

Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava

Anamarija Musa*

UDK 349.2(4)

339.923:061.1>(4)EU

Pregledni znanstveni rad

Primljeno 17. 12. 2005.

Prihvaćeno 23. 2. 2006.

Europski upravni prostor jest neformalni *acquis* koji čine standardi i načela za organizaciju i funkcioniranje javne uprave, a temelji se na ideji konvergencije europskih upravnih sustava prema zajedničkom upravnom modelu koji karakterizaju načela vladavine prava, pravne sigurnosti, predvidivosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, efikasnosti i učinkovitosti. S obzirom na otpornost nacionalnih upravnih tradicija ne može se očekivati stvaranje europskog modela javne uprave, već daljnji razvoj u smjeru skupa detaljnih pravila i standarda za javnu upravu.

Ključne riječi: europski upravni prostor, javna uprava, konvergencija, europeizacija, Europska unija

1. Uvod

Posljednjih godina pažnju znanstvene javnosti koja se bavi izučavanjem javne uprave i upravnog prava te Europske unije sve više zao-

* Anamarija Musa, dipl. iur., asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu, Katedra za upravnu znanost

kuplja koncept i pojam *europskog upravnog prostora* (engl. *European administrative space*). U najopćenitijem smislu, o nastajanju europskog upravnog prostora može se govoriti ako upravni sustavi europskih zemalja konvergiraju prema zajedničkom upravnom modelu.

Nacionalnim upravnim sustavima, koji su jedan od glavnih prerogativa državne vlasti, u pravilu je svojstvena jedinstvenost i divergencija te ih se zbog njihova svojstva da odražavaju temeljne društvene, političke i kulturne vrijednosti zemlje čak naziva i utvrdama nacionalizma (Nizzo, 2000). Posebice se razvoj upravnog prava u 19. stoljeću očituje kao izraz suverenosti te različitih kulturnih, političkih, pravnih i socioloških tradicija. Međutim, kao posljedica internacionalizacije i globalizacije, međunarodnih integracija, posebice Europske unije, te stvaranja međunarodnih organizacija (npr. Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda), od 1970-ih počinje intenzivnija razmjena iskustava na području javne uprave. Za međusobno »inficiranje« i utjecaj javnih uprava u prvoj je fazi karakteristična spontana i neformalna razmjena iskustava i uvođenje zajedničkih ili sličnih koncepata i praksi, dok se u posljednjih petnaestak godina usvajanje »najbolje prakse« smatra procesom koji treba aktivno potpomagati i usmjeravati (D'Orta, 2003). Tako umjesto dotadašnje povijesno uvjetovane divergencije dolazi do procesa konvergencije (približavanja) upravnih sustava.¹

Važnost javne uprave za funkcioniranje političkih, ekonomskih i društvenih procesa posebno je izražena u vezi s pripremom tranzicijskih zemalja za pristupanje Europskoj uniji, kad javna uprava i njezine slabosti za nošenje sa zahtjevima europske integracije dolaze u središte pažnje tako da se može govoriti i o »renesansi javne uprave« (Rutgers i Schreurs, 2000: 622). Aktivnosti institucija Europske unije u tom su smislu posebno usmjerene na podupiranje reformi kojima bi se kapaciteti i funkcioniranje uprave tranzicijskih

¹ Jedan od značajnijih čimbenika približavanja javnih uprava jest i jačanje upravne doktrine novog javnog menadžmenta (engl. *the new public management*) koji ističe značenje ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi te podvrgavanje tržišnim načelima javnog sektora općenito. Na poticaj međunarodnih organizacija, kao što su Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, načela i prakse novog javnog menadžmenta, osim u anglosaskim zemljama koje su ih usvojile u svojim politikama uglavnom tijekom 1980-ih godina, prodiru i u druge zemlje, pa tako i u zemlje Europske unije te njezine potencijalne članice.

zemalja kvalitativno osnažili, a u tu su svrhu europske institucije i organizacije kao što je OECD/SIGMA pristupile definiranju pojedinih standarda koje uprave potencijalnih zemalja članica moraju ispunjavati kako bi uspješno ispunile obveze i prava koji proizlaze iz članstva u Europskoj uniji. Upravo se tako razvijeni i utvrđeni standardi smatraju jezgrom europskog upravnog prostora.

Ipak, potpuno razvijen europski koncept javne uprave još ne postoji, iako se postavlja pitanje o njegovim potencijalnim začetcima i konsolidiranju europskog upravnog prostora (u daljnjem tekstu: EUP). Ne samo da postoje različita mišljenja o sadržaju i karakteristikama EUP-a već se razvija znanstvena debata i o samom njegovu postojanju. Postoji li uopće europski upravni prostor? Što ga čini? Koji faktori pridonose njegovu nastajanju, a koji djeluju u suprotnom smjeru? Kad se počeo razvijati i kakva mu je budućnost? Kakva je njegova uloga i značenje? Kakav je odnos između EUP-a i procesa europeizacije?

U ovom se tekstu izlažu pojam i karakteristike europskog upravnog prostora, čimbenici koji utječu na njegovo oblikovanje, posebice djelovanje pojedinih europskih institucija, poseban položaj tranzicijskih zemalja prema EUP-u te odnos između pojma europeizacije i koncepta EUP-a.

2. Pojam europskog upravnog prostora

Pojam europskog upravnog prostora predmet je analiza i debata među teoretičarima javne uprave i europskog javnog prava od 1990-ih godina (Cassese, 1990; Fournier, 1998; Ziller, 1998; Cardona, 1999, 2000; Nizzo, 2001). Prema Siedentopfu i Speeru (2003: 10), pojam EUP, bez specificiranog značenja, postoji od 1992, dok je znanstvena debata o EUP-u zaživjela u njemačkoj upravnoj znanosti na Sveučilištu u Speyeru. Međutim, širu raspravu potaknule su dvije konferencije održane 2002. u Potsdamu i Speyeru.

Složenija razrada pojma zbiva se 1999. kad se ideja stvaranja EUP-a počinje koristiti u vezi s priključenjem novih članica Europskoj uni-

ji. Može se reći da je upravo potencijalno priključenje tranzicijskih zemalja Europskoj uniji dovelo do uobličenja pojma i njegova pomnijeg izučavanja, jer su problemi tih zemalja istaknuli potrebu specificiranja upravnih kriterija za priključenje i provođenja opsežnijih programa pomoći (kao što je npr. PHARE program). Pri tome posebno treba spomenuti djelovanje inicijative SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*), zajedničke inicijative Europske unije i OECD-a osnovane 1992. za pomoć tranzicijskim zemljama u političkim i upravnim reformama, a koja je dio OECD-ove Službe za javni menadžment. Upravo nastojanje SIGMA da obuhvati zahtjeve koji se postavljaju pred javnu upravu zemalja kandidata, a kojih su podloga rješenja prihvaćena u zemljama članicama, intenziviralo je debate o EUP-u i potaknulo kristaliziranje pojma. SIGMA je pristupila detaljnoj razradi koncepta EUP-a i dala potvrdu njegova postojanja u svojim dokumentima iz 1998. i 1999. (Fournier, 1998: 120; Cardona, 1999: 15). Obrazac za procjenu koji je izradila SIGMA jedno je od glavnih sredstava Europske komisije u promoviranju jačanja horizontalnog kapaciteta javnih uprava u tranzicijskim zemljama.²

Francisco Cardona (1999), savjetnik za menadžment javnih službi u tajništvu SIGMA, definira mogućnost postojanja zajedničkog upravnog prostora »kad se grupa upravnih načela, pravila i propisa jednodržavno primjenjuje na određenom teritoriju natkrivenom nacionalnim ustavom« (Cardona, 1999: 15). Stoga je za EUP značajno da javne uprave zemalja članica »djeluju i organiziraju su na temelju europskih načela, pravila i propisa« (Cardona, 1999: 15). U tom smislu EUP je spoj »osnovnih institucionalnih rješenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda i vrijednosti upravne službe« koja se prostire kroz uprave članica EU (Cardona, 1999: 15). Za EUP je karakteristično da zajednička načela nadjačavaju »lokalna« načela, organizacijske oblike, pravila, standarde i praksu (Olsen, 2003: 508) te tako »konvergencija nadilazi divergenciju« (Nizzo, 2001: 7).

² SIGMA određuje šest glavnih područja procjene: oblikovanje politika i koordinacija, upravni službenici, financijski menadžment, javna nabava, unutarnja financijska kontrola i revizija (vidi Dimitrova i Verheijen, 2002).

Europski upravni prostor je dakle neformalni *acquis communautaire*³ na području javne uprave, nastao zbog proširenja Europske unije, koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebice središnje državne uprave (Kovač, 2003: 17). Neformalni *acquis* znači da su »zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeve za jednoznačnu i efikasnu primjenu propisa« (Olsen, 2003: 516), a ta je shvaćanja SIGMA uobličila kao set očekivanja koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u EU, ali i kao referentnu točku za postojeće članice.

