

Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.–2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi

*Goranka Lalić Novak**

U svojem višegodišnjem djelovanju SIGMA je objavila 44 dokumenta o različitim pitanjima javnog upravljanja i upravnih reformi uključujući izgradnju i reformu institucija i javne uprave u cjelini te njezino usklađivanje s europskim standardima; reviziju, financijsku kontrolu i nadzor; procjenu učinaka propisa i bolju pravnu regulaciju; zakonski okvir i sadržaj propisa; javne službenike, njihovo osposobljavanje i profesionalnost; javne nabave; oblikovanje i koordinaciju javnih politika. Provedena je kvantitativna analiza dokumenata uzimajući u obzir njihovu temu, godinu donošenja, autore, kao i opseg i razvoj koncepta europskog upravnog prostora.

Ključne riječi: SIGMA, europski upravni prostor, reforma javne uprave, javno upravljanje

* Mr. sc. Goranka Lalić Novak, predavačica nauke o javnoj upravi i europskog upravnog prostora Društvenog veleučilišta u Zagrebu (lecturer of Administrative Science, and European Administrative Space at the Public Administration Study, Zagreb Social Sciences Polytechnic)

1. Uvod

SIGMA je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europske unije (EU). OECD i Phare Program Europske komisije uspostavili su je 1992. kao potporu reformama javne uprave u pet zemalja srednje i jugoistočne Europe (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija). U međuvremenu, SIGMA je u svoj program potpore uključila i druge zemlje koje su postale članicama EU 2004. i 2007. odnosno zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidate, paralelno s procesom proširenja Europske unije i s procesom stabilizacije i pridruživanja. Od 2008. potpora SIGME proširena je i na šesnaest susjednih zemlja, u okviru europske politike susjedstva (European Neighbourhood Policy).¹

Potpore SIGME uključuje procjenu napretka u reformi sustava i identificiranju prioriteta, pomoć u procesu izgradnje institucija i uspostavi zakonskih okvira te pomoć u osmišljavanju projekata i implementaciji akcijskih planova financiranih od EU i drugih donatora. Prioritet joj je pružanje podrške u osmišljavanju i implementaciji programa reformi javne uprave, vanjskoj reviziji, financijskoj kontroli, uspostavi pravnog okvira, javnoj službi i pravosuđu, upravljanju javnim rashodima, javnim nabavama te stvaranju javnih politika.

SIGMA pruža potporu putem različitih mehanizama, uključujući savjete o reformi javne uprave, pripremi i provedbi strateških razvojnih planova, periodično nadgledanje, analize i procjene zakonodavnog i institucionalnog okvira, potpore mrežama, pripreme priručnika i drugog edukativnog materijala te različite oblike edukacija i usavršavanja.

Uloga SIGME ogleda se i u razradi koncepta europskog upravnog prostora (European Administrative Space) kojim se općenito označava konvergencija upravnih sistema država članica EU prema zajedničkom upravnom modelu. Upravo je SIGMA potvrdila postojanje EUP-a u svojim dokumentima pripremljenim 1998. i 1999.

Od 1995. do kraja 2009. pripremljena su i objavljena 44 različita dokumenta (*papers*), odnosno specijaliziranih izvješća izrađenih kao doprinos radu SIGME u srednjoj i istočnoj Europi, a odnose se na posebna pitanja javnog upravljanja.

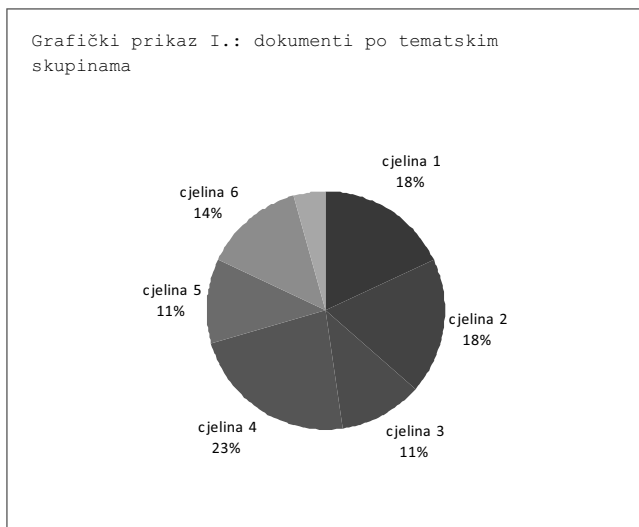
Dokumenti SIGME analiziraju se po temama, godini donošenja, autorima i opsegu te utjecaju na konceptualizaciju europskog upravnog prostora.

¹ Europska politika susjedstva odnosi se na Ukrajinu, Moldaviju, Armeniju, Azerbajdžan, Bjelorusiju, Gruziju te mediteranske zemlje – Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Libiju, Maroko, Siriju, Tunis i Palestinu.

2. Pregled dokumenata SIGME po temama

Dokumenti SIGME pokrivaju različite teme povezane s upravnim reformama i upravljanjem, s obzirom na područja u kojima djeluje SIGMA, uključujući reformu javnih institucija, upravljanje oblikovanjem javnih politika, rashodima i javnim uslugama, upravni nadzor i pružanje informacija. Oslanjajući se na tu podjelu, dokumente SIGME može se grupirati u tematske cjeline, uz napomenu da pojedini dokumenti mogu obuhvaćati i više od jedne teme.

Prvu tematsku skupinu čine dokumenti usmjereni izgradnji i reformi institucija i javne uprave u cjelini te njezino usklađivanje s europskim standardima, osobito na pristupanje europskom upravnom prostoru (8 dokumenata; 18%). U drugu tematsku skupinu svrstani su dokumenti koji se bave pitanjem financijske kontrole i nadzora te revizijom (8 dokumenata; 18%). Treću skupinu čine dokumenti usmjereni procjeni učinaka propisa i općenito poboljšanju pravne regulacije (5 dokumenata; 11%). U četvrtoj tematskoj skupini nalaze se dokumenti koji se odnose na položaj javnih službenika, njihovo usavršavanje i profesionalnost u službi (10 dokumenata; 23%). U petoj tematskoj skupini nalaze se dokumenti koji se bave pitanjima i uređenjem javne nabave (5 dokumenata; 11%). U šestu tematsku skupinu svrstani su dokumenti koji se bave oblikovanjem i koordinacijom javnih politika (6 dokumenata; 14%). U sedmoj skupini su dokumenti koji obrađuju neka pitanja tranzicijskih zemalja koja nije moguće svrstati u ostale tematske skupine (2 dokumenta; 5%).



