

УДК:  
35.07(4-672EU)  
Примљено:  
**22. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 259-274.

*Јелена Тодоровић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАО УСЛОВ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Административни капацитети (Мадридски критеријум), заједно са критеријумима из Копенхагена, представљају услове које државе које претендују на чланство у Европској унији, морају да испуне. Овај критеријум је значајан пре свега због улоге коју администрација има не само у процесу придруживања, већ и касније када држава постане чланица ЕУ. Администрација има задатак да усвоји и ефективно примени комунитарна правила. Зато је задатак држава које се налазе у процесу приступања да створе професионалну и одговорну државну управу која ће бити у стању да преузме и имплементира правила и прописе ЕУ. Србија у складу са својим стратешким опредељењем да постане чланица ЕУ у блиској будућности, мора да оснажи своје административне структуре тако да оне буду способне да остваре обавезе које проистичу из будућег чланства.*

*Кључне речи: Европска унија, административни капацитети, европски административни простор, критеријуми за чланство*

\* Истраживач ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

## *1. АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ - УСЛОВ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ*

**У**тренутку формирања 1951. године, Европска заједница за угљ и челик имала је шест држава чланица у свом саставу. Тај број није мењан ни након успостављања друге две заједнице 1957. године – Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. Број држава чланица увећавао се постепено кроз четири таласа проширења: 1. 1973. године (Велика Британија, Република Ирска и Данска), 2. 1981. године (Грчка), 3. 1986. године (Шпанија, Португалија), 4. 1995. године (Шведска, Аустрија, Финска). Ни у једном проширењу није постојао критеријум административних капацитета као услов који државе кандидати треба да остваре како би постале чланице Европских заједница. Све до петог - „великог проширења“, које је завршено маја 2004. године, када је десет држава централне и источне Европе приступило Европској унији (Пољска, Мађарска, Чешка, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Словенија, Кипар и Малта), питање административних способности није привлачило велику пажњу јавности. Оно је посматрано више као техничко питање с обзиром да, нити је број прописа које треба применити био велик, нити су државе које су приступале биле државе које су скоро пола века почивале на комунистичким принципима као што је случај са осам од десет наведених држава. Крај хладног рата и слом комунизма утицали су на државе централне и источне Европе (ЦИЕ) да изразе жељу да постану чланице Европске уније. Процес европских интеграција у овим земљама био је дуготрајан и постепен пре свега због неопходности да се изграде потпуно нове институције у односу на оне из претходног периода, а затим и због обима и сложености европских прописа које треба усвојити и применити. Све ово доводи до тога да питање постојања административних капацитета постане једно од важних питања за процес европских интеграција.

На самиту у Копенхагену 1993. године дефинисани су први пут критеријуми заједнички за све државе које оне треба да остваре уколико желе чланство у ЕУ - тзв. Копенхагеншки критеријуми (до тада су се услови за чланство налазили за сваку државу појединачно у споразуму о придруживању), али услов изградње административних капацитета није експлицитно поменут. Тек се на самиту у Мадриду 1995. године први пут помиње да државе кандидати треба да прилагоде своје административне структуре за спро-

вођење обавеза које проистичу из чланства. Овакво дефинисање било је доста непрецизно па се у наредним годинама покушало дати прецизније образложење. Тако се у саопштењу са самита у Луксембургу 1997. године на коме се даје формално одобрење за почетак преговора са неким државама ЦИЕ, каже да није довољно само инкорпорирати правила ЕУ у своје законодавство већ обезбедити капацитете да се правила и спроводе. Самит у Феири 2000. године иде најдаље када је реч о наглашавању значаја који имају административни капацитети у процесу приступања, па се тако каже да напредак у преговорима са државом кандидатом зависи од преузимања акција (*acquis communautaire* – правне тековине ЕУ), а посебно од њених капацитета да ефективно примени право ЕУ.

Мадридски критеријум административних капацитета је четврти критеријум поред политичког (стабилне институције и владавина права), економског (функционална тржишна привреда) и правног (прихватање правила и прописа ЕУ) критеријума, дефинисаних у Копенхагену. Овај критеријум подразумева да држава која се налази у процесу приступања треба да изгради администрацију која је способна да прихвати и делотворно спроводи политике и правила ЕУ. Очигледно је да је испуњење мадридског критеријума предуслов за задовољење остала три јер без одговарајућих административних структура није могуће успоставити, нити тржишну привреду, нити стабилне институције или спроводити прописе.

