



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

Paskal GONOD
Profesor javnog prava
Univerzitet Panteon-Sorbona (Pariz 1)

Budva, Crna Gora

26. - 27. mart 2009.

Dokument je nastao zahvaljujući finansijskoj pomoći Evropske Unije. Stavovi izraženi u materijalu su lični stavovi autora i ni u kojem se smislu ne mogu smatrati mišljenjem Evropske Unije. Takođe, navedeni stavovi ne odražavaju nužno stavove OECD, njenih zemalja članica niti zemalja koje učestvuju u ovoj aktivnosti kao korisnici programa podrške.

TABLE OF CONTENTS

STRUKTURA IZLAGANJA.....	3
ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE.....	3
I- Stabilnost vladinih struktura ? ministarstva	4
1) Broj ministarstava	4
2) Veličina ministarstava	5
II- Piramida i hijerarhija: centralne službe ministarstava	5
1) jedinice	5
2) međuministarska koordinacija	7
3) konsultativni organi	7
III- Nezavisnost i funkcionalnost : autonomne strukture	7
1) upravljačke strukture.....	8
2) strukture za regulativu i kontrolu	8
3) javni sektor.....	9

STRUKTURA IZLAGANJA

ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

1. Pod uticajem različitih faktora – političkog konteksta, istorije svake zemlje, određene volje za racionalizacijom...-, između raličitih organa uprave se uspostavlja podjela rada : svaki organ uprave se nalazi na određenom nivou nadležnosti (nacionalni, regionalni, okružni, *itd.*), i djeluje u datom sektoru nadležnosti (npr policija ili obrazovanje). Tu dakle imamo dvije varijable:

- vertikalnu, koja omogućava razlikovanje nacionalnih i ostalih organa
- horizontalnu, koja omogućava da se, na svakom nivou, odredi veća ili manja specijalizacija službi.

2. Na osnovu toga možemo zaključiti da svaki sistem uprave podrezumijeva, s jedne strane, tzv centralne službe, a sa druge, teritorijalne službe koje mogu biti manje ili više brojne i koje odslikavaju razne moguće oblike političke i administrativne organizacije (dekoncentracija, decentralizacija, regionalizacija, federacija...), i konačni, specijalizovane službe koje predstavljaju funkcionalne organe prisutne na svim nivoima uprave.

3. Jedini cilj ovog izlaganja je proučavanje organizacije državne uprave, tj. organizacije centralne uprave (koja se može nazvati i centralnim službama) čija se vlast i odgovornost prostiru na cijelu nacionalnu zajednicu (na cijelu državnu teritoriju), i koja se najčešće naziva centralnom iz geografskih razloga. Ova organizacija je značajna u onoj mjeri u kojoj na državnom nivou predstavlja tačku spajanja (ili, drugačije rečeno, strukturu za posredovanje) između političkog i adminstrativnog nivoa, i otkriva manje-više značajan nivo profesionalizacije administrativne službe. Važno je pomenuti očiglednu činjenicu da organizaciju centralne uprave u državi određuje njeno ustavno uređenje (parlamentarni, predsjednički...)

4. Bez ambicije da budem iscrpna, moguće je odrediti najvažnije moguće odlike ove veoma složene organizacije na osnovu generalnih tendencija koje se mogu primijetiti u upravnim sistemima različitih država članica Evropske unije. U nastavku ćemo se baviti sljedećim temama.

- I- Stabilnost vladinih struktura ? ministarstva
- II- Piramida i hijerarhija: centralne službe i ministarstva
- III- Nezavisnost i funkcionalnost: autonomne strukture

I- Stabilnost vladinih struktura ? ministarstva

5. Iako parlamentarna uređenja država članica Evropske unije nijesu jednoobrazna, njihova centralna uprava je podijeljena na ministarske službe koje na neki način odslikavaju samu strukturu vlade. Ta konstanta podleže određenim razlikama po pitanju broja i veličine ministarstava. Isto tako, ne treba zaboraviti da stepen dekoncentracije ili decentralizacije svojstven svakoj državi takođe određuje broj i obim ministarstava.

1) Broj ministarstava

6. Broj ministarstava se mijenja od države do države, a ove varijacije uglavnom proizilaze iz pravnih normi za formiranje ministarstva i nekih slučajnosti političkog karaktera: naime, za obezbjeđivanje državnog kontinuiteta je neophodna stabilnost, ali pretjerana rigidnost može predstavljati prepreku na političkom nivou za konstituisanje koalicione vlade.

