



PROŠIRENJE NA BALKAN I POLITIKA GRAĐANSKOG PRITISKA SLUČAJ SEKTORA REFORME JAVNE UPRAVE

OKTOBAR 2017.

**Ovaj siže politike je prvobitno objavio Evropski centar za javnu politiku (European Policy Centre - EPC), u okviru saradnje sa Think for Europe mrežom (Think for Europe Network - TEN), u okviru WeBER projekta.*



Ovaj projekat finansira Evropska unija



Kingdom of the Netherlands

Autori: Milena Lazarević, programska direktorka, Centar za evropske politike (CEP), Beograd
Dr Korina Stratulat (Corina Stratulat), viša analitičarka javne politike, Evropski centar za javnu politiku (EPC), Brisel

Dragocena lekcija koju je Evropska unija (EU) naučila na osnovu proširenja ka istoku u periodu 2004–2013, a koju je ovog puta primenila na potencijalne članice sa Balkana, jeste da politiku uslovljavanja (ili tradicionalni briselski pristup „šargarepe i štapa“) treba da upotpuni politikom javnog pritiska. U toj situaciji vlade u regionu se nalaze u „briselskom sendviču“ – pritisnute između društvenih zahteva i beskompromisne Evropske komisije. Komisija traži saradnika u civilnom društvu na Balkanu, što pokazuje raskid s nasleđem prethodnih pristupanja, u kojem su vlade bile jedini pouzdani sagovornici Brisela. Ipak, nova strategija precenjuje sposobnost balkanskih država da same dostignu postavljene ciljeve. Aktivno civilno društvo je dugoročna investicija koju bi EU trebalo dodatno da osnaži. Reforma javne uprave (RJU) pruža konkretnu priliku za Uniju da upravo to i učini.

KONTEKST

Proširenje se više ne odvija uz minimalna prilagođavanja pristupa u odnosu na prethodne runde integracija novih članica. Ono je postalo sofisticirani instrument javne politike koji podstiče države na Balkanu, pretendente za članstvo u EU, da se transformišu iz ratom razorenih, etnički podeljenih, postkomunističkih društava u funkcionalna demokratska uređenja. Malo po malo, evropeizacija (tj. formalna i obimna transpozicija evropskih propisa i konvencija) počela je da ide rame uz rame sa preobražajem država već tokom pristupanja zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE) i Hrvatske. Međutim, ograničena sposobnost EU da održi zamah u promeni ponašanja ovih država, tj. obezbedi primenu i efektivno sprovođenje usvojenih reformi, postala je očigledna kada su one, nakon pristupanja, počele da nazaduju u odnosu na pretpristupna obećanja. Preostali uticaj EU je u tom trenutku bio mali, ako je uopšte i postojao. U posebno osetljivim oblastima, poput borbe protiv korupcije, javnih nabavki, političke kontrole medija i politizacije uprave, nove države članice vratile su se starim navikama čim je nestao teret procesa pristupanja.

Nakon naučene lekcije, Evropska komisija je 2012. počela sa promocijom dobre vladavine kao vodećeg principa svoje strategije proširenja prema Balkanu. Od tada, proširenje je sazrelo u politiku koja počiva na tri osnovna i međuzavisna stuba: vladavina prava, ekonomsko upravljanje i RJU. Napredak i konkretni rezultati u svakoj od ovih oblasti su ključni za zemlje koje žele da uspeju na putu ka EU. Detaljni kriterijumi diktiraju kandidatima listu zadataka koje moraju da ispune i podstiču ih da se najtežim reformama posvete što ranije u procesu. Iako stroži uslovi mogu da uspore proces pristupanja i umanje mu predvidljivost, oni takođe treba da preoblikuju suštinu upravljačkih procesa u državama Balkana i da obezbede održivu posvećenost reformama kod domaćih strateških aktera.

1. Ivan Krastev (2008), „Europe's other legitimacy crisis“, openDemocracy, 26 jul 2008.

Uzmimo za primer poslednji „stub“ koji je Komisija dodala svojoj strategiji proširenja iz 2014. Tada je reforma javne uprave dobila status osnovne reformske oblasti), kao zaslužen priznanje doprinosa ovog sektora uspehu političkog sistema u celini, kako na nacionalnom tako i na nivou EU. Kapacitet i opšti kvalitet javne uprave su ključni kako bi vlada bila sposobna da pruža javne usluge i obezbedi javna dobra. Takođe, profesionalni, motivisani i poštteni državni službenici, uz snažan sistem upravljanja javnim finansijama (posebno sistem javnih nabavki) od suštinskog su značaja za sprovođenje propisa EU, uključujući pripremu i praćenje sprovođenja projekata finansiranih iz evropskih strukturnih i investicionih fondova.