Административни капацитет представља скуп обележја организационе управе и то са два аспекта: квалитет државних службеника и односи између организационих јединица управе.<sup>2)</sup> За спровођење прописа и политика ЕУ подједнако су важни капацитети централне управе као и капацитети локалних и регионалних власти. Такође, треба вршити усклађивање у различитим секторима, као и координацију организационих јединица у органима управе које су задужене за процес европских интеграција.

Свесна чињенице да је стварање административних капацитета тежак и сложен задатак, Европска унија је врло брзо одлучила да је државама потенцијалним кандидатима потребно помоћи у изградњи административних структура кроз финансијску и техничку помоћ. Финансијска помоћ се спроводи кроз предприступне фондове док када је реч о техничкој помоћи, постоје пројекти Тви-

2) 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. 99

нинг – програм братимљења као и Таиекс - Канцеларија за размену информација о техничкој помоћи. Твининг предвиђа упућивање службеника из државе чланице ЕУ у државу кандидата како би помогли у писању закона као и у изградњи институција.<sup>3)</sup> Државе централне и источне Европе најпре су финансијску помоћ добијале кроз програм PHARE а затим је на основу Солунске агенде за западни Балкан формиран је ИПА – програм финансијске помоћи јединствен за све кандидате и потенцијалне кандидате. Програм се састоји од пет компонената од којих су само прве две доступне за потенцијалне кандидате а једна од њих је управо подршка изградњи институција и административних структура.

## 2. МЕХАНИЗМИ ЗА ОЦЕНУ ИСПУЊЕНОСТИ КРИТЕРИЈУМА АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА

Европска унија нема експлицитна мерила на основу којих оцењује да ли држава кандидат има одговарајуће административне структуре. Она не поседује чак ни механизме којима би то у својим државама чланицама могла контролисати. Уговор из Рима не помиње никакву одредбу о државној управи.<sup>4)</sup> Упркос недостатку директних овлашћења, Европска унија ипак утиче на то како административне структуре треба да изгледају. Државе су слободне да своју управу организују како им одговара али она мора да функционише на начин који ће обезбедити да се послови заједнице обављају ефикасно, како би се остварили резултати јавних политика.<sup>5)</sup>

ЕУ нема спољне агенције које би контролисале спровођење јавних политика већ су за то одговорне националне институције па стога ЕУ захтева да садашње или будуће чланице имају поуздан систем владавине и одговорне институције које су способне за имплементацију јавних политика. Кроз годишње извештаје о напретку које доноси Европска комисија од 2002. године, врши се анализа, између осталог и административних капацитета, и то не само број запослених и структура већ и процедуре које оне кори-

3) Тања Мишчевић, *op. cit.* стр. 103

4) Душко Лопандић, *Оснивачки уговори ЕУ*, Канцеларија за придруживање ЕУ Србије и Црне Горе, Европски покрет у Србији, Министарство за економске односе са иностранством, Београд, 2003, стр. 57

5) Жак Фурније, *Владавина и европска интеграција – поуздана државна управа*, у СИГ-МА радови бр. 23, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006, стр. 113

сте.<sup>6)</sup> Ови извештаји садрже многе индикаторе и смернице па чак и критике у ком правцу су потребне промене у овој области како би се направила ефикасна и професионална државна управа. Ове функције Европске комисије далеко превазилазе овлашћења и надлежности класичних управних органа других међународних организација.<sup>7)</sup> Давање оцене о испуњености услова представља унилатерални процес којим се ојачава преговарачка позиција Европске уније у односу на државе кандидате и потенцијалне кандидате, у смислу демонстрирања политике условљавања коју она често користи, што можемо видети и на примеру Србије.<sup>8)</sup>

