

УДК:
342.53(4-672EU)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 197-213.

УДК 35.07:327.39(4-672EU)

Јелена Б. Тодоровић

Институт за политичке студије, Београд

УТИЦАЈ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ И ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА НА ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА*

Сажетак

Предмет овог чланка представља улога европеизације у изградњи административних капацитета држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ на примеру држава централне и источне Европе које су постале чланице ЕУ током последњег таласа проширења. При томе треба имати у виду да су административни капацитети један од важних критеријума за оцену спремности неке државе да постане чланица Европске уније. Најпре се приступа дефинисању појма европеизације која се схвата као двосмерни процес у коме интерагују две групе актера - ЕУ и државе чланице, са тим што се поље посматрања проширује и на државе које још увек нису постале чланице. Акцент се ставља на „одозго-надоле“ (top-down) димензију европеизације с обзиром да анализирани државе у тренутку посматрања нису имале могућност да утичу на одлучивање у ЕУ. Поред концепта европеизације односно њених механизма, за објашњавање утицаја ЕУ правила на националне институционалне системе, користи се и помоћни концепт у виду политике условљавања без кога анализа не би била потпуна. Циљ рада јесте да користећи ова два концепта одговори на питање

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

да ли административни капацитети нужно јачају када држава постане чланица ЕУ или то ипак зависи од бројних других фактора.

Кључне речи: административни капацитети, европеизација, политика условљавања, европске интеграције.

За европеизацију се ни у ком случају не може рећи да је нов појам који настаје као последица развоја међународне организације *sui generis* која је формирана половином 20. века - Европске уније. Да је неко европеизиран, да нека политичка партија има европеизирани погледи, могло се чути још од периода ренесансе и процвата Европе. У свакодневном говору Србије крајем 19. века и у првој половини 20. века такође се може видети распрострањеност употребе овог појма о чему сведочи и Добрица Ћосић који у свом познатом роману „Корени“ говори о својим мање-више „европеизираним“ јунацима. Тако схваћен појам европеизације тумачи се као усвајање европских вредности, уверења, погледа, идеја. У круговима научне јавности, такво тумачење представља само једну од димензија широко схваћеног појма европеизације. Нпр. код Радаелија се може видети једно тако широко схватање појма европеизације које подразумева поред осталог и овај неформални елемент попут вредности и уверења: „европеизација је процес стварања, ширења и институционализације формалних и неформалних правила, процедура, образаца и норми које настају на нивоу ЕУ а које се затим уграђују у логику домаћих дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика“.¹⁾

Са аспекта актуелног проучавања овог сложеног појма, европеизација се схвата доста комплексније. Неки аутори је схватају као процес (Борзел, Радаели, Книл) други пак као ситуацију.²⁾ Еволуција европских интеграција и промене у политичком систему ЕУ доприносе различитим схватањима овог појма. Једно од схватање европеизације (Грин, Каулс и Рис) своди је само на једну димензију а то је креирање различитих структура управљања на ЕУ нивоу.³⁾ Међутим, чешће се у литератури може срести схватање да је европеизација реципрочан процес у коме међусобно интерагују две врсте актера- ЕУ са једне и националне државе са друге стране. Борзел стоји управо на том становишту да је европеизација двосмерни

1) Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (приступљено 28. 05. 2011), p. 4.

2) Jim Buller, Andrew Gamble, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, vol. 17, n° 4, Sage publications, 2002, p. 17.

3) Дејана М. Вукчевић, „Европеизација националних спољних политика - идејни оквир“, *Национални интерес*, бр. 2/2011.

