

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Barbara Cvek

POMEN UPRAVNE USPOSOBLJENOSTI PRI SPREJEMANJU  
DRŽAV KANDIDATK V EVROPSKO UNIJO

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Barbara Cvek

Mentor: docent dr. Miro Haček

POMEN UPRAVNE USPOSOBLJENOSTI PRI SPREJEMANJU  
DRŽAV KANDIDATK V EVROPSKO UNIJO

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

*Za vzpodbude in oporo v letih študija se zahvaljujem svojim staršem, sestri, bratu ter Franciju.*

*Zahvalila bi se tudi mentorju, docentu dr. Miru Hačku, ki je bil pripravljen prevzeti mentorstvo, ko sem ostala brez mentorja.  
Hvala za vso pomoč.*

## **Pomen upravne usposobljenosti pri sprejemu držav kandidatk v Evropsko unijo**

*Peta širitev Evropske unije je za samo Evropsko unijo predstavljala velik izziv, saj je bila ena izmed največjih širitev doslej. Prav zaradi tega so bila predpristopna pogajanja izjemnega pomena in Evropska unija je dala državam kandidatkam jasno vedeti, da bo sprejela samo tiste države, ki bodo v polni meri zadostile danim kriterijem. Izpolnjevanje kriterija upravne usposobljenosti pa je bilo med predpristopnimi pogajanja izpostavljeno kot ključno. Evropska unija namreč nima svoje lastne izvršilne veje oblasti, zato to funkcijo deloma opravljajo upravni organi držav članic. Zato je zahtevala od držav kandidatk, da zgradijo upravni sistem in njegove institucije, ki bodo sposobni prevzeti in implementirati evropski pravni red, saj sama pristojnosti za urejanje državnih uprav in njihovega delovanja nima. Kljub temu pa je bil na državne uprave držav kandidatk vršen tako neposredni kot tudi posredni vpliv s strani Evropske unije. Po treh letih članstva v Evropski uniji pa ostaja upravna usposobljenost še vedno ena izmed glavnih tem, tako med novimi članicami kot tudi med ostalimi članicami.*

**Ključne besede:** *Evropska unija, širitev, upravna usposobljenost, predpristopna pogajanja*

## **The significance of administrative capacity on candidate countries accession to the European Union**

*The fifth enlargement of EU represented for EU a major challenge because it was one of the largest expansions yet to see. Therefore the accession negotiations were of exceptional importance and the EU gave a clear view to the candidate countries that she would only accept those countries that will be able to fully satisfy the given criteria. Fulfilling the criteria of administrative capacity was set as one of the key subjects during pre-accession negotiations. In other words EU does not have its own executive power and therefore those functions are partly carried out by the government bodies of the member states. Consequently the EU demanded from the candidate countries that they build a government system and its institutions in a way that they are going to be able to take over and implement the *acquis communautaire*. EU however does not possess the competence for managing the government bodies and their activities. But yet there was some direct and also some indirect influence carried out on the government bodies of the candidate countries by the EU. After three years of membership in the EU the administration capacity still remains one of the primary topics among new members and also among the other member states.*

**Key words:** *European Union, enlargement, administrative capacity, pre-accession strategy*

Kazalo kratic .....	6
1. Uvod .....	7
1.1 Namen in cilj diplomskega dela .....	8
1.2 Opredelitev hipotez.....	8
1.3 Struktura diplomske naloge .....	9
1.4 Metodologija .....	10
1.5 Predpostavke in morebitne omejitve.....	11
2. Temeljni pojmi in teoretična izhodišča .....	12
2.1 Upravna usposobljenost .....	13
2.2 Javna uprava, upravljanje in državna uprava (teoretične predpostavke).....	17
2.2.1 Javna uprava in upravljanje .....	17
2.2.2 Državna uprava .....	18
2.3 Vloga državnih uprav držav članic pri delovanju EU.....	19
3. Javna uprava in evropski pravni red .....	21
3.1 Neobstoj pravnega reda EU za področje javne uprave .....	21
3.2 Temeljna načela upravne zakonodaje .....	22
3.2.2 Načelo zanesljivosti in predvidljivosti.....	22
3.2.2 Načelo odprtosti in transparentnosti .....	23
3.2.3 Načelo odgovornosti.....	24
3.2.4 Načelo učinkovitosti in uspešnosti.....	24
3.3 Evropski upravni prostor.....	24
4. Predpristopna pogajanja.....	27
4.1 Pomen predpristopnih pogajanj za peto širitev EU .....	27
4.2 Pričakovanja EU in držav članic .....	29
4.3 Agenda 2000 .....	31
4.4 Poročilo Evropske komisije o napredku pri pripravah na članstvo v EU za leto 1998 .....	33
4.5 Redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri pripravah na članstvo .....	36
4.5.1 Redno poročilo Evropske komisije za leto 1998 .....	36
4.5.2 Redno poročilo Evropske komisije za leto 1999 .....	37
4.5.3 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2000 .....	37

4.5.4 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2001 .....	38
4.5.5 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2002 .....	38
4.5.6 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2003 .....	38
5. Različni vplivi na državne uprave držav kandidatk .....	40
5.1 Evropeizacija .....	40
5.2 Vpliv Evropske komisije v času predpristopnih pogajanj .....	42
6. Krepitev upravne usposobljenosti držav članic EU .....	46
7. Sklep.....	49
8. Literatura in viri .....	52
8.1 Članki v revijah oziroma zbornikih .....	52
8.2 Samostojne publikacije.....	53
8.3 Internetni viri.....	54

## Kazalo kratic

<b>EU</b>	Evropska Unija
<b>ES</b>	Evropski Svet
<b>EUP</b>	Evropski upravni prostor
<b>PES</b>	Pogodba o Evropski skupnosti
<b>EK</b>	Evropska komisija
<b>EP</b>	Evropski parlament
<b>SES</b>	Sodišče Evropske skupnosti
<b>PHARE</b>	Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economy
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>EFQM</b>	European Foundation for Quality Management
<b>CAF</b>	Common Assessment Framework
<b>SIGMA</b>	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
<b>TAIEX</b>	Technical Assistance and Information Exchange Office
<b>AKTRP</b>	Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja
<b>NUJS</b>	Novo upravljanje javnega sektorja

# 1. Uvod

Po padcu komunizma, leta 1989, je naraslo število držav, ki so izrazile željo, da bi postale polnopravne članice Evropske Unije (EU). Takratne države članice EU so padec komunizma in željo bivših komunističnih držav, da bi postale polnopravne članice Evropske unije, sprejele s precejšnjim navdušenjem. Vendar je začetno navdušenje kmalu zamenjal strah. Nova, »vzhodna« širitev Evropske unije je pomenila odprtje vrat državam vzhodne in srednje Evrope, ki do takrat nekako niso sodile v »zahodno elito«.

Bojazen se je pojavila ob misli, da bi vključitev tako velikega števila držav na enkrat lahko ogrozila integracijski proces EU in da se vzhodno evropska gospodarstva razvijajo prepočasi, da bi se lahko nemoteno integrirala v veliko večje in naprednejše gospodarstvo EU. Že v času, ko so potekala pogajanja z Avstrijo, Švedsko in Finsko, je EU precej bolj jasno opredelila kriterije za vstop. Pozornost je bila usmerjena predvsem na geografsko lego, politični sistem, spoštovanje človekovih pravic, prost pretok blaga, primeren pravni in institucionalen okvir, sprejetje evropskega pravnega reda in pripravljenost sodelovati v skupni zunanji in varnostni politiki.

Peta, »vzhodna« širitev je za EU predstavljala izjemen gospodarski, geopolitični in strateški izziv. To je bila doslej največja širitev v zgodovini širitev EU. Prvič so bili določeni zelo natančni kriteriji, ki so jih morale države kandidatke izpolniti, da bi lahko postale države članice EU. Prvič so bila predpristopna pogajanja izjemnega pomena in EU je državam kandidatkam dala jasno vedeti, da je pripravljena sprejeti samo države, ki so sposobne v polni meri zadostiti danim pogojem. Evropski svet (ES) je leta 1993 v Kopenhagenu določil politični in ekonomski kriterij ter kriterij sposobnosti prevzemanja obveznosti članstva. Leta 1995 pa je ES v Madridu določil še četrti kriterij, in sicer kriterij upravne usposobljenosti, ki je bil izpostavljen kot ključen v predpristopnih pogajanjih.

Seveda so bile tudi države kandidatke pred velikim izzivom. Že od padca komunizma so doživljale mnogo sprememb na političnem, ekonomskem in socialnem področju, nato pa so bile soočene še s številom reform, ki naj bi jim omogočile lažjo integracijo



znotraj EU. Poleg tega imajo državne uprave držav članic zelo pomembno vlogo pri delovanju EU, saj v večini primerov izvršujejo evropske odločitve, zaradi omejenih pristojnosti izvršilnih organov EU. Članstvo v EU torej prinaša tudi velike obveznosti in odgovornosti, zato so morale države kandidatke svoje uprave usposobiti za učinkovito izvrševanje nalog v zvezi z implementacijo pravnega reda EU.

Izpolnjevanje četrtega kriterija oziroma kriterija upravne usposobljenosti pa je bil najzahtevnejši del. Težave mu je, poleg pomanjkanja časa, prinašalo dejstvo, da vzporedno s samim prilagajanjem, reformiranjem oziroma izgradnjo usposobljene uprave poteka tudi že opravljane konkretnih nalog v zvezi z implementacijo pravnega reda EU. Dodatna oteževalna okoliščina pa je bila, da pravni red EU ne vsebuje določb glede ureditve javne (državne) uprave v posamezni državi.

## **1.1 Namen in cilj diplomskega dela**

Namen diplomskega dela je opredeliti upravno usposobljenost kot kriterij za vstop v EU na podlagi podatkov povzetih iz dogodkov pete širitve EU, ko se je upravna usposobljenost kot kriterij tudi prvič pojavila. Poleg tega bom skušala opredeliti tudi pogoje, ki jih morajo države kandidatke izpolnjevati, da bi zadostile temu kriteriju.

Cilji diplomskega dela so ugotoviti:

- zakaj se je pojavil kriterij upravne usposobljenosti,
- kakšen je njegov dejanski pomen pri sprejemanju držav kandidatk v EU
- ali se s sprejetjem v EU preneha vpliv tega kriterija, ali je to kriterij, ki naj bi ga izpolnjevale tudi države članice oziroma EU,
- ali je bil vršen vpliv s strani EU na državne uprave držav članic v času predpristopnih pogajanj.

## **1.2 Opredelitev hipotez**

V diplomski nalogi zajemam največjo širitev v zgodovini EU. Za polnopravno članstvo v EU so morale države kandidatke izpolniti natančno določene kriterije. ES v Madridu je leta 1995, poleg t.i. Kopenhagenskih kriterijev, določil še četrti kriterij, in sicer kriterij upravne usposobljenosti, ki je bil v predpristopnih pogajanjih izpostavljen kot ključen. Iz tega izhaja glavna delovna hipoteza.

### **HIPOTEZA 1:**

Upravna usposobljenost je bila pomemben dejavnik pri sprejemanju držav kandidatk v Evropsko unijo.

ES v Madridu je poudaril, da morajo države kandidatke prilagoditi svoje upravne strukture tako, da bodo ob vstopu v EU zagotovile skladno izvajanje politik EU. »Vendar pa EU nima neposredne pristojnosti urejanja upravnih sistemov, upravnih organov ali celotnega javnega sektorja držav članic. Vendar pa je zelo pomembno kako so organizirane državne uprave in kako delujejo. Prav v procesu pridruževanja je ta vidik postal zelo jasen« (Bugarič 2004:230). Zato je EU postavila določene zahteve, ki so se jim države kandidatke morale podrediti, če so hotele postati polnopravne članice EU. Iz tega izhaja naslednja pomožna hipoteza.

### **HIPOTEZA 2:**

V času predpristopnih pogajanj je bil na državne uprave držav kandidatk vršen vpliv s strani EU.

## **1.3 Struktura diplomske naloge**

V prvem delu naloge se bom osredotočila predvsem na opredelitev upravne usposobljenosti kot kriterija za vstop v EU. Predstavila bom vse štiri kriterije, ki jih je ES opredelil kot kriterije, ki jih morajo izpolniti države kandidatke srednje in vzhodne Evrope. Nato bom teoretično opredelila pojme javne uprave, upravljanja in državne uprave, ki so tesno povezani z opredeljevanjem kriterija upravne usposobljenosti. Na koncu pa bom opredelila pomen državnih uprav držav članic EU za uspešno delovanje celotne EU.

V drugem delu bom predstavila problematiko pomanjkanja pravnega reda EU za področje javne uprave. Pravni red EU namreč ne pokriva vseh pravnih področji, temveč zgolj tista, za delovanje katerih je bila EU ustanovljena in njeni organi pooblašeni. Zato pa obstajajo načela in standardi, ki so temelj za izgradnjo t.i. evropskega upravnega prostora in se jim državne uprave držav kandidatk podrejajo,

da bi dosegle tako zelene rezultate reform javne (državne) uprave. Ta načela in evropski upravni prostor bom tudi predstavila.

V tretjem delu naloge bom predstavila predpristopna pogajanja, ki so bila izjemno pomembna pri peti širitvi EU. Zanimalo me bo, zakaj tako velik poudarek na predpristopnih pogajanjih, zakaj ravno pri zadnji širitvi EU ter kakšna so bila pričakovanja EU in držav kandidatk. V tem delu bom naredila tudi kratek povzetek mnenja EK o prošnji desetih pridruženih članic (Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija) za članstvo v EU. Na koncu pa sledi zelo pomemben del, v katerem bom poskušala, s povzetkom poročil EK, prikazati dejanski pomen izpolnjevanja kriterija upravne usposobljenosti za končni vstop držav kandidatk v EU. V prvem delu bom naredila povzetek poročila oziroma skupnega poročila rednih poročil o napredku, prej omenjenih, desetih držav kandidatk za leto 1998. V drugem delu pa bom naredila povzetek vseh poročil o napredku Slovenije pri pripravah na članstvo, ki pa je osredotočeno na področje krepitve upravne usposobljenosti.

