

**Nije poverljivo**

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

CCNM/SIGMA/PUMA(98)57

**OLIS : 25-Nov-1999**

**Dist. : 01-Dec-1999**



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,  
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE PHARE PROGRAMA  
EVROPSKE UNIJE**

**Or. Eng.**

CCNM/SIGMA/PUMA(98)57  
Nije poverljivo

**ODRŽIVE INSTITUCIJE ZA ČLANSTVO U EVROPSKOJ UNIJI**

**SIGMA RADOVI: BR. 26**

**72320**

Ceo dokument dostupan na OLIS u svom originalnom formatu

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

**Or. Eng.**

## SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge države, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

**Nove države članice EU** (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

**Države kandidati za članstvo u EU** (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

**Države Zapadnog Balkana** – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo<sup>1</sup>)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa državama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

---

<sup>1</sup> Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

## UVODNA REČ

Države kandidati za članstvo u Evropskoj uniji suočene su sa složenim i hitnim zadatkom izgradnje institucija uprave da bi ispunile kriterijume iz Kopenhagena. Te institucije moraju biti u stanju da sprovedu *acquis communautaire*<sup>2</sup> u okviru tesnih budžetskih okvira i da obezbede povoljne uslove za konkurentni privatni sektor. Takođe, moraju da obezbede državama kandidatima institucionalni kapacitet za efektivno učešće u dolazećem procesu odlučivanja unutar Evropske unije od trenutka kada joj pristupe. Ovaj rad navodi osnovne principe, sredstva i pitanja za izgradnju institucija. Ciljna grupa obuhvata sve one koji učestvuju u institucionalnoj dogradnji u državama kandidatima, članice EU, Evropsku komisiju i donatore.

Dokument se naročito osvrće na pitanja u vezi sa izgradnjom jakih institucija kroz konkretne primere država članica i načina na koji su one odgovorile na ove izazove. Definicije nekoliko ključnih termina (podebljane) nalaze se u aneksu, zajedno sa internet stranicama dodatnih izvora informacija (Sigma i PUMA publikacije, kao i odgovarajuće internet prezentacije).

Konkretan slučaj izazova u vezi sa usvajanjem i sprovođenjem pravne tekovine EU u oblasti kvaliteta mleka može se naći preko prezentacije Sigme na sledećoj adresi: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb> (za pisani primerak ove internet stranice, molimo da kontaktirate informacione usluge Sigme na adresi naznačenoj ispod).

Članovi sekretarijata Sigme izradili su ovaj dokument uz pomoć učesnika sastanka Devete godišnje Sigma kontakt grupe održanog u Parizu, 11-12. juna 1998. godine.

Za dodatne informacije možete kontaktirati Džeka Džejbsa, višeg savetnika, Strategije za razvoj državne uprave, Sigma, na adresi naznačenoj ispod.

Odgovorno lice za izdavanje ovog dokumenta je generalni sekretar OECD.

Ovaj dokument biće štampan na francuskom jeziku pod naslovom *Des institutions durables pour l'intégration à l'Union européenne*.

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

<sup>2</sup> *Acquis communautaire* se prevodi kao „pravna tekovina” ili „pravna tekovina EU”. U ovom tekstu koristi se i naziv u originalu (kao i skraćeni oblik *acquis*), a i prevedeni termin budući da su oni jednako u upotrebi. Prim. prev.

## SADRŽAJ

Sigma program .....	182
Uvodna reč .....	183
Dok države kandidati preuzimaju <i>acquis communautaire</i> ... ..	185
...može nastati raskorak u sprovođenju.....	185
Raskorak u sprovođenju predstavlja ozbiljan rizik za vladavinu i ekonomiju. ....	186
Vlada treba prvo da razmatra nadležnosti i aktivnosti... ..	188
...dok promoviše osnovne administrativne vrednosti.....	189
...i poštuje budžetski okvir.....	189
Treba doneti teške odluke. ....	190
Vlade moraju imati kapacitet da upravljaju institucionalnim promenama.....	191
...kao što nalažu sistemi opšteg upravljanja. ....	192
Izgradnja i vođenje administrativnih institucija zahteva sredstva. ....	194
Iako je institucionalna dogradnja prevashodno državni proces, strana pomoć može koristiti.....	195
...ukoliko se njome dobro rukovodi.....	196
Aneks: Definicija ključnih termina .....	197

## Dok države kandidati preuzimaju *acquis communautaire*...

1. Da bi uspele u svojim stremljenjima ka članstvu u Evropskoj uniji, države kandidati moraju, ne samo da usvoje *acquis communautaire*, već i da ga sprovedu. Ovo od njih zahteva da dodatno ulažu u profesionalnu upravu. Države kandidati i Evropska komisija su sada u „*screening*”<sup>3</sup> fazi procesa pristupanja. Ova faza produbljuje analize u mišljenjima Komisije i podrazumeva, kako poštovanje zakona, tako i kapacitet institucija. Ona će pokazati nivo izazova pristupanja.

2. Rad uprave svake od država članica zavisi od delovanja drugih. Stoga postoji zajednički interes u poboljšanju standarda državne uprave kao što se pokazalo na unutrašnjem tržištu, čije funkcionisanje zavisi u velikoj meri od kvaliteta nacionalnih institucija uprave. Pristupanje novih kandidata, čije uprave nose teret njihove skorije istorije, predstavlja novi, težak problem za Uniju. Kvalitet uprave će sigurno biti ključni element u pregovorima. *Screening* može da potvrdi da institucija za sprovođenje postoji, ali znatno je teže oceniti njen stvarni ili mogući učinak.

3. Pozadina *screening* procesa je pravna tekovina EU koja se odnosi na potrebe složenih otvorenih ekonomija. Ona je građena decenijama uz puno učešće razvijenih uprava država članica koje su se i same razvijale kroz razvoj pravne tekovine. Države članice imaju relativno kompletan sistem unutrašnje kontrole, kao i funkcionalnu i teritorijalnu poddelu vlasti. *Acquis communautaire* ne propisuje sprovođenje zato što se pretpostavlja da *acquis* može da se primeni u svim nadležnostima u skladu sa normama Unije. U svakom slučaju, kao što nalaže princip subsidijarnosti, državna uprava je u domenu država članica.

4. Pravna tekovina EU se razvila prevashodno po sektorskim linijama i uglavnom podrazumeva osnovne vrednosti uprave, kao što su pouzdanost ili efikasnost. Nacionalni programi za usvajanje pravne tekovine (NPAA)<sup>4</sup> i *screening* imaju manji opseg od **kriterijuma iz Kopenhagena** (koji obuhvataju ljudska prava, pravosudne sisteme) ili nacionalnih reformskih programa, koji se odnose na potrebe za sveobuhvatnom modernizacijom države nakon tranzicije. Države kandidati treba da učine poseban napor da bi bilo sigurno da institucionalna dogradnja prepoznaje potrebu za poboljšanjem opštih sistema vladavine.

5. Nakon otvaranja pregovora, proces pristupanja se ubrzava. *Acquis communautaire* sadrži nekih 100.000 stranica. Iako su zakonodavne mogućnosti ograničene, može se očekivati da se zakonskom aspektu NPAA da prioritet. Međutim, zakonodavstvo, iako neophodno, nije samo po sebi dovoljno da ispuni zahteve članstva. Države kandidati se suočavaju sa krupnim izazovima ne samo da obezbede institucije i postupke za primenu postojećeg zakonodavstva, već i da se osposobe za prilagođavanje zakonodavstvu koje će biti na snazi u skoroj budućnosti.

### ...može nastati raskorak u sprovođenju.

6. Raskorak u sprovođenju je ono što nedostaje između niza pravnih normi i sposobnosti da se one **sprovedu** i **primene** u skladu sa standardima EU. Sve države u nekoj meri imaju problem raskoraka u sprovođenju. Štaviše, propusti u sprovođenju se javljaju čak i u najrazvijenijim sistemima. Pitanje je da li je taj raskorak do te mere sistematski i ozbiljan da neprihvatljivo umanjuje sposobnost vlasti da postigne važne ciljeve javne politike. Raskorak u sprovođenju u državama kandidatima je od izrazitog značaja za države članice iz dva glavna razloga. Prvo, vlade članica su izložene političkom riziku budući da bi potrošači smatrali svog ministra odgovornim za problem čak i ako bi on bio uzrokovan greškom uprave u drugoj državi članici. Na primer, otkriće da su prehrambeni proizvodi za koje je jedna država odobrila izvoz izazvali rizik za zdravlje ljudi nakon njihovog puštanja na tržište zemlje koja ih je uvezla. Drugo, ekonomski akteri država članica se trude da obezbede ravnopravnu konkurenciju ili „fer teren za igru” i za izvoz i za uvoz, i pokušaću da obezbede zadovoljenje političkim i sudskim sredstvima (na primer, kroz žalbe Evropskom

<sup>3</sup> *Screening* je proces kroz koji Evropska komisija procenjuje stepen usklađenosti zakonodavstva svake države kandidata sa pravnom tekovinom EU. Prim. prev.

<sup>4</sup> Naziv na engleskom jeziku je *National Programme for the Adoption of the Acquis*, od čega dolazi skraćenica NPAA. Prim. prev.

sudu pravde protiv onih država članica čiji su proizvođači u mogućnosti da ponude robu po nižim cenama zbog nepoštovanja uredbi EU u oblasti zaštite životne sredine).

