

NAČELA JAVNE UPRAVE I UPRAVLJANJA U EUROPSKOJ UNIJI

Ivona Menduš

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

Sažetak

Iako Rimskim ugovorima i ostalim pravnim izvorima EU-a nije predviđen specifičan model javne uprave koji članice moraju uspostaviti, pitanje zajedničkog upravnog prava raspravlja se od samih početaka Europske zajednice. S vremenom je u demokratskim državama postignut opći konsenzus o ključnim sastavnicama dobrog upravljanja. Te sastavnice dijele zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima javnog upravljanja, a riječ je o:

1. odgovornosti (*accountability*)
2. pouzdanosti i predvidivosti (pravnoj sigurnosti)
3. otvorenosti i transparentnosti
4. participaciji.

Iako je skovan pojam *Europskog administrativnog prostora* (European Administrative Space), još je uvijek teško govoriti o europskom načinu ili modelu javne uprave i javnog upravljanja, jer je to ponajprije područje nacionalnih država i kao takvo je i konceptualizirano. Europski administrativni prostor predstavlja evoluciju povećanja konvergencije između upravnopravnih poredaka i upravne prakse država članica Europske unije. On se tiče osnovnih institucionalnih uređenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda, vrijednosti državne i javne uprave te administrativne kulture.

Načela javne uprave i upravljanja koja članice EU-a dijele proizlaze iz standarda koji se nalaze iza upravnog prava u većini članica i iza odluka Europskog suda pravde. Ispunjavanje tih načela također zahtijeva poštivanje standarda kojima se, primjerice, kandidatske države kao što je to Hrvatska, trebaju voditi pri harmonizaciji svoje javne uprave i upravljanja s Europskom unijom.

Projekt izgradnje Europske unije započeo je kao politički proces, ali se legitimirao uglavnom ekonomskim rezultatima. Danas, međutim, politička dimenzija integracije ima osobito značenje, posebice u kontekstu europskog “demokratskog deficita”. Pitanje je kako se može objasniti politički sustav Europske unije, kako razumjeti njezin utjecaj na funkcioniranje članica te kako prepoznati sličnosti i razlike između u funkcioniranju različitih članica, navlastito s obzirom na njihove upravne sustave.

U nedostatku europske vlade (“government”), pojavio se pojam “governance”, zamućeniji koncept za koji se smatra da je prikladniji naziv za način funkcioniranja Europske unije. Naime, termin “vlada” podrazumijeva uređenju uspostavu vlasti i koncentrirani fokus na politiku, dok je politički proces u Europskoj uniji nedovršen – to je politička tvorevina koja nije država, nego konzorcij država od kojih svaka ima vlastitu vladu (Dobson, Weale, 2002: 156-158). Posljednjih se godina riječ “governance” (uprava i upravljanje) pojavljuje i u različitim kontekstima. Tako je jedan važan izvještaj Ujedinjenih naroda o “globalnoj upravi i upravljanju” bio izraz potrebe za pravilima oko kojih postoji konsenzus, a koja se primjenjuju u cijelom svijetu, unatoč nedostatku globalne vlade. Isto tako, govori se o “dobrom upravljanju”, o “višerazinskom upravljanju”, o “korporativnom upravljanju” itd.

“Governance” se ukratko može definirati kao skup pravila, procesa i prakse koji određuje način na koji se provodi vlast. Taj je pojam prikladan i onda kad se prikazuje bogatstvo i jedinstvenost Europske unije kao političkog sustava. Bit Europske unije uspostava je zajed-

nice utemeljene na zakonu koja istodobno poštuje identitet svake od svojih članica. To zahtijeva određenu ravnotežu između institucija koje to pravo uspostavljaju, a koju karakterizira suradnja (Demmke, 2002: 8). Poštivanje donesenih pravnih pravila i poboljšanje suradnje postižu se na dva jednako važna polja: uspostavom odgovornosti izvršne vlasti europskim i nacionalnim zakonodavnim tijelima te djelotvornim uključenjem građana u odlučivanje o stvarima koje ih se tiču. Odgovornost i participacija samo su dva načela koja je Europska unija preuzela i koje podržava kao zajednička za sve svoje djelatnosti i djelatnosti svojih država članica.

