeni, ali ne funkcioniraju djelotvorno

Pravni okviri u regiji pogođeni su s tri glavna nedostatka: *Prvo*, nisu u potpunosti usklađeni sa zahtjevom demokratskog polity-ja i tržišne ekonomije, te mogu odstupati od standarda EU. *Drugo*, postoji tendencija k unutrašnjoj nekonzistentnosti – na primjer, organski proračunski zakoni koji su nekonzistentni sa zakonima o finansijskoj kontroli. Ta nekonzistentnost događa se dijelom zbog toga što je pravni razvoj poduprt različitim sponzorskim projektima, od slučaja do slučaja. Lokalni donositelji odluka često nisu u stanju ralizovati i odagrat sponzorske savjete koji im najbolje odgovaraju. Osim toga, odluke mogu ovisiti o utjecaju određenog sponzora ili na novčane ili političke dobitke koje donositelji odluka misle da mogu izvući od nekog sponzora ili projekta. *Treće*, reformirani zakoni obično se ne daju provesti ili se barem ne provode. Deficit u provedbi može nastati iz brojnih razloga: zato što se nije niti namjeravalo provesti zakon; zato jer reforme nisu procijenjene, s proračunskog ili organizacijskog stanovišta; jer su previše složene; ili jer se nisu uklapale u opći sustav upravnog prava. Iza toga stoji slab sustav upravnog pravosuđa, bez kojeg zakoni imaju malo snage. Nasuprot tome, albanska upravna kultura kombinacija je mnogo utjecaja, osobito tradicionalnog Kanuna, 50 godina autarhičnog režima Envera Hoxhe i deset godina teške tranzicije. Općenito, uzevši u obzir albansku povijest strane okupacije, «država» se doživljava kao okupatorska vlast, a građanstvo malo toga shvaća (i traži) o boljem funkcioniranju javne uprave i moderne države. Ovo se možda polako mijenja zbog povratka radnika iz inozemstva koji su iskusili javne usluge u drugim europskim zemljama; no moglo bi dugo potrajati prije no što se razvije potreba za dobro ustrojenom državom kao dio političke agende ili prije nego što društvena potražnja postane podrećač stvarnog ponašanja i politika elita. Zemlje restrukturiraju svoju upravu na institucionalnoj razini, putem mehanizama kao što su stvaranje fondova, agencija ili decentralizacija. Međutim, osnovna sistematizacija okvira uprave i odgovornosti, praćenja, kontrole i prenošenja ovlasti obično je nekonzistentna.

Javne službe treba profesionalizirati i ispravno njima upravljati

Sustavi upravljanje državnom službom u Zapadnom Balkanu većinom su u ranoj tranzicijskoj fazi i općenito na njih utječu ograničenja nakon sukoba i sukobljeni ciljevi, kao što su etnička ravnoteža, jednak pristup državnoj službi i pravni tretman, transparentnost, itd. Glavni pokretač promjene u upravljanju državnom službom već su dugo pritisci međunarodne zajednice i sponzora, te je do sada nastalo malo vlasništva samih država u tom pogledu. Osim toga, utjecaji sponzora često su tjerali države na uvođenje sustava koji ne odgovaraju kontekstu (npr. uspostava agencija državne službe u okviru Parlamenta) i sustava koji imaju sukobljene reformske agende i uvjetovanosti – na primjer, rezanje proračunskih troškova na zahtjev MFI, dok se istovremeno mora ispunjavati i održavati međunarodne standarde i druge post-konfliktne obveze etničke ravnoteže koje su skupe za ispunjavanje i održavanje. Konačne, međunarodna prisutnost (zapošljavanje mnogo lokalnih ljudi) iskrivljuje tržište rada i smanjuje raspoloživi fond potencijalnih državnih službenika.

Zaposlenici nisu prikladno raspoređeni, a zapošljavanje nije temeljeno na zaslugama

Zemlje imaju problema sa sveukupnim nedostatkom osoblja s odgovarajućim vještinama i malo proračunskog prostora za povećanje plaća, čime bi se privukli i zadržali odgovarajući ljudi. S druge strane, u dijelovima uprave koji su manje potrebni nego prije, ili na središnjoj prije nego na lokalnoj razini, zapošljava se previše ljudi s neodgovarajućim vještinama. Odluke o popunjavanju kadrovima u mnogim zemljama dio su pokroviteljskih («šerifskih») ovlasti, ali imajući u vidu probleme s otpuštanjem zaposlenika, to uzrokuje prirodnu inflaciju kadrova u upravi. Državne službe karakterizira visok stupanj politizacije na svim hijerarhijskim razinama, slaba primjena načela zasluge, ograničeni kapaciteti vođenja/upravljanja, (u središnjici i ministarstvima), nedostatak osoblja sposobnog za utvrđivanje politika i praćenje provedbe politika. Pružanje osposobljavanje općenito je pokretano ponudom i ad hoc.

Obrazovne institucije, tamo gdje postoje, nisu još u potpunosti stavljene u pogon. Plaće i radni uvjeti u upravi obično su ispod onih koji prevladavaju u privatnom sektoru, što vladama otežava regrutiranje i održavanje kvalitetnog osoblja.

Sustavi poticaja obeshrabruju profesionalno ponašanje

Usprkos visokoj nezaposlenosti u regiji, državna služba je i dalje neatraktivna opcija za profesionalnu karijeru, zbog politizacije i niskih plaća. Mladi ljudi odlučuju se eventualno ući u državnu službu ako mogu računati na prave veze, samo da bi je ubrzo napustili i naplatili, često na neodgovarajući način, svoje novostečene tržišno isplative vještine i znanje. Platni sustavi su neprozirni. Fiksne plaće su niske, dok varijabilni dio plaće može lako postati značajan. To čini arbitrarnim utvrđivanje individualne plaće, budući da nema legitimnih načina procjene rada i rezultata, niti postoje nužni kapaciteti za upravljanje programima plaća povezanih s rezultatima rada, koji su se proširili diljem regije, često zbog savjeta međunarodnih sponzora. Oni koji, usprkos svemu, ostaju u državnoj službi, često svoju plaću vide kao dopunski prihod za svoje kućanstvo; budući da javna uprava poštuje socijalno zakonodavstvo više od privatnog sektora. Politike s dobrim namjerama koje su došle od nekih sponzora, prema kojima bi se davali «dodaci» na plaću za ključna radna mjesta povezana s njihovim interesima ili projektima iskrivile su tržište radne snage, stvarajući nezadovoljstvo unutar javne službe i obično nisu urodile održivim poboljšanjem kapaciteta.