7. U principu, podjela nadležnosti između ministarstava se vrši u zavisnosti od materijalnih oblasti djelovanja, iako i dalje postoje ministarstva sa geografskom nadležnošću (takav je slučaj u Francuskoj sa ministarstvom za prekomorske departmane, ili u Ujedinjenom kraljevstvu sa ministarstvima za Škotsku, Sjevernu Irsku i Vels). Osim toga, podrazumijeva se da stepen intervenisanja države u ekonomskom i socijalnom domenu – koji se razlikuje od jedne do druge zemlje - ima uticaja na organizaciju vladinih struktura.

- Formiranje

8. U nekim državama, poput Irske, broj ministarstava je određen Ustavom (član 28 ustava predviđa između 7 i 15 ministarstava); u drugim državama, kao u Italiji ili Estoniji (15), broj ministarstava određuje zakon. Visok nivo pravne intervencije (ustav, zakon), ima za cilj da očuva stabilnost u suočavanju sa eventualnim promjenama ili pregrupisavanjima u vladi. Broj ministarstava najčešće određuje regulativa (tako je npr u Francuskoj ili Poljskoj). Fleksibilnost u formiranju ministarstava može voditi nedovoljno racionalnim situacijama. Evo primjera koji ilustruje ministarstva koja se pojavljuju i nestaju zajedno sa ministrima (1975. godine, F. Žiru i ministarstvo za položaj žene u Francuskoj) !! Nasuprot tome, prejaka ograničenja u formiranju ministarstava mogu voditi nastanku drugih struktura, tzv. agencija ili vlasti, koje predstavljaju funkcionalne strukture (u tom pogledu za primjer služe SAD, ali ima sličnih naznaka i u Evropi).

9. Treba pomenuti da porast broj ministarstava može istovremeno biti ograničen postojanjem finansijskih prepreka i jednom vrstom konzervativizma postojećih struktura koji ih može podstaći da pružaju otpor novim ministarstvima ili da prepuštaju određene nadležnosti novim administrativnim jedinicama.

- politička situacija

10. Politička potreba za doziranjem (ili obična neodlučnost koja se može lakše osporiti, kao što smo vidjeli) može voditi širenju vladinog tima i povećanju broja ministarstava. Takav je slučaj sa formiranjem koalicionih vlada (kao u Njemačkoj, Italiji ili Francuskoj). Međutim, potreba za racionalizacijom vodi pokušaju smanjenja vladinog tima, što se rijetko ostvaruje. Tako je u Francuskoj to pitanje bilo u programima kandidata na predsjedničkim izborima i izvještaj Pik («Država u Francuskoj», 1995) je preporučivao 15 ministarstava.

11. U novim državama članicama EU, period prije integracije je bio prilika za smanjenje broja ministarstava, posebno u zemljama komunističkog bloka koje su imale veliki broj ministarstava. Tako su u Estoniji prešli sa 18 na 11 (1992), u Poljskoj sa 24 na 17 (1996), a u Slovačkoj su 2002. imali 16.

12. Nekim ministarstvima upravlja samo jedno lice, ministar ; druga ministarstva su, zbog političkih imperativa raspodjele portfelja ili velikog broja državnih sekretara (stotinak u Velikoj Britaniji i Italiji), podijeljena i povjerena većem broju lica, nejednakog statusa. To raslojavanje dovodi do toga da jedna od tih osoba drži veću vlast, a ostali su mu « dodijeljeni » sa različitim zvanjima (ministar, ovlašćeni ministar, državni sekretar...). Ta pojava, koja može povlačiti promjene klasičnog hijerarhijskog modela ministarstava, je prisutna u većini zapadnih demokratija.

