

Anamarija Musa*

Bijela knjiga o europskom upravljanju (*White Paper on European Governance*), policy dokument Europske komisije (EK) objavljen u srpnju 2001. (COM (2001) 428 final) koji definira sustav oblikovanja politika, procesa odlučivanja i provedbe zakonodavstva u Europskoj uniji (EU), sa svrhom liječenja demokratskog deficita i općeg jačanja učinkovitosti europskog projekta. Bijela knjiga sadržava skup preporuka za povećanje demokratičnosti, legitimiteta institucija EU, moderniziranje javnog djelovanja i povećanje odgovornosti te otvaranje procesa odlučivanja građanima i civilnom društvu, koji su uokvireni u koncept europskog upravljanja. Dokument je nastao na temelju izvještaja i prijedloga za reformu u šest područja, koje je sastavilo 12 radnih skupina koje su činili predstavnici općih uprava EK te vanjski eksperti. Po objavi Bijele knjige osam mjeseci trajao je proces javnih konzultacija u kojem je svoje komentare dalo 189 aktera, kao što su tijela vlasti država članica na nacionalnoj razini i nižim razinama, međunarodne organizacije, znanstvene i istraživačke institucije, profesionalne udruge, velike korporacije, itd. Već u lipnju i srpnju 2002. EK je poduzeo prvi paket mjera, koje predstavljaju početak niza komunikacija za svako od šest područja upravljanja i specifičnih pitanja, i to: (1) bolje zakonodavstvo, koje uključuje tri elementa (pojednostavnjenje i poboljšanje regulacijskog okvira, promoviranje kulture dijaloga i sudjelovanja – minimalni standardi za konzultacije pri izradi javnih politika, sustavna procjena utjecaja zakonodavstva); (2) prikupljanje i korištenje ekspertnog znanja; (3) suradnja s lokalnim i regionalnim vlastima radi osiguranja provedbe zakonodavstva te dijalog s udrugama lokalnih i regionalnih vlasti; (4) postavljanje regulacijskog okvira za europske agencije; (5) jačanje mrežnog upravljanja,

* Dr. sc. Anamarija Musa, viša asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

posebno kroz reformu procesa komitologije; (6) jačanje primjene prava EU. Bijela knjiga doživjela je mnoge kritike, a najznačajnije se odnose na prenaplašenu ulogu EK u europskom upravljanju, zanemarivanje slabosti upravnih kapaciteta te prenaplašivanje participacije i transparentnosti na uštrb tradicionalne odgovornosti kao elemenata legitimnosti vlasti.

europska direktiva (engl. *European directive*), zakonodavni akt koji nameće državama članicama obavezu postizanja određenog rezultata, dok im prepušta slobodan odabir oblika i metoda njihova ostvarenja. U slučaju da država članica ne postupi prema zahtjevima direktive, EK kao »čuvar ugovora« može pred Europskim sudom pokrenuti postupak za povredu prava Zajednice (*infringement procedure*). Direktive donosi Vijeće, u mnogim slučajevima zajedno s Europskim parlamentom kroz različite zakonodavne postupke, ali i Vijeće Europske unije može prenijeti ovlast u određenim slučajevima na Europsku komisiju, koja već ima značajnu ulogu jer ima monopol na predlaganje zakonodavstva. Direktive se objavljuju u službenoj publikaciji Europske unije – *Official Journal*. Adresati direktive su države članice. Ona zahtijeva transpoziciju u nacionalne pravne sustave putem zakona i podzakonskih propisa u određenom vremenskom roku. Pravovremena i kvalitetna transpozicija koja u velikoj mjeri ovisi o upravnom kapacitetu pridonosi provedbi europskog zakonodavstva te smanjuje istodobno implementacijski (provedbeni) i demokratski deficit.