2.1. Reforma javne uprave i usklađivanje s europskim standardima

Dokument 9. *Djelotvorno komuniciranje javne uprave s medijima*² iz 1996. sadržava tekstove koji bi trebali poslužiti kao priručnik za javne službenike zadužene za informiranje javnosti. Djelotvorno komuniciranje između vlade i javnosti od osobitog je značenja u tranzicijskim zemljama, u kojima građani slabo poznaju promijenjene institucije. Osim preporuka, dokument sadržava i analizu nekoliko sustava informiranja u zemljama razvijene demokracije. Tekstove su izradili eksperti u području komunikacija, i to praktičari iz javnog sektora i novinari.

Dokument 17. *Upravni postupci i nadzor uprave u Mađarskoj, Poljskoj, Bugarskoj, Estoniji i Abaniji*,³ objavljen 1997., kritička je analiza upravnog prava i postupka te različitih organa i postupaka za nadzor uprave i njezina postupanja, uključujući sudove, pravobranitelje, različite odbore, komisije i sl. Analiza je provedena u pet zemalja na području srednje i istočne Europe s različitim upravnim tradicijama i na različitom stupnju razvoja, ali koje dijele zemljopisne, kulturne i povijesne karakteristike i naslijeđe.

Dokument 23. *Priprema javnih uprava za europski upravni prostor*,⁴ objavljen 1998., namijenjen je zemljama srednje i istočne Europe radi unapređivanja upravnih kapaciteta i pripreme za otvaranje i vođenje pristupnih pregovora za pristupanje EU. U dokumentu se obrađuju tri teme: upravljanje pitanjima vezanim za EU, pregovori o pristupanju te priprema za priključivanje Uniji i europskom upravnom prostoru.

Dokument 25. *Istraživanje javnog mnijenja kao prilog reformi javne uprave*,⁵ objavljen 1998., studija je uporabe istraživanja javnog mnijenja kao sredstva za unapređivanje reforme javne uprave u zemljama zapadne, srednje i istočne Europe. Svrha je dokumenta pokazati korisnost uporabe istraživanja javnog mnijenja prije, tijekom i nakon provedenih reformi i potaknuti

² Effective Communications Between the Public Service and the Media, www.sigmaweb.org/dataoecd/21/8/36952520.pdf.

³ Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, www.sigmaweb.org/dataoecd/20/42/36953163.pdf.

⁴ Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, www.sigmaweb.org/dataoecd/20/56/36953447.pdf.

⁵ Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform, www.sigmaweb.org/dataoecd/20/52/36953518.pdf.

njihovu širu upotrebu. Istraživanje je provedeno na praksi zemalja zapadne Europe te Češke, Mađarske i Litve.

Dokument 26. *Održive institucije za članstvo u Europskoj uniji*⁶ iz 1998. navodi osnovna načela, sredstva i pitanja za izgradnju institucija važnih za članstvo u EU. Institucije moraju biti osposobljene za učinkovitu primjenu i provedbu pravne stečevine EU te moraju osigurati zemljama kandidatkinjama dovoljne kapacitete za učinkovito sudjelovanje u procesu odlučivanja unutar EU od trenutka kad postanu punopravne članice. Dokument se naročito osvrće na pitanja u vezi s izgradnjom stabilnih i snažnih institucija kroz konkretne primjere država članica EU i načina na koji su one odgovorile na te izazove.

Dokument 27. *Europska načela javne uprave*,⁷ objavljen 1999., identificira i objedinjava standarde kojih se ispunjenje očekuje od zemalja kandidatkinja za članstvo u procesu usklađivanja javnih uprava s onima država članica EU. Premda ne postoji pravna stečevina o javnoj upravi, s vremenom se stvorio konsenzus o ključnim elementima dobrog upravljanja (*good governance*), kao i načelima javne uprave koja su zajednička zemljama članicama EU s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vladavine. Ta su načela osobito definirana kroz praksu nacionalnih sudova, a kasnije i u praksi Europskog suda pravde.

Dokument 43. *Organiziranje središnje državne uprave – politike i instrumenti*⁸ iz 2007. analiza je postojećih europskih modela organiziranja središnje državne uprave i njihova pravnog okvira, a potaknut je problemima koje izaziva sve veća funkcionalna dekoncentracija u državama članicama OECD-a. Dokument je kritička evaluacija utjecaja agencifikacije, odnosno općenito rasprostranjenog obrasca povjeravanja obavljanja javnih poslova autonomnim tijelima odvojenima od utjecaja vlade, s posebnim osvrtom na mehanizme odgovornosti koji bi trebali osigurati koherentnost javnih politika u cijeloj javnoj upravi, kontrolu javnih sredstava i odgovornost vlade u cjelini prema očekivanjima građana.

⁶ Sustainable Institutions for European Union Membership, www.sigmaxweb.org/dataoecd/20/11/36953545.pdf.

⁷ European Principles for Public Administration, www.sigmaxweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf.

⁸ Organising the Central State Administration – Policies and Instruments, [www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00002C42/\\$FILE/JT03229368.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00002C42/$FILE/JT03229368.PDF).

Dokument 44. *Održivost rezultata reformi javne službe u zemljama srednje i istočne Europe pet godina nakon pristupanja Uniji*⁹ iz 2009. istraživanje je koliko su zemlje koje su postale članicama EU 1. svibnja 2004. nastavile s reformama javne službe i analiza koliko su njihove javne uprave trenutačno usklađene s europskim načelima javne uprave. Dokument bi trebao poslužiti u pripremi strategije reforme javne uprave u trenutačnim i budućim zemljama kandidatkinjama, u evaluaciji dugoročnije učinkovitosti pretprijetne pomoći i identificiranju područja javne uprave na koja bi trebalo usmjeriti pomoć EU u budućnosti.

2.2. Financijska kontrola, nadzor i revizija

Dokument 4. *Financijska kontrola upravljanja u suvremenim državnim upravama: neke komparativne prakse*,¹⁰ objavljen 1996., uz uvodnu studiju sadržava još sedam studija slučajeva, i to Nizozemske, Švedske, Kanade, SAD, Njemačke, Danske i Ujedinjenog Kraljevstva. U uvodnoj studiji analiziraju se koncept i sadržaj kontrole upravljanja, njegova ograničenja u praksi, INTOSAI-standardi i načela Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih organa i njihova primjena u EU, tehnike revizije, praćenja i evaluacije sustava financijske kontrole upravljanja te se uspoređuju prakse i iskustva u različitim zemljama. Dokument je namijenjen službenicima u javnoj upravi i najvišim revizijskim organima u zemljama srednje i istočne Europe koji se bave izgradnjom ekonomičnih i isplativih struktura za financijski nadzor odgovarajućih sustavu tržišne ekonomije.