Tako Siedentopf i Speer (2003: 14–15) zaključuju da upravo »neformalizirani upravni *acquis communautaire* predstavlja brojne odredbe primarnog i sekundarnog prava Unije kao i presude Europskog suda koje stvaraju dalekosežne *pravne zahtjeve* pred političke i upravne sustave u Europskoj uniji«, a tome treba dodati i *funkcionalne zahtjeve* koje čini nadnacionalna suradnja mrežnog tipa. Autori kao pravne zahtjeve navode očuvanje demokratskih načela i vladavinu prava, zahtjeve upravnog prava, pravila koja se odnose na upravne službenike te pravila javnog sektora. Funkcionalni zahtjevi obuhvaćaju nestandardizirane zahtjeve koje članice trebaju ispunjavati kako bi učinkovito djelovale u političkom sustavu Europske unije, a to su npr. posebno ministarstvo za europske poslove, unutarnja koordinacija i sudjelovanje u europskim poslovima te nacionalna politika osoblja koje je uključeno u rad institucija na europskoj razini (Siedentopf i Speer, 2003).

Ali zašto baš pojam *upravnoga prostora*? Scherpereel (2004) određuje upravni prostor trima definirajućim obilježjima: kao okoliš odnosno prostor (1) unutar kojeg upravno osoblje djeluje i donosi

³ *Acquis communautaire* označuje pravnu stečevinu Europske unije odnosno sve njezino postojeće zakonodavstvo koje su nove članice dužne usvojiti i prihvatiti u vlastitim pravnim sustavima kako bi mogle pristupiti Uniji. Pravni poredak EU obuhvaća za članice neposredno pravno valjane primarne i sekundarne pravne akte (ustavne odredbe, uredbe, smjernice, odluke, itd.) koje zajedno s prethodnim pravnim načelima, međunarodnim pravom, sudskom praksom, običajima i pravnom znanošću čine pravni okvir djelovanja u EU.

odluke, a koji je (2) oblikovan formalnim i neformalnim pravilima koja (3) službenici primjenjuju kroz procese subjektivne internalizacije i aktivne uporabe (Scherpereel, 2004: 555). Upravni prostor stoga obuhvaća ne samo objektivnu implementaciju pravila i načela već i subjektivno procesuiranje pravila od strane službenika te način na koji oni upravljaju svojim ponašanjem na temelju tih normi (Scherpereel, 2004: 555). Tako su u europskom upravnom prostoru »nacionalni upravni službenici, usprkos jedinstvenim upravnim tradicijama svojih zemalja, organizirani na analogan način, a njihovo ponašanje vode slična etička načela« (Scherpereel, 2004: 554). Dakle, EUP ne obuhvaća samo standarde i načela za strukturna i funkcionalna upravna rješenja već i internalizirane norme ponašanja i vrijednosni sustav te bi se u tom smislu moglo govoriti i o »europskoj službeničkoj etici« u nastajanju.

2.1. Upravna konvergencija – kretanje nacionalnih uprava prema zajedničkom modelu

U pravilu, trend stvaranja europskoga upravnog prostora promatra se kao konvergencija⁴ u smislu zajedničkog približavanja europskom upravnom modelu (Olsen, 2003: 506) i razlikuje se od dviju konkurirajućih hipoteza: prve o globalnoj konvergenciji kao posljedici ideje da postoji »jedan najbolji način« organiziranja uprave koji je oslobođen djelovanja konteksta i upravnih tradicija⁵ i druge o institucionalnoj otpornosti koja ističe trajnost različitih upravnih rješenja⁶ (Olsen, 2003). Konvergencija stoga implicira smanjivanje

⁴ Politt (2002) razlikuje četiri tipa konvergencije: (1) diskurzivna, kad sve više ljudi govori o istim konceptima; (2) konvergencija odluka, kad vlasti odluče usvojiti određen organizacijski oblik, politiku ili tehniku; (3) praktična konvergencija, kad organizacije javnog sektora započnu djelovati na sličan način; (4) konvergencija rezultata, kad reforme dovode do sličnih ili istih rezultata i učinaka (prema: Demmke, 2002: 10–11).

⁵ Olsen (2003: 510) ističe da je ideja o globalnoj konvergenciji ukorijenjena u ideji novog javnog menadžmenta, dok je ideja o europskoj konvergenciji povezana s kontinentalnom tradicijom javnog prava i »starom javnom upravom«.

⁶ Hipoteza o institucionalnoj otpornosti naglašuje postojanje kompleksnih obrazaca konvergencije i divergencije s obzirom na to što su historijski procesi doveli do stvaranja različitih upravnih sustava. Zastupnici te teze ističu kao najvažnije postojanje različitih nacionalnih upravnih tradicija.

različitosti i nepodudarnosti među nacionalnim javnim upravama i dovodi do toga da se javne uprave članica razvijaju u istom smjeru stvaranjem sve veće homogenosti i koherentnosti između prije različitih upravnih sustava (Olsen, 2003: 508). To ipak ne znači da je potencijalni novi sustav svojevrsna mješavina nekoliko nacionalnih tradicija ili da neki od tradicionalnih sustava postaje dominantan, već sasvim suprotno: upravni sustavi usvajaju određena institucionalna i funkcionalna rješenja koja su se u određenim prilikama pokazala korisnima, a do usvajanja dolazi zbog nedostatka vlastitih rješenja ili zbog toga što ona ne odgovaraju.

Postavlja se pitanje je li konvergencija upravnih sustava u suprotnosti s načelom suverenosti koje daje državama pravo na autonomiju organizacije i funkcioniranja njihovih javnih uprava. Može se reći da konvergencije dolazi u pravilu zbog atraktivnosti pojedinih rješenja, a ne kao posljedica njihova nametanja članicama i zadiranja u njihova suverena prava. Prije svega, načela EUP-a nisu formalno obvezujuća za države članice i države kandidate, već predstavljaju standarde koje je potrebno ispuniti kako bi ojačao institucionalni kapacitet država članica i kandidata te se time osiguralo provođenje propisa Europske unije. Olsen (2003: 15) smatra da eventualna konvergencija ima inkrementalan karakter i zapravo se odvija kroz postavljanje ograničenja nacionalnim upravama, a ne kao stvaranje cjelovitog modela uprave koji bi potom bio nametnut pojedinim državama.

EUP kao »proces sve jače konvergencije između nacionalnih upravnih poredaka i upravnih praksi zemalja članica« (OECD/SIGMA, 1999: 6) stoga je puko ujednačivanje određenih institucionalnih rješenja i praksi kako bi se efikasno ostvarile politike Europske unije. Suvremena kretanja u politikama Europske unije nužno zahtijevaju institucionalnu prilagodbu jer ispunjavanje većine zahtjeva i standarda koji se postavljaju zbog djelovanja EU smanjuje prostor za tradicionalne različitosti u institucionalnim aranžmanima. Pravila EU primjenjuju se u skladu s načelom izravne primjene i načelom prvenstva te je upravo potreba za primjenom zajedničkih, supranacionalnih pravila od strane nacionalnih javnih uprava prouzročila velike promjene u organizaciji i načinu funkcioniranja javnih

uprava u zemljama članicama EU. Javne uprave više nisu unutar sebe zatvoreni i zasebni, samodovoljni sustavi regulirani isključivo od pojedinih država kao izraz njihova nacionalnog suvereniteta, već postaju funkcionalno povezani entiteti, integrirani unutar europskog prostora.

Dakle, iako »harmonizirajući potencijal upravnih standarda ne pretpostavlja homogeno strukturiranje institucija« (Rutgers i Schreurs, 2000), od zemalja članica, a posebno zemalja kandidata za članstvo u Europskoj uniji, traži se prihvaćanje određenih načela i ispunjavanje pojedinih standarda koje dijele zemlje članice (OECD/SIGMA, 1999: 7). Neki od primjera utjecaja Europske unije na konvergenciju upravnih sustava zemalja članica i zemalja kandidata jesu uspostavljanje posebnih ministarstava za europske integracije u okviru središnje uprave i jačanje vrha egzekutive u smislu veće samostalnosti⁷ i koordinacijskog kapaciteta.

Na konferenciji EPSU-ADEDY⁸ održanoj 2003. godine u Ateni raspravljalo se o europskoj upravnoj konvergenciji te je zaključeno da je »nemoguće, a možda čak i nepoželjno, govoriti o uniformnom EUP-u. Ali ne može se poreći da među nacionalnim upravama postoje konvergencijski trendovi jer se one suočavaju sa zajedničkim izazovima nastojeći pružiti moderne i efikasne usluge građanima i zajednicama« (EPSU-ADEDY, 2003: 1). U nacionalnim upravama možda nema harmonizacije upravnih struktura, ali njihovi ciljevi i rezultati konvergiraju. Ta je konvergencija, tvrdi se dalje, potaknuta i dodatnom upravnom kooperacijom u EU zbog sve obuhvatnije političke, ekonomske i socijalne integracije. Koherentna primjena zakonodavstva EU važan je element načela dobre vladavine (engl.

⁷ Mnogi teoretičari ističu da je posljedica europske integracije slabljenje tradicionalnih nadzornih ovlasti parlamenta zbog toga što su parlamenti veliki, neprofesionalni, stranački podijeljeni te im nedostaje kontinuitet u radu. Posljedično, neminovno jača egzekutiva i slabi mogućnost nadzora od parlamenta. Međutim, ističe se da su svi europski parlamenti uveli pojačane kontrolne mehanizme i procedure kako bi nadoknadili tu neravnotežu moći (npr. uvođenjem odbora za europska pitanja, posebne procedure potvrđivanja dokumenata, obvezu informiranja i sl.) (Kassim, 2000: 45, Raunio and Hix, 2000).