Europska komisija (engl. *Europska komisija*), izvršni organ EU *sui generis* kojeg je glavna uloga promicati i štiti interese EU. U skladu s tim, EK je čuvar ugovora, što znači da je dužan pratiti primjenu europskog zakonodavstva i štiti pravni poredak; ima pravo zakonodavne inicijative, usmjeravajući tako razvoj europskih integracija, pri čemu se koristi pomoći ekspertnih grupa; brine se za provedbu EU zakonodavstva, što u pravilu znači da nadzire i osigurava primjenu u državama članicama, dok tek u ograničenim segmentima, kao što je tržišno natjecanje ili programi pomoći, neposredno primjenjuje propise; provedba uključuje i ovlast da u određenim slučajevima donosi provedbene mjere na temelju ovlasti koje mu je prenijelo Vijeće, kad djeluje u sklopu odborske procedure ili komitologije. Prati i osigurava korištenje proračunom EU, ima važnu ulogu u pregovorima o trgovinskim ugovorima s trećim zemljama te u politici proširenja. Organizacijski, politički dio Komisije čini kolegij od 27 povjerenika koji odluke donosi isključivo kolektivno, sukladno broju članica. Komisija se imenuje na pet godina, po izborima za Europski parlament, koji je potvrđuje nakon što je predsjednika imenovalo Europsko vijeće. U upravnom

dijelu, podijeljena je na opće uprave prema područjima djelovanja, na čelu kojih je generalni direktor, te druge upravne jedinice koje su pomoćne službe. Sve se one popunjavaju službenicima na temelju javnog natječaja i načela sposobnosti i zasluga (*merit*), iako postoji i visoki službenički sloj na imenovanje kojeg utječu politički kriteriji, s obzirom na potrebu poštovanja nacionalne zastupljenosti. U Komisiji je zaposleno oko 24.000 službenika, uglavnom u uredima u Bruxellesu. Komisija ima vrlo važnu ulogu u upravljanju europskim agencijama te koordinaciji mreža agencija. Osnovni problemi s EK tiču se njegova karaktera krnje egzekutive s obzirom na to da su mu ovlasti, organizacijski kapaciteti i koordinacijske sposobnosti znatno skućeni te ovisi i ograničen je u ostvarenju svoje uloge voljom i kapacitetima država članica. Osim toga, Komisiji se često zamjera izrazita politiziranost i prekoračenje uobičajene uloge te prevelika inicijativa, što sve, smatra se, pridonosi demokratskom deficitu EU. Stoga je nakon razdoblja proaktivne uloge EK u vrijeme Jacquesa Delorsa (1985–1995) nerazmjer između političke uloge Komisije i njezinih upravnih kapaciteta te zloupotrebe 1999. bio jedan od razloga reforme i Komisije i europskog upravljanja na prijelazu tisućljeća, koju su proveli i podržali predsjednici Romano Prodi (1999–2004) te Jose Manuel Barroso (2004–). Lisabonski ugovor ojačao je ulogu predsjednika Komisije te promovirao povjerenika za vanjske odnose u visokog predstavnika EU za vanjsku i sigurnosnu politiku.

Europska mreža za javnu upravu (*The European Public Administration Network*, EUPAN), neformalna mreža rukovoditelja tijela državne uprave članica EU nadležnih za javnu upravu te Europske komisije. Neformalna suradnja rukovoditelja tih tijela državne uprave razvija se od druge polovine 1970-ih. Prva konferencija na ministarskoj razini održana je u veljači 1988. u Maastrichtu. Mreža je uspostavljena u prosincu 1992. u Londonu, s ciljem da razmatra važna pitanja javne uprave, potiče modernizaciju javne uprave te pridonosi suradnji država članica kroz razmjenu informacija. U novije je doba njezin zadatak provedba Lisabonske strategije koja u središte javnog upravljanja stavlja građanina te usmjerava europske javne službe prema efikasnosti i orijentaciji na korisnika. Temeljna područja djelovanja mreže su upravljanje ljudskim potencijalima, inovacija i kvaliteta javne uprave te e-uprava. Djelovanje EUPAN-a temelji se na razmjeni ideja, iskustava i dobre prakse kako bi se poboljšao učinak, kompetitivnost te kvaliteta središnjih državnih uprava. Mreža je organizirana na tri razine. Političku razinu čine ministri i povjerenik EK nadležni za javnu upravu; upravljačku razinu čine generalni direktori nadležni za javnu upravu;