Sustavi upravljanja javnim rashodima nemaju dovoljno sredstava, i imaju slabu sposobnost provedbe

Uz nekoliko iznimaka, pravni okviri za javne rashode su ustrojani diljem regije. Međutim, specifične ustavne okolnosti u nekim post-konfliktnim zemljama i entitetima učinile su institucionalne ustroje iznimno složenima, a često i nedjelotvornima. Budžetiranje nije dobro povezano sa stvaranjem politika, a proračun se ne koristi kao alat za određivanje prioriteta. Tvorci politika i vlade u regiji nisu shvatili ulogu ministarstva financija u modernoj demokraciji u usporedbi s tradicionalnom (računovodstvenom) ulogom u komunističkom sustavu, a ministri financija ostaju politički i organizacijski slabi. Diljem regije, čak i kada su poduzete reforme, ta ministarstva trpe od kritičnog nedostatka stručno osposobljenog osoblja. Međutim, ministarstva financija u regiji imala su koristi od obilne potpore MFI-a u uspostavi temeljnih institucionalnih elemenata, kao što su riznice, proračunski odjeli, itd. Većina pomoći koja je dosad pružena u ovom sektoru do neke je mjere prožeta anglosaksonskom tradicijom, koja se loše uklapa u opći upravni kontekst. Javni rashodi nisu samo zadaća ministra financija, nego su neadekvatni i kapacitet u resornim ministarstvima za razvoj proračuna i upravljanje rashodima.¹

Javna nabava je područje visokog rizika

Zemlje i entiteti u regiji imaju različite uspjehe u razvoju zakona i podzakonskih akata iz područja javne nabave na putu ispunjavanja uvjeta *acquis communautaire*-a, osobito kriterija transparentnosti, nediskriminacije, objektivnosti i odgovornosti. Procesi pregleda općenito nisu pouzdani. Institucije javne

¹ Od jedne osobe u javnom sektoru, koristi u smislu socijalne sigurnosti i zdravstvenog osiguranja može imati cijela obitelj.

nabave, tamo gdje ne postoje, previše su nove i slabe da bi na zadovoljavajući način vršili svoje temeljne funkcije. Razni dionici – ured za javnu nabavu, ministarstvo financija, nabavni subjekti, itd. – nemaju odgovarajući ljudski kapital, a traženi postupci još nisu ustrojani. Kapaciteti za reviziju su također slabi. Imajući u vidu kontinuiranu važnost javnih nabava u ekonomiji, ovo predstavlja područje značajnog rizika za korupciju i daljnje iskrivljavanje tržišta.

Internoj financijskoj kontroli javne uprave treba pristupiti više sveobuhvatno i strateški

Niti jedna od zemalja i entiteta u regiji nema tradiciju interne financijske kontrole javnih institucija (PIFC – public internal financial control). Tradicionalne inspeksijske i revizijske službe postoje, ali način na koji djeluju otežava uspostavu pouzdanih računovodstvenih mehanizama. Interna financijska kontrola u javnoj upravi podliježe u većini slučajeva vrlo uskom (sponzorski vođenom, tzv. «donor-driven») pristupu. Taj pristup je u osnovi značio uvođenje internih revizija u sustave i pravne okvire koji nisu spremni apsorbirati takve programe. Nije provedena nikakva stvarna analiza postojećih ustroja financijske kontrole i odgovornosti, a nisu ni napravljene reformske strategije kako bi se obuhvatilo, na primjer, načelo odgovornosti rukovoditelja. Parcijalna provedba programa PIFC (tj. primjena samo jedne tehnike, kao što je interna revizija, ali ne i cijelog konteksta) dovela je, između ostaloga, do brkanja između revizije i kontrole, nedovršenog pravnog i institucionalnog okvira i kontrolnih institucija koje imaju premalo osoblja, od kojih većina nemaju odgovarajuće vještine.

Eksterna revizija počinje, no državne vlasti ne razumiju njen potencijal

Eksterna revizija – nezavisna od izvršne vlasti – prilično je nova zamisao u većini zemalja i entiteta u regiji. Nisu sve od njih stvorile potrebne ustavne i zakonske temelje kako bi se uspostavila takva funkcija. U onim zemljama u kojima su uspostavljene funkcije eksterne revizije, ispituju se brojni institucionalni ustroji: od klasičnih modela ureda ili suda, do ugovaranja usluga (contracting-out) stranih privatnih revizijskih tvrtki. Premda se kvaliteta rada i izvještavanja koje provode eksterne revizijske institucije poboljšala tijekom vremena, prihvatljivost funkcije eksterne revizije od strane izvršne i zakonodavne vlasti ostaje slaba, smanjujući drastično korisnost nezavisnog nadzora. Većina vrhovnih revizijskih institucija (eng. SAI) nema sredstva i kvalificirano osoblje koje bi moglo izvršavati puni opseg osnovnih SAI funkcija. Većina zakonodavnih institucija nemaju nužne kapaciteta ni interesa za ispunjavanje svojih obveza u pogledu revizije.

Kapaciteti za borbu protiv prijave i korupcije i dalje ostaju hipotetski

Zemlje i entiteti potpisali su i ratificirali nužne međunarodne konvencije za borbu protiv korupcije, ali provedba i provođenje na terenu ostaju slabiji od očekivanog. Usluge koordinacije u borbi protiv prijave nisu uspostavljene ni u jednoj od zemalja, odnosno entiteta, koji stoga nisu spremni na moguće buduće zahtjeve OLAF-a.