Isto važi za inkluzivno i na činjenicama zasnovano kreiranje politika ili efikasnu koordinaciju politika, što je sve presudno za sposobnost države da definiše i uspešno odbrani svoju poziciju na međunarodnom planu, kako pre, tako i nakon pristupanja EU. Činjenica da Unija sada kritički nadzire i pruža sistematičniju podršku ovim i drugim principima RJU, proširuje i produbljuje njenu posvećenost balkanskim pretendentima za članstvo na suštinski drugačiji način u odnosu na prethodna proširenja, sa intencijom da obezbedi dugoročnije rezultate.

Osim toga, spoznaja da civilno društvo može da spoji sve osnovne oblasti reforme, i tako pomogne da se obezbedi politička odgovornost, socijalna kohezija i bolje razumevanje i inkluzivnost procesa pristupanja, dodala je još jednu dimenziju novom pristupu Komisije. Vlade država Balkana su tako podstaknute da stvore podsticajnije okruženje za razvoj i učešće civilnog društva u ciklusu kreiranja domaćih javnih politika. Reforma javne uprave je dobar primer ovoga, jer je učešće civilnog društva sada ugrađeno u različite oblasti, a naročito u razvoj i koordinaciju javnih politika. Na taj način, Komisija pokazuje da želi da nekako ispravi široko rasprostranjeni utisak o njenoj pristrasnosti prema izvršnoj vlasti u procesu pristupanja, ali i da promeni prirodu svog uticaja kroz veći fokus na osnaživanje građanskih snaga da deluju kao katalizatori promena koji će dugoročno kontrolisati domaće političare.

TRENUTNO STANJE

Ali šta dosadašnji naponi u oblasti RJU u državama na Balkanu otkrivaju o praktičnoj primeni nove i ambiciozne strategije proširenja koju je donela Evropska komisija?

Dijalog o RJU

U odsustvu pregovaračkog poglavlja o RJU, dijalog između Evropske unije i svake od država kandidata odvija se u okviru Posebne grupe za RJU pod okriljem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ovi sporazumi uređuju odnos između svake od balkanskih država i Unije do pristupanja. Sastanci posebnih grupa za RJU se uglavnom održavaju na tehničkom nivou i okupljaju relevantne političke aktere zemalja kandidata i Komisije, uz indirektno učešće država članica.

Uzimajući u obzir visoki zalog koji Komisija sada stavlja na oblast RJU, posebne grupe su privukle političku pažnju, te resorni ministri često kopredsedavaju ili otvaraju sastanke. One su takođe privukle pažnju medija, iako je srž izveštavanja sa ovih sastanaka ostala u rukama savetnika za odnose sa javnošću nadležnih ministara, gde samo osnovne informacije dopiru do javnosti. Pored toga, s obzirom da se dnevni red, zapisnici i izveštaji sa ovih sastanaka ne objavljuju, razni spoljni relevantni akteri poput organizacija civilnog društva do sada nisu bili u mogućnosti da analiziraju proces i njegove rezultate. Zbog toga je dijalog o RJU do sada bio prilično zatvoren i netransparentan, uprkos tome što je donekle bio medijski pokriven i što je izazvao interesovanje javnosti.

Za ovaj nedostatak transparentnosti delimično je zaslužna činjenica da države članice odobravaju dnevni red za svaki sastanak pododbora za SSP i dozvoljeno im je da pokrenu dodatna pitanja ili daju nove predloge do finalnog usvajanja dnevnog reda od strane Odbora za proširenje Saveta EU. Budući da se ovaj odbor uglavnom sastaje pred same sastanke pododbora za SSP (što uključuje i posebne grupe za RJU), Komisiji je teško da unapred objavi dnevni red. Preveliko oslanjanje dijaloga o RJU na interakciju između vlada balkanskih država i Komisije stvara rizik da se parlamenti, civilno društvo i građani otuđe od procesa.

To, zauzvrat, negativno utiče na ciklus javne politike u zemljama kandidatima, a posebno na faze definisanja problema i formulacije politika, budući da izveštaji Komisije već nabrajaju konkretne probleme po oblastima, a stručnjaci EU daju predloge rešenja, ne ostavljajući mnogo prostora za dodatni doprinos civilnog društva. Vlade država u regionu onda mogu da iskoriste savete koje dobijaju od Komisije kako bi opravdale svoje unapred donete odluke, bez omogućavanja daljih konsultacija na domaćem nivou. Iz ovoga proizilazi utisak da vlade na Balkanu pre reaguju na zahteve Komisije (kao što su zahtevi za pružanjem podataka i indikatora) nego na zahteve sopstvenih birača.