процес у коме постоје две димензије: „одоздо-нагоре“ (bottom-up) и „одозго-надоле“ (top-down).⁴⁾ Прва димензија се односи на утицај држава чланица на функционисање заједничких институција и конституисање заједничких политика док се друга односи на утицај ЕУ институција, правила, норми на домаће структуре. Када је реч о „одоздо-нагоре“ димензији (bottom-up) она је до сада вишеструко посматрана кроз призму најважнијих теорија европских интеграција (неофункционалистичка теорија, теорија међувладине сарадње), односно кроз објашњавање процеса утицаја држава чланица на формирање европских институција. Овај рад ће бити концентрисан на „одозго-надоле“ димензију (top-down) европеизације која истиче у први план дејство европског нивоа на домаће институције, политике и капацитете. Поље анализе не затвара се посматрањем утицаја европског нивоа на државе чланице већ ће фокус бити пренет на државе кандидате и потенцијалне кандидате. Ове државе немају могућност као државе чланице да утичу на ЕУ ниво кроз учествовање у заједничким институцијама и формулисање политика већ се њихова улога исцрпљује кроз преузимање заједничких тековина – *acquis communautaire* („downloading“⁵⁾) и његове примене у национално законодавство. Рад ће бити подељен на два дела. У првом делу аутор ће се бавити механизмима помоћу којих европеизација изазива промену у националним државама а затим ће се посматрати како процес усвајања европских стандарда утиче на административне капацитете држава кандидата и потенцијалних кандидата, и испитати да ли они постају заиста јачи под утицајем ЕУ норми. Као пратећи елемент ове анализе биће коришћен и концепт условљавања с обзиром да државе кандидати и потенцијални кандидати преузимају европске стандарде управо захваљујући процесу условљавања.

МЕХАНИЗМИ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ

Утицај ЕУ нивоа одлучивања на националне системе држава кандидата и потенцијалних кандидата проучава се у оквиру теоријског концепта европеизације. Овај теоријски оквир нама помаже да утврдимо колико она утиче на националне институционалне систе-

4) Tanja A. Börzel, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, Blackwell Publishing, Oxford, 2002, p. 193.

5) Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, p. 9. http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1_Grabbe_2002_Europeanisation_goes_east.pdf, (приступљено 16.10.2011.)

ме, у ком правцу се промене одвијају и какве су варијације тих промена у различитим државама. Кристоф Книл и Дирк Лемкул идентификовали су три механизма европеизације помоћу којих државе чланице усвајају односно уграђују у националне институционалне системе све оно што настаје на ЕУ нивоу: формалне и неформалне норме, правила, уверења. Оне то могу вршити преко:

- 1) механизма институционалне сагласности (institutional compliance),
- 2) механизма промене домаћих структура,
- 3) механизма обликовања домаћих уверења и очекивања.⁶⁾

Механизам институционалне сагласности у највећем степену узрокује промене у националним системима држава чланица тако што прописује конкретне институционалне захтеве којима државе чланице морају да се прилагоде. Државама се оставља минималан маневарски простор у процесу спровођења ових захтева. Овај механизам је најочигледније заступљен када је реч о спровођењу одлука из области нових регулаторних политика попут заштите животне средине, заштите потрошача, здравља и безбедности на раду и свих осталих нових регулаторних политика чији је циљ да спрече негативне ефекте на заједничком тржишту ЕУ.⁷⁾ Побројане политике припадају домену „позитивне интеграције“. То значи да ЕУ тачно и експлицитно прописује одређени институционални аранжман коме институционални системи држава чланица морају да се прилагоде. Тачније, државе чланице морају своје институционалне системе у овим областима да уреде тако да буду усклађени са прописаним „европским моделом“. Пример којим се илуструје механизам институционалне сагласности јесте област заштите животне средине односно конкретније Директива о води за пиће из 1980. године.⁸⁾ Стандарде око квалитета воде за пиће које прописује ова Директива морају да испуне сви водоводи као и они који тргују флашираном водом у земљама ЕУ, без могућности да се у некој држави ЕУ појави вода која има већу концентрацију опасних супстанци по здравље од прописаних.

6) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>, (приступљено 16.10.2011.), pp 1-2.

7) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „The national impact of European Union regulatory policy : Three Europeanization mechanisms“, *European Journal of Political Research*, vol. 41, n° 2, Blackwell Publishing, Oxford, 2002, p. 258.

8) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, op.cit., p. 4.

Други механизам представља механизам промене домаћих структура тако што се мењају домаћа правила игре и дистрибуција ресурса међу домаћим актерима.⁹⁾ Циљ је промена институционалне равнотеже у националним системима. Овим механизмом не прописује се конкретан институционални модел већ се само дефинише циљ који треба остварити. За разлику од нових регулаторних политика које припадају домену позитивне интеграције, старе регулаторне политике следе логику „негативне интеграције“. То значи да су ове политике „ствараоци заједничког тржишта“. Оне не прописују један униформни европски модел већ се државама чланицама оставља могућност да створе сопствени институционални систем у домену старих регулаторних политика који неће бити у супротности са европским моделом и који неће угрозити функционисање заједничког тржишта.¹⁰⁾ Пример у коме се види присуство механизма промене домаћих структура јесте заједничка саобраћајна политика. Циљ је био да се успостави заједничка саобраћајна политика без прописивања једног европског модела који треба да следе државе чланице јер би неуспостављање ове политике озбиљно уздрмало функционисање четири слободе кретања на којима почива заједничко тржиште (робе, људи, услуга и капитала).