У годишњим извештајима Комисије се први пут посвећује значајна пажња питањима државне управе и то у одељку намењеном административним капацитетима као и у одељцима о политичким критеријумима и секторским политикама. У поглављу о политичким институцијама, Комисија захтева испуњење великог броја услова. Постојање слободних избора, независног судства, поделе власти, аутономија локалних и регионалних управа, поштовање људских права и права мањина, све су то услови чије испуњење очекује Комисија. Она не прописује који модел управе треба следити нити колико министарстава треба да постоји. Она прописује само да мора постојати орган који координира процес европске интеграције као и организационе јединице за послове интеграције у свим министарствима. Када је реч о државној служби, Комисија захтева доношење закона који се односи на државне службенике. Такав закон је користан у дефинисању права и обавеза државних службеника и обезбеђивању њихове независности од политичког утицаја. Државна служба треба да буде каријерна а треба радити и на повећању стручности државних службеника кроз разне програме обуке. Када анализира секторске политике, Комисија предвиђа формирање бројних регулаторних тела која су неопходна да би се спроводили закони. Ова тела треба да буду независна и финансијски и политички. Регулаторна тела треба да се оснивају у следећим секторима: конкуренција, телекомуникације, ветеринарска и биљна инспекција, заштита животне средине, заштита потрошача итд.

6) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријем: Административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *op. cit.*, стр. 104

7) Игор Јанев, „Основе политичког система Европске уније“, Политичка ревија 04/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 1061

8) Phedon Nikolaidis, *Enlargement of the EU and effective implementation of community rules: An Integration based approach*, European Institut of Public Administration, 99/W/04, p.46

Усвајање и примена комунитарних правила захтевају способну администрацију и одговорне институције. Државе које су у процесу европских интеграција проживљавају истовременост транзиције и усклађивања: изградња демократских институција и тржишне привреде са једне стране и преузимање и имплементација бројних европских прописа са друге. Оне треба прво да уклоне застареле институције из периода комунизма а затим и да изграде нове институције регулаторног типа. Административни капацитети могу се посматрати са два аспекта која су међусобно повезана: 1. капацитети су потребни како би се припремио, координирао и извео процес придруживања, 2. капацитети су потребни како би се делотворно спроводиле обавезе из будућег чланства. Сврха процене административних способности јесте управо повезана са другим аспектом: Европска унија ће примити у чланство оне државе које су изградиле административне структуре које ће бити у стању да остваре циљеве Уније. Из тога произилази да је заједнички интерес држава кандидата, држава чланица и европских институција да се изгради поуздана и способна државна управа.

### 3. „ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОСТОР“

Државе чланице Европске уније имају различите системе државне администрације. ЕУ нема никакву надлежност над државном управом својих чланица. 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.<sup>9)</sup> Управо ови принципи представљају основу „европског административног простора“. Поменути принципи управног права представљају „неформализовани аки“.<sup>10)</sup> „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

9) *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

10) *Европски принципи за државну управу*, *op. cit.*, стр. 218

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 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 комунитарних правила.

#### 4. АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Административни капацитети представљају један од најважнијих критеријума за оцену спремности држава кандидата за приступање Европској унији. То се односи и на земље западног Балкана, међу којима је Србија. Декларацијом из Солуна 2003. године уводе се Европска партнерства за земље западног Балкана. Европска партнерства представљају инструменте претприступне стратегије којима се са сваком земљом појединачно формулишу краткорочни (од једне до две године) и средњерочни (од три до пет година) приоритети.<sup>11)</sup> Приоритети представљају брзину којом држава треба да спроводи економске, политичке и институционалне реформе.

Српска управна традиција има обележја аустријског модела државне управе који датира још из периода Краљевине Југославије. СФРЈ је задржала иста обележја, а захваљујући својој федеративној структури и развијеној међународној сарадњи изградила је државну управу која се разликује од већине других посткомунистичких земаља. У том смислу може се рећи да Србија има потенцијала да брзо и успешно прилагођава своју државну управу потребама европских интеграција.