7. Uprkos ovim brigama, raskorak se ipak može očekivati. Zbog čega bi došlo do takvog raskoraka?

- razvoj i usvajanje zakonskih mera brže je i lakše od stvaranja efikasnih institucija za sprovođenje, a i odgovara inicijativama, interesima i veštinama političkih elita;
- sistem za pripremanje pravnih normi može da bude nepogodan za sistematsko razmatranje pitanja implementacije, kao što su prepoznavanje i planiranje sistema pružanja javnih usluga (uključujući zapošljavanje), konsultacije sa „ciljnim zajednicama” (npr. onim koje će morati da se pridržavaju propisa kada se oni usvoje), i interakcija sa postojećim pravnim normama i institucijama koje ih sprovode;
- budžetski aspekti mogu biti donekle zanemareni kada se pripremaju pravne norme; budžetska ograničenja mogu da predstavljaju nedostatak sredstava za izgradnju institucija zaduženih za implementaciju (početna ili „investiciona” faza), a i da spreče održivu dugoročnu operativnost zato što sredstva za vođenje institucije na neophodnom nivou mogu biti nedostupna;
- za one službenike koji su u neposrednom kontaktu sa građanima ili preduzetnicima na „uličnom nivou” zakoni se moraju prevesti kroz pravila, uputstva, priručnike, cirkularna pisma i slično. Ovaj proces „primene” zahteva retke veštine koje kombinuju upravljačko, pravno, kao i razumevanje date javne politike.
- da bi sektorske institucije funkcionisale, moraju postojati ključne horizontalne ili opšte funkcije vladavine (npr. pravosudni sistem, upravni nadzor, upravljanje potrošnjom, državni kadrovi, koordinacija na nacionalnim i podnacionalnim nivoima vlasti). Međutim, ako se u procesu institucionalne dogradnje stavi naglasak na sektore (što je prouzrokovano uglavnom prirodom samog *acquis*), može doći do toga da se funkcijama takve horizontalne vladavine da niži prioritet te da one budu u zaostatku u odnosu na druge ciljeve institucionalne dogradnje;
- sprovođenje pravne tekovine EU u državama članicama oslanja se na saradnju javnog i privatnog sektora, za šta nijedna strana u državama kandidatima još uvek nije spremna.

8. Sprovođenje pravne tekovine EU zavisi od jačanja kapaciteta za delovanje i promene mentaliteta. Raskorak u sprovođenju će vremenom rasti ukoliko:

- upravljanje institucionalnom dogradnjom nije povezano sa NPAA;
- dovoljno pažnje nije posvećeno održivom finansiranju;
- ne postoji stvarni napor da se stabilizuje i profesionalizuje osoblje;
- neophodni horizontalni sistemi (uključujući pravosuđe i **reviziju**) nisu ojačani.

### **Raskorak u sprovođenju predstavlja ozbiljan rizik za vladavinu i ekonomiju**

9. Zbog međuzavisnosti usađene u „evropsku tvorevinu”, raskorak u sprovođenju će ugroziti vremenski okvir pristupanja i mogućnost država kandidata da iskoriste pomoć i fondove EU na najbolji mogući način. Ali postoje i druge, dublje opasnosti:

**Institucije tržišne ekonomije:** Neprekidna primena **vladavine prava** i poštovanje osnovnih političkih/administrativnih principa – kao što su transparentnost, predvidivost, odgovornost, pouzdanost – preduslovi su za razvoj efikasne tržišne ekonomije i ekonomske integracije. Raskorak u sprovođenju će olakšati korupciju, ohrabriti „eksploatišuće” investicije sa niskom dodatnom vrednošću, i usporiti razvoj tržišnih institucija (kao što je berza). Slabi institucionalni okviri za tržišnu ekonomiju imaju ozbiljne posledice po ekonomski razvoj tako što se povećavaju troškovi transakcija za preduzetnike i obeshrabruju strana direktna ulaganja.

**Primer:** Raskoraci u sprovođenju olakšavaju korupciju. Korupcija ima dva glavna uticaja na ekonomski razvoj. Prvo, pošto ekonomski uspeh zavisi u velikoj meri od optimalne raspodele sredstava, diverzija fondova korupcijskim aktivnostima rukovodilaca i službenika narušava raspodelu i tako umanjuje sredstva na raspolaganju za rast. Drugo, korupcija rasteruje investitore i obeshrabruje strana direktna ulaganja tako umanjujući pristup važnom izvoru kapitala.

**Ekonomska efikasnost:** Slabo sprovođenje podiže troškove pridržavanja pravnih normi za građane i poslodavce, a da pri tom ne donosi koristi. Slabe institucije za sprovođenje mogu da umanje ekonomsku efikasnost i konkurentnost u odnosu na tipičnu državu članicu na bar četiri načina:

- ekonomske dobiti od integrisanog evropskog tržišta (podstaknute povećanim konkurentnim pritiscima i većim ekonomijama obima) biće smanjene, sa dodatnim troškovima za sve članice Unije;
- sprovođenje društvenih ciljeva pravne tekovine (npr. zaštita životne sredine) privatnom sektoru može da prouzrokuje ekonomske troškove koji su veći od neophodnih;
- javne usluge će se pružati po višoj ceni, što će prouzrokovati destimulativne efekte u vezi sa porezima i izbegavanje poreza;
- troškovi i zakašnjenja u dobijanju javnih usluga od strane ekonomskih aktera, kao i komunikacija sa upravom (npr. u dobijanju dozvole), biće veći nego što je neophodno.

Primer: Procenjeni trošak evropskih firmi u ispunjavanju administrativnih zahteva EU i svojih država dostiže 540 milijardi ECU godišnje (3 do 4 procenta BDP).

**Uspeh javnih politika:** Javne politike uspostavljene pravnom tekovinom predstavljaju „evropske verzije” zajedničkih standarda „zapadnih zemalja”, npr. u zaštiti životne sredine i regulisanju tržišta. Nezavisno od rasporeda pristupanja EU, slabi mehanizmi implementacije lišavaju građane usluga i zaštita koje uživaju njihove kolege Evropljani i miniraju političku podršku za „evropski projekat” u celini.

**Loše upravljanje i korupcija:** Kontrola upravljanja treba da bude deo funkcionisanja institucija nadležnih za implementaciju. Razvoj državnog aparata treba da sadrži sisteme praćenja i kontrole opšteg upravljanja, poput revizije i sudstva, i promovisanje „etičke infrastrukture” koja podržava profesionalne vrednosti javnih usluga. Slabo sprovođenje i loše izrađeni zakoni stavljaju moć u ruke „uličnih” birokrata, koji su često nedovoljno plaćeni, loše obučeni i slabo opremljeni da razumeju svoje odgovornosti, dužnosti i prava.

**Primer:** Podizanje nivoa svesti među zaposlenima u državnoj upravi o ponašanju koje se od njih očekuje u vršenju svojih dužnosti je samo jedna od mogućih mera. Jedan od načina na koji to može da se uradi je kroz izradu praktičnog priručnika zasnovanog na zakonskim principima. Primer toga je portugalski „Kodeks javnih usluga” koji koristi jasniji i direktniji jezik u isticanju principa uspostavljenih zakonom o administrativnim postupcima od 15. novembra 1991. godine.

**Jedinstvo državnog aparata:** Iako uprave na Zapadu sadrže mnogo različitih vrsta državnih organa, njihov razvoj i pravna forma se pažljivo prate. Bar što se tiče centralnih nadležnosti države, postoji princip jednoobraznosti (npr. u uslovima zapošljavanja državnih službenika). U većini zemalja, ovo takođe obuhvata i lokalne uprave i organe samouprave da bi se ograničile geografske nejednakosti i očuvala jednoobraznost prava na čitavoj teritoriji. Neorganizovan administrativni razvoj bez naglaska na principima koji ujedinjuju može da oslabi osnovni integritet države.

**Vladavina prava:** Ukoliko država dozvoli da se raskorak u sprovođenju nastavi tokom vremena, šalje se signal slabe posvećenosti vladavini prava i društvo se primorava na kompromise, što ima značajne posledice za prirodu post-komunističkih društava koja se brzo konsoliduju. Građani, uprava i ekonomski akteri više

ne mogu računati na mogući efekat građanskog vaspitanja u sprovođenju zakona. Štaviše, **dobrovoljno pridržavanje**, od koga uspešna implementacija zavisi velikim delom, obeshrabruje se u odsustvu jasne rešenosti državnih organa da se sprovede zakon.

**Demokratski razvoj:** Ukoliko se za državu smatra da nije sposobna da sprovede političke odluke, njen celokupni legitimitet će opasti, nivo političkog učešća će se dalje smanjivati, a političari će moći da iznađu druge načine da sprovedu svoje ambicije.

### **Vlada treba prvo da razmatra nadležnosti i aktivnosti...**

10. Akcenat na „institucionalnoj dogradnji” usmerio je pažnju ka izgradnji prostorija državne uprave (npr. laboratorije za testiranje bezbednosti proizvoda). Pitanje koje mora prethoditi ovome je kako osigurati da se akteri iz privatnog i javnog sektora pridržavaju pravne tekovine EU uz najniže troškove. Ekonomski trošak usklađivanja sa pravnom tekovinom, koji uglavnom snosi proizvodni sektor<sup>5</sup>, biće veoma veliki. Lekcija iz država članica je da se breme koje leži na ekonomskim akterima velikim delom formira načinom na koji se *acquis* prenosi u nacionalne propise i koncepcijom uređenja za sprovođenje i primenu.

11. *Acquis* donosi sa sobom funkcionalne zahteve, npr. da vozila treba da budu prilagođena zahtevima zagađenja i pripremljenosti za puteve. Ovaj zahtev se odražava kroz procese kao što su godišnje inspekcije koje mogu sprovoditi privatni akteri nakon odobrenja i uz kontrolu državnih organa. U većini država članica inspekcije vozila obavljaju privatne garaže koje rade na osnovu dozvola, dok inspekcije životinja mogu da sprovode veterinari iz privatnog sektora koji potvrde usaglašenost sa državnim propisima. U državama članicama zadaci se često delegiraju, zakonom ili ugovorom, privatnom sektoru, nevladinim organizacijama ili nižim nivoima vlasti koji rade pod kontrolom centralne uprave i nadzornih organa.