Трећи механизам јесте „најслабији“ од ова три механизма јер нити прописује конкретан институционални модел нити мења домаће структуре већ утиче на домаће актере тако да они мењају уверења и очекивања тако да то може довести до одређених институционалних прилагођавања.¹¹⁾ Политике које су захваћене овим механизмом јесу политике „оквирне интеграције“. Политике оквирне интеграције слично као и политике негативне интеграције не стварају институционални притисак за домаће актере али за разлику од њих, промена која настаје код домаћих актера узрокована је не-институционалним факторима. У овом случају промена институционалних аранжмана је могућа у зависности од два фактора: 1) нивоа подршке коју ће покренути европска уверења и идеје код домаћих актера и 2) степена у коме је та подршка довољна да се спроведу национална институционална прилагођавања.¹²⁾ Активности које припадају домену оквирне интеграције суштин-

9) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „The national impact of European Union regulatory policy : Three Europeanization mechanisms“, op.cit., p. 269.

10) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, op.cit., p. 2.

11) Ibid.

12) Ibid, p. 4.

ски се разликују од политика позитивне и политика негативне интеграције. Можемо рећи да оне припремају тле за политике било позитивне било негативне интеграције ако се мобилизира довољно подршке домаћих актера. Политика европских железница пример је за оквирну интеграцију.

Три механизма која су претходно анализирана могу се применити на државе чланице али када се ради о државама кандидатима и потенцијалним кандидатима онда се мора проширити аналитички оквир. Поставља се питање по ком механизму се врши трансфер правила ЕУ на државе које нису чланице. У теорији постоји неколико модела - *модел спољног подстицаја*, *модел друштвеног учења* и *модел задатих лекција*.¹³⁾ Шимелфениг је свој приступ ЕУ условљавању изградио у оквиру *модела спољних подстицаја* и он притом сматра да су актери у процесу условљавања оријентисани ка максимизирању својих користи тако да у центар пажње избија релативна моћ погађања актера (*relative bargaining power*).¹⁴⁾ *Модел друштвеног учења* има корене у теорији социјалног конструктивизма и према овом моделу држава усваја ЕУ правила, формалне и неформалне норме зато што је уверена да су она одговарајућа.¹⁵⁾ За разлику од модела спољних подстицаја у овом моделу условљени актер прихвата ЕУ правила због привлачности норми и вредности које важе у тој релативно затвореној заједници. На крају, према трећем моделу држава самоиницијативно примењује ЕУ правила јер сматра да ће помоћу њих решити неке своје недостатке у унутрашњој политици.¹⁶⁾

Разлика између држава чланица и држава кандидата и потенцијалних кандидата у спровођењу европеизације огледа се у томе што оне не могу да пренесу („uploading“) своје ставове на ниво ЕУ. Утицај ЕУ нивоа, односно „одозго-надоле“ димензије европеизације на државе кандидате и потенцијалне кандидате, још је већи него у односу на чланице због ЕУ условљавање и преговора о приступању. Три су фактора која потврђују ову тезу: 1) брзина прилагођавања држава кандидата и потенцијалних кандидата, 2) постојање комунистичког наслеђа и 3) обавеза да *acquis communautaire*

13) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 4, Routledge, London, 2004, p. 671.

14) Ibid

15) Ibid, p. 675.

16) Ibid, p. 676.

taire примене у целости без могућности за opt-in/opt-out.¹⁷⁾ Поред тога ове државе морају да преузму чак и одлуке у домену „оквирне интеграције“ како би уверили неке државе да су спремне све да прихвате како би постале део европског клуба.