Kapaciteti za provođenje upravne reforme su slabi

Sve zemlje i entiteti u regiji trpe isti nedostatak kapaciteta za osmišljavanje, upravljanje i vođenje upravnih reformi u ministarstvima i razinama vlade. Željene upravne reforme koje želi međunarodna zajednica obično se doživljavaju kao ugrožavanje osobnih interesa političara i kao jačanje uloge uprave u odnosu na politiku. Lokalno vlasništvo nad reformama je stoga slabo ili ga uopće nema. U većini slučajeva, RJU ne pokreće kvalitetno utemeljena strategija, niti su stvorene održive sastavnice reforme. Aktivnosti RJU obično se izgrađuju oko sponzorskih projekata i organizacija. Tipična posljedica ovakve izolacije (compartmentalisation) reformskih koncepata kako sponzora, tako i primatelja pomoći, odvojenost je reforme javne uprave od reforme sustava upravljanja javnim rashodima.

7 Glavni prioriteti i posterioriteti

Javna uprava služi državi. Upravna reforma ne može se odvijati u političkom vakuumu; ako joj se teži kao cilju samo zbog sebe, obično neće uspjeti. Reforma javne uprave, stoga, mora doprinijeti i mora se vidjeti

da pridonosi glavnim prioritetima zemalja, a u trenutnim okolnostima prioritetima međunarodne zajednice.

Glavni prioriteti su:

- konsolidiranje mira i sigurnosti
- rješavanje neriješenih pitanja u situaciji nakon konflikta
- ponovno pokretanje gospodarskog rasta i stvaranje zaposlenosti

Za te svrhe presudna je konsolidacija upravnih institucija i vladavine prava. Stoga bi prvi prioriteti trebali biti usmjereni pravosudnom sustavu – stvaranju regulatornih okvira koji će potaknuti gospodarsku aktivnost (uključujući i imovinska prava); omogućavanje redovitosti rada vlade i upravnih odluka; i ugrađivanje razumijevanja vladavina prava u sve pore društva putem, na primjer, masovnih obrazovnih programa. U onim zemljama s međunarodnom prisutnošću, međunarodna zajednica trebala bi izgraditi lokalne mehanizme nadzora, postepeno se krećući prema neizravnom nadzoru i nadzoru samih nadzornika; također bi trebala započeti proces refokusiranja zaštite manjina na pojedince, umjesto na skupne. Jednako važno kao i utvrđivanje prioriteta je i utvrđivanje posterioriteta.

Stabilizacija je važnija od gospodarske ravnoteže

Ne smije se dopustiti da makroekonomska stabilizacija prevagne nad potrebom ulaganja u upravu. Konvencionalna mudrost davanja sredstava za upravnu reformu realociranjem ili otpuštanjem državnih službenika, iluzorna je, u smislu navodne svrhe, a i politički je škodljiva. Postoji hitna potreba za koordinacijom između tvoraca makroekonomske politike za zemlje i onih koji promiču razvoj demokratskih institucija vladavine prava. Analiza troškova i koristi može pomoći u odmejranju troška makroekonomske stresa i opasnosti od nestabilnosti naspram koristi pouzdanog poslovnog okruženja i strukturne promjene u gospodarstvu.

Prebrza integracija u Europu će biti kontraproduktivna

Sve zemlje u regiji najavile su svoje ambicije u pogledu europskih integracija (EI) i, u kontekstu SSP-a, Unija je prihvatila njihovu eventualnu europsku budućnost. Europske integracije moraju se strateški tempirati. EU je važan motivator i pruža neophodan strukturni okvir za reformu. Međutim, ako se potiče na prebrz razvoj, može se potkopati vladavinu prava (poticanjem zemalja da idu prebrzo European integration should be strategically paced. EI is an important motivator and provides a ne na formalnoj zakonskoj razini), stvoriti ozbiljne financijske probleme za proračun, a iznad svega, usporiti gospodarski razvoj nametanjem neodrživih troškova usklađivanja. U ovoj fazi, sponzori bi trebali vidjeti EI kao sredstvo, ne kao cilj, a Komisija bi trebala upravljati očekivanjima i tempirati EI kako bi se izvukao maksimum iz njihove moći motiviranja, kontrolirajući pritom rizike. Osim toga, EI treba razmotriti na regionalnoj osnovi, osobito imajući vidu upravljanje razvojem vanjskih granica Unije i rješavanjem pitanje međuovisnosti između zemalja.

Usporiti decentralizaciju sve dok god nisu uspostavljeni odgovarajući središnji i lokalni kapaciteti

Prateći recentne europske trendove i pritisak sponzora, sve zemlje u regiji su se geografski, a ponekad i funkcionalno decentralizirale (premda bi «dezintegrirale» možda bila prikladnija riječ). U smislu dobre upravne prakse, ostavivši postrani etnička pitanja, decentralizacija je bila prebrza i nekonzistentna. Uпитno je da li postoji istinska društvena potražnja za decentralizacijom. U mnogim slučajevima bio je to način dijeljenja sredstava i moći između političkih elita. Budući da svrha toga nije bila ni djelotvornost niti povećanje demokracije, nužna ravnoteža sredstava, odgovornosti, oblasti i sposobnosti nije promišljena niti održavana. U većini slučajeva, kontrolni sustavi i središnji kapaciteti nisu se dovoljno razvili kako bi se nosili s novonastalim okolnostima. Kako god to paradoksalno zvučalo, jak centar nužan je preduvjet za uspješnu decentralizaciju.

8 Strateška orijentacija za RJU (PAR)

PAR je jedno od najvažnijih područja tranzicije za tranzicijske zemlje. Također je riječ o jednom od područja u kojem postoji najveće investiranje od strane sponzora (osim izgradnje), ali većina je reformi bila vođena od sponzora (donor-driven). Stoga je nemoguće zamisliti odvajanje porcjene endogenih od egzogenih čimbenika – procjena upravne reforme na Balkanu nužno je procjena kako državnih, tako i sponzorskih napora. Evidencija pokazuje različite rezultate. Nekoliko osnovnih načela može se izdvojiti iz razmatranja prošlog iskustva sa zemljama kandidatima za EU i novim državama članicama (NDČ), sadašnjim iskustvom na Balkanu i dobrom praksom u starim državama članicama. U ovom poglavlju uvodimo neka osnovna temeljna pravila za PAR i proučavamo što se događa u zemljama.