⁸ Konferencija je održana u organizaciji Europske federacije sindikata javnih službi (European Federation of Public Services Unions, EPSU) i grčke Konfederacije javnih službenika (ADEDY).

good governance)⁹ koja još više približava nacionalne uprave promovirajući »demokraciju, slobodu i solidarnost, odgovornost i legitimnost, socijalnu pravdu i sigurnost izgrađene na načelima transparentnosti i odgovornosti te na radničkoj participaciji, pravom na informaciju i konzultacije« (EPSU-ADEDY, 2003: 1).

2.2. Europska upravna načela i standardi

Koja konkretna upravna načela i standardi čine europski upravni prostor? Cardona (2004) govori o stvaranju EUP u smislu zajedničkih načela za djelovanje javne uprave koja se primjenjuju u zemljama članicama, a definirana su pravom i implementirana u praksi odgovarajućim postupcima i mehanizmima odgovornosti. Ta načela prihvaćena su u mnogim državama članicama ustavom i upravnim zakonodavstvom, a razvijena su ponajprije djelovanjem nacionalnih sudova i Europskog suda SIGMA ih je uobličila u set standarda koji se postavljaju pred države kandidate EU.

Glavna načela¹⁰ koja oblikuju EUP su sljedeća (Cardona, 1999; OECD/SIGMA, 1999: 8–14):

- a) vladavina prava, u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti upravnog djelovanja i odluka; u prvom se redu odnosi na načelo zakonitosti kao suprotnosti arbitrarnosti u javnom odlučivanju kao i na potrebu poštovanja legitim-

⁹ Doktrinu dobre vladavine (*good governance*) razvio je OECD s temeljnom idejom da je javno upravljanje, zajedno s gospodarskim razvojem i socijalnom kohezijom, uvjet za trajni društveni napredak. Doktrina je razrađena u dokumentu Europske komisije *European Governance: A White Paper* koji kao temeljna načela dobre vladavine navodi otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i koherentnost, upotpunjeni s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti (v. Commission, 2001).

¹⁰ Kao i u svakom sustavu, načela i standardi koji se postavljaju pred nacionalne uprave često obuhvaćaju i suprotnosti između pojedinih načela te tenzije koje iz toga proizlaze. Tako je zahtjev za efikasnošću često u sukobu s načelom vladavine prava, načelo transparentnosti nameće se u nekim slučajevima nauštrb načela učinkovitosti, itd. (v. slično Rutgers i Schreurs (2000)). Kovač (2003) ističe da se potencijalni konflikt između načela vladavine prava i zahtjeva za učinkovitošću može razriješiti razdvajanjem funkcija tako da javna uprava odlučuje o javnim politikama i nadzire, dok se samo izvršavanje prenosi na ugovorne izvršitelje (*engl. contracting-out*).

nih očekivanja građana; uključuje nepristranost, nediskriminaciju, hijerarhiju pravnih propisa, nadzor uprave od neovisnog sudstva, a odnosi se i na načela razmjernosti, pravičnosti, pravodobnog rješavanja, profesionalizma;

b) *o t v o r e n o s t i t r a n s p a r e n t n o s t*, kojima se nastoji osigurati nadzor upravnih postupaka i rezultata te njihova sukladnost s prije utvrđenim pravilima; jedan od glavnih izraza jest dužnost obrazlaganja upravnih odluka što je podloga za rješavanje u višim instancijama te brana proizvoljnosti;

c) *o d g o v o r n o s t* javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima kojom se nastoji osigurati ponašanje u skladu s vladavinom prava; očituje se formaliziranjem postupaka i definiranjem nadzornih mehanizama;

d) *e f i k a s n o s t* u korištenju javnih prihoda i *u č i n k o v i t o s t* u postizanju ciljeva politika koji su utvrđeni zakonima i provedbenim propisima.

Svako od tih načela, dosljedno provedeno, stvara preduvjete za učinkovitost i jačanje kapaciteta javne uprave, njezinu depolitizaciju te sprječavanje dominacije političkog i stranačkog života u sferi javnog interesa. Iako navedena načela nisu formalizirana u pravu EU te ih se smatra neformalnim *acquis communautaire*, ona snažno utječu na europeizaciju nacionalnih uprava i temelji su europskoga upravnog prostora, pravno obvezujući sve sudionike u javnoj sferi te određujući parametre za određivanje upravnih standarda (OECD/SIGMA, 1999; Rutgers i Schreurs, 2000).

D'Orta (2003: 10) određuje EUP kao »okolinu, koju čine europske politike i pravila koja pretpostavljaju aktivnu ulogu nacionalnih uprava, a u koju su nacionalne uprave upletene u ime uniformnosti prava građana i ekonomskih subjekata unutar EU s ciljem osiguravanja jednake razine učinkovitosti i kvalitete usluga«. Polazeći od zahtjeva za većom homogenošću upravnih kapaciteta zemalja članica, D'Orta (2003: 8) ističe da ono na što treba biti usmjerena homogenizacija nisu upravne strukture i postupci, već rezultati u pojedinim upravnim sektorima. U tom smislu, glavna načela trebaju biti efikasnost i kvaliteta javnih službi.

Scherpereel (2004: 560–561) kao najvažnija obilježja europskog upravnog prostora ističe: visok društveni ugled upravne službe, naglasak na horizontalnoj i međuministarskoj koordinaciji, identifikaciju upravnih službenika s posebnom društvenom grupom, karijerni sustav, česte kontakte s međunarodnim organizacijama i upravama drugih država te depolitiziranost upravne službe isticanjem jasne linije između političkog i profesionalnog osoblja.

2.3. Problemi empirijskog istraživanja

Mnogi se autori pozivaju na metodološki problem u definiranju EUP-a (Olsen, 2003; Scherpereel, 2004) i nedostatak empirijskih studija. U pravilu, isticanje konvergencije u smjeru stvaranja zajedničkog europskog modela¹¹ češće je u studijama koje se bave upravnim pravom nego u empirijskim istraživanjima u okviru političkih znanosti (vidi Olsen, 2003: 516). EUP je stoga ponajprije teorijski koncept koji još nije empirijski potvrđen u zemljama članicama EU. Prije svega, EUP je teško identificirati jer su nacionalne uprave dinamični sustavi koji se mogu izmijeniti u relativno kratkom vremenu te istodobno sadržavaju koncepcijske dihotomije (npr. dihotomija između karijernog sustava i sustava položaja) koje su izrazito otporne na suvremeni razvoj u upravljanju ljudskim resursima u javnom sektoru (Scherpereel, 2004: 562). K tome, ideja EUP-a rijetko se pojavljuje i u službenim dokumentima Unije i govorima političara (Olsen, 2003: 516). Koncept EUP-a zapravo je najiscrpnije razrađen u studijama OECD/SIGMA, povezanim s pridruživanjem tranzicijskih zemalja Uniji.

Na osnovi empirijskih studija neki teoretičari zauzimaju stajalište da EUP još ne postoji i teško da će ikada zaživjeti (Schwarze, 1996; Bos-

¹¹ Cassese (1986) ističe postojanje triju glavnih upravnih modela u Europi – engleskog, njemačkog i francuskog, od kojih se nijedan ne može smatrati dominantnim. Ziller (2001) navodi postojanje četiriju glavnih upravnih modela: westminsterskog, weberijanskog, napoleonskog i švedskog te ističe da je švedski model znatno utjecao na uprave europskih država putem institucija ombudsmana, nezavisnih agencija te načela otvorenosti i transparentnosti (prema: Demmke, 2002: 12).

saert et al., 2001; cit. prema: Olsen, 2003: 517). Oni tvrde da nema naznaka da se harmonizirani i unificirani EUP pojavljuje te da ne postoji značajnija konvergencija prema zajedničkom modelu. Vlade i javne uprave zemalja članica na različite su načine odgovorile zahtjevima Unije, a konačna rješenja prvenstveno odražavaju postojeće tradicije i institucionalna rješenja te vrijednosti koje određuju odgovarajuće političke oblike u svakom pojedinom slučaju (Harmsen, 1999: 81). Slično tome, Page (2003) ističe da europski pritisci nisu dovoljno jaki da bi formirali jedinstveni model javne uprave u EU, već da na oblikovanje upravnih modela kao i na odgovore pritiscima integracije u prvom redu utječu nacionalne upravne tradicije i interni organizacijski razlozi. Zaista, možda upravna konvergencija pripada svijetu ideja prije nego stvarnosti, i još je rano govoriti o »institucionalnom izomorfizmu na europskom nivou« (Michalopoulos, 2002: 9).

3. Čimbenici oblikovanja europskog upravnog prostora

Pojedini teoretičari navode različite grupe čimbenika koji pridonose oblikovanju EUP-a. Cardona (2004: 4–5) kao čimbenike stvaranja europskog upravnog prostora navodi: (1) presude Europskog suda; (2) zakonodavne aktivnosti institucija EU koje su uglavnom sektorskog karaktera, npr. pravila koja se odnose na slobodnu konkurenciju, okoliš, poljoprivredu, itd.; (3) kontakte¹² upravnih službenika i funkcionara međusobno te s Europskom komisijom koji pridonose difuziji upravnih načela i dobre prakse; (4) međusobnu »infekciju« upravnih sustava zemalja članica te »infekciju« pravnim načelima i pravom Unije jer domaće institucije počinju primjenjivati iste standarde i koriste se sličnim praksama u primjeni domaćeg prava i europskog prava.