ИЗГРАДЊА АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА ПОД УТИЦАЈЕМ ЕУ УСЛОВЉАВАЊА

Изградња институција као део процеса примене европских стандарда зависи од спремности за реформе, стања у коме се налази државна управа пре реформи као и од управне традиције државе. Многобројне студије о европеизацији идентификовале су домаћу администрацију и административну традицију као кључне факторе који утичу на преношење правила ЕУ у националне институционалне системе.¹⁸⁾ Европска унија захтева од држава кандидата да реформишу систем јавне управе како би развили капацитет за примену *acquis communautaire-a*. Ове реформе обухватају широк дијапазон активности: од секторских прилагођавања, успостављања централне координационе јединице за управљање ЕУ пословима па све до стварања професионалне и деполитизоване државне управе. Важност постојања добрих административних капацитета намеће се простим посматрањем система ЕУ у коме је извршавање политика поверено државама чланицама у већој мери (у мањој мери Европска комисија спроводи политике), тако да су им за то потребни развијени административни капацитети потенцијалних чланица.

„Административни капацитет односи се на способност ефикасног управљања људским и физичким ресурсима који су неопходни како би се остварили задаци који су постављени пред Владу“.¹⁹⁾ Постоји више тзв. независних варијабли на основу којих можемо проценити какви су административни капацитети неке државе: систем јавне управе, територијална организација, управљање јавним расходима, систем ревизије и контроле.²⁰⁾ За државе

17) Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, op.cit., pp. 4-5.

18) Cristoph Knill, „European Policies: The Impact of National Administrative Traditions“, *Journal of Public Policy*, vol. 18, n°1, Cambridge University Press, London, 1998, p. 3.

19) Martin Painter, John Pierre, „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, In: *Challenges to State Policy Capacity-Global Trends and Comparative Perspectives*, (ed. Martin Painter, John Pierre), Palgrave Macmillan, London, 2005, p. 2.

20) Martin Painter, John Pierre, „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, op.cit., p. 3.

које имају стратешко опредељење да постану део ЕУ, било да се налазе у статусу кандидата или потенцијалних кандидата, на врху свих услова које треба да остваре на том путу налази се развијање сопствених административних капацитета како би могле ефикасно да примене *acquis communautaire*. Усвајање и примена европских стандарда један је од начина на који се манифестује европеизација будући да се на тај начин у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима производи промена националних институционалних система. У складу са тим, институционална прилагођавања која се намећу преузимањем европских стандарда, без сумње представљају последице европеизације односно њене „одозго-надоле“ димензије.

Критеријум административних капацитета формулисан је експлицитно на Мадридском самиту 1995. године и означавао је допуну претходно дефинисаних копенхагеншких критеријума који су постављени као услови за примање десет држава централне и источне Европе у чланство. Иако изгледа на први поглед као помоћни услов, дубљим сагледавањем његове суштине долази се до закључка да је критеријум административних капацитета заправо саставни део копенхагеншких критеријума јер њихово испуњавање зависи управо и искључиво од изградње административних капацитета који ће спроводити европске стандарде. Један од разлога за увођење овог додатног критеријума је чињеница да је већина држава централне и источне Европе имала на плећима комунистичко наслеђе мање-више политизоване државне управе што је повећало сумње да су ове државе у стању да ефикасно примене ЕУ правила.

Како је процес проширења напредовао, критеријум административних капацитета је добијао све више на значају и комплексности па се у једном тренутку дошло до тога да је „прерастао“ у изградњу институција.²¹⁾ Административни капацитети држава кандидата и потенцијалних кандидата могу се посматрати као секторски (капацитети по областима за примену правних тековина као што су заједничко тржиште, конкуренција итд) и хоризонтални (свеукупни капацитети државне управе).²²⁾

Кључни изазов са којим треба да се изборе посткомунистичке државе представља наслеђена „реалсоцијалистичка“ државна администрација. Са тим у вези, у овим државама није само циљ из-

21) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU's Administrative capacity requirement“, *West European Politics*, Routledge, London, Vol. 25, n° 4, 2002, p. 176.

22) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, у *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, бр. 1, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 100.

градња модерне државне управе већ стварање таквих административних капацитета који ће омогућити да држава ефикасно спроводи све обавезе из будућег чланства. Како примећује Граб, мале су шансе да државе кандидати изграде једнообразни модел јавне управе будући да чак ни остале државе староседеоци ЕУ немају јединствени модел јавне управе.²³⁾ Администрације у посткомунистичким државама имале су бројне проблеме са комунистичким наслеђем. Једна од последица таквог наслеђа јесте и немогућност да се одвоји бирократија од политике односно смањење утицаја политике на државну управу.