RJU mora dati političke poticaje za promjenu

PAR mora podržavati prioritetne vladine politike ako se nada osigurati ikakvu političku podršku. Međutim, lokalno vlasništvo nad reformom prilično je nisko. PAR također moramo shvatiti u kontekstu političke ekonomije zemlje. To podrazumijeva da poticaji u korist i protiv PAR trebaju biti analizirani kako bi se izradile djelotvorne PAR. Prečesto u ovoj regiji PAR strategije izrađuju jedino (obično vanjski) tehnostrukturalisti s ograničenim mandatima (opsegom reforme). Reforme javne uprave nisu dovoljno razmotrene kao političke intervencije koje mora podržati koalicija interesa koja obuhvaća poslovni sektor, civilno društvo i radnike u javnom sektoru. To onda zahtijeva da interese treba promicati putem komunikacije, osiguravajući da svi zainteresirani uživaju udio koristi reforme.

Izraditi RJU s realističnim ciljevima i upravljati očekivanjima

Javna uprava odražava društvo u kojem se nalazi, premda niske plaće i nisko samopoštovanje mogu značiti da državni službenici iskazuju negativno ponašanje u većoj mjeri od ostatka društva. Tako PAR treba shvaćati kao sociološki proces u kojem se vrijeme mjeri u generacijama, a ne kao jednogodišnji, dvogodišnji ili petogodišnji projekt u sklopu programskih ciklusa pomoći. Možda i zato što je pokreću sponzori, PAR je u regiji prečesto shvaćena kao projekt, a ne kao proces, s pretjeranim, nereálnim očekivanjima u pogledu onoga što se može ostvariti. Vrsta tražene promjene u regiji sustavne je kulturne prirode i ne radi se samo o radnim postupcima ili organizacijama. Promjenu treba zamisliti tako da utječe na vrijednosti kako u upravnoj, tako i u političkoj sferi. Praksa donošenja zakona u regiji, često pod pritiskom sponzora, bez razmatranja njihove veze sa životom i društvom ili interakcije s drugim zakonima, također se odnosi i na PAR projekt. Premda je zakon često nužan prvi korak u reformi, prečesto se PAR projekti koncentriraju na formalne zakonske aspekte, bez razmišljanja o provedbi ili nužnoj internalizaciji vrijednosti ili politika koje neki zakon treba promicati. Zakon se također vidi kao glavno sredstvo komuniciranja o reformama kako unutar javnog sektora, tako i u društvu u cjelini. On to svakako jest, ali upravna reforma zahtijeva komunikacijsku strategiju s odgovarajućim sredstvima na raspolaganju, koja je osmišljena da se obraća ključnim akterima i održava njihovu podršku.

Prvo riješiti temeljne stvari u upravi

PAR nije kao telefonija, u kojoj je jednostavno i učinkovitije skočiti izravno na moderne bežične mreže ne prolazeći kroz fazu «bakrene žice». Prirodna želja u regiji da se postane «moderan», udružena s utjecajem određenih vanjskih sponzora, stvorila je tendenciju da se ide prebrzo u prihvaćanju nekih trendova «Novog javnog menadžmenta» (NJM), kao što su plaćanje po rezultatima, «moderne» proračunske tehnike ili «agentifikacija» na veliko. Ideja «nezavisnosti» (kao, na primjer «nezavisne» regulatorne agencije ili «nezavisne» agencije državne službe) ključna je za NJM i zlouporabljuje se diljem regije. Napose, zemlje u regiji još nisu politički opremljene da bi ključne odluke ostavljale «tehnostukturalisti», koja je u svakom slučaju još uvijek preslaba, ili takozvanim stručnim i nezavisnim donositeljima odluka. Zaista, vrijednost koju ljudi izvana, osobito iz «anglosaksonskog» svijeta pridaju «nezavisnosti» može značiti u praksi veću otvorenost preuzimanju uprave od strane posebnih interesa i oslabljene lance odgovornosti.

Usredotočiti se prvo na uspostavljanje regularnosti

Ako uprava treba postati sredstvo za ekonomski i društveni razvoj, ona mora odgovarati skupu vrijednosti – regularnosti, učinkovitosti, djelotvornosti, kvaliteti usluge. Regularnost predstavlja glavnu karakteristiku vladavine prava – zakonitost, sigurnost, nepristranost, predvidivost. Osiguravanje regularnosti također znači dati državnim službenicima ovlast djelovanja kao zaštitnika zakonitosti, po mogućnosti u opoziciji naspram političara. Mnoge reforme u regiji, često inspirirane već iskušanim reformama – ali ne konsolidiranim – u starim državama članicama, u osnovi su motivirane brigom za učinkovitošću, koja može smanjiti šanse za uvođenje osnovne regularnosti. Premda je jasno da kad se suočimo sa slabim javnim financijama učinkovitost mora biti briga; određivanju prioriteta vrijednosti obično se ne poklanja pažnja prilikom izrade reforme. Najvrednije i najnužnije javno dobro koje bi uprave i državni aparati na Balkanu trebali proizvesti je pravna sigurnost i predvidivost djelovanja javnih vlasti.

Baviti se sustavima, a ne organizacijama

Mnogi reformski projekti koncentriraju se na organizacije, kao što je ministarstvo financija ili agencija za državnu upravu, oslanjajući se na neku vrstu «pristupa enklave», koji se nije pokazao uspješnim u drugim regijama ili u značajnim područjima. U svakom slučaju, pogrešno je pretpostavljati da je na bilo koji način moguće promijeniti način budžetiranja u zemlji povećavanjem kapaciteta proračunskih odjela ministarstva financija. Budžetiranje je sustav u kojem mnogo aktera – osobito proračunske jedinice u ministarstvima, kao i u parlamentu - mora biti kompetentno kako bi sudjelovalo. Ako kapacitet za budžetiranje treba poboljšati, reformski projekti moraju se obraćati svim glavnim akterima u sustavu. Isto vrijedi i za stvaranje politika, HRM ili financijsku kontrolu. Središnje jedinice, kao što je ministarstvo financija, imaju točno određene odgovornosti unutar tih sustava, koji mogu uključivati poboljšavanje sustava u cjelini.