Будући да чланство у Европској унији представља стратешко опредељење Србије и један од њених спољнополитичких прио-

11) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријем: Административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *op. cit.*, стр. 103



ритета, разумљиво је да реформа државне управе и изградња административних структура добијају пуну пажњу и званичника и јавности последњих година. Питање јачања административних капацитета мора се посматрати заједно са питањем реформе целокупног друштва. Србија је јуна 2004. године потписала Европско партнерство и од тада она сачињава годишње Акционе планове за спровођење Европског партнерства. Такође, од 2004. године Србија доноси годишње Акционе планове за хармонизацију законодавства са правом Европске уније, а 2006. године усвојила је први Акциони плана за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција. Основни циљ овог документа јесте да се помогне координисано и планско јачање способности државне управе за спровођење обавеза.<sup>12)</sup> Акциони план предвиђа одговорност за спровођење обавеза за сваки орган државне управе у домену његових надлежности. Најпре је донета Стратегија за реформу државне управе која указује на потребу формирања Савета за реформу државне управе који би чинили председник и потпредседник Владе, министар за државну управу, министар правде, финансија, унутрашњих послова, директор Републичког секретаријата за законодавство. На оперативном плану, спровођење ове реформе поверено је Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Стратегија реформе државне управе сачињена је на основу принципа „европског административног простора“ а то су : деполитизација, децентрализација, професионализација, рационализација и модернизација. Основни циљ Стратегије јесте да се изгради одговорна администрација заснована на владавини права која представља услужни сервис грађанима. На основу Стратегије усвојен је Акциони план за реформу државне управе који доноси конкретне рокове за реформу управе у периоду од 2004. до 2008. године, укључујући и доношење Закона о државној управи као основног акта у овој области.

Када је реч о органима управе који су задужени за послове европских интеграција, Савет за европске интеграције је највише политичко тело које прати, усмерава и оцењује процес придруживања Републике Србије. Њега чине председник и потпредседник Владе задужен за послове европских интеграција, сви министри, директор Канцеларије за европске интеграције (некадашња Канце-

12) „Акциони план за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција“, Канцеларија за придруживање Владе Републике Србије, Београд, 2006. стр. 9



ларија за придруживање ЕУ), генерални секретар Владе, председник Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије, представници мањина, саветник председника Републике, представници универзитета, невладиног сектора, синдиката, цркве. Канцеларија за европске интеграције представља централни орган за координацију у процесу европских интеграција. Она координира организационе јединице за европске интеграције у министарствима, а поред тога сарађује са државним органима у преговорима са Европском унијом, помаже у усклађивању прописа, надзире спровођење обавеза, припрема извештаје за Европску комисију, припрема акте који су везани за придруживање и приступање. Јачање структура за европску интеграцију представља трајан приоритет. Константно треба јачати Канцеларију за европске интеграције као и јединице у оквиру ресорних министарстава.

Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ) представља свеобухватни документ који замењује и интегрише све постојеће Акционе планове који се односе на јачање институционалне способности, хармонизовање закона и спровођење Европског партнерства. Овај документ је усвојен октобра 2008. године и њиме се омогућава планирање, праћење и координација свих Владиних активности у вези са европским интеграцијама.<sup>13)</sup> Он не прописује само обавезе које се тичу преузимања европских прописа у домаћи правни поредак већ и задатке који се морају извршити како би се испунили критеријуми из Копенхагена и Мадрида. Национални програм за интеграцију омогућава широј јавности да прати процес придруживања а његова потпуна реализација предвиђа се за 31. 12. 2012. године. Степен остварености Националног програма за интеграцију прати се кроз редовне извештаје које на свака три месеца објављује Канцеларија за европске интеграције. Све активности из НПИ – а могу се поделити на краткорочне, чије је испуњење замишљено за прве две године, и средњерочне које треба остварити за 3-5 година. Програм је подељен у шест поглавља: 1. политички критеријуми (стабилност институција), 2. економски критеријуми (успостављање тржишне економије), 3. способност преузимања обавеза (по секторима, има 35 подпоглавља), 4. административни и правосудни капацитети (преглед реформе државне управе, тренутно стање административних и правосудних капацитета), 5. национална верзија правних тековина ЕУ (превод

13) „Национални програм за интеграцију у Европску унију“, Влада Републике Србије, Београд, 2008., стр. 13

преко 100.000 страница комунитарног законодавства) и 6. финансијске потребе реформи (буџет Републике Србије и фондови стране помоћи).<sup>14)</sup>