Не постоји одредба у Оснивачким уговорима која се односи на то како треба да изгледа јавна управа у државама чланицама. Државе чланице Европске уније имају различите системе државне администрације. ЕУ нема никакву надлежност над државном управом својих чланица. Зато се не може одредити један модел организације државне управе нпр. француски, немачки, британски или скандинавски који ће послужити као узор државама кандидатима. Међутим, постоје извесне сличности међу њиховим системима. Оно што им је заједничко јесте постојање одређених принципа. То су следећи принципи организовања државне управе: отвореност, транспарентност, професионалност, одговорност, делотворност и ефикасност.²⁴⁾ Управо ови принципи представљају основу „европског административног простора“. Поменути принципи управног права представљају „неформализовани аки“.²⁵⁾ „Европски административни простор“ се ствара кроз састанке и размену мишљења и искустава службеника држава чланица. Он представља скуп административних принципа, заједничких управних стандарда, поступака и вредности које се примењују у државама чланицама. Основна карактеристика овог „простора“ јесте што се применом поменутих принципа остварује поузданост система државне управе. Зато државе кандидати и потенцијални кандидати треба да организују своје управе тако да оне достигну ниво поузданости „европског административног простора“. Циљ није слепо ископирати систем управе одређене земље већ направити систем који ће личити на све државе чланице по мало. Ови принципи и правила нису трајни већ се државне управе еволутивно мењају и развијају у

23) Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, *op.cit.*, p.12.

24) *Европски принципи за државну управу*, у СИГМА радови бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006, стр. 209.

25) *Европски принципи за државну управу*, *оп. цит.*, стр. 218.

складу са потребама које намећу глобалне промене. Стална интеракција између држава чланица, као и између чланица и Комисије, доводи до настанка нових решења организовања државне управе у складу са најбољом европском праксом. Заједнички принципи, поступци и вредности који постоје у „европском административном простору“ утичу на државе кандидате да направе административну структуру којом могу да остваре ефективну примену комуни-тарних правила.

Утицај политике на државну управу једна је од главних потешкоћа изградње одговарајућих административних капацитета. Политичке партије се нерасходно одричу могућности да контролишу државну администрацију. Зато је ЕУ уложила доста напора да промовише реформу државне управе кроз формулисање одређених критеријума које је учинила у њено име ОЕЦД/СИГМА (SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management).²⁶⁾ Ови критеријуми истицали су у први план стварање професионалне и деполитизоване државне управе. СИГМА је припремала и тзв. Извештаје о процени стања у области јавне управе на захтев Европске комисије који допуњују Годишњи извештај о напретку.²⁷⁾

У извештајима о годишњем напретку држава у процесу придруживања, Комисија је наглашавала да усвајање и примена закона о државним службеницима представља минимални услов за спровођење административне реформе али није много обраћала пажњу на садржај тих закона. Када је реч о реформи државне управе, Комисија је инсистирала на:

- 1) формулисању стратегије реформе,
- 2) усвајању закона о државним службеницима који би институционализовао принцип професионализације државне управе независне од политичких притисака,
- 3) усклађивање зарада запослених у државној служби са оним у приватном сектору,
- 4) подизање нивоа стручности запослених у државној служби.²⁸⁾

26) Klaus Goetz, „The new member states and the EU“, http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Goetz_The%20new%20member%20states%20and%20the%20EU.pdf, (приступљено 16.10.2011), p.11.

27) Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2010, стр. 75.

28) Jacques Fournier „Governance and European integration – reliable public administration“, in OECD/Sigma Papers No. 23, Paris, 1998, pp. 119–35.

Недостатак прецизних критеријума за оцену административних капацитета довео је до тога да је усвајање и примена закона о државној управи само израз симболичке сагласности са ЕУ захтевима. Гец сматра да је такво симболичко испуњавање ЕУ услова пример „плитке односно површне европеизације“.²⁹⁾ Насупрот томе, требало би да Закон о државним службеницима који представља темељ за реформу државне управе, заиста умањи могућност политизације државне управе.