Razvijati mlade, ograničiti stare

Budući da je uvođenje vladavine prava i profesionalne uprave sociološki proces, glavne mete su sadašnji mladi stručnjaci i stručnjaci slijedeće generacije. Kad se ciljaju te skupine, može se također uvesti i regionalna suradnja kako bi se stvorile prekogranične mreže i povjerenje. Neki naponi za određivanje programa mladih stručnjaka već su učinjeni, a postoje i prve naznake mreže škola i instituta za javnu upravu, s planovima za nastanak regionalne funkcionalnosti. Međutim, nigdje ne postoji dovoljno odlučan pokušaj uključivanja – putem obrazovnog sustava u školama, sveučilištima i profesionalnim sustavima (npr. u pravnom osposobljavanju) – u razvoj nove generacije stručnjaka za javnu upravu. Niti postoje dovoljno odlučni naponi za stvaranje ubrzanih karijernih putova i prednosti kako bi se nove generacije brzo dovelo na više rukovodeće položaje u državnoj službi (kao što je, na primjer, bio slučaj u Litvi²). U nekim slučajevima, politička imenovanja koriste se za dovođenje novih ljudi, ali to ima negativan učinak na profesionalizaciju. Rafiniraniji naponi su potrebni kako bi se razvile nove političke elite i kako bi se njima i novim javnim službenicima pružila temeljita izobrazba u profesionalnoj etici. Dok se promiču nove elite, stariji državni službenici i dalje moraju obavljati važne dužnosti. Stoga potreba za stvaranjem mjesta za nove generacije kako bi se modernizirala uprava moraju biti uravnotežene s garancijama rigoroznih kontrolnih okvira i izobrazbe kako bi se usmjerilo ponašanje zaposlenih.

² Nakon odbijanja Litve kao «kandidata prvog vala» 1997 godine, vlada je pokrenula veliki program poboljšanja ljudskih potencijala. To je bilo uspješno utoliko što je Litva sustigla druge i pristupila Uniji 2004. godine. Glavni elementi reforme bile su:
□ objektivno zapošljavanje novih pristupnika, slobodno od politiziranja, a zatim intenzivna izobrazba tijekom probnog razdoblja;
□ mogućnost karijere na temelju objektivnih kriterija, uz stabilnost zapošljavanja; ovo je dovoljno kako bi se privukli najbolji mladi diplomci usprkos prilično niskim plaćama;
□ promocija na temelju takmičenja, ali i (privremeno) na selekciji izuzetnih ljudi za više pozicije (ova prividna kontradikcija je rješiva putem odgovarajućih postupaka);
□ otvaranje novih pozicija s novim vrstama funkcija – u skladu sa zahtjevima demokratizacije, europskih integracija i nove uloge države, itd. – kako bi se omogućilo napredovanje.

Iskoristiti europske integracije za promociju PAR

EI ima dvije glavne prednosti za PAR: daje jaku motivaciju za reformu koja je obično široko rasprostranjena među političkim strankama i interesnim skupinama i daje dobro strukturiranu i konzistentnu agendu. Korisne reformske inicijative izgrađene su na temelju EI, ali to su obično otoci i/ili proizvode pravna/formalna rješenja za mnogo dublje probleme. Nadalje, povezivanje reformi s EI može omesti nastajanje političko-upravnih sustava, koji se nakon toga ne mogu nositi s pitanjima koja nisu vezana za EI.

Uskladiti vodoravne i okomite reforme

PAR za europske integracije primarno se odnosi na vertikalne (sektorske) upravne kapacitete. *Acquis* o općim upravljačkim (horizontalnim) sustavima je slab. Iskustvo zemalja kandidata za EU sugerira da koncentriranje na sektorske upravne kapacitete neće uroditi održivom reformom; no ipak, potpora horizontalnim kapacitetima imala je i neke dobre rezultate. Postoje znakovi da spremnost zemalja da vode agendu brzih EI može uzrokovati neuravnoteženu reformsku agendu.

Osigurati strateški pristup, alocirati sredstva i upravljati politikama

Većina zemalja progradile su svoje namjere za PAR i dale je u nadležnost za to određenog ureda. U većini slučajeva reforme se uglavnom bave pitanjima HRM i vode ih agencije za državnu upravu, ili se pak bave pravnim pitanjima i vode ih ministarstva pravosuđa. U malo slučajeva postoje eksplicitne veze s EI. Takva rješenja obično su preslaba i nemaju dovoljno sredstava za suprotstavljanje snažno utvrđenim interesima s kakvima bi se PAR trebala nositi. Nigdje, čini se, nema temeljite procjene (temeljene na analizi sustava) o tome što treba učiniti, kako to učiniti i kako osigurati kontinuiranu potporu. Jedan snak ovoga je i konceptualna odvojenost PAR od proračunske reforme. Drugi je nedostatak razmišljanja o dugoročnim društvenim procesima, za razliku od kratkoročnih projekata, obično pod pritiskom sponzora, koji su možda izrađeni kako bi stvorili «otoke izvrsnosti» oko utvrđenih nositelja promjene, ali koji imaju malo sistemskog učinka na ostatak uprave. Što se tiče održivosti, PAR treba izraditi tako da uključi podršku domaćih interesnih skupina, osobito poslovne zajednice i građana, kao i izravnih dionika, osobito zaposlenika u javnom sektoru. Reforme trebaju biti osmišljene tako da stvaraju brze političke koristi za sve ključne interese kako bi se pojačao politički konsenzus oko potrebe za reformom. Komunikacijska sastavnica, koja se zanemaruje u većini zemalja, trebala bi imati prioritet.