2) *Veličina ministarstava.*

13. Veličina ministarstava je vrlo promjenljiva, sa određenim konstantama: takozvana kraljevska ministarstva (odbrana, pravda...) su najčešće veoma velika (po broju službenika), dok su ministarstva nadležna npr za opremanje, manjeg značaja (iako pažnja posvećana zaštiti okoline i održivom razvoju vodi širenju zadataka ovih struktura). Međutim, treba biti oprezan kada je u pitanju značenje ovih varijacija: one mogu zavistiti od određene vlade (prema političkom prioritetu koji se pripisuje nekoj aktivnosti), ali i predstavljati pokazatelj načina organizovanja funkcija: stoga, u zavisnosti od toga da li je neki zadatak, npr obrazovanje, u cjelosti ili djelimično povjeren autonomnim funkcionalnim strukturama može se zaključiti o dosta bliskim realnostima, dok, nasuprot tome, formalno povezane strukture mogu odslikavati odvojene realnosti (u domenu obrazovanja, između zadataka upravljanja i regulative)

II- Piramida i hijerarhija: centralne službe ministarstava

14. Centralne organe uglavnom čine ministarstva, koja koordinira šef izvršne vlasti. On je u nekim slučajevima zadužen i za neko ministarstvo (npr ministarstvo finansija).

1) *jedinice*

15. Ministar je član vlade ali i šef uprave prema kojoj vrši hijerarhijsku vlast. Odgovoran je za organizaciju internog upravljanja ministarstvom. U tom svojstvu, on raspolaže sredstvima za upravljanje svojim resorom. Uostalom, u Njemačkoj postoji tradicionalno načelo zvano *Ressortprinzip*, koje odslikava odredbu člana 65 Osnovnog zakona, prema kojoj: « U tom okviru (velikih političkih orijentacija koje definiše kancelar), svako federalno ministarstvo upravlja svojim resorom samostalno i pod sopstvenom odgovornošću ».

16. Podređene vlasti ministra, službe se tradicionalno organizuju prema piramidalnom modelu. Ako ne postoji tipski organigram, onda organigram ministarstva prikazuje podjelu na određeni broj jedinica, čiji nazivi mogu biti različiti: direkcije, kancelarije, odjeljenja itd. U Francuskoj su to direkcije, od kojih neke odgovaraju raznim sektorima nadležnosti ministarstva (npr u ministarstvu unutrašnjih poslova, generalna direkcija za lokalne zajednice, direkcija nacionalne policije, direkcija civilne bezbjednosti ...). Ove direkcije se nazivaju sektorskim ili vertikalnim. Pored njih, postoje i horizontalne, koje odgovaraju funkcijama internog upravljanja (generalna direkcija za upravu u ministarstvu unutrašnjih poslova, direkcija za osoblje, direkcija za pravna pitanja...). Direkcije se dijele na pod-direkcije, a nekada su podijeljene na službe (prelazni stepen između direkcije i pod-direkcija). Svaka pod-direkcija se dijeli na kancelarije. Svakom od ovih nivoa odgovaraju funkcije direktora, šefa službe, pod-direktora, šefa kancelarije. Ove strukture su generalno stabilne, iako neka ministarstva imaju više poteškoća od drugih u uspostavljanju racionalne i održive organizacije.

17. Pored piramidalne strukture, mogu postojati službe koje su direktno vezane za ministra (služba za odnose sa javnošću, informativne ili inspekcijanske službe...) ; neke od njih obavljaju funkcije koje se tiču raznih smjerova i imaju različite nazive (delegacija, komesarijat u Francuskoj).

18. U državama članicama EU postoje razlike koje proizilaze iz povezanosti političkog i administrativnog nivoa u ministarstvu.

19. Na čelu administracije, pod vlašću ministra, može se naći generalni sekretar čija je funkcija koordiniranje rada raznih cjelina koje čine organizaciju. Nosilac ove funkcije je moćan službenik, utoliko više što često ima veliko administrativno iskustvo u određenu stabilnost. Ovi službenici su bili veoma značajni u doba IV Republike u Francuskoj, kao i u Italiji, zbog brzog smjenjivanja vlada. U nekim ministarstvima ove dvije zemlje još uvijek nalazimo tragove ovih funkcija (posebno u odbrani i spoljnim poslovima), sa novom tendencijom njihovog razvijanja u Francuskoj. Ovo rješenje je mnogo stabilnije u drugim zemljama: u Velikoj Britaniji, *Permanent Secretary* je visoki funkcioner, jedna od najvažnijih osoba, koja upravlja svim službama ministarstva (i istovremeno je savjetnik ministra); slična funkcija postoji i u Njemačkoj, sa visokim funkcionerima zvanim *Staatsekretäre*, kao i u Irskoj, Danskoj, Belgiji, Grčkoj, Holandiji...