У неким државама попут Бугарске, Чешке, Словачке, Литваније, Летоније и Румуније, није постојао консензус у погледу реформе државне управе па је у неким од њих она извршена под притиском ЕУ како би били настављени преговори о приступању.³⁰⁾ Бугарска је пример како усвајање Закона о државним службеницима под притиском и у журби као одговор на ЕУ условљавање врло брзо може довести до његовог суспендовања.

ЕУ је користећи политику условљавања била релативно успешна у подстицању држава централне и источне Европе да спроведу реформе које би их припремиле за чланство. Међутим, након њиховог уласка у ЕУ условљавање је нестало и у неким државама попут горе поменутих дошло је до занемаривања или потпуног игнорисања формалних правила у вези са административним капацитетима. Теоријски посматрано, могуће је да се правила која су државе усвојиле не уклапају (misfit)³¹⁾ у преференце домаћих актера или не одговарају домаћим економским условима. Поред тога, у зависности од тога који модел преузимања ЕУ правила је примењен код одређене државе, можемо тврдити хоће ли правила наставити да се поштују и након престанка условљавања. Тако Епштајн тврди да уколико су домаћи актери били руковођени моделом социјалног учења приликом преузимања ЕУ правила, правила ће се поштовати и након условљавања.³²⁾ Такође, и Седлмајер стоји на сличном становишту и каже да модел социјалног учења ствара „ширу друштвену основу која може помоћи уколико неки актери

29) Klaus Goetz, „The New Member States and the EU: Responding to Europe“, in *The Member States of the European Union*, eds, Bulmer and Lequesne, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 254-284.

30) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU's Administrative capacity requirement“, op.cit., p. 183.

31) Tanja A. Börzel, Thomas Risse, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4, N° 15, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, p.3.

32) Rachel Epstein, Ulrich Sedelmeier, „Beyond conditionality: international institutions in post-communist Europe after enlargement“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008, p. 796.

буду хтели да оспоре правила“.³³⁾ Чињеница је да је заправо већина држава централне и источне Европе приликом усвајања европских стандарда била вођена моделом спољног подстицаја која каже да државе кандидати испуњавају захтеве ЕУ јер су користи усвајања правила веће од трошкова прилагођавања. То касније доводи до тога да нека правила остају мртво слово на папиру, односно закони без суштине. Книл тврди да је преузимање акција у државама кандидатима било пре свега питање да ли је бирократија у тим државама била способна да спроведе административне реформе.

У научној јавности постоји сумња да ли је ЕУ условљавање заиста успешно зато ћемо се позабавити анализом успешности ЕУ условљавања на примеру реформе административних капацитета у неким од држава централне и источне Европе, фокусирајући се на усвајање и примену Закона о државним службеницима. Овде морамо направити разлику између две групе држава: оне које су усвојиле Закон о државним службеницима пре 1997. од када започиње интензивна примена ЕУ условљавања и оне које су то учиниле под притиском ЕУ. У првој групи се налазе Мађарска, Пољска, Литванија, Естонија, Летонија, Словенија док су у другој Чешка, Словачка, Бугарска и Румунија.

Пољска је усвојила Закон о државним службеницима још 1996. године и њиме се предвиђа стварање релативно деполитизоване државне управе. Међутим, већ 1997. године промена власти резултирала је првим амандманима на овај закон који на мала врата враћају утицај политике на управу. Тај тренд се наставља и 2001. новим амандманима. И након што је постала чланица ЕУ, Пољска је наставила да мења Закон о државним службеницима па је тако 2006. године влада Качињског донела амандман којим се политичарима дају већа овлашћења у избору високих државних службеника.³⁴⁾

Словенија је прва од свих земаља централне и источне Европе усвојила Закон о раду у државној служби али је све до пријема те државе у ЕУ остало је правило да се мали број службеника бира по политичкој линији.³⁵⁾ Под притиском ЕУ, Словенија је усвојила

33) Ulrich Sedelmeier, „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008, p. 807.

34) Antoaneta Dimitrova, „The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new european rules remain empty shells?“, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 1, Routledge, London, 2010, p. 137.

35) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU’s Administrative capacity requirement“, *op.cit.*, p. 183.

нови Закон о државним службеницима али је након промене власти 2004. године донет амандман који је омогућио да се високи државни службеници бирају из редова политичких истомишљеника.