stručnu razinu čine radne skupine po područjima. Tri su temeljne radne skupine – Radna skupina za upravljanje ljudskim potencijalima, Radna skupina za inovaciju u javnoj službi te Radna skupina za e-upravu. Postoje i podskupine koje se bave kvalitetom (NCP – Nacionalne kontaktne točke za promociju CAF-a), obrazovanjem za javnu upravu (DISPA – grupa direktora škola i instituta za javnu upravu) te unapređenjem regulacije (DBRR – grupa direktora i eksperata za bolju regulaciju). Sastanci EUPAN-a na upravljačkoj se razini odvijaju dva puta godišnje, a organizacija i predsjedavanje sastancima u nadležnosti je države koja predsjedava EU. Tzv. »trojka« priprema sastanke generalnih direktora, nadzire provedbu programa te rad radnih skupina, a čine je direktori zemlje koja predsjedava Unijom te neposredne prethodnice i nasljednice, predstavnici EK te Europskog instituta za javnu upravu (EIPA). Ministri se na političkoj razini sastaju jednom u dvije godine. Mreža surađuje i s EIP-om te europskim sindikatima. Zaključno s 2009. održan je 51 sastanak EUPAN-a.

Europska upravna škola (*The European Administrative School – EAS*) osnovana je 2005. sa zadatkom provedbe postupaka usavršavanja za službenike u institucijama i tijelima EU, u suradnji s odjelima za usavršavanje u pojedinim tijelima i institucijama. Osnivanjem centralnog tijela za izobrazbu službenika želi se pridonijeti širenju zajedničkih vrijednosti, promovirati bolje razumijevanje među osobljem EU, harmonizirati profesionalnu praksu te povećati ekonomičnost. EAS oblikuje, organizira i ocjenjuje programe usavršavanja. Oni su u obliku tečajeva za srednji menadžment, pripravničkih tečajeva te ciklusa usavršavanja (certifikacija) za osoblje koje ima potencijala za prelazak iz jednog u drugi karijerni tip – iz statusa pomoćnika koji obavljaju izvršne poslove u status administratora odnosno obavljanja rukovodećih poslova.

europska uredba (engl. *European regulation*), zakonodavni akt opće primjene koji se direktno primjenjuje u državama članicama i stupa na snagu istodobno te stoga ne traži transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo. On ipak može dovesti do potrebe usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa sadržajem uredbe. Uredbe donosi Vijeće, samo ili zajedno s Europskim parlamentom, kroz različite zakonodavne procedure. Za razliku od direktiva, uredbe predstavljaju klasični pravni instrument hijerarhijskog tipa. Objavljuju se u službenom listu, *Official Journal*.

europske agencije (engl. *European agencies*), neovisna tijela EU koja se osnivaju radi osiguravanja implementacije i podrške europskim politika-