20. Zatim, veza između političkih impulsa i administrativne primjene može biti direktna, u rukama ministra, ili se može odvijati preko posredničke strukture između ministra i upravnih organa ministarstva pod njegovom vlašću. Ministarski kabinet je savršena, ali ne i jedina ilustracija te veze u EU.

21. Na prvom mjestu kabinet ministra (koji možemo prevesti na engleski kao *minister's office*), tipično francuski organ (iako ga nalazimo u Belgiji i u Italiji) sačinjava ministar i njegovi lični saradnici (u principu oko 10 službenika). Među njima su direktor kabineta (koji vrši vlast u kabinetu i zamjenjuje ministra u upravljanju ministarstvom), šef kabineta (zadužen za upravljanje kabinetom, ministrova putovanja, raspored vremena...) tehnički savjetnici i savjetnici za pojedine sektore ili dosijee. Uloga kabineta je da obezbijedi koordinaciju administrativnih službi ministarstva, da određuje politiku ministarstva i nadgleda njenu primjenu; drugim riječima, on sistematski prati sve dosijee za koje je zaduženo ministarstvo, i u tom smislu ga kancelarije često doživljavaju kao izraz nepovjerenja zbog filtriranja kontakata između službi i ministra. Kabinet ministra je stara struktura u Francuskoj, vezana za njenu istoriju i tradiciju, ali on ne predstavlja izuzetak, ako znamo da ministri svuda imaju svoje lične savjetnike i saradnike. Oni su postali brojni u Velikoj Britaniji, Irskoj ili Njemačkoj.

22. Pored toga, neke aktivnosti centralnih uprava imaju za cilj obezbjeđivanje veze između političke sfere (ministar i/ili njegov kabinet) i administrativne sfere (službe). Dok ministar u Velikoj Britaniji, gdje snažno vlada politička neutralnost službenika, ne može da bira svoje saradnike, u Njemačkoj je drugačije. Tamo se priznaje figura «političkog službenika» (*politischer Beamte*): radna mjesta državnih sekretara i direktora se mogu dodjeljivati službenicima odabranim prema političkim kriterijumima, izvan normalnih pravila napredovanja u javnoj službi (ovaj mehanizam se najviše primjenjuje u slučaju promjena). Diskreciona radna mjesta koja postoje u Francuskoj su vrlo slična ovom pravnom mehanizmu: to je spisak radnih mjesta, određen dekretom, koja se prije svega odnose na upravljanje centralnom administracijom, prefekte, ambasadore..., i koja se slobodno popunjavaju (uglavnom se na ta mjesta ipak imenuju visoki funkcioneri). Germansko i francusko rješenje uvode određenu fleksibilnost koja omogućava da se predvide izmjene, a njihova upotreba je olakšana postojanjem sistema karijere u javnoj službi u ovim zemljama. Slične formule postoje u Grčkoj, ili, u formi ugovornog angažmana, u Španiji i Portugalu.

23. Čak i Ujedinjeno kraljevstvo, gdje tradicija neutralnosti državnih službenika nameće da jedan službenik može služiti svim vladama, nezavisno od njihove političke obojenosti, pa sistem određuje stabilnost upravljačkih mjesta, izuzev u slučaju napredovanja..., nije distancirano od kretanja koja ovoj slici pridaju pomalo mitski karakter.

2) međuministarska koordinacija

24. Ovu koordinaciju vrši šef izvršne vlasti, čija je uloga da upravlja i obavlja koordinaciju vlade i administracije, uz pomoć manje ili više obimnih službi. Uostalom, u nekim državama, ove službe sačinjavaju ministarstvo (*Bundeskanzleramt* u Njemačkoj; Grčka, Španija), ali mogu biti vezane za šefa vlade i bez statusa ministarstva. Tako je u Italiji, Ujedinjenom kraljevstvu (*Cabinet Office*) i Francuskoj.

25. U Francuskoj (ne uzimajući u obzir specifičnost vezanu za dijarhiju na čelu izvršne vlasti, koja postoji i drugdje, kao u Slovačkoj i Poljskoj), ta organizacija je složena i prilično opterećujuća. Naime, pored službi vezanih za Predsjednika vlade (koji, kao i svi ministri, ima kabinet čiji članovi imaju ulogu arbitiranja između ministarstava), pod njegovom vlašću su razne administrativne institucije koje odgovaraju trima osnovnim funkcijama šefa vlade.