Dokument 7. *Revizija u tajnim i politički osjetljivim područjima: komparativne prakse*¹¹ iz 1996. pripremljen je kao odgovor na traženje zemalja srednje i istočne Europe, odnosno njihovih najviših revizijskih organa, a sadržava usporedbu prakse u području revizije u nekoliko zemalja zapadne Europe. Navedene bi metode i iskustva zemlje srednje i istočne Europe mogle iskoristiti i prilagoditi posebnostima svojih upravnih sustava.

⁹ Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession, [www.oalis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/\\$FILE/JT03264288.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/$FILE/JT03264288.PDF).

¹⁰ Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices, www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/38/36951496.pdf.

¹¹ The Audit of Secret and Politically Sensitive Subjects: Comparative Audit Practices, www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/54/36951937.pdf.

Dokument 19. *Učinci pristupanja Europskoj uniji – dio prvi: proračun i financijski nadzor*,¹² objavljen 1997., predstavlja cjelinu s dokumentom 20. *Učinci pristupanja Europskoj uniji – dio drugi: vanjska revizija*.¹³ Ti su dokumenti pripremljeni sa svrhom pomoći zemljama srednje i istočne Europe, koje su podnijele zahtjev za članstvom, pri uključivanju i uklapanju postupaka i zahtjeva EU glede proračuna, financijskog nadzora i revizije u već postojeći, nacionalni. U dokumentima se analiziraju iskustva sedam zemalja, uključujući i tri tada najnovije članice EU (Austrije, Finske i Švedske), te regulativa i postupci Europske komisije i Revizijskog suda EU.

Dokument 24. *Revizijske prakse središnjih banaka*,¹⁴ objavljen 1998., studija je zajedničkih pristupa, praksi i trendova od značenja za reviziju središnjih banaka, a trebala bi pomoći reformama javne uprave u zemljama srednje i istočne Europe. Analizirane su četiri zemlje članice EU (Njemačka, Irska, Nizozemska i Švedska), uključujući obilježja središnjih banaka, pregled organa uključenih u njihov nadzor te nacionalne prakse u vanjskoj i unutarnjoj reviziji.

Dokument 32. *Financijsko upravljanje i nadzor javnih agencija*¹⁵ iz 2001. studija je prakse pet zemalja članica EU s različitim pravnim sustavima i upravnim strukturama o javnim agencijama, s naglaskom na financijsko upravljanje. U dokumentu se navode i preporuke koje bi kreatori javnih politika u zemljama srednje i istočne Europe trebali uzeti u obzir s obzirom na agencije prije provedbe reformi.

Dokument 33. *Odnosi između vrhovnih revizijskih organa i parlamentarnih odbora*¹⁶ iz 2002. izvještaj je o oblicima takvih odnosa u zemljama srednje i istočne Europe koje su sudjelovale u istraživanju, iz kojih se identificiraju dobre prakse te se donose prijedlozi za unapređivanje odnosa i prijedlozi aktivnosti parlamenata u tom području. Sadržava i dodatne studije odnosa u Kanadi, Danskoj, Irskoj, Izraelu, Nizozemskoj, Norveškoj, Portugalu, Velikoj Britaniji te Europskog revizijskog suda u odnosu prema odborima Europskog parlamenta.

¹² Effects of European Union Accession: Part I Budgeting and Financial Control, www.sigmaweb.org/dataoecd/20/38/36953294.pdf.

¹³ Effects of European Union Accession: Part II External Audit, www.sigmaweb.org/dataoecd/20/38/36953294.pdf.

¹⁴ Central Bank Audit Practices, www.sigmaweb.org/dataoecd/20/54/36953498.pdf.

¹⁵ Financial Management and Control of Public Agencies, [www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00004DFA/\\$FILE/JT00112498.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00004DFA/$FILE/JT00112498.PDF).

¹⁶ Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, [www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00002F86/\\$FILE/JT00136561.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00002F86/$FILE/JT00136561.PDF).

Dokument 34. *Postizanje visoke kvalitete djelovanja vrhovnih revizijskih organa*,¹⁷ pripremljen 2004., studija je različitih vrsta procedura koje su potrebne za postizanje kvalitete te osnovnih načela i stvaranja okruženja u kojem se potiče kvaliteta u radu revizijskih organa. Analiziraju se dobre prakse u radu revizijskih sudova u Austriji, Francuskoj i Njemačkoj te revizijskih ureda u Danskoj, Finskoj, Švedskoj, Velikoj Britaniji i SAD-u. Donose se i upute za postizanje kvalitete u radu revizijskih organa u zemljama srednje i istočne Europe.

2.3. Priprema propisa i bolja pravna regulacija

Dokument 13. *Procjena učinaka propisa*¹⁸ (1997.) bavi se procjenom javnih politika i učinaka propisa (*Regulatory Impact Assessment – RIA*), koji se najčešće koristi kao *ex ante* evaluacija, odnosno kao vrednovanje alternativa u fazi formulacije prije samoga donošenja propisa. Ono uključuje procjenu kako će predložena regulativa utjecati na gospodarstvo zemlje, njezin proračun i postojeće propise. U dokumentu se analiziraju uporaba procjene učinaka propisa u SAD i Francuskoj, kao i temeljna pitanja uporabe analize javnih politika koja bi trebala pomoći središnjim organima vlasti u upravljanju zakonodavnim, regulacijskim i proračunskim inicijativama.

Dokument 15. *Popis pitanja za provjeru kod pripreme propisa i upravljanja pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi*¹⁹ (1997.) metodološko je sredstvo za evaluaciju institucionalnog okvira, postupaka i tehnika za pripremu propisa koji postoje u zemljama srednje i istočne Europe. Također, dokument identificira sredstva koja bi mogla biti korisna za izmjenu postojeće prakse, a na temelju iskustva i prakse u zemljama OECD-a te srednje i istočne Europe.

Dokument 18. *Priprema propisa i upravljanje pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi*²⁰ objavljen je 1997. radi pomoći zemljama srednje i istočne

¹⁷ Achieving High Quality in the Work of Supreme Audit Institutions, [www.oalis.org/olis/2004doc.nsf/LinkTo/NT00009FF2/\\$FILE/JT00186347.PDF](http://www.oalis.org/olis/2004doc.nsf/LinkTo/NT00009FF2/$FILE/JT00186347.PDF).

¹⁸ Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/20/36953128.pdf>.

¹⁹ Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, www.sigmaxweb.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf.

²⁰ Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, [/www.sigmaxweb.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf](http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf).

ne Europe kako bi povećale i poboljšale svoje kapacitete u odnosu na metode i tehnike pripreme propisa. Dokument sadržava nacionalne izvještaje Albanije, Bugarske, Estonije, Litve, Slovačke i Slovenije o metodologiji pripreme propisa te komparativnu studiju pitanja koje treba uzeti u obzir prilikom pripreme ili izmjene propisa, uključujući potreban institucionalni okvir, poboljšanje procesa oblikovanja javnih politika, postavljanja i održavanja standarda za pripremu propisa, uključivanje konzultacija s važnim akterima te poboljšanje dostupnosti zakonodavstva.