V četrtem delu bom predstavila različne posredne in neposredne vplive, ki so se v času pogajanj vršili na državne uprave držav kandidatk. Omenila bom tako vpliv samega evropskega pravnega reda kot tudi vpliv EK. Vpliv EK v času pogajanj je bil zelo močan, sicer posreden, vendar vseskozi prisoten. Mehanizme preko katerih je vršila svoj vpliv bom predstavila na koncu tega dela diplomske naloge.

V zadnjem delu bom, na podlagi povzetka plana EU o krepitvi institucionalne in upravne usposobljenosti, ki je bil narejen za obdobje 2007-2013, skušala prikazati, da je krepitev upravne usposobljenosti pomembna tudi za države članice EU in ne samo za države kandidatke.

## **1.4 Metodologija**

Za pisanje diplomske naloge sem črpala podatke iz pisnih virov.

Pri preverjanju hipotez mi bo v pomoč analiza in interpretacija tako primarnih kot tudi sekundarnih virov: članki, internetni viri, monografske publikacije, SIGMA PAPERS, AGENDA 2000, Pogodba o evropski skupnosti, poročila EK o napredku držav

kandidatk za vstop v EU, Krepitev institucionalne in upravne usposobljenosti za naslednje plansko obdobje (2007-2013);

Na začetku diplomske naloge bom s pomočjo konceptualne analize skušala opredeliti kriterij upravne usposobljenosti.

V osrednjem delu diplomske naloge pa bo sledila analiza dokumenta AGENDA 2000 in poročil Evropske komisije o napredku držav kandidatk pri pripravah na članstvo v Evropski uniji.

### **1.5 Predpostavke in morebitne omejitve**

V slovenski literaturi je četrti kriterij administrativne usposobljenosti v večini primerov omenjen kot kriterij upravne usposobljenosti. Zato sem se že pred začetkom pisanja diplomske naloge odločila, da bom pri pisanju uporabljala besedno zvezo »kriterij upravne usposobljenosti«.

Pri pisanju diplomske naloge sem se osredotočila predvsem na deset pridruženih članic: Bolgarijo, Češko, Estonijo, Latvijo, Litvo, Madžarsko, Poljsko, Romunijo, Slovaško in Slovenijo. Te države do bile s strani EU vseskozi obravnavane kot države srednje in vzhodne Evrope, ki so izhajale iz bivših socialističnih režimov in so bile zato deležne tudi precej strogega ocenjevanja izpolnjevanja kriterija upravne usposobljenosti.

Malta, Ciper in Turčija namreč niso bile deležne takšne »pozornosti«. Malta je bila glede izpolnjevanja teh kriterijev že v precejšnji prednosti pred ostalimi kandidatkami, medtem ko sta bili Ciper in Turčija deležni posebnih pogajanj zaradi njune posebnosti same po sebi.

## 2. Temeljni pojmi in teoretična izhodišča

Peta širitev je predstavljala velik izziv za EU, hkrati pa tudi dobro priložnost za nadaljnji proces integracije. Ta širitev je bila do sedaj največja, tako glede na število držav kandidatk, na velikost pridruženega območja kot tudi raznoliko kulturo in zgodovinska ozadja držav kandidatk.

Med EU in državami srednje in vzhodne Evrope so se vzpostavili diplomatski odnosi že kmalu po padcu komunizma. Leta 1989 je Evropska komisija (EK) ustanovila PHARE program, ki je bil kasneje (in je tudi danes) eden izmed treh predpristopnih instrumentov, ki jih financira EU, kot pomoč državam kandidatkam pri njihovih pripravah na vstop v EU. Njegov namen je bila posodobitev in okrepitev upravne usposobljenosti držav kandidatk za učinkovito izvajanje evropskega pravnega reda in podpora najbolj potrebnim investicijam na področju ekonomske in socialne kohezije. Izvaja se preko t.i. »twinning« projektov, ki so bili namenjeni predvsem usposabljanju ključnih nacionalnih institucij za uspešno črpanje strukturnih skladov (povzeto po Internetni vir 1).

V 90.-ih letih so bili podpisani sporazumi o sodelovanju in nato še pridružitveni sporazumi med EU ter srednje in vzhodno evropskimi državami: Madžarsko, Poljsko, Bolgarijo, Češko, Romunijo, Slovaško, Estonijo, Latvijo, Litvo in Slovenijo (l. 1996). Podobni sporazumi so bili podpisani tudi s Turčijo (l. 1963), Malto (l. 1970) in Ciprom (l. 1972). Ti sporazumi so bili podlaga za odnose med državami kandidatkami in EU. Hkrati so predstavljali okvir za politični dialog, ekonomske, socialne in kulturne odnose ter osnovo za pomoč s strani EU (Phare program). Vse te države so tudi podale prošnje za polnopravno članstvo v EU.

Evropska Unija je njihove prošnje sprejela, vendar je morala, pred dejanskim sprejetjem držav kandidatk, zagotoviti, da bodo te države zmogle prevzeti vse obveznosti polnopravnega članstva. Članstvo v EU namreč terja, da vsak upravni in gospodarski sektor v državi članici deluje v skladu s pravnim redom EU. Zato je Evropski svet v Kopenhagenu, l. 1993, določil kriterije, ki so jih morale države kandidatke izpolniti, da bi lahko postale polnopravne članice EU.

Kopenhagenski kriteriji (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:80):

- **POLITIČNI KRITERIJ:** vladavina prava, zagotavljanje demokracije, varstvo človekovih pravic in manjšin
- **EKONOMSKI KRITERIJ:** uvedba tržnega gospodarstva in sposobnost soočenja s konkurenco ter delovanje trga EU
- **KRITERIJ SPOSOBNOSTI PREVZEMANJA OBVEZNOSTI ČLANSTVA:** sposobnost držav kandidatk, da izpolnijo obveznosti članstva in predanost ciljem politične, ekonomske in monetarne unije

Kasneje je Evropski svet v Madridu (l. 1995) sklenil, da bo k tem kriterijem dodal še enega, in sicer t.i. kriterij upravne usposobljenosti. Ta zahteva od držav kandidatk, da ustvarijo pogoje za prilagoditev upravnih struktur za učinkovito implementacijo pravnega reda EU. Kriterij upravne usposobljenosti je bil izpostavljen kot ključen pri ocenjevanju pripravljenosti držav kandidatk za vstop v EU (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:80). Zakaj je temu tako, bom skušala odgovoriti v naslednjih poglavjih.

## **2.1 Upravna usposobljenost**

Krepitev institucionalne in upravne usposobljenosti je pomembna za ekonomsko rast in razvoj, za boljše in več služb, za socialno kohezijo, itd. Institucionalno in upravno usposobljenost lahko definiramo kot niz značilnosti povezanih z človeškim kapitalom in kvaliteto ter učinkom javnih politik. Usposobljenost je v bistvu stopnja pozornosti, ki jo namenimo razvoju različnih strategij in pristojnosti, da bi dosegli največ možnosti za učinkovito implementacijo politik. Upravno usposobljenost označujejo kvaliteta javnih uslužbencev, organizacijske značilnosti, notranje zadeve in odnos med vlado ter socialnim in ekonomskim okoljem. Prav tako pa upravna usposobljenost vsebuje sposobnost držav kandidatk, da prispevajo k enotnemu in uspešnemu delovanju EU, njenemu socialnemu in ekonomskemu razvoju in da izpolnjujejo obveznosti članstva. Pomaga pa jim tudi pri črpanju koristi iz članstva (povzeto po Internetni vir 6).

Šibkost institucionalne in upravne usposobljenosti lahko ogrozi socialno-ekonomski razvoj. Napredek na tem področju lahko dosežemo samo z jasnim političnim in zakonskim ogrodjem, ki dovoljuje investicije v človeški kapital. Seveda pa nezadovoljive in ne-razvijajoče se institucije omejujejo ali celo zavlačujejo prenos evropske zakonodaje in politik ter povečujejo razlike med državami članicami in

regijami. Zato je krepitev človeškega kapitala in institucionalne usposobljenosti v javnem sektorju zelo pomembno v zaostalih regijah, ki morajo razviti in izvršiti reforme upravnih struktur, da bi pospešile socialni in ekonomski razvoj (povzeto po Internetni vir 6).

Upravna usposobljenost je pričela pridobivati na pomembnosti v 90.-ih letih, s poudarkom na upravnih reformah, na usposobljenosti javnih uslužbencev in na sposobnosti implementiranja pravnega reda EU. Prav tako so upravno usposobljenost pričeli povezovati s političnim kriterijem (vladavina prava) in implementacijo pravnega reda EU. ES v Madridu je leta 1995 prvič predstavil upravno usposobljenosti kot kriterij za vstop v EU. Kaj točno so si, pod pojmom kriterij upravne usposobljenosti, predstavljali ni bilo jasno do leta 1997, ko ga je EK opredelila v svojem mnenju, ki ga je podala v AGENDI 2000 in nato v vseh rednih poročilih, ki so sledila. Tako je postala upravna usposobljenost ena izmed najpomembnejših področij, na katerem je EK ocenjevala napredek držav kandidatk.

*Upravna usposobljenost pomeni tako oblikovanje upravnih institucij kot proces usposabljanja ljudi, ki bodo v teh institucijah zaposleni, predvsem na področju evropskih zadev, novega upravljanja javnega sektorja ter na drugih področjih (upravljanje človeških virov, horizontalna znanja, tuji jeziki, itn.), pomembnih za učinkovito, kakovostno in profesionalno delovanje upravnega sistema (Srebotnjak 2000:7).*

»V okviru tega naj bi države kandidatke zagotovile obstoj delujočih institucij, ki so kadrovsko ustrezno popolnjene kot tudi dejansko usposobljenost zaposlenih za izvajanje pravnega reda EU« (Srebotnjak 2000:11).

Evropski svet v Madridu je poudaril, da morajo države kandidatke prilagoditi svoje upravne strukture tako, da bodo ob vstopu v polnopravno članstvo zagotovile skladno izvajanje politik EU. Zato je EK pri svojem ocenjevanju postavila zelo močno zahtevo po ustrezni upravni usposobljenosti nacionalnih državnih uprav držav kandidatk. Države kandidatke z vstopom v EU postanejo del upravnega aparata za implementacijo evropskega prava.

Leta 2000 je ES v Feiri zopet opozoril na povezavo med napredkom pogajanj in sposobnostjo držav kandidatk, da učinkovito implementirajo in uveljavljajo pravni red EU in dodal, da to zahteva pomembne napore držav kandidatk pri krepitvi upravnih in pravosodnih struktur.

Vendar pa kriteriji za ocenjevanje upravne usposobljenosti niso bili povsem jasni. Razlog za to je, da v evropskem pravnem redu ne obstajajo določila, ki bi se nanašala na usposobljenost uprav ali samo organiziranost upravnih struktur držav članic oziroma kandidatk. Zato je imela EK zelo težko nalogo pri ocenjevanju izpolnjevanja kriterija upravne usposobljenosti. Kriteriji so se dejansko izoblikovali šele skozi proces vsakoletnega ocenjevanja upravne usposobljenosti držav kandidatk. »Izoblikovalo se je šest kriterijev, pet jih je bilo finančne narave, zadnji pa se je nanašal na dejansko usposobljenost ljudi, ki bodo neposredno vključeni v proces implementacije evropskega prava« (Trpin 2004:599,600):

- urejen sistem javnih financ
- vzpostavljen zakladniški račun
- zagotovljen notranji proračunski nadzor
- zagotovljen zunanji proračunski nadzor
- urejen sistem javnih naročil
- urejen sistem javnih uslužbencev

EU od držav kandidatk zahteva, da zgradijo upravni sistem in njegove institucije, ki bodo sposobni prevzeti in implementirati evropski pravni red, upoštevajoč načelo »zavezujočega rezultata« oziroma »obligation de resultat«.

*Z mehanizmom »obligation de resultat« nalaga EU kandidatkam obveznosti v obliki rezultatov, ki naj bi jih dosegle. Države smejo oblikovati svojo javno upravo kot želijo, vendar pa mora ta delovati na način, da naloge skupnosti izpolnjujejo učinkovito ter dosegajo rezultate politik, ki jih zastavlja EU. Na tej podlagi zahteva EU od kandidatk zanesljiv sistem upravljanja, ki bo sposoben v svoj pravni red vključiti standarde in zakonodajo skupnosti in zagotavljati njihovo izvajanje znotraj svojih meja (Brezovšek, Haček 2002:693).*



»Nacionalne državne uprave so avtonomne glede lastne organizacije, vendar pravo EU od njih zahteva učinkovito in uniformno izvrševanje evropskega prava. Pravo EU se ne ukvarja z obliko državne uprave, se pa še kako ukvarja z rezultati njenega delovanja« (Nizzo v Bugarič 2004:231). Sama struktura in organizacija državnih uprav pa ni neposredno del evropskega pravnega reda. Njihova ureditev je prepuščena nacionalnemu pravnemu redu. »Edina določba Pogodbe o evropski skupnosti (PES), ki direktno zavezuje nacionalne državne uprave je 10. člen oziroma načelo lojalnosti, ki določa, da morajo države članice sprejeti vse ustrezne ukrepe, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz aktov EU« (Demmke v Bugarič 2004:228).

Izpolnjevanje kriterija upravne usposobljenosti pa se seveda ne preneha z vstopom v EU. Krepitev upravne usposobljenosti je pomembna tako za države kandidatke kot tudi za države članice EU. Pri državah kandidatkah predstavlja pogoj za vstop v EU, pri državah članicah pa predstavlja sam smisel članstva. Krepitev upravne usposobljenosti pomeni krepitev oziroma reformo celotnega sistema javne uprave in s tem državne uprave. Od držav članic se pričakuje, da bodo redno prilagajale oziroma krepile svojo upravno usposobljenost v skladu s potrebami izvajanja politik EU.

Pomembnosti upravne usposobljenosti držav kandidatk se zavedajo tudi v institucijah EU. Zato EU že vseskozi tudi s finančno pomočjo podpira krepitev upravne usposobljenosti, tako držav kandidatk kot tudi držav članic. Nekako največji poudarek pa daje usposabljanju javnih uslužbencev in pa vzpostavljanju potrebnih institucij. Seveda EK spremlja stanje upravne usposobljenosti tudi po vstopu držav kandidatk v EU, s tem da ocenjuje ali so države članice uspešne pri izvajanju predpisov EU. Pravilno in predvsem pravočasno izvajanje predpisov EU je namreč osnovni pogoj za obstoj in napredovanje EU. Zato je tudi tako pomembno za EU, da države kandidatke že pred vstopom v EU okrepijo svojo upravno usposobljenost, da bodo potem sposobne prevzeti vse obveznosti članstva.