Europskom unijom uglavnom dominira cilj ekonomske integracije. Europske tvrtke sve više djeluju na europskoj ili svjetskoj, a ne samo na nacionalnoj sceni. Ako ekonomska učinkovitost i smanjenje troškova transakcije vode uvođenju zajedničke valute, isto tako navode gospodarske aktere da zahtijevaju zajedničke standarde u upravnom i regulatornom okviru po kojemu rade. Takvi standardi i načela javne uprave i upravljanja koja članice EU-a dijele proizlaze iz standarda koji se nalaze u upravnom pravu većine članica i u odlukama Europskog suda pravde (Connaughton, Randma, 2002: 1). Ispunjavanje tih načela također zahtijeva poštivanje standarda kojima se, primjerice, kandidatske države kao što je to Hrvatska, trebaju voditi pri harmonizaciji sustava svoje javne uprave i upravljanja s onima Europske unije. To ne znači jednostavno postupanje prema pravu Zajednice. To također znači da zemlje moraju napredovati u održavanju konzistentnosti između domaćih i europskih javnih politika tijekom vremena, osobito u područjima gospodar-

skog rasta i njegovih društvenih posljedica (Fournier, 1998: 121).

Pitanje zajedničkog upravnog prava raspravlja se od samih početaka Europske zajednice. Uprava i upravljanje u Europi obilježeni su međusobnom ovisnošću koja je najvidljivija na razini upravnog sustava. Možda bi se moglo očekivati da Europska unija od svojih članica zahtijeva da se drže određenih osnovnih pravila koja se tiču organizacije i djelovanja njihovih upravnih sustava, međutim, to nije slučaj. Rimski ugovor ne sadrži pravilo koje bi se općenito primijenilo na upravu, a ni u ostalim pravnim izvorima EU-a nije predviđen specifičan model javne uprave koji članice moraju uspostaviti. Nije prihvaćena Opća direktiva. Drugim riječima, osim kao u nekim slučajevima kad propisi Zajednice zahtijevaju od članica određene oblike organiziranja (npr. vezano uz promicanje kompeticije u uslugama općeg ekonomskog interesa, u članku 90. Ugovora) ne postoje pravila Zajednice koja se tiču javnog menadžmenta (Fournier, 1998: 120).

No, s vremenom je u demokratskim državama postignut opći konsenzus o ključnim sastavnicama dobrog upravljanja. Te sastavnice dijele zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima javnog upravljanja. Bijela knjiga Europske komisije o europskoj upravi i upravljanju (White paper on European governance, 2001; MacMullen, 2002: 2) kompilira ta svi-ma zajednička i opće poželjna načela u pojmu "dobrog upravljanja" (*good governance*). To je naziv za skupinu načela kojima se u svom djelovanju treba voditi moderan, djelotvoran i odgovoran upravni sustav. To su:

- *Odgovornost* (accountability) za postignuti učinak djelovanja, koja se sastoji od sposobnosti upravljanja javnim sektorom, javnim poduzećima i javnim financijama;
- Intenzivna *participacija* građana u političkome procesu – podrazumijeva sudjelovanje svih onih kojih se određeni problem tiče (*stakeholders*), osiguranje susreta javnog i privatnog sektora (*interfacing*), decentralizaciju, jačanje lokalne i regionalne samouprave te suradnju s nevladinim sektorom;
- *Predvidivost* u postupanju, koja označava inzistiranje na poštivanju pravila, reformu zakonodavstva i regulative, te funkcionalno sudstvo;
- *Transparentnost* postupanja – sadrži informacijsku otvorenost (pasivno i aktivno pravo na informaciju), trajnost pravila i jasnoću regulacije (SIGMA, br. 27: 8-14).

Tim četirima načelima mogu se pridružiti dodatni principi za koje Europska Komisija smatra da bi ih trebalo širiti i izvan granica Europe, a osobito u Rusku Federaciju i u mediteranske zemlje, kao što su: *učinkovitost* (efikasnost) – povoljan odnos uloženog i dobivenog; *djelotvornost* (efektivnost) – postizanje cilja; *otvorenost* prema građanima te *koherentnost* – ujednačenost djelovanja.