Dokument 31. *Poboljšanje instrumenata javnih politika s pomoću procjene učinaka*²¹ iz 2001. priručnik je za procjenu učinaka, koja uključuje analizu javnih politika, procjenu instrumenata javnih politika u pripremnoj fazi i evaluaciju važećih zakona i programa. U dokumentu se analizira procjena učinaka kao metoda u različitim stadijima razvoja instrumenata javnih politika i navodi se deset najboljih praksi koje je identificirao OECD u tom području, zatim procjena ekonomskog i proračunskog učinka i savjetovanje kao sredstvo koje bi trebalo olakšati i unaprijediti procjenu učinaka. Posebno se analizira uporaba procjene učinaka u procesu pristupanja EU.

Dokument 42. *Kapaciteti upravljanja pravnom regulacijom u zemljama članicama EU koje su se pridružile Uniji 1. svibnja 2004.*²² iz 2007. studija je politike bolje pravne regulacije u deset »novih« zemalja članica. Sadržava analizu razvoja ideje europske javne politike bolje pravne regulacije, proces i sredstva upravljanja pravnom regulacijom, proces donošenja i provedbe propisa, s naglaskom na zaštiti intelektualnog vlasništva i okoliša.

2.4. Javni službenici

Dokument 1. *Ključno osoblje središnje državne uprave: uvođenje sustava visokih državnih službenika u zemljama srednje i istočne Europe*,²³ objavljen 1995., trebao bi poslužiti za analizu izvedivosti uspostavljanja određene vrste zajednički strukturiranog upravljanja javnim službenicima na najvišoj razini

²¹ Improving Policy Instruments through Impact Assessment, [www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT000049B6/\\$FILE/JT00107877.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT000049B6/$FILE/JT00107877.PDF).

²² Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004, [http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00002B26/\\$FILE/JT03228606.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00002B26/$FILE/JT03228606.PDF).

²³ Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, www.sigmaweb.org/dataoecd/22/17/36951407.pdf.

upravnog aparata. Reforma javne uprave u većini zemalja srednje i istočne Europe uključuje i razvoj rukovodećih funkcija, pa je ovaj dokument usmjeren upravo na stvaranje preduvjeta za uspostavu sustava ključnog osoblja u središnjoj državnoj upravi te upućuje na praktična rješenja tog pitanja.

Dokument 5. *Popis pitanja za provjeru sadržaja službeničkog zakonodavstva*²⁴ objavljen je 1996. S obzirom na to da zemlje srednje i istočne Europe uglavnom nisu usvojile posebno zakonodavstvo kojim bi se reguliralo zapošljavanje i napredovanje u javnoj upravi, dokumentom 5 predlaže se popis kriterija za provjeru jesu li, prilikom pripreme zakonodavstva, u obzir uzeta pitanja koja se obično nalaze u službeničkom zakonodavstvu u zemljama OECD-a. Poseban zakon o javnim službenicima smatra se načinom da se definira državna služba i kvalifikacije, obveze i prava javnih službenika, kao i njihovi uvjeti rada.

Dokument 14. *Popis pitanja za provjeru podzakonskih propisa o javnim službenicima*²⁵ (1997.) dodatak je dokumentu 5. Prethodni popis pitanja za provjeru sadržaja primarno se bavio pitanjima koja bi bilo korisno razmotriti prilikom pripreme zakona, a ovaj se bavi pitanjima koja bi mogla biti od koristi u pripremi podzakonskih propisa nužnih za provedbu zakona o javnim službenicima.

Dokument 3. *Stručno usavršavanje javnih službenika za internacionalizaciju*²⁶ (1996.) sadržava uvodnu studiju i nacionalne izvještaje koji prikazuju situaciju i iskustvo u šest zemalja (Austriji, Finskoj, Mađarskoj, Latviji, Portugalu i Švedskoj). U uvodnoj studiji analizira se utjecaj članstva i pridruživanja EU na nacionalne javne uprave te donose praktične preporuke za analizu potreba za stručnim usavršavanjem zbog pristupanja EU, ciljane skupine, sadržaj i metodologija takvog usavršavanja te razvoj strategije stručnog usavršavanja za pristupanje EU. U nacionalnim izvještajima analizirani su procjena potreba i strategije stručnog usavršavanja za pripremu za pristupanje EU te nakon pristupanja.

²⁴ Civil Service Legislation Contents Checklist, www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/35/36951556.pdf.

²⁵ Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments), www.sigmaxweb.org/dataoecd/53/23/1819160.pdf.

²⁶ Training Civil Servants for Internationalisation, www.sigmaxweb.org/dataoecd/45/42/43782451.pdf.

Dokument 10. *Sustavi mirovinskog osiguranja za javne službenike*²⁷ objavljen je 1997., a namijenjen zemljama srednje i istočne Europe koje će stvarati nove sustave mirovinskog osiguranja za javne službenike. Dokument sadržava analizu sustava mirovinskog osiguranja u pet zemalja članica OECD-a i deset zemalja srednje i istočne Europe. Kao oblik sustava mirovinskog osiguranja predlaže se uvođenje posebnog osiguranja za službenike u javnoj upravi, uz argumente da se na takav način osigurava njihova neovisnost, privlačnost državne službe i prebacuju troškovi za isplatu naknada u budućnost.

Dokument 11. *Planiranje sredstava i praćenje troškova za upravno osoblje*²⁸ (1997.) sadržava komparativnu analizu različitih pristupa nekoliko zemalja članica EU efikasnom planiranju proračunskih sredstava i praćenju troškova upravnog osoblja. Prepoznaju se ograničenja proračunskih sredstava zbog kojih je važno pravilno pratiti i nadzirati državni proračun, s jedne strane, kao i problem privlačenja i zadržavanja kvalitetnih kadrova u javnoj upravi, s druge strane.

Dokument 12. *Sustavi stručnog usavršavanja javnih službenika – profili zemalja*²⁹ iz 1997. sadržava pregled stanja i analizu sustava stručnog usavršavanja javnih službenika u zemljama srednje i istočne Europe (Albanija, Bugarska, Češka, Mađarska, Litva, Latvija, Poljska, Rumunjska i Slovačka). Dokument je namijenjen zemljama srednje i istočne Europe u razvoju programa stručnog usavršavanja koje bi trebalo ovisiti o stvarnim potrebama za edukacijom. Analiziraju se strukture za njezinu provedbu, istodobno održive i ekonomične. Dodatno, dokument bi trebao poslužiti i donatorima koji financiraju različite projekte u zemljama srednje i istočne Europe u oblikovanju potrebnih aktivnosti u ovom području.