ma. Prve agencije Zajednice osnovane su 1970-ih radi razvoja tržišta rada, što su radile uglavnom u obliku prikupljanja podataka i stručnih analiza u zadanim područjima. Drugi val formiranja agencija nastupa 1990-ih, kad je osnovano osam novih agencija Zajednice (npr. za lijekove, za zaštitu okoliša, za usklađivanje tržišta, zaštitu raznolikosti bilja) da bi olakšale funkcioniranje jedinstvenog tržišta. One imaju nešto šire regulacijske ovlasti, koje se uglavnom sastoje u odlučivanju u pojedinačnim slučajevima. U posljednjem, trećem valu, koji traje nakon 2002., osnovano je 12 novih agencija, i to na području prometa, sigurnosti podataka, ribarstva, zaštite sigurnosti prehrambenih proizvoda, zaštite i kontrole zaraznih bolesti, kemikalija, električne energije i dr. EU ima gotovo 40 agencija, od kojih se neke smatraju regulacijskima, a druge su usmjerene samo na upravljanje programima Unije. Agencije se razlikuju u pogledu naziva (agencije, zaklade, uredi, centri), veličine, formalne strukture, financiranja, načina imenovanja upravljačkih struktura, opsega funkcija, ali i važnosti te geografske raširenosti. I pravna osnova za osnivanje kao i procedura razlikuju se među agencijama iz različitih stupova, ali i unutar samog prvog stupa Unije. Od 23 agencije 12 ih je utemeljeno na odredbi čl. 308. EZ, a ostale na sektorskim osnovama u Ugovoru. Samo trećina agencija (one novijeg datuma) osnovana je u postupku suodlučivanja Vijeća i Parlamenta. Agencije se osnivaju aktom sekundarnog prava Unije, a ti se akti razlikuju prema donositeljima i snazi ovisno o stupovima i ugovorima. U prvom stupu, koji je stup Europskih zajednica, agencije se osnivaju uredbama. Osnovna struktura agencija je uglavnom ista – upravno vijeće određuje program rada, izvore financiranja te određuje političke ciljeve i postavlja smjernice; uvijek uključuje predstavnike država članica i EK, kao i nekih drugih tijela ili entiteta; izvršni direktor kojeg imenuje upravno vijeće ili Vijeće EU i koji odgovara za djelovanje i provedbu programa agencije te jedan ili više tehničkih ili znanstvenih odbora sastavljenih od stručnjaka. Nadzor nad radom agencije provode Vijeće i EK, ombudsman, Europski sud i Revizijski sud. Agencije se uglavnom financiraju iz proračuna EU, ali neke imaju i vlastite prihode. Neki klasificiraju agencije na regulacijske, nadzorne (*monitoring*), suradničke (kooperacijske) i izvršne (egzekutivne). Regulacijska uloga agencija ograničena je na reguliranje ponašanja u pojedinačnim slučajevima odnosno na davanje *inputa* EK ili drugim tijelima, a razlog je nepostojanje osnove u osnivačkim ugovorima te tumačenja ugovora od Europskog suda (doktrina Meroni). Agencije imaju ulogu u stvaranju upravnih mreža – upravnu mrežu čine istovrsne nacionalne agencije, odgovarajuća europska agencija i Komisija. Stvaranje pravnog okvira za regulacijske agencije doživjelo je neuspjeh zbog otpora država članica. Iz-

vršne agencije regulirane su uredbom iz 2002. Osnovni problem agencija je ravnoteža između autonomije i kontrole.

Europski institut za javnu upravu (engl. *European Institute of Public Administration*, EIPA), istraživački i edukacijski centar koji povezuje područja europskih integracija i javnog menadžmenta. Osnovan je 1981. sa sjedištem u Maastrichtu i podružnicama u Luxembourg (za područje pravosuđa), Barceloni (za problematiku regija) i Varšavi (za područje upravljanja javnim financijama), a financira se kroz proračun EU. Svrha je jačanje upravnih kapaciteta na europskom nivou i u državama članicama, ali i u pristupnicama, pružanjem kvalitetne ekspertize, provedbom istraživanja, savjetovanja te edukacijom službenika i dr. Temeljna područja djelovanja su europsko odlučivanje, europske politike te javni menadžment i komparativna javna uprava.

europski upravni prostor (engl. *European administrative space*, EAS), EUP, normativni koncept koji je sredinom 1990-ih razvila SIGMA, servisna organizacija EU i OECD-a za pomoć reformi javnog upravljanja. Uloga mu je da nadomjesti nepostojeći europski model javne uprave koji bi poslužio budućim članicama EU u reformi njihovih institucija i razvoju upravnih kapaciteta. EUP je jezgra upravnih institucija, pravila, postupaka i prakse koje su manje ili više zajedničke članicama EU, svojevrsni idealtip suvremene europske javne uprave. Glavna načela EUP-a su: (a) vladavina prava, u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti upravnog djelovanja i odluka; prvenstveno se to odnosi na načelo zakonitosti kao suprotnosti arbitrarnosti u javnom odlučivanju te na potrebu poštovanja legitimnih očekivanja građana; uključuje nepristranost, nediskriminaciju, hijerarhiju pravnih propisa, nadzor uprave od neovisnog sudstva, kao i načela razmjernosti, pravičnosti, pravovremeno rješavanje te profesionalizam; (b) otvorenost i transparentnost, kojima se nastoji osigurati nadzor upravnih postupaka i rezultata te njihova sukladnost s prije utvrđenim pravilima; jedan od glavnih izraza jest dužnost obrazloženja upravnih odluka koje je podloga za rješavanje u višim instancijama te brana proizvoljnosti; (c) odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim te sudskim tijelima kojom se nastoji osigurati ponašanje u skladu s vladavinom prava; očituje se putem formaliziranja postupaka te definiranja nadzornih mehanizama; (d) efikasnost u korištenju javnim prihodima i učinkovitost u postizanju ciljeva politika koji su utvrđeni zakonima i provedbenim propisima. Pojam EUP povezan je s pojmom upravnih kapaciteta država da se nose sa zahtjevima članstva u EU, s obzirom na to da provedba europskih