Razvoj događaja

Bez sumnje, u prethodnom periodu je učinjen pomak u uključivanju civilnog društva u dijalog u vezi sa RJU, tako što su organizovani konsultativni sastanci između OCD, Generalnog direktorata za politiku susedstva i pregovore o proširenju (DG NEAR) i predstavnika delegacija EU u nekoliko balkanskih zemalja. Oslanjajući se na predlog projekta WeBER² u saradnji sa DG NEAR, ova inicijativa uključivanja civilnog društva proširuje vidike Komisije i delegacija EU, te im omogućava da se bolje pripreme za sastanke posebnih grupa za RJU sa vladama balkanskih država. Takođe, ona pruža priliku civilnom sektoru u regionu da delotvorno nadgleda i zalaže se za reforme u ovoj oblasti, zajedno sa Komisijom.

Do sada su pozivi za ove konsultativne sastanke upućivani organizacijama aktivnim u različitim oblastima RJU (poput borbe protiv korupcije, transparentnosti, odgovornosti, pružanja usluga, ali i pitanja roda i invaliditeta) sa kojima sarađuju lokalne delegacije EU, kao i partnerima u mreži WeBER.

Iako je na ovaj način došlo do otvaranja dijaloga u oblasti RJU, i dalje se ne radi o formalnim, strukturiranim i sistematskim konsultacijama civilnog društva širom Balkana. Kanali za pozivanje OCD variraju od zemlje do zemlje, i ne garantuju ravnomernu zastupljenost različitih grupa građanskog društva. Štaviše, organizacija i ciljevi ovih konsultacija još uvek nisu jasno definisani. Stoga, ovi sastanci mogu imati neujednačen uticaj na formalni politički dijalog između Evropske komisije i vlada balkanskih država.

Regionalni izazov

Pored ovih proceduralnih pitanja, takođe je poznato da oblast javne uprave nije tradicionalna tačka okupljanja OCD. Nacionalne i regionalne inicijative civilnog društva, kao što su Nacionalni konvent o EU u Srbiji, mreža SELDI za borbu protiv korupcije i Balkanska mreža za razvoj civilnog društva – aktivno rade na različitim aspektima procesa pristupanja EU i promovišu, na primer, razmenu znanja i iskustva kao i delotvorno, udruženo zagovaranje. Međutim, na polju RJU, civilno društvo je mnogo slabije organizovano. Značajan izuzetak je WeBER platforma, koja je uspostavljena tek nedavno uz finansijsku podršku EU (i sufinansiranje Kraljevine Holandije).

Istovremeno, politika RJU je veoma zahtevna za strane koje učestvuju, posebno kada je reč o tehničkoj ekspertizi i koordinaciji. Ipak, dok državni službenici u zemljama Balkana dobijaju redovne obuke i pomoć pri izgradnji kapaciteta, organizacije civilnog društva nema takve mogućnosti, što sprečava njihovo stručno usavršavanje. Akumuliranje praktičnog znanja i iskustva na polju RJU zahteva dosta vremena. EU i drugi donatori trenutno rešavaju ovo pitanje kroz konkretne projekte (uglavnom pojedinačne grantove). Takva podrška omogućava organizacijama sa jačim kapacitetima da obučavaju i na druge načine pomažu ostalim organizacijama – tako što će unaprediti znanje tih organizacija o RJU ili podići na viši nivo njihove veštine praćenja javnih politika i merenja indikatora. Međutim, za sada se za malo organizacija može reći da su u potpunosti sposobne da razumeju složenost dijaloga o RJU između EU i balkanskih vlada. Potrebno je izgraditi još puno kapaciteta, posebno u oblastima razvoja politike, pružanja javnih usluga, odgovornosti i upravljanja ljudskim resursima (pitanja državne službe). Ovaj nedostatak adekvatne ekspertize u oblasti RJU znači da civilno društvo tek treba da postane kredibilan sagovornik vladi i Briselu.

IZGLEDI

Da bi se izbeglo (ili makar umanjilo) potencijalno nazadovanje u reformama, kao što se dogodilo u više zemalja centralne i istočne Evrope nakon njihovog pristupanja EU, Komisija sada mudro ulaže u politiku pritiska „odozdo“ prema balkanskim pretendentima za članstvo. Sposobno i dobro organizovano civilno društvo može zatvori jaz koji se otvara kada snaga uslovljavanja EU izbledi nakon pristupanja. Civilno društvo to može da postigne tako što će nastaviti da na kredibilan i nezavistan način prati reforme koji koje je prethodno pratila Komisija i tako što će održati pritisak i pozivati domaće vlasti na odgovornost za preuzete obaveze u oblasti dobrog upravljanja i vladavine prava.