**Primer:** U Ujedinjenom Kraljevstvu, Sektor za životnu sredinu, saobraćaj i regione je nadležan za postavljanje standarda za vozila, Inspektorat za vozila je nadležan za njihovu primenu kroz mrežu lokalnih kancelarija, dok samu proveru pripremljenosti vozila za puteve obavljaju autorizovane privatne garaže, koje obavljaju funkciju stanica za proveru. Inspektorat za vozila odobrava i vrši obuku lica koja sprovode provere, proverava da li se stanice za testiranje pridržavaju standarda i odgovara na primedbe i žalbe vozača.

12. Da bi se svaka funkcija izvršila, vlasti imaju slobodu da odluče o najadekvatnijem sistemu sprovođenja, koristeći se iskustvima država članica. Organima uprave će se dodeljivati nadležnosti, ili za vršenje funkcije, ili za nadzor nad njenim izvršavanjem od strane drugih. Raspodela nadležnosti je ključni strateški zadatak za koji je bitno upamtiti da ne odgovara uvek jedan propis jednoj organizaciji. Jedan inspektorat može biti nadležan za inspekcije koje potiču iz nekoliko različitih pravnih akata, dok jedan pravni akt može da proizvede zadatke za nekoliko organa koji ga sprovode.

**Primer:** Službe Veterinarske inspekcije u Francuskoj su nadležne za obezbeđivanje poštovanja propisa o stočarstvu i higijeni, ali su takođe zadužene za primenu određenih mera za zaštitu životne sredine za vreme inspekcija poljoprivrednih dobara (jedan inspektorat, dva zadatka). Nasuprot tome, u upravljanje opasnim otpadom u Mađarskoj uključeno je i Ministarstvo za zaštitu životne sredine i regionalnu politiku, u delu koji se odnosi na ekološku inspekciju, i Ministarstvo trgovine i industrije u delu koji se odnosi na kontrolu rada postrojenja za preradu opasnog otpada (dva inspektorata, jedan zadatak).

Strateške odluke o određivanju nadležnosti nad sprovođenjem neophodne su na nivou čitave uprave i unutar svakog ministarstva. Iz razloga efikasnosti moguće je predložiti organizacioni princip koji upućuje

<sup>5</sup> Termin „proizvodni sektor” podrazumeva privatni sektor i državna preduzeća koja proizvode tržišnu robu i usluge za javnu potrošnju.



na klijenta (npr. gde bi svi administrativni poslovi za mala i srednja preduzeća (MSP) bili smešteni u jednoj kancelariji). Međutim, nije uvek jednostavno niti pouzdano kombinovati različite vrste funkcija (npr. inspekciju zagađenja i usluge tržišta rada). Poboľšanje oblasti razmene informacija (kroz mreže informacionih tehnologija, na primer) među različitim sektorima državne uprave čije se nadležnosti preklapaju u određenoj funkciji može predstavljati opravdanu alternativu potpunom spajanju upravnih jedinica.

13. U dodeli nadležnosti, naročito ako se one dodeljuju privatnom sektoru, neophodno je odrediti **standard učinka**, tj. koliko dobro nadležna agencija treba da izvršava zadatak. Ovo podrazumeva određivanje mere učinka u vezi sa željenim ciljem i postavljanje nivoa učinka koji treba da se dostigne. Ako se uzme za primer makrobiotički kvalitet mleka, učinak se može postaviti prema broju inspektora (ulazni podaci), broju inspekcija (izlazni podaci), ili dozvoljenom nivou nečistoće (rezultati). Tada se mogu koncipirati (u pogledu organizacije, kadrova, opreme, postupaka, itd.) institucije za sprovođenje pravne tekovine tako da ispune tražene standarde učinka.

### **...dok promovise osnovne administrativne vrednosti...**

14. Iako su državne uprave evropskih zemalja stare strukture, one neprestano odolevaju novim izazovima uključujući i članstvo u Uniji, koja se i sama razvija. Stalani kontakti među državnim službenicima država članica i Komisije, zahtev da se razvije i sprovede *acquis communautaire* na jednakim nivoima pouzdanosti u celoj Uniji, kao i nastanak evropskog sistema administrativne pravde (*administrative justice*) doveli su donekle do zbližavanja državnih uprava. Rezultat toga je ono što se opisuje kao „**Evropski administrativni prostor**” (EAP).

15. EAP se tiče osnovnih institucionalnih uređenja, procesa i vrednosti. Daleko je od zavšne faze, a među državama postoje značajne kvalitativne razlike. Problemi nastali ovim razlikama između država su, zapravo, glavni razlog što je institucionalna dogradnja dobila tako veliki prioritet u procesu proširenja. Postoje bitne razlike u stepenu do kojeg su uputstva EU preneti i primenjena u sadržajnim oblastima javne politike, uključujući, na primer, fitosanitarne mere, gde su neke od prvobitnih država članica postigle visok nivo implementacije, dok su druge članice bile manje uspešne. Države kandidati će morati da modernizuju svoju upravu da bi dostigle nivo pouzdanosti u EAP. Jaki kontakti koji su potrebni za pregovore i upravljanje pomoći već su pokrenuli ovaj proces, ali on ostaje velikim delom ograničen na nekolicinu viših zvaničnika koji se često menjaju.

16. Ključne administrativne vrednosti koje treba promovisati su: **pouzdanost, transparentnost, predvidivost, odgovornost, prilagodljivost i efikasnost**. Ove vrednosti nisu samo ideje koje vlade „prodaju” državnim službenicima. One moraju biti ugrađene u institucije i administrativne procese na svim nivoima, i moraju ih zaštititi nezavisni nadzorni organi (npr. revizorski), pravni sistem i sistem sudske zaštite, parlamentarni nadzor i obezbeđivanje mogućnosti glasa i obeštećenja „korisnicima” državne uprave, naime, građanima i firmama.

17. Ali EAP se, takođe, tiče i materijalnog prava (npr. higijena u fabrikama za proizvodnju hrane). Materijalno pravo mora biti formulisano na odgovarajućem nivou kvaliteta da bi se smanjila margina za korupciju, loše upravljanje ili raskorake u sprovođenju.

### **...i poštuje budžetski okvir.**

18. Izgradnja institucija uprave za sprovođenje *acquis* je ogroman projekat sa velikim implikacijama za budžet. Budžetski troškovi se mogu podeliti na troškove osnivanja (*start-up*) i operativne troškove. I jedni i drugi će se pojaviti uz usvajanje pravne tekovine i ekonomske promene. Kapacitet poreskog sistema moraće da prati rast broja privatnih firmi i pojedinačnih preduzeća uvođenjem novih načina podnošenja poreskih izjava koji bi bili pogodniji za korisnike.

**Primer:** Među novinama uvedenim poreskom reformom iz 1998. godine u Italiji, uveden je jedinstveni objedinjeni formular za poreske izjave za fizička lica. Ovaj formular, „UNICO 98”, zamenjuje nekoliko odvojenih izjavnih formulara koji su se ranije tražili i dozvoljava direktan obračun poreskih kredita i obaveza koji se odnose na razne poreze.

Isto tako, kako se budu menjale ekonomske strukture (npr. razvoj sektora finansijskih usluga) i postajali mogući novi vidovi kriminala, moraće da se razviju i kapaciteti računovodstva i policije.

19. Izgradnja institucija za članstvo u EU znači ostvarivanje kvantitativnih i kvalitativnih promena u državnoj upravi. Kvalitet upravljanja je uglavnom vezan za ljude. Iako su neke države kandidati usvojile zakone o državnoj službi, implementacija u ovoj oblasti je slaba. Državni službenici na „uličnom nivou” stvaraju posebne probleme u pokušajima da se podigne kvalitet. Nijedna država se nije sistematično suočila sa problemom približavanja plata u državnom sektoru odgovarajućim platama u privatnom sektoru. U trenutnim okolnostima, malo je političkog i ekonomskog prostora za povećanje plata. Smanjivanje broja zaposlenih da bi se povećala primanja može samo otežati problem suočavanja sa nezaposlenošću, naročito kratkoročno; prebacivanje kadrova sa zastarelih na nove funkcije se može pokazati nemogućim zbog njihovih veština i kvalifikacija. Mere za pokretanje „oporavka iznutra” mogu da obuhvate uvođenje ubrzanog napretka u karijeri za kvalifikovane službenike na svim nivoima vlasti (centralne i lokalne), što bi podrazumevalo veliko ulaganje u obuku i izlaganje evropskoj „najboljoj praksi”.

20. Neophodno je suočavanje sa problemom plata, a prostor za planirano povećanje plata tokom sledeće decenije će morati da se nađe u okviru tesnih budžeta predviđenih za državne troškove. Okvir reformi može se proširiti kako se uz BDP budu povećavali prihodi i ukoliko se učine značajni naponi da se povećaju poreski prihodi, ali će i troškovi za nastavljanje strukturnih promena takođe rasti. Neko olakšanje se može tražiti kroz **naplatu korisniku** ili druge oblike povraćaja troškova i davanjem poslova uprave akterima iz privatnog sektora koji rade pod nadzorom uprave. Takve tehnike, uobičajene u Uniji, stvaraju nove izazove za administrativni nadzor i upravljanje troškovima.

### **Treba doneti teške odluke.**

21. Prilikom osmišljavanja pristupa implementaciji, najvažnije pitanje o kojem treba odlučiti je za šta se želi optimalno rešenje. Odluka se mora doneti na nekoliko polja. Pre svega, s obzirom na to da troškovi napora u primeni mogu početi da premašuju njihove koristi iznad određenog nivoa napora, mora se obratiti posebna pažnja na „isplativost ulaganja” (*value for money*) različitih strategija primene. Drugo, administrativni propisi nameću i budžetske troškove (koje plaćaju poreski obveznici) i ekonomske troškove (koje direktno snose preduzeća, a koji se ogledaju u troškovima za potrošače). Često među njima mora da postoji izbor: reviziju kompanije u početku može da vrši privatni, licencirani računovođa kojeg plaća firma ili administrativni inspektor kojeg plaćaju poreski obveznici. Ovo je otvoreno pitanje – šta je efikasnije sa ekonomske strane, a šta je delotvornije u administrativnom smislu.