Dokument 16. *Sustavi stručnog usavršavanja javnih službenika u zemljama OECD-a*,³⁰ objavljen 1997., nadopunjava dokument 12 iz 1996. Dokument 16 sadržava komparativnu analizu sustava stručnog usavršavanja javnih službenika u zemljama OECD-a, s težištem na organizaciji i popu-

²⁷ Civil Service Pension Schemes, www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/4/36952617.pdf.

²⁸ Budgeting and Monitoring of Personnel Costs, www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/25/36952998.pdf.

²⁹ Country Profiles of Civil Service Training Systems, www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/23/36953071.pdf.

³⁰ Public Service Training in OECD Countries, www.sigmaxweb.org/dataoecd/52/39/1819020.pdf.

njavanju tijela za usavršavanje, kao i na oblicima stručnog usavršavanja i razvoju programa usavršavanja. Svrha je dokumenta pomoći tranzicijskim zemljama u procesima donošenja odluka o uspostavi ili reorganizaciji sustava osposobljavanja i usavršavanja u javnoj službi.

Dokument 21. *Promoviranje učinkovitosti i profesionalizma u javnoj upravi*³¹ objavljen je 1997. i predstavlja izvještaj o upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi u Albaniji, Estoniji, Mađarskoj i Poljskoj. Svrha mu je odrediti koliko bi donošenje i provedba posebnog zakonodavstva o zapošljavanju u javnoj upravi potaknuli značajnije promjene u upravljanju ljudskim potencijalima ili stvaranje preduvjeta za upravljanje, odabir i napredovanje javnih službenika.

Dokument 36. *Politike i prakse u vezi sa sukobom interesa u devet zemalja članica EU: komparativni pregled*,³² iz 2007., sadržava pregled regulacije pitanja sukoba interesa i etike javnih službenika u šest »starih« zemalja članica EU (Francuska, Njemačka, Italija, Portugal, Španjolska i Velika Britanija) i tri »nove« (Mađarska, Litva i Poljska). Donose se i preporuke za formulaciju i provedbu različitih opcija javnih politika i propisa za sprječavanje sukoba interesa i borbu protiv korupcije.

2.5. Javna nabava

Dokument 28. *Usporedba direktiva EZ-a o javnoj nabavi i modelskog zakona UNCITRAL-a*³³ iz 2000. analiza je važnijih sličnosti i razlika u uređenju pitanja javne nabave u direktivama EZ-a i UNCITRAL-ovu modelskom zakonu o javnoj nabavi. Kako je većina zemalja srednje i istočne Europe u ranim 1990-ima svoje zakone o javnoj nabavi temeljila na UNCITRAL-ovu modelu, dokument bi trebao pomoći tim zemljama u usklađivanju njihova zakonodavstva s pravnom stečevinom EU.

³¹ Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, www.sigmaweb.org/dataoecd/52/6/1818959.pdf.

³² Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review, [www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000092FE/\\$FILE/JT03229271.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000092FE/$FILE/JT03229271.PDF).

³³ A Comparison of the EC Procurement Directives and the UNCITRAL Model Law, [www.oalis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002B0A/\\$FILE/00085082.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002B0A/$FILE/00085082.PDF).

Dokument 29. *Centralizirana i decentralizirana javna nabava*³⁴ iz 2000. studija je prihvatljivosti decentraliziranog oblika javne nabave u zemljama srednje i istočne Europe. U dokumentu se analiziraju prakse pojedinih zemalja zapadne Europe, koje se koriste mješovitim, centraliziranim i decentraliziranim pristupom te se navodi kako će izbor strategije provedbe javne nabave ovisiti o kulturi i okolnostima pojedine zemlje, uključujući razinu ekonomskog i tržišnog razvoja.

Dokument 30. *Postupci kontrole javnih nabava*³⁵ iz 2000. namijenjen je zemljama srednje i istočne Europe prilikom odabira adekvatnih postupaka kontrole javne nabave koji najviše odgovaraju specifičnostima svake pojedine zemlje. Analizirane su prakse u jedanaest zemalja zapadne i istočne Europe koje bi trebale poslužiti kao primjeri za moguće modele reforme u zemljama srednje i istočne Europe, koje svoje sustave javne nabave usklađuju s pravnom stečevinom EU na ovom području.

Dokument 40. *Središnje strukture i kapaciteti za javnu nabavu u zemljama članicama EU*³⁶ iz 2007. analiza je funkcija, strukture, statusa unutar vlade i kapaciteta središnjih tijela zaduženih za postupke javne nabave u 22 zemlje članice EU. Bolje razumijevanje organizacije i kapaciteta tih tijela trebalo bi poslužiti trenutačnim i budućim zemljama kandidatkinjama u uspostavi ili reformama sustava javne nabave.

Dokument 41. *Kontrola i pravni lijekovi u sustavu javne nabave u Europskoj uniji*³⁷ iz 2007. namijenjen je boljem razumijevanju zemalja kandidatkinja sustava kontrole javne nabave i pravnih lijekova u 24 zemlje članice EU, kako bi unaprijedile kvalitetu svojih sustava.

2.6. Oblikovanje i koordinacija javnih politika

Dokument 6. *Internacionalizacija procesa oblikovanja javnih politika: institucionalne i organizacijske mogućnosti za povezivanje nacionalnih i međuna-*

³⁴ Centralised and Decentralised Public Procurement, [www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002B0E/\\$FILE/00085091.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002B0E/$FILE/00085091.PDF).

³⁵ Public Procurement Review Procedures, [www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002DD2/\\$FILE/00087254.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002DD2/$FILE/00087254.PDF).

³⁶ Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union, [www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000E5A/\\$FILE/JT03224737.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000E5A/$FILE/JT03224737.PDF).

³⁷ Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union, [www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000ECA/\\$FILE/JT03225206.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000ECA/$FILE/JT03225206.PDF).

rodnih aspekata oblikovanja javnih politika,³⁸ objavljen 1996., kompilacija je tekstova koji bi trebali poslužiti zemljama srednje i istočne Europe za razumijevanje važnosti internacionalizacije i za prilagodbu njihovih sustava zahtjevima koje internacionalizacija pred njih postavlja. Taj proces traži razumijevanje zapadnih sustava, njihovih institucija i zakonodavstva. Također, traži i ulaganja u ljude i njihovu osposobljenost kako bi se mogli suočiti za zahtjevima koje međusobna povezanost postavlja. Zemlje srednje i istočne Europe u procesu oblikovanja politika moraju se fokusirati na strateški i koordinirani pristup, unapređenje zakonodavstava i režima upravljanja te razvoj ljudskih potencijala.