Za razvoj ovakvog domaćeg uticaja i obezbeđenje značajnijeg učešća civilnog društva u fundamentalnim reformama koje sprovode balkanske države (poput RJU), vreme je od presudnog značaja. Da bi se osigurala održivost reformi, sistematsko učešće građanskog društva mora biti ugrađeno u dijalog o politici RJU koji se odvija između EU i vlada balkanskih država. Od samog početka i tokom čitavog procesa, OCD treba da dobijaju konkretnu podršku kako bi razvile svoje kapacitete i stručnost u relevantnim oblastima politike. Slično tome, dijalog o RJU treba da postane transparentniji i uključi stavove građana.

2. Odnosno, „Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave“ (WeBER). Pogledati <http://www.par-monitor.org/>

U tu svrhu, Evropska komisija treba da:

- Postigne dogovor sa vodećim organima zaduženim za RJU u svakoj balkanskoj državi o ujednačenoj praksi objavljivanja dnevnog reda i zapisnika sa svake sednice posebnih grupa za RJU.
- Donese odluku o zajedničkom, strukturiranom pristupu organizovanju pripremnih konsultacija sa civilnim društvom pre svakog sastanka posebnih grupa za RJU. Tačnije:
 - Pozive treba upućivati i-mejlom širokom krugu primalaca i glavnim mrežama OCD. Konačnu listu zvanica za sastanke trebalo bi da usaglase Komisija i civilni sektor, a treba obezbediti prisustvo organizacija koje se bave ranjivim grupama (npr. osobama sa invaliditetom, manjinama ili pitanjima roda).
 - U idealnom slučaju, ove konsultacije bi trebalo da se održavaju najmanje nedelju dana pre sastanaka posebnih grupa za RJU, a dnevni red treba u to vreme već da bude usaglašen i saopšten, barem usmeno, organizacijama civilnog društva.
 - OCD treba da imaju priliku da predlože prioritete dnevnog reda za sednice posebnih grupa za RJU, kao i da predlože potencijalne zaključke koji bi se mogli usvojiti.
 - Nakon svakog sastanka posebnih grupa za RJU, trebalo bi održati šire sastanke na kojima bi se prenele relevantne informacije organizacijama civilnog društva (potencijalno, uz posredstvo mreža OCD koje rade na reformi javne uprave).
- Preporuči da vlade zemalja koje žele da pristupe EU objavljuju sve izveštaje koji nastaju u okviru oblasti RJU (kako one koje sačinjavaju misije/stručnjaci EU, tako i one koje pripremaju nacionalne institucije) kako bi se povećala odgovornost i podstakla debata na nacionalnom nivou.

Štaviše, pretpristupni period treba koristiti za jačanje kapaciteta i samoorganizaciju civilnog društva u oblasti RJU. U ovom smislu, Komisija može da ima važnu ulogu tako što će bolje usmeriti svoj pristup finansiranju civilnog društva u regionu i daljim ulaganjem u razvoj sektora (naročito kroz podršku postojećim mrežama koje dobro funkcionišu).

Komisija bi takođe trebalo da pruži snažniju podršku inicijativama nalik onima koje su nedavno pokazale regionalne organizacije poput Regionalne škole za javnu upravu i Regionalnog saveta za saradnju, a koje su direktno uključile OCD kao učesnike ili govornike na svojim konferencijama, seminarima ili regionalnim sastancima/skupovima. Pošto većina ovih organizacija već koristi finansijsku podršku EU, grantovi koje sprovode bi trebalo da izričito zahtevaju od njih da uključe OCD u još većoj meri.

Konačno, smernice za pozive za podnošenje predloga u okviru Programa za razvoj civilnog društva (kroz koji EU pruža finansijsku podršku organizacijama civilnog društva u regionu) treba nedvosmisleno da zahtevaju samoorganizaciju, izgradnju kapaciteta i stvaranje platformi znanja u oblasti RJU. Na osnovu toga, razvijenije OCD na Balkanu treba da se obavežu da dele svoju ekspertizu kako bi se podigli kapaciteti manjih, često lokalnih organizacija, za uspešno praćenje RJU i zagovaranje na bazi činjenica.

Uspešno okončanje transformacije balkanskih država u demokratske članice EU je zajednički cilj Komisije i građanskog društva u regionu. Ove dve strane bi trebalo da se udruže da bi se rešio tako veliki izazov. Međutim, ovakva saradnja mora biti obostrana, gde svaki partneri koristi prednosti ovog drugog i istovremeno mu pomaže da prevaziđe svoje slabosti. Komisija ima sredstva, kao i priliku u sektoru RJU, da podrži civilno društvo da postane njen pouzdan saveznik. Stoga bi trebalo da uloži u ovu strategiju, u uverenju da će ova investicija u budućnosti dati visoke prilive.

Stavovi izneti u ovom sižeu politike su isključiva odgovornost njegovih autora/ki.



Think for Europe Network



Koordinator projekta



institut alternativa