Када је реч о политичким критеријумима, ово поглавље анализира који су закони донети у области демократије и владавине права а који тек треба да се донесу. Тако се помиње да је Србија усвојила Устав 2006. године, затим Законе о председнику Републике, војци, Влади, Уставном суду, локалној самоуправи, спољним пословима. У области државне управе донети су Закони о државној управи, јавним агенцијама, о државним службеницима, платама државних службеника, заштитнику грађана, слободном приступу информација од јавног значаја, спречавању сукоба интереса. 2007. године формирана су нова тела за послове европске интеграције како би се убрзао процес. Координационо тело за послове европске интеграције чине потпредседник Владе, министри спољних и унутрашњих послова, правде, финансија, пољопривреде, економије, трговине и директор Канцеларије за европске интеграције. Поред овог органа, постоји и Стручна група коју чине директор Канцеларије за европске интеграције и председници 35 стручних подгрупа које представљају радне групе чије се надлежности подударају са преговарачким поглављима којих има 35. Када је реч о изборном законодавству, треба унапредити изборни систем, донети Закон о бирачким списковима а до 2012. године и Закон о изборној кампањи.<sup>15)</sup> У оквиру Стратегије реформе државне управе у Републици Србији, децентрализација је дефинисана као један од пет главних принципа. Сврха процеса децентрализације јесте да обезбеди квалитетно задовољавање свакодневних потреба грађана на нивоу локалне самоуправе.

Поглавље о економским критеријумима бави се успостављањем тржишне привреде и макроекономске стабилности као и потребом да се изграде способности за суочавање са притиском конкуренције у оквиру Европске уније. Треће поглавље анализира тренутно стање у појединачним секторима (35) и њихове могућности да преузму обавезе из чланства. Четврто поглавље је посвећено јачању административних и правосудних капацитета, будући да спровођење права ЕУ и остваривања обавеза у процесу приступања, зависи управо од способности администрације да практично

14) „Национални програм за интеграцију у Европску унију“, *op. cit.*, стр. 12

15) „Национални програм за интеграцију у Европску унију“, *op. cit.*, стр. 40

примени правила и политике Европске уније. Потребно је направити нову Стратегију реформе управе пошто се претходна односи на период до краја 2008. године. Нова стратегија, као и стара, треба да почива на принципима „европског административног простора“ и главни циљ треба да буде да државна управа постане прави сервис грађана. Предвиђа се стварање деполитизоване и професионализоване управе у којој ће бити смањен утицај политике. Обука службеника морала би бити континуирана и у ту сврху постоји Регионална школа за државну управу. Треба наставити са применом закона који се односе на државну управу а који су усвојени у претходном периоду (Закони о државној управи, јавним агенцијама, о државним службеницима, платама државних службеника, заштитнику грађана, слободном приступу информација од јавног значаја, спречавању сукоба интереса). Такође, као краткорочни приоритети наводи се и усвајање Закона о матичним књигама, Закона о управном поступку, као и обезбеђење транспарентног запошљавања и напредовања у државној служби. За јачање институција и административних потенцијала користе се средства из буџета Републике Србије као и средства из билатералних и мултилатералних програма финансијске и техничке подршке. Програме обуке службеника спроводи Служба за управљање кадровима у виду опште обуке, а организују се и програми посебне обуке државних службеника. 2007. године је изведено 9 програма обуке у различитим областима а 2008. године још 2 програма. Канцеларија за европске интеграције организовала је у периоду 2005–2007. година 105 семинара за јачање административних капацитета. Постоји знатна несразмера у обиму послова и задатака и броја извршилаца у областима које су обухваћене процесом европске интеграције. У наредном периоду биће неопходно ојачати ове делове администрације, што кроз реорганизацију, што кроз додатно запошљавање.

Што се тиче изградње институционалних капацитета за управљање фондовима Европске уније, ради се целокупној промени система, односно преласку са централизованог на децентрализоване систем управљања фондовима. За потпуно успостављање система потребно је основати неке нове институције а то су: државни координатор помоћи, национални фонд, централна јединица за уговарање и финансирање, државни службеници у ресорним министарствима задужени за управљање програмима помоћи, заједничка комисија за праћење и корисници. Процес изградње оваквог система је дуготрајан и нимало лак, посебно за земље у транзицији.