## **2.2 Javna uprava, upravljanje in državna uprava (teoretične predpostavke)**

Ker diplomatska naloga govori o upravni usposobljenosti držav kandidatk, se mi je zdelo pomembno, da teoretično opredelim pojme, ki so tesno povezani z upravno usposobljenostjo in bodo pripomogli k lažjemu razumevanju nadaljnjega pisanja naloge.

### **2.2.1 Javna uprava in upravljanje**

»Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja ter administrativne in poslovne funkcije javnega upravljanja ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno« (Haček 2001: 29).

»Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področji« (Šmidovnik v Haček 2001:29):

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v državi
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem
- javne službe so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja

»Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih. Organizacijsko javna uprava vključuje državno upravo, javne službe, pa tudi lokalno samoupravo. Elementi, ki določajo javno upravo, so« (Šmidovnik v Haček 2001:30):

- država deluje prek svoje uprave
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije

- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi)
- normativno velja za javno upravo upravno, deloma pa civilno pravo
- uslužbenski sistem oziroma sistem javnih uslužbencev

»Upravljanje se nanaša na vsako človeško dejavnost, ki naj pripelje do zadovoljitve katere koli človekove potrebe, naj gre za proizvodnjo dobrin ali storitev. Da potrebo zadovoljimo, je potrebna še posebna dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja, odločitev. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi zadovoljitev teh potreb« (Bučar v Haček 2001:14).

»Javno upravljanje je upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih. Te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Namen države je zadovoljevanje potreb celotne družbene skupnosti, ki je organizirana v državi. Lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe, torej skupne potrebe svojih prebivalcev« (Virant 2002:18).

### **2.2.2 Državna uprava**

»Državna uprava je najobširnejši korpus v okviru izvršilnega aparata države. Zgodovinsko gledano je najstarejši segment javne uprave in še danes predstavlja jedro javne uprave. Označuje tisti aparat, prek katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve« (Virant 2002:63).

*Državna uprava je – organizacijsko gledano – skupek organov, ki upravljajo z državo; vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč z izvajanjem te politike. Funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave v upravnem sistemu oziroma upravnem procesu je torej dokaj jasen – državna uprava sodi v instrumentalni del tega procesa (Virant 2002:63).*

»Državna uprava se v sodobni, razviti in demokratični državi vse manj pojavlja v svoji oblastno-nadzorstveni vlogi in vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in nosilec javnih služb« (Trpin v Haček 2001:37,38).

»Spremenjena vloga državne uprave, ko atributi oblasti niso osnovna vsebina upravne dejavnosti države, je prispevala k temu, da se namesto pojma državna uprava vse pogosteje uporablja pojem javna uprava, ki pomeni v tem kontekstu širše polje od pojma državna uprava in obsega tudi oblike nedržavnega, družbenega upravljanja« (Haček 2001:38).

### **2.3 Vloga državnih uprav držav članic pri delovanju EU**

*Državne uprave držav članic imajo zelo pomembno vlogo pri delovanju EU. Tako že v predpristopnem procesu vsaka država kandidatka opravlja svoje naloge preko svoje uprave, oziroma njenih institucij. Poleg samega prilagajanja oziroma izgradnje usposobljene uprave, potekajo tudi že konkretne naloge v zvezi z implementacijo evropskega prava. Od bolj ali manj učinkovitega izvrševanja evropskega prava s strani novih članic pa je odvisna tudi učinkovitost delovanja EU kot celote (Bugarič 2004:227).*

Dejstvo je, da veliko večino pravnega reda EU izvršijo upravni organi držav članic. EU lastne izvršilne veje oblasti, katere pristojnosti bi bile podane eni izmed njenih institucij, nima. Zato upravni organi držav članic EU v okviru svojih nacionalno opredeljenih pristojnosti izvajajo upravne naloge, ki jih pravo EU nalaga državam članicam. Ob upoštevanju stanja družbe v času ustanavljanja EU, namena in ciljev ustanovitve EU ter samega ustroja institucij EU lahko sklepamo, da države ustanoviteljice potrebe po skupni, evropski upravi niso videle oziroma imele.

Pravni vir, ki ureja delovanje institucij EU, je Pogodba o evropski skupnosti. Glavno vlogo ima pet institucij (glej Ferfila in drugi 2007:63-107):

- Svet
- Evropska komisija (EK)
- Evropski parlament (EP)
- Sodišče Evropske Skupnosti (SES)

- Računsko sodišče

Zakonodajna oblast v EU je razdeljena na Svet, EP in EK. Parlament je predvsem posvetovalno telo, Svet in EK pa lahko sprejemata predpise.

Sodno oblast EU izvršuje SES, Sodišče prve stopnje in sodišča držav članic. Sodišča držav članic morajo evropsko pravo uporabljati, SES pa uporabo presoja in obenem razlaga.

Institucije, ki bi na nivoju EU celostno izvrševala pravne predpise EU, ni. Izvršilna pooblastila v manjši meri nosi Svet. Med institucijami EU pa ima največ izvršilne moči EK. Njena primarna naloga je priprava in izvrševanje skupnih politik EU. Podeljena ji je pristojnost zakonodajne iniciative, pristojnost sodelovanja v zakonodajnem postopku, na izrecno določenih področjih pa lahko celo sprejema predpise. »Izvršilna oblast, ki bi bila po vsebini in strukturi podobna izvršilni oblasti na državni ravni, se v EU nikoli ni razvila« (Bugarič 2001:73). Sami organi EU ne izvršujejo normativnih zahtev prava EU. Po določbah Pogodbe o evropski skupnosti morajo države članice oziroma njihovi organi izvrševati zahteve, ki jim jih nalaga evropsko pravo. Po Pogodbi o evropski skupnosti imajo tudi dolžnost izvrševanja oziroma implementacije pravnega reda EU in so tudi odškodninsko odgovorne za njegovo ne-izvrševanje. Torej lahko trdimo, da izvršilno oblast v EU poleg organov EU sestavljajo tudi državne uprave držav članic.

*Ker upravni organi držav članic niso del EU (institucionalno gledano), dejansko pa izvajajo pravni red EU, bi EU določene pristojnosti pri urejanju državnih uprav in njihovega delovanja skoraj lahko imela. Vendar pa EU nima neposredne pristojnosti urejanja upravnih sistemov, upravnih organov ali celotnega javnega sektorja držav članic. Vendar pa je zelo pomembno kako so organizirane državne uprave in kako delujejo. Prav v procesu pridruževanja držav kandidatk je ta vidik postal zelo jasen (Bugarič 2004:230).*

### **3. Javna uprava in evropski pravni red**

Evropski pravni red ima specifično naravo predvsem, kar zadeva njegovo veljavo in učinkovanje. Praksa Sodišča evropski skupnosti (SES) je izoblikovala pravila neposredne uporabe uredb in direktiv EU, ki je »mehanizem«, s pomočjo katerega pravni red EU uveljavlja svojo nadnacionalno naravo.

#### **3.1 Neobstoj pravnega reda EU za področje javne uprave**

Pravni red EU ne pokriva vseh pravnih področji, temveč zgolj tista, za delovanje katerih je bila EU ustanovljena in njeni organi pooblašeni. Pravni red EU v prvi vrsti ureja delovanje notranjega tega in z njim povezanih štirih svoboščin ter nastop podjetji na njem in njihova medsebojna, konkurenčna razmerja. Upravna struktura posamezne države pa ostaja pod izključno suverenostjo držav članic in se ureja na nacionalni ravni.

Naloge in cilji javne uprave posamezne države članice oziroma kandidatke EU so enaki in se tičejo predvsem obveznosti pri prevzemanju in uveljavitvi evropske zakonodaje v domačem pravnem redu. Metod in načinov za izvrševanje teh nalog pravni red EU državam članicam ne določa, temveč le cilj, ki ga morajo doseči. V zvezi s tem govorimo o načelu »zavezujočega rezultata«, ki sem ga omenila že v poglavju 2.1.

*Skupni cilji ter velik obseg medsebojnega sodelovanja so botrovali procesu harmonizacije upravnih sistemov držav članic, katerega cilj pa ni njihovo poenotenje, ampak samo doseči določeno mero usklajenega delovanja z namenom lažjega opravljanja nalog, medsebojnega sodelovanja ter tudi boljšega razumevanja delovanja uprave v posameznih državah članicah. Ta proces poteka preko razvoja in uveljavitve skupnih temeljnih načel upravnega prava, ki zagotavljajo učinkovito in uspešno delovanje javne uprave ob spoštovanju splošnih načel demokratičnosti in pravne države ter človekovih pravic. Poglavitno vlogo pri razvoju in uveljavitvi teh načel ima SES (Bugarič 2004:230).*

Tako naj bi med državami članicami obstajalo splošno soglasje glede temeljnih prvin **dobrega vladanja oziroma upravljanja** (angl. »good governance«). Ta so poleg načel pravne države: predvidljivost, transparentnost, odgovornost, zanesljivost; še načela tehnične in sposobnosti upravljanja, organizacijske zmožnosti in sodelovanje državljanov pri javnih zadevah. Ta načela so del upravne zakonodaje posamezne članice. Gre za standarde dobrega upravljanja, katerim se podrejajo nacionalne državne uprave, da bi dosegle tako želene rezultate reform javnih (državnih) uprav.

»Uveljavitev skupnih temeljnih načel upravnega prava, ki družijo vse države članice EU, je hkrati tudi temelj za izgradnjo t.i. evropskega upravnega prostora ter predstavlja del nenapisanega evropskega prava oziroma neformalnega pravnega reda EU« (SIGMA PAPERS, No. 27 1999:16).

### **3.2 Temeljna načela upravne zakonodaje**

»Čeprav se izraz in koncept upravnega prava razlikujeta od države do države, lahko vseeno povzamemo skupno definicijo, ki pravi, da je upravno pravo skupek načel in pravil, ki se nanašajo na javno upravo, javni menedžment in odnose med upravo in državljani« (SIGMA PAPERS, No. 27 1999:8). Načela so v Sigma Papers, No.27 razdelili v štiri skupine: načelo zanesljivosti in predvidljivosti, načelo odprtosti in transparentnosti, načelo odgovornosti in načelo učinkovitosti in uspešnosti (glej SIGMA PAPERS, No.27 1999:8-14).

#### **3.2.2 Načelo zanesljivosti in predvidljivosti**

Okvir načela zanesljivosti in predvidljivosti določajo načela pravne države oziroma načela vladavine prava, odločanje po prostem preudarku, principi postopkovne pravičnosti, sorazmernosti, pravočasnega reševanja zadev in profesionalizma javnih uslužbencev.

Z vladavino prava označujemo delovanje javne (državne) uprave, ki deluje na podlagi prava oziroma zakona, kar z drugimi besedami označimo kot načelo zakonitosti. Vendar je njihovo delovanje podvrženo tudi kriterijem, katera so izdelala sodišča v okviru svojega delovanja, torej tudi SES.

Javna oblast lahko odloča le v primerih za katere jim je podeljena pristojnost za odločanje.

Odločanje po prostem preudarku ali odločanje po diskreciji ravno tako oblikuje načelo zanesljivosti in predvidljivosti. Doktrino odločanja po diskreciji so razvila sodišča, katere vsebino napolnjujejo predvsem načela odločanja v dobri veri, zasledovanje javnega interesa v razumnih okvirih, pravičnih postopkov, načelo enakosti, sorazmernosti.

Spoštovanje postopkovne pravičnosti je ključni element za zagotavljanje človekovega dostojanstva. Je bistven koncept pravičnosti. Pravica do zaslišanja v upravnem postopku predstavlja temeljno pravilo za zagotovitev spoštovanja postopkovne pravičnosti.

Načelo sorazmernosti pomeni zagotavljanje ravnotežja med zastavljenim ciljem in sredstvi, uporabljenimi za doseg tega cilja. To načelo veže tako institucije EU kakor tudi državne organe, ki izvršujejo pravo EU.

Pravočasno reševanje zadev močno krepi načelo zanesljivosti in predvidljivosti. Ravno nepravočasno reševanje ali t.i. sodni zaostanki povzročajo nezaupanje v pravno državo in v pravno varnost in kot taki povzročajo škodo tako javnemu kot zasebnemu interesu.

Profesionalizacija javnih uslužbencev in javne uprave kot celote je zadnji element načela zanesljivosti in predvidljivosti. Javni uslužbenci morajo delovati neodvisno in samostojno, brez kakršnihkoli političnih ali drugih pritiskov. Sistem javnih uslužbencev, katerega delovanje ureja specifična uslužbenska zakonodaja, v katerem je vzpostavljena pravica do kariere, kjer so natančno določene pravice in dolžnosti, kjer je zagotovljen pravičen sistem nagrajevanja, bo manj podvržen korupciji in bo posledično zagotavljal delovanje v smeri načel zanesljivosti in predvidljivosti.

### **3.2.2 Načelo odprtosti in transparentnosti**

Načelo transparentnosti je del širšega načela odprtosti. Načelo odprtosti je razdeljeno na dva dela: prvi del je javnost delovanja javne uprave, kar pomeni, da je javna uprava dolžna zagotavljati informacije o svojem delu in da imajo državljani pravico dostopa do njenih dokumentov; drugi del pa vsebuje oblike sodelovanja javnosti pri odločanju. To načelo je vnesla Amsterdamska pogodba. Evropske institucije morajo delovati čim bolj odprto v razmerju do državljanov. Tudi pri oblikovanju standardov delovanja javne uprave, so se naslonili na načelo odprtosti evropskih institucij. Ti



standardi pa so bili podlaga za oblikovanje nacionalnih zakonodaj tako držav članic kot držav kandidatk. Tako so na reforme nacionalnih državnih uprav vplivale odločitve SES in Sodišča prve stopnje kot tudi standardi oziroma načela, ki jih sedaj naštevam.

K načelu odprtosti spadajo tudi pravica do sodelovanja pri sprejemanju predpisov in pravica do soodločanja pri sprejemanju predpisov in drugih temeljnih političnih odločitev.