22. Ali ograničenje u budžetu deluje kao podsticaj da se troškovi prenesu na korisnike ili druge nivoe vlasti. Nije sigurno da li su regionalne vlasti država kandidata, ili postojeći regulatorni sistemi, sistemi odgovornosti i sistemi nadzora spremni za takve pristupe „poverenog pružanja usluga”. U odsustvu potpuno usklađenih, međusobno povezanih sistema kontrole na nivoima centralne i lokalne vlasti (između ostalog problemi koji nastaju zbog lošeg upravljanja, nemara i loše osmišljenih sistema), **povereno pružanje usluga** može da stvori dodatne uslove za korupciju. Takođe, naplaćivanje usluga stvara probleme novčane i budžetske kontrole, jednakosti i podsticanja sistema pružanja usluga.

23. Sveukupni uticaj na korisnike raznih opterećenja koja potiču iz različitih delova uprave može biti mnogo veći od samog zbira delova. Veća je verovatnoća da će se ovo dogoditi ukoliko regulatorna opterećenja i koncepcija uprave nisu predmet neke centralne kontrole i upravljanja kvalitetom, i ukoliko

korisnici nisu uključeni u fazu koncipiranja. Sistematska upotreba **analize uticaja propisa (RIA)**<sup>6</sup> kao sredstva za podsticanje kreiranja javnih politika dobija sve više na značaju u mnogim državama OECD budući da one žele da pre usvajanja procene troškove propisa u pogledu njihovih posledica po poslovanje (Ujedinjeno Kraljevstvo), fiskalnog uticaja (Austrija, Portugalija, Finska) i društveno-ekonomskih aspekata (Holandija). RIA je, međutim, dosta manje pogodna za procenu celokupnog uticaja propisa, za šta mogu biti korisnije druge mere, poput poslovnih anketa, detaljnih studija pojedinačnih slučajeva ili modela za procenu troškova pridržavanja propisa.

24. Mogućnost da dođe do raskoraka u sprovođenju i sigurnost ograničenja u budžetu znači da se moraju postaviti prioriteta i napraviti njihov redosled da bi se omogućila održiva i pouzdana implementacija. Napredniji sistemi pružanja javnih usluga i finansiranja, poput onih o kojima je prethodno bilo reči, iziskuju centralne sisteme upravljanja i poboljšane centralne kapacitete za nadzor. Iako to možda deluje „naopako”, prioriteta vladinih javnih politika i redosled pregovora o pristupanju mogu biti uslovljeni potencijalnim kapacitetima za sprovođenje. Uspostavljanje izvodljivih načina za stalno poboljšanje kroz izgradnju institucija bi, stoga, bilo u potpunosti u skladu sa srednjoročnim ciljem podizanja efektivnih nivoa implementacije sa njihovih trenutnih nivoa.

**Primer:** Npouri da se ojača kapacitet se takođe vide i u privatnom sektoru. Jedan od svetskih lidera u proizvodnji mlečnih proizvoda nalazi se u Srednjoj i Istočnoj Evropi od 1990. godine, gde je ta kompanija usvojila dugoročnu perspektivu i neposredan („*hands on*”) pristup u odnosima sa snabdevačima. U interesu obezbeđivanja dovoljnih količina zaliha mleka visokog kvaliteta, odgovarajuće mere su uvedene da pomažu lokalnim proizvođačima mlečnih proizvoda u dostizanju postepenih poboljšanja u kvalitetu mleka kojim snabdevaju.

### **Vlade moraju imati kapacitet da upravljaju institucionalnim promenama...**

25. Za izgradnju institucija za članstvo potrebna su tri nivoa nadzora. **Centralni nadzor** je neophodan da bi se odlučilo o prioritetima, vezi sa budžetom i jedinicama za evropske integracije, obezbedila koordinacija među ministarstvima, osigurala ravnoteža između sektorskih i opštih upravljačkih funkcija i da bi se upravljalo komunikacijama u cilju obezbeđivanja podrške uprave i glasača. Nadzor na **ministarskom nivou** je neophodan da bi se unutar ministarstva podelile nadležnosti jedinicama u sastavu i odgovarajućim teritorijalnim nivoima, obezbedila koordinacija i kontakt sa centralnim nivoom. **Projektni nivo** je onaj na kome se odigrava primena pojedinačnih funkcija i organizacije se koncipiraju i grade ili jačaju.

26. S obzirom na svoju kompleksnost, sistem nadzora mora biti napravljen kao decentralizovan strateški proces koji je u stanju da prati napredak, sledi promene u potrebama i neprekidno se razvija. Strateško upravljanje bi trebalo da se odvija paralelno sa procesom NPAA da bi se umanjili rizici raskoraka u implementaciji i treba ga povezati sa tokovima pomoći. Model može biti sličan uređenjima evropskih integracija sa centralnom kancelarijom i odgovarajućim kancelarijama u svakom ministarstvu. Centralni nivo bi mogao da izgradi neke kapacitete sam za sebe, naročito kao servis ministarskim i projektnim timovima. Poput evropskih integracija, izgradnja institucija je problem koji se takođe tiče ostalih grana države, kao što je parlament, sa kojim se moraju održavati kanali komunikacije. Veštine koje treba razviti bi obuhvatale komunikaciju, razvoj organizacije, kadrove, finansijski prikaz i upravljanje projektima.

27. Ključno pitanje je gde smestiti glavnu odgovornost za izgradnju institucija. Većina država kandidata imaju kancelarije za evropske integracije, koje su odgovorne za NPAA, i neku vrstu jedinice za reformu državne uprave. Ne bi bilo pametno praviti još jedan organ, a institucionalna dogradnja se u svakom slučaju mora tesno koordinisati sa obe funkcije. Gdegod da se odluči da se smesti nadzorna funkcija institucionalne dogradnje, ona mora biti usko povezana sa ministarstvom finansija da bi se pratili srednjoročni i dugoročni budžetski pritisci. Među trenutnim državama članicama, usvojeni su različiti pristupi evropskoj koordinaciji.

<sup>6</sup> Na engleskom jeziku *Regulatory Impact Analysis*, te otuda skraćenica RIA. Prim. prev.

Tako, dok su Francuska, Italija i Ujedinjeno Kraljevstvo uspostavile međuministarska tela ili sekretarijate odgovorne šefu vlade, nadležnost u ostalim državama članicama leži u ministarstvu spoljnih poslova i/ili ministarstvu privrede i finansija.

### ...kao što nalažu sistemi opšteg upravljanja.

28. Može se očekivati da se izgradnja institucija za sprovođenje *acquis* odvije duž sektorskih linija kao odraz prirode samog *acquis*. Međutim, ovaj pristup nosi sa sobom nekoliko rizika, uključujući: fragmentaciju uprave, umnožavanje i inertnost institucija, nekontrolisani pritisak na budžet, nepotrebno opterećenje privatnog sektora. Ovi rizici mogu se smanjiti korišćenjem nadležnosti za sistem državne uprave koje bi trebalo da omoguće vladi da uspostavi odgovarajuću ravnotežu između krutosti i fleksibilnosti. Ispod su nabrojane neke od najvažnijih nadležnosti za sistem državne uprave, od kojih su mnoge međuzavisne:

**Formulisanje i koordinacija zakona/javnih politika:** ovakvi mehanizmi, kojima koordiniše sekretarijat saveta ministara, obezbeđuju kvalitet odluka pri centru vlasti i mogu se proširiti i na sekundarno pravo (podzakonski akti).

**Primer:** U Španiji, postupci za rukovođenje odlučivanjem unutar Saveta ministara obuhvata pripremu dnevnog reda za sastanke koji se održavaju svake nedelje, mere za postizanje sporazuma u o onim političkim pitanjima oko kojih se ministri ne slažu i nastavak praćenja nacrtu zakona i podzakonskih akata.

**Vladina mašinerija:** funkcija koja obično potpada pod nadležnost šefa vlade (osim ako drugačije nije propisano zakonom), i obezbeđuje razumnu podelu nadležnosti ministara i efikasan sistem kreiranja javnih politika.

**Organizacione strukture ministarstava:** one se kontrolišu iz centra i obezbeđuju (a) sprovođenje zajedničkih funkcija ministarstava i glavnih službi (pre svega kadrovi, organizacija, budžet i finansijsko upravljanje, izvršna kontrola, pravni i politički kabineti, između ostalih) u skladu sa istim pravnim standardima, (b) konzistentnost hijerarhijskih nivoa u svim ministarstvima i (c) regulisanje odnosa između politike i uprave na ujednačen način.

**Primer:** Zadatak predlaganja javnih politika i sekundarnog zakonodavstva primenljivog u čitavoj državnoj službi obično pripada centralnim upravljačkim organima koji i sami mogu da postoje u različitim oblicima. U Portugaliji i Španiji, ovu funkciju koordinacije obavlja Ministarstvo za državnu upravu; u Belgiji, Nemačkoj, Holandiji, Irskoj i Austriji to je ili Ministarstvo finansija ili Ministarstvo unutrašnjih poslova; u Švedskoj i Italiji uspostavljen je poseban organ koji je odgovoran kabinetu premijera. U svakom slučaju, cilj je da se garantuje jednakost postupanja u različitim delovima državne službe, jednaki standardi merenja učinka, pokretljivost i nadzor.

**Pravni oblik organa:** nove institucije bi trebalo kontrolisati da bi odgovarale jasno definisanim pravnim oblicima koji uspostavljaju njihovo pravno lice, njihov režim nadležnosti i njihov stepen finansijske i administrativne samostalnosti.