Kao faktore koji potiču nastanak europskog upravnog prostora Olsen (2003: 513–514): navodi (1) problem »implementacijskog

¹² Ti su kontakti i pravno formalizirani Ugovorom iz Maastrichta (čl. 209A).

deficita« koji označuje suprotnost između učinkovite i uniformne provedbe prava Unije i zahtjeva za upravnom autonomijom članica; (2) ulogu Europskog suda i Europske komisije kao »čuvara ugovora« (*»guardians of the treaties«*); (3) visok stupanj interakcije upravnog osoblja i organizacijskih jedinica država članica te izloženost novim načinima razmišljanja; (4) naviku upravnih sustava u Europi da međusobno preuzimaju administrativna rješenja; (5) promjenu međunarodne klime koja umjesto agresivnog propagiranja ideja novog javnog menadžmenta, koje je započelo osamdesetih godina, sada ističe potrebu uvažavanja specifičnosti pojedinih zemalja i nemogućnost pronalaženja univerzalnog rješenja.

D'Orta (2003) posebno ističe ulogu metode otvorene koordinacije,¹³ administrativnu kooperaciju između zemalja Unije te pravo na dobru vladavinu. Dodatni kvalitativni skok u uspostavljanju i realizaciji EUP-a mogao bi nastupiti u slučaju uvođenja koordiniranih i usporedivih sustava prikupljanja i procesuiranja podataka koji se tiču djelovanja uprave u zemljama članicama i koji bi omogućili definiranje standarda i provođenje analiza; uvođenjem upravnih pregleda (*country reviews* i *peer reviews*) koje bi provodile razne institucije i zemlje same i koji bi potaknuli i evaluirali progres pojedinih zemalja u javnoj upravi; usavršavanjem upravnih službenika; uvođenjem i usavršavanjem elektroničke uprave; boljom pravnom regulacijom (D'Orta, 2003: 10–12).

Slično navedenim autorima, Nizzo (2001: 2) i Scherpereel (2004: 559–560) kao čimbenike koji utječu na približavanje nacionalnih uprava navode: (1) zajedničku aktivnost u implementaciji *acquis*,

¹³ Metoda otvorene koordinacije (*open-method of coordination*) eksplicitno je utvrđena kao oblik upravljanja odnosno vladavine (*governance*) na summitu Europskog vijeća u Lisabonu 2000. (Lisabonska strategija) kao mehanizam širenja najbolje prakse, poticanja suradnje i postizanja veće konvergencije između ciljeva EU. Sadržava četiri glavna elementa: (1) postavljanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva te specificiranih planova za njihovo ostvarenje; (2) utvrđivanje indikatora za procjenu postizanja tih ciljeva te *benchmarking* koji su prilagođeni svakoj od zemalja članica i pojedinim sektorima i koji dopuštaju usporedbu najbolje prakse; (3) prenošenje ciljeva s europske na nacionalnu i regionalnu razinu; (4) periodično nadgledanje, *peer reviews* i evaluacija s naglaskom na međusobnom učenju. Termin »otvorena« odnosi se na djelovanje država odnosno konkretan rezultat te se ta metoda u tom smislu smatra fleksibilnom i decentraliziranom (v. Hodson i Maher, 2001: 724).

(2) intenziviranje međunacionalnih kontakata upravnih službenika, (3) međunarodne rasprave o najboljoj praksi (*best practice*) i (4) postojanje međusobnog pritiska nacionalnih uprava (*peer pressure*).

Iz navedenog možemo utvrditi da se čimbenici oblikovanja europskog upravnog prostora mogu podijeliti u dvije skupine: glavne i sporedne. Glavni čimbenici proizlaze iz djelovanja institucija EU:

- (1) presude Europskog suda,
- (2) djelovanje Europskog vijeća i Vijeća EU, putem dokumenata i odluka na najvišoj razini, kao što su npr. pristupni kriteriji za zemlje kandidate, te putem sektorskih politika;
- (3) djelovanje Europske komisije.

Sporedni čimbenici uključuju interakciju upravnih službenika na europskoj razini, tradiciju preuzimanja rješenja iz jednog u drugi upravni sustav, utjecaj međunarodnih procesa i doktrina i dr. U daljnjem tekstu razmotrit ćemo ulogu glavnih faktora.

3.1. Uloga Europskog suda

Mnogi se autori (Cardona, 1999; Nizzo, 2001) slažu da odluke Europskog suda imaju najznačajniji utjecaj u difuziji i sintetiziranju različitih upravnih rješenja zemalja članica Unije. Iako prema načelu autonomije članice mogu same odrediti kakva će biti organizacija njihove javne uprave, pravno obvezujuće odluke Europskog suda neposredno utječu na organizaciju i djelovanje nacionalnih uprava svih članica (Scherpereel, 2004: 559). Osim toga, presude Europskog suda glavni su izvor općeg upravnog prava u Europskoj uniji jer je glavnina sekundarnog zakonodavstva Unije sektorskog karaktera (v. Cardona, 1999: 17).

Cardona (1999, 2004) ističe da je upravo Europski sud odigrao glavnu ulogu u oblikovanju EUP-a odnosno zajedničkih načela upravnog prava unutar EU, oslanjajući se prije svega na već utvrđena opća načela upravnog prava, definirajući opća upravna načela koja pravno obvezuju zemlje članice i njihove građane te interpretacijama prava EU koje su nerijetko dovodile do modifikacija shvaćanja

sadržaja pojedinih upravnih načela u zemljama članicama. Na taj je način Sud utvrdio zajednički *acquis* upravnih načela koji oblikuje standarde dobre uprave u zemljama članicama EU. Ta su načela hijerarhijski ustrojena s načelom vladavine prava na vrhu te zakonitošću, transparentnošću, efikasnošću i učinkovitošću upravnog djelovanja kao stupovima na kojima počiva legitimitet postojanja i djelovanja javnih tijela. Iako je u početku djelovanja Suda utjecaj francuske teorije i prakse upravnog prava bio izrazitiji, kasniji rad Suda obilježen je različitim utjecajima (Cardona, 2004); tako koncept vladavine prava ima uporište u britanskoj tradiciji, dok načelo proporcionalnosti potječe iz njemačke pravne doktrine. Slično tome, u drugoj polovici 1990-ih skandinavska pravna praksa i teorija utjecale su na formiranje načela otvorenosti i transparentnosti.¹⁴

Europski sud u svojim je presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, pravnu sigurnost, zaštitu legitimnih očekivanja, nediskriminaciju, saslušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova, materijalnu odgovornost javne uprave, itd. (Cardona, 1999: 8). Ta se načela mogu svrstati u jednu od četiriju glavnih skupina navedenih u točki 2.2.

3.2. Uloga kriterija za pristupanje Europskoj uniji

Kriteriji za pristupanje EU definirani od Vijeća EU navode se kao poseban faktor institucionalizacije EUP-a (Cardona, 2004: 6; opširnije vidi poglavlje o tranzicijskim zemljama). Tako su sjednice Vijeća podigle određena načela na razinu uvjeta za prijam u članstvo: stabilnost demokratskih institucija, zaštita ljudskih prava te ljudska prava utvrđeni su u Kopenhagenu 1993; zahtjev za formiranjem takvih upravnih i sudskih strukutra koje su sposobne primjenjivati pravo EU postavljen je u Madridu 1995; jačanje i poboljšanje

¹⁴ Cardona navodi i ulogu europskog ombudsmana koji je svojim posebnim izvještajem iz travnja 2000. predložio da *Pravilnik dobrog upravnog ponašanja* (*Code of Good Administrative Behaviour*) usvoje institucije i posebna tijela EU. Pravnik uglavnom obuhvaća načela upravnog prava.

funkcioniranja institucija određeno je Luksemburškim sastankom 1997, a u Helsinkiju 1999. određeno je da zemlje kandidati moraju dijeliti vrijednosti i ciljeve EU utvrđene ugovorima. U konačnici, podvrgavanje tim načelima služi kao mjera povjerenja u zemlju kandidata za postajanje punopravnom članicom Unije.

3.3. Djelovanje Europske komisije na približavanju upravnih sustava

Glavna uloga Europske komisije proizlazi iz njezina specifičnog položaja u strukturi EU. Europska komisija nije klasična administracija koja bi provodila politike prihvaćene na europskoj razini, već je njezina glavna uloga brinuti se da se te politike provedu na nacionalnoj razini. Europska komisija donosi smjernice te nadzire i kontrolira njihovo provođenje, a samo u manjem opsegu ima izravne upravne ovlasti (npr. u području primjene propisa o konkurenciji). Stoga se u glavnini slučajeva primjena propisa EU provodi na nacionalnoj razini, od nacionalnih uprava koje su tako strukturno dio državne organizacije, ali funkcionalno čine dio uprave Europske unije. Pri tome vrijedi načelo autonomije nacionalnih upravnih sustava prema kojem EU nema ovlasti utjecati na institucionalnu i upravnu organizaciju država članica određenu nacionalnim propisima. Uz to načelo primjenjuje se i načelo učinkovitosti - pravilne, efikasne i ujednačene primjene prava Unije (*acquis*) zbog kojeg su države članice dužne poduzeti sve nužne mjere kako bi se osigurala primjena prava Unije. Efikasna i efektivna primjena *acquis* jest obveza koja proizlazi iz osnivačkih ugovora, a njihovo ispunjavanje kontrolira Europski sud kroz pojedinačne slučajeve (v. točku 3.1.), i to vrlo restriktivno. Naime, povreda načela efikasne primjene *acquis* ne može se opravdati administrativnim problemima, nekvalitetom domaćih propisa ili institucija, političkim problemima i sl.