### **3.2.3 Načelo odgovornosti**

Načelo odgovornosti pomeni, da vsak upravni organ odgovarja za svoja dejanja drugemu upravnemu ali sodnemu ali zakonodajnemu organu. Uveljavlja se skozi različne mehanizme, skozi sodno kontrolo, pritožbo višjemu upravnemu organu, preiskava varuha človekovih pravic, inšpekcijski nadzor, parlamentarno preiskavo in drugo. Načelo odgovornosti je pokazatelj ali so načela vladavine prava, odprtosti, transparentnosti dosledno upoštevana in spoštovana s strani javnih uslužbencev in javnih oblasti. Na področju javne uprave se načelo odgovornosti zagotavlja skozi formalno določene upravne postopke. Nadzor je ključni element načela odgovornosti, saj zagotavlja, da upravni organi svojih pooblastil ne zlorabljajo, temveč jih uporabljajo v skladu s pravom in zakonsko določenimi postopki.

### **3.2.4 Načelo učinkovitosti in uspešnosti**

Načelo učinkovitosti se dosega predvsem z gospodarnostjo pri uporabi javnih virov, načelo uspešnosti pa teži k doseganju ciljev, ki so določeni v zakonodaji. K zadostitvi teh dveh kriterijev pa pripomorejo predvsem standardi kakovosti v državni in javni upravi. Evropa teži k standardom kakovosti in odličnosti v delovanju javnih (državnih) uprav.

## **3.3 Evropski upravni prostor**

*EUP zajema izdelane evropske politike in pravila, ki vključujejo dejavno vlogo nacionalnih uprav. EUP je okolje, v katerem morajo nacionalne uprave, za zagotovitev poenotenosti pravic državljanov in gospodarskih subjektov v EU, jamčiti homogeno raven učinkovitosti in kakovosti svojih storitev. Pomembna je sposobnost*

*uprav držav članic EU, da prispevajo k oblikovanju evropskih javnih politik in nato njihova sposobnost, da te politike polno in učinkovito implementirajo (Žurga 2004:29).*

»Bistvo EUP je nabor temeljnih načel in minimalnih standardov« (Kovač 2003:16) , ki določajo delo upravnih organizacij, pripravljajo nacionalne sisteme državnih uprav za učinkovito implementacijo evropskega prava. Iz skupnih načel upravnega prava so se oblikovali določeni skupni standardi. Tako npr. so se oblikovale temeljne prvine **dobrega vladanja oz. upravljanja**, ki sem jih naštela že v prejšnjem poglavju.

Skupni standardi so postavljeni tudi glede kakovosti v javnem sektorju, saj upravljanje kakovosti in razvoj učinkovitosti v upravi, sledita temeljnim evropskim načelom odgovornosti, učinkovitosti in uspešnosti. Tako so se razvili evropski standardi kakovosti, ISO, EFQM, CAF, katerih uporaba se je močno razmahnila v državah kandidatkah. Standarda, ki sta se jima najbolj želele približati države kandidatke, sta **kakovost** in **odličnost**. Države kandidatke so uporabljale iste modele preverjanja kakovosti kot države članice, zato lahko govorimo o konvergenci, kar pomeni, da delujejo na podoben način, ko se ugotavlja stopnja kakovosti v javni upravi.

Eden izmed standardov je tudi **ново upravljanje javnega sektorja (NUJS)**. Gre za uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor. NUJS je standard, ki vsebuje niz konceptov, načel in tehnik podjetniških principov dela, katere naj bi se preneslo v način dela javne uprave. Vsebuje naslednje cilje: prenos izvajalske funkcije javnih storitev izven javne uprave, usmerjenost k uporabnikom, decentralizacija, uvajanje konkurenčnosti, smotrna izraba finančnih sredstev, itd. Tukaj gre za model, katerega cilje skušajo doseči vse države članice, posebej pa je aktualen pri državah kandidatkah, ki izvajajo reforme javne (državne) uprave. Načini za doseganje teh ciljev pa se razlikujejo od države do države.

Kljub temu, da EUP ne tvori formalnega dela pravnega reda EU in bi lahko rekli, da je za njegov nastanek kriva ravno odsotnost pravnega reda za upravno področje, pa naj bi vendarle predstavljal vodilo za izvedbo reform javne uprave v državah kandidatkah. »Njihova naloga je namreč, da razvijejo svoj upravni sistem na tak način, da bodo dosegale raven zanesljivosti, kakršna je že dosežena znotraj EUP, ter

zadovoljiv prag skupnih načel, postopkov in organizacijske upravne ureditve« (SIGMA PAPERS, No.27 1999:15,16).

Za EUP naj bi bili bistvenega pomena stalni stiki med javnimi uslužbenci držav članic in EK, zahteva po izvrševanju in razvoju evropskega prava na podlagi enakih meril zanesljivosti v celotni EU ter skupne vrednote in načela javne uprave. »Teorije o EUP se gradijo na ideji konvergence evropskega upravnega prava. Vendar pa ni dokazov, da prihaja do konvergence evropskega upravnega prava, zato je pravilneje govoriti o evropeizaciji upravnega prava držav članic« (Bugarič 2004:227).

## **4. Predpristopna pogajanja**

Izraz »predpristopna pogajanja« je bil prvič definiran s strani ES, konec leta 1994 v Essnu. To je v bistvu strategija s pomočjo katere bi se države kandidatke pripravile na vstop v EU. Strategija je temeljila na Evropskem sporazumu (Partnerstvih za pristop), na programu Phare kot ključnemu finančnemu instrumentu v predpristopnih pogajanjih in na strukturiranem dialogu med državami članicami in državami kandidatkami glede skupnih interesov.

### **4.1 Pomen predpristopnih pogajanj za peto širitev EU**

Predpristopna pogajanja so igrala veliko večjo vlogo pri peti širitvi kot v prejšnjih širitvah. V preteklih širitvah so bila predpristopna pogajanja zelo pomanjkljiva ali pa jih sploh ni bilo. Mnogo prilagoditev, ki so jih morale narediti države kandidatke, je bilo doseženih šele po vstopu v EU. Zato je prihajalo tudi do precejšnjih težav pri izvrševanju politik EU, saj so se članice morale še vedno ukvarjati same s sabo. Ravno zaradi težav v preteklosti se je EU odločila, da bo dajala večji pomen predpristopnim pogajanjem, še posebej pri peti širitvi, ko je za članstvo v EU podalo prošnjo deset držav iz srednje in vzhodne Evrope. Države kandidatke so izhajale iz post-socialističnih režimov, večina z neurejenimi upravnimi sistemi, zato je bilo še toliko bolj pomembno, da se kandidatke že pred vstopom v EU pripravijo na obveznosti članstva. Če bi se za članstvo potegovali npr. Švica ali Norveška, teh predpristopnih pogajanj najbrž ne bi bilo, saj imata ti dve državi že sedaj zelo dobro urejen upravni sistem z dolgo tradicijo in v bistvu že izpolnjujeta vse predpristopne kriterije. Med drugim je bil to tudi eden izmed vzrokov, da sta bili Malta in Ciper deležni posebnega postopka pogajanj. Seveda pa je tudi sam »ustroj« EU precej drugačen in bolj kompleksen kot pa je bil v času prejšnjih širitev.

Vse skupaj se je začelo že l. 1993, ko je ES v Kopenhagenu sprejel prošnje držav srednje in vzhodne Evrope za vstop v EU, hkrati pa jih opozoril, da bodo lahko vstopile v EU šele, ko bodo sposobne izpolniti obveznosti članstva v EU. Takrat so bili sprejeti tudi t.i. kopenhagenski kriteriji, ki so vsebovali veliko političnih in ekonomskih pogojev, ki so jih morale izpolniti države kandidatke. Kasneje je ES

ugotovil, da izpolnitev teh kriterijev žal ne bo dovolj in sprejel še zadnji, zelo pomemben kriterij, kriterij upravne usposobljenosti.

V predpristopnih pogajanjih je imela zelo pomembno vlogo EK. Pred pričetkom pogajanj je, v dokumentu AGENDA 2000 (SIGMA PAPERS, No. 23 1998:80), podala svoje mnenje o prošnjah za članstvo desetih, srednje in vzhodno Evropskih držav (Madžarska, Poljska, Bolgarija, Češka, Romunija, Slovaška, Estonija, Latvija, Litva in Slovenija). Ocenjevala je vsako državo posebej, z vidika sprejetih kriterijev v Kopenhagenu in Madridu, glede na informacije, ki jih je pridobila od držav kandidatki; analizirala je razmere v posamezni državi kandidatki. Podala je mnenje o takratnem stanju držav kandidatki, njihovi možnosti razvoja in že doseženem napredku pri izpolnjevanju kopenhagenskih kriterijev. V posebnem poglavju je obravnavala tudi upravno usposobljenost držav kandidatki, kjer je podala oceno takratnega stanja javne uprave ter takratno in prihodnjo sposobnost za izpolnjevanje obveznosti članstva. Glede na to mnenje, je ES v Luxemburgu, konec leta 1997, dal zeleno luč za pričetek pogajanj s Slovenijo, Češko, Poljsko, Madžarsko, Estonijo in tudi Ciprom. Hkrati je ES sklenil, da bo EK na podlagi metode, ki jo je uporabila za ocenjevanje držav v AGENDI 2000, tudi redno pripravljala poročila o napredku držav. Na podlagi rednega poročila EK iz leta 1999 je EK predlagala, da se pričnejo pogajanja tudi z Latvijo, Litvo, Slovaško, Bolgarijo, Romunijo in Malto.

Določeni so bili pogoji za pogajanja, in sicer: vsaka od šestih držav pristopa posebej in po lastnih zaslugah, pristop pomeni, da države v celoti sprejemajo pravni red EU in da bodo zagotovile njegovo učinkovito izvajanje, vseskozi pa velja, da »ni nič dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno«. Hkrati je bil sprejet sklep, da je Partnerstvo za pristop glavna podlaga razširjene predpristopne strategije, ki v enotnem okviru mobilizira vse oblike pomoči državam kandidatkam. Tako je lahko EU svojo pomoč usmerila glede na posebne potrebe vsake kandidatke kot podporo pri reševanju posameznih problemov pri pripravah na pristop (glej Partnerstvo za pristop s Slovenijo 1998:4).

Namen Partnerstva za pristop je bil določiti enoten okvir za prednostne naloge, za dodelitev finančnih sredstev, ki so bila namenjena kot pomoč pri izvajanju teh nalog, in za pogoje, ki veljajo za to pomoč (glej Partnerstvo za pristop s Slovenijo 1998:4).

ES pa je v Luxemburgu poudaril tudi, da je vključevanje pravnega reda EU v nacionalno zakonodajo držav kandidatk sicer potrebno, ni pa dovolj in da je potrebno zagotoviti, da se bo tudi dejansko uporabljal (glej Partnerstvo za pristop s Slovenijo 1998:5).

## **4.2 Pričakovanja EU in držav članic**

V nasprotju s prejšnjimi širitvami je bil tokrat kriterij upravne usposobljenosti osrednja tema pogajanj. Tako je postala glavna prioriteta držav kandidatk, da razvijejo pomembno strategijo za okrepitev usposobljenosti potrebne za pogajanja in za uspešno delovanje v EU.

Države kandidatke morajo zagotoviti temeljito usposobljenost svojih institucij in uprave, da bi lahko bile uspešne države članice EU. Izboljšati morajo funkcioniranje javne uprave, ki mora biti bolj fleksibilna, njeni resorji in agencije morajo imeti več neodvisnosti pri sprejemanju odločitev. Okrepiti se mora vloga menedžmenta v javni upravi (glej Žurga 2004:28). Za države kandidatke torej ni bistvo samo članstvo v EU, ampak tudi okrepitev usposobljenosti, da bi lahko imeli koristi od članstva. Zelo lep primer je črpanje sredstev EU, ki so na razpolago vsem članicam, koliko bo posamezna država dobila od kolača pa je seveda odvisno od usposobljenosti njenega upravnega sistema. Torej je za vsako državo kandidatko zelo pomembno, da izpolni kriterij upravne usposobljenosti. »Uspešno članstvo v EU Nicolaides opredeli kot« (Žurga 2004:28):

- zmožnost države, da vpliva na pravila celotnega sistema tako, da ta čim bolj ustrezajo lastnim nacionalnim interesom
- rigorozno izvajanje skupnih pravil
- izkoriščanje vseh priložnosti, zagotovljenih s strani enotnega trga
- maksimiziranje absorpcije sredstev EU

Seveda pa je krepitev upravne usposobljenosti dolgotrajen in zelo zahteven postopek za države post-socialističnega režima. Pri izpolnjevanju tega kriterija jim je EU predlagala slednje: vzpostavitev upravnega sistema, ki bo zmožgel vse naloge podane v času pogajanj in kasneje; ustanovitev institucij, ki bodo v pomoč zlasti po

vstopu v EU; splošna reforma javne uprave, ki pa mora biti podprta z razumevanjem pogojev za uspešno izvedbo le-te.

Da bodo države kandidatke izpolnile kriterij upravne usposobljenosti, od njih pričakuje tudi EU. Dala jim je tudi jasno vedeti, da je izpolnitev tega kriterija pogoj za vstop v EU. Kajti ne more si privoščiti članice, ki ne bo sposobna izpolnjevati obveznosti članstva. Še najbolj pomembno pa je, da so državne uprave držav članic del izvršilnega aparata v EU in bi njihova nesposobnost za izvrševanje politik in zakonov EU pomenila veliko katastrofo za delovanje EU. Zato je tudi budno spremljala napredek držav kandidatk v tej smeri in jim podala vrsto »podkriterijev«, ki so jih morale izpolniti v času pogajanj.

Pri vzpostavitvi političnih institucij morajo biti najprej izpolnjeni glavni kriteriji, in sicer zagotavljanje demokracije, vladavina prava in spoštovanje človekovih pravic. V sklopu izgradnje političnih institucij pa je EU podala tudi naslednje pogoje: svobodne volitve, neodvisno sodstvo (ki mora biti sposobno za učinkovito uveljavljanje pravnega reda EU na domačih tleh), lokalna samouprava, izpolnjevanje državljanskih, socialnih... pravic, zaščita manjšin in ločitev moči. Precej pozornosti pa je EU namenila tudi vzpostavitvi nadzora nad policijo in tajnimi službami, predvsem zaradi zlorab prejšnjega režima v državah kandidatkah.