Dokument 8. *Proračunski proces i oblikovanje javnih politika*,³⁹ pripremljen 1996., predstavlja kompilaciju tekstova koji bi trebali poslužiti kao priručnik i materijal za stručno usavršavanje javnih službenika, osobito onih nadležnih za planiranje proračuna i oblikovanje javnih politika. Sastoji se od četiri dijela: pregled teorijskih razmatranja, prakse, rješenja, trendova i aktualnih problema; oblikovanje javnih politika i proračuna; provedba, evaluacija i nadzor javnih politika i proračuna; osvrt na dva važna pitanja: na gospodarske javne službe i upravljanje sustavom socijalne sigurnosti.

Dokument 22. *Izazovi upravljanja u centru vlade: koalicije i promjene vlasti*,⁴⁰ objavljen 1998., analiza je upravljanja u odnosu na stvaranje javnih politika i odlučivanje u koalicijskim vladama u Poljskoj, Danskoj i Švedskoj te upravljanja s obzirom na promjene vladajuće strukture na primjeru Kanade i Francuske.

Dokument 35. *Koordinacija u centru vlade: funkcije i organizacija ureda vlade*⁴¹ iz 2004. analiza je strukture i zadaća ureda vlade ili kabineta premijera, odnosno upravnog tijela koje podupire zajednički rad vlade, namijenjena ponajprije zemljama zapadnog Balkana radi potpore reformama i razvoju njihovih ureda vlade i kabineta premijera, a time i jačanja njihovih sustava odlučivanja. U dokumentu se analiziraju uredi vlade u zemljama

³⁸ The Internationalisation of Policy-Making: Institutional and Organisational Options to Integrate Domestic and International Aspects of Policy-Making

³⁹ Budgeting and Policy Making, www.sigmaweb.org/dataoecd/21/9/36952413.pdf.

⁴⁰ Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions, www.sigmaweb.org/dataoecd/20/58/36953367.pdf.

⁴¹ Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office, [www.ois.oecd.org/olis/2004doc.nsf/LinkTo/NT00009FE6/\\$FILE/JT00168881.PDF](http://www.ois.oecd.org/olis/2004doc.nsf/LinkTo/NT00009FE6/$FILE/JT00168881.PDF).

OECD-a, srednje i istočne Europe te zapadnog Balkana s obzirom na različita pitanja povezana s radom ureda vlade ili kabineta premijera.

Dokument 38. *Politički savjetnici i javni službenici u europskim zemljama*⁴² iz 2007. sadržava pregled uloge političkih savjetnika i njihova odnosa s javnim službenicima u zemljama članicama OECD-a te detaljne studije o ulozi političkih savjetnika u Danskoj, Poljskoj, Portugalu, Španjolskoj i Velikoj Britaniji. Dokument je pripremljen radi predstavljanja raznovrsnosti nacionalnih tradicija u pogledu uloge i odgovornosti političkih savjetnika i javnih službenika, kao i postojećih metoda za prevladavanje mogućih sukoba, a trebao bi poslužiti zemljama zapadnog Balkana za daljnji razvoj funkcije političkih savjetnika.

Dokument 39. *Uloga ministarstava u oblikovanju javnih politika: razvoj, praćenje i evaluacija javnih politika*⁴³ iz 2007. prikazuje korake u procesu oblikovanja javnih politika i nudi okvir za procjenu i razvoj uloge ministarstava u tom procesu te analizira praksu oblikovanja javnih politika u zemljama zapadnog Balkana. Sposobnost resornih ministarstava u zemljama zapadnog Balkana i nekim novim državama članicama za pripremu alternativnih odluka javnih politika, uporabu analize javnih politika te praćenje njihove provedbe i ocjenjivanje rezultata često je prilično slaba pa bi dokument trebao pomoći u jačanju uloge ministarstava u oblikovanju javnih politika.

2.7. Posebna pitanja tranzicijskih zemalja

Dokument 2. *Ustavi zemalja srednje i istočne Europe i baltičkih zemalja*⁴⁴ iz 1995. komparativna je studija ustavnog uređenja u zemljama srednje i istočne Europe i u baltičkim zemljama nakon promjena 1989. Analizira se način donošenja ustava, njihova uloga kao instrumenta za tranziciju u demokratske, višestranačke režime s tržišnom ekonomijom, načelom vla-

⁴² Political Advisors and Civil Servants in European Countries, [www.oalis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D5A/\\$FILE/JT03224597.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D5A/$FILE/JT03224597.PDF).

⁴³ The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation, [www.oalis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D3E/\\$FILE/JT03224116.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D3E/$FILE/JT03224116.PDF).

⁴⁴ Constitutions of Central and Eastern European Countries and the Baltic States, www.sigmaxweb.org/dataoecd/21/39/36951467.pdf.

davine prava i jamstvom zaštite temeljnih prava i sloboda te diobu vlasti, mogućnosti promjene ustava i referendumu.

Dokument 37. *Proširenje EU: analiza pregovora sa zemljama zapadnog Balkana*⁴⁵ iz 2007. analizira pregovore koji će se odvijati s tim zemljama i pokušava utvrditi u kojim će se područjima pojaviti glavni problemi. U tom smislu namijenjen je zemljama zapadnog Balkana kao pomoć u razumijevanju nužnosti profesionalnog pristupa u pregovorima, u unapređenju zakonskog okvira, uspostavi institucija, provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Kao osnova za predviđanja koriste se iskustva petog proširenja Europske unije na 12 zemalja srednje i istočne Europe, posebno u kontekstu predviđanja problema za koje se očekuje da će vjerojatno biti glavna područja pregovaranja s budućim zemljama članicama i na temelju kojih je moguće razviti strategije za rješavanje težih poglavlja.

3. Dokumenti SIGME prema godini donošenja

U svojem višegodišnjem djelovanju SIGMA je objavila 44 dokumenta, od kojih većinu u razdoblju 1995.–2000., ukupno 31. U tom je razdoblju najveći broj dokumenata pripremljen 1997., njih 13. U 1995. objavljena su dva dokumenta, sedam u 1996., pet u 1998., jedan u 1999. i tri u 2000. S obzirom na to da je SIGMA osnovana kao potpora reformama javne uprave u Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji, velik broj dokumenata objavljenih u tom razdoblju moguće je objasniti upravo tzv. istočnim proširenjem EU, kojim se označava ulazak u EU deset istočnoeuropskih zemalja (Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Bugarska i Rumunjska) te Malte i Cipra 2004. odnosno 2007.

Zemlje srednje i istočne Europe podnosile su prijave za članstvo u razdoblju između 1994. i 1996., a svoje su prijave predale i Turska (1987. te Cipar i Malta (1990.).