Upravo iz tih razloga Europska komisija jasno izražava važnost upravnih kapaciteta za provođenje politika Unije te usvajanje njezine pravne stečevine. Mišljenja Europske komisije još od 1997. odražavaju nužnost upravnih reformi za tranzicijske zemlje te ističu određena pravila i načela koja trebaju biti usvojena kako bi se osiguralo adekvatno funkcioniranje institucija, kako političkih, tako i

javne uprave. Tako Komisija ističe ove ciljeve: karijerni službenički sustav, neovisnost javne uprave od političkih tijela, važnost usavršavanja za upravne službenika, veća usklađenost plaća upravnih službenika s privatnim sektorom (SIGMA, 1998: 113).

Siedentopf i Speer (2003: 11) navode da je Komisija, nakon kritika koje su joj upućene u smislu da ne provodi koordinirane aktivnosti u odnosu na tranzicijske zemlje kandidate, od 2000. počela intenzivnije provoditi programe upravnih reformi, usprkos nedostatku koherentne strategije. Komisija je tražila i pomogla zemljama kandidatima u provođenju organizacijskih i personalnih reformi te u izradi nove pravne osnove za djelovanje uprave. Komisija objavljuje i godišnja izvješća o napretku zemalja kandidata za priključenje u kojima se nazire određeni »europski model« javne uprave s naglaskom na demokratskim načelima, profesionalizmu uprave i sektorskoj organizaciji uprave.

3.4. Što sprječava institucionalizaciju europskog upravnog prostora? K upravnoj politici Europske unije

Naravno, postoje i faktori koji djeluju u suprotnom smjeru i otežavaju stvaranje europskog upravnog prostora. Olsen (2003: 514) navodi: (1) dugu i stabilnu tradiciju pojedinih upravnih sustava koja dovodi do stvaranja različitih upravnih obrazaca; (2) zanemarenost upravnih problema od strane Unije i stvaranje težišta na *policy-making* i supstancijalnim rezultatima; (3) visoke troškove upravnih reformi; (4) činjenicu da ugovori Europske unije ne propisuju specifična upravna rješenja te da ne postoji *acquis communautaire* koji bi se odnosio na javnu upravu; (5) autonomiju članica u pogledu upravnih rješenja; (6) problem ograničenih ovlasti i kapaciteta Europske komisije koja ponajprije djeluje kao politička administracija i putem relativno autonomnih agencija, dok je provedba prava Unije prepuštena nacionalnim upravama.

Ipak, kao osnovna brana stvaranju jedinstvenog i precizno određenog upravnog prostora postavlja se činjenica da u pravu Europske unije ne postoje pravne ovlasti koje bi potaknule na harmoniziranje javne uprave u članicama u smislu stvaranja koherentne europske politike javne uprave koja bi uključivala obvezujuće stan-

darde i rješenja koja bi se nametala državama članicama (i kandidata za članstvo). Drugim riječima, ne postoji politika javne uprave na razini Unije (Graver, 2002:1) jer ne postoji zakonodavstvo EU koje bi reguliralo javnu upravu. Stoga, upravne reforme u zemljama članicama EU ostaju indirektna posljedica provođenja *acquis*, a direktna regulativa koja se odnosi na organizaciju i funkcioniranje javne uprave ostaje nacionalni prerogativ (Graver, 2002; Olsen, 2003: 515–516). Eventualne reforme i promjene u nacionalnim upravnim sustavima tako su sektorskog i inkrementalnog karaktera, jer implementacija pojedinih politika i ostvarivanje konkretnih ciljeva propisanih EU pravom zahtijeva od zemalja članica modifikaciju upravnopravnih propisa te upravnih standarda, struktura i postupaka.

Dakle, nedostatak ovlasti EU u području upravne politike nije spriječio EU da određuje mjere koje direktno i indirektno utječu na politiku javne uprave zemalja članica. Prema Graveru (2002), osnovne su metode kojima pravo i instrumenti EU utječu na nacionalne javne uprave i koje su potaknule raspravu o postojanju EUP-a trovrstne: (1) razvoj zaštite individualnih prava utemeljenih na ugovorima EU i općim pravnim načelima; (2) zahtjevi koji proizlaze iz primjene i nadzora primjene *acquis*; (3) utjecaj na opće upravno pravo mjerama u sklopu različitih sektorskih politika Unije (Graver, 2002: 2).

Prvo, jamstvo zaštite pojedinačnih prava, iako nije rezultat cjelovite politike individualnih prava, važan je dio uspostavljanja standarda javne uprave u zemljama članicama. Nepostojanje cjelovitog dokumenta na razini EU potaknulo je Europski sud na razvijanje zaštite pojedinačnih prava utemeljenih na općim načelima upravnog prava. Isto tako implementacija pravila povezanih s četirima slobodama (slobodan protok dobara, usluga, ljudi i kapitala) zahtijeva njihovu učinkovitu primjenu, a slično tome politički zahtjevi za članstvo u EU, kao što su to npr. kriteriji iz Kopenhagena,¹⁵ u krajnjoj liniji postavljaju zahtjeve pred nacionalne uprave.

¹⁵ Kriteriji iz Kopenhagena zahtijevaju od zemalja kandidata stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i zaštitu i poštovanje prava manjina, postojanje funkcionirajuće tržišne ekonomije te kapacitet za nošenje s kompeticijskim pritiscima i tržišnim silama u Uniji. Članstvo također pretpostavlja sposobnost zemalja kandidata da preuzmu obaveze članstva, uključujući ostvarivanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije (Zaključci Europskog vijeća, Kopenhagen, lipanj 1993).

Drugo, s obzirom na to da se *acquis* implementira putem nacionalnih uprava, od presudne je važnosti da nacionalna javna uprava ne pati od neefikasnosti ili neopremljenosti te da razvije kapacitet za pravilnu primjenu *acquis*. Na primjer, rezolucija Vijeća EU od 16. lipnja 1994. za razvijanje upravne suradnje u pogledu implementacije zakonodavstva Unije u unutarnjem tržištu potaknula je dijelove nacionalnih uprava zaduženih za tržište da intenziviraju međusobne kontakte i suradnju. Slično tome, *White Paper* Europske komisije upućuje na razvijanje EUP-a (Graver, 2002: 5) isticanjem da »u konačnici, utjecaj pravila EU ovisi o spremnosti i kapacitetima vlasti zemalja članica da osiguraju njihovu transmisiju i potpunu i pravodobnu učinkovitu implementaciju« (Commission, 2001). Istodobno, članak 249. Ugovora o Europskoj zajednici određuje da su regulacije EU neposredno primjenjive i obvezujuće u zemljama članicama, dok direktive EU primjenjuju zemlje članice same određujući oblik i metode njihove primjene. Svaka zemlja članica odgovorna je za primjenu propisa EU na svom teritoriju, i u slučaju neispunjenja obveze implementacije ne može se pozivati na domaće institucionalne ili legislativne zapreke (Graver, 2002: 6). Stoga nacionalne uprave moraju posredno odgovarati zahtjevima Unije. Također, članak 10. Ugovora o EZ zahtijeva od zemalja članica da poduzmu sve potrebne mjere da bi osigurale primjenu i učinkovitost prava Unije. U tom smislu, dužnost učinkovite provedbe prava EU može potaknuti inovacije u nacionalnim institucionalnim i proceduralnim rješenjima.

Na kraju, treća metoda utjecaja na stvaranje politike javne uprave obuhvaća slučajeve *acquis* Unije koji se odnose na pojedina područja i koji direktno utječu na organizacijska i proceduralna pravila odnosno opća pravila upravnog prava (Graver, 2002). Riječ je o slučajevima negativne i pozitivne integracije¹⁶ koji otkrivanjem proceduralnih nepodudarnosti stavljaju pred zemlje članice zahtjev

¹⁶ Negativnom integracijom ili starim regulatornim politikama nazivamo one efekte prava EU koji isključuju pojedina rješenja nacionalnog prava (npr. opća zabrana diskriminatorskih mjera ili sprječavanja slobodnog tržišnog natjecanja). S druge strane, pozitivnom integracijom ili novim regulatornim politikama nazivamo one harmonizirajuće mjere prava EU koje određuju ciljeve koje treba postići i propisuju mjere za njihovo ostvarenje. Opširnije vidi Graver (2002), Knill (2001).

proceduralne (organizacijske ili postupovne) prilagodbe: da bi se prilagodila zahtjevima i propisima Unije, zemlja članica morat će reorganizirati svoju upravu, uvesti nove postupke (u slučaju pozitivne integracije)¹⁷ ili ukinuti stare (u slučaju negativne integracije) koji više nisu u skladu s propisima Unije.