Glede oblikovanja učinkovite javne uprave EK ni podala nobenega modela, je pa vsekakor podala zelo jasno mnenje o določenih zadevah, še posebej o ureditvi sistema javnih uslužbencev. Kljub temu, da nikjer ne priporoča na kakšen način naj države oblikujejo učinkovito javno upravo, pa tu in tam namigne, da bi bilo dobro ustanoviti npr. posebne oddelke znotraj ministrstev, ki bi bili zadolženi za področje EU, glede modela oblikovanja učinkovite javne uprave pa namiguje na uporabo klasičnega modela.

Največ pozornosti pa je posvetila ureditvi sistema javnih uslužbencev, za katerega priporoča, da države sprejmejo zakon, ki bo urejal področje sistema javnih uslužbencev; priporoča karierni sistem; zagotovitev neodvisne javne uprave, predvsem od politične oblasti; dodatno izobraževanje in usposabljanje, še posebej na področju zakonodaje in institucij EU; izenačevanje plač v javnem in privatnem sektorju (glej Haček 2001:124);

EK je definirala lastnosti, ki naj bi jih imela posamezna upravna telesa: odgovorna telesa za prost pretok blaga in storitev (bančnih, zavarovalniških...); za telekomunikacijski sistem; organi odgovorni za davčni sistem; promet; varstvo delavcev; varstvo potrošnikov; varstvo okolja; finančni nadzor; itd. (glej SIGMA PAPERS, No.23 1998:114).

Na podlagi pogojev, ki jih je postavila EU, je EK oblikovala mnenje o desetih pridruženih članicah. Mnenje je podala, leta 1997, v dokumentu AGENDA 2000.

### **4.3 Agenda 2000**

Agenda 2000 je sestavljena iz sedmih delov, in sicer obsega predlog za proračun EU za obdobje 2000-2006; analize skupne (evropske) kmetijske politike in predlog za njeno reformo; analize potrebne reforme Strukturnih skladov; ocene vpliva širitve EU na ostala politična področja EU; mnenje o prošnjah za članstvo desetih pridruženih držav; vsesplošna ocena katere države bi lahko povabili k pogajanjem in predlog za ojačitev predpristopne strategije (povzeto po Internetni vir 2). V tem delu se bom posvetila mnenju, ki ga je EK podala o desetih pridruženih državah (Bolgarija, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija). V mnenju je EK predvsem poudarila slabosti javnih uprav in pomanjkanje zakonodaje na tem področju. Ocena stanja javnih uprav držav kandidatk je bila neprimerljiva s stanjih drugih držav, saj v prejšnjih pogajanjih niso ocenjevali upravne usposobljenosti.

EK je ocenila, da kar sedem izmed desetih držav že izpolnjuje t.i. kopenhagenske kriterije, dve (Bolgarija in Romunija) sta v začetni fazi izpolnjevanja teh kriterijev, medtem ko je bilo stanje na Slovaškem nezadovoljivo. EK je zato državam podala precejšnje število napotkov za področja, kjer se jim je zdelo, da so še potrebne izboljšave, kot npr. svoboda govora, nadzor nad policijo in tajnimi službami; itd. Na področju varstva manjšin je EK ocenila stanje kot zadovoljivo, z opombo naj posvetijo več pozornosti zagotavljanju varstva manjšin med rusko govorečimi prebivalci v baltskih državah, madžarski manjšini na Slovaškem in romski problematiki na področju srednje in vzhodne Evrope (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:114,115).



Na področju sodstva je ocenila, da so sodišča v velikih zaostankih in preobremenjena. Takšno stanje pripisuje nezadostnemu izobraževanju sodnikov, ki so pogosto neizkušeni in se morajo nujno usposobiti za obsežno in zapleteno delo, ki jih čaka pri uveljavljanju evropskega prava. Imela je tudi precejšnje težave pri podajanju ocen za to področje, saj je bilo le-to popolnoma nemogoče za Bolgarijo, Romunijo in Slovaško, prav tako je bila zaskrbljena glede tempa napredka na tem področju za Češko, Estonijo in Litvo; v primeru Latvije je ocenila, da bo potrebna večja, okrepljena reforma, da bodo sposobni prevzeti evropski pravni red; še najbolj pozitivna ocena je bila podana za Slovenijo, Madžarsko in Poljsko (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:115);

Na področju lokalne oblasti je ugotovila, da imajo vse države urejeno lokalno samoupravo, vendar pa je bila lokalna oblast še vedno preveč odvisna od centralne oblasti, predvsem v finančnem pogledu, in sicer v Bolgariji, na Češkem, na Poljskem in v Romuniji (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:115).

Vsem državam je priporočila, da naredijo jasen, celosten načrt reforme javne uprave in da ga tudi izvršijo. To je še posebej priporočila Bolgariji, medtem ko je ugotovila, da so v Sloveniji in na Madžarskem že vzpostavili organe odgovorne za načrtovanje in nadzorovanje izvrševanja reforme. Slovenija, Madžarska in Litva so bile pozitivno ocenjene, saj so pri njih reforme že potekale; v začetni fazi načrtovanja reforme so bili v Bolgariji, na Češkem in v Romuniji, medtem ko se je ravno tako nekaj že dogajalo na Poljskem, v Estoniji in v Latviji (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:116).

V Estoniji, na Madžarskem, v Latviji in na Poljskem je obstajala specifična zakonodaja, ki je urejala področje javnih uslužbencev, medtem ko je npr. Slovenija tudi imela zakonodajo, vendar le-ta ni pokrivala celotnega področja javnih uslužbencev. EK je ocenila za pozitivno, da sta imeli Slovenija in Slovaška že v pripravi nov zakon, ki bo urejal področje javnih uslužbencev. Negativno pa je ocenila stanje na Češkem, v Bolgariji in Romuniji, saj niso imeli nikakršne zakonodaje, ki bi urejala to področje. Prav tako je bila v Romuniji, Bolgariji in na Slovaškem nevtralnost javnih uslužbencev precej resen problem. Zato je EK še posebej poudarila, kako pomembno je sprejetje zakona, ki bi urejal področje javnih uslužbencev in rešil

težave povezane z nevtralnostjo ter pravicami in dolžnostmi. Poudarila pa je tudi pomembnost dodatnega usposabljanja javnih uslužbencev, še posebej tistih, ki bodo delali na področju evropskih zadev (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:116,117).

EK je skušala oceniti tudi situacijo v javnih sektorjih, vendar ni imela vedno dostopa do vseh informacij. Na področju zaščite potrošnikov so bile vse države deležne negativne ocene, saj je vsem primanjkovalo usposobljenih strokovnjakov, bili so slabo organizirani in tudi sodišča očitno niso jemala resno problemov povezanih z zaščito potrošnikov. Področje svobodnega pretoka blaga je ocenila kot zadovoljivo za Češko, Madžarsko, Poljsko in Slovenijo. Na področju zaščite delavcev je ocenila kot zadovoljivo stanje za Madžarsko in Poljsko. Kot ugodno pa je bilo ocenjeno stanje na področju notranjih zadev in sodstva za Češko, Estonijo in Slovenijo (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:118).

Končna ocena stanja upravne usposobljenosti je bila, da imajo samo štiri države (Slovenija, Poljska, Madžarska in Slovaška) možnost, da bodo uspele s pravo reformo okrepiti upravno usposobljenost nekje do polovice pogajalskega obdobja. Medtem, ko je bila ta možnost za ostalih šest ocenjena samo kot možnost, ki bo dosežena le, če bodo države vložile ogromno truda (glej SIGMA PAPERS, No. 23 1998:118).

#### **4.4 Poročilo Evropske komisije o napredku pri pripravah na članstvo v EU za leto 1998**

EK je naredila povzetek vseh rednih poročil o napredku pri pripravah za članstvo v EU za leto 1998, tako za države srednje in vzhodne Evrope kot tudi za Malto, Ciper in Turčijo. V poročilih je uporabila iste ocenjevalne kriterije kot jih je uporabila za mnenje, ki ga je podala eno leto prej v dokumentu AGENDA 2000. V povzetku pa je naredila analizo ali so se dejansko pričele izvajati reforme, v luči kopenhagenskih kriterijev, ki so bile naznanjene eno leto prej. Prav tako je naredila analizo stopnje upravne usposobljenosti. Na podlagi teh analiz je ugotovila, da bo potrebno storiti še ogromno, da bi države lahko izpolnile kriterije za vstop v EU. Poleg tega je ugotovila, da bodo tudi tiste štiri države, za katere je v AGENDI 2000 menila, da bodo zmogle

okrepiti upravno usposobljenost do sredine pogajalskega obdobja, zelo težko izpolnile to nalogo.

➤ POLITIČNI KRITERIJ

Evropski svet v Kopenhagenu je odločil, da morajo države kandidatke za vstop v EU doseči stabilnost demokratičnih institucij, vladavino pravo, spoštovanje človekovih pravic in varstvo manjšin. V mnenju, ki ga je podala pred enim letom je ocenila, da so vse države kandidatke že izpolnjevale te kriterij, razen Slovaške. Vendar pa je le-ta imela v letu 1998 volitve, na katerih so državljani izvolili novo vlado, za katero je EK upala, da bo zmogla opraviti vse naloge.

Žal je ugotovila, da se stanje na področju sodstva še vedno ni uredilo in kot posebej kritično je označila stanje v Sloveniji, na Češkem, v Estoniji in na Poljskem. Na Slovaškem so se spopadali z neodvisnostjo sodstva, medtem ko so v ostalih državah že naredili nekaj na tem področju.

Na področju varstva manjšin so vse države, ki jih je v mnenju izpred enega leta okrcala, naredile napredek v reševanju te problematike, razen v Estoniji, kjer še vedno ni bilo narejeno nič v tej smeri. Splošna ocena za izpolnjevanje tega kriterija je bila negativna, saj je bilo na področjih sodstva in varstva manjšin narejenega zelo malo ali pa sploh nič, zato je bila EK zelo zaskrbljena (povzeto po Internetni vir 3).

Upravna usposobljenost je pomembna tudi za izpolnjevanje političnega kriterija. Kajti uvajanje demokratičnega sistema, vladavine prava, itd. posledično pomeni tudi temeljito preoblikovanje upravnega sistema. Javna uprava mora predstavljati stabilnost, stalnost in zakonitost, hkrati pa izvrševati vladne politike. Prav tako morajo biti javni uslužbenci zaščiteni pred strankarskimi vplivi (glej SIGMA PAPERS, No. 23, 1998:122).

➤ EKONOMSKI KRITERIJ

V mnenju, ki ga je podala EK leto pred tem, je ocenila, da so države srednje in vzhodne Evrope naredile ogromen napredek pri uvajanju tržnega gospodarstva. Kot pozitivno je ocenila tudi stanje v letu 1998 (povzeto po Internetni vir 3).

Tudi pri izpolnjevanju tega kriterija je upravna usposobljenost ključnega pomena. Prvič je za takšno gospodarstvo nujno potrebno, da državna uprava da možnost privatnemu sektorju za zagotavljanje dobrin in storitev ter tako poveča njihovo konkurenčnost. Kot drugo je potrebno odstraniti vse zastarele institucije, ki ovirajo tržno gospodarstvo. Odstranitev teh institucij pa uvodoma pomeni znižanje

proizvodnje, kar pa ima za posledico povečanje nezaposlenosti in nesorazmerje plač. S tem pa se oblikujejo nove naloge za javno upravo, kajti državljani in podjetja so opravičeni do upravnih storitev. Vzdrževati pa je potrebno tudi makro-ekonomsko ravnotežje in proračunske vire dodeliti prioritetenim namenom. Vse to pa je zopet naloga uprave (glej SIGMA PAPERS, No. 23, 1998:122).

#### ➤ SPOSOBNOST PREVZETI PRAVNI RED EU

Madžarska, Estonija in Latvija so ujele dober tempo pri približevanju evropskemu pravnemu redu. Bolgarija in Romunija sta obe napredovali eno stopnjo višje. Glede Poljske in Litve je imela EK mešane občutke, saj sta državi na določenih področjih napredovali na določenih pa ne. Stanje v Sloveniji, na Češkem in na Slovaškem pa je EK ocenila kot negativno, saj se je tempo pri približevanju evropskemu pravnemu redu upočasnil (povzeto po Internetni vir 3).

#### ➤ UPRAVNA USPOSOBLJENOST

Dobro razvit sistem javnih služb in sodstva je ključen za države kandidatke pri opravljanju obveznosti članstva in pri uspešni rabi virov iz strukturnih skladov. Z vidika uspešnega izvrševanja in uveljavljanja pravnega reda EU je nujno potrebno okrepiti obstoječe institucije in vzpostaviti nove. Na voljo morajo biti tako finančni kot človeški viri. Ključno za ta proces pa je usposabljanje javnih uslužbencev in uvedba kariernega sistema. EK je ocenila, da so vse države kandidatke ugotovile, kako pomembna je upravna usposobljenost.

Na Madžarskem so krepitev upravne usposobljenosti vzeli zelo resno. V Latviji, Estoniji in Litvi je bil narejen napredek pri grajenju upravnih struktur, vendar pa bo njihova učinkovitost vidna šele s časom. Pri Poljski, Češki in Sloveniji žal ni bilo vidnega napredka od leta 1997. V Bolgariji, Romuniji in na Slovaškem pa ostaja upravna usposobljenost zelo šibka.

Izpolnjevanje tega kriterija je zelo pomembno in ključno za vstop držav kandidatk v EU. Ali bodo države sposobne izvrševati in uveljavljati pravni red EU je tudi odvisno kako bo funkcionirala EU kot celota (povzeto po Internetni vir 3).

Na koncu lahko zaključim, da je bila splošna ocena izpolnjevanja kriterijev za vstop v EU, bolj negativna kot pozitivna. Precejšnjo vlogo pri tem je imela upravna usposobljenost. Najboljšo oceno je pridobila Madžarska, ki je edina napravila precejšen napreden pri krepitevi upravne usposobljenosti in tako tudi na drugih področjih. Na koncu pa je EU poudarila nekaj pomembnih napredkov tudi v drugih

državah, kot npr.: v Latviji in Litvi, za kateri je upala, da bosta v naslednjem letu že izpolnjevali tudi ekonomski kriterij; na Slovaškem, kjer je bilo po volitvah in izvolitvi nove vlade kar nekaj upanja, da bodo tudi oni uspeli izpolniti kriterije za vstop v EU; v Bolgariji so naredili precejšen korak pri izvrševanju reform in na makroekonomskem področju;

V Romuniji ni bilo narejenega nobenega napredka, medtem ko je bilo stanje v Sloveniji in na Češkem za EK zelo zaskrbljujoče, saj je zaznala celo nazadovanje.