politika počiva na aktivnostima nacionalnih, regionalnih i lokalnih upravnih struktura. Mnogi odriču konceptu EUP karakter europskog modela javne uprave i to se shvaćanje, osim normativne jezgre, sve više napušta. Stoga se u novije vrijeme EUP odnosi na strukturno i funkcionalno isprepleten sustav upravnih i drugih organizacija, procesa i vrijednosti koje se razvijaju u kontekstu europskog upravljanja, a uključuju međusobno povezane i neodvojive razine europskih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih upravnih organizacija i novih metoda upravljanja.

Europski ured za odabir osoblja (*The European Personnel Selection Office, EPSO*), osnovan 2002. (djeluje od 2003.) sa svrhom provođenja javnih natječaja putem kojih se zapošljavaju novi službenici u institucijama i tijelima EU. Zamijenio je dotadašnje samostalno zapošljavanje radi povećanja učinkovitosti selekcijskog postupka i smanjenja troškova. Zadatak mu je osigurati građanima EU dostupnost informacija o zapošljavanju u institucijama EU te u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti informatičku tehnologiju za poboljšanje postupka selekcije kandidata. Na natječaj se mogu prijaviti svi građani EU, bez obzira na osobna obilježja kao što su spol, godine, nacionalnost, rasa, vjerska uvjerenja ili seksualna orijentacija. Postupak se temelji na načelu sposobnosti (*merit*) te ideji da je organizacija ogledalo društva kojem služi. U postupku odabira posebno se vrednuju sposobnost, inicijativa i motivacija kandidata.

europsko upravljanje (engl. *European governance*), koncept koji je EK razvio 2001. u svom *policy* dokumentu *Bijela knjiga o europskom upravljanju*. Uključuje pravila, procese i ponašanja koji određuju načine obnašanja vlasti na europskoj razini. Europsko upravljanje temelji se na pet načela dobrog upravljanja (*good governance*) koje od ranih 1990-ih promoviraju Svjetska banka i OECD. Načelo otvorenosti (*openness*) traži da EU institucije i članice aktivno komuniciraju o svojem djelovanju i odlukama, razumljivim jezikom, te tako povećaju povjerenje u institucije. Načelo participacije (*participation*) traži uključivanje što većeg broja aktera u sve faze izrade i primjene politike, što pridonosi kvaliteti i učinkovitosti javne politike te percepciji i povjerenju u EU. Načelo odgovornosti (*accountability*) traži jasnu raspodjelu ovlasti i dužnosti u zakonodavnom i izvršnom procesu te preuzimanje odgovornosti i davanje objašnjenja za poduzete akcije. Načelo učinkovitosti (*effectiveness*) javnih politika odnosi se na njihovu pravovremenost u smislu pružanja adekvatnog odgovora na problem na temelju jasnih ciljeva, evaluacije učinka te korištenja iskustvom. Načelo koherentnosti (*coherence*) podrazumijeva međusobnu