4. Europski upravni prostor i tranzicijske zemlje

Sve tranzicijske zemlje suočile su se s neadekvatnošću vlastitih javnih uprava u promijenjenom političkom, ekonomskom i kulturnom okolišu. Ono što je uslijedilo u 1990-im bila je redefinicija javne uprave. Međutim, iako je pad komunizma delegitimizirao naslijeđene upravne sustave, upravne reforme značajno su zaostajale za političkim i ekonomskim reformama u tranzicijskim zemljama. U tom je smislu Europska komisija nastojala (i nastoji) putem horizontalnih, međusektorskih reformi, pomoći tim zemljama da usmjere svoje nacionalne uprave prema EUP-u (Scherpereel, 2004: 554).

Za razliku od proširenja 1973, 1980, 1986. i 1995, kad EU nije procjenjivala upravne sustave, spremnost uprave za priključenje opširno je analizirana za tranzicijske zemlje, upravo zbog specifičnosti zatečenog stanja u javnoj upravi, koje je upućivalo na potrebu radikalne reforme, te obveze ispunjavanja kriterija za pristupanje koji su utvrđeni u Kopenhagenu i Madridu. Kriterij upravnog (institucionalnog) kapaciteta jedan je od najvažnijih kriterija za članstvo i potencijalne su članice prisiljene modernizirati svoju upravu, prije svega izgradnjom profesionalnog službeničkog kadra te jačanjem institucionalnih kapaciteta za provedbu prava EU (Olsen, 2003: 519–522).

Tranzicijske zemlje u određenoj se mjeri razlikuju od zemalja članica u načinu na koji se približavaju europskom modelu. Općenito,

¹⁷ Primjer institucionalne adaptacije na propise Unije jest osnivanje posebnih ministarstava za pitanja okoliša u zemljama članicama, koja su uvedena kao rezultat ekoloških zahtjeva i standarda stavljenih pred članice.

postoje dvije metode preuzimanja novih upravnih rješenja: prva se odvija zbog *atraktivnosti* pojedinog rješenja, tako što se određeni model ili rješenje vidi kao superioran zbog svoje funkcionalnosti, korisnosti ili legitimnosti, druga se odvija *nametanjem*, jer model preferiraju oni koji imaju najveću moć i nameću ga drugima. S time je povezan i pojam kondicionalnosti ili uvjetovanja (Grabbe, 2001), koji označuje primjenu određenih organizacijskih ili proceduralnih formi ne zbog njihovih superiornih karakteristika već kao uvjet za članstvo, legitimitet ili novčanu pomoć. Kondicionalnost je zapravo glavna metoda preuzimanja ideja i rješenja u tranzicijskim zemljama od ustanovljivanja kriterija iz Kopenhagena 1993. Grabbe (2001) ističe da se tranzicijske zemlje nalaze (ili su se nalazile) u pregovaračkoj situaciji koja je obilježena asimetrijom moći i uvjetovanošću. Stoga se konvergencija u tim zemljama može odvijati putem atraktivnosti, ali i putem nametanja, koje je u ovom slučaju učestalije i vjerojatnije nego u slučaju zemalja članica EU. U tom je smislu utjecanje na približavanje potencijalnom europskom modelu vjerojatnije: EU je u jačem položaju prema zemljama kandidata nego prema vlastitim članicama te može nametnuti određena pravila ponašanja, pa tako i određen upravni model.

Međutim, Olsen (2003: 521) ističe i tri faktora koji oslabljuju mogućnost konvergencije upravnih sustava tranzicijskih zemalja. Prvo, to je nepostojanje modela oko kojeg bi se složile zemlje Unije i koji bi kao organizacijski model mogle ponuditi ili nametnuti kandidata. Čak je napuštena i ideja novog javnog menadžmenta koja je propagirana početkom 1990-ih te se klasični weberijanski model nametnuo kao atraktivniji.¹⁸ Drugi faktor koji sprječava konvergenciju jest pravilo da EU nije ovlaštena budućim zemljama članicama postavljati uvjete kojima nisu podvrgnute i postojeće članice Unije i koje bi one smatrale neprihvatljivima (SIGMA, 1998: 15). Treće, moguće je i da bi inzistiranje na nametanju određenih institucionalnih rješenja prouzročilo slabljenje legitimnosti tih institucija u samim tranzicijskim zemljama.

¹⁸ U tom smislu nekoliko OECD/SIGMA izvještaja ističe da tranzicijske zemlje ne bi trebale kopirati metode i reforme novog javnog menadžmenta, već da bi se trebale okrenuti formiranju i stabiliziranju klasične weberijanske uprave, odnosno »stare javne uprave« (Olsen, 2003: 520).

Već smo istaknuli da kriteriji za članstvo utvrđeni od Vijeća EU čine poseban set načela koji oblikuju upravni prostor EU. Na temelju tih načela kao i ostalih načela postavljenih ostalim procesima stvaranja EUP-a, SIGMA procjenjuje spremnost zemalja kandidata za članstvo ocjenjujući određene karakteristike državne uprave (Cardona, 2004: 8):

1. Poštovanje načela zakonitosti i vladavine prava. Ispituje se jednakost pred javnim tijelima, zakonitost djelovanja, sudski nadzor, odgovornost države za štetu koju počini građanima nezakonitim radom, ustavna utemeljenost institucija koje osiguravaju zakonitost i odgovornost (sudstvo, tužiteljstvo, ombudsman, revizija) i njihova nadležnost.

2. Propisi koji se tiču odgovornosti službenika i dužnosnika i koji se odnose na zaštitu njihove nepristranosti i integriteta. Razmatraju se sljedeći indikatori: jasno razgraničenje između političkih i službeničkih položaja; odabir i napredovanje utemeljeno na zaslugama i kompetenciji kao bazi profesionalizma (merit sustav), hijerarhijska subordinacija nasprot vanjskoj kontroli zakonitosti, regulacija prava i obveza (osobito nepristranosti i integriteta, inkompatibilnosti), učinkovito uređenje žalbenog postupka, kvalitetan sustav ocjenjivanja službenika, pravno uređen i transparentan platni sustav s ograničenim diskrecijskim pravom, menadžerski mehanizmi koji osiguravaju cjelovitu primjenu zajedničkih standarda.

3. Propisi koji osiguravaju predvidljivost odlučivanja i olakšavaju sudski nadzor upravnih odluka i djelovanja. Ispituje se kvaliteta upravnog postupka: jasno određivanje nadležnosti, postojanje nužnih postupovnih faza, određenost rokova, načelo proporcionalnosti, dužnost obrazlaganja odluka, dostava relevantnih dokumenata zainteresiranim strankama, pravo na saslušanje zainteresiranih stranaka u postupku, jamstvo obavještanja stranaka o pravu na žalbu, eksplicitno određenje općih uvjeta za ništavost akata.

4. Propisi za upravljanje javnim financijama i njihovu kontrolu te transparentnost i odgovornost u pogledu javnih izdataka. Analizira se central-

no odlučivanje i koordinacija: koherentnost okvira za donošenje politika, međuministarske konzultacije o prijedlozima politika, planiranje, mehanizmi rješavanja sukoba, centralni koordinativni kapacitet, centralni strateški kapacitet, koordinacija europskih poslova, uključenje vlade u odluke u pogledu proračuna, procjena rezultata.

5. Ukupna sposobnost upravnih i pravosudnih sustava za primjenu tih propisa.

Stupanj usklađenosti javne uprave s tim načelima služi kao važan indikator kapaciteta javne uprave da učinkovito primjenjuje *acquis communautaire*, dakle ispunjava kriterij za članstvo eksplicitno utvrđen u Kopenhagenu.

Cardona (2004: 12–16) ističe da je procjena SIGMA u 2003. koja je provedena u svih 10 zemalja koje su 2004. pristupile EU pokazala da su te zemlje još po mnogim karakteristikama bliže onome što Scherpereel (2004) zove državosocijalistički upravni prostor (engl. *state-socialist administrative space*): državne službe još su uvijek u tranziciji u smislu profesionalizma; zakonska osnova upravnog funkcioniranja je nepotpuna, što otvara prostor politizaciji i patronaži; zapošljavanje i napredovanje nisu utemeljeni na merit sustavu; platni sustav i visina plaća otvaraju prostor za zloupotrebe; plaća prema učinku (*pay on performance*, kao karakteristika modela novog javnog menadžmenta) uvedena je u nedovoljno pripremljenu menadžersku sredinu; nematerijalni stimulansi nisu dovoljno razvijeni, a stimulansi općenito ne potiču službenike na odgovornost; formiranje gornjeg sloja upravnih funkcionara provodi se bez odgovarajućih zaštitnih mehanizama i time otvara prostor za »deprofesionalizaciju« i patronažu; obrazovanje i stručno usavršavanje službenika ovisi o stranim donacijama; korupcija nije iskorijenjena; nedovoljan je kapacitet centralnog tijela koje bi trebalo upravljati cjelokupnom reformom uprave i postaviti zajedničke standarde; pravna sigurnost dovedena je u pitanje lošom kvalitetom materijalnog prava; efikasno uređenje općeg upravnog postupka nije provedeno; upravno sudstvo nije modernizirano.