- funkcija *sekretarijata izvršne vlasti*. Obezbjeduje je više organa: generalni sekretar vlade koji priprema savjet ministara i razne sastanke; obuhvata zakonodavnu službu koja koordinira sve aktivnosti na pripremi tekstova. Ovaj sekretarijat služi kao veza između izvršne vlasti i parlamenta. Generalni sekretarijat za evropska pitanja koji koordinira primjenu prava zajednice kao i učesće ministara u Savjetu Evropske unije. Ova funkcija, koju uglavnom pokriva šef izvršne vlasti (Poljska...), je negdje povezana sa kancelarijom ministarstva pravde (Estonija), ili sa nekom ministarskom strukturom (podpredsjednik vlade za evropske integracije u Slovačkoj).

Generalni sekretarijat za nacionalnu odbranu, koji, u kontaktu sa predsjednikom republike, pomaže predsjedniku vlade u vršenju odgovornosti u oblasti odbrane i nacionalne bezbjednosti.

- funkcija *opšte uprave*, koja se odnosi na državnu službu i razne informativne akcije (ENA – nacionalna škola za državnu upravu, uprava Službenog lista ...)
- funkcija *razvoja i studija*, koja je veoma široka.

26. S obzirom da je vlada solidarni i jedinstveni organ, međuministarska koordinacija je od suštinskog značaja i ostvaruje se na sastancima ili koordinacionim vijećima koje okupljaju ministre (i/ili njihove saradnike), i, na najvišem nivou, na savjetu ministara kojim predsjedava šef izvršne vlasti.

3) konsultativni organi

27. Fenomen konsultacija teži približavanju administrativnog rada i njegovih korisnika, tj njegovom boljem prihvatanju. Konsultacije često, uporedo sa tim, razjašnjavaju donošenje odluka. Drugim riječima, one kombinuju demokratske zahtjeve sa efikasnošću.

28. U savremenoj administraciji postoje brojne konsultacije, pa su konstituisani mnogi konsultativni organi, najčešće specijalizovani, pri predsjedniku vlade ili ministru. Postoje takođe i konsultativni organi opšteg karaktera, najčešće nazvani Državnim savjetima, zaduženi da savjetuju vladu. Francuski model Državnog savjeta se pronalazi u mnogim evropskim državama koje su najčešće bile pod njenim uticajem, poput Italije, Belgije ili Luksemburga, kao i u Grčkoj i Holandiji.

III - Nezavisnost i funkcionalnost : autonomne strukture

29. Samostalne uprave, koje predstavljaju kombinaciju nezavisnosti i funkcionalnosti su postale sve brojnije, potvrđujući određeni oblik fragmentacije centralne uprave. Ove institucije, koje možemo prezentirati kao « paralelne » centralnim organizacijama, imaju najrazličitije statuse i polja djelovanja. Možemo pokušati da ih grupišemo prema njihovim najvažnijim zadacima.

1) upravljačke strukture

30. One se razlikuju od običnih pravnih lica i imaju sljedeće tri karakteristike: načelo autonomije u odnosu na zajednicu, načelo specijalnosti; konačno, to mogu biti privatna i javna lica: njihov status je različit, nema principa jednoobraznosti.

31. Kada su u pitanju strukture, prisustvujemo fenomenu umnožavanja, koji onemogućava precizno svrstavanje ovih institucija u grupe, pa čak i procjenu njihovog broja. Takav je slučaj sa američkim federalnim agencijama, koje se često prikazuju kao « model » (pedesetak na federalnom nivou), britanskim *quangos*¹ (500 na nacionalnom nivou), francuskim i italijanskim javnim ustanovama (više hiljada u Francuskoj i 40 000 u Italiji). U manjim zemljama je lakše napraviti spisak ovih institucija (Luksemburg ili Irska, posljednja zemlja u kojoj ih je bilo 134 u 1992. godini)

32. Dakle, nema jedinstvenog statusa ovih administrativnih entiteta koji u isto vrijeme potvrđuju određeno rasčlanjivanje administracije i određenu neprilagođenost tradicionalnih struktura za preuzimanje nekih funkcija. Ako je efikasnost cilj konstituisanja ovih institucija, usklađenost između statusa i funkcije je ponekad diskutabilna, kao što to pokazuje raznovrsnost režima javnih ustanova u Francuskoj ili Italiji; pored toga, uslovi formiranja, resursi ili zadaci ovih ustanova pokazuju da je stepen njihove samostalnosti različit, kao i kod *quangos*, i kreće se od striktnog nadzora, do skoro potpune autonomije.