usklađenost i razumljivost javnih politika, a za to se traži i jasno političko vodstvo i odgovornost, pogotovo s naraslim brojem i opsegom zadataka EU te globalnim problemima. Primjena tih načela upotrijebljena je načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji od Ugovora iz Maastrichta 1992. ulaze u pravni sustav EU. Oni traže da razina na kojoj će se javna politika formulirati i provoditi kao i instrument koji će se primijeniti budu u skladu s ciljevima koji se nastoje ostvariti te stoga treba ispitati je li javno djelovanje zaista nužno, je li europska razina najpogodnija za to i jesu li odabrane mjere u skladu sa svrhom koja se nastoji ostvariti. Temeljna je ideja Bijele knjige da se zadani ciljevi jačanja demokratičnosti i učinkovitosti europskog upravljanja mogu ostvariti kroz oblikovanje i primjenu boljih i konzistentnih javnih politika uključivanjem organizacija civilnog društva i europskih institucija te povećanjem kvalitete europskog zakonodavstva, kako bi bilo jasnije i učinkovitije. Jedan od ciljeva je i doprinos raspravi o svjetskoj vladavini jer EU čini važan segment i faktor u međunarodnim institucijama. Načela europskog upravljanja i aktivnosti utjecala su i na sustave upravljanja u nacionalnim državama, posebno u području poboljšanja regulacije, npr. kroz instrument procjene učinka propisa te otvaranje i transparentnosti javnog djelovanja, jačanjem prava na pristup informacijama, sudjelovanjem interesnih skupina u odlučivanju i otvaranjem procesa oblikovanja javnih politika zainteresiranim akterima.

komitologija (engl. *comitology*), tzv. odborska procedura, odnosno postupak u kojem Komisija donosi provedbene mjere uz pomoć odbora sastavljenih od predstavnika država odnosno eksperata i drugih aktera. EK tada djeluje na temelju tzv. delegiranih ovlasti od Vijeća (čl. 202. EZ). Prvi odbori nastali su 1960-ih u vezi s poljoprivrednom politikom, a sada ih je preko pet stotina. Na postupak komitologije odnose se tri odluke usvojene 1987., 1999. i 2006. Odbori povezuju nacionalne upravne strukture i europske institucije. Imaju veliku važnost u svim fazama procesa izrade javnih politika i njihovoj provedbi. Osim kontrole nad EK od strane država članica odnosno Vijeća, uloga im je omogućiti pronalaženje kompromisnog rješenja pomirenjem različitih nacionalnih i europskog interesa te olakšati suočavanje s kompleksnošću javnih politika i potrebom visoke ekspertize. Odbori su sastavljeni od članova iz država članica, obično stručnjaka iz državne uprave, te nezavisnih stručnjaka i predstavnika privatnog sektora ili drugih interesenata (dionika) na koje regulacija neposredno utječe (interesne skupine), a predsjedava im Komisija. Ovisno o tipu postupka razlikuju se tri vrste odbora – savjetodavni, upravljački i regulacijski. Iako su sredstvo za rješavanje problema, odbori se smatraju

i problemom europskog upravljanja zbog svoje netransparentnosti i tehnokratskih tendencija. Lisabonski ugovor mijenja komitologiju razlikujući delegirane akte i provedbene akte. Osim odbora u procesu komitologije postoje i ekspertni odbori EK, koji Komisiji pomažu u pripremi odluka, te odbori koji pomažu Europskom vijeću u pripremi odluka (radne skupine). Sva tri tipa odbora zajedno čine upravljanje putem odbora (*committee governance*) kojim se nastoji osigurati neovisna ekspertiza, ali i zaštititi nacionalne interese, kao i europski interes.