До сада су објављена два извештаја о спровођењу Националног програма за европску интеграцију, за периоде јул – децембар и јануар – март. Успех министарстава мери се испуњавањем обавеза. То су, ако се посматра критеријумима Европске комисије, донете одлуке, усвојени прописи, спроведене мере.<sup>16)</sup> На основу извештаја за прво тромесечје ове године успешност Владе у целини износи 53%, планирано је 68 а усвојено 36 прописа. Највећи проценат успешности има извршна власт 86% а најмањи Народна скупштина 22%. Влада је утврдила четири закона које су нека министарства планирала за касније квартале чиме су унапред извршене неке обавезе. То су следећи предлози закона: 1. предлог Закона о потврђивању Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (првобитно планиран за јун), 2. предлог Закона о заштити од буке (планиран за септембар), 3. предлог Закона о безбедности саобраћаја на путевима (планиран за септембар) и 4. предлог Закона о вину (планиран за јун). Народна скупштина је усвојила осам закона од којих је седам из надлежности министарства правде а осми је Закон о забрани дискриминације. Свих осам закона представљају заостале обавезе из претходног периода. Када се ради о подзаконским прописима, проценат успешности је 86%. Највише прописа усвојили су Министарства финансије и пољопривреде - по 14, затим Министарство здравља 10, Министарства за заштиту животне средине и просторног планирања и правде са по 7 усвојених прописа.<sup>17)</sup> У односу на претходни извештај у коме је проценат успешности био 29%, може се уочити напредак у првом кварталу ове године.

На крају треба поменути Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину који анализира административне способности Србије да спроводи правила ЕУ. Гледано очима Европске комисије, мали је број усвојених закона. Народна скупштина је неефикасна, изборно законодавство још увек није ревидирано. Изборни систем далеко је од праксе развијених европских земаља. Позитивно је оцењено јачање структура за европске интеграције формирањем Координационог тела за европске интеграције. У области државне управе, Комисија примећује да је Служба за управљање кадровима наставила са обуком државних службеника,

16) „Извештај о спровођењу Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јануар-март 2009“, стр. 1

17) „Извештај о спровођењу Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јануар-март 2009“, стр. 3

као и да је Народна скупштина усвојила Закон о платама политички постављених лица на извршилачке положаје у органима државне управе али исто тако и да је истекао рок за постављање тих лица у мају 2008. године а да још увек нису попуњена сва места.<sup>18)</sup> Потребно је уложити напоре да би се у потпуности спровео Закон о државним службеницима и да се унапреди систем запошљавања.

Шест независних државних институција: Заштитник грађана, Државна ревизорска институција, Комисија за јавне набавке, Одбор за спречавање сукоба интереса, Повереник за информације од јавног значаја, Комисија за заштиту права понуђача изразило је забринутост због потешкоћа које утичу на њихов рад. Неке немају адекватне просторије, као што је то случај са Заштитником грађана, док се други жале да се утиче на њихову независност – Повереник за информације од јавног значаја. У области борбе против корупције није довољно урађено. Закон о финансирању политичких странака јесте усвојен али су само малобројне странке откриле своје финансијере. Закон о сукобу интереса није обезбедио одговарајуће извршне процедуре, Агенција за борбу против корупције није основана. Државна ревизорска институција није у потпуности оперативна. Све су то замерке које Европска комисија има на рад државне управе у Србији.