Empirijsko istraživanje Johna A. Scherpereela provedeno 2001. pokazalo je da tranzicijske zemlje nisu uspjele prijeći iz zastarjelog državosocijalističkog upravnog prostora (DSUP) u europski up-

ravni prostor (EUP).¹⁹ Zaključak je studije da uprave u Češkoj i Slovačkoj funkcioniraju u prostoru između tih dvaju idealtipova te da njihove pojedine karakteristike više sličje jednom ili drugom tipu (Scherpereel, 2004: 554, 580). Tako npr. nizak društveni ugled službeničke profesije naginje DSUP-u, dok karakteristika identifikacije s upravnim službenicima kao posebnom društvenom grupom više odgovara EUP idealtipu. Ostale karakteristike, kao što su smjer upravne komunikacije i koordinacije, sustav zapošljavanja, odnos prema politici ili učestalost kontakata s međunarodnim organizacijama, dvojbene su ili neodređene odnosno ne mogu se pripisati niti jednom od dvaju idealtipova (Scherpereel, 2004: 581).

Na kraju, iako postoje veći naponi da se tranzicijskim zemljama nametne ili ponudi određeni europski model javne uprave, vidi se da usprkos tome mnoga obilježja naslijeđenog sustava ostaju duboko ukorijenjena. Reformi ne pomaže ni činjenica da između EU i tranzicijskih zemalja vlada asimetričan odnos koji otvara prostor za nametanje pojedinih rješenja. Takav razvoj događaja upućuje na ponovno razmatranje teorije o institucionalnoj otpornosti koja ističe značenje upravne tradicije i konteksta na eventualnu upravnu preobrazbu. Osim toga, proizlazi da je za provođenje dalekosežnih upravnih reformi potreban zaokret i u socio-kulturnim vrijednostima koje vladaju u pojedinoj zemlji, a time i u institucijama.

5. Ocjena kvaliteta javne uprave

Kako bi se empirijski provjerila kvaliteta javne uprave, izrađen je i mjerni instrument za ocjenjivanje učinkovitosti i uspješnosti javne uprave koji je rezultat kooperacije između ministara zemalja članica Europske unije zaduženih za javnu upravu.²⁰ Prvu je verziju instrumenta

¹⁹ S obzirom na to da je studija provedena 2001, ostavljamo otvorenom mogućnost da je u tri godine između istraživanja i ulaska dviju zemalja u Europsku uniju stanje ipak postalo nešto drukčije.

²⁰ Opširnije u: Kovač, 2003: 26–30; http://www.eipa.nl/CAF/Brochure/CAF2002_Eng.pdf.

razvio Europski institut za javnu upravu, a drugu, poboljšanu verziju razvila je radna skupina IPSG (*Innovative Public Service Group*) koja je jedna od četiriju radnih skupina formiranih pod pokriviteljstvom ministara zemalja članica EU i zemalja kandidata nadležnih za upravu i koja djeluje u okviru Europske mreže za javnu upravu (*European Public Administration Network*). Naziv instrumenta je Zajednički okvir za ocjenjivanje organizacija u javnom sektoru (*Common Assessment Framework – CAF*) i menadžersko je sredstvo za poboljšanje učinka organizacija javnog sektora uz upotrebu sredstava cjelovitog menadžmenta kvalitete (*total quality management*).

Model je konstruiran u obliku upitnika kojem je cilj identificirati točke u upravnoj organizaciji koje je potrebno poboljšati. Bitna karakteristika modela je samoocjenjivanje, a ona utječe i na izgradnju specifične organizacijske kulture jer u samoocjenjivanju sudjeluju sve skupine zaposlenih u organizaciji, što povoljno djeluje na stupanj informiranosti i komuniciranja. Svrhe su CAF-a, između ostaloga, poboljšanje učinkovitosti upravnih organizacija te olakšavanje procesa *benchmarking*,²¹ a područje upotrebe vrlo široko – od nacionalne uprave do lokalnih uprava. CAF se tako sastoji od 27 detaljnih pitanja o organizaciji (u cjelini, njezinu dijelu ili organizacijskom sustavu) u 9 najvažnijih područja, a odgovori na ta pitanja akcijski su plan za poboljšanje kvalitete organizacije. Područja koja se ispituju jesu: vodstvo, strategija i planiranje, upravljanje ljudskim potencijalima, partnerstvo i resursi, upravljanje procesima i reformom te četiri aspekta rezultata: orijentacija na korisnike odnosno građane, ljudi, društveni rezultati te ključni rezultati izvedbe.

Konferencija održana u studenom 2003. u Rimu kao jedan od najvažnijih zaključaka istaknula je potrebu usvajanja nacionalnih strategija za implementaciju CAF-a kao sredstva modernizacije uprave, za što je izrazito važna politička potpora.²² U Europi je do

²¹ *Benchmarking* je proces koji se koristi u menadžmentu putem kojega organizacije procjenjuju svoje različite aspekte u odnosu prema najboljoj praksi obično unutar svog sektora. Na temelju te procjene organizacije razvijaju planove usvajanja najbolje prakse kako bi poboljšale svoje djelovanje. Riječ je obično o kontinuiranom procesu u svrhu povećanja kvalitete.

²² Opširnije vidi Studiju o upotrebi CAF-a u europskim javnim upravama, http://www.eipa.nl/CAF/Surveys/2005/study_EN_V02.pdf?submit=English

2003. oko pet stotina organizacija javnog sektora, ponajprije državne uprave, primijenilo CAF za procjenu kvalitete i uspješnosti organizacija, dok se za 2006. procjenjuje upotreba u gotovo 1.900 upravnih organizacija. Tako je npr. u Sloveniji korišten u 30 organizacija, dok je u Češkoj, Slovačkoj i Rumunjskoj primjena CAF-a obvezna za određene dijelove javne uprave (v. Kovač, 2003). Primjena CAF-a potiče se u samoj Europskoj uniji, u zemljama članicama i zemljama kandidatima za članstvo.

6. Europeizacija nacionalnih uprava

Od pojma europskog upravnog prostora treba razlikovati pojam europeizacije. Dok se EUP temelji na procesu konvergencije nacionalnih upravnih sustava prema zajedničkom upravnom modelu, europeizacija označuje proces sve većeg utjecaja europske integracije na javne uprave zemalja članica (vidi Demmke, 2002). Teorijska i empirijska analiza europeizacije dovodi na važnosti 1990-ih s jačanjem europske integracije, posebno zamahom sektorskih politika, kao što su monetarna, socijalna, sigurnosna politika te proširenje Unije. Ideja europeizacije uključuje kako oblike institucionalne adaptacije na nacionalnoj razini, tako i adaptaciju politika te procesa formiranja politika na aktivnosti koje se provode na razini EU. Demmke (2002: 11) ističe postojanje četiriju različitih oblika europeizaciju javne uprave: (1) europeizaciju nacionalnih uprava putem primjene prava Unije; (2) europeizaciju nacionalnih upravnih službenika kroz procese pregovaranja, odlučivanja i primjene propisa; (3) europeizacije nacionalnih uprava i javnog sektora zbog upravne suradnje; (4) europeizaciju nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na upravne službenike i politiku osoblja putem presuda Europskog suda te stvaranjem mreža.

Pod europeizacijom se razumije »utjecaj supranacionalnih procesa izrade javnih politika na politike te političke i upravne strukture zemalja članica« (Siedentopf i Speer, 2003: 9). Najčešće korištena definicija europeizacije je Radaellijeva (v. Knill, 2001) koji pod europeizacijom shvaća »proces konstruiranja, difuzije i institucio-

nalizacije formalnih i neformalnih pravila, postupaka, paradigmi, politika, stilova, načina kako se stvari rade i zajedničkih shvaćanja i normi, koje se prvo definiraju i konsolidiraju u *policy* procesu Europske unije, a zatim inkorporiraju u logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika.«

Ideja europeizacije počiva na pretpostavci da će rastući utjecaj europske integracije izazvati vidljive promjene u upravnim sustavima zemalja članica, donekle umanjujući značenje i tradicije različitih upravnih sustava. Međutim, empirijska istraživanja pokazuju da je efekt EU na nacionalne upravne sustave ograničen (Harmsen, 1999; Goetz, 2000; Knill, 2001). Harmsen je (1999) na primjeru uprave u Francuskoj i Nizozemskoj pokazao da postojeće strukture i vrijednosti nacionalnih uprava dovode do različitih načina adaptacije na pritiske europeizacije i da su te promjene uglavnom inkrementalnog karaktera. Drugim riječima, tradicija i različiti tipovi upravnih sustava, načini donošenja političkih odluka te implementacije prava EU određuju smjer upravnog razvoja.

Temeljni razlog zašto proces europeizacije ne dovodi do jednoznačnih rezultata jest u činjenici da Europska unija nema ovlasti zahtijevati od zemalja članica primjenu određenih institucionalnih rješenja te provođenje upravnih reformi. Ciljevi postavljeni sektorskim politikama mogu biti ostvareni na različite načine te »ako se čini da postoji određena konvergencija u smislu ciljeva reformi, sredstva i mjere oblikovane radi postizanja tih ciljeva ovise o tradiciji, političkim snagama, kulturi javne uprave i odnosima politike i uprave te ustavnopravnom okviru zemalja« (Michalopoulos, 2002: 8). Reforme stoga nisu stoga lišene konteksta u kojem se primjenjuju te je nerealno očekivati da bi rješenja koja su se pokazala uspješnima u svakoj drugoj okolini postigla jednake rezultate.