9 Fokus reforme javne uprave (PAR)

U sklopu uobičajene definicije horizontalnih upravljačkih sustava, ova procjena koja je testirana na iskustvu zemalja SIE sugerira neke prioritete i sekvenciranje. To su generički prioriteti koji moraju biti prilagođeni svakoj zemlji/entitetu. Odvojeni Sigma-ini dokumenti o tim prioritetima daju dublju analizu.

Poboljšati policy kapacitete

Ma koliko god bila značajna, reforma policy sustava je osjetljivo pitanje, jer se bavi ulogama premijera, kolektivnih vlada i ministara. Često se (pogrešno) gleda na nju kao na transfer moći s političkih na profesionalne razine vlasti. Potrebne su četiri staze: stvaranje strateških policy jedinica u centru i jačanje policy kapaciteta u ministarstvima (tako da se prioritet daje ministarstvu financija); uvođenje striktno provedene, supstantivne kontrole kvalitete i procesa izrade rasporeda za vijeće ministara; razvoj policy vještina za nove djelatnike i buduće polaznike sveučilišta i obrazovnih institucija, osobito u pravu i ekonomiji; proaktivan pristup obrazovanju političara (izvršnih i parlamentarnih), uključujući i potporu kapacitetima za istraživanje i izobrazbu svih glavnih političkih stranaka. Kako bi se pojačali ti naponi, treba mobilizirati dva glavna elementa: ekonomske aktere i Europu. U pogledu ovog drugog, EU policy centrima ne bi se smjelo dopustiti da potkopaju regularni centar vlade, stvarajući parcijalne i odvojene koordinacijske procese.

Build coherent, effective legal frameworks for administration

Treba provesti sustavno pregledavanje pravnih okvira u zemljama kako bi se poboljšala njihova djelotvorna odgovornost i kako bi se uspostavila načela kontrole. Minimalna pravila ista su u većini zemalja u regiji i uključuju zakone o vladi, proračunu, financijskoj kontroli, državnoj službi, upravi (sistematizacija), izradi zakona i općim upravnim postupcima i procesima. Između ostaloga, te zakone treba provjeriti kako bi se osiguralo da promiču integritet vlasti i predvidivost upravnog djelovanja i da zemlje pokreću na putu ispunjavanja europskih standarda. Posebni pravni/upravni režimi bi trebali biti ukinuti što je više moguće.

Profesionalizirati javnu službu

Osim pravnog okvira, reforme za promicanje profesionalizacije moraju se obraćati ukupnoj funkciji upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) i glavnim sustavima upravljanja. Što se tiče ove prve, budući da je upravljanje državnom službom u osnovi odgovornost izvršne vlasti, trebalo bi uspostaviti središnji upravni kapacitet pripojen vladi ili ministarstvu, koji bi stvarao propise i nadgledao njihovu provedbu. Tamo gdje su središnji kapaciteti uspostavljeni kao «nezavisna» tijela (u nekim slučajevima – pod utjecajem sponzora – pripojena parlamentu), prikladnost nastavljanja s takvim ustrojem treba procijeniti. Jednako je važno da sva izvršna tijela obuhvaćena zakonom o državnoj službi trebaju razviti vlastite funkcije HRM, koje bi se trebale umrežiti od strane središta. Unutar upravljačkih sustava, prioritet treba dati zapošljavanju, plaći i napredovanju, kao i pravnom režimu koji upravlja nekompatibilnostima i sukobima interesa. Gornje teme tiču se sustava, ali ključno ograničenje profesionalizacije su niske plaće. Paralelno sa razvojem boljih platnih sustava, treba iznaći proračunski prostor za oslobađanje plaća i podizanje stopa platnih razreda, tako da ukupni paketi plaća mogu privući i zadržati kvalitetne kadrove u javnom sektoru.

Ojačati sustav alokacije resursa i nadzora

Većina zemalja imaju odgovarajuće pravne okvire, osim u smislu sveobuhvatnosti proračuna, koji se mora hitno proširivati kako bi obuhvatio sva javna tijela, te interne revizije. Međutim, položaj ljudskih kapaciteta u ministarstvima financija pre slab je da bi im omogućio zaštitu planova rashoda ili djelovanje kao potpora upravnoj reformi. Treba poboljšati kapacitete u sustavu upravljanja rashodima (u MF i troškovnim ministarstvima) istovremeno dok se poboljšavaju kapaciteti u financijskoj kontroli. Dok se pojačavaju standardni proračunski sustavi temeljeni na inputima, kako bi se osiguralo njihovo poštivanje, treba stavke rashoda povezati s programskim ciljevima kako bi se poboljšao informacijski sadržaj proračuna. Budući da vrhovne revizijske institucije (SAI) imaju (ili bi trebale imati) ustavnu neovisnost, treba ih poduprijeti tako da mogu povećati pritisak za reformu sustava prihoda i rashoda. MFI trebaju biti potaknute kako bi poduprle status MF i proračunskog sustava.

10 Pomoć međunarodne zajednice

NDČ i preostali kandidati pokazali su se kao plodno tlo za istraživanje kako poboljšati realizaciju tehničke pomoći. Međutim, mnogo istih pogrešaka ponavlja se u regiji Balkana, gdje su veći rizici nezadovoljavajuće izvedbe. Neke pouke iz prakse primjenjuju se jednako na sve sponzore. Također postoje pouke koje su specifične za pomoć Komisije, zbog posebne uloge koju imaju EI i Sap. Pitanja specifična za Komisiju raspravljena su na kraju ovog poglavlja.

Prepoznati da je RJU sociološki proces

RJU se ne može voditi tehnokratski – ona ovisi o stavovima i kapacitetima u društvu u cjelini kao o kondicionirajućem okolišu. Pripadnici uprave odražavaju šire vrijednosti društva, a potreba za promjenom je veća na razini mentaliteta nego na razini mehaničkih procesa ili organizacija. Implikacije za proces pomoći uključuju slijedeće:

- Potpora treba biti osmišljena na osnovi dugoročnih proces i uključivati jako ulaganje na svim razinama obrazovnog sustava (od školskog do stručnog, osobito pravnog, osposobljavanja) i treba

poticati mehanizme za napredovanje novih generacija (ubrzani putanje karijere, program mladih stručnjaka, itd.).