otvorena metoda koordinacije (engl. *open method of coordination, OMC*), instrument usklađivanja javnih politika koji se javlja u sustavu europskog upravljanja 2000. radi ostvarenja ciljeva Lisabonske strategije. Uloga je OMC-a da u politički osjetljivim područjima u kojima je mogućnost europske zakonodavne akcije sužena, kao što su socijalna politika, politika zapošljavanja, obrazovna politika, imigracija i azil, i slična, pridonese ostvarenju zajedničkih europskih ciljeva. Za razliku od hijerarhijskih oblika upravljanja, posebno kroz klasičnu zakonodavnu aktivnost odnosno pravo (*hard law*), OMC je oblik koordinacije i »mekog« prava (*soft law*). Počiva na učenju i razmjeni ideja i iskustava, stvaranju konteksta za razvoj javnih politika koje se oblikuju nezavisno i bez formalnih sankcija te širenju najbolje prakse. Mjere u okviru OMC-a obvezuju države članice – između ostalog zahtijevaju od njih izradu nacionalnih planova za postizanje ciljeva, ali nemaju oblik klasičnog pravnog akta. Za OMC je karakteristično: (1) donošenje smjernica zajedno s vremenskim rasporedom i akcijama koje se trebaju poduzeti na nacionalnom ili regionalnom nivou za ostvarivanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva; (2) utvrđivanje kvantitativnih i kvalitativnih indikatora i mjerila (*benchmarks*) prema potrebama sektora i država kako bi se omogućila usporedba i razmjena najbolje prakse; (3) pretvaranje europskih smjernica u nacionalne i regionalne politike određivanjem specifičnih mjera i ciljeva; (4) periodični nadzor (*monitoring*), ocjenjivanje (evaluacija) i prosudba – od sebi jednakih – (*peer review*) postignutih rezultata te tako ostvarivanje procesa zajedničkog učenja. Smatra se alternativom i značajnom inovacijom u vođenju javnih politika, odnosno novim oblikom javnog upravljanja (*new mode of governance*) koji se temelji na participaciji i orijentaciji na rješavanje problema te iskorištavanje lokalnog znanja i iskustva. Pridonosi demokratizaciji upravljanja (*bottom-up*, oblik upravljanja *odozdo-gore*).

transpozicija (engl. *transposition*) europskog zakonodavstva, prenošenje europskog prava uobličeno u direktivu u nacionalno zakonodavstvo op-

ćom regulacijom zakonima i podzakonskim propisima. Transpozicija je prva faza provedbe europske politike i tako ključni segment postizanja namjeranih ciljeva. S obzirom na to da provedba europskog prava nije automatski proces, niti se odvija tehnički ili apolitično, problem provedbenog deficita ne uključuje samo pitanje upravnog kapaciteta, već se odnosi i na druge institucionalne i političke faktore koji definiraju proces transpozicije. Vremenski okvir transpozicije uređuje se samom direktivom i u slučaju nepoštovanja pravila EK može protiv države članice pokrenuti postupak za povredu prava (*infringement procedure*), s obzirom na to da problemi u transpoziciji predstavljaju povredu Ugovora prema čl. 10. EZ. Adekvatno i efikasno praćenje (*monitoring*) transpozicije od Komisije (naziva se i upravljanje implementacijom, *implementation management*), dakle njezin upravni kapacitet, jedan je od najznačajnijih problema transpozicije, ali i provedbe općenito. Ostali problemi, kao što su motivacija za usvajanje direktive, stupanj usklađenosti postojećeg zakonodavstva sa zahtjevima direktive te koordinacijski mehanizmi, nalaze se na strani država članica. Za poboljšanje transpozicije EK je 2004. u sklopu svojih aktivnosti u području poboljšanja zakonodavstva donio Preporuku o transpoziciji direktiva koje se odnose na unutarnje tržište u nacionalno zakonodavstvo. Istraživanja pokazuju da postoje znatne razlike među državama u uspješnosti transpozicije, što ovisi o posvećenosti vladavini prava te karakteru i kapacitetu političkih i upravnih sustava.

upravna simplifikacija (engl. *administrative simplification*), upravno pojednostavnjenje, jedan od elemenata orijentacije na bolje zakonodavstvo EU. Riječ je o aktivnosti EK usmjerenoj na modernizaciju te na povećanje jasnoće, usklađenosti i učinkovitosti europskih propisa. Na temelju konzultacija i sugestija građana, važnih aktera te država članica, EK je izradio program pojednostavnjenja za period 2005–2008. koji je uključio sto inicijativa za simplifikaciju. Program je kasnije povećan na gotovo 200, s 80%-tnom uspješnošću primjene. Program uključuje i kodifikaciju pravne stečevine da bi bila kompaktnija i lakša za snalaženje. EK se koristi sljedećim metodama pojednostavnjenja: ukidanjem propisa koji su zastarjeli ili nepotrebni; kodifikacijom propisa da bi se olakšala transparentnost i primjena; preradom propisa kojom se simultano mijenja i kodificira regulacija; koregulacijom kroz standardizaciju od strane nezavisnih tijela: korištenjem uredbama umjesto direktivama jer se tako smanjuje varijacija propisa i ujednačava pravo. Neka od područja simplifikacije su poljoprivredne subvencije, poslovna statistika, zaštita okoliša, upravljanje vodama, carine. Istovremeno s programom upravne simplifikacije odvija se i para-