#### **4.5 Redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri pripravah na članstvo**

Naredila bom kratko analizo redni poročil EK o napredku Slovenije pri pripravah na članstvo z vidika upravne usposobljenosti za prevzem obveznosti iz članstva. Izhodišča za krepitev upravne usposobljenosti slovenske državne uprave so predstavljali predvsem kriterij upravne usposobljenosti, AGENDA 2000, Partnerstvo za pristop iz leta 1998 in 1999 ter druga. Vsako poročilo vsebuje opis odnosov med Slovenijo in EU, analizo stanja v zvezi s političnimi merili kot so demokracija, vladavina prava, spoštovanje človekovih pravic, varstvo manjšin, itd.; oceno stanja in perspektiv Slovenije z vidika tržnega gospodarstva, sposobnosti vzdrževanja konkurenčnih pritiskov in tržnih sil znotraj EU, ter na koncu še presoja sposobnosti Slovenije, da sprejme obveznosti iz članstva.

Napredek upravne usposobljenosti se je ocenjeval na več področjih: splošna upravna reforma, politike EU in pravno izobraževanje, reforma sodstva, notranji trg, državna pomoč, tržni nadzor, veterinarstvo, kmetijstvo, regionalni razvoj, okolje, standardi in certifikati, socialna politika in zaposlovanje, konkurenca, carine, telekomunikacije, davki, ribištvo, energija, organiziran kriminal in korupcija.

##### **4.5.1 Redno poročilo Evropske komisije za leto 1998**

EK je ugotovila, da v Sloveniji že poteka reforma javne uprave, vendar je opozorila na njeno počasnost. Največji problem predstavlja pomanjkanje kadra v celotni javni upravi, zlasti na srednji in višji vodstveni ravni, kot npr. v Službi vlade za zakonodajo. Splošna ocena upravne usposobljenosti je bila za leto 1998 negativna. EK je opozorila, da slovenska uprava ni sposobna izvajati niti lastne zakonodaje, hkrati pa

je izrazila dvom o sposobnosti izvajanja prevzete zakonodaje, ker ni ustreznih institucij in kadrov oziroma ti niso ustrezno usposobljeni.

#### **4.5.2 Redno poročilo Evropske komisije za leto 1999**

EK je ugotovila, da reforma javne uprave še vedno poteka, vendar je zelo malo napredovala. Še vedno obstaja potreba po bolj usposobljenih kadrih in povečanju njenega števila. Glede javnih naročil izpostavlja povsem nezadostno kadrovske zasedenost in intenzivno usposabljanje zaposlenih v resornih ministrstvih. EK je tudi v nekaterih primerih zahtevala ustanovitev določenih organov, tako npr. za področje telekomunikacij, ustanovitev neodvisnega upravnega organa in povečanje števila zaposlenih; pri kmetijstvu poudarja, da je bila ustanovitev Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP) temelj za izvajanje skupne kmetijske politike, vendar pa mora pridobiti še akreditacijo;

Splošna ocena glede upravne usposobljenosti še vedno ni pozitivna. Kritika se nanaša na neizvedeno upravno reformo ter na neobstoje institucij oziroma v primeru obstoječih institucij na neustrezno kadrovske usposobljenost in zasedenost.

#### **4.5.3 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2000**

EK je ocenila, da je splošni napredek glede implementacije prava EU zadovoljiv ter da je Slovenija naredila bistven korak naprej na področjih: okolja, kmetijstva, prostega pretoka blaga in storitev in energetike. Dobra ocena je podana predvsem zaradi sprejetja zahtevane zakonodaje in ustanovitev zahtevanih organov ali teles.

Za področja telekomunikacij in prost pretok oseb pa je EK ocenila, da je opazen manjši napredek, predvsem v smislu povečanja upravnih kapacitet, vendar še vedno obstajajo področja, kjer število in strokovna usposobljenost kadra nista zadovoljiva.

Komisija je pohvalila vzpostavitev Urada za nadzor za podeljevanje državnih pomoči, Agencijo za energetiko in AKTRP.

Še vedno ocenjuje reformo javne uprave kot negativno, saj pravi, da je bil viden le majhen napredek in še ni bil sprejet Zakon o javnih uslužbencih.

#### **4.5.4 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2001**

Splošna ocena upravne usposobljenosti za prevzem obveznosti članstva še vedno ni zadovoljiva, saj Slovenija še vedno ni sprejela Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o javnih agencijah. Kljub temu pa je bila zadovoljna, saj je na drugi strani Slovenija sprejela nekaj drugih ključnih zakonov. Glede na prejšnje poročilo je podala pozitivno oceno za področje prostega pretoka blaga, telekomunikacij in notranje finančnega nadzora. Za napredek je označila tudi ustanavljanje izvajalskih, nadzornih in regulativnih institucij za zgoraj omenjena področja. To je pomenilo, da je v tem času, v Sloveniji, obstajala že večina institucij, ki so bile potrebne za izvajanje pravnega reda EU. Napredek pa je bil viden tudi na področju zaposlovanja, saj se je število javnih uslužbencev povečalo za okrog 1200.

#### **4.5.5 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2002**

Slovenija je bila prvič deležna pozitivne ocene v celoti glede reforme javne uprave in s tem državne uprave. Verjetno je bilo to povezano s sprejetjem celotnega paketa systemske zakonodaje: Zakona o javnih uslužbencih, Zakona o javnih agencijah, Zakona o državni upravi, itd.

Z letom 2002 je bila ustanovljena tudi večina institucij, potrebnih za implementacijo in uveljavljanje pravnega reda EU.

Povečalo se je tudi število zaposlenih, vendar podatki niso navedeni.

#### **4.5.6 Redno poročilo Evropske komisije za leto 2003**

EK je ugotovila, da je Slovenija glede kriterija upravne usposobljenosti prevzemanja obveznosti članstva, dosegla velik napredek, saj je zakonodajo že skoraj popolnoma uskladila s pravnim redom EU. Izpeljane so bile že skoraj vse reforme, predvsem glede sprejema temeljnih zakonov, ki urejajo področje notranjega trga. Poudarek je bil tudi na sprejemu podzakonskih aktov, ki so predstavljali podlago za uspešen prehod v fazo izvajanja pravnega reda EU. Napredek je bil narejen tudi pri zaposlovanju novih kadrov, saj se je le-to povečalo za 8%.

Slovenija je prejela 2% celotne predpristopne pomoči EU in je bila na področju tesnih medinstitucionalnih povezav med najuspešnejšimi, ker je imela kar 7% vseh

operativnih twinningov, ki so bili pozitivno ocenjeni. Poleg tega je Slovenija v okviru programa PHARE namenila kar 44% področju institucionalne izgradnje na vseh področjih in nivojih, kar je skladno z usmeritvami PHARE, saj le-ta priporoča 30% delež za izgradnjo institucij in krepitev upravne usposobljenosti. Ravno tako je bila uspešna pri črpanju sredstev za izobraževanje in usposabljanje preko programa TAIEX in SIGMA.



## 5. Različni vplivi na državne uprave držav kandidatk

V času predpristopnih pogajanj je bil na državne uprave držav kandidatk vršen precejšen vpliv s strani EU. Vplivov je več, tako neposrednih kot tudi posrednih. Omenila bom samo dva, ki pa se mi zdita najbolj pomembna za države kandidatke, in sicer evropeizacija in vpliv EK.

### 5.1 Evropeizacija

»Evropeizacija pomeni, da prihaja na številnih področjih do vpliva evropskega prava na državne uprave držav članic. Vpliv je bolj neposreden, obstaja pa kar nekaj oblik posrednega vpliva. Nekateri avtorji trdijo, da je vpliv evropskega prava bistveno bolj močan na države, ki se vključujejo v EU kot pa na države članice« (Bugarič 2004:231). Po eni strani je razumljivo, zakaj so pritiski EK na kandidatke zelo veliki, saj jih večina ni imela moderno urejene državne uprave, ki bi bila sposobna učinkovito implementirati evropski pravni red. Poleg kriterijev, ki so bili oblikovani za presojo upravne usposobljenosti kandidatk, je bila hitrost prilagajanja nacionalne zakonodaje celotnemu evropskemu pravnemu redu, tudi pomemben faktor, ki je vpliv evropeizacije še povečal. Tu pa je še izjemna dojemljivost nacionalnih vlad in elit za vpliv evropskih institucij. Mnoge države kandidatke so modele, ki so jih uporabile države članice, precej nepraktično posnemale. Kljub formalni zadostitvi kriterijem, ki jih je postavila EU, pa se lahko zgodi, da izvedena reforma začne učinkovati čisto drugače kot v državi po kateri je povzeta. Vendar pa večina kandidatk ni imela nikakršne tradicije na področju upravnega sistema, kot npr. Francija ali Velika Britanija, zato pa samo kopiranje ni tako problematično in bo šele čas pokazal uspešnost takšnega modela reform. »Kljub temu pa mnoge raziskave kažejo, da države članice skupna pravila dostikrat implementirajo na različne načine, saj je nacionalno pravo trdoživ mehanizem, vpliv nacionalne pravne in politične kulture pa tako močan, da vtisne močan pečat na organizacijo in načine delovanja državne uprave« (Bugarič 2004:231). Torej evropeizacija, kljub močnemu vplivu na strukturo in način delovanja državne uprave, ne odpravlja različnih modelov nacionalnih sistemov državnih uprav. Države sicer sledijo splošnim trendom, uporabljajo podobne metode reforme državne uprave, vendar rezultati ostajajo različni. Lokalno okolje, v katerem morajo biti sprejeti globalni trendi in načela, je močno prežeto z značilnostmi

nacionalne politične kulture in drugimi dejavniki zaradi katerih državna uprava ostaja tesno povezana z nacionalnim kontekstom (povzeto po Internetni vir 5).

Ker so se države članice odpovedale delu svoje suverenosti in jo prenesle na organe EU, ni bilo mogoče pričakovati, da bi EU posegala v strukturo nacionalnih državnih uprav. Sprva to tudi ni bilo potrebno, saj so bile prve članice tudi z vidika upravne usposobljenosti pripravljene za vstop v EU. Ko pa se je EU začel približevati novi val širitve, ki je zajemala deset držav iz post-socialističnega režima, pa se je EU pričela spraševati o njihovi sposobnosti za prevzem pravnega reda EU, saj EU nima lastne državne uprave, ampak so države članice s svojimi državnimi upravami tiste, ki izvršujejo sprejete odločitve EU. Pogodba o evropski skupnosti ne daje institucijam EU moči, da bi lahko urejale nacionalne državne uprave in zmanjševale razlike med obstoječimi nacionalnimi ureditvami upravnega sistema.

EU namreč ni federacija, da bi lahko posegala v upravno strukturo svojih članic. Pa tudi, če bi te pristojnosti imela, verjetno države članice take integracije ne bi podprle, saj je državna uprava zelo tesno povezana s kulturo in zgodovino posamezne države. Takšen poseg v državno upravo bi pomenil še večjo omejitev suverenosti kot že je.

*Harmonizacija predstavlja najmočnejšo obliko evropeizacije, saj ima za posledico poenotenje organizacije oziroma strukture nacionalnih državnih uprav. Direktive so instrument harmonizacije, ki zavezujejo le kar zadeva rezultat (načelo »zavezujočega rezultata«, ki sem ga že omenila v prejšnjih poglavjih), ki ga je potrebno doseči, izbira tehnike oziroma metode za doseg tega rezultata pa je prepuščena državam članicam (Demmke 2002:10).*

Kot primer lahko navedem področje kmetijske politike, kjer se je zahtevalo ustanovitev določenega organa za izvajanje določenih funkcij. Tako je bila v Sloveniji ustanovljena Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, ki uspešno deluje še danes. Na področju javnih naročil so bila sprejeta pravila, katera morajo upoštevati vse državne uprave držav članic. Tukaj lahko zaključimo, da kljub temu, da EU nima pooblastil za urejanje področja javne (državne) uprave, lahko ureja dejavnost državne uprave ali pa zahteva ustanovitev določenega organa, institucije.

»Nekateri pa zagovarjajo, da je najpomembnejša oblika evropeizacije sprememba v kulturi in načinu razmišljanja javnih uslužbencev« (Kochler-Koch v Bugarič 2004:227).

Z lizbonsko strategijo si je EU, leta 2000, zastavila nov strateški cilj: do leta 2010 narediti EU najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo, ki bi bilo sposobno ustvarjati trajno gospodarsko rast, več in boljša delovna mesta ter večjo socialno kohezijo. V skladu s tem je potekala tudi peta širitev EU. Nove države članice so morale biti sposobne tudi za uresničevanje lizbonskih ciljev in zopet smo pri kreptvi upravne usposobljenosti držav kandidatk z vstop v EU. Ker pa seveda EU nima neposrednih pooblastil, da bi vplivala na ureditev nacionalnih državnih uprav držav kandidatk (tudi države članice ne bi dopustile notranjih posegov), je tu razlog za evropeizacijo. EU se mora vsaj približati svojim ciljem, zato pa mora vplivati na države kandidatke v času predpristopnih pogajanj, da bodo sposobne kreirati gospodarsko najmočnejšo velesilo. Vse to pa brez izgradnje sistemov državnih uprav, ki so glavni izvajalci pravnega reda EU, seveda ne gre. Zato ni presenetljivo, da je EK tako natančno spremljala razvoj upravne usposobljenosti držav kandidatk pri vključevanju v EU. Dobila je tudi formalno podlago za presojanje doseganja upravne usposobljenosti, merila pa so bila zelo široka in ohlapna, zato so dopuščala veliko svobode pri odločanju ali država kandidatka izpolnjuje kriterije za vstop v EU.

Iz navedenega lahko ugotovimo, da ima evropeizacija velik vpliv na nacionalne državne uprave. Ta vpliv na njeno upravno usposobljenost pa se v okviru novo odobrenih finančnih instrumentov kaže tudi po vstopu držav kandidatk v EU. Kot je bilo razvidno v poglavju 4.4, EK v poročilih o pripravljenosti in napredku identificira kritična področja in z dodeljevanjem sredstev pomoči na ugotovljenih kritičnih področjih posredno vpliva na organizacijo in upravno usposobljenost nacionalnih državnih uprav tudi po vstopu.