- Upravljanje i izrada potpore trebaju se temeljiti na uslugama, a ne na projektima
- Potporu treba dati većom sigurnošću tijekom dužih vremenskih okvira, i mora biti prilagodljiva brzo promjenjivim okolnostima u zemljama.

Premda međunarodna zajednica za pomoć koristi različite pristupe pomoći, a primijećene su i neke inovacije³, ipak su institucije koje pružaju pomoć u svojoj biti konzervativne. U bliskoj budućnosti nije vjerojatno da će se programi pomoći značajno udaljiti od tradicionalnih koje vode projektno orijentirani i vremenski ograničeni mentaliteti i upravljačka tehnologija. Međutim, čak i unutar konvencionalnijeg okvira, može se ostvariti napredak ako sponzori poštuju temeljna pravila i drže se do kraja svoje deklarativne spremnosti za uključivanje u stvarnu koordinaciju vođenu bitnim pitanjima (*substance-led*)

Ne određivati detaljne uvjete za pristup pomoći

Bez obzira da li se radi o tehničkoj pomoći, infrastrukturnim projektima, zajmovima ili donacijama, sva pomoć se može pretvoriti u prednosti za primatelje. Implicitno ili eksplicitno (na primjer, kada SB inzistira na uspostavi PMU-a ili stvaranju PAR jedinice), utječe na međunarodnu politiku zemlje. Ako se pomoć povezuje s raznim uvjetovanostima (na primjer, donošenjem zakona prije sklapanja sporazuma o projektu), to gotovo automatski dovodi do gubitka vlasništva nad reformama. Uvjeti će biti ispunjeni kako bi se došlo do pomoći, a ne kako bi se provele reforme – a čak i ako to nije stvarno tako, vjerojatno će takva biti percepcija. Treba razjasniti da se će se pomoć dati tek kada budu postojali jasni dokazi lokalnog vlasništva (npr. lokalni proračun i kompetentno/stručno osoblje, uz čvstu podršku); ako se procijeni ta je to slučaj, pomoć treba zamisliti tako da lokalnom projektu pruži doprinose uslužnog tipa. Ako postoji obavezan uvjet, on mora biti povezan s vlasništvom i mjerenjem rezultata i realizacije, a ne sa točno određenim doprinosima (inputima). To znači da će sponzori morati manje popovati kad budu donosili svoje odluke o podršci nekom projektu.

Biti ozbiljan glede vlasništva nad projektima

Teorija sugerira da bi pomoć trebala biti izgrađena na lokalnom vlasništvu, ali iskustvo sugerira da postupci odgovornosti donatoru stvara suprotan učinak. To je djelomično zbog projektnog ciklusa donatora – projekti mogu biti izrađeni pod jednom vladom (ili grupom sugovornika), a provedeni kasnije pod nekoliko vlada (ili grupa sugovornika), kada su se uvjeti i politika već možda i promijenili. Nakon dodjele ugovora, poticaji na ugovaratelje guraju ih na vodeće položaje kako bi dovršili svoje “deliverables”, odnosno konačne rezultate projekta. Na skali vlasništva po načelu “moje/naše/vaše”, djelotvornost govori u prilog lokalnog vlasništva (“moje”); s druge strane, ugovaratelji sponzorski poticaji i kontrolni sustavi govore u prilog zadržavanja vanjskog nadzora (“vaše”); možda se najviše može postići kroz podijeljeno vlasništvo (“naše”), no to zahtijeva poboljšavanje izrade (dizajna) projekta i odnosa s ugovarateljima. Pravila za nabavu sponzora mogu također smanjivati djelotvornost (npr. kako se mjeri uspješnost, odabiru ugovaratelji i kako se vrši premošćivanje projekta) i treba ih preispitati uz suradnju svih dionika. Sponzori bi također trebali biti responzivniji i koristiti prilike – lokalno razvijani reformski pothvati na maloj razini, čak i ako tehnički nisu baš savršeno zamišljeni, imaju mnogo veće šanse uroditi rezultatima od holistički pokretanog pristupa sponzora, usprkos eventualnom tehničkom savršenstvu. Takav pristup zahtijeva veću orijentaciju sponzora na usluge i veću decentralizaciju tijela zaduženih za trošenje sredstava.

³ Inovacije koje obećavaju obuhvaćaju recentni pristup Svjetske banke Strategijama pomoći zemljama i Okviru za procjenu odgovornosti zemlje (Country Accountability Assessment Framework - CAAF). Sličan pristup razmatra i Komisija u svojem “Sektorskom pristupu”, kao i neki drugi sponzori. Važno je razviti koordinaciju sponzora za to kako ne bi bilo konkurentskih okvira CAAF-a.

Izbjeći da definicija projekta tjera vladu u nerealna očekivanja

Pomoć koju pokreću projekti pokazala se neprikladnom za pomoć PAR politikama. Ako se projektni pristup ipak za sada zadrži, treba biti oprezan u nekim stvarima. Kvaliteta dizajna projekta je značajno nezadovoljavajuća, jednim dijelom zato što dizajneri ne uzimaju u obzir stvarnost PAR. Projektni ciljevi obično su puno preambiciozni, a tehnologija «logičkog okvira» (u svojoj biti zamišljena za upravljanje materijalnim infrastrukturnim projektima) doprinosi guranju izrade projekta u preambiciozne ciljeve, određivanjem mehaničkih indikatora postignuća prikladnih za objektivizaciju rezultata (npr. popisi nacrtu zakona) i potcjenjivanjem rizika povezanih s bilo kojim naporom u smislu PAR (koji je u osnovi političko poduzimanje). Osim toga, način na koji se iznose ciljevi, te kako se dizajniraju i provode projekti obično brka odgovornost ugovarača s odgovornošću država.