**Kadrovski sistemi:** da bi se povećala profesionalnost državnih službenika, ili direktnim upravljanjem, ili primenom standarda za glavne grupe osoblja putem zapošljavanja, napredovanja, disciplinskih postupaka, sistemom obuke, ocenjivanja i žalbi, kako bi se obezbedio neophodan kvalitet i kontinuitet uprave i mogućnost za državne službenike da se ponašaju kao čuvari ustava. Potreba da se osigura dinamično i motivisano rukovodstvo u najvišim nivoima državne službe je pitanje na koje treba da se odgovori uvođenjem najviše upravljačke službe (TMS) u većini zemalja OECD.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> TMS – *Top management service*. Prim. prev.

**Primer:** Visoka državna služba (SPS) Holandije, osnovana 1995. godine i pomognuta Kancelarijom SPS, teži da unapredi pokretljivost, saradnju i profesionalni razvoj među višim zvaničnicima. Ovo se smatra neophodnim korakom u povećanju fleksibilnosti državne uprave, kao i njene inovativnosti i sposobnosti brzog reagovanja na novonastajuće potrebe u sve internacionalnijem, kompleksnijem i dinamičnijem političkom okruženju.

U državama kandidatima, državna služba se suočava sa sve većim teškoćama u privlačenju i zadržavanju visoko kvalifikovanih pojedinaca imajući u vidu nekonkurentne plate u poređenju sa privatnim sektorom i stroga pravila za napredovanje u karijeri zasnovana na godinama službe i obrazovnim kvalifikacijama pre nego na učinku.

**Ravnoteža centar-lokal:** teritorijalna uprava (kako samouprava, tako i decentralizovana uprava) je neophodna da bi se sprovedla pravna tekovina i upravljalo fondovima, ali iznalaženje odgovarajuće ravnoteže ovlašćenja, finansiranja i nadležnosti ostaje jedan od najvećih problema sa kojima se države kandidati suočavaju. Iako lokalna samouprava na opštinskom nivou postoji u svim državama kandidatima, svega nekoliko njih je uspostavilo regionalne strukture sposobne da koordinišu takve zajedničke zadatke kao što je regionalni ekonomski razvoj i infrastruktura ili upravljanje odnosima sa nacionalnim i, kasnije, evropskim nivoom.

**Primer:** Decentralizacija funkcija vlasti i jačanje lokalnih vlasti su ključna pitanja za sve države kandidate. Duga debata u Poljskoj oko smanjivanja broja vojvodstava, što je zakonom od 28. jula 1998. godine dovelo do stvaranja 16 takvih regionalnih jedinica od prvobitnih 49, ukazuje na to koliko teške mogu biti ovakve odluke.

**Finansijsko upravljanje:** sistem finansijskog upravljanja obezbeđuje da se vladini fiskalni ciljevi i mete ispune; kao i efikasnu raspodelu resursa na različite vladine aktivnosti i funkcije putem godišnjeg budžeta. Sistemi mogu varirati od države do države, ali svi podrazumevaju, na primer: niz jedinstvenih vladinih računa i klasifikaciju troškova, u skladu sa evropskim i drugim međunarodnim standardima; postupke za garantovanje regularnosti državnih novčanih transakcija kroz jedinstven račun u trezoru; i sisteme koji obezbeđuju tačne, ažurirane finansijske informacije o državnoj potrošnji, prihodima i pozajmljivanjima.

**Nabavke:** zakoni i sistemi da bi se obezbedila efikasnost i transparentnost u javnim nabavkama i ugovaranju. Odgovornost za razvoj i primenu politike, smernica i obuke za **javne nabavke** obično se nalazi u kancelariji za javne nabavke koja je odgovorna premijeru ili savetu ministara. U većini država SIE, poslovi nabavki su decentralizovani do pojedinačnih jedinica za javne nabavke u ministarstvima i drugim državnim organima. U nekim zapadnim zemljama, međutim, centralizovana agencija je nadležna za kupovinu roba i usluga za zajedničku upotrebu. Izgradnja državnog sistema za nabavke iziskuje: kompletan zakonodavni okvir koji je u skladu sa uputstvima EU; administrativnu strukturu; programe za obuku kadrova; informacije i podatke; antikorupcijske mere i mehanizme za razrešenje sporova.

**Koncesije:** zakoni i sistemi koji omogućavaju transparentan proces za prenos državnih prerogativa na aktere iz privatnog sektora. Razvoj i primena šema **koncesija** zahteva pozornu pažnju raspodeli prava i obaveza između državnih i privatnih aktera uključenih u proces.

**Sistemi kontrole:** uključujući internu kontrolu i inspekciju, reviziju, upravno-pravne i žalbene sisteme koji prvostepeno kontrolišu ispravnost delatnosti uprave. Postoji nekoliko kanala kontrole, koji su nezavisni od izvršne vlasti, počevši od aktivnosti **vrhovnih revizorskih institucija** (SAI<sup>8</sup>) (koje mogu biti sudovi, kao u Francuskoj i Italiji, ili nadzorni organi kao u Nemačkoj) do kancelarije **ombudsmana** preko koje građani mogu da podnesu žalbe protiv državne uprave.

**Kontakt građana sa upravom:** koji uključuje niz mehanizama za regulisanje interakcije između državne uprave i njenih klijenata da bi se (a) podigao kvalitet usluge, (b) smanjile obaveze (npr. kroz akta o administrativnim postupcima, centralizovano izdavanje formulara) i (c) dobile informacije i izveštaji u pogledu sprovođenja i delotvornosti javnih politika.

<sup>8</sup> Na engleskom jeziku *Supreme Audit Institutions*, te otuda skraćenica SAI. Prim. prev.

**Primer:** Kontakt sa građanima može se sastojati od „usputnih” informativnih centara, besplatnih telefonskih linija i ličnih „smart kartica” koje se mogu koristiti na automatskim portalima za štampanje uverenja, plaćanje kazni i lokalnih poreza. U Portugaliji važnu inovaciju predstavlja osnivanje INFOCID, integrisane baze podataka koja sadrži ažurirane i pouzdane informacije o pravima i obavezama, administrativnim postupcima, servisnim lokacijama i pristupu. Informacija dobijena od INFOCID je besplatna i može se dobiti preko terminala koji se nalaze u državnim zgradama (sa pristupom 24 časa dnevno) ili putem interneta (<http://www.infocid.pt/>).

### **Izgradnja i vođenje administrativnih institucija zahteva sredstva.**

29. U principu, države kandidati se suočavaju sa potrebom izgradnje institucija da bi završile tranziciju u demokratske, tržišne ekonomije integrisane u svetske trgovinske sisteme. Ipak, pristupanje značajno ubrzava proces u odnosu na razvoj osnovnih ekonomskih i administrativnih kapaciteta. Plan pristupanja će, stoga, sadržati strateško razmišljanje o prioritetima i nametnuti odluke o resursima koje bi inače bilo teško doneti.

30. Međutim, usredsređivanje na pristupanje kao politički cilj rizikuje da zaseni važniji problem pripreme za nošenje bremena prava i obaveza članstva kada se ono ostvari. Može se pokazati da je biti aktivna članica EU teže nego postati članica. Drugim rečima, ispunjavanje obaveza članstva nakon pristupanja podjednako je zahtevno kao i pristupanje, ako ne i više. Tako će redovno izveštavanje o napretku u usklađivanju zakonodavstva i trošenju Phare fondova ustupiti mesto podjednako iscrpnim izveštajima o prenošenju propisa EU i upotrebi finansijskih instrumenata Zajednice, uključujući strukturne fondove. Tokom pristupanja, a i nakon toga, institucije moraju biti održive i sposobne da ispune obaveze članstva. I ne samo to, već se moraju prilagođavati kako se uslovi budu menjali.

Takav poduhvat obećava da će biti produžen tokom vremena, podložan promenama i intenzivan u pogledu neophodnih sredstava, u koja spadaju i:

**Novac:** račun za institucionalnu izgradnju biće veoma visok i rašće tokom više godina. Ova evolucija će zavistiti, između ostalog, od promene u obimu administrativne aktivnosti, nivoa izvršavanja, strukture troškova uprave i promene u faktorima potražnje (npr. broj firmi). Naravno, mnogo toga je neophodno samo za modernizaciju i sustizanje ostatka Evrope.

Vlade moraju da izgrade institucije koje će funkcionisati tokom celog životnog ciklusa javne politike; problem nije napraviti agenciju za zaštitu životne sredine, već osigurati da se inspekcija u oblasti životne sredine sprovodi sve dok je na snazi zakonodavstvo u toj oblasti. Da bi se finansirala izgradnja institucija uprave (i u pogledu troškova osnivanja i operativnih troškova) tako da one budu održive, vlade će morati da izdvoje neophodna sredstva u svojim budžetima da bi dopunile sredstva dobijena od Zajednice i donatorskih institucija.

U instrumente koje treba razmatrati spadaju naplata korisniku i **vanbudžetski troškovi** (kreditni, poreski troškovi, propisi, vanbudžetski organi). Ovakvi instrumenti se koriste u državama članicama, ali iskustvo je pokazalo da je za njih potrebno veoma pažljivo upravljanje i kontrola, imajući u vidu da ekonomski troškovi mogu biti visoki i da mogu da izazovu poremećaje u javnoj politici. Naplaćivanje pune cene troškova za datu uslugu može, na primer, imati nepravične implikacije za određene kategorije korisnika, kao što su oni sa niskim prihodima, oni koji žive u udaljenim oblastima ili veliki korisnici. Glavna pouka je da su neophodni napredni sistemi odgovornosti za odluke i sistemi kontrole da bi se takvi instrumenti držali pod kontrolom i da se ne bi oslabila celokupna fiskalna disciplina. Korišćenje ovih instrumenata je rizično u državama kandidatima i može se predvideti samo tamo gde su osnovno upravljanje finansijama i sistemi kontrole dovoljno jaki.