## **5.2 Vpliv Evropske komisije v času predpristopnih pogajanj**

Da je bil na države kandidatke, ki so postale članice EU leta 2004, vršen zelo močan posreden vpliv EU, dokazuje tudi primer Slovenije. Zahtevam po sprejetju sistemskih zakonov, je bilo ugodeno. Sprejeti so bili sledeči zakoni: Zakon o javnih uslužbencih,

Zakon o državni upravi, Zakon o upravnem postopku, Zakon o agencijah, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o vladi; Potrebno je poudariti, da je resnično obstajala potreba po večini navedenih zakonov, ki bi jo najverjetneje realizirali tudi brez vključevanja v EU, vendar smo jo ravno zaradi integracijskih procesov močno pospešili.

Mehanizmi preko katerih je EK na različne načine vplivala na kandidatke (glej Grabbe 2001:1015):

➤ »GATE – KEEPING«

Gre za dostop do pogajanj in do prehoda v naslednje stopnje pridružitvenega procesa. Tudi Slovenija si je postopoma odpirala nadaljnja vrata do pogajanj. Nova vrata se odprejo, ko so izpolnjene zahteve postavljene s strani EU ali pa se ne in čakajo, da bodo zahteve in priporočila iz prejšnje faze izpolnjena. Na ta način EU prisili države kandidatke, da sprejmejo določene zakone, ustanovijo določene organe, ki jih drugače mogoče sploh ne bi potrebovale ali pa na njih še niso popolnoma pripravljene. Tukaj pa se potem postavi vprašanje smiselnosti »gate-keepinga«, saj je marsikatera država kandidatka po pritiskom EK sprejela odločitve na katere še ni bila pripravljena in ima zato kot članica verjetno tudi precej težav pri izvajanju teh odločitev ali celo odločitev EU. Tak primer je npr. Poljska, ki je že v samem začetku zaostajala za ostalimi kandidatkami in bila prisiljena sprejeti marsikateri zakon, ki še danes ni prišel v polno veljavo.

➤ BENCHMARKING (primerjanje) in MONITORING (opazovanje)

Ta mehanizem je tesno povezan s prvim. Glavni del so redna poročila EK, ki jih je pripravljala za vsako kandidatko posebej, večkrat pa je v njih zahtevala ustanovitev določenih organov ali sprejetje določenih nacionalnih strategij. Obseg pridružitvenih pogojev je bil takšen, da je omogočal vpliv organov EU na nacionalne državne uprave kandidatk in s tem omogočil bistveno večji vpliv kot je praviloma mogoč pri državah članicah. Iz poročil EK je razvidno, da v njih ni zahtev o tem, kako naj bodo oblikovane upravne strukture kandidatk, vendar vseskozi izraža zahtevo po preoblikovanju, kar pri kandidatkah nehote sproži potrebo po ugajanju, saj samo ocenjevanje predstavlja velik psihološki pritisk in posledično prilagajanje upravnih struktur v smeri všečnosti EU.

Skozi poročila o napredku je EK na države kandidatke vršila precejšen vpliv, saj pozitivnega mnenja ni izdala dokler niso bile izpolnjene njene zahteve, tako glede sprejema točno določene zakonodaje kot glede vzpostavitve točno določenih institucij, s točno določenimi funkcijami. Pravzaprav je skozi poročila o napredku opaziti neposreden vpliv evropskega prava na slovensko državno upravo, t.i. harmonizacije, saj je Slovenija pred polnopravnim članstvom resnično vzpostavila vse zahtevane organe in institucije in jim zagotovila ustrezen pravni okvir delovanja.

Tako smo npr. tudi v Sloveniji, pod pritiskom EK in v zelo kratkem časovnem obdobju, v vse sistemske zakone in v delovanje državne uprave vnesli splošna načela evropskega prava, vendar pa je dejanska implementacija teh načel v praksi vprašljiva. V bistvu se splošen vtis o delu državne uprave ni toliko izboljšal kot bi bilo pričakovano. Tako lahko povzamemo, da je bila EK zadovoljna zgolj s formalnostmi – to kar je zahtevala smo naredili in napredovali v naslednjo stopnjo. Obstaja mehanizem za ne-implementiranje pravnega reda EU, in sicer odškodninska odgovornost držav članic, ki pa ni ravno učinkovit.

➤ **MODELI, KI JIH JE EU PREDSTAVILA KOT PRIMERNO OBLIKO REFORME DRŽAVNE UPRAVE V DRŽAVAH KANDIDATKAH**

Ti modeli so bili predstavljeni v neuradnem dokumentu EK in za vsako pogajalsko poglavje predvidevajo ustanovitev določenih institucij in organov, ki naj bi bili nujni za implementacijo pravnega reda EU. Dokument nosi naslov »Main administrative structures required for implementing the acquis« našteva pa institucije, ki v pravu EU niso nikjer zahtevane.

➤ **DENARNA IN TEHNIČNA POMOČ**

Tu gre predvsem za sredstva iz programa Phare in druga, kjer EU pogosto zahteva ustanovitev določenih programov oziroma teles, kot pogoj za pridobitev le-teh. Tudi Slovenija je že vse od leta 1992 dobivala pomoč s strani programa Phare. Tako je v letih med 1992 in 1997 prejela 155 milijonov evrov v podporo svojim reformnim in predpristopnim prizadevanjem (povzeto po AGENDA 2000, 1997). Po letu 2000 pa se je program Phare preoblikoval in finančno okrepil. EK

je za države, s katerimi se je pričela pogajati, v AGENDI 2000 predvidevala še dodatna sredstva.

➤ »TWINNING« PROJEKTI

To predstavlja sistem tesnega medinstitucionalnega povezovanja oziroma lahko bi mu rekli tudi sistem za vzpostavitev institucij. Sistem se je razvil leta 1998 za krepitev institucionalnih in upravnih sposobnosti držav kandidatk. Ravno na tem področju pa je imela EK največji vpliv. EK je v vseh poročilih o napredku zahtevala sprejem nove, moderne uslužbenske zakonodaje, ponujala pa je tudi nasvete in modele. Ironija pa je, da te zakonodaje v državah članicah skorajda ne poznajo več.

Pri twinning projektih gre za tesno partnersko sodelovanje, za kompleksen projekt na nekem specifičnem področju. Država kandidatka dobi »predpristopnega svetovalca«, ki je aktiven državni uradnik ali uslužbenec pooblaščen vladne službe iz države članice. Njegova naloga je, da s svojim strokovnim znanjem in izkušnjami s specifičnega področja, pomaga pri prilagajanju institucionalnih in upravnih struktur standardom EU. Poleg svetovalca so tu še krajši obiski strokovnjakov, različni seminarji, usposabljanja, delavnice, študijska potovanja, literature in druge aktivnosti potrebne za izvedbo projekta.

Za uspeh twinning projekta so zadolžene tako država kandidatka, država članica (od koder je svetovalec) kot tudi EK. Obveznosti, rezultati, časovni rok in odgovorne osebe so natančno določeni, kar preprečuje, da bi ti projekti postali zgolj instrument za črpanje evropskega denarja brez kontrole in rezultatov. Med državo kandidatko in državo članico iz katere prihaja svetovalec se sklene sporazum, t.i. twinning covenant, ki natančno določa vse obveznosti obeh držav. Projekti so osredotočeni na državne prednostne naloge zastavljene v Partnerstvu za pristop, AGENDI 2000 in Državnemu programu za prevzem pravnega reda EU.

## 6. Krepitev upravne usposobljenosti držav članic EU

Pogajanja s Ciprom, Češko, Estonijo, Madžarsko, Malto, Latvijo, Litvo, Poljsko, Slovaško in Slovenijo so se, na podlagi končnega poročila EK za leto 2002, zaključila 13. decembra 2002 na ES, ki je bil v Kopenhagenu. ES je odločil, da se bodo pogajanja z Bolgarijo in Romunijo nadaljevala na podoben način kot so potekala do takrat, ko je bila vsaka država ocenjena glede na to, koliko je dosegla v enem letu.

Države, ki so zaključile pogajanja so imele na področju upravne usposobljenosti še precej dela, do leta 2004, ko so uradno postale države članice EU. EU je namreč leta 2001 sprejela t.i. »strategijo širitve« (Enlargement strategy paper) s katerim je želela pomagati državam kandidatkam, da do leta 2004 izpolnijo še tiste naloge, ki jih niso uspele do tedaj in še posebej, da okrepijo upravno usposobljenost do te mere, da bodo kot članice lahko prevzele obveznosti članstva v EU. Na podlagi te strategije je EK predlagala državam kandidatkam, da sprejmejo t.i. »akcijski načrt za krepitev upravne in sodne usposobljenosti« (Action plan for reinforcing administrative and judicial capacity). To je še posebej priporočala Sloveniji, Litvi, Latviji, Slovaški, Češki in tudi Romuniji in Bolgariji, pri katerih je ocenila, da še vedno niso dosegle zadostnega nivoja upravne usposobljenosti. Še vedno niso sprejele potrebne zakonodaje, etičnega kodeksa javnih uslužbencev, potrebno je bilo narediti še precej na področju usposabljanja javnih uslužbencev, menedžmenta človeških virov in na področju nadzora nad kvaliteto dela javne uprave. Vendar pa se tudi z vstopom v EU še ni zaključilo, saj je še sedaj, po treh letih članstva upravna usposobljenost ena izmed glavnih tem (povzeto po Internetni vir 4).

Da je doseganje upravne usposobljenosti zelo pomembna tudi za države članice, kaže plan EU za krepitev institucionalne in upravne usposobljenosti za obdobje 2007-2013. Evropski strukturni skladi so namreč določili novo prioriteto, in sicer krepitev institucionalne in upravne usposobljenosti, ki je pomembna za ekonomsko rast in razvoj, nova delovna mesta in itd. EU pa je nato potrdila prioriteto institucionalni in upravni usposobljenosti in načelu dobrega vladanja v naslednjem programskem obdobju (povzeto po Internetni vir 6).

Institucionalno in upravno usposobljenost lahko definiramo kot niz značilnosti povezanih z človeškim kapitalom in kvaliteto ter učinkom javnih politik.

Usposobljenost je v bistvu stopnja pozornosti, ki jo namenimo razvoju različnih strategij in pristojnosti, da bi dosegli največ možnosti za učinkovito implementacijo politik. Upravno usposobljenost označujejo kvaliteta javnih uslužbencev, organizacijske značilnosti, notranje zadeve in odnos med vlado ter socialnim in ekonomskim okoljem. Prav tako pa upravna usposobljenost vsebuje sposobnost držav kandidatk, da prispevajo k enotnemu in uspešnemu delovanju EU, njenemu socialnemu in ekonomskemu razvoju in da izpolnjujejo obveznosti članstva. Pomaga pa jim tudi pri črpanju koristi iz članstva (povzeto po Internetni vir 6).

V prejšnjih in sedanjih programskih obdobjih sofinancirajo krepitev upravne usposobljenosti evropski strukturni skladi. EU je še posebej podpirala tiste storitve, ki imajo vpliv na situacijo na trgu dela, na zaposlovanje in na institucije za izobraževanje. V nekaterih državah članicah pokriva celo večje področje kot npr. v Grčiji in na Portugalskem. Nove članice EU so imele v času predpristopnih pogajanj pomoč različnih finančnih instrumentov, ki pa se je po sprejetju v EU še nadaljevala oziroma celo povečala (povzeto po Internetni vir 6).

Strukturni skladi se v večini primerov osredotočijo predvsem na podporo na področju zaposlovanja in izobraževanja, v obdobju 2007-2013 pa bo njihova prioriteta institucionalno in upravno usposabljanje. Cilj tega je doseči (povzeto po Internetni vir 6):

- učinkovitost javnih storitev, kar vodi k povečanju produktivnosti v ekonomiji
- dobro delovanje institucij in javne (državne) uprave so predpogoj za uspešno oblikovanje in implementiranje politik, ki bodo pripomogle k socialno-ekonomskemu razvoju in k rasti in zaposlovanju
- institucionalna in upravna usposobljenost sta ključ do dobrega vladanja, ki je eden glavnih prioritet lizbonske strategije

Šibkost institucionalne in upravne usposobljenosti lahko ogrozi socialno-ekonomski razvoj. Napredek na tem področju lahko dosežemo samo z jasnim političnim in zakonskim ogrodjem, ki dovoljuje investicije v človeški kapital. Seveda pa nezadovoljive in ne-razvijajoče se institucije omejujejo ali celo zavlačujejo prenos evropske zakonodaje in politik ter povečujejo razlike med državami članicami in regijami. Zato je krepitev človeškega kapitala in institucionalne usposobljenosti v



javnem sektorju zelo pomembno v zaostalih regijah, ki morajo razviti in izvršiti reforme upravnih struktur, da bi pospešile socialno-ekonomski razvoj. Lizbonska strategija zahteva boljšo zakonodajo, oblikovanje politik in rešitev za oblikovanje pogojev za večjo ekonomsko rast in zaposlovanje. Seveda pa je predpogoj za to institucionalna in upravna usposobljenost, ki bo pripomogla k razvoju in izvrševanju primernih politik (povzeto po Internetni vir 6).

Dobro vladanje (Good governance) oziroma proces političnega odločanja in proces pri katerem se politike implementirajo je odvisno od učinkovitih formalnih in neformalnih institucij. Dobro vladanje označujejo sodelovanje in transparentnost, dostopnost, zanesljivost, učinkovitost in uspešnost, vladavina prava; Prav tako dobro vladanje pomeni učinkovite institucije z visoko izobraženimi uslužbenci, z dobrim odnosom do poslovanja in podjetij ter z institucionalno in upravno usposobljenostjo, ki podpira njen razvoj (povzeto po Internetni vir 6).

Glavni cilj evropskih strukturnih skladov, pri podpiranju prioritete institucionalne in upravne usposobljenosti, je podpora reform javnih (državnih) uprav z njeno modernizacijo, da bo dosežen socialno-ekonomski razvoj in dobro vladanje. Reforme naj bi potekale na vseh področjih, s posebnim poudarkom na ekonomskem, zaposlovalnem, izobraževalnem, socialnem, okoljskem področju ter sodstvu. Na teh področjih naj bi države kandidatke naredile obširno analizo, da bi se pokazale šibke točke upravnih sistemov in nato na podlagi te analize naredile načrt reforme (povzeto po Internetni vir 6).