7. Zaključak

Nastojimo li odgovoriti na pitanje dolazi li do stvaranja europskog upravnog prostora, kao najrealniji nameće se zaključak Johana P.

Olsena (2003: 523–524) da su različitosti europskih upravnih sustava smanjene i da je došlo do konvergencije uspostavljanjem istih ili sličnih institucija ili adaptacijom postojećih u skladu s europskim upravnim načelima. Također, zbog djelovanja institucija EU te organizacija kao što je SIGMA harmonizirana su načela upravnog prava i javne uprave. Sve to daje temelj za očekivanje stvaranja jasnije određenog europskog upravnog prostora u budućnosti.

Međutim, otpornost upravnih tradicija na europske izazove jednako je značajna te se ne može očekivati da će budućnost donijeti konsenzus oko jedinstvenog europskog modela uprave koji bi mogao zamijeniti raznovrsnost nacionalnih tradicija. Konvergencija upravnih sustava često znači puko otkrivanje i kodificiranje onih značajki upravnih sustava koje su već otprije bile zajedničke zemljama članicama. Ipak, kretanje prema konkretno određenom upravnom modelu, a time i jasno određenom europskom upravnom prostoru vjerojatnije je kad je riječ o tranzicijskim zemljama s obzirom na nužnost i širinu upravnih reformi i modernizacije te asimetričnosti i uvjetovanosti u pregovaračkom procesu.

Slično tome, Siedentopf i Speer (2003) ističu da tvrdnja SIGMA o stvaranju EUP-a kao posljedice pojačane konvergencije pravnih i upravnih sustava nije još empirijski potvrđena i da zapravo ne postoje jasni zahtjevi u pogledu nacionalnih uprava. Možda je stoga bolji naziv, smatraju Siedentopf i Speer (2003: 23), govoriti o europskoj upravnoj zajednici (*European administrative community*) kao kompleksnom amalgamu javnih uprava unutar Europske unije koji karakterizira velik broj nacionalnih »igrača« koji surađuju na europskoj razini, dalekosežni pravni i funkcionalni zahtjevi za članstvo u EU te koegzistencija upravnih područja reguliranih pravom Unije i onih prepuštenih nacionalnom pravu. U tom se smislu ne postavlja pitanje konvergencije ili divergencije, već se ističe istodobno postojanje različitosti i sličnosti.

Nameće se zaključak da začetci europskog upravnog prostora postoje, ali da je malo vjerojatno očekivati formiranje razvedenog i detaljno razrađenog modela javne uprave koji bi trebale primjenjivati države članice i kandidati za pristupanje Uniji. Vjerojatnije je da nas očekuje skup pravila i standarda kojih će se korpus s vremenom povećavati i obogaćivati, a kojih će prihvaćanje od članica i

kandidata biti uvjet za zadržavanje ili dobivanje članstva u Uniji. Naime, svaka nacionalna uprava koja nije u skladu s europskim standardima i nije uključena u mrežu europskih uprava suočava se s mogućnošću transformacije zemlje članice u pasivnog promatrača europskog procesa odlučivanja (Nizzo, 2001: 8).

Literatura

1. Cardona, Francisco (1999), Elements of the public administration integrity system in EU member states, SIGMA/OECD, <http://www.ipaei.bg>
2. Cardona, Francisco (2003), Assessing the Fulfillment of the Copenhagen Criteria in Public Administration, SIGMA/OECD
3. Cardona, Francisco (2004), Uvođenje vladavine zakona u državnu službu i reformu javne uprave. *Konferencija o reformi javne uprave putem funkcionalnih pregleda*, Sarajevo, 5. svibnja 2004.
4. Commission of the European Communities (2001), *European Governance: A White Paper*, Brussels: COM (2001) 428.
5. Demmke, Christoph (2002), Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services, *Eipascope* 2002/2, <http://www.eipa.nl>
6. Dimitrova, Antoaneta L., Tony Verheijen (2002), Institution Building in the Context of European Union Accession. Paper prepared for the *Strategy Policy Seminar at the Ministry of European Affairs*, Zagreb, 17 April 2002
7. D'Orta, Carlo (2003), What Future for the European Administrative Space?, *EIPA Working paper* No.2003/W/5. European Institute of Public Administration, <http://www.eipa.nl>
8. EPSU-ADEDY (2003), European Administrative Convergence: Why and How?, Joint EPSU-ADEDY Conference, 17 May 2003
9. Fournier, Jacques (1998), Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the CEEs to the EU, OECD/SIGMA Papers No. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA (98)39)
10. Goetz, K. H. (2000), European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?. Goetz, K.H., S. Hix (eds.) *Europeanised Politics?, European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass
11. Grabbe, Heather (2003), Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. Featherstone, K., C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation*

12. Graver, Hans Petter (2002), National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy, *ARENA Working Papers* WP 02/17.
13. Harmsen, Robert (1999), The Europeanisation of National Administrations: A Comparative Study of France and Netherlands, *Governance* 12:1, 81–113.
14. Hix, Simon (1999), *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave
15. Hodson, Dermot, Imelda Maher (2001), The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, *Journal of Common Market Studies*, 39:4, 719–746.
16. Jemeck, Magnus (2000), Europeanization, Territoriality and Political Time, *Yearbook of European Studies*, vol. 14, 27–49.
17. Jordan, A. (2003), The Europeanisation of National Government and Policy: A Departmental Perspective, *British Journal of Political Science*, 33 (2), pp. 261–282.
18. Kassim, H. (2000), The United Kingdom. Kassim, H. et al. (eds.), *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford: OUP
19. Knill, Christoph (2001), *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press
20. Kovač, Polona (2003), Evropski upravni prostor – realnost ali mit?, *Uprava* 1:2, 16–36.
21. Michalopoulos, Nikos (2002), Administrative Reform in Europe, *UNTC Occasional Papers* 3, www.untcentre.org
22. Nizzo, Carlo (2001), National public administrations and European integration, Paris: OECD/SIGMA, <http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb>
23. Olsen, Johan P. (2002), The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies* 40:5, 921–952.
24. Olsen, Johan P. (2003), Towards a European Administrative Space?, *Journal of European Public Policy* 10:4, 506–531.
25. Page, E. C. (2003), Europeanization and the Persistence of Administrative Systems, Hayward, J., A. Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford: OUP
26. Raunio, T., S. Hix (2000), Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. Goetz, K.H., S. Hix (eds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass
27. Rutgers, Mark R., Petra Schreurs (2000), Briefly Noted From Europe: Discovering the European Idea of Public Administration, *Administrative Theory & Praxis* 22:3, 621–629.
28. Scherpereel, John A. (2004), Renewing the Socialist Past or Moving Toward the European Administrative Space, *Administration & Society* 36:5, 553–593.
29. Siedentopf, Heinrich, Benedikt Speer (2003), The European administrative space from a German administrative science perspective, *International Review of Administrative Science*, vol. 69, 9–28.

30. SIGMA Papers No. 23 (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA (98)39)
31. SIGMA Papers No. 26 (1998), *Sustainable Institutions for European Union Membership*, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA (98)57)
32. SIGMA Papers No. 27 (1999), *European Principles for Public Administration*, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REV1)
33. Šimac, Neven (2002), *Europski principi javne uprave. Od vladanja do služenja građanima*. Udruga za demokratsko društvo: Zagreb
34. Ziller, Jacques (1998), EU Integration and Civil Service Reform, OECD/SIGMA Papers No. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA (98)39)

EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE: CONVERGENCE OF NATIONAL ADMINISTRATION

Summary

European administrative space is an informal acquis consisting of the standards and principles that regulate the organisation, functioning, and activities of public administration. The issue of creation of the European administrative space became increasingly important parallel with strengthening of the European integration process, which is somewhat contradictory to the claims that administrative traditions show remarkable resistance.

The creation of the European administrative space is based on the idea that the administrative systems of European countries converge towards a common administrative model characterised by the principles of the rule of law, meaning legal certainty and predictability of administrative actions; openness and transparency; accountability; efficiency in the use of public resources and effectiveness in accomplishing the policy goals.

The actions of the European Court of Justice and the European Commission are of particular importance to the creation of the European administrative space, together with the formulation of the accession criteria for candidate countries and stimulation of administrative reforms oriented towards strengthening of the institutional capacity. The contacts of administrative personnel at the European level and the influence of

globalisation and administrative doctrines are also important for mutual »infection« of national public administrations. SIGMA has a special role in the development of the EAS concept.

Harmonisation and convergence of national public administrations, with simultaneous retention of national traditions, leads to the conclusion that the beginnings of the European administrative space really exist. However, it is not yet possible to discern the formation of a complex and minutely developed public administration model that ought to be implemented by the member states and candidate countries. The European administrative space is probably going to be a set of rules and standards with gradually increasing corpus.

Key words: European administrative space, public administration, convergence, Europeanisation, the European Union