Случај Чешке пример је за потпуно неиспуњавање критеријума административних капацитета пре примања у чланство. Чешка је тек 2002. усвојила Закон о државним службеницима али га је применила тек од 2009. године, значи 5 година након ступања у чланство. Међутим, Чешка је била под мањим притиском политизације државне управе него остале државе.³⁶⁾ Вацлав Клаус је одбијао да усвоји закон из принципијелних разлога јер је сматрао да он није потребан за модернизацију чешке управе.³⁷⁾ За разлику од осталих држава које су усвојиле и примениле Закон о државним службеницима а онда га измениле многобројним амандманима како би наставиле да врше утицај на државну управу, Чешка га није применила и тиме формално није испунила критеријум али са друге стране њена управа није била толико политизована.³⁸⁾

Румунија, Бугарска и Словачка припадају групи које су под притиском ЕУ усвојиле Закон о државним службеницима али су га касније више пута мењале како би политичари могли да утичу на избор виших државних службеника. Словачка је исто као и Пољска након уласка у ЕУ, тачније 2006. године усвојила амандман којим се повећава политичка контрола над државном управом.³⁹⁾ Из свих ових примера се види да је одлука о пријему у чланство искључиво политичка одлука и да је могуће постати чланица ЕУ без формално испуњених критеријума уколико постоји политичка воља у ЕУ за тим.

*
* *
*

Европеизација изазива далекосежне промене националних институционалних система земаља кандидата и потенцијалних кандидата. Концепт европеизације (тачније њена „одозго-надоле“ димензија) показао се одговарајућим за анализу промена које се дешавају у овим државама под дејством ЕУ правила. Државе које

36) Jan-Hinrik Meyer-Sahling, „Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation“, *West European Politics*, vol. 27, n° 1, Routledge, London, 2004, p. 72.

37) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU’s Administrative capacity requirement“, op.cit., p. 186.

38) Veselin Dimitrov, Klaus Goetz, Helmut Wollmann, *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2006, p. 152.

39) Antoaneta Dimitrova, „The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new european rules remain empty shells?“, op.cit. 137.

се налазе у процесу приступања преузимају тековине Заједнице, уз свесрдну помоћ политике условљавања, односно политике „штапа и шаргарепе“. Тако се и за изградњу административних капацитета као битног услова за спровођење обавеза из будућег чланства, може рећи да је под притиском ЕУ усвојен највећи број прописа у овој области (као кључни помиње се Закон о државним службеницима). Често се пренаглашава успешност политике условљавања ЕУ, посебно када се има у виду да правила која државе преузимају не доводе у свим државама до изградње стабилних институција. Показали смо на примеру земаља централне и источне Европе да када се ради о административним капацитетима, ове државе су једва дочекале да након уласка у ЕУ промене своје Законе о државним службеницима (а неке попут Чешке нису чак ни започеле са пуном применом овог Закона) и покушале да врате деценијама присутно мешање политике у сферу државне управе. Тако долазимо до проблема који се састоји у томе да многа правила која државе кандидати и потенцијални кандидати усвајају, остају само празна слова на папиру када нестане штап политике условљавања. Овакав исход говори у прилог тези да уласком у ЕУ не јачају нужно административни капацитети држава чланица већ да све зависи од преференција домаћих актера као и од административне традиције одређене државе.

Jelena B. Todorovic

THE IMPACT OF EUROPEANIZATION AND EU CONDITIONALITY ON STRENGTHENING THE ADMINISTRATIVE CAPACITY

Summary

The subject of this article is the role of Europeanization in building the administrative capacity of the candidate countries and potential candidates for EU membership on the example of countries of Central and Eastern Europe which joined the EU during the last wave of enlargement. It should be noted that the administrative capacity is one of the important criteria for evaluating a country's readiness to join the European Union. Firstly, we define the concept of Europeanization as two-way process in which two groups of actors interact- the EU and member states, but the field of research expand on the states that have not yet become members. Emphasis is placed on "top-down" dimension of Europeanization because at the time of observation the states have not had yet the opportunity to influence decision-making in the

EU level. In addition to the concept of Europeanization and its mechanisms in making explanations of the impact of EU policies on national institutional systems, we use auxiliary concept of the EU conditionality, without which the analysis would not be complete. By using these two concepts, the goal of this article is to answer the question whether the administrative capacity is necessary to strengthen when the state joins the EU or it does depend on many other factors.