Samo zato što ta načela čine ideju dobrog upravljanja ne znači da među njima nema potencijalnih tenzija: npr. veća participacija ne bi smjela podri-vati odgovornost izvršne vlasti; dugotrajne i široke konzultacije na početku procesa odlučivanja ne bi ga smjele učiniti netransparentnim i kompliciranim; veća decentralizacija ne bi smjela dovesti u pitanje konzistentnost i poštivanje

zajedničkih ciljeva; veća uključenost civilnog društva ne bi trebala značiti zaobilaženje državnih, regionalnih ili lokalnih vlasti.

Još je jedan pojam dobio na izrazitoj važnosti pojavom i jačanjem Europske unije. Radi se o tzv. *višerazinskom upravljanju* (multi-level governance) koje označava artikuliranje djelovanja neovisnih javnih aktera na različitim teritorijalnim razinama usmjerenim k zajedničkim ciljevima. Taj je pojam usko vezan s jednim drugim principom – principom *supsidijarnosti*. Taj je princip izraz težnje za postizanjem prethodno navedenih načela: otvorenosti, participacije, ali i načela demokracije. Supsidijarnost znači da će neku djelatnost obavljati ona upravljačka razina (lokalna, regionalna, nacionalna, europska) koja je može najbolje obaviti. Time se ide u prilog nižim razinama javne uprave, onim razinama koje su bliže građanima. To je jedan od uzroka snažnog procesa decentralizacije, ali i procesa devolucije djelatnosti koje su nekad bile u nadležnosti države na tijela koja se nalaze ispod te razine.

Može se reći da se javne uprave približavaju europskome modelu, i to iz dva razloga: državni upravni sustavi trebali su se prilagoditi postojanju novih supranacionalnih tijela, istodobno tražeći prikladne načine utjecaja na odluke tih tijela. Nekih dvadeset godina svog postojanja, Europska je zajednica utjecala samo na ustavni okvir svojih članica. Tek počevši od kraja 1970-ih godina, a osobito 1990-ih, Europska je unija radikalno utjecala na upravljačke sustave svojih članica putem direktiva o ugovorima koje javna uprava sklapa, o javnim službama, bankama, osiguranju i sl. To je dovelo do pokušaja da se

spozna novi realitet stvaranjem novih pojmova koji će objasniti nove pojave.

Međutim, iako je skovan pojam *Europskog administrativnog prostora* (European Administrative Space), još se uvijek ne može govoriti o europskome načinu ili modelu javne uprave i javnog upravljanja, jer je to u prvome redu područje nacionalnih država i kao takvo je i konceptualizirano. Čak je i ideja o konvergenciji upravnih sustava relativno nova, jer su tradicionalno upravni sustavi bili uporišta nacionalizma (Nizzo, 2001: 2), proizvod povijesti i tradicije određenoga društva. No, potreba da nacionalni upravni sustavi poštuju ista pravila na isti način neizbježno uzrokuje velike promjene u načinu djelovanja tih sustava. Europski administrativni prostor predstavlja evoluciju konvergencije između upravnopravnih porredaka i upravne prakse država članica Europske unije (Olsen, 2002: 1). On se tiče osnovnih institucionalnih uređenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda, vrijednosti državne i javne uprave te administrativne kulture. Riječ je o pojmu koji se razlikuje od koncepta *europizacije*, koji označava proces progresivnog utjecaja i mijenjanja područja politike i prava kroz europsku politiku i pravo. Prijenosom pravila Europske unije u nacionalne pravne sustave europizira se način na koji one djeluju. Europski administrativni prostor bit će stvoren onda kad upravni sustavi država članica budu konvergirali prema zajedničkom modelu – europskome modelu. Radi se o razvoju sličnih, odnosno identičnih struktura u upravnom sustavu, o razvoju zajedničkog upravnog prostora. To se događa postupno: kako bi proveli odluke Zajednice, javni službenici iz država članica često se sastaju, upoznaju i raz-

mjenjuju iskustva i stavove. Razvijaju se obrasci komunikacije koji imaju utjecaj na odlučivanje, pa se često iznalaze zajednička rješenja. Moglo bi se reći da se pojavljuje administrativni prostor koji je zasnovan na određenim tradicionalnim načelima, kao što su odgovornost uprave, djelotvorna implementacija politika i ekonomskog razvoja i sl. (Fournier, 1998: 121).