EU je, našavši se pred posebnim slučajem u odnosu na prijašnja proširenja, na Europskom vijeću u Kopenhagenu 1993., postavila uvjete za ulazak, koji uključuju stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje zaštite manjina (politički kriterij), posto-

⁴⁵ Enlargement of the European Union, An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans, [www.oilis.oecd.org/olis/2007/doc.nsf/LinkTo/NT00000D56/\\$FILE/JT03224554.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2007/doc.nsf/LinkTo/NT00000D56/$FILE/JT03224554.PDF).

janje djelotvornog tržišnog gospodarstva te sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s tržišnim pritiscima unutar Unije (ekonomski kriterij) te usvajanje cjelokupne pravne stečevine Europske unije, odnosno sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije (pravni kriterij). Kopenhaški kriteriji potvrđeni su na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. te je zaključeno da provedbu političkih, gospodarskih i pravnih reformi mora pratiti odgovarajuće administrativno ustrojstvo. Četvrti, administrativni kriterij, kao preduvjet za članstvo, odnosi se na mogućnost prilagodbe javne uprave standardima i normama EU.

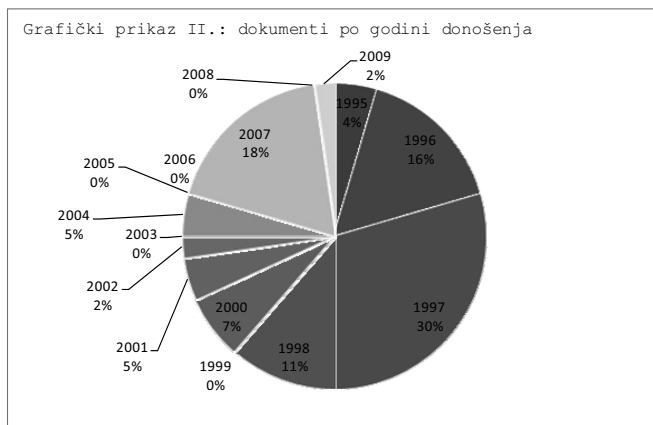
Pregovori o pridruživanju za Češku, Poljsku, Mađarsku, Estoniju, Sloveniju i Cipar započeli su 1998., dok su ostale zemlje, kao manje spremne, pregovore započele 2000. U pregovorima o pristupanju upravo je reforma uprave predstavljala jedan od glavnih izazova. U tom je smislu i razumljivo da je većina dokumenata SIGME pripremljena u razdoblju 1995.–2000.

EU je službeno pokrenula pregovore o pristupanju s Hrvatskom i Turskom na sastanku Europskog vijeća u Luxembourg 3. listopada 2005., a Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji status države kandidatkinje odobren je u prosincu 2005.

U razdoblju 2001.–2009. dokumenti su objavljeni manjim intenzitetom: 2001. i 2004. donesena su po dva dokumenta, 2002. i 2009. po jedan, dok 2003., 2005., 2006. i 2008. nije objavljen ni jedan dokument. Najviše je dokumenata, njih osam, doneseno 2007.

Jedan od mogućih razloga za smanjivanje broja dokumenata, uz eventualno iscrpljivanje tema, jest pojačavanje aktivnosti SIGME u procjeni učinaka upravnih reformi u zemljama srednje i istočne Europe koje aspiriraju za članstvo u EU. Naime, od 1999. na zahtjev Europske komisije SIGMA je počela pripremati godišnja izvješće (*Assessment Reports*) kao doprinos komisijinim izvješćima o napretku zemalja u procesu pristupanja Europskoj uniji (Cardona, Freibert, 2007: 52). U tim se izvješćima analiziraju pojedini aspekti provedenih reformi u usporedbi s europskim načelima,⁴⁶ a nalazi bi trebali poslužiti zemljama u ubrzavanju i boljoj provedbi upravnih reformi.

⁴⁶ Europska načela, odnosno načela europskog upravnog prostora, podijeljena su u četiri grupe: (a) vladavina prava: zakonitost, pouzdanost i predvidivost, (b) otvorenost i transparentnost, (c) odgovornost, (d) efikasnost i efektivnost.



4. Autori dokumenata SIGME i njihov opseg

Autori dokumenata SIGME su praktičari iz zemalja članica EU, srednje i istočne Europe, predstavnici akademske zajednice i stručnjaci OECD-a odnosno SIGME.

Između ostalih, u pripremi dokumenata SIGME sudjelovali su Jacques Ziller, profesor na sveučilištu Sorbonne i direktor istraživanja na Međunarodnom institutu za javnu upravu (dokumenti 1, 2, 23, 42), Michel Lesage, profesor na Univerzitetu Pariz I i direktor Instituta za komparativna istraživanja o institucijama i pravu (dokument 2), profesor Keith W. Patchett sa Sveučilišta Wales u Velikoj Britaniji (dokumenti 5, 14 i 18), François Lacasse, profesor na Univerzitetu Québec (dokument 8), profesor J. J. Hesse, Nuffield College, Univerzitet u Oxfordu (dokument 12), profesor Denis Galligan, Univerzitet u Oxfordu (dokument 17), profesor Alain Claisse, Univerzitet Pariz I (dokument 21), profesorica Sue Arrow-smith, Univerzitet u Nottinghamu, Velika Britanija (dokument 28), Jean-Louis Quermonne, profesor političkih znanosti, Univerzitet u Grenobleu (dokument 23), prof. Manuel Villoria s Univerziteta Rey Juan Carlos u Madridu (dokument 36), profesor Alan Mayhew, Europski institut Univerziteta u Sussexu (dokument 37), Jan-Hinrik Meyer-Sahling s Univerziteta u Nottinghamu (dokument br. 44).

Većina navedenih autora profesori su na sveučilištima u Velikoj Britaniji (6) i Francuskoj (4). Postavlja se pitanje zašto u izradu dokumenata nisu uključivani predstavnici akademske zajednice iz zemalja srednje i istočne Europe, čak i nakon njihova pristupanja EU. Premda su javne uprave zemalja srednje i istočne Europe opterećene brojnim problemima i njihova

se reforma nameće kao jedan od prioriteta u postupku pristupanja Uniji, pitanje stručnosti i znanja nacionalnih eksperata teorijskog usmjerenja nije u korelaciji s problemima u javnoj upravi. Nacionalni praktičari koji su sudjelovali u izradi dokumenata, odnosno dijelova u kojima se analiziraju nacionalne prakse o pojedinom pitanju, uglavnom su rukovodeći javni službenici u nacionalnim upravama. Eksperti SIGME sudjelovali su u izradi većeg broja dokumenata, uključujući dokumente 6, 23, 25, 27, 28, 31, 35, 39, 38, 40, 41 i 42.