Key words: administrative capacity, Europeanization, EU conditionality, european integration.

ЛИТЕРАТУРА

- Börzel, A. Tanja, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, Blackwell publishing, Oxford, vol. 40, n° 2, 2002.
- Börzel, A. Tanja, Risse, Thomas, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *European Integration online Papers (EIOP)* Vol. 4, n° 15, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (приступљено 16.10.2011.)
- Buller, Jim, Gamble, Andrew, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, Sage publications vol. 17, n° 4, 2002,
- Dimitrova, Antoaneta, „Enlargement, Institution building and the EU’s Administrative capacity requirement“, *West European Politics*, Routledge, London, vol. 25, n° 4, 2002.
- Dimitrova, Antoaneta, „The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new european rules remain empty shells?“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, vol. 17, n° 1, 2010.
- Dimitrov, Veselin, Goetz, Klaus, Wollmann, Helmut, *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2006.
- Epstein, Rachel, Sedelmeier, Ulrich, „Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008.
- Европски принципи за државну управу*, у СИГМА радови бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006.
- Fournier, Jacques, „Governance and European integration – reliable public administration“, in *OECD/Sigma Papers* No. 23, Paris, 1998.
- Goetz, Klaus, „The new member states and the EU“, http://www.mzes.unimannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Goetz_The%20new%20member%20states%20and%20the%20EU.pdf. (приступљено 16.10.2011)
- Goetz, Klaus, „The New Member States and the EU: Responding to Europe“, in *The Member States of the European Union*, eds, Bulmer and Lequesne, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Grabbe, Heather, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“,

- http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version13_1_Grabbe_2002_Europeanism_goes_east.pdf. (приступљено 16.10.2011.)
- Knill, Christoph, „European Policies: The Impact of National Administrative Traditions”, *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, London vol. 18, n° 1, 1998.
- Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>. (приступљено 16.10.2011.)
- Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „The national impact of European Union regulatory policy : Three Europeanization mechanisms”, *European Journal of Political Research*, Blackwell publishing, Oxford, vol. 41, n° 2, 2002.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, „Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation”, *West European Politics*, Routledge, London, vol. 27, n° 1, 2004.
- Мишчевић, Тања, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 1, 2008.
- Painter, Martin, Pierre, John, „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, In: *Challenges to State Policy Capacity-Global Trends and Comparative Perspectives*, (ed. Painter, Martin, Pierre, John), Palgrave Macmillan, London, 2005.
- Painter, Martin, Pierre, John, *Challenges to State Policy Capacity-Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, London, 2005.
- Radaelli, Claudio, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>. (приступљено 28. 05. 2011)
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, vol. 11, n° 4, 2004.
- Sedelmeier, Ulrich, „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, vol. 15, n° 6, 2008.
- Стојадиновић, Миша, „Србија пред изазовима“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2009.
- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009.
- Тодоровић, Јелена, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.
- Трбовић, С. Ана, Ђукановић, Драган, Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2010.
- Vukcevic, Dejana, *L'émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives*, Editions universitaires européennes, 2010.
- Вукчевић, М. Дејана, „Европеизација националних спољних политика - идејни оквир“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.

Resume

Multidimensional concept of Europeanization is usually understood as a two-way process in which two groups of actors interact-EU and Member States. The concept of Europeanisation (or more precisely its “top-down” dimension) proved to be suitable for the analysis of changes occurring in the candidate countries and potential candidate countries under the influence of EU policies. Analysis of changes is focused on building the administrative capacity which represent one of the important criteria for evaluating a country’s readiness to join the European Union. States that are in the accession process download the *acquis communautaire*, together with help of EU conditionality (“stick and carrot” policy). We must say that the largest number of EU regulations was adopted under pressure from the EU. This is the reason why the countries of Central and Eastern Europe have changed its laws on civil service after the joining the EU and returned to the tradition of political interference in the sphere of public administration. This brings us to the problem which consists in the fact that many of the rules that candidate and potential candidate countries adopt, remain only empty shells when there is no influence of EU conditionality. This outcome supports the thesis that EU accession does not necessarily strengthen the administrative capacity of the countries but that all depends on the preferences of domestic actors, economic conditions and administrative traditions of a particular state.

* Овај рад је примљен 6. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.