**Primer:** Standardni računovodstveni sistemi možda ne mogu da odgovore na nove informacije i potrebe kontrole koje nastaju uvođenjem naplate korisniku, te prilagođavanje unutrašnjih postupaka može da potraje. Ovo je bio slučaj u Finskoj, gde su mnoge vladine organizacije u početku iskusile teškoće u upravljanju novim sistemima naplate i suočavanju sa novim nadležnostima u procesu naplate.

**Veštine:** Iako je do sada naglasak bio na izgradnji kapaciteta za „pregovore sa Evropom”, to verovatno nije glavni problem, već je samo prolazne prirode. Po pristupanju, države kandidati će se naći u situaciji da „pregovaraju unutar Evrope”, što je zadatak koji zahteva veliku sposobnost koordinacije, kao i sposobnost da se učestvuje i u formalnoj i u neformalnoj areni kreiranja politika EU.

Uz to, nove institucije za članstvo biće svuda. Širom državne službe, uključujući i pravosudni sistem, ljudi će morati da steknu nove veštine i ponašanje za sprovođenje naprednih javnih politika EU. Priroda i intenzitet kontakta uprave i građana/preduzetnika će se promeniti.

Da bi se proizveo potreban kvalitet državne službe, neophodna je radikalna reforma sistema upravljanja državnom službom, koja se proteže mnogo dalje od visokih elita prestonice. Najočiglednija potreba su plate, ali poboljšanje kvaliteta će takođe zahtevati da se posveti pažnja celom ciklusu upravljanja kadrovima. Ovo iziskuje, između ostalog, mere za proširenje upotrebe obuke na radnom mestu i povećanje pokretljivosti između različitih grana i nivoa vlasti, uz istovremeno pojašnjenje puteva razvoja karijere.

Učinak državnih službenika, kao i stavovi korisnika, uslovljeni su i radnim okruženjem – njegovom organizacijom, radnim prostorijama i postupcima. Prevođenje novog zakona u operativne priručnike, formulare i koncipiranje zadataka za efikasnost i nadzor mogu biti skuplji i komplikovaniji od usvajanja samog zakona. Veštine za upravljanje promenom organizacija uprave moraće se široko rasprostraniti kroz sve jedinice za sprovođenje.

**Politička podrška:** Izgradnja institucija uprave je dugoročan proces. Rezultati se obično vide godinama nakon što se počelo. Ipak, proces se odvija u kratkoročnoj perspektivi redovne politike i u ambicioznom vremenskom okviru pristupanja. Iskustvo država članica pokazuje da institucionalna dogradnja zahteva neprekidnu podršku sa vrha. Dugotrajna posvećenost jačanju nacionalnih institucija da se dostigne potpuna integracija unutar Evropske zajednice dovela je do značajnih poboljšanja u administrativnom i ekonomskom učinku u Španiji i Portugaliji nakon njihovog pristupanja, da bi kulminirala njihovim kvalifikovanjem za Evropsku monetarnu uniju. U slučaju trenutnih država kandidata, evropska ambicija i stalni pritisak pregovora sa EU može predstavljati pokretačku snagu. Vlade će morati da se potrude da održe podršku članstvu, kao i da iskoriste ostale interese, naročito ekonomske, da poguraju modernizaciju uprave.

31. Ali izgradnja institucija, kao dugoročni nacionalni napor da se poboljša kapacitet za delotvornu delatnost u pogledu javnih politika, podrazumeva mnogo više od same modernizacije državne uprave. Baš kao što postizanje političkih ciljeva zavisi od kombinovanih dejstava aktera iz javnog i privatnog sektora, tako se i za izgradnju institucija, u svom najširem značenju, može smatrati da obuhvata čitavo sazvežđe organizacija koje zajedno garantuju efektivnu implementaciju. Jačanje kapaciteta državne uprave je, stoga, podržano dodatnim naporima da se podstiče rast i razvoj odgovarajućih aktera iz privatnog sektora (npr. privredne komore, udruženja potrošača, privatne agencije za sertifikaciju kvaliteta, profesionalna tela).

### **Iako je institucionalna dogradnja prevashodno državni proces, strana pomoć može koristiti...**

32. Pomoć iz Evrope i drugih donatora je finansijski značajna u istorijskom pogledu kao protok pomoći, ali je relativno mala u odnosu na potrebe. Ukupan godišnji upliv od svih programa EU doseže oko 0.5% nacionalnog budžeta i svega jedna trećina novca iz Phare je namenjena izgradnji institucija.

33. Značajan aspekt pomoći EU leži u politici modernizacije i u obezbeđivanju pristupa uporednim informacijama o najboljoj praksi. Glavni cilj je da se obezbedi pristup praktičnom iskustvu, za šta je glavno sredstvo twinning.<sup>9</sup> To bi trebalo da bude obogaćeno komparativnim analizama i pristupom raznim iskustvima, i od država članica EU i od drugih starijih demokratija, u opštim oblastima kao što su rukovođenje i nadzor nad potrošnjom ili mehanizmi pri centru vlade. Kako budu napredovali, kandidati će imati mnogo da nauče jedni od drugih i u interesu je Evrope da oni saraduju. Spoljna pomoć treba da podrži ove promene, koje će takođe pomoći da se održe kontakti među kandidatima kao i evropskim državama koje to nisu.

<sup>9</sup> Twinning – program bratimljenja EU. Prim. prev.

**...ukoliko se njome dobro rukovodi.**

34. Prošla iskustva su obogatila diskusiju oko upravljanja pomoći u oblasti reforme državne uprave. U znak priznanja najvišem prioritetu koji se sada pridaje izgradnji institucija, Komisija je preduzela krupne korake da bi poboljšala obezbeđivanje pomoći. Mogu se izvući neke pouke:

- programi pomoći reformi državne uprave moraju se staviti u potpunosti pod autoritet nacionalne politike i ugraditi u nacionalne programe za modernizaciju uprave; trebalo bi da se naprave tako da budu fleksibilni i prilagođeni administrativnoj kulturi zemlje domaćina;
- tokovi spoljnih sredstava i nabavke treba da budu potpuno integrisani u nacionalne procese upravljanja finansijama i njihovom unapređenju treba dati prioritet;
- institucije treba praviti tako da one budu održive u odnosu na nacionalne resurse;
- reviziju i kontrolu pomoći treba da prvostepeno sprovede nacionalni organi, čijem unapređenju takođe treba dati prioritet;
- veštine upravljanja projektima (uključujući izradu, ocenu i praćenje) treba dalje razvijati;
- efektivno učenje dolazi iz fleksibilnih procesa razmene među stručnjacima koji se bave tim poslom, kao i iz pristupa informacijama koje mogu koristiti službenici država kandidata;
- razmena iskustava u regionu je vredno oruđe koje treba aktivno bogatiti i podržavati.

35. Izazovi koji nastaju tokom implementacije *acquis communautaire* su veliki. Sada je prioritet za države kandidate da razviju strategiju izgradnje institucija koja je skrojena u nacionalnom kontekstu, ispunjava neposredne zahteve članstva i, što je najvažnije, postavlja dobar temelj za buduće obaveze članstva.

36. Dok se sektorska pitanja naznačena u mišljenjima Komisije moraju pokriti na temeljan i adekvatan način, horizontalne funkcije vlasti koje će obezbediti celokupnu koherentnost i delotvornost od podjednakog su značaja. Države kandidati moraju osigurati da će njihova institucionalna uređenja i procesi funkcionisati na odgovarajućem nivou pouzdanosti.

37. Jačanje administrativnih kapaciteta da bi se sprovodila današnja pravna tekovina EU, kao i da bi se ravnopravno učestvovalo unutar EU i sa državama članicama u budućnosti, stvar je od znatne važnosti za svaku od država kandidata. Da bi uspela, institucionalna dogradnja će zahtevati adekvatne resurse, široko rasprostranjenu podršku javnosti i održanu podršku nacionalnih donosilaca odluka tokom dugog perioda. Iako neuhvatljivi, ovi uslovi su dostižni i, jednom kada se osiguraju, daju dobre šanse za uspeh.



## Aneks: Definicija ključnih termina

### Acquis Communautaire

Celokupno pravo EU koje se nalazi u osnivačkim ugovorima, sekundarnom zakonodavstvu i javnim politikama Unije kao i u praksi Evropskog suda pravde.

Za više informacija o Evropskoj uniji, posetite njihovu internet prezentaciju na: <http://europa.eu.int>.

### Revizija

Zvanični pregled koji se sprovodi, ili da bi se zadovoljilo zahtevima uprave (unutrašnja revizija) ili od strane nezavisnog revizora (spoljna revizija) da bi se ispunili zakonom predviđeni uslovi. Spektar revizija je širokog obima i podrazumeva:

- **finansijske revizije:** pokrivaju pregled i podnošenje finansijskih izveštaja, kao i pregled računovodstvenih sistema na kojima se zasnivaju ti izveštaji;
- **revizije pridržavanja ili ispravnosti:** koje ispituju pravno i administrativno pridržavanje, ispravnost i prikladnost uprave, finansijske sisteme i sisteme kontrole upravljanja;
- **revizija učinka/revizije isplativosti ulaganja:** koje ocenjuju upravljački i operativni učinak (ekonomičnost, efikasnost i efektivnost) javnih programa određenih ministarstava i drugih organa u korišćenju finansijskih, ljudskih i ostalih resursa u ispunjavanju svojih ciljeva.

*Izvor: Effects of European Accession. Part 2: External Audit, SIGMA radovi: Br. 20, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno i na Sigma internet prezentaciji na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

### Koncesija

Termin „koncesija” označava prenos prerogativa ili prava koja su prethodno bila u nadležnosti države onim licima ili organizacijama koje sprovode aktivnosti koje je država obavezna da sprovodi. Koncesija dozvoljava sprovođenje državnih poslova od strane privatnih aktera i ima dvojni pravni karakter, koji uključuju elemente i javnog i privatnog prava.