Када анализира административне способности по секторима, Комисија примећује да су административни капацитети Министарства за трговину и услуге слаби а да су оснажени капацитети царинске управе. Институције за јавне набавке немају довољно људских ресурса док министарство за инфраструктуру треба да појача административне способности у погледу усклађивања са комунитарним законодавством. Министарство за животну средину је поправило административне капацитете али на локалном нивоу недостаје велики број стручњака из области заштите животне средине. Остварен је изврстан напредак у области пољопривреде али Закон о безбедности хране још увек није усвојен. Министарство за телекомуникација нема довољно људских ресурса. У области безбедности и правде, посебно када је реч о визама, примећује се да су недовољни капацитети за издавање виза као и да не постоји приступ централној бази података о визама у Министарству унутрашњих послова. Општи закључак Комисије о административним способностима Србије јесте да су оне релативно добре али да је

18) „Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину“, стр. 10

дошло до успоравања у погледу јачања административних капацитета и институционалне изградње.<sup>19)</sup>

### ЗАКЉУЧАК

Административни капацитети једне државе представљају један од најзначајнијих критеријума за оцену њене спремности да постане чланица Европске уније. Да би администрација била реорганизована и способна да спроводи правила и политике ЕУ, потребно је да постоји политичка воља и да се дефинише свеобухватна стратегија реформе која подразумева не само реформу администрације већ и модернизацију целокупног друштва. Европска комисија не прописује колики број људи треба да ради у државној управи већ административне способности морају бити такве да задовоље потребе и на централном и на локалном нивоу, као и на нивоу појединачних сектора.<sup>20)</sup> Државна служба не треба да функционише као мрежа личних, друштвених и партијских веза што отвара могућности за корупцију већ треба се организује тако да буде професионална, каријерна, одговорна и јавности, и грађанима.<sup>21)</sup> Иако се у закључку Годишњег извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину каже да она има добре административне капацитете, Србија мора још пуно напора да уложи како би створила адекватне административне структуре, пре свега да покаже снажнију политичку вољу а онда и да повећа ефикасност у усвајању прописа.<sup>22)</sup>

### ЛИТЕРАТУРА

- „Акциони план за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција“, Канцеларија за придруживање Владе Републике Србије, Београд, 2006.

19) „Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину“, стр. 11

20) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријем: Административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, оп. цит., стр. 107

21) “У области заједничке спољне и безбедносне политике, Лисабонски уговор у потпуности преузима институционалне одредбе Уговора, Уставу са Европу. Једина разлика је што се укида назив “министар иностраних послова Европске уније”, и ту функцију ће убудуће обављати “Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику”. у: Дејана Вукчевић: “Напредак Европске уније у области спољне политике, безбедности и одбрамбеног уговора Европа до Лисабонског уговора”, у: “Пословна економија”, бр. 1/2009 стр. 66.

22) Видети: Мирослав Ивановић: “Борба за Европу”, у: “Национални интерес”, бр. 1-3/2008, стр. 171-172.

- „Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину“, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2008, <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- Душко Лопандић, *Оснивачки уговори ЕУ*, Канцеларија за придруживање ЕУ Србије и Црне Горе, Европски покрет, Министарство за економске односе са иностранством, Београд, 2003.
- „Извештај о спровођењу Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јун-децембар 2008“, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2008. <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- „Извештај о спровођењу о Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јануар-март 2009“, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2009. <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- *Madrid European Council, Presidency Conclusions*, [http://www.euparl.europa.eu/summits/mad1\\_en.htm](http://www.euparl.europa.eu/summits/mad1_en.htm)
- „Национални програм за европску интеграцију“, Влада Републике Србије, Београд, 2008. <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- Phedon Nikolaidis, *Enlargement of the EU and effective implementation of community rules: An Integration based approach*, European Institut of Public Administration, 99/W/04
- 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. 97-109.
- Жак Фурније, *Владавина и европска интеграција – поуздана државна управа*, у СИГМА радови бр. 23, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006., стр. 111-126.
- *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. 209-219.

**Jelena Todorovic**

## **ADMINISTRATIVE CAPACITY STRENGTHENING AS A PRECONDITION OF MEMBERSHIP**

### **Summary**

*Administrative capacity (Madrid criteria), along with Copenhagen criteria, represents a precondition to fulfill for the states wishing to become member-states of the European Union. This criterion is significant, above all, for*



*the role that one state administration holds not only in the process of enrollment, but also after that state becomes member of the European Union. The administration has a task to adopt and efficiently implement the regulations and rules of the European Union. In accord with its strategic orientation to become the European Union member-state in near future, Serbia should strengthen its administrative structure to the level of being capable to perform the duties that such membership implies.*

*Key Words: European Union, administrative capacities, European administrative space, criteria for membership*