Opseg dokumenata varira od vrlo opširnih, primjerice dokument 8 sa 335 stranica, dokument 12 (246 str.), dokument 18 (207 str.), do onih kraćih (dokumenti 7 i 14 na 12 stranica). Sedamnaest dokumenata obuhvaća do 50 stranica teksta, četrnaest između 51 i 100 stranica, deset dokumenata između 101 i 200 stranica te tri dokumenta više od 200 stranica. Ukupno, dokumenti SIGME obuhvaćaju više od 3.800 stranica teksta, što je svakako respektabilna količina materijala o različitim pitanjima iz domene javne uprave.

5. Dokumenti SIGME i europski upravni prostor

Na razini EU ne postoji pravna stečevina kojom bi se uređivale javne uprave država članica. Međutim, premda europska politika javne uprave koja sadržava standarde i rješenja obvezujuća za države članice ne postoji, »funkcionalno isti efekt postignut je kroz sudsku praksu Europskog suda pravde« (Heidbreder, 2009: 15). Naime, pravno obvezujuće odluke Europskog suda neposredno utječu na organizaciju i djelovanje nacionalnih uprava svih članica i glavni su izvor općeg upravnog prava u Europskoj uniji (Scherpereel, 2004: 559; cit. prema: Musa, 2006: 136).

Za pristupanje novih država Europskoj uniji upravo se pitanje sposobnosti njihovih javnih uprava za provedbu pravne stečevine EU postavilo kao jedno od ključnih. Kao instrument za evaluaciju rezultata reformi javne uprave u državama jugoistočne Europe konceptualiziran je pojam europskog upravnog prostora (Matei, Matei, 2008: 43).

Koncept europskog upravnog prostora najiscrpnije je razrađen upravo u dokumentima i publikacijama OECD/SIGMA.⁴⁷ U dokumentu 44 u kojem se analiziraju dosezi i održivost reformi javne uprave u zemljama

⁴⁷ Pored dokumenata, postoje i ostale publikacije SIGME koje se bave europskim upravnim prostorom.

srednje i istočne Europe navodi se da se politika reforme javne uprave temeljila na načelima EUP-a koje je razvila SIGMA kasnih 1990-ih na zahtjev EU. Ta je politika pratila napore EU u razvoju upravnih kapaciteta u sektorima koje obuhvaća pravna stečevina.

Najvažniji dokumenti koji razrađuju pitanje EUP-a jesu dokumenti 23 i 27. Tako se u dokumentu 23 *Priprema javnih uprava za europski upravni prostor* iz 1998. navodi da »ono što se može nazvati europskim upravnim prostorom postupno dobiva oblik« (str. 113). Navodi se kako EUP nastaje razmjenom mišljenja i iskustva javnih službenika država članica u provedbi odluka Zajednice, čime se razvijaju modeli komunikacije koji utječu na odlučivanje i pronalaženje zajedničkih rješenja. Također, EUP čine i opća načela zajednička upravnim sustavima, koja uključuju pouzdanost, predvidivost, sigurnost, efikasnost, transparentnost i drugo. Nadalje, navodi se da u prilog postojanju EUP-a govori i postojanje niza ključnih zajedničkih načela upravnog prava koja su prihvaćena i primjenjuju se u čitavoj Uniji, uglavnom putem sudske prakse Europskog suda pravde.

U dokumentu 27 *Europska načela javne uprave* iz 1999. dokazuje se postojanje EUP-a kao spoja osnovnih institucionalnih rješenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda i vrijednosti upravne službe koje su zajedničke upravama država članica EU. Smatra se da je moguće govoriti o postojanju zajedničkog upravnog prostora ako se grupa upravnih načela, pravila i propisa jednoznačno primjenjuje na određenom teritoriju koji pokriva nacionalni ustav. Stoga je za EUP važno da javne uprave zemalja članica djeluju i da su organizirane na temelju europskih načela, pravila i propisa. Države koje žele postati članicama EU moraju uzeti u obzir te standarde u razvoju svojih državnih uprava. Navodi se da EUP, iako ne predstavlja dio pravne stečevine, ipak treba poslužiti kao vodič u reformama državne uprave u državama kandidatkinjama.

Navedeni dokumenti SIGME upućuju na zaključak da je postojanje europskog upravnog prostora neupitno. Međutim, postavlja se pitanje koliko je moguće govoriti o konvergenciji uprava država članica prema zajedničkom modelu u praksi, osobito stoga što nedostaje empirijskih istraživanja u ovom području.

Što se tiče konvergencije javne uprave zemalja srednje i istočne Europe koje su postale članicama EU tijekom »istočnog proširenja«, istraživanje koje je provela SIGMA pokazuje da ne postoji jednoznačan odgovor na to pitanje. Velike razlike između javnih uprava osam država članica uključenih u istraživanje nameću zaključak da se u razdoblju nakon primanja u punopravno članstvo EU zapravo može govoriti o »divergenciji« (doku-

ment 44, str. 75). I usklađenost javnih uprava pojedinih »starih« država članica EU s načelima europskog upravnog prostora jest upitna (dokument 44, str. 78).

Važnost ovdje prikazanih dokumenata ogleda se prije svega u djelovanju SIGME, i to osobito s obzirom na procjene napretka reforme javne uprave u zemljama kandidatkinjama za pristupanje EU koje od 1999. SIGMA priprema kao doprinos izvješćima o napretku Europske komisije. Različite teme i pitanja javnog upravljanja obrađena u dokumentima SIGME predstavljaju dobre prakse i europske standarde s kojima se rezultati reforma javne uprave u zemljama kandidatkinjama uspoređuju i vrednuju. Međutim, za analizu stvarnog utjecaja ovdje prikazanih dokumenata na javne uprave, osim u kontekstu postavljanja standarda za reforme u zemljama kandidatkinjama, nedostaje empirijskih istraživanja.

Literatura

- Cardona, F., A. Freibert (2007) The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 51–59.
- Heidbreder, G. E. (2009) Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetration and Mechanisms of National Change. KFG Working Paper No. 5, www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/WP_05_September_Heidbreder.pdf
- Matei, L., I. A. Matei (2008) Globalization and Europeanization – A Projection on a European Model of Public Administration. *Theoretical and Applied Economics* 4(4): 33–52.
- Musa, A. (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava. *Hrvatska javna uprava* 6(1): 123–154.

AN OVERVIEW OF SIGMA PAPERS 1992–2009:
CONTRIBUTION TO PUBLIC ADMINISTRATION
REFORMS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Summary

In the course of its activities, SIGMA has published 44 papers on various issues of public management and administrative reforms, including institution building and institutional reform, public administration reform and its harmonisation with European standards; audit, financial control and supervision; regulatory impact assessment and better legal regulation; legal framework and contents of legislation; public servants, their education, training and professionalism; public procurements; creation and coordination of public policies. A quantitative analysis of the papers has been conducted with regard to their respective theme, year of publication, authors, and the scope and development of the concept of European Administrative Space.

Key words: SIGMA, European Administrative Space, public administration reform, public management