elni program smanjenja upravnog tereta (*administrative burden*) usmjeren na smanjenje broja pravnih propisa. Upravno pojednostavnjenje zagovara i OECD kao metodu smanjenja birokratiziranosti sustava i istovremeno smanjenje tereta za građane i gospodarstvo, što je u skladu s generalnom orijentacijom prema deregulaciji i poticanju privatne inicijative.

Zajednički okvir za ocjenjivanje organizacija u javnom sektoru (engl. *Common Assessment Framework, CAF*), europsko menadžersko sredstvo za mjerenje kvalitete organizacija u javnom sektoru koje je razvio EUPAN odnosno Radna skupina za inovaciju u javnom sektoru (*Innovative Public Services Group*) po uzoru na slična sredstva u privatnom sektoru te javnom sektoru pojedinih država, kao što je široko prihvaćeni EFQM model. Prva verzija predstavljena je 2000., a model se sustavno unapređuje. Model predstavlja besplatan, jednostavan i lako upotrebljiv mjerni instrument konstruiran u obliku upitnika kojim se ocjenjuje učinkovitost i uspješnost organizacije. Njegova je uloga poslužiti kao menadžersko sredstvo za jačanje kvalitete i poticaj za stvaranje akcijskog plana za poboljšanje funkcioniranja organizacije. Provodi se samoocjenjivanjem koje pridonosi izgradnji specifične organizacijske kulture, jer u njemu sudjeluju sve skupine zaposlenih u organizaciji, što povoljno djeluje na stupanj informiranosti i komuniciranja. CAF se može koristiti u svim vrstama organizacija (od organizacija državne uprave, regionalne i lokalne samouprave, javnih službi gospodarskog i negospodarskog karaktera; velikih i malih organizacija; dijelova organizacija) te u svakom kontekstu (kao dio opće reforme ili kao osnova za ciljano poboljšanje uprave ili pojedine organizacije). CAF se sastoji od devet područja koja su razrađena u ukupno 28 potkriterija, koji su zatim specificirani kroz 10-ak potpitanja. Analiziraju se sljedeća područja: vodstvo, strategija i planiranje, upravljanje ljudskim potencijalima, partnerstvo i resursi, upravljanje procesima i reformom. Analiziraju se i četiri aspekta rezultata: orijentacija na korisnike odnosno građane, ljudi, društveni rezultati te ključni rezultati izvedbe. Sustav bodovanja razrađen je tako da se mogu identificirati slabe točke u organizaciji kao i one u kojima je organizacija osobito uspješna, koje mogu poslužiti kao osnova za širenje dobre prakse. Na temelju dobivenih bodova izrađuje se akcijski plan za poboljšanje funkcioniranja organizacije. Korisnici CAF-a okupljaju se na korisničkim danima CAF-a (*CAF Users Events*) na kojima razmjenjuju dobru praksu te iskustva u unapređenju organizacija. Na taj način CAF predstavlja model kojim se olakšava međusobna usporedba (*benchmarking*), potiče učenje među istovrsnim organizacijama i u konačnici povećava kvaliteta. Istovremeno s CAF-om odvija se i Europska kon-

ferencija za kvalitetu na kojoj se predstavljaju slučajevi najbolje prakse. CAF-om se koriste sve zemlje EU, uključujući nove članice, od kojih je u nekima upotreba CAF-a propisana kao obvezna, dok države kandidati te aspiranti na status kandidata u vrlo maloj mjeri i sporadično primjenjuju taj instrument. CAF-om administrira Europski institut za javnu upravu (EIPA).