## 7. Sklep

S sprejetjem držav kandidatk v EU se izpolnjevanje kriterija upravne usposobljenosti ne preneha. To je kriterij, ki ga morajo izpolnjevati tudi države članice EU. Zato je krepitev upravne usposobljenosti pomembna tako za države kandidatke kot tudi za države članice EU. Pri državah kandidatkah predstavlja pogoj za vstop v EU, pri državah članicah pa predstavlja sam smisel članstva. Krepitev upravne usposobljenosti pomeni krepitev oziroma reformo celotnega sistema javne uprave in s tem državne uprave. Članstvo v EU s sabo prinaša tudi obveznosti, ki jih morajo prevzeti države kandidatke. Državne uprave držav članic so namreč primarni izvajalci evropskega pravnega reda in tega se morajo tudi dobro zavedati. Zato je tudi tako pomembno za EU, da države kandidatke pred vstopom v EU okrepijo svojo upravno usposobljenost, da bodo potem sposobne prevzeti vse obveznosti članstva.

EU je morala, pred dejanskim sprejetjem držav kandidatk, zagotoviti, da bodo države zmogle prevzeti vse obveznosti polnopravnega članstva. Dejstvo je, da večino pravnega reda EU izvršijo prav upravni organi držav članic. V preteklih širitvah so bila predpristopna pogajanja zelo pomanjkljiva ali pa jih sploh ni bilo, zato je bilo mnogo prilagoditev doseženih šele po vstopu v EU. Pri peti širitvi si EU tega ni smela več privoščiti. Sam »ustroj« EU je bil precej drugačen in bolj kompleksen kot pa v času prejšnjih širitev. Poleg tega pa je deset pridruženih članic izhajalo iz post-socialističnih režimov in je bilo še toliko bolj pomembno, da se kandidatke že pred vstopom v EU pripravijo na obveznosti članstva. Zato se je pojavil kriterij upravne usposobljenosti, ki ga je sprejel ES v Madridu in poudaril, da morajo države kandidatke prilagoditi svoje upravne strukture tako, da bodo ob vstopu v EU zagotovile skladno izvajanje evropskih politik.

Da bi EU lahko ocenila katere izmed držav kandidatk bodo sposobne prevzeti obveznosti članstva, je razvila predpristopno strategijo, ki je bila sestavljena iz mnenja in ocen EK o napredku držav kandidatk pri pripravah na članstvo. Iz povzetka AGENDE 2000 je razvidno, kako resno si je EU zastavila za cilj, da bo postala članica le tista država, ki bo izpolnjevala predpristopne pogoje in kakšen je dejanski pomen upravne usposobljenosti pri sprejemanju držav kandidatk v EU. V tem dokumentu je predstavila trenutna stanja v državah kandidatkah in hkrati priporočila

na kakšen način naj določene težave rešijo. Ugotovila je tudi, da so vse države kandidatke, razen Slovaške, že skoraj v polnosti izpolnjevale t.i. kopenhagenske kriterije. Vse naloge, ki so jim ostale na tem področju pa so bile posredno povezane tudi z samo krepitevijo upravne usposobljenosti oziroma reformo sistema javne (državne) uprave. Za to področje je ugotovila, da v nekaterih državah že potekajo reforme, medtem ko so bile določene države še na samem začetku. Zato je izrazila bojazen, da šestim državam mogoče ne bo uspelo doseči zahtevano raven upravne usposobljenosti in s tem posledično ne bi mogle vstopiti v EU.

Med temi državami ni bilo Slovenije, ki je bila v AGENDI 2000 ocenjena pozitivno, saj je že izvajala reformo javne uprave. Želja po reformi oziroma nezadovoljstvo z delovanje javne uprave v Sloveniji je obstajalo že od leta 1990. Šele s približevanjem k EU pa se je začela reforma. Vendar pa je Slovenija že eno leto po podanem mnenju EK, le-to razočarala, saj ni bilo na tem področju vidnega napredka. To je razvidno iz rednih poročil EK, ki sem jih povzela v poglavju 4.5. Slovenija je dobila pozitivno oceno na področju izpolnjevanja kriterija upravne usposobljenosti šele v poročilu za leto 2002. Torej lahko trdimo, da ima izpolnjevanje kriterija upravne usposobljenosti zelo velik oziroma odločilen pomen pri sprejemu držav kandidatk v EU. Zanimivo pa je, da je bila ta pozitivna ocena posledica sprejetja skoraj vseh zahtevanih zakonov in vzpostavitev institucij, ki jih je tekom pogajanj priporočala EK. EU namreč nima pooblastil, da bi lahko posegala v urejanje upravnih struktur držav članic. Upravna struktura posamezne države je pod izključno suverenostjo držav članic in se ureja na nacionalni ravni. Kljub temu pa je EK, z vsakoletnimi poročili o napredku držav kandidatk, vršila precejšen vpliv na oblikovanje nacionalnih upravnih struktur.

Skozi poročila o napredku je EK, s pomočjo različnih mehanizmov, na države kandidatke vršila precejšen vpliv, saj pozitivnega mnenja ni izdala dokler niso bile izpolnjene njene zahteve, tako glede sprejema točno določene zakonodaje kot glede vzpostavitve točno določenih institucij, s točno določenimi funkcijami. Poleg tega vpliva pa je tukaj še evropeizacija, ki pomeni vplivanje evropskega prava na nacionalno pravo države članice. Kljub izrecnim nepristojnostim EU za urejanje nacionalnih upravnih struktur in njihovega delovanja, so pritiski s strani EU vedno večji. Največkrat gre za neformalni vpliv širšega evropskega združevanja. Pod

največjim vplivom doslej so se znašle države kandidatke pri peti širitvi EU. Razlogi za vpliv pa so jasni. EU brez učinkovitega izvajanja predpisov izgubi svoj smisel in namen.

Primarni namen EU je ekonomske narave. Tega dejstva se morajo zavedati predvsem državne uprave držav članic. Z lizbonsko strategijo si je EU, zastavila nov strateški cilj: do leta 2010 narediti EU najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo, ki bi bilo sposobno ustvarjati trajno gospodarsko rast, več in boljša delovna mesta ter večjo socialno kohezijo. Pravilno in predvsem pravočasno izvajanje predpisov EU pa je osnovni pogoj za obstoj in napredovanje EU in posledično v nacionalni državi. Tega se še kako zavedajo v institucijah EU. EU je naredila nov strateški plan za krepitev institucionalne in upravne usposobljenosti za obdobje 2007-2013, katerega cilj je doseči: učinkovitost javnih storitev, kar vodi k povečanju produktivnosti v ekonomiji; dobro delovanje institucij in javne (državne) uprave so predpogoj za uspešno oblikovanje in implementiranje politik, ki bodo pripomogle k ekonomskemu razvoju, socialni koheziji in k rasti zaposlovanja; institucionalna in upravna usposobljenost sta ključ do dobrega vladanja, ki je eden glavnih prioritet lizbonske strategije;

Na koncu lahko zaključim, da je bila upravna usposobljenost pomemben dejavnik pri sprejemanju držav kandidatk in bo tudi v naslednjih širitvah EU. Upravna usposobljenost držav članic namreč pripomore k smislu in namenu EU. Žal pa je bil v času predpristopnih pogajanj vršen močan vpliv EU na oblikovanje upravnih struktur držav članic. Slovenija bi samo reformo javne uprave najverjetneje izpeljala tudi brez vplivov EU, ostaja samo vprašanje korenitosti posegov. Koliko je dejansko ostalo »trdoživega«, nacionalnega, slovenskega v državni upravi je težko oceniti, saj se je Slovenija vseskozi morala prilagajati drugim, kar je vsekakor tudi pustilo posledice.

## 8. Literatura in viri

### 8.1 Članki v revijah oziroma zbornikih

- Agh, Attila (2003): Public Administration in Central and Eastern Europe. V Peters, B.Guy; Jon, Pierre (ur.): *Handbook of Public Administration*. 537–548. London: Sage Publications.
- Brans, Marleen (2003): Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks. V Peters, B.Guy; Jon, Pierre (ur.): *Handbook of Public Administration*. 425 – 439. London: Sage Publications.
- Brezovšek, Marjan; Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa*, 39(4), 691–704.
- Bugarič, Bojan (2004): Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V Seliškar Toš, Mojca (ur.): *Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU*. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004, 227–240. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Bugarič, Bojan (2001): Vpliv globalizacije in evropskega prava na nacionalne sisteme javne uprave. Zbornik referatov/VIII. *Dnevi slovenske uprave*, 71–75. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Fink Hafner, Danica; Lajh Damjan (2007): European Integration and Institutional Adaptation of National Administration in Slovenia. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Zbornik o Evropski uniji*, 217–238. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferfila, Bogomil (2007): Evropska unija. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Zbornik o Evropski uniji*, 63 – 107. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeization affect CEE governance ? Conditionality, Diffusion and Divesity. *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1013–1031.
- Janez, Jože (1997): Resource Development for the Civil Service: The Slovenian Case. V Saner, Raymond; Strehl, Franz; Yiu, Lichia (ur.): *La formation continue comme un instrument pour le changement dans*

*l'administration publique = In - service training as an instrument for organisational change in public administration.* 86–88. Bruxelles: IISA.

- Kassim, Hussein (2003): *The European Administration: Between Europeanization and Domestication.* V Hayward, Jack; Menon, Anand (ur.): *Governing Europe.* 139–161. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Kovač, Polona (2003): *Evropski upravni prostor – realnost ali mit.* *Uprava,* 1(2), 16–33. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Srebotnjak, Polona (2000): *Upravna usposobljenost slovenske državne uprave v luči približevanja EU.* *Zbornik upravne akademije, MNZ,* 1(2), 8–17.
- Trpin, Gorazd (2004): *Javna uprava in Evropska unija.* V Seliškar Toš, Mojca (ur.): *Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU.* Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004, 599 – 610. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Verheijen, A.J.G. (2003): *Public Administration in Post-Communist States.* V Peters, B.Guy; Jon, Pierre (ur.): *Handbook of Public Administration.* 489–497. London: Sage Publications.
- Žurga, Gordana (2004): *Kakovost Slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru.* V Zbornik referatov, *Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2004.* Ljubljana, 17. november 2004, 25 – 50. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

## **8.2 Samostojne publikacije**

- Bache, Ian; George, Stephen (2006): *Politics in the European Union.* Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Chandler, J.A. (ur.) (2000): *Comparative public administration.* London, New York: Routledge.
- Cremona, Marise (2003): *The Enlargement of the European Union.* Oxford, New York: Oxford University Press.
- Demmke, Christoph (2002): *Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services.* Eipascope, 2.

- Goldschmidt, Peter (2005): *Reference guide for horizontal integration: administrative capacity building in prospective and new EU member states*. Bratislava: NISPAcee.
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hosli, Madeleine O.; Van Deemen, Adrian M.A.; Widgren, Mika (ur.) (2002): *Institutional challenges in the European Union*. London, New York: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate (2003): *Linking EU and national governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ott, Andrea; Inglis, Kirstyn; Maresceau, Marc (2002): *Handbook on European Enlargement: a commentary on European Enlargement*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang (ur.) (1996): *The European Union and Member States: Towards institutional fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Rumford, Chris (2002): *The European Union: a political sociology*. Oxford, Malden (MA): Blackwell Publishers.
- Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Višja upravna šola.

### 8.3 Internetni viri

- European Communities (2002): *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*. Official Journal of the European Communities, C 325/33. Dostopno na [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C\\_2002325EN.003301.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html) (4. december 2006).
- Internetni vir 1:  
European Commission (1989): *PHARE*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/index_en.htm) (20. september 2006).
- Internetni vir 2:  
European Commission (1997): *AGENDA 2000*. Dostopno na

- [http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm) (20. november 2006).
- Internetni vir 3:  
European Commission (1998): *COMPOSITE PAPER. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1998/composite\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf) (4. december 2006).
  - Internetni vir 4:  
European Commission (2002): *Communication from the Commission on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiation*. Dostopno na [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/cont/20020709/256-02\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/cont/20020709/256-02_EN.pdf) (22. januar 2007).
  - Internetni vir 5:  
Bučar, France (1999): *Slovenija in Evropska unija*. Dostopno na <http://www.gov.si/evropa/publikacije/evrobilten/evrobilten-05-04/> (6. junij 2006).
  - Internetni vir 6:  
European Commission (2006): *Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013)*. Dostopno na [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf2000/pdf/institutional\\_capacity\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/pdf/institutional_capacity_en.pdf) (10. september 2006).
  - Evropski svet (1997): *Partnerstvo za pristop za Slovenijo, 1998*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/partnerstvo-za-pristop-98/> (22. januar 2007).
  - Vlada RS (2001): *Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v EU*. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/porocilo-vlade01/> (15. april 2006).
  - Vlada RS (2002): *Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v EU*. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/porocilo-vlade02/> (15. april 2006).
  - Vlada RS (2003): *Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v EU*. Dostopno na



<http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/porocilo-vlade03/> (15. april 2006).

- Evropska komisija (1998): *Redno poročilo Komisije o napredku pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo za leto 1998*. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-98.pdf> (30. maj 2006).
- Evropska komisija (1999): *Redno poročilo Komisije o napredku pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo za leto 1999*. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-99.pdf> (30. maj 2006).
- Evropska komisija (2000): *Redno poročilo Komisije o napredku pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo za leto 2000*. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-00.pdf> (30. maj 2006).
- Evropska komisija (2001): *Redno poročilo Komisije o napredku pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo za leto 2001*. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-01.pdf> (30. maj 2006).
- Evropska komisija (2002): *Redno poročilo Komisije o napredku pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo za leto 2002*. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-02.pdf> (30. maj 2006).
- Evropska komisija (2003): *Končno poročilo Komisije o napredku pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo za leto 2003*. Celovito poročilo o spremljanju napredka Slovenije pri pripravah na članstvo. Dostopno na <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-03.pdf> (30. maj 2006).
- SIGMA (1998): *Preparing public administrations for the European administrative space*. SIGMA PAPERS, 23, OECD, Pariz. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf> (5. april 2006).
- SIGMA (1999): *European principles for public administration*. SIGMA PAPERS, 27, OECD, Pariz. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf> (5. april 2006).