Gledati na javnu upravu kao na ulaganje

MFI osobito imaju nekonzistentan pogled na RJU. One prepoznaju da je RJU neophodna za gospodarsku reformu, ali nameću makroekonomske ravnotežne uvjete koji onemogućavaju vlade da provedu potrebne reforme. To je osobito slučaj s uvjetima javne službe i realociranjem. U cijeloj regiji plaće su preniske. Povećanje plaća značilo bi da MFI moraju prepoznati JU kao dugoročno ulaganje. Donatori, osobito u kontekstu EU, traže da zemlje poboljšaju svoje javne uprave brže od razvoja porezne osnove koja to može platiti – primjer upravne reforme koja predvodi gospodarsku reformu. Ideja da se ljude može premjestiti na «moderne» zadaće ignorira profil vještina u uprave; ideja da se povećanje plaća može financirati smanjenjem broja zaposlenika ignorira reformsku politiku.

Upustiti se u aktivnu koordinaciju na temelju suštine (substance)

Transakcijski troškovi koje sponzori nameću zemljama previsoki su. Samo nekoliko članova osoblja mogu interagirati sa sponzorima, a to su obično oni najbolji, tako da je trošak prigode za svaku interakciju sa sponzorima visok. Suočeni s mnoštvom sponzora, članovi osoblja moraju odgovarati na brojne zahtjeve za pomoći u istražnim studijama, procjenama utvrđivanja projekta, izrade (dizajna) projekta, itd. Lokalno osoblje mora osposobiti konzultante koji su poslani njima u pomoć; alocirati oskudna pomoćna sredstva; trpjeti odljev mozgova zbog razlike u plaćama; stvarati višestruke parnjake centre za projekte koji se bave povezanim pitanjima, ali ih financiraju različiti sponzori; biti prisiljeni birati između konkurentskih savjeta i modela sponzora na vanjskim političkim osnovama umjesto na tehničkim osnovama, itd. Stvarna spremnost sponzora za koordinaciju otvoreno je pitanje. Premda ima mnogo sastanaka, to su većinom «pokaži i reci» događaji (premda čak i takvi sastanci nisu tako učinkoviti kao što bi mogli biti). Trošak višestrukosti sponzora nije samo transakcijski trošak, nego i suštinska mutljaga konkurentskih modela i savjeta, često i u okolnostima kada primatelji ne mogu procijeniti što je za njih najbolje. Koordinacija sponzora treba se restrukturirati na temelju dogovorenih suštinskih okvira, pri čemu EZ treba preuzeti vodstvo u razvoju, a sponzorski inputi trebaju se kombinirati (pooling) kako bi služili jedinstvenim državnim projektima. Tamo gdje sponzori žele postići određene sustavne ciljeve ili uvode suštinske promjene u kontekstu projekta, trebali bi biti izazvani od drugih sponzora, a osobito od EZ (na primjer, prijedlog SB u nekoliko entiteta za izradom agencija državne službe pod nacionalnom skupštinom kako bi im dao «nezavisnost», ili MMF-ove preporuke u svezi zapošljavanja u javnim službama). Sadašnji regionalni koordinacijski ured EZ/SB u Briselu mogao bi biti model foruma ako bi se prenio na državnu/nacionalnu razinu.

Pomiješati pristupe specifične za zemlju s regionalnima

Zemlje Balkana su gusto ispremežene, s mnogim još neriješenim prekograničnim pitanjima. Međunarodna zajednica dala je prednost regionalnim instrumentima (kao što je Pakt o stabilnosti) i strategija Europske komisije za Balkan, i SSP naglašavaju tu regionalnu komponentu. Regionalne akcije mogu biti unutar različitih kategorija:

- tvrdi pregovori o prekograničnim pitanjima (npr. prekogranični dug koji je naslijeđeni iz Jugoslavije);
- prekogranični interesi (npr. tretman manjina);

- zajednički interesi (npr. okoliš, možda i SSP);
- međusobno učenje, konvergencija i razmjena (npr. zajednička izobrazba)

Većina pitanja u području vladavine spada u četvrtu kategoriju. Međutim, na Balkanu, pokušaj zajedničkog učenja i mekani pristupi, kao što je umrežavanje i izgradnja zajedničkih institucija, ima važnu stratešku dimenziju. Te pristupe treba snažno poticati, prepoznajući i osjetljiva pitanja u regiji. Iskustvo s regionalnim aktivnostima je razočaravajuće (vidi, na primjer, nedavnu evaluaciju CARDS-a) i ima poteškoća u koordiniranju između državnih i regionalnih razina. Regionalne aktivnosti koje spadaju u četvrtu kategoriju bit će lakše poduzimati ako iza njih stoje državni programi uspostavljeni sa strateškim paketom za regiju (npr. Sap) koji ima stvarno značenje. Te vrste aktivnosti općenito neće biti moguće temeljito procjenjivati, osim na osnovi učinkovitosti, ali to nije argument protiv njihove realizacije.

Posvetiti se sustavu vladavine kao cjelini – osobito parlamentu i upravnom pravosuđu

Ova vježaba u procjeni nije se dubinski bavila pitanjem parlamentarnih i sudskih kapaciteta. Pa ipak, oba su važne karike u lancu odgovornosti, u djelotvornosti i održivosti demokratske vladavine i u reforme JU. Sponzori općenito više vole baviti se samo izvršnom stranom državnog aparata, što stvara poteškoće za rad na drugim stranama sustava vladavine. Ako se i bave pravosuđem i parlamentima, to obično čine parnjačka tijela (npr. međuparlamentarna podrška) ili NVO-i, a u slučaju pravosuđa radi se češće o kaznenim i poslovnim sustavima nego o upravnom pravosuđu. Zato postoji opasnost stvaranja dodatnih problema s koordinacijom i nekompatibilnošću. Sponzori bi trebali poboljšati mehanizme za podupiranje svih strana vladavine, po mogućnosti putem mreže potpore ili organizacijom tipa Sigma-e. Za sve gore navedeno, u usporedbi sa drugim sponzorima Europska komisija ima veću odgovornost, sredstva za djelovanje i potrebe. Mir, stabilnost i prosperitet u regiji ovisе o pažljivom instrumentaliziranju procesa europskih integracija. Komisija bi trebala voditi kako pojedine zemlje, tako i na regionalnoj razini.