„Ugovor o koncesiji” je poseban primer u kojem država ulazi u ugovor kao vlasnik, i predaje monopol (u korišćenju javne imovine ili pružanju usluga) privatnim akterima za strogo utvrđeni, mada obično veoma dug, vremenski period. Ovo je zato što ugovori o koncesiji obično pokrivaju oblasti koje karakterišu jak intenzitet kapitala i niska zakupnina (npr. izgradnja i održavanje autoputa) u kojima je državna uprava obavezna da obezbedi garanciju za određene prednosti kako bi se privukao privatni kapital.

Specifična priroda ugovora o koncesiji leži u značajnom elementu državne uprave koji opstaje, uprkos karakteristikama privatno-pravnog ugovora, i za šta postoje dva glavna uzroka:

- predmet koncesije uvek podrazumeva državnu imovinu ili državne fondove (na taj način čini javni tender za dobijanje ugovora glavnim preduslovom);
- državna uprava zadržava glavnu odgovornost za kontinuitet i kvalitet usluge (što državnoj upravi ostavlja široka prava da nadzire privatno preduzeće, ili kao većinski akcionar kroz posebna zakonska pravila, ili ugovaranjem prava kontrole u ugovoru o koncesiji).

*Izvor: BORDÁS, M. „Legal Aspects in the Field of Public Services with Special Regard to Concession”, u JABES, J. i M. VINTAR (urednici), *Public Administration in Transition: Proceedings from the Third Annual Conference Held in Bled, Slovenia 23-25 March 1995*, NISPACee, Bratislava, Slovačka, 1995.*

## Kriterijumi iz Kopenhagena

Ekonomski i politički uslovi za članstvo postavljeni na Evropskom savetu juna 1993. godine zahtevaju od država kandidata da imaju:

- ostvarenu stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- funkcionalnu tržišnu ekonomiju, kao i sposobnost da se nose sa pritiscima konkurencije i tržišnim silama unutar Unije;
- sposobnost da preuzmu obaveze članstva, uključujući i privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

Za više informacija o Evropskoj uniji, posetite njihovu internet prezentaciju na: <http://europa.eu.int>.

## Povereno pružanje usluga

Novi pristupi pružanju javnih usluga su glavno načelo reformi javnog sektora u mnogim državama OECD. Oni podrazumevaju korišćenje agencija, komercijalizaciju ili delimičnu komercijalizaciju pružalaca usluga iz javnog sektora (kao što je poveravanje poslova ugovaranjem), partnerstva između javnog i privatnog sektora i potpunu privatizaciju javnih usluga.

Značajno svojstvo mnogih takvih uređenja je razvoj ugovornih odnosa između vlade i pružalaca javnih usluga. Ovo postavlja pitanje ko je za šta i kome odgovoran dok se testiraju sposobnosti državnih organa da sprovedu delotvoran nadzor i kontrolu. Iako se transparentnost i otvorenost mogu povećati prebacivanjem sprovođenja usluga bliže građanima ili klijentima i postavljanjem jasnijih standarda usluga, takođe ima mesta za sukobe vrednosti, preuzimanje većeg rizika i zabune oko etičkih standarda.

Za više informacija o etici u javnom sektoru, pogledati *Symposium on Ethics in the Public Sector: Challenges and Opportunities for OECD countries: Issues Paper* na internet prezentaciji Službe za javno upravljanje OECD (PUMA) na: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

## Etička infrastruktura

Okruženje javnog sektora koje neprekidno podstiče visoke standarde ponašanja zahteva podršku etičke infrastrukture. Elementi infrastrukture su komplementarni, međusobno se dopunjuju i mogu se grupisati u tri velike grupe:

- **vođstvo:** omogućava ga snažna podrška političkog rukovodstva; kodeksi ponašanja i profesionalna socijalizacija (na primer kroz obrazovanje i obuku);
- **upravljanje:** postiže se koordinacijom od strane postojeće centralne agencije za upravljanje ili posebno formiranog oragana, kao i uslovima i praksama upravljanja državnom službom;
- **kontrola:** obezbeđuje je pravni okvir koji omogućava nezavisnu istragu i krivično gonjenje, delotvorne mehanizme odgovornosti i kontrole, i konačno, administrativna transparentnost, uključenost javnosti i javni nadzor.

*Izvor: Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, OECD Document C(98)70, OECD, Pariz, 1998.*

Za više informacija o etici u javnom sektoru, pogledati internet prezentaciju PUMA o etici na: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/>.

## „Evropski administrativni prostor”

Članstvo u Evropskoj uniji proizvodi visok stepen međusobne zavisnosti koja se najoštrije oseća na administrativnom nivou. Ipak, ne postoje pravila Zajednice u vezi sa administrativnom organizacijom ili javnim upravljanjem. Uprkos nepostojanju direktnih ovlašćenja, Evropska unija utiče na vladavinu unutar država članica, naročito kroz nametanje obaveza izraženih u vidu rezultata koji se moraju postići (*obligation de résultat*).

Na ovoj osnovi, Evropska unija ima pravo da zahteva da buduće ili sadašnje države članice imaju pouzdan sistem vladavine sposoban da ugradi standarde i odluke Zajednice u svoje zakonodavne sisteme delotvorno sprovodeći te standarde i odluke i obezbeđujući njihovu primenu.

Upravo u tom kontekstu tzv. Evropski administrativni prostor postepeno dobija oblik u kojem se državni službenici u državama članicama sreću redovno, razmenjuju informacije i preispituju probleme zajedno, uključujući i one koji se odnose na državnu upravu. Administrativna pouzdanost, koja je neophodna za vladavinu prava, delotvornu implementaciju javnih politika i ekonomski razvoj, jedna je od ključnih karakteristika ovog prostora.

*Izvor: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA radovi: Br. 23, SIGMA, OECD, 1998. Takođe dostupno i na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

### **Nacionalni programi za usvajanje pravne tekovine (NPAA)**

Nakon odluke Evropske komisije 4. februara 1998. godine da se osnuju pristupna partnerstva (PP) sa svakom od država kandidata, one su bile pozvane da pripreme nacionalne programe za usvajanje pravne tekovine (NPAA). NPAA treba detaljno da opiše kako će svaki od prioriteta naznačenih u PP biti sproveden, uključujući definiciju obaveza u pogledu vremenskog okvira i raspodele ljudskih i finansijskih resursa. Sa svoje strane, Komisija će nastaviti dijalog koji je u toku sa svakim od kandidata oko izrade i kasnije revizije njegovog NPAA i na taj način će obezbediti značajan doprinos za redovne izveštaje Komisije o napretku. Praćenje PP će se sprovesti kroz mehanizme Evropskog sporazuma (potkomiteti, Odbor za pridruživanje i Savet).

Za više informacija o Evropskoj uniji, posetite njihovu internet prezentaciju na: <http://europa.eu.int>.

### **Vanbudžetski troškovi**

Iako se koristi nekoliko definicija „vanbudžetskih troškova i fiskalnih rizika”, ovaj termin obično označava one finansijske troškove koje snosi vlada, ali koji nisu uključeni u troškove u budžetu, ili u izveštaj o dugovanjima. Ovakve finansijske obaveze mogu da se jave u nekoliko oblika i mogu da nametnu direktne troškove, finansijske obaveze ili gubitke prihoda. Mogu biti eksplicitni (npr. priznati zakonom ili ugovorom vlade) ili implicitni (moralna obaveza zasnovana na očekivanjima javnosti ili pritiscima interesnih grupa); direktni (sigurni) ili mogući (ukoliko se desi neki konkretni događaj). Neki primeri glavnih kategorija ovakvih obaveza su:

- gubici u приходима davanjem subvencija poreskim obveznicima (poreski troškovi);
- davanje subvencionisanog kredita ili zajmovnih garancija samostalnim ili privatnim pozajmljivačima preko centralne banke ili drugih finansijskih institucija;
- državne osiguravajuće šeme (npr. osiguranje za depozit, osiguranje za poplave ili slučaj rata);
- implicitne garancije u slučajevima npr. bankovnog kolapsa ili neizvršenja obaveza dugovanja od strane regionalnih ili lokalnih vlasti;
- direktni troškovi tela koja nisu obuhvaćena budžetom (vanbudžetski organi, javna preduzeća);
- nametanje privatnih troškova privatnim licima (uređenje propisima).

Ne moraju sve ove obaveze i rizici da se formalno nađu u samom budžetu. Zaista, u nekim slučajevima, bilo bi opasno za vladu da tako postupi stvarajući nepotrebnu nesigurnost na finansijskim tržištima. Međutim, važno je da vlada treba da napravi procenu svih takvih finansijskih obaveza i rizika i da razvije strategije za njihovo rešavanje.

*Izvor: The Control and Management of Government Expenditure, OECD, 1987. godina.*

## Ombudsman<sup>10</sup>

Iako postoji puno formi ombudsmana, njihova prepoznatljiva osobina je da su nezavistan, zakonom propisani organ (konstituisan zakonskim aktom ili čak i samim ustavom) koji je obično odgovoran parlamentu. Takve institucije igraju komplementarnu ulogu osnovnim garancijama koje daju upravno pravo i sudski nadzor. Zadatak ombudsmana je da istraži žalbe koje ulože pojedinci ili grupe protiv delovanja upravnih organa, a njegova nadležnost može da se odnosi na čitavu sferu uprave ili da bude ograničena na određene oblasti u okviru nje. Konkretna forma dosta varira. Na primer, britanski parlamentarni komesar za upravu je ovlašćen da istražuje žalbe protiv centralne uprave, poljska Komisija za prava građana istražuje kršenja prava građana uopšte, dok mađarska Komisija za prava nacionalnih i etničkih manjina istražuje one protiv manjina. Uopšte, ombudsman je ograničen na istraživanje pojedinačnih žalbi koje podnose oni koji su direktno ugroženi.