Međutim, nije jasno kako je taj proces približavanja i ujednačavanja struktura mogući s obzirom na to da Ugovori o stvaranju Europskih zajednica ne daju nadležnost tijelima Europske unije u području javne uprave i javnih službi. S druge strane, za vrijeme španjolskoga predsjedanja Europskom unijom 2002. godine, ministri nadležni za javnu upravu donijeli su rezoluciju u kojoj tvrde da iako Ugovori o Europskoj uniji ne spominju izričito javne uprave država članica, sloboda kretanja ljudi te razmjena ideja i iskustava ipak vode postupnoj konvergenciji administrativnih kultura i sustava u čitavoj proširenoj Europskoj uniji. Dakle, unatoč relativnoj odsutnosti izravne nadležnosti, Europska unija ipak utječe na to kako države članice upravljaju. Jedan od glavnih načina jest obveza koju imaju članice, a koja se izražava u smislu rezultata koje treba postići (obično se pravno navodi kao "*obligation de résultat*") – uprava mora djelovati na takav način da osigura djelotvorno i

pravilno ispunjavanje zadataka kako bi se postigli ishodi javnih politika koje je zadala Unija (Fournier, 1998: 121). Na osnovi toga EU ima pravo zahtijevati da postojeće ili buduće članice imaju odgovorne sustave upravljanja, da pravodobno inkorporiraju standarde i odluke Zajednice u svoje pravne sustave, da djelotvorno primjenjuju takve standarde i odluke unutar svojih granica te da se brinu o provedbi kroz prikladne oblike kontrole i postupke rješavanja sukoba.

Što Republika Hrvatska može naučiti iz ovoga? Približavanje Europskoj uniji nije i neće biti moguće ako hrvatska javna uprava i javno upravljanje ne budu u svoje djelovanje ugradili poštivanje osnovnih načela. To se posebno odnosi na princip odgovornosti, čijem kršenju dnevno svjedočimo. Približavanje i ulazak zemlje u Europsku uniju stvaraju velik stupanj pritiska na javnu upravu, jer će njezina kvaliteta odrediti uspješno funkcioniranje zemlje unutar Unije. Razlozi za to su dvojaki: (1) javna uprava mora biti spremna provesti mnoge pravne reforme na koje se zemlja obvezala; (2) važno je da zemlja ima kvalitetno osoblje i predstavnike u Bruxellesu kad jednom postane članicom Unije. Stoga je reforma sustava upravljanja u dugoročnom interesu Hrvatske kao buduće članice i ne bi se smjela shvatiti samo kao uvjetovanje ili prisila od strane Europske unije.

LITERATURA

Connaughton Bernadette; Randma, Tina, *Teaching Ideas and Principles of Public Administration: is it possible to achieve a common European perspec-*

tive?, www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan007836, 2002.

- Demmke, Christoph, *Undefined Boundaries and Gray Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services*, <http://www.eipa.nl>, Eipascope, 2002/2.
- Dobson, Lynn; Weale, Albert, *Governance and Legitimacy*, u Bomberg, Elizabeth; Stubb, Alexander, *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Fournier, Jacques, *Governance and European Integration – Reliable Public Administration*, SIGMA Papers, br. 23, 1998.
- MacMullen, Andrew, *Two Concepts of Governance in the European Union: The 2001 Commission White Paper*, University of Durham, 2002.
- Nizzo, Carlo, *National Public Administrations and European Integration*, SIGMA Papers, 2001.
- Olsen, Johan P., *Towards a European Administrative Space?*, ARENA Working Papers, br. 2, 2002.
- White paper on European governance: Enhancing democracy in the European Union*, Komisija Europskih zajednica, Bruxelles, 2000.