2) strukture za regulativu i kontrolu

33. Porijeklo ovih instanci se takođe veže za Sjedinjene Američke Države i *Independent regulatory commissions*, koje regulišu i kontrolišu jedan određeni sektor i kojima upravlja komesar. Njegov mandat je neobnovljiv i njegovo trajanje se razlikuje. Ove komisije su prilično nezavisne kako od izvršne, tako i od zakonodavne vlasti.

34. Ovakve komisije su ustanovljene u Francuskoj, pod nazivom « nezavisnih upravnih vlasti ». Njihovo postojanje se oslanja na nezavisnost, o čemu svjedoče i razni pravci njihovog razvoja (oblast informacije i komunikacija sa ciljem zaštite građana; oblast ekonomske regulacije, čiji je razvoj vezan za fenomen deregulacije i nestanka javnih monopola otvaranjem mrežnih javnih servisa za konkurenciju i potrebe da se obezbijedi razdvajanje operatera i regulatora; Konačno, treća velika oblast djelovanja nezavisnih administrativnih vlasti je je « borba protiv birokratije » i želja za obnavljanjem odnosa između uprave i građana). Osnovno opravdanje – zajedničko svim nezavisnim administrativnim vlastima – je obezbjeđivanje veće nepristrasnosti državnih intervencija. Pomenute tri dimenzije pronalazimo i u drugim zemljama.

35. Analogne komisije ustanovljene u Velikoj Britaniji imaju samo konsultativnu ulogu, ali su veoma značajne u oblasti regulisanja tržišta u sektorima koji su nacionalizovani (energija, transport...); isto je i u Njemačkoj, npr sa komisijom za konkurenciju i koncentraciju (*Bundeskartellamt*); u Italiji su ove komisije konstituisane u oblasti ekonomske regulacije i garantovanja nekih sloboda, npr u sektoru audiovizuelnih komunikacija.

36. Ove instance se sigurno sukobljavaju sa principom piramidalne i hjerarhijske organizacije (čime se objašnjava činjenica da su one najviše razvijene tamo gdje je taj princip oslabljen, kao u SAD), ali one omogućavaju da se prošire zahtjevi za transparentnošću rada administracije, za učešćem javnosti i boljom evaluacijom, koja je neophodna radi efikasnosti

¹ Quasi autonomous non governmental organizations – Skoro samostalne NVO

3) javni sektor

37. Preuzimanje proizvodnih aktivnosti od strane države varira od jedne države do druge, u zavisnosti od stepena njihovog učešća u ekonomskoj i socijalnoj sferi: to preuzimanje je bilo značajno u Francuskoj, Italiji, Velikoj Britaniji (električna energija, transport, banke, teška metalurgija, itd.), a postoji u nešto blažoj formi u Njemačkoj (željeznice ili gas). Talasi privatizacije su ipak u velikoj mjeri smanjili obim ovog sektora, pa i sektora zvanog «upravljачka ekonomija». Međutim, u mnogim slučajevima, država ostaje akcionar pomenutih preduzeća (što povlači poteškoće u pogledu evropskih zahtjeva, posebno po pitanju konkurencije).

* * *

38. Prilagodavanje administrativnih struktura je usko povezano sa sprovođenjem javne politike. Ako nema pravnih prepreka vezanih za integraciju država u evropski regionalni prostor, i ako članstvo u EU ne briše nacionalne administrativne specifičnosti, moramo konstatovati, s druge strane, određeno usklađivanje struktura centralnih administrativnih aparata, koje odgovaraju opštim demokratskim zahtjevima. Stoga je važno primijetiti razvoj uslova demokratskog legitimiteta administrativne strukture: tradicionalno zasnovana na mehanizmima političke demokratije, ili, tačnije, izborne demokratije, ona danas ustupa mjesto preokupacijama participativne demokratije, koja uključuje tri komponente: transparentnost, participacija i evaluacija. Razvoj ovih zahtjeva koji dopunjavaju mehanizme demokratske kontrole, nesumnjivo doprinosi njenoj efikasnosti.

* * *