Ombudsmeni obično imaju ovlašćenje da zahtevaju od uprave koja je pod istragom da preda dokumente i ostale dokaze ukoliko je potrebno. Obično nemaju ovlašćenje da naredi korektivne mere ili nametnu sankcije, već su ograničeni na davanje preporuka samoj upravi i oslanjaju se na pritisak javnosti, parlamenta ili vlade za sprovođenje mera. Ombudsman ne samo da igra važnu ulogu u jačanju **odgovornosti** državne uprave, već može i doprineti podizanju **kvaliteta uprave** otkrivanjem primera loše uprave i podizanjem svesti među državnim službenicima o očekivanjima javnosti.

*Izvor: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, SIGMA radovi: Br. 17, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno i na internet prezentaciji Sigmee na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

## Standard učinka

Prilikom odlučivanja za pristup upravljanju učinkom, mora se obratiti pažnja na dva ključna pitanja. Prvo, šta će se koristiti kao **mera učinka**? Ili **rezultati** (*outputs*), koje je lakše odrediti i meriti, ali čije ostvarenje samo po sebi ne znači i samo postizanje ciljeva javne politike (npr. broj nezaposlenih lica koja su prekvilifikovana). Ili **ishodi** (*outcomes*), (npr. smanjenje stope lokalne nezaposlenosti) za koje je teško smatrati javne menadžere odgovornima imajući u vidu da rezultati javne politike često zavise od brojnih spoljnih faktora koji su van njihove kontrole. Kao što takvi primeri pokazuju, razumevanje odnosa između rezultata i ishoda neophodan je preduslov za smislenu upotrebu mera učinka.

Drugo ključno pitanje javlja se prilikom postavljanja **nivoa učinka** koje treba dostići. Akcenat na rezultatima kao meri učinka zahtevao bi kvantifikovanje „jedinica” koje određena javna usluga treba da proizvede (npr. sati obavljene obuke). Izbor ishoda kao mere učinka podrazumeva određivanje stepena u kome preduzete aktivnosti utiču na dati problem javne politike (npr. procenat smanjenja stope nezaposlenosti među onim osobama kojima je pružena obuka).

*Izvor: In Search of Results: Performance Management Practices, OECD, 1997. Takođe dostupno na internet prezentaciji PUMA na: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/index.htm>.*

## Javne nabavke

Vladina kupovina dobara i usluga od privatnog sektora predstavlja značajan deo javne potrošnje u većini zemalja. Ovakve aktivnosti se uređuju državnim zakonodavstvom o javnim nabavkama i vođene su međunarodnim standardima transparentnosti, otvorene i fer konkurencije. Izgradnja ekonomski efikasnog sistema javnih nabavki zahteva:

- koncipiranje funkcionalnog i doslednog pravnog i administrativnog okvira;
- trenirane kadrove, razvoj programa obuke i „obuke trenera”;
- informacione sisteme i baze podataka koje podstiču otvorenu konkurenciju, nadzor javnosti nad procesima javnih nabavki i razvoj konkurentnog izbora snabdevača;

<sup>10</sup> Ombudsman je originalni naziv ove institucije, ali se ona u srpskom zakonodavstvu naziva „zaštitnikom građana”. Prim. prev.

- efikasne mehanizme sprečavanja prevara, rasipanja i korupcije koji se dalje pojačavaju unutrašnjim sistemima kontrole i spoljnom revizijom;
- otvorene i nepristrasne postupke za rešavanje sporova, za razmatranje žalbi i nadzor nad procesom nabavke

*Izvor: Public Procurement, SIGMA Policy Brief: Br. 3, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

### **Analiza uticaja propisa (Regulatory impact analysis)**

Analiza uticaja propisa (RIA) je tehnika koja zahteva sistemsku procenu pozitivnih i negativnih uticaja propisa i njihovih alternativa. RIA se zasniva na sposobnostima vlasti da naprave analizu visokog kvaliteta, primene analitičke metode uključujući i analizu troškova i koristi, prikupe podatke i konsultuju se sa javnošću da potvrde da su procene realne.

Uspešna analiza uticaja propisa (RIA) može doprineti:

- poboljšanju razumevanja stvarnih uticaja delatnosti vlade (analitičko sredstvo);
- integrisanju višestrukih ciljeva javne politike (sredstvo koordinacije);
- poboljšanju transparentnosti i konsultovanja radi ubrzanja reakcija vlade (sredstvo za konsultaciju);
- povećanju vladine odgovornosti obezbeđivanjem opsežnijih informacija i prikazivanjem kako vladine odluke koriste društvu (sredstvo odgovornosti);

*Izvor: OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, OECD, 1995. Ovo izdanje je takođe dostupno na internet prezentaciji PUMA kao aneks u Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Regulation na: <http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95>. Dodatne informacije o RIA mogu se naći na: <http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm>.*

### **Vladavina prava**

Dosledna primena odredaba propisanih zakonom nudi opipljiv dokaz vladavine prava, tj. da će se od javnih i privatnih tela očekivati da slede zakonske mere i da će rizikovati da pretrpe sankcije ukoliko to ne učine. U konkretnom primeru državne uprave to znači da telo uprave ima samo ona ovlašćenja koja su mu poverena zakonom ili dodeljena od nadređenog organa i da će ih koristiti samo onako kako je predviđeno zakonom. Vladavina prava promoviše: sigurnost i predvidivost; doslednost u delovanju i jednakost u ophođenju; poštovanje pojedinaca; objektivan standard za procenu postupaka uprave.

*Izvor: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, SIGMA radovi: Br. 17, SIGMA, OECD, 1997. Takođe dostupno na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

### **Vrhovna revizorska institucija (SAI)<sup>11</sup>**

SAI se definiše kao državni organ koji, kakogod predviđen, konstituisan ili organizovan, na osnovu zakona sprovodi najvišu funkciju javne revizije u državi. Precizna forma koju ona može imati značajno varira. Tako je, na primer, vrhovna revizorska institucija u Nemačkoj Federalni revizorski sud, dok je u Irskoj to Kancelarija vrhovnog revizora.

*Izvori: Effects of European Accession. Part 2: External Audit, SIGMA radovi: Br. 20, SIGMA, OECD, 1997; Central Bank Audit Practices, SIGMA radovi: Br. 24, SIGMA, OECD, 1998. Takođe dostupno na internet prezentaciji Sigme na: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>. Za informacije o Međunarodnoj organizaciji vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), posetite internet prezentaciju INTOSAI na: <http://www.intosai/magnet.at/intosai/>.*

<sup>11</sup> Na engleskom jeziku: *Supreme Audit Institution*, te otuda skraćena „SAI”. Prim. prev.

## Naplata korisniku

Važni preduslovi za uvođenje naplate korisniku podrazumevaju: postojanje jasnih smernica, rigorozan sistem kontrole i delotvorne revizorske postupke. Naplata korisniku za javne usluge je sve više zastupljena u mnogim državama OECD i služi brojnim ciljevima, uključujući:

- smanjenje budžetskog deficita;
- predstavljanje troškova i koristi od usluga na način da budu vidljiviji i korisnicima i vladinim organizacijama koje ih pružaju;
- prebacivanje tereta troškova sa običnih poreskih obveznika na one korisnike koji imaju direktne koristi od usluge;
- nametanje discipline potražnji korisnika za uslugama;
- negovanje upravljanja naklonjenog potrošačima i poboljšanja u finansijskom i uslužnom radu davalaca usluga;
- podsticanje razvoja tržišta i konkurencije.

Uvođenje naplate korisniku, ili njene značajne promene, trebalo bi da budu praćene:

- konsultacijama sa korisnicima;
- određivanjem pune cene obezbeđivanja usluga i odredišta računa;
- delotvornim i efikasnim sistemom prikupljanja;
- merama unapređenja i praćenja organizacionog učinka;
- adekvatnim strategijama formiranja cena;
- pridavanjem značaja pitanju pravičnosti.

*Izvor: Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services, PUMA Policy Brief: Br. 3, PUMA, OECD, 1998. Takođe dostupno na internet prezentaciji PUMA na: <http://www.oecd.org/puma/pubs/index.htm>.*

## Dobrovoljno pridržavanje

Postizanje ciljeva javne politike kojima teži državna uprava velikim delom zavisi od dobrovoljnog pridržavanja propisa od strane građana i preduzeća. Primer je prikupljanje poreza na dobit, gde pojedinačni poreski obveznici nose najveći deo tereta u izračunavanju i transferisanju dospelih suma. U ovom kontekstu, glavni efekat aktivnosti primene koje preduzimaju državni službenici je navodno sprečavanje nepridržavanja i jačanje „volje za pridržavanjem” među većinom koja poštuje propise.

Poređenje troškova pridržavanja (npr. kapitalnih investicija neophodnih da se obnovi industrijsko postrojenje) sa rezultatima funkcije primene (veličina sankcija za **nepridržavanje** uvećana verovatnoćom **otkrivanja**) daje entitetima na koje se odnose propisi grubu sliku o tome da li je nepridržavanje zaista atraktivna opcija. Percepcije igraju važnu ulogu u ovakvim računicama, i upravo u ovim slučajevima državni organi mogu da učine da „terazije prevagnu” u korist pridržavanja ili podizanjem nivoa sankcija koje se primenjuju, ili povećavanjem broja inspekcija, ili oboje. Jasno, povećavanje broja inspektora u datoj oblasti možda neće biti izvodljivo zbog budžetskih ograničenja, a postavljanje veoma visokih novčanih kazni može da se razvije nepovoljno ukoliko se ispostavi da ih je teško prikupiti. Još jedna opcija je da se široko promovišu primeri otkrivanja i sankcionisanja da bi se podigla **percepcija** verovatnoće otkrivanja među entitetima na koje se odnose propisi i da bi se na taj način pojačali njihovi naponi u pridržavanju propisa.

*Izvor: Administration as Service, The Public as Client